Logótipo UAb

Universidade Aberta

Departamento de Ciências Sociais e de Gestão

Democracia Representativa e Democracia Electrónica

Uma Perspectiva da Forma de Governo do Sistema Político Português

Nuno Mário Torres Mendes

Orientador: Professor Doutor José Fontes

Doutoramento no Ramo de Ciências Políticas, Especialidade de Ciência Política

Outubro de 2014

Logótipo UAb

Universidade Aberta

Departamento de Ciências Sociais e de Gestão

Democracia Representativa e Democracia Electrónica

Uma Perspectiva da Forma de Governo do Sistema Político Português

Nuno Mário Torres Mendes

Mestre em Direito

Universidade Lusíada

Tese apresentada para obtenção do grau de Doutor no Ramo de Ciências Políticas,

Especialidade de Ciência Política

Orientador: Professor Doutor José Fontes

Outubro de 2014

Índice

Dedicatória…….. 17
Agradecimentos……18
Resumos……...19
Abstract……20

Introdução
1. Indicações prévias…….21
1.1. As citações…….21
1.2. Quadro de abreviaturas e siglas ……23
2. As hipóteses de partida ……29
3. Métodos e técnicas de investigação e análise……..30
3.1. As perspectivas ……30
3.2. A bibliografia ……33
3.2.1. Os domínios científicos ……34
3.2.2. Natureza e método de análise de documentos …….36
3.3. A sistematização, a formulação e a semântica ……36
3.4. As intenções ……..38
3.5. A verdade científica ……..39
4. Os conceitos nucleares ……....39
5. Os objectivos ……...44
6. Indicação de sequência …….. 47

Capítulo I – Os elementos dos modelos
7. Razão de ordem …… 51

Secção I – A Sociedade contemporânea
8. A primeira modernidade …… 51
9. A pós-modernidade ……52
9.1. A globalização. …….54
9.2. A vigilância .…….56

Secção II – O sistema político

10. Razão de ordem ……..58

Subsecção I – O conceito de sistema político

11. O poder ……62

12. A Política ……64

13. O sistema ……66

14. Noção operativa de sistema político ……...67

Subsecção II – O quadro de elementos do sistema político

15. Razão de ordem ……68

Divisão I – As pessoas

16. O povo ……..70

17. A população ……....73

18. Os cidadãos, os estrangeiros e os apátridas ……....73

Divisão II – As estruturas

19. Razão de ordem ……75

Subdivisão I – As ideologias

20. Noção ……75

21. A coexistência e a sucessão das ideologias ……....76

22. As ideologias utópicas ……..78

23. A tecnocracia ……80

Subdivisão II – As estruturas personalizadas

24. Noção ……84

25. Classificações ……85

26. O Estado ……87

26.1. Noção ……87

26.2. O tipo de Estado ……88

26.3. Fins e funções ……93

26.4. O aparelho de poder ……..96

26.4.1. Os órgãos ……...96
26.4.1.1. Noção ……..96
26.4.1.2. Classificações. ……97
26.4.2. As competências. ……...99
26.4.2.1. Do Presidente da República .…….....99
26.4.2.2. Da Assembleia da República ……100
26.4.2.3. Do Governo ……103
26.4.2.4. Do Tribunal Constitucional ……..104
27. Outras estruturas de Direito Público …… .106
28. Os partidos políticos ……107
28.1. Noção ……107
28.2. Fins, funções e natureza ……...107
28.3. Classificações ……110
28.4. O partido-cartel ……..…111
28.4.1. Noção ……..…111
28.4.2. Caracterização ……...112
28.5. O sistema de partidos …… .113
28.5.1. Noção …… 113
28.5.2. Classificações …….....114
28.5.3. Os partidos do arco da governação ……115
29. Outras estruturas de Direito Privado ……..….117
29.1. Noção …….....117
29.2. Fins e funções ……....119
29.3. Classificações ……119
29.3.1. Os grupos de interesses e de pressão ……... ..120
29.3.2. Os grupos para-políticos …….. 120
29.3.3. Diferenças entre os grupos ……...121
29.3.4. Os novos movimentos sociais ……122
29.3.5. Diferenças entre os novos movimentos sociais e os partidos e os grupos de interesses e de pressão ……..124

Subdivisão III – As estruturas não personalizáveis
30. A família ……125
31. As comunidades virtuais …….……..126

Subdivisão IV – O Direito

32. Noção e caracterização ……..….127

33. Aspectos técnico-jurídicos de interpretação da lei …….. 129

33.1. A perfeição do sistema jurídico ……129

33.2. As concepções tradicional e moderna da interpretação da lei ……130

33.2.1. A concepção tradicional ……..……..……..130

33.2.2. A concepção moderna ……..……..……132

33.3. A pré-compreensão jurídica ……..……..……...133

33.4. A utilização manipulada da língua ……..……..……...…...134

34. A protecção coactiva ……...….135

34.1. Noção ……135

34.2. A violência ……138

34.2.1. A violência subjectiva e objectiva ……138

34.2.2. A violência legal e ilegal ……..……..……140

34.2.3. A violência moderada e extrema ……..……..……...140

Divisão III – As decisões políticas

35. Noção e classificações ……..……..……..142

35.1. As decisões individuais ……..……..……142

35.2. As decisões colectivas ……..……..……...142

36. As decisões políticas e as políticas públicas……143

37. As decisões do Estado……...…144

37.1. Razão de ordem ……144

37.2. A forma das decisões do Estado……145

37.2.1. Do Presidente da República ……...145

37.2.2. Da Assembleia da República……...145

37.2.3. Do Governo…….…146

37.2.4. Do Tribunal Constitucional……...146

37.3. O processo de tomada de decisões do Estado……...147

Secção III – O sistema cultural

38. Razão de ordem……148

Subsecção I – As tecnologias de informação e comunicação

39. Noção e caracterização…….151

40. Classificações ……..153

Subsecção II – Os sistemas informáticos

41. Noção……..….153

42. Os componentes de um sistema informático ……..…..154

42.1. O equipamento informático ……..…..154

42.2. O suporte lógico……..……..155

43. O modelo geral da estrutura e do funcionamento de um sistema informático…156

Subsecção III – As redes de computadores

44. Noção e classificações ……156

45. A rede *Internet* ……159

45.1. Noção……159

45.2. Tipos de serviços ……159

46. Conclusão do Capítulo I ……..……160

47. Indicação de sequência ……..……..161

Capítulo II – O modelo da forma de governo em vigor

48. Razão de ordem ……..……...163

Secção I – As formas de governo representativas

49. Razão de ordem ……..……...166

50. A forma de governo representativo clássico ou liberal…….…..169

50.1. As teorias subjacentes…….……..169

50.1.1. A teoria da soberania nacional…….……..169

50.1.2. A teoria da representação política…….…….171

50.1.3. A teoria da separação dos poderes…….…….175

50.1.3.1. Concepções doutrinais subsequentes……..178

50.1.3.2. A separação de poderes na evolução do constitucionalismo……..180

50.2.Caracterização sumária……...181

51. A forma de governo democrática representativa…….….182

51.1. Caracterização ……182
51.2. Consagração constitucional ……183
52. A forma de governo em vigor……..183

Secção II – Os alicerces institucionais da forma de governo em vigor
53. Razão de ordem ……184

Subsecção I – Os alicerces democráticos representativos

Divisão I – A separação de poderes
54. Noção ……184
55. Classificações ……185
55.1. A elite e a massa……..186
55.1.1. A desigualdade…….188
55.1.2. A organização e a solidariedade……...192
55.2. As pessoas que governam e as pessoas que não governam……..195

Divisão II – A soberania do povo
56. A soberania nacional e a soberania popular…….……..197
57. A soberania do povo…….……...197
57.1. A Soberania e a soberania…….……198
57.2. A Soberania do Estado e a soberania do povo…….……200

Divisão III – A legitimidade democrática
58. Noção……..…….201
59. Tipos de legitimidade……..…….202
59.1. A Constituição como fonte de legitimidade……..……..202
59.2. A legitimidade de título……..……..203
59.2.1. A legitimidade democrática formal……..…….204
59.2.2. A legitimidade não democrática……..……..204
59.3. A legitimidade de exercício……..…….205
60. A legitimidade enquanto critério para a atribuição do poder de tomar decisões políticas…….……..206
61.Conclusão……..……207

Divisão IV – A participação política

Subdivisão I – Formas de participação política

62. Noção……..……..207

63. Classificações……..…….208

63.1. Participação com e sem exercício do poder…..……208

63.2. Participação convencional e não convencional…….……..209

63.3. Participação de influência restrita e alargada…….……..210

63.4. Participação por meios modernos e pós-modernos…….…….211

63.5. Participação em acções conformes e desconformes com a lei ….……..211

63.6. Participação por meios modernos e pós-modernos em acções legais, ilegais e não convencionais…….…….212

Subdivisão II – A participação eleitoral

64.Noção……..……..213

65. Os princípios do Direito eleitoral……..……..214

66. O princípio do sufrágio universal……..……..215

Subdivisão III – A participação política em declínio

67. A participação em geral……..……..217

68. A participação eleitoral……...…..219

68.1. A abstenção por princípio e a abstenção de protesto……...….219

68.2. O que vale a abstenção……220

69. O voto em branco e o voto nulo……222

70. Conclusão……...223

Subdivisão IV – A reacção dos que governam

71. Razão de ordem……..224

72. O sistema eleitoral……..224

72.1. Noção e caracterização……224

72.2. A pessoalização do voto e a garantia de proximidade entre eleitores e eleitos.226

73. Os sistemas de votação electrónica ……...228

73.1. Noção e classificações…….……228

73.2. A experimentação…….…...229

73.3. A constitucionalidade do voto electrónico e a competência para a respectiva implementação……..229

73.4. Riscos e limitações……..230

73.5. Conclusão……232

Divisão V – O pluralismo na representação político-partidária

74. O pluralismo……...233

74.1. O pluralismo político……...233

74.2. O pluralismo partidário……..…….234

75. A oposição…….....234

75.1. Noções gerais……..234

75.2. O direito de oposição democrática……..……235

76. A imperatividade da representação partidária…….…..236

Divisão VI – O mandato partidário

77. Razão de ordem…….……237

78. Noção, caracterização e natureza…….…….237

79. A fundamentação teórica contemporânea……..……. 239

79.1. Jorge Miranda…….240

79.2. Gomes Canotilho……242

79.3. Luís Sá……243

79.4. M. Lúcia Amaral……....244

80. Posição adoptada……...250

Divisão VII – O princípio maioritário

81. Noção…….251

82. Os limites do princípio maioritário……...252

82.1. O princípio do Estado de Direito…….. 252

82.2. Os direitos de oposição democrática……..253

83. Conclusão……..254

Divisão VIII – O Estado-de-partidos

84. Razão de ordem ……..…255

Subdivisão I – O governo electrónico

85. Noção……258

86. Classificações……...…262

87. A estratégia……...263

87.1. O enquadramento……...263

87.2. As iniciativas……..264

88. A implementação……...265

88.1. Os elementos estruturantes……...265

88.2. As relações electrónicas……..…266

88.2.1. As relações electrónicas no "interior" do sector público……266

88.2.2. As relações electrónicas com "exterior" do sector público……...…267

89. A análise SWOT ao paradigma do governo electrónico…….....267

89.1. Aspectos fortes e fracos…….…….268

89.1.1. Aspectos fortes……268

89.1.2. Aspectos fracos…….....269

89.2. Oportunidades e ameaças……..271

89.2.1. Oportunidades…….....271

89.2.2. Ameaças……..……..271

Subdivisão II – A vigilância

90. Razão de ordem……272

91. A vigilância em geral……272

91.1. O panóptico de J. Benthan……272

91.2. O policiamento de proximidade……....274

91.3. O telecrã……275

92. A vigilância electrónica……275

92.1. Noções gerais……275

92.2. O perigo e o medo……..277

92.3. A vigilância da vida pública e privada……..278

93. Os limites constitucionais……279

93.1. Noções gerais……..…279

93.2. A informação……..…280

93.2.1. Princípios……....280

93.2.2. Excepções……...…..281
93.3. A comunicação…….....282
94. Conclusão……...…283

Divisão IX – A responsabilidade política
95. Noção…….285
96. Classificações……..…..286
96.1. A responsabilidade política concentrada……..….287
96.2. A responsabilidade política difusa……..…289
96.3. Os governantes sem responsabilidade política…….….290
96.4. Conclusão……...291

Divisão X – Os modelos subjacentes
97. Razão de ordem…….293
98. O modelo de democracia competitiva……...…293
99. O modelo de democracia de consumidores……..295
100. O modelo de democracia legalista……..296

Subsecção II – Os enclaves participativos

101. Razão de ordem…….…….296

Divisão I – O referendo
102. Noção e classificações……..……..298
103. Regime constitucional…….……..299
104. Natureza…….301
105. Conclusão……..302

Divisão II – Os procedimentos da democracia participativa
106. Noção e caracterização……..304
107. Classificações……306

Divisão III – Os modelos subjacentes
108. Razão de ordem…….308

109. O modelo de democratização electrónica…….309

110. O modelo de democracia pluralista……. 310

111. O modelo de democracia participativa…….310

112. O modelo democrático elitista ou neo-corporativista……..311

113. O modelo neo-republicano……312

114. Conclusão do Capítulo II……..313

115. Indicação de sequência……..319

Capítulo III – A génese das formas de governo democráticas e a forma de governo democrática directa

116. Razão de ordem……320

Secção I – A génese das formas de governo democráticas na cidade-Estado de Atenas no séc. V a. C.

117. A organização social…….321

118. A organização política……..322

Secção II – A forma de governo democrática directa

119. Noção e caracterização……..325

120. Argumentos a favor e contra a democracia directa……..327

121. Argumentos contra a democracia directa…….327

122. Modelos de formas de governo democráticas directas…….330

121.1. O modelo de teledemocracia……..330

122.2. O modelo de ciberdemocracia de Martin Hagen……...331

122.3. O modelo de democracia plebiscitária……332

122.4. O modelo de democracia libertária…….333

122.5. O modelo de ciberdemocracia de Christine. Bellamy……333

123. Obstáculos de natureza política e técnica…….334

124. Conclusão……..337

125. Conclusão do Capítulo III…….339

126. Indicação de sequência……..339

Capítulo IV – Um modelo de forma de governo

127. Razão de ordem…….341

Secção I – As ideias

128. As ideias novas…….354

129. A teorização e a concretização…….356

Secção II – A multidão

130. Noção……..…….361

131. Caracterização……..……...363

132. Classificações……..……....364

132.1. As pessoas dispensáveis…….……...365

132.1.1. A exclusão social……..…….365

132.1.2. Razão de ser……..…….366

132.1.3. A sabotagem e a acção-com-clinamen……..……...369

132.2. As pessoas indispensáveis……..……..371

Secção III – As identidades

133. Razão de ordem……..…….372

134. Noção……..……....374

135. Classificações……..……374

135.1. Identidade legitimadora……..…….374

135.2. Identidade de resistência……..……374

135.3. Identidade de projecto……..……376

136. A individualização das biografias……..….377

Secção IV – Os valores essenciais

137. Razão de ordem …….379

138. A liberdade…….....381

139. A igualdade……382

140. A solidariedade……..385

Secção V – Os objectivos

141. Noção……385
142. O fim mediato……...386
143. Os fins imediatos……..387
143.1. O controlo político…….387
143.2. A decisão política……..389
144. Os objectivos realistas e irrealistas……..389

Secção VI – As estratégias
145. Noção……391
146. Caracterização……...391
147. As estratégias reformistas…….393
148. As estratégias revolucionárias……..394

Secção VII – Os meios tácticos
149. Razão de ordem…….397

Subsecção I – Um novo modelo de partido
150. Os partidos representativos da primeira modernidade…….399
150.1. Os partidos em geral……...399
150.2. Os partidos de esquerda em especial……..402
151. Um partido pós-moderno……...404
151.1. Noções gerais……..404
151.2. A constituição do partido……...406

151.3. A integração……....407
151.3.1. A integração constitucional……407
151.3.2. A integração ideológica……...408
151.3.3. A esquerda e a direita……..…409
151.3.4. Os anéis sanitários……...412
151.4. Fins e funções…….415

151.5. Os apoiantes……...416
151.5.1. Razão de ordem……...416
151.5.2. Os apoiantes em geral……419
151.5.3. Os militantes……420

151.5.4. Os usuários……..421
151.6. A organização interna……....422
151.6.1. Razão de ordem…… 422
151.6.2. A oligarquização…….....422
151.6.3. A organização informal……..…425
151.6.4. A estrutura orgânica……..….427
151.6.4.1. Os órgãos……..…...427
151.6.4.2. As competências……..……428
151.7. O mandato partidário…….429
151.8. A reactividade……433
152. As estruturas afins……...434
152.1. Os partidos contestatários temáticos……....434
152.2. Os partidos experimentais……....436
152.3. O "partido imaginário"……..…436

Subsecção II – O *software* específico
153. Noção……..….437
154. Um projecto de *software* específico…….....437
154.1. O jornal oficial…….……438
154.1.1. A organização…….……...438
154.1.2. A incontornabilidade…….439
154.1.3. A reformulação……..439
154.2. A articulação entre os sistemas de publicidade…….. 441
154.3. A conformidade com as regras do jogo……442

Secção VIII – As decisões políticas
155. Razão de ordem…….……..444

Subsecção I – As decisões políticas em geral
156. Os planos ou níveis…….……451
157. O plano da Sociedade……..……451
158. O plano do partido……..…….451
159. O plano do Estado…….……..452
159.1. A primeira fase……..……...452
159.1.1. A multidão na Assembleia da República.……452

159.1.2. O objectivo e o processo da tomada de decisões políticas…….452
159.2. A segunda fase……454
159.2.1. A multidão no "Governo Político-Administrativo" e nos Tribunais…454
159.2.2. O objectivo e o processamento da tomada de decisões políticas…454

Subsecção II – As decisões políticas em especial
160. Razão de ordem……...…456
Divisão I – A vigilância
161. O panóptico de J. Bentham…….……..456
162. O óptico multidireccional……...…..458

Divisão II – A responsabilidade política
163. Razão de ordem…….460

Subdivisão I – A responsabilidade política em geral
164. Razão de ordem…….462
165. A pessoalização…….463
166. A individualização…….468
166.1. As ideologias utópicas……468
166.2. As ideologias de esquerda e de direita……...469
167. A identificação……..470
168. A concretização…….474

Subdivisão II – A responsabilidade política em especial
169. Razão de ordem…….475
170. A responsabilização……...476
170.1. As mãos dos homens bons…….476
170.2. A memória……..477
170.3. As justificações…….……..478
171. A efectivação……..……481
171.1. A responsabilidade política do passado……..……482
171.1.1. A necessidade de julgamento…… ……482
171.1.2. A interpretação dos factos e da lei…….…….484
171.1.3. A condenação e a execução…….……485

171.2. A responsabilidade política no futuro……...485

172. Conclusão do Capítulo IV……488

Conclusões da Tese…….……...491

Bibliografia……495

Aos que não governam

Agradeço à Universidade Aberta todos os apoios que me concedeu.

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor José Fontes, as inúmeras atenções que teve sempre para comigo.

Sem o auxílio e o incentivo de ambos, nunca teria conseguido iniciar, desenvolver e concluir o meu projecto de investigação científica.

Nuno M. Torres Mendes

Resumo

O principal objectivo da tese é responder a uma questão: como é que as tecnologias de informação e comunicação podem ser empregues para fortalecer a vertente democrática da forma de governo constituída? Ou, pela negativa, de que modo é que as tecnologias de informação e comunicação podem ser utilizadas para combater, de uma maneira eficaz, algumas das degenerescências da democracia representativa da III República portuguesa?

Nesse sentido, começamos por ter em atenção a amplitude do conceito de sistema político, para podermos estabelecer o quadro da maior parte dos elementos operativos da tese. Primeiro olhamos para as pessoas – quem ou o povo num dos sentidos desta expressão. Depois para as estruturas – o como ou os meios que as pessoas podem e/ou devem utilizar para formarem e expressarem as decisões políticas. E aqui vamos ter em atenção, muito especialmente, as ideologias; as estruturas com personalidade jurídica – o Estado, os partidos políticos e os grupos –; e o Direito. Em terceiro lugar, debruçamo-nos sobre as decisões. Terminamos com algumas referências ao sistema cultural, onde destacamos as tecnologias de informação e comunicação, de modo a pudermos tratar autonomamente alguns aspectos técnicos relacionados com as redes de computadores, especialmente a rede Internet.

De seguida, prestamos atenção a alguns alicerces institucionais da forma de governo em vigor. Em primeiro lugar, sobre os alicerces de carácter democrático representativo – designadamente a separação de poderes entre os que governam e os que não governam; a soberania do povo; a legitimidade democrática; a participação política; o pluralismo na representação político-partidária; o mandato partidário; o princípio maioritário; o Estado-de-partidos; e a responsabilidade política. E, em segundo lugar, a algumas figuras que vamos designar em conjunto pela expressão enclaves participativos – o referendo; e os procedimentos da democracia participativa propriamente dita.

Depois, fazemos uma rápida incursão junto de alguns problemas que têm a ver – fundamentalmente – com a forma de governo democrática directa. O intuito é estabelecermos algumas conexões entre a forma de governo em vigor e o modelo de forma de governo que propomos.

Finalmente, projectamos – em linhas muito gerais – um modelo de forma de governo democrática representativa material. É – precisamente – com base neste arquétipo, que procuramos responder à questão que está na génese da elaboração da tese. Para o efeito, temos particularmente em atenção o poder das ideias; o conceito de multidão; as identidades de projecto; um sistema de valores essenciais; os objectivos a atingir; as estratégias a seguir; os meios tácticos a utilizar; e as decisões políticas a tomar.

Palavras-chave: Democracia Representativa; Democracia Electrónica; Forma de Governo; Sistema Político; Portugal.

Abstract

The main purpose of the thesis is to answer a question: how information and communication technologies can be employed to strengthen democratic area of the composed government model? Or, by the means of a negative proposition, how information and communication technologies can be used to tackle, in an efficient manner, some of the degenerations of de III Portuguese Republic representative democracy?

Accordingly, we begin by paying attention to the extent of political system concept to establish the framework for the most operating elements wrought in this thesis. First, we look to the individuals – who or the people in a sense of that expression. Then, to structures – the how or the means that people can and/or should use to form and express political decisions. And here we have in mind, particularly, ideologies; structures with legal personality – the State, political parties and groups – and Law. Thirdly, we focus on decisions. We ended up with some references to cultural system where we highlight information technologies and communication, so we can independently address some technical issues related to computer networks, mainly Internet.

Following we look at some institutional foundations related with the format government in place. Firstly, on de foundations of representative democratic nature – namely the separation of powers between those who govern and those who do not govern; pluralism in political party representation; democratic legitimacy; party mandate; majority principle; State-of-parties; and political responsibility. And secondly, on some data we will jointly assign by the expression participatory enclaves – the referendum; and procedures of participatory democracy itself.

We then proceed with a quick incursion along some problems related to – basically – direct democratic government format. The aim is to establish various connections between the form of government in place and the model form of government we propose.

Finally, we design – in general requisites – a model of a representative democratic form of acquisitive government. It is – precisely – based on this archetype that we seek to answer the question which is at this thesis foundation. To this end, we pay particular attention to the power of ideas; the concept of multitude; identities project; a system of core values; purposes to achieve; strategies to go behind; tactical methods to be used; policies and decisions to create.

Keywords: Representative Democracy; Electronic Democracy, Government Mode; Political System; Portugal

Introdução

1. Indicações prévias

Antes de iniciarmos a apresentação da nossa tese de doutoramento, temos por conveniente prestar alguns esclarecimentos no que diz respeito à *grafia* da redacção, ao modo como procedemos às *citações* e à forma como utilizamos as *abreviaturas* e *siglas*. Trata-se, no fundo, de esclarecer o alcance e o sentido com que empregamos o conjunto de normas que disciplinam a elaboração e a apresentação deste trabalho, incluindo o respectivo quadro de abreviaturas[1]. Assim, no que respeita à redacção, seguimos as normas da grafia anteriores ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa[2]. Em relação às citações, abreviaturas e siglas, não adoptámos nenhuma das normas mais utilizadas para o efeito[3], mas tivemos sempre em atenção, e de maneira uniforme, os nossos próprios critérios.

1.1. As citações

I. Nas citações *formais*[4], as palavras ou frases que decidimos *omitir* foram substituídas por reticências entre parêntesis curvos – (…) –; as que entendemos *modificar e/ou acrescentar*, foram introduzidas entre parêntesis rectos – []. Há, contudo, algumas *excepções* a esta regra que se impõem em razão da necessidade de não complicar a escrita e a leitura da tese. Nesse sentido, a inserção, modificação e supressão de abreviaturas e siglas; a utilização de maiúsculas e minúsculas; a manutenção das normas da grafia ainda em vigor; e a ordem da citação das disposições

[1] Cfr., M. da Piedade Alves, *Metodologia Científica*, Lisboa, 2012; António J. Fernandes, *Métodos e Regras para Elaboração de Trabalhos Académicos e Científicos*, Porto, 1993; J. J. Cúcio Frada, *Guia Prático para Elaboração e Apresentação de Trabalhos Científicos*, 2.ª ed., Lisboa, 1991; Umberto Eco, *Como se Faz uma Tese em Ciências Humanas*, 2.ª ed., Lisboa, 1982.

[2] O Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa entrou em vigor na nossa Ordem Jurídica em 13/5/2009. Não obstante, o art.º 2.º da Resolução da AR, n.º 35/2008, prevê um período transitório de seis anos para a sua adopção definitiva.

[3] Designadamente a *Norma Portuguesa 405.*

[4] Quanto à sua elaboração, as citações são formais ou conceptuais. São formais "quando se transcrevem fielmente as palavras de outrem (…). São conceptuais quando se reproduzem ideias de outrem por palavras próprias". J. J. Cúcio Frada, ob. cit., p. 24. E acrescenta: "deve, sempre que possível, fazer-se uso das citações conceptuais [por duas razões:] por forma a não sobrecarregar o texto com transcrições formais[, e porque] o recurso à conceptualização obriga-nos, necessariamente, a reflectir sobre a informação, a interpretá-la e a sintetizá-la, tornando-a mais clara, mais didáctica e mais objectiva". *Idem, Ibidem*, pp. 45 e 46. Não deixando de ser verdade, optámos por seguir outro caminho, dando prevalência às citações *formais* – algumas *propositadamente longas* –, de modo a *não truncarmos* o pensamento dos seus Autores.

legais, não contêm, de uma maneira geral, qualquer indicação acerca da forma como estão redigidas no original[5].

II. Existem algumas diferenças substanciais e formais entre a *primeira* citação de um documento[6] em *suporte papel* – v. g., de uma monografia, de um artigo publicado numa revista, de uma entrevista publicada num jornal – e as citações *seguintes* desse documento. Na primeira citação do documento, indicamos em nota de pé de página, sempre que seja possível, o nome do autor; o título; o documento onde está inserido – se for o caso –; o n.º da edição – a menos que se trate da primeira –; o local da edição; a data da edição, e a(s) página(s). Nas citações seguintes do documento, distinguimos entre *duas* hipóteses: se tivermos citado ao longo da tese *outros* documentos do autor, as citações posteriores *daquele* documento indicam o nome do autor, o título (de forma abreviada quando for extenso) e a(s) página(s); se, pelo contrário, só tivermos citado *esse* documento do autor, substituímos o título pela abreviatura *ob. cit.* e indicamos a(s) página(s). Na Bibliografia final com que encerramos a tese, mencionamos outros elementos que permitem identificar mais facilmente cada um dos documentos citados ao longo do trabalho.

III. Procedemos do mesmo modo em relação aos documentos em *suporte informático*, mas com duas particularidades. Por um lado, na primeira citação do documento fazemos menção desse facto utilizando, apenas, a sigla EE entre parêntesis – (EE). Por outro lado, o endereço electrónico do documento e a data em que a ele acedemos pela última vez são precedidos da sigla EEÚA, também entre parêntesis (EEÚA), constam da Bibliografia final.

IV. No que respeita aos documentos *cinematográficos*, só mencionamos na primeira citação do documento e na Bibliografia final, o nome do realizador; o título da obra; e a data em que foi tornada pública.

---

[5] Assim, v. g., substituímos a expressão *tecnologias de informação e da comunicação* pela sigla TIC; fazemos a citação das disposições legais pela seguinte ordem: art.º, n.º, al. e diploma legal onde se encontram inseridas; empregamos a palavra *Direito* com *D* maiúsculo como sinónimo de *Ordem Jurídica* e com *d* minúsculo quando se refere a *direitos subjectivos*; referimo-nos sempre aos *órgãos do Estado* e aos *titulares* dos órgãos do Estado, respectivamente com letra *maiúscula* e *minúscula* (designadamente, AR e deputados à AR); o termo *governo* com *g* minúsculo é sinónimo de governação, de actividade de *governar* que pode ou não ser prosseguida pelo órgão *Governo*; escrevemos as *expressões* em língua estrangeira em *itálico*; e usamos a letra *maiúscula* nas palavras que designam os *textos constitucionais* (p. ex., a Constituição de 1976) as *pessoas colectivas* (v. g., Universidades) e as *Ciências* (p. ex., História).

[6] Nas palavras de M. da Piedade Alves, ob. cit., p. 38, "um documento é qualquer meio, sobretudo gráfico, que comprove a existência de um facto e/ou a verdade de uma afirmação. É a informação fixada materialmente capaz de ser utilizada para estudo, consulta ou, até como prova. É pois, todo o material escrito, cartográfico ou, até sonoro, no qual foi fixada ou gravada uma informação". A noção *legal* de documento consta do art.º 362.º do CC: "diz-se documento qualquer objecto elaborado pelo homem com o fim de reproduzir ou representar uma pessoa, coisa ou facto".

V. Em regra, fazemos a citação dos preceitos *constitucionais* em *vigor* sem a indicação do diploma. Nestes casos, deve entender-se que elas se referem ao texto da Constituição de 1976, decorrente da 7.ª revisão constitucional, aprovada pela LC n.º 1/2005, de 12 de Agosto. A citação dos preceitos *infraconstitucionais*, pelo contrário, foi sempre realizada com a menção do diploma legal onde estão inseridos. Não havendo indicação em contrário, deve também entender-se que elas se referem às disposições legais que constam da versão em vigor à data da entrega da tese.

1.2. Quadro de abreviaturas e siglas

Para não sobrecarregarmos o texto e, sobretudo, as notas de rodapé, utilizámos várias abreviaturas e siglas, de modo a indicarmos as pessoas colectivas e os órgãos das pessoas colectivas de Direito Público português; os actos políticos, normativos e judiciais; as organizações e os órgãos das organizações internacionais e estrangeiras; as pessoas colectivas de Direito Privado português; as revistas e obras colectivas de natureza científica; as expressões do léxico próprio da Política, do Direito e das TIC, e também do uso corrente.

a. C. – antes de Cristo

AAFDL – Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa

ADN – Ácido desoxirribonucleico

AI – Amnistia Internacional

AIE – Aparelhos Ideológicos do Estado

AIT – Associação Internacional dos Trabalhadores

al(s). – alínea(s)

anot. – anotação

AP – Administração Pública

APCP – Associação Portuguesa de Ciência Política

APDSI – Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação

apud – citado por

AR – Assembleia da República

art.º (arts.) – artigo(s)

ASD – Autarcas Social Democratas

BCE – Banco Central Europeu

BE – Bloco de Esquerda

BGB – Código Civil Alemão

BM – Banco Mundial

Cap(s). – Capítulo(s)

CC – Código Civil (Aprovado pelo DL n.º 47 344, de 25 de Novembro)

CCTV – Circuito Fechado de Televisão

CD – Compact Disk /Disco Compacto Interactivo

CES – Centro de Estudos Sociais

CEcSoc. – Conselho Económico e Social

CdE – Conselho de Estado

CDFUE – Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de Dezembro de 2000

CDS-PP – Partido do Centro Democrático e Social-Partido Popular

cfr., – confira

CGD – Caixa Geral de Depósitos

CIA – Central Intelligence Agency

CML – Câmara Municipal de Lisboa

CNCCR – Comissão Nacional para as Comemorações do Centenário da República

CNE – Comissão Nacional de Eleições

CNPD – Comissão Nacional de Protecção de Dados

col(s). – coluna(s)

Colab. – Colaboração

Coord. – Coordenador; Coordenadores; Coordenação

CP – Código Penal (Aprovado pelo DL n.º 48/95, de 15 de Março)

CPA – Código do Procedimento Administrativo (Aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15 de Novembro)

CPC – Código de Processo Civil (Aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26 de Junho)

CPP – Código de Processo Penal (Aprovado pelo DL n.º 78/87, de 17 de Fevereiro)

CRC – Código do Registo Civil (Aprovado pelo DL n.º 131/95, de 6 de Janeiro)

CRCom – Código do Registo Comercial (Aprovado pelo DL n.º 76-A/2006, de 29 de Março)

CRP – Constituição da República Portuguesa (Aprovada em 2 de Abril de 1976)

CRPred – Código do Registo Predial (Aprovado pelo DL n.º 224/84, de 6 de Julho)

CSC – Código das Sociedades Comerciais (Aprovado pelo DL n.º 262/86, de 2 de Setembro)

CSM – Conselho Superior da Magistratura

CSMP – Conselho Superior do Ministério Público

DDHC – Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789

DGAE – Direcção-Geral dos Assuntos Eleitorais

DGS – Direcção Geral de Segurança

Dir. – Director; Direcção; Dirigido

Dir. cient. – Direcção científica

Div. – Divisão

DL – Decreto-Lei

DNMS – Departamento Nacional das Mulheres Socialistas

DR – Diário da República

DRE – Diário da República electrónico

DSI – Doutrina Social da Igreja

ed. – edição

ED – Estatuto de Deputados (Lei n.º 7/97, de 1 de Março)

EDD – Estado de Direito Democrático

EDO – Estatuto de Direito de Oposição (Lei n.º 24/98, de 26 de Maio)

EE – Endereço electrónico

EEÚA – Endereço electrónico e data do último acesso

EPCP – Estatutos do Partido Comunista Português (com as alterações aprovadas no XVII Congresso, realizado a 26, 27 e 28 de Novembro de 2004)

EPS – Estatutos do Partido Socialista (na versão aprovada em Comissão Nacional de 31 de Março de 2012)

EPSD – Estatutos do Partido Social Democrata (com as alterações aprovados no XXXIV Congresso, em 23, 24 e 25 de Março de 2012)

ESD – Estado Social de Direito

et. al. (*et allii*) – e outros

EUA – Estados Unidos da América

FBI – Federal Bureau of Investigation

FBML – Facebook Markup Language

FCG – Fundação Calouste Gulbenkian

FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia

FDL – Faculdade de Direito de Lisboa

FDUC – Faculdade de Direito de Coimbra

FFMS – Fundação Francisco Manuel dos Santos

FGDR – Forma de governo democrática representativa

FMI – Fundo Monetário Internacional

FTP – File Transfer Protocol

GB – Grã-Bretanha

GIP – Grupos de interesses e de pressão

GPS – Global Positioning System/Sistema de Posicionamento Global

HTML – Hypertext Markup Language

I GM/II GM – Primeira Guerra Mundial /Segunda Guerra Mundial

i. é. – isto é

IAEM – Instituto de Altos Estudos Militares

Ibidem – na mesma obra

Idem – do mesmo Autor

INCM – Imprensa Nacional-Casa da Moeda

infra – ver adiante

Intr. – Introdução

IP – Internet Protocol

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

ISCPSI – Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

ISCSP – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

ISCTE – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

IST – Instituto Superior Técnico

IVG – Interrupção Voluntária da Gravidez

JS – Juventude Socialista

JSD – Juventude Social Democrata

KGB – Comité de Segurança do Estado

LAN – Local area network/Rede de área local

LC – Lei Constitucional

LCI – Lei da Criminalidade Informática (Lei n.º 109/91, de 17 de Agosto)

LEPR – Lei Eleitoral para a Presidência da República (DL n.º 319-A/76, de 3 de Maio)

LF – Lei sobre a Publicação, a Identificação e o Formulário dos Diplomas (Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro)

Liv. – Livro

LOR – Lei Orgânica do Regime do Referendo (Lei Orgânica n.º 15-A/98, de 3 de Abril)

LPP – Lei dos Partidos Políticos (Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto)

LTC – Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional (Lei n.º 28/82 de 15 de Novembro)

MAI – Ministério da Administração Interna

MAN – Metropolitan area network /Rede de área intermédia

MCTES – Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

MDD – Movimento para a Democracia Directa, Associação Cívica Não Partidária

MFA – Movimento das Forças Armadas

MP – Ministério Público

MPT – Movimento O Partido da Terra

n. – nota de pé de página/nota de rodapé

n.º – número

NATO/OTAN – North Atlantic Treaty Organization/Organização do Tratado do Atlântico Norte

NMS – Novos Movimentos Sociais

NPM – New Public Management

ob. cit. – obra citada

OIG – Organizações Governamentais Internacionais

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organizações não governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OPM – Organização Política de Massas

OTRNMS – Organizações Transnacionais em Rede dos Novos Movimentos Sociais

Organiz. – Organizador; Organizadores; Organização

p(p). – página(s)

p. ex. – por exemplo

PAR – Presidente da Assembleia da República

parág. – parágrafo

passim – em várias passagens

PCP – Partido Comunista Português

PdJ – Provedor de Justiça

PEV – Partido Ecologista "Os Verdes"

PIB – Produto Interno Bruto

PIDE – Polícia Internacional e de Defesa do Estado

PG/FP-25 – Projecto Global/Forças Populares 25 de Abril

PM – Primeiro-Ministro

PPD/PSD – Partido Popular Democrático/Partido Social Democrata

PPP – Parcerias Públicas Privadas

PR – Presidente da República

Pref. – Prefácio

Prof(a). – Professor(a)

PRP – Partido Republicano Português

PRevP – Partido Revolucionário do Proletariado

PS – Partido Socialista

PSR – Partido Socialista Revolucionário

pseud. – pesudónimo

PVDE – Polícia de Vigilância e de Defesa do Estado

RAM – Random-Access-Memory

Reimpr. – Reimpressão

RFID – Radio Frequency Identification/Identificação por Frequência de Rádio

ROA – Revista da Ordem dos Advogados

ROM – Read-Only Memory

Sep. – Separata

s. e. – sem editor

s. d. – sem data de edição

s. l. (*sine loco*) – sem local de edição

s. o. i. – Sem outras indicações (o documento, citado indirectamente, não contém outras indicações para além das que constam da nota; o documento não contém a indicação do título e/ou do editor, e/ou do local da edição, e/ou da data da edição e/ou da(s) página(s)).

s. p. – sem indicação da(s) página(s)

séc. – século

SIPRNet – Secret Internet Protocol Routing Network

SPD – Sozialdemokratisch Partei Deutschland/Partido Social Democrata Alemão

Sr.(ª) – Senhor(a)

ss. – seguintes

STAPE – Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral

Subdiv. – Subdivisão

Subsec. – Subsecção

Supl. – Suplemento

supra – ver atrás

SVE – Sistemas de votação electrónica

SWOT/FFOA (Análise) – Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats/ Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças

T. – Tomo

TC – Tribunal Constitucional

TIC – Tecnologias de informação e comunicação

TINA – There is no alternative/Não há alternativa

Trad. – Tradução

TSD – Trabalhadores Social Democratas

tv – televisão

UAb – Universidade Aberta

UCdP – Unidade central de processamento; processador

UCP – Universidade Católica Portuguesa

UdA – Universidade de Aveiro

UL – Universidade Lusíada

UPIDH – Universidade Portucalense Infante D. Henrique

UDP – União Democrática Popular

UE – União Europeia

UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento

UNL – Universidade Nova de Lisboa

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

v. g. (*verbi gratia*) – por exemplo

Vol(s). – Volume(s)

WAN – Wide area network /Rede de área alargada

Wi-Fi – Wireless Fidelitty

WWW – World Wide Web

2. As hipóteses de partida

Vamos partir, essencialmente, de duas hipóteses.

– A primeira é que a forma de governo democrática representativa – a principal forma de governo da primeira modernidade –, foi historicamente ultrapassada, não podendo, portanto, continuar a ser empregue como *o* modelo de enquadramento e de resolução de muitos dos problemas nucleares que decorrem da separação entre as pessoas que governam e as pessoas que não governam, no ambiente da Sociedade pós-moderna, caracterizado por estruturas sociais fragmentadas e, consequentemente, por um número crescente de obstáculos que impedem a *articulação* entre as vontades e os interesses individuais e colectivos[7]; e

[7] Cfr., *infra*, Cap. II, *passim*.

– A segunda é que o sistema político da Sociedade pós-moderna dispõe de estruturas[8] – designadamente das novas TIC[9] –, que podem e devem ser utilizados pelas pessoas que governam e pelas pessoas que não governam para – pacificamente – procederem à modificação *pontual* de alguns dos alicerces institucionais da forma de governo em vigor, com o objectivo de edificarem, progressiva mas rapidamente, uma forma de governo mais democrática e, sobretudo, responsável[10].

3. Métodos e técnicas de investigação e análise

Podemos definir *método*, de uma maneira geral, como "o conjunto de procedimentos intelectuais necessários para conduzir uma investigação a certo fim"[11]. Neste sentido, isso significa duas coisas. Por um lado, que é preciso ter em atenção as *perspectivas* ou os *pontos de vista* que guiam a investigação e a análise dos fenómenos políticos que são objecto de estudo. E, por outro lado, que independentemente da "perspectiva adoptada (…), a investigação e análise dos fenómenos políticos implica o recurso a *técnicas de investigação*, mais ou menos comuns às outras Ciências Sociais. A Ciência Política, tal como as outras Ciências Sociais, é indutiva: parte dos factos. Recolhê-los, observá-los, analisá-los e sistematizá-los é a tarefa primordial do seu método"[12].

3.1. As perspectivas

I. Temos de começar por adoptar uma perspectiva *sistémica* ou de *enquadramento*. É ela que nos permite "ter uma visão global da dinâmica do poder (…); distinguir, do ponto de vista analítico, o Estado do sistema político[; entender o Estado] como um[a] estrutura que produz decisões obrigatórias[;] interpretar o funcionamento do sistema político como sistema de poder[;] integrar os partidos políticos e os grupos de interesses e de pressão no funcionamento do sistema[;] considerar os sistemas de partidos e os sistemas eleitorais, simultaneamente, como subsistemas do sistema político e como sistemas autónomos inter-relacionados e em interacção com o sistema político e os outros sistemas sociais[;] e compreender os processos de interacção entre os diversos sistemas que integram uma qualquer Sociedade política moderna"[13]. É forçosamente dentro desse "quadro geral de análise"[14] que podemos construir *grelhas* e *inserir* nelas mais ou menos *elementos*; optar por *expandir* uns ou *retrair* outros; *observar* e *interferir* nas interacções recíprocas; e – especialmente – *projectar modelos*.

---

[8] Cfr., *infra*, n.º 19 e ss.
[9] Cfr., *infra*, n.º 39 e ss.
[10] Cfr., *infra*, Cap. IV, *passim*.
[11] Galvão Telles, *Introdução ao Estudo do Direito*, Vol. II, 10.ª ed. Refundida e Actualizada, Coimbra, 2000, p. 247.
[12] António J. Fernandes, *Introdução à Ciência Política. Teorias, Métodos e Temáticas*, Porto, 1995, p. 57.
[13] *Idem, Ibidem*, p. 159.
[14] Adriano Moreira, *Ciência Política*, 3.ª ed., Coimbra, 2006, pp. 104 e 106.

Contudo, a perspectiva sistémica, só por si, não satisfaz "as necessidades da análise de conteúdo de cada um dos elementos em que o sistema se analisa, nem do seu comportamento efectivo, nem dos conflitos concretos. Por isso [mesmo, vamos usá-la] como uma categoria metodológica de síntese, que fornece a moldura geral dentro da qual, segundo as circunstâncias e as necessidades, se utilizam as restantes perspectivas metodológicas"[15]. Isto significa que, embora esta perspectiva tivesse prevalecido na análise que fizemos do nosso sistema político e da respectiva forma de governo, quando nos debruçarmos sobre as linhas gerais do modelo de forma de governo que propomos[16], teremos que ter em atenção outras perspectivas de investigação e de análise dos fenómenos políticos.

II. É absolutamente necessário prestar a máxima atenção à *pessoa humana*[17] ou, simplesmente, às *pessoas individualmente consideradas*. Muito especialmente às que são *titulares* dos órgãos de soberania do aparelho de poder do Estado e dos órgãos de algumas estruturas personalizadas não estaduais, v. g., às que são titulares dos órgãos de direcção política dos *partidos do sistema*, e, naturalmente, a algumas *outras* pessoas que se relacionam com elas.

– *Porquê?*

Porque a acção política tem sempre origem, desenvolvimento e termo em *pessoas*; pessoas que têm de ser consideradas *individualmente*.

Mas, para o efeito, é necessário afastar para um segundo plano a perspectiva de enquadramento e trazer para o primeiro plano outros pontos de vista.

Nesse sentido, a perspectiva das *tendências individuais* e a perspectiva *racionalista* partem precisamente da constatação de que "são os homens [que] tomam as decisões políticas e, por isso, a ênfase [deve ser colocada] em variáveis independentes do ambiente da vida política, tais como atitudes, opiniões, intenções, tendências"[18]. Na verdade, é tão *importante* determinar qual é a posição de uma pessoa ou de um grupo de pessoas em relação a uma dada questão e tentar prever a *forma* e o *conteúdo* das respectivas decisões *emocionais*[19], como ter presente que há uma *racionalidade* subjacente aos "*processos de formação de decisões*[20] e [à] *teoria dos jogos*[21], [cujo]

[15] *Idem, Ibidem*.
[16] Cfr., *infra*, Cap. IV, *passim*.
[17] Cfr., Paulo Otero, *Instituições Políticas e Constitucionais*, Vol. I, Coimbra, 2007, pp. 27 e ss.
[18] António J. Fernandes, *Introdução*, p. 40.
[19] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 38.
[20] Isto significa que "o método de análise da formação das decisões [tem subjacente o princípio de que a maior parte delas] são tomadas segundo um (…) princípio (…) de *racionalidade situada* ou *razoabilidade* (…) que atend[e] aos meios-fins (…) no sentido de maximizar os resultados [numa] certa conjuntura concreta (…) que constitui o ambiente da decisão (…). O critério da razoabilidade implica, portanto, que se tenha presente o confronto da racionalidade situada de *quem decide* e da racionalidade situada de *quem*

pressuposto [é o de] que o processo político se analisa em decisões que finalmente alguém toma, e que [essas] decisões se traduzem (…) num juízo final sobre a maneira de conseguir certos resultados numa conjuntura concreta"[22].

III. Em síntese, vamos então dizer:

– A *chave* para a investigação e análise da forma de governo em vigor, e da sua previsível evolução em direcção a um modelo que, à falta de melhor designação, vamos

---

se lhe opõe. A decisão, tomada segundo o critério da razoabilidade [de uma ou mais do que uma pessoa], tem de incluir, entre os seus dados, a razoabilidade do adversário, se a previsão da resposta eventual for tomada em conta no processo decisório. [É precisamente isto, que] determina que se estabeleça um plano de execução, que [está na] origem [do] conceito de «estratégia» (…) que define o movimento racional a fazer para obter a vitória, tendo em conta o movimento que racionalmente é de esperar da parte dos oponentes". *Idem, Ibidem*, pp. 39 e 40.

[21] A teoria dos jogos "consiste fundamentalmente na definição de um modelo de comportamento «racional», de modo a permitir a maximização da utilidade [perante] um conflito de interesses". Ernesto Molinari, *Teoria dos Jogos*, *in* N. Bobbio, *et. al.*, Dicionário de Política, Vol. 2, 12.ª ed., Brasília, 2004, p. 1238, col. 2. O pressuposto da teoria dos jogos é o "de que, numa situação de (…) conflito, os intervenientes procurarão maximizar os ganhos e minimizar as perdas e tomarão decisões que correspondam a essa economia. Para isso, é necessário estudar formalmente as expectativas racionais do comportamento que será adoptado pelo adversário, um dado que é fundamental no processo racional de decisão". António J. Fernandes, *Introdução*, p. 40. Dos seus vários modelos, temos que afastar, desde já, as conclusões do modelo de *jogo de soma zero*, cuja ideia se pode exprimir do seguinte modo: "toda a perda [suportada por uma pessoa] é o ganho de outra pessoa. Todos os ganhos são pagos pelos seus perdedores. A Sociedade é, por isso, um jogo de base zero em que os custos e os benefícios se equilibram e em que a vitória dos vencedores provoca a perda dos vencidos". Roger Scruton, *As Vantagens do Pessimismo e o Perigo da Falsa Esperança*, Lisboa, 2011, p. 81. Estas conclusões, em contacto com a *realidade*, são, na maior parte dos casos, desmentidas. Historicamente, "a falácia da «soma zero» está na raiz do pensamento socialista desde os textos de Saint-Simon. Mas atingiu uma expressão clássica na teoria de K. Marx [sobre a] mais-valia, [que] tem em vista demonstrar que o lucro do capitalista é confiscado à (…) força de trabalho. Uma vez que todo o valor tem origem no trabalho, uma parte [do] valor [que o] trabalhador produz é levada pelo capitalista na forma de lucro (ou «mais-valia»). O próprio trabalhador é remunerado por um salário suficiente para «reproduzir a sua capacidade de trabalho». Mas a «mais-valia» é retida pelo capitalista. Em suma, todos os lucros nas mãos do capitalista são perdas infligidas ao trabalhador – um confisco de «horas de trabalho não pago». Esta teoria não tem, hoje (…), muitos subscritores. Seja o que for que [pensemos acerca] da economia de mercado livre, pelo menos ela convenceu-nos de que nem todas a transacções são jogos de soma zero. Acordos consensuais beneficiam ambas as partes: por que outra razão haviam de entrar neles? E isso é uma verdade tanto em relação ao contrato salarial como a qualquer contrato de venda". *Idem, Ibidem*, pp. 81 e 82. *As pessoas que não governam* deviam, portanto, ter *sempre* presente uma pergunta que nos parece ser absolutamente fundamental: *o que é que eu ganho* em *aderir* a um contrato político *redigido por quem governa* com o intuito de obter a minha uma participação política *através do voto?* Ou, simplesmente, *o que é que eu ganho com isso?* Cfr., *infra*, n.º 155, II. No que respeita, concretamente, ao "jogo (político) [– que é que o que nos interessa –], os jogadores (intervenientes) têm certos recursos (poder) e procuram ganhar (objectivo). Uma das características especiais do processo é admitir que pode não haver perdedores". António J. Fernandes, *Introdução*, p. 40. Isto significa, que o jogo político também não tem que ser sempre um jogo de soma zero. O "exemplo corrente é o da eleição em que um dos partidos quer o poder e o outro apenas quer afirmar a sua legitimidade de representação no Parlamento, pelo que ambos podem realizar os seus objectivos". *Idem, Ibidem*.

[22] *Idem, Ibidem*, p. 39.

chamar *modelo do príncipe electrónico*[23], está na adopção de uma perspectiva *sistémica*[24]; enquanto,

– A *chave* para a investigação e análise da maneira de fazer evoluir a forma de governo em vigor para um modelo de forma de governo *democrática representativa material*, está na adopção de uma perspectiva que atenda sempre às *pessoas*.

Foi por esta razão que, no esboço deste outro modelo, procurámos seguir uma perspectiva de investigação e análise *centrada nas pessoas individualmente consideradas*[25].

3.2. A bibliografia

Na verdade, pode dizer-se que "«nada do que uma vez teve lugar se perde para a História»"[26]. Não obstante, admitindo que nos era possível recolher "tudo o que foi escrito sobre as transformações da democracia ou sobre a democracia em transformação"[27], teríamos a quantidade de material suficiente para preencher uma biblioteca[28], mas não o tempo necessário para o consultar. Neste domínio, como em qualquer outro, o factor chave deixou de ser o acesso e a acumulação de informação e passou a ser a selecção, a gestão e o processamento do conhecimento, de forma a poder aplicá-lo adequadamente a cada situação[29].

O núcleo *principal* da pesquisa que empreendemos está assente numa revisão da *bibliografia directa – dos documentos que consultámos directamente* – acerca das várias circunstâncias – v. g., políticas e jurídicas – em que se *formou*, *desenvolveu* e *decaiu* a forma de governo democrática representativa, bem como em algumas propostas *modernas* e *pós-modernas* dirigidas à respectiva superação. A consulta desses documentos – onde se inclui um ou outro que as pessoas que governam, a partir dos Tribunais do Estado, decidiram mandar *queimar*[30] –, permitiu-nos contactar com uma

[23] Cfr., Octavio Ianni, *O Princípe Electrónico* (EE).
[24] Cfr., *infra*, Caps. I e II, *passim*.
[25] Cfr., *infra*, Cap. IV, *passim*.
[26] Walter Benjamin, *Sur le Concept d´Histoire*, *in* Walter Benjamin, Oeuvres, Vol. III, Paris, 2000, p. 429, *apud*, G. Didi-Huberman, *Coisa pública, Coisa dos povos, Coisa plural*, *in* Rodrigo Silva e Leonor Nazaré (Organiz.), A República Por Vir. Arte, Política e Pensamento para o Século XXI, Lisboa, 2011, pp. 66.
[27] N. Bobbio, *O Futuro da Democracia*, 11.ª ed., São Paulo, 2009, p. 33.
[28] *Idem*, *Ibidem.*
[29] Cfr., Ramón Flecha, *Introdução*, *in* Panayota Gounari, *A Democracia na Nova Era Tecnológica*, Introd. Ramón Flecha, Mangualde/Ramada, 2009, p. 9.
[30] A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, s. l., 2007, pp. 3 e 4, escreve a propósito desta obra: "o livro (…) escrito em 1977 (…) foi mandado [destruir em] Itália. O Supremo Tribunal Italiano ordenou que fosse queimado. Todas as bibliotecas que tinham um exemplar receberam uma circular do Ministério do Interior ordenando a sua incineração. Mais do que um bibliotecário recusaram queimar o livro (…) mas pela lei o volume não pode ser consultado. Pela mesma razão, o livro não pode ser distribuído em Itália e

vasta *bibliografia indirecta* que também contribuiu – e muito –, para a elaboração deste trabalho[31].

3.2.1. Os domínios científicos

O problema da determinação dos elementos que terão de ser articulados, de modo a encontrar a melhor forma de *limitar* o poder daqueles que governam pode ser analisado de vários pontos de vista.

Dois desses pontos de vista são, indiscutivelmente, o do *Estado* e o do *Direito*. Acerca destas perspectivas, Michel Foucault[32] refere muito a propósito, que "a questão do poder fica empobrecida quando é colocada unicamente em termos de legislação, de Constituição, ou somente em termos de Estado ou de aparelho de Estado. O poder é mais complicado, muito mais denso e difuso que um conjunto de leis ou um aparelho de Estado".

Vamos até um *pouco* mais longe. Colocando este problema, apenas, na perspectiva do Estado e do Direito – do Direito Político em vigor[33] –, o problema do

---

muitos (…) viram as suas cópias confiscadas (…). Fui condenado a dezoito meses de prisão por escrever este livro".

[31] Dada a natureza deste trabalho, optámos por arrumar os documentos que utilizámos na sua elaboração, segundo um critério que atende à *consulta directa ou indirecta* do documento. Assim, no que denominamos pelas expressões *bibliografia directa* e *bibliografia indirecta*, *incluímos* o que no domínio das Ciências Políticas, é normalmente designado por *documentos directos* e *indirectos*. Com efeito, a doutrina costuma "agrupar os documentos em duas categorias – *documentos directos* e *documentos indirectos* – segundo diferentes critérios. Uns, como M. Duverger, atendem ao conteúdo dos documentos e consideram *documentos directos* os que têm relação directa com os problemas políticos, e *documentos indirectos* os que, embora não tendo relação directa com os problemas políticos, são susceptíveis de fornecer indicações ou de permitir situar melhor as bases das questões estudadas (…). Outros, como, p. ex., Adriano Moreira (…) atendem antes à origem dos documentos, i. é, aos intervenientes na sua elaboração e produção, para os classificar em directos e indirectos. Segundo este critério, são *documentos directos* todos os que são emitidos por intervenientes no processo de decisão do poder político (…); e são *documentos indirectos* todos os que, não sendo emitidos por intervenientes no processo de decisão, testemunham a actividade do poder político". António J. Fernandes, *Introdução*, p. 58. Isto significa, v. g., que se tivéssemos, seguido um desse dois critérios, teríamos sempre de qualificar a LPP como um *documento directo* e a obra de José Saramago, *Ensaio sobre a Lucidez*, 2.ª ed., Lisboa, 2004, como um *documento indirecto*, independentemente de os termos consultado directamente ou não. De acordo com o critério que seguimos, porém, ambos os documentos têm que ser arrumados na nossa *bibliografia directa*. Cfr, *infra*, Bibliografia.

[32] Michel Foucault, *O Olho do Poder*, *in* Michel Foucault, Microfísica do Poder, s. l, s. d., p. 121.

[33] A expressão *Direito Político* não se confunde com a expressão *Direito Constitucional*. Com efeito, o Direito Constitucional, além de tratar da Organização do Poder Político (arts. 108.º e ss), também se debruça, v. g., sobre o Direito Penal (arts. 27.º e ss) e o Direito da Família (art .º 36.º). Por isso mesmo, tivemos que recorrer várias vezes não só ao Direito Constitucional como a outros ramos de Direito, designadamente aos ramos do Direito Privado. Compreende-se: "o Direito Privado e o seu âmbito de actuação dependem do sistema jurídico-político em que estão inseridos. [Ele] é parte componente inseparável do respectivo sistema político, jurídico e social (…). Não se limita a [ser um] meio de

poder em geral e da respectiva limitação em particular, mais do que empobrecida, é *distorcida*. E é distorcida – naturalmente – em *benefício* daqueles que o *detém*. Com efeito, basta recorrer ao senso comum para se poder concluir facilmente que, se os alvos que queremos visar – quaisquer que eles sejam – não se recortam nitidamente no horizonte, não é possível visá-los com *boas* probabilidades de os atingir.

Assim, para além destas duas perspectivas, vamos ter que ter em atenção algumas outras, traduzidas em ideias e em conceitos que fomos buscar, nomeadamente às Ciências Políticas[34] – *em especial* à Sociologia Política e à História Política. Deste modo, procuraremos ver mais distintamente o problema e a respectiva solução[35].

---

regulamentação das relações jurídicas entre os particulares (…). É também um elemento material da ordem constitucional: a decisão de delimitar o espaço de regulamentação do Direito Privado constitui uma decisão jurídico-política de largo alcance e de grande significado para a respectiva comunidade. [Como] não é possível subtrair o Direito Privado às influências do Direito Público porque não é possível manter a separação da Sociedade do Estado e considerando o facto de que este pretende moldar aquela por meio do Direito (…), a inserção do Direito Privado na ordem global do sistema jurídico-político significa, necessariamente, uma certa «instrumentalização» pelo legislador, em obediência às suas decisões políticas". Heinrich Hörster, *A Parte Geral do Código Civil Português. Teoria Geral do Direito Civil*, Coimbra, 1992, pp. 105 e 106.

[34] As Ciências Políticas podem ser definidas como o "conjunto [das] disciplinas que se dedica, principal ou incidentalmente, ao estudo dos factos políticos". A. Marques Guedes, *Ideologias e Sistemas Políticos*, Lisboa, 1981, p. 34. Os factos políticos são "os eventos ligados à criação, organização e ordenamento da Sociedade política, ao exercício do poder nela instituído, às suas alterações e à extinção dela". *Idem, Ibidem*, p. 34. O estudo dos factos políticos é realizado a título *principal* pela Antropologia Política (cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 35 e ss; Anna Maria Gentili, *Antropologia Política*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 1, pp. 45 e ss.); Sociologia Política (cfr., A. Marques Guedes, ob. cit., pp. 36 e ss; Paolo Farneti, *Sociologia Política*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 2, pp. 1217 e ss); Ciência Política (cfr., A. Marques Guedes, ob. cit., pp. 41 e ss., N. Bobbio, *Ciência Política*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 1, pp. 164 e ss.); História Política (cfr., A. Marques Guedes, ob. cit., pp. 47 e ss); e Filosofia Política (cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 50 e ss; A. Passarin D´Enteves, *Filosofia da Política*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 1, pp. 493 e ss). Já a Economia Política, a Geopolítica e a Psicologia Social, p. ex., estudam o facto político a título *incidental* ou *acessório* (cfr., A. Marques Guedes, ob. cit., pp. 35 e 52).

[35] Com efeito, analisar a forma de governo em vigor – fundamentalmente democrática representativa – "exige a compreensão de contextos tão variados [como] a Economia, o trabalho, a Política e as instituições que lhe dão suporte. Isso ocorre porque [esta forma de governo], ainda que tenha como palco as instituições políticas, acaba por espalhar [os] seus princípios por todo o tecido social, assim como (…) é por ele modificad[a] (…). Em síntese, não é possível compreendê-la sem se atender às múltiplas variáveis que se apresentam para a apreensão dos problemas inerentes à crise de legitimidade das instituições democráticas contemporâneas. Nesse sentido, a proposta de [olhar para] a democracia representativa na perspectiva das Sociedades da informação e do conhecimento demonstrou [estar], desde o [início], dependente de uma abordagem interdisciplinar". Rodrigo F. Neves, *A Democracia nas Sociedades da Informação e do Conhecimento. Interacção e deliberação política no ciberespaço*, Florianópolis, 2007 (EE).

3.2.2. Natureza e método de análise de documentos

A maior parte da bibliografia que consultámos é constituída por *documentos escritos* de natureza *científica*, editados em suporte *papel* e, excepcionalmente, em suporte *informático*, embora também tenhamos utilizado alguns *documentos escritos* estritamente *políticos* como, p. ex., *estatutos de partidos políticos* e *panfletos*. Alguns outros documentos, porém, possuem uma natureza muito diferente e, em regra, não têm cabimento em trabalhos desta espécie. Trata-se, essencialmente, de documentos *escritos* de *ficção*, e documentos *cinematográficos* de *documentário* e de *ficção*. Não obstante a sua natureza, estamos em crer que o objecto da tese justificará, numa ou noutra passagem, a *razoabilidade* da respectiva inclusão[36].

No que respeita ao *método de análise dos documentos*, vamos seguir não só os *métodos clássicos* ou *tradicionais* da *Ciência Política*, "mais ou menos derivados de análise literária ou histórica" [37] e os *processos de análise interna* e *externa* dos documentos[38], mas também o *método próprio do Direito* – o *método jurídico* –, tanto na *interpretação da lei*, como em sede de *teoria da Ciência Jurídica*[39].

3.3. A sistematização, a formulação e a semântica

I. A observação, a descrição e a classificação dos factos, foram objecto de sistematizações *parciais* e *globais*, articuladas em razão da hipótese de trabalho inicial. Nesse sentido, não procurámos confirmar e/ou estabelecer quaisquer leis sociológicas, mas tão-só precisar o conteúdo das principais linhas de força das instituições em que se traduz o modelo da forma de governo em vigor, e das que podem e devem ser pontualmente alteradas, com vista à projecção de um outro modelo que, em maior ou menor medida, o possa substituir[40].

---

[36] Compreende-se: "na literatura como na cultura em geral, pode sempre distinguir-se uma ideologia". Cristina Montalvão Machado, *Política & Segurança. Novas Configurações do Poder*, Lisboa, 2009, p. 29.Por isso, em *geral*, "«el estudiante de Ciencias Sociales debe hacer trabajar la imaginación: unos documentos inesperados e insólitos pueden proporcionar datos muy útiles»". M. Duverger, *Métodos de las Ciencias Sociales*, Barcelona, 1996, *apud* Luís Sá, *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, Lisboa, 1994, p. 116. Em *especial*, "a civilização do tempo real [é] uma forma de organização social em que a ficção cientifica se torna tão importante, se não mais, [do que] as Ciências Sociais para compreender o mundo contemporâneo". Pierre Lévy, *Ciberdemocracia*, Lisboa, 2003, p. 24. Sobre a pesquisa documental nas Ciências Sociais e na Ciência Política, cfr., respectivamente Hermano Carmo e Manuela Malheiro Ferreira, *Metodologia da Investigação. Guia para auto-aprendizagem*, 2.ª ed., Lisboa, 2008, pp. 71 e ss e António J. Fernandes, *Introdução*, pp. 58 e ss.

[37] António J. Fernandes, *Introdução*, p. 59.

[38] A análise interna "visa o entendimento do sentido exacto do conteúdo do documento. A análise externa orienta-se para o esclarecimento do contexto em que surgiu e do impacto social que veio a ter o documento". *Idem, Ibidem*, p. 60.

[39] Sobre o método jurídico na Ciência do Direito, cfr., Galvão Telles, *Introdução*, Vol. II, pp. 247 e ss.

[40] Cfr., António J. Fernandes, *Introdução*, p. 68.

II. O excesso de intelectualismo na exposição de ideias políticas impede a compreensão clara pela generalidade das pessoas e, consequentemente, a respectiva concretização eficaz. Foi por isso mesmo que, em várias passagem do texto, designámos alguns fenómenos políticos através de *fórmulas independentes* ou *descontextualizadas* que a doutrina associa, na maior parte dos casos, à ideia de *subversão do Estado*[41]. A sua utilização pode causar perplexidade, essencialmente por duas razões. Por um lado, porque vamos mover-nos nos quadros de Estado de Direito Democrático; por outro lado, porque seja qual for o quadro considerado, terá sempre que existir, em tese, uma qualquer *coerência* que permita a *articulação*, v. g., entre a ideologia, os fins, as estratégias, o tempo, o lugar, os meios, as decisões e os actos.

O que pretendemos demonstrar com a referida utilização foi o seguinte: uma vez que não vamos usar essas fórmulas num cenário de subversão *clássica* – nomeadamente a *revolução* –, então, não só não temos que as interpretar *à letra*, como podemos *considerá-las* e *avaliá-las* desligadas dos contextos em que originariamente foram pensadas e/ou executadas. A reformulação e utilização devidamente articulada dessas fórmulas é, portanto, um dos aspectos *decisivos* para lançar as bases de um modelo *capaz* de minar, *nos termos da lei*, o carácter formal da democracia representativa e, simultaneamente, edificar nos mesmos termos, os alicerces de uma forma de governo representativa de pendor democrático.

III. Nos dias de hoje, não pode dizer-se em termos científicos, que a subversão "é toda a violência armada, seja ela qual for, que tenda para a conquista do poder político"[42], nem sequer que a subversão, só porque o é, "transporta uma valoração negativa, sistemática e apriorística"[43]. Com efeito, a subversão é, tão só, "o processo social, conducente a uma ruptura, total ou parcial, de uma dada ordem conjuntural (…), caracterizado pela informalidade ou marginalidade de actuações e pela incompatibilidade de projectos relativamente aos valores e ordem jurídica instituídos, com vista à substituição dessa ordem por outra"[44]. Em todo o caso, como o termo permanece ligado ao significado *corrente* que dele se tem – v. g., insubordinação, revolta, destruição –**,** é por demais conveniente, mesmo por razões semânticas, prescindirmos tanto quanto possível da respectiva utilização. Compreende-se. Não

[41] Cfr., A. Sousa Lara, *Ciências Políticas. O Estudo da Ordem e da Subversão*, Lisboa, 2004, pp. 295 e ss.

[42] Emilio Lusso, *Teoria da Insurreição*, s. l., s. d., pp. 11 e 12.

[43] A. Sousa Lara, *Ciências Políticas*, p. 295.

[44] *Idem*, *Ibidem*, p. 296. Em sentido parcialmente diferente, a subversão também pode ser considerada como "uma técnica de assalto ou de corrosão dos poderes formais, para cercear a capacidade de reacção, diminuir e/ou desgastar, e pôr em causa o poder em exercício, mas nem sempre visando a tomada do mesmo". F. Proença Garcia, *Guiné 1963-1974: Os movimentos independentistas, o Islão e o poder português*, Porto/Lisboa, 2000, p. 78, *apud Idem*, *Da Guerra e Da Estratégia. A Nova Polemologia*, Lisboa, 2010, p. 65.

possuímos nem o génio nem a arrogância de J. J. Rousseau[45], mas podemos sempre dizer que dada a natureza do objecto da tese, muitas vezes o que verdadeiramente interessa é o alcance e o sentido do que *poderá estar implícito*.

3.4. As intenções

Tendo presente o que já escrevemos neste número, e embora o conteúdo de uma qualquer tese – por definição – tenha de se considerar subsumido na previsão dos arts. 13.º da CDFUE[46] – "a investigação científica [é livre e é] respeitada a liberdade académica" –, e 42.º, n.º 1 da CRP – "é livre a criação intelectual (…) e científica" –, importa esclarecer desde já *três questões* que, de resto, se encontram *relacionadas*.

I. Queremos deixar *bem clara*, a *intenção* com que *não* escrevemos este trabalho. A ideia não é *criticar* ou *promover* a *matriz original* ou *derivada* de qualquer *ideia*, *doutrina* ou *ideologia política do passado*. Nem, tão-pouco, a de fazer a *apologia* de quaisquer *crimes*, muito especialmente dos *crimes contra a realização do Estado de Direito Democrático*[47]. Que não haja dúvidas a esse respeito. A ideia é, apenas, *esboçar a traços largos um* modelo ou *um* arquétipo de *uma* forma de governo, a partir de uma análise *crítica* da forma de governo em vigor no sistema político português. Dito de outra maneira: pretendemos demonstrar que o confronto entre as várias instituições presentes, v. g., nos conceitos de democracia *representativa* e democracia *electrónica* permitem a construção de *modelos alternativos* ao modelo da forma de governo constituída, concretamente *do* modelo que vamos propor.

II. Em decorrência, vamos utilizar a expressão "modelo" *na perspectiva da forma de governo do sistema político*, e em *três sentidos*:

– No sentido *conceptual*, ou seja, como a representação simplificada da realidade que coloca em destaque os elementos-chave e as suas relações[48], concretamente *os* elementos do sistema político – as pessoas, as estruturas, e as decisões –[49], e *um* elemento do sistema cultural – as TIC[50] –; e

---

[45] J. J. Rousseau *O Contrato Social*, Lisboa, s. d., p. 73, não tem grande opinião acerca da inteligência dos seus leitores. E por isso adverte: "aviso o leitor de que este Capítulo [o Cap. I do Liv. III] deve ser lido pausadamente e que desconheço a arte de ser claro, para quem não queira estar atento".

[46] Nos termos do art. 6.º, n.º 1 do Tratado de Lisboa, de 13 de Dezembro de 2007, "A União reconhece os direitos, liberdades, as garantias e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de Dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de Dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados".

[47] Cfr., *infra*, n.º 148, II.

[48] Cfr., M. Castells e P. Himanen, *A Sociedade da Informação e o Estado-Providência. O Modelo Finlandês*, Lisboa, 2007, p. 203.

[49] Cfr., *infra*, respectivamente n.º 16 e ss; 19 e ss; e 35 e ss.

[50] Cfr., *infra*, n.º 39 e ss.

– No sentido de *idealização* – umas vezes *como ideal meramente utópico*, e outras vezes *como ideal utópico realista*[51].

3.5. A verdade científica

A terminar este número, importa ainda esclarecer que tivemos sempre presente, que "os métodos científicos «são ambíguos, e [que o] seu uso é aceite apenas com base em muitas premissas de assentimento no seio da comunidade científica, as quais constituem a «componente tácita» do conhecimento"[52]. Por isso mesmo, é "que a verdade científica é uma «verdade fiduciária» baseada na determinação da credibilidade do cientista e da genuinidade das suas motivações[, não existindo] outra garantia «mais objectiva» do que esta"[53/54].

4. Os conceitos nucleares

I. A doutrina não emprega de maneira unívoca o conceito de *forma de governo*[55]. É por isso mesmo, que ele aparece muitas vezes confundido com o conceito de *sistema de governo* e até com os de *forma de Estado*[56], *tipo de Estado*[57] e *regime político*[58].

---

[51] Cfr., *infra*, Cap. IV, *passim*.

[52] Boaventura S. Santos, *Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência*, São Paulo, 2000, p. 101, *apud* Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 75.

[53] *Idem*, *Ibidem*.

[54] Transcrevemos – *a propósito* – a seguinte passagem: "Em meu nome – escreve André Freire, *Agradecimentos*, *in* André Freire e J. M. Leite Viegas (Organiz.), Representação Política. O Caso Português em Perspectiva Comparada, Lisboa, 2009, pp. 23 e 24 – e em nome de toda a coordenação do projecto, a primeira palavra de agradecimento vai pois para os financiadores e patrocinadores da investigação, sem cujo apoio esta investigação não teria sido possível. São eles, em primeiro lugar, a (…) FCT (…), do (…) MCTES (…), cujos apoio financeiro e forte aposta na investigação científica tornaram possível a realização de projectos desta envergadura. Crucial foi também, naturalmente, o apoio financeiro e logístico dos restantes patrocinadores: a (…) AR (…), a (…) (DGAE-MAI (…), ex-STAPE-MAI), a (…) FCG (…) e a (…) CNE (…). Neste domínio, uma palavra de agradecimento é devida também ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Parlamento (2005-2009), doutor Jaime Gama, bem como aos vários membros da Comissão de Educação e Cultura da AR, pelo apoio que deram à realização deste estudo, nomeadamente proporcionando condições financeiras e logísticas (por parte da AR) para a sua realização".

[55] Neste domínio, "é mister tomar em conta (…) a relativa confusão de conceitos e a multiplicidade de termos – formas de Estado, tipos de Estado, regimes (…) sistemas políticos (…), etc.". Jorge Miranda, *Ciência Política. Formas de Governo*, Lisboa, 1996, p. 11. De resto, já em 1762, J. J. Rousseau, ob. cit., p. 71 observava: "tentemos fixar o sentido preciso desta palavra, que ainda não foi muito bem definido".

[56] A forma do Estado, "é o modo de o Estado dispor o seu poder em face de outros poderes de igual natureza (em termos de coordenação e subordinação) ao povo e ao território (que ficam sujeitos a um ou mais de um poder político)". Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, T. III, *Estrutura Constitucional do Estado*, Coimbra, 1983, p. 205. Neste sentido, Portugal é, um "Estado unitário descentralizado, desconcentrado e parcialmente regionalizado". José Fontes, *Teoria Geral do Estado e do Direito*, 3.ª ed., Coimbra, 2010, pp. 28 e 118. Cfr., Jorge Miranda, *Manual*, T. III, pp. 227 e ss.

[57] Cfr., *infra*, n.º 26.2.

[58] O regime político "é, essencialmente, um conceito ligado ao conceito de Constituição[;] é a expressão política da Constituição material (…), uma concepção dos fins e dos meios do poder e da comunidade [, que] não se esgota na organização do poder político, [prendendo-se] também (…) com os direitos fundamentais e com a organização económica e social". Jorge Miranda, *Ciência Política*, p. 36. O regime político *português* consta da fórmula contida no art.º 2.º (o Estado português é um EDD). As *componentes* Estado de Direito e Estado Democrático, "não podem ser separadas uma da outra (…). Esta ligação material não impede[, porém,] a consideração específica de cada uma delas".Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I, artigos 1.º a 107.º, 4.ª ed. revista, Coimbra, 2007, anot. III ao art.º 2.º, p. 204. A componente do Estado de Direito distingue-se da componente Estado Democrático "por ser de ordem substancial ou qualitativa (…), por dizer respeito ao *modo*, ao *conteúdo* e à *qualidade* do poder que é exercido democraticamente (…), enquanto a «ideia» (constitucional) de democracia é uma ideia essencialmente formal, de índole organizatória-procedimental por dizer respeito à questão da titularidade e exercício do poder". M. Lúcia Amaral, *A Forma da República. Uma Introdução ao Estudo do Direito Constitucional*, Coimbra, 2005, p. 218. Em resumo, o Estado de Direito é o Estado cuja actividade é determinada e limitada pelo próprio Direito (Cfr., Gomes Canotilho, *Estado de Direito*, Lisboa, 1999, p. 11). É uma dimensão consagrada em vários princípios e regras constitucionais, v. g., o princípio da responsabilidade do Estado por danos causados aos cidadãos (art.º 22.º), os princípios da tipicidade e da proporcionalidade no domínio das medidas de polícia (art.º 272.º, n.º 2), o direito de acesso aos Tribunais (arts. 20.º e 268.º). Trata-se de um acervo de princípios e de regras que, no seu conjunto, concretizam a sujeição do poder ao Direito, garantindo aos cidadãos e aos não cidadãos, a liberdade, a igualdade e a segurança (Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 31 e 32). O Estado Democrático, é o Estado fundado na soberania (arts. 2.º e 3.º, n.º 1) ou na vontade (art.º 1.º) popular, porque, segundo a doutrina mais autorizada, "o poder político é exercido através do «sufrágio universal, igual, directo e secreto» (art.º 10.º); (…) porque assent[a] na participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais (art.º 9.º, al. d)), através de variadas formas e instâncias". Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., anot. VI ao art.º 2.º, p. 206. Seriam estes, designadamente os instrumentos da concretização *desta* soberania popular. Cfr., Gomes Canotilho, *Estado de Direito*, pp. 31 e 32. E isto, sem prejuízo do reconhecimento de que "o princípio democrático da CRP (…) não se esgota [na] *democracia política*[, exigindo] o seu desenvolvimento [n]outros campos: a *democracia económica*, a *social* e a *cultural*". Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., anot. VI ao art.º 2.º, p. 206. Cfr., *Idem, Ibidem*., anot. XII ao art.º 2.º, pp. 210 e 211. Existe, portanto, *uma* conexão necessária entre a Democracia e o Direito, na definição do regime político que consta do disposto no art.º 2.º. Assim, "ao fundir num único conceito [as] componentes [Democracia e Direito], a CRP (…) arredou, ao mesmo tempo, toda e qualquer concepção que permitisse um entendimento do Estado de Direito como obstáculo ao desenvolvimento democrático ou uma consideração do Estado Democrático que fosse alheio a um corpo de regras sobre a formação e exercício do poder e sobre a posição subjectiva dos cidadãos perante os poderes públicos". *Idem, Ibidem*, anot. III ao art.º 2.º, p. 204. Dito de outra maneira: "tal como a vertente do Estado de Direito não pode ser vista senão à luz do princípio democrático, também a vertente do Estado Democrático não pode ser entendida senão na perspectiva do Estado de Direito (…). EDD (…) significa (…) que o poder se forma e se exerce *nos termos da Constituição*, que a democracia assenta na *juridicidade constitucional*. Expressões directas deste princípio (…) encontram-se no princípio da constitucionalidade das formas de exercício da soberania (art.º 3.º, n.º 1) e do poder político (art.º 10.º, n.º 1), com a consequente regra da tipicidade constitucional das formas de designação e de decisão política; no principio da tipicidade dos órgãos de soberania e da reserva constitucional no que respeita à sua formação, composição, competência e funcionamento (art.º 110.º); no princípio da responsabilidade – inclusive criminal – dos titulares de cargos políticos (art.º 117.º); etc.". *Idem, Ibidem*, anot. VI ao art.º 2.º, pp. 206 e 207.

A *forma de governo* é o *modo como se estabelecem, estruturam e desenvolvem as relações entre governantes e governados*[59]. Não se confunde com a noção de *sistema de governo* que remete para as relações que as pessoas que *governam* estabelecem *entre si* – "é o sistema de órgãos de função política [e reporta-se] à organização interna do governo e aos poderes e estatutos dos governantes"[60]. Por um lado, este aspecto diferencia-o do conceito de forma de governo que diz respeito às *relações verticais entre governantes e governados*[61]. Por outro lado, a forma de governo, pode coexistir com vários de sistemas de governo[62].

II. Vamos estabelecer ao longo do texto alguns confrontos, no âmbito do sistema político português, entre duas acepções do conceito de democracia[63].

– Uma é a acepção já clássica de democracia representativa ou representação política: a ideia geral e abstracta de *um* fenómeno político, concretamente de *uma* espécie de *forma de governo* que é, simultaneamente, *complexa* nos seus elementos

[59] Nas palavras de Jorge Miranda, *Manual*, T. III, p. 205, "forma de governo é a forma de uma comunidade política organizar o seu governo ou estabelecer a diferenciação entre governantes e governados". *Idem*, *Ciência Politica*, p. 35, escreve no mesmo sentido: "a forma de governo (…) tem, precisamente, que ver com a relação política fundamental – a relação entre governantes e governados. É o modo como se estabelece e estrutura essa relação". Tomando a expressão *forma de governo* no sentido de *sistema de governo*, G. Pasquino, *Formas de Governo*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 1, pp. 517 e ss, observa neste outro sentido o seguinte: "a análise das formas de governo atende à dinâmica das relações entre o poder executivo e o poder legislativo e respeita, em particular, às modalidades de eleição dos dois organismos, ao seu título de legitimidade e à comparação das suas prerrogativas. Além disso, dada a natureza dos regimes democráticos modernos, assume uma importância fundamental na compreensão e explicação do funcionamento das diversas formas de governo a organização dos sistemas partidários neles presentes e operantes. (…) A bipartição clássica distingue a forma de governo parlamentar e a (…) presidencial". No mesmo sentido, Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., (7.ª reimp.), Coimbra, 2003, p. 573, define a forma de governo como "a posição jurídico-constitucional recíproca dos vários órgãos de soberania e respectivas conexões e interdependências políticas, institucionais e funcionais". Por sua vez, M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 292, utiliza o conceito de *forma de Estado* no sentido de *forma de governo*: a «forma de Estado» hoje dominante (…) é a da democracia representativa".

[60] Jorge Miranda, *Manual*, T. III, p. 205. Cfr., *Idem*, *Ciência Política*, p. 38.

[61] Cfr., N. Bobbio, *Direita e Esquerda. Razões e Significados de uma Distinção Política*, Lisboa, 1995, p. 59.

[62] Cfr., Jorge Miranda, *Ciência Política*, p. 35.

[63] Está a completar um século que Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2.ª ed., Tubingen, 1929, p. 1, *apud* M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 193 e 194, escreveu acerca do conceito de democracia o seguinte: "«a democracia é a expressão que durante os sécs. XIX e XX domina quase totalmente espíritos. Precisamente esta é a razão que explica que tenha perdido, como todos os lemas, o seu sentido intrínseco. Copiando a moda política, este conceito – o mais abusivamente empregue entre todos os conceitos políticos – pode ser aplicado a todos os fins e em todas as ocasiões possíveis (…) quando não ocorre que a irreflexão usual da linguagem política vulgar o degrade a uma frase convencional à qual não corresponde nenhum sentido determinado»". Adriano Moreira, *O Novíssimo Príncipe*. *Análise da Revolução*, 2.ª ed., Braga/Lisboa, 1977, p. 109, observa ironicamente: "mais de duas centenas de definições de democracia que andam enumeradas nos compêndios (…) alimentam a erudição dos discursos de comício".

constitutivos e *unitária* nas suas *finalidades* e *lógicas causais*[64].

– A outra acepção é recente e surge *normalmente* designada pelas expressões *democracia electrónica*[65] e *democracia digital*[66], embora também sejam empregues, entre outras, as designações *ciberdemocracia*, *democracia virtual*, *e-democracia*, e até, de maneira *imprópria*, os termos *governo electrónico*, *e-administração*, *e-governo* e *governo digital*.

III. Assim, torna-se também necessário definir com rigor o que é a democracia electrónica. Não só por razões de carácter *científico* e *técnico* mas, sobretudo, por razões de natureza *política* porque *uma* grande parte da *confusão* acerca do alcance e do sentido deste conceito, decorre de algumas interpretações *mais* do que *extensivas* da noção de *governo electrónico*. Dizer – *intencionalmente ou não* –, que "a expressão *governo electrónico*, em *sentido amplo*, pode incluir *três dimensões*, a *administração pública electrónica* (…) o *governo electrónico* em *sentido restrito* e a *democracia electrónica*"[67], é um bom exemplo daquilo que é absolutamente necessário evitar.

– *Porquê?*

---

[64] Cfr., Maurizio Cotta, *Representação Política*, *in* N. Bobbio, *et al*, Dicionário de Política, Vol. 2, p. 1106, col. 2.

[65] Cfr., David Ríos Insua, Jesús Ríus, José António Rubio e José Manuel Vera , *Democracia Electrónica*, Madrid, 2008; Filipe Montargil, *Democracia Electrónica e Participação Política em Portugal: Uma Análise Exploratória*, Lisboa, 1999.

[66] Cfr., Gustavo Cardoso, Susana Nascimento, Ângela Morgado e Rita Espanha, *Democracia Digital. Eleitos e Eleitores na Era da Informação*, Oeiras, 2005.

[67] Cfr., Catarina Chiolas, *Governo Electrónico em Portugal: Estratégia e Implementação*, Aveiro, 2008, p. 49 (EE). Na verdade, a Autora tem uma posição muito clara no que respeita ao carácter *subordinado* da democracia electrónica. Nesse sentido, escreve o seguinte: a *administração pública electrónica* ou *governança electrónica* "pode ser entendida como uma actividade interdisciplinar que procura reformar e modernizar o sector público, serviços e processos com o objectivo de aumentar a qualidade e eficiência da «máquina pública», transformar as «relações internas» e obter novas aptidões organizacionais e pessoais"; a dimensão do *governo electrónico* em sentido restrito "expressa a visão mais generalizada e mais visível das três dimensões do conceito de governo electrónico [em sentido amplo], a vertente relacional do sector público com o «exterior», a vertente da utilização das TIC, em especial da *Internet* na interacção com os «accionistas», «clientes» e «fornecedores» do Estado na lógica do «comércio electrónico»"; e a dimensão da *democracia electrónica* que "compreende a utilização das TIC por parte dos cidadãos, enquanto sujeitos activos nas decisões políticas, incluindo neste âmbito o acesso a informações genéricas, de conhecimento e *accountability* das actividades governamentais e o conjunto de meios que podem aumentar as práticas democráticas e ampliar a esfera pública, p. ex., através da publicitação na *Web* dos programas de Governo ou do DR. Neste domínio são criadas as condições para os cidadãos poderem acompanhar, participar e controlar, pelo recurso às TIC, determinadas acções do Governo de modo mais próximo e directo. Contudo, da simples publicitação de informação à participação efectiva dos cidadãos verifica-se uma diferença abismal. Acções mais complexas de participação democrática directa só são possíveis nos estádios mais avançados do governo electrónico, exemplo disso é o voto electrónico, via *Internet*, não apenas para escolher os governantes, mas para «opinar» em tempo real em determinados projectos e propostas". *Idem*, *Ibidem*, pp. 50 e 51.

Porque – temos de ser claros – as pessoas que governam pretendem circunscrever o âmbito da democracia electrónica *operativa* ou *exequível* ao governo electrónico[68], procurando fazer crer à generalidade das que não governam, que ela nunca poderá ser mais do que um conjunto de procedimentos técnicos, mais ou menos sofisticados, ao serviço da concepção da forma de governo, essencialmente representativa e formal, que vigora entre nós.

IV. A expressão *democracia electrónica* designa, de uma maneira geral, um conjunto de fenómenos políticos *imprecisos*, situados na intercepção de duas dimensões que, por si sós, também não são inteiramente precisas: a *democracia* e as *TIC*[69].

Tendo isso em atenção, vamos dizer que a democracia electrónica é um conjunto de ideias e de concretizações políticas que articulam as *várias* concepções de democracia com as TIC[70] ou, dito de outra maneira – *ainda conforme à realidade* – que a democracia electrónica traduz, no *âmbito* da *forma de governo democrática representativa*, bem como nos seus *enclaves participativos* e *directos*, o modo como as pessoas que governam e as pessoas que não governam, concebem e utilizam as TIC – especialmente a *Internet*[71] – *nalguns* domínios da *participação política* onde, apesar dos avanços já conseguidos, ainda *predominam* as formas de participação ditas *tradicionais* ou *analógicas*[72].

---

[68] Cfr., *infra*, n.º 85 e ss.

[69] Falar em democracia electrónica *pressupõe* "a clarificação do que se entende por democracia. Não existe apenas uma acepção para o conceito. Das acepções que se centram nos procedimentos seguidos para a selecção dos titulares do poder (liberdade de associação, realização de eleições livres e em igualdade de circunstâncias (…)), às que valorizam a participação directa dos cidadãos na vida política, o termo é utilizado para designar concepções muito distintas. Partir de diferentes noções de democracia conduz, naturalmente, a diferentes reflexões sobre democracia electrónica". APDSI, *O Desenvolvimento da Democracia Electrónica em Portugal*, s. l., 2008, p. 7.

[70] Cfr., Wilson Gomes, *Democracia Digital: Que Democracia?*, pp. 1 e 2.(EE).

[71] Uma vez que a *Internet* permite aceder a todas as outras TIC, é esta a TIC que vamos ter normalmente presente ao longo deste trabalho.

[72] Numa acepção *ampla*, "«ideia ou visão, mais do que teoria, (…) a democracia electrónica (…) resulta de um discurso protiforme e relativamente díspar sobre as aplicações, experiências, iniciativas e projectos da *Internet* no campo político»". Thierry Vedel, *apud* Gersend Blanchard, *O uso da Internet a serviço da comunicação do partido*, *in* Libero, Ano IX, n.º 18, Dezembro de 2006, p. 11, col. 1, n. 6. Assim, "mais do que um modelo teórico de democracia, estamos a considerar sobretudo técnicas ou procedimentos que permitem formas alternativas de informação e comunicação políticas e expressão da vontade e decisão dos cidadãos (procedimentos e métodos de eleição e votação electrónica, modelos de discussão pública e de auscultação e emissão de opiniões por via electrónica, intercâmbio informativo e comunicação interactiva entre eleitores e/ou entre estes e os representantes eleitos, etc.)". M. José Stock, (Coord.), M. Conceição Pequito Teixeira e António Manuel Revez, *Velhos e Novos Actores Políticos. Partidos e Movimentos Sociais*, 2.ª impressão, Lisboa, 2012, p. 370. Na acepção mais restrita de *forma de governo*, as propostas da denominada democracia electrónica estão ligadas, de um modo geral, a um certo conceito de democracia, construído a partir de *uma* ideologia. (cfr., Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 131). Assim, no que respeita à *FGDR*, a democracia electrónica pode ser definida como a "utilização das TIC (…) para a melhoria dos processos democráticos no quadro de uma democracia representativa". APDSI, *Glossário*

Isso significa – para Gomes Canotilho[73] –, que os *grandes* problemas que se colocam ao alcance e ao sentido da democracia electrónica residem, desde logo, na questão "de saber se, através das modernas técnicas de comunicação se podem aperfeiçoar os esquemas tradicionais da democracia (sobretudo da democracia participativa) ou se está em causa a emergência de um novo esquema de decisão e formação da vontade política".

De entre esses problemas, importa ter em atenção, designadamente o da *conformidade* da democracia electrónica à Constituição.

Acerca disso, é necessário *começar* por dizer que "a introdução de novos métodos de expressão da «vontade do povo» – eleições e referendos através do voto electrónico – não traz problemas normativo-constitucionais desde que estejam assegurados os princípios constitucionais estruturantes do sufrágio e respectivo procedimento[74]. A questão técnica residirá em saber se as novas TIC poderão alicerçar outras formas (…) de discussão e de argumentação (vídeo-conferência, debates televisivos, sondagens) que substituam a organização (Parlamento) e procedimentos (eleições) formalmente constitucionalizados. Os métodos dialógico-democráticos e a participação activa através de sistemas electrónicos (via *Internet*) exigirão a observância de princípios como os da universalidade e da igualdade"[75]. De seguida, *acrescentar* que "as Constituições e os sistemas políticos deverão começar (…) a formatar os contornos jurídico-normativos dos *equivalentes funcionais electrónicos* da emergente democracia electrónica"[76]. E, por fim, *advertir*: "a não democratização das modernas TIC será o caminho para um «novíssimo príncipe» – o *príncipe electrónico*"[77].

5. Os objectivos

I. A utilização das TIC coloca variadíssimas questões de carácter político. Uma dessas questões pode ser formulada, de uma maneira muito geral, nos seguintes termos: em que medida é que o emprego dessas tecnologias pode contribuir para o *reforço* ou para o *enfraquecimento* da concepção da forma de governo em vigor no nosso país? Trata-se, no fundo, de colocar duas questões numa única fórmula. Por isso, decompondo o texto, podemos fazer, em separado, duas perguntas:

---

da Sociedade da Informação, Versão 2007, s. l., 2007, p. 32. Em relação às várias formas de governo democráticas, "estes suportes técnicos podem ser mobilizados como recursos e soluções (…) no âmbito de uma democracia predominantemente representativa, (…) no contexto de uma democracia tendencialmente participativa" (M. José Stock, (Coord.), ob. cit., pp. 370 e 371) e até «nalgumas modalidades (…) de democracia directa»". G. Pasquino, *Democracia Vertical, Democracia Horizontal y Democracia Digital*, Ciudad Política, s. p., *apud* M. José Stock, (Coord.), ob. cit., p. 371.

[73] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 1418 e 1419.

[74] Cfr., *infra*, n.º 73.3, I.

[75] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 1419.

[76] *Idem, Ibidem*.

[77] *Idem, Ibidem*.

– *Como é que as TIC podem ser utilizadas para reforçar o carácter representativo da forma de governo em vigor?* [78]; e

– *Como é que as TIC podem ser empregues para fortalecer a vertente democrática da forma de governo constituída?*[79] *Ou, pela negativa, de que modo é que as TIC podem ser empregues para combater, de uma maneira eficaz, algumas das degenerescências da democracia representativa da III República portuguesa?*[80]

Um dos *objectivos* da tese é precisamente responder à *segunda* questão, apontando o modo como essas tecnologias podem ser utilizadas para *introduzir* na forma de governo do sistema político português, *novas* formas de exercício de *democracia directa*, susceptíveis de transpor ou mesmo de eliminar pontualmente, o fosso que separa os que governam e os que não governam ou o Estado e a Sociedade, que se encontra implícito no pensamento político convencional[81]. Para o efeito, vamos proceder a uma análise crítica das principais instituições da forma de governo do nosso sistema político [82] para, então depois, esboçarmos em traços largos um modelo alternativo de forma de governo, que tenha subjacente um *objectivo*, siga uma *estratégia*, utilize meios *tácticos* ou *operacionais* e produza *decisões* sob diversas *formas*[83].

II. O modelo que propomos, não foi decalcado sobre nenhum dos *modelos*

[78] Para Gomes Canotilho, *Ibidem*, p. 293, a representação democrática *formal* "assenta nos seguintes postulados: (…) exercício jurídico, constitucionalmente autorizado, de «funções de domínio», feito em nome do povo, por órgãos de soberania do Estado; (…) derivação directa ou indirecta da legitimação de domínio do princípio da soberania popular; [e] exercício do poder com vista a prosseguir os fins ou interesses do povo".

[79] Ainda segundo Gomes Canotilho, *ibidem*, p. 294, a representação democrática "não se reduz (…) a uma simples «delegação da vontade do povo». A força (legitimidade e legitimação) do órgão representativo assenta também no conteúdo dos seus actos, pois só quando os cidadãos (povo), para além das suas diferenças e concepções políticas, se podem reencontrar nos actos dos representantes em virtude do conteúdo justo destes actos, é possível afirmar a existência e a realização de uma *representação democrática material*. Existe [ou tem que existir] na representação democrática, um *momento referencial substantivo*, um *momento normativo* que, de forma tendencial, se pode reconduzir às três ideias seguintes: (…) representação como *actuação* (cuidado) no interesse de outros e, concretamente, dos cidadãos portugueses; (…) representação como *disposição para responder* (…), ou seja, sensibilização e capacidade de percepção dos representantes para decidir em congruência com os desejos e necessidades dos representados, afectados e vinculados pelos actos dos representantes; [e] representação como *processo dialéctico entre representantes* e *representados* no sentido de uma realização actualizante dos momentos ou *interesses universalizáveis do povo* e existentes no povo (não em puras ideias de dever ser ou em valores apriorísticos)".

[80] Alguns Autores – v. g., Mário Soares, *Elogio da Política*, Lisboa, 2009, designadamente pp. 13, 20, 42, 43, 69, 70 e 87– distinguem entre *República* ou *Democracia* e *Estado Novo* ou *Ditadura*, não empregando o termo *II República* quando se referem ao período do Estado Novo ou da Ditadura. Do seu ponto de vista, a Constituição de 1976 deu início à II República.

[81] Cfr., A. Arblaster, *A Democracia*, 3.ª ed., Mem Martins, 2004, p. 81.

[82] Cfr., *infra*, Cap. II.

[83] Cfr., *infra*, Cap. IV.

teóricos de democracia que têm sido propostos pela doutrina[84] – nomeadamente, dos chamados *modelos de democracia electrónica*[85] –, nem, tão pouco, faz parte de uma qualquer tipologia que tivéssemos sentido a obrigação de pressupor. Trata-se, apenas, do esboço de um arquétipo que, na melhor das hipóteses, poderá contribuir para desencadear a reflexão sobre um processo que pretendemos conforme ao Direito e à realidade.

Nesse sentido, traçámos um certo número de linhas, tendo em atenção planos ou níveis, de modo a ligar *meios* a *decisões*, devidamente enquadradas numa *estratégia* conforme aos quadros do Estado de Direito Democrático, com o objectivo de atingir um *fim*. Isto quer dizer, que as referidas linhas foram desenhadas de modo a *não riscarem*, formal e materialmente, os valores que, de momento, são protegidos pelas normas do Direito constituído, embora a concretização das alternativas que com elas propomos, *possam*, por vezes, estar absolutamente dependentes da adopção e/ou da execução, sem custos excessivos, de alguns *outros* valores[86].

As razões que determinaram o sentido do traçado dessas linhas indicam-se rapidamente:

– O facto de estabelecermos ligações entre *decisões* (traduzidas em *acções* e em *omissões*), *meios tácticos ou operacionais*, *estratégias* e *fins*, tendo em atenção o alcance e o sentido das *normas jurídicas* em vigor, não suscitará nenhuma perplexidade. Teremos a oportunidade de explicar os motivos pelos quais, *de momento*, não convém a ninguém entrar por domínios que se situam *à margem do Direito constituído*;

– Supomos que ninguém porá seriamente em dúvida que, em face da *natureza das coisas*, não só o sacrifício de *algum* valor a *algum outro* valor é *inevitável*, como o conflito entre dois ou mais valores terá que ser resolvido através de uma *graduação*; nem, tão-pouco, que a *dificuldade* na resolução de tais conflitos resulte, em grande medida, do estabelecimento dos *critérios* que fixem a *prioridade* entre esses valores[87]; e

– A enumeração do que é politicamente *aceitável* resulta de uma escala de valores que é *muito variável* de ideologia para ideologia, no tempo e no espaço. Foi por isso mesmo que, *pontualmente*, tivemos que fazer – como todos fazem – as nossas próprias escolhas[88].

---

[84] Para uma síntese acerca das principais teorias da democracia (a teoria democrático-pluralista; a teoria elitista da democracia e a teoria da democracia do «ordo-liberalismo»); das teorias normativas da democracia (a teoria liberal, a concepção republicana, a democracia deliberativa, a democracia discursiva e a democracia corporativa; e da concepção minimalista de democracia), cfr., Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 1407 e ss.

[85] Cfr., *infra*, n.º 97 e ss; n.º 108 e ss, e n.º 122 e ss.

[86] Cfr., Robert A. Dahl, *Um Prefácio à Teoria Democrática*, Rio de Janeiro, 1989, p. 54.

[87] Isso encontra-se previsto em figuras como, p. ex., a *colisão de direitos* (cfr., art.º 335.º, do CC).

[88] Nem podia ser de outro modo: "de facto, que possibilidades haveria de escrever com um frio distanciamento sobre algo que nos toca tão profundamente quanto a democracia? E mesmo que houvesse,

Resulta do exposto, que o nosso trabalho não foi concebido para a *explicação* mas sim para a *acção*. Não procurámos, portanto, formular leis explicativas para fenómenos de natureza política, seguindo a mesma linha de todos aqueles autores que, não querendo ou não podendo formular teorias que se dirijam à *acção*, permanecem convencidos de que, se não é possível prever o futuro, então, o que é *importante*, é formular as leis da regularidade dos fenómenos políticos do *passado*. Enquanto as vão pacientemente descobrindo, continuaremos a pensar que é tão demonstrável numa escala decimal que 3 + 2 = 5, como é indemonstrável na Política que uma qualquer relação causa-efeito do passado venha a repetir-se no futuro.

III. A terminar este número, recordamos que "o que se deve esperar de um cientista não é (…) a renovação completa da Ciência que cultiva, mas sim a realização de uma análise crítica e de uma síntese de quanto afirmaram os cientistas que o precederam, acrescidos de uma contribuição pessoal para o progresso do respectivo ramo do conhecimento, pois que as Ciências se desenvolvem sobretudo por acrescentamento e não por substituição sistemática de juízos" [89]. A comunidade científica saberá ajuizar o que é que este trabalho tem para *oferecer*, questão bem mais importante do que pode *receber*, porque é na *medida* da oferta que se encontra o seu maior ou menor valor[90].

6. Indicação de sequência

Durante a investigação, deparámo-nos com um conjunto heterogéneo de figuras – v. g., Estado, governo electrónico, partidos políticos, responsabilidade política e referendo, entre muitas outras – que foi necessário sistematizar. Para o efeito, recorremos aos quadros do Direito e das Ciências Políticas para pudermos fixar, no lugar próprio, os contornos dessas figuras, que designamos pela expressão *conceitos operacionais da tese* [91]. Compreende-se. A explanação da matéria que constitui o objecto da tese, pressupõe a rigorosa definição dos conceitos que a delimitam[92]. Por

---

seria realmente desejável? Nesta matéria, a neutralidade seria algo muito semelhante a uma receita para a imbecilidade". A. Arblaster, ob. cit., p. 7.

[89] Soares Martinez, *Manual de Economia Política*, 2.ª ed. (reimp.), Coimbra, 1982, p. 182.

[90] Cfr., Luís P. Santos Maia, *O alargamento visto do Leste. O longo caminho até à Sociedade aberta*, *in* APCP, Resumos das Comunicações ao II Congresso da APCP, Lisboa, p. 38.

[91] Cfr., Adriano Moreira, *Ciência Política*, pp. 112 e ss.

[92] Na verdade, "a linguagem política é (…) ambígua. A maior parte dos termos usada no discurso político tem significados diversos. Essa variedade depende, tanto do facto de muitos terem passado por uma longa série de mutações históricas (…), como da circunstância de não existir (…) uma Ciência Política tão rigorosa que tenha conseguido determinar e imp[ôr], de modo unívoco e universalmente aceit[e], o significado dos termos habitualmente mais utilizados". N. Bobbio *et al.*, *Introdução*, *in* N. Bobbio *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 1, s. p. . José M. Coloma, *Prólogo*, *in* José M. Coloma, Dicionário Popular de Política, Lisboa, 1974, p. 5, escreve o seguinte: "se alguma matéria requer que os dialogantes coincidam na base comum de algumas noções essenciais é a matéria política, tão complexa e susceptível de

isso, foi necessário fixar, logo que possível, o alcance e o sentido com que os empregamos.

Uma vez analisados os principais conceitos de natureza política e jurídica que estruturam a tese, procedemos ao enquadramento da maior parte de figuras que têm directamente a ver com os problemas que vamos equacionar e resolver, nos conceitos de *sistema político* e de *forma de governo*. Mas porque não encontrámos um critério seguro que nos permitisse arrumar outras figuras, v. g., o exército de reserva industrial e a *acção-com-clinamen*, optámos por indicar as respectivas noções no lugar da tese em que, a propósito do sistema político, da forma de governo, ou do esboço geral que propomos para um arquétipo de forma de governo, entendemos ser o local mais adequado para as chamar à colação.

No Capítulo I – relativo aos *elementos dos modelos* – temos em especial atenção a amplitude do conceito de *sistema político* (Secção II), de modo a pudermos estabelecer o quadro da maior parte dos elementos operativos da tese (Subsecção II). Nesse sentido, olhamos primeiro para as *pessoas* – o *quem* ou o *povo* num dos sentidos desta expressão (Divisão I). Depois, para as *estruturas* – o *como* ou os *meios* que as pessoas podem e/ou devem utilizar para formarem e expressarem as decisões políticas (Divisão II). E aqui, vamos ter em atenção, muito especialmente, as *ideologias* (Subdivisão I); as estruturas com *personalidade jurídica* (Subdivisão II) – o Estado, os partidos e os grupos –; e o *Direito* (Subdivisão IV). Por fim, debruçamo-nos sobre as *decisões* (Divisão III). Terminamos o Capítulo com algumas referências ao *sistema cultural* (Secção III). E aqui destacamos as *TIC*, de modo a pudermos tratar autonomamente alguns aspectos *técnicos* relacionados com as *redes de computadores*; especialmente com a *rede Internet*.

No Capítulo II – dedicado ao *modelo de forma de governo em vigor* –, vamos demorar-nos nalguns dos seus *alicerces institucionais* (Secção II). Em primeiro lugar, nos alicerces de carácter *democrático representativo* (Subsecção I) – v. g., a *separação de poderes entre os que governam e os que não governam* (Divisão I); *soberania do povo* (Divisão II); a *legitimidade democrática* (Divisão III); a *participação política* (Divisão IV); o *pluralismo na representação político-partidária* (Divisão V); o *mandato partidário* (Divisão VI); o *princípio maioritário* (Divisão VII); o *Estado-de-partidos* (Divisão VIII); e a *responsabilidade política* (Subsecção IX). No fundo, trata-se de proceder à análise do conceito de democracia representativa, a partir dos principais pólos aglutinadores da vasta matéria que constituí o respectivo conteúdo. Em segundo lugar, tratamos de algumas figuras, que vamos designar em conjunto pela expressão *enclaves participativos* (Subsecção III) – o *referendo* (Divisão I); e os *procedimentos da democracia participativa* propriamente dita (Divisão II).

---

subterfúgios". Mas – perguntamos nós – na Medicina, na Economia, na Engenharia, *é diferente?* E os dicionários – quaisquer dicionários – não servem *para isso mesmo?*

Na primeira abordagem a todas essas instituições e figuras, pensámos que o mais *prudente* era expor, de forma *asséptica*, a ideia dos Autores – digamos do *regime* – acerca dos respectivos conteúdos, a partir de algumas sínteses, monografias e outros trabalhos de investigação que as têm tido – no todo ou em parte e directa ou indirectamente – por objecto. Sendo certo que não se trata de um exercício particularmente original, é absolutamente necessário realizá-lo num trabalho *desta* natureza.

Depois de fixado o conteúdo dos vários alicerces institucionais e figuras que caracterizam a forma de governo que vigora entre nós, procurámos isolar alguns desses aspectos e proceder à sua análise *crítica*, de modo a obter *uma outra* imagem da forma de governo do sistema político português. Nesta perspectiva, procurámos confrontar o alcance e o sentido das noções de democracia representativa e democracia participativa a que chegaram aqueles Autores, com outras perspectivas que convocam conceitos provenientes não só da Ciência Política e do Direito, mas também, v. g., da História Política e da Sociologia Política, para além do *imprescindível confronto com* a *realidade* porque, em última análise, aquilo que realmente *interessa* são os equilíbrios e desequilíbrios entre as pessoas que decorrem dos respectivos poderes nos domínios da forma de governo, "e não os mecanismos abstractos descritos por uma Constituição"[93].

No Capítulo III, debruçamo-nos rapidamente sobre algumas questões que têm que ver especialmente com a *forma de governo democrática directa*, com o intuito de podermos estabelecer algumas pontes entre a forma de governo em vigor (Capítulo II) e o modelo de forma de governo que propomos (Capítulo IV). Nesse sentido,

Finalmente, no Capítulo IV, projectamos em linhas muito gerais *um modelo de forma de governo democrática representativa material*. Nesse sentido, vamos ter especialmente em atenção o poder das *ideias* (Secção I); o conceito de *multidão* (Secção II); as *identidades* (Secção III) um *sistema de valores essenciais* (Secção IV); os *objectivos* a atingir (Secção V); as *estratégias* a seguir (Secção VI); os *meios tácticos* a utilizar (Secção VII); e as *decisões políticas* a tomar (Secção VIII).

Ao contrário do modelo de forma de governo em vigor, o arquétipo que propomos tem que ultrapassar uma dificuldade de *fundo*: a dificuldade intrínseca de todas as coisas que tem de ser edificadas de *raiz*. Mas, em contrapartida, tem uma vantagem apreciável sobre aquele; trata-se, no *essencial*, de um modelo *experimental* e *reversível*.

A terminar este trabalho, apresentamos as Conclusões a que chegámos.

[93] J. P. Lassale, *Introdução à Política*, 2.ª ed., Lisboa, 1971, p. 65.

Capítulo I – Os elementos dos modelos

7. Razão de ordem

Começamos por *definir* e *caracterizar* a *Sociedade contemporânea* (Secção I). Depois, colocamos em destaque *alguns elementos do sistema político* – as *pessoas*; as *estruturas* (a *ideologia*, o *Estado*, os *partidos*, os *grupos* e o *Direito*); e as *decisões* – (Secção II); e *um elemento do sistema cultural* – as *TIC* em geral e a *Internet* em especial – (Secção III). São estes os elementos que – *mais tarde* – nos permitirão *analisar* e *projectar*, respectivamente *o modelo de forma de governo constituído* (Capítulo II) e *um modelo de forma de governo a constituir* (Capítulo IV).

Secção I – A Sociedade contemporânea

8. A primeira modernidade

A *primeira modernidade*[94] começou a tomar forma e conteúdo na segunda metade do séc. XVIII. Os intelectuais de então, "já não se consideravam (…) cópias menores dos antigos filósofos, proclamavam o rompimento completo com o passado e o estabelecimento de um novo começo baseado em princípios originais que tivessem [como único] fundamento [a] *racionalidade humana*"[95]. O objectivo era "pôr em causa os valores e as tradições em que se apoiava o *ancien régime*, afirmando não poder o recto pensamento traduzir-se senão em ideias construídas pela razão a partir de dados fornecidos pelos sentidos, (…) nunca sobre fundamentações religiosas, metafísicas ou historicistas. [Só a inteligência] com a ajuda do juízo crítico e sob o impulso da faculdade de querer (…) permite o conhecimento certo do mundo circundante e deve servir de critério à acção prática"[96]. Na prática, o resultado imediato é a *Revolução Francesa* que rompe com o obscurantismo da Idade Média e com a tradição que unia as ordens sociais pré-modernas, a memória colectiva e os respectivos rituais; que destrói "o antigo tecido dos corpos materiais e espirituais que juntavam, protegiam e educavam os indivíduos"[97] – a monarquia, a religião, a aristocracia e as corporações[98] –; que lança os alicerces da forma e da substância de uma nova era – a Idade Moderna –, e que representa também o seu início simbólico[99], na medida em que "foi assim que a

[94] Utilizamos como sinónimos, os termos *primeira* modernidade, modernidade *simples* e modernidade *sólida*, para designar o *primeiro momento* ou a *primeira fase* da modernidade.
[95] Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 14.
[96] A. Marques Guedes, ob. cit., pp. 13 e 14.
[97] Jacques Rancière, *O tempo da emancipação já passou?*, *in* Rodrigo Silva e Leonor Nazaré (Organiz), ob. cit, p. 83.
[98] Cfr., *Idem, Ibidem*.

[99] Cfr., Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 14.

modernidade, paradoxalmente, também criou sua própria tradição, a «tradição do novo», pois produziu uma interminável série de mudanças de estilos e de modas que acabou por estabelecer um culto às *inovações sem fim*"[100].

9. A pós-modernidade

I. De uma maneira geral, a doutrina concorda que as recentes alterações nas relações humanas determinaram uma peculiaridade histórica. Difere, contudo, na interpretação do grau de profundidade das mudanças, nas consequências do fenómeno e no seu posicionamento na estrutura histórica das Sociedades.

Para uns, essas modificações significam a superação da era moderna propriamente dita. Para outros, elas indicam apenas uma nova fase da época moderna. Alguns dizem que chegámos ao *fim da História*, enquanto outros se pronunciam pela superação da modernidade[101]. Há os que sustentam que teve início uma *nova fase* da modernidade, com "diversos nomes: modernidade *líquida*, modernidade *leve*, modernidade *reflexiva*[102], modernidade *fluida*, modernidade *tardia*"[103]. E existem outros, ainda, que acreditam que se abriram as portas para o começo de uma "nova era: pós-fordista, informacional[104], enfim, *pós-moderna*"[105].

---

[100] *Idem, Ibidem*.

[101] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 9.

[102] A modernidade reflexiva "«significa auto-confrontação com os efeitos da Sociedade de risco que não podem ser tratados e assimilados no sistema da Sociedade industrial»". Ulrich Beck, *apud*, Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 64. E, "«por *Sociedade de risco* entende-se (…) uma fase no desenvolvimento da Sociedade moderna, em que riscos sociais, políticos, económicos e individuais tendem cada vez mais a escapar [às] instituições [de] controle e [de] protecção da Sociedade industrial»". *Idem, Ibidem*. Assim, "Ulrich Beck não afirma que o mundo contemporâneo é mais arriscado do que nas eras anteriores, mas que a natureza dos riscos que temos de enfrentar está a mudar. No presente, o risco deriva menos dos perigos naturais ou de acasos do que das incertezas criadas pelo nosso próprio desenvolvimento social e pelo desenvolvimento da Ciência e da Tecnologia". A. Giddens, *Sociologia*, 8.ª ed., Lisboa, 2010, p. 680, col. 1.

[103] Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 9.

[104] As redes de computadores, em articulação com os sistemas de telecomunicações, de comunicações à distância, tornaram-se *uma* marca distintiva da nossa civilização. Muitos Autores, impressionados pela *omnipresença* das TIC, e alguns até convencidos da respectiva *omnipotência*, consideram mesmo que a informação e a respectiva circulação através dos novos *media* tecnológicos, são as características *mais* distintivas do nosso tempo; a tal a ponto que denominam a nossa Sociedade, como *Sociedade da informação* – uma "etapa no desenvolvimento da civilização moderna que é caracterizada pelo papel social crescente da informação, por um crescimento da partilha dos produtos e serviços de informação no PIB e pela formação de um espaço global de informação (…). Os objectivos principais no desenvolvimento da Sociedade da informação são promover a aprendizagem, o conhecimento, o envolvimento, a ligação em rede, a cooperação e a igualdade dos cidadãos". APDSI, *Glossário*, p. 97 –, *Sociedade do conhecimento* – uma "etapa no desenvolvimento da civilização que se caracteriza por uma proporção alta de trabalhadores do conhecimento (profissionais que criam, modificam e/ou sintetizam conhecimento como parte integrante das suas ocupações), e onde a educação constitui a pedra angular da sociedade (…). Constitui uma evolução natural da Sociedade da informação". *Idem, Ibidem*, p. 98) –, *Sociedade da informação e do conhecimento* – Sociedades "onde [predomina] um novo paradigma

As razões para toda esta discussão acerca de um novo momento histórico decorrem, verdadeiramente, de um conjunto de alterações fundamentais nas relações políticas, sociais, culturais e económicas[106]. Em face destas transformações estamos a assistir ao fim da modernidade e à emergência da pós-modernidade? Existem respostas num e noutro sentido que não vamos aqui analisar. Como também não é este o local para discutir a questão de saber se as expressões pós-moderno, reflexiva e leve, entre outras, são ou não as mais adequadas para, com elas, designarmos o nosso tempo. Dito isto, e embora utilizemos normalmente o termo *pós-moderno*[107], também nós vamos considerar todas essas expressões como sinónimas[108].

II. Na verdade, o que nos *interessa* verdadeiramente sublinhar neste número é o seguinte: pode proceder-se a classificações da *pós-modernidade* ou da *segunda modernidade*, tendo em atenção, v. g., um critério de *passividade* ou de *transformação* [109] . Dito de outra maneira, podemos "estabelecer uma linha de demarcação no interior da própria pós-modernidade [e] distinguir entre uma pós-modernidade de acomodação e conservadorismo, lúdica, a-política, conformada e conivente com a ordem social das coisas, e uma pós-*modernidade de resistência*[110] *[e,*

---

tecnológico, que [desempenha um] papel causal na ordem social, cultural e económica, [e que oferece] o suporte para uma primazia da informação, da comunicação e [do] conhecimento como factores de poder e [de] controle". Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 5 – e *Sociedade em rede*, (cfr., M. Castells, *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, Vol. I, *A Sociedade em Rede*, 3.ª ed., Lisboa, 2007) – um "olhar sobre a Sociedade da informação e do conhecimento numa lógica de rede, isto é, focalizado na forma como a informação e o conhecimento se propagam, criam novas estruturas e interagem com as existentes". APDSI, *Glossário*, p. 98.

[105] Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 9.

[106] Cfr., *Idem, Ibidem*.

[107] O emprego do conceito de pós-modernidade "vem, sobretudo, do facto de que é difícil escamotear o sentimento de que, de 1970 até aos nossos dias, alguma coisa mudou radicalmente nas Sociedades em que vivemos. Podemos referir uma revolução tecnológica, com a emergência das novas tecnologias, e o seu impacto no aparecimento de um capitalismo cognitivo, ou as consequências, em cascata, da queda do Muro de Berlim, ou ainda o grande debate contemporâneo sobre a mundialização/globalização. Qualquer destes fenómenos é suficientemente poderoso para poder servir de emblema para os nossos dias e, de certo modo, as suas consequências transbordam em relação ao que tendemos a considerar como pós-modernidade. Mas o que importa é a sensação de viragem e a necessidade de a sinalizar, seja com uma expressão que aparece ainda voltada para o passado (é pós-moderno o que vem depois do moderno), seja com a palavra que procura captar o essencial desta mudança. Para além da proliferação dos «pós» (…), temos noções como modernidade tardia, hiper-modernidade, segunda modernidade, Sociedade da informação, Sociedade global, Sociedade em rede ou Sociedade em hipertexto, modernidade reflexiva. Mas, por outro lado, a complexidade dos acontecimentos e dificuldade em encontrar uma teoria englobante para os compreender, levam a um regresso regular à expressão de «pós-modernidade», que entretanto se apaziguou". E. Prado Coelho, *Pós-modernismo e pós-modernidade*, *in* António Reis (Coord. científica), As Grandes Correntes Políticas e Culturais do Século XX, Lisboa, 2003, p. 222.

[108] Cfr., Rodrigo F. Neves, ob. cit., pp. 10 e 11.

[109] Cfr., E. Prado Coelho, ob. cit., *in* António Reis (Coord. científica), ob. cit., pp. 221 e 222.

[110] Cfr., *infra*, n.º 135.2.

sobretudo, de projecto[111]*]*, que [possa definir] critérios políticos de intervenção e transformação da realidade política contemporânea"[112].

III. Vamos destacar, para efeitos desta tese e por razões diferentes, duas características da Sociedade pós-moderna: a *globalização* e a *vigilância*.

9.1. A globalização

I. A ideia de *globalização* ou de "intensificação da interdependência e das relações sociais mundiais"[113], anda normalmente ligada a outras duas ideias: a de que "vivermos (…) num «único mundo»"[114]; e a de que existem relações de *causa-efeito* nos domínios que são abrangidos por ela. Isto significa, por outras palavras, que é cada vez mais frequente que a acção social em certo lugar seja mais ou menos condicionada e condicionante das acções sociais que se verificam noutros lugares mais ou menos distantes[115].

Embora se possa dizer, que a origem dos processos de interdependência à escala global remonta, pelo menos, ao séc. XVI[116], o certo é que, em sentido próprio, foram a revolução tecnológica do último quartel do séc. XX e os desenvolvimentos económicos, sociais, culturais e políticos *associados* a essa revolução que contribuíram, *decisivamente*[117], "para uma intensificação «quer da realidade da interdependência global quer da consciência do mundo como um todo»"[118].

Não obstante, a maior parte das vezes a globalização é tratada como um fenómeno *económico* e *financeiro* "centrado no papel das transnacionais, na integração

[111] Cfr., *infra*, n.º 135.3.
[112] E. Prado Coelho, *ibidem*., pp. 221 e 222.
[113] A. Giddens, ob. cit., pp. 75 e 76.
[114] *Idem, Ibidem*.
[115] Cfr., D. Della Porta, *Introdução à Ciência Política*, Lisboa, 2003, p. 263.
[116] No séc. XVI, o comércio europeu começa a ganhar uma dimensão mundial. Portugal e Espanha, tirando partido da expansão marítima iniciada no séc. XV, abrem rotas comerciais através dos oceanos Atlântico, Índico e Pacífico por onde fazem circular pessoas e coisas. Desse modo, *levam* para a América cereais, produtos manufacturados e vinho; para África cereais e tecidos; e para a Ásia chumbo, cobre, ouro e prata. *Trazem* da América açúcar, madeira, ouro e prata; de África escravos, marfim, malagueta e ouro; e da Ásia especiarias, madeiras exóticas, pedras preciosas, perfumes, porcelanas, sedas e tapetes. Era o início do capitalismo comercial. Este processo, inicialmente lento e com significativos avanços e recuos nos sécs. seguintes, acabou por abarcar outros domínios e conduzir ao que hoje chamamos *globalização.*
[117] Vários factores contribuíram para o incremento da globalização. Primeiro, o fim da *Guerra Fria*, o colapso dos regimes comunistas e o crescimento das formas de governação regionais e internacionais, criaram as condições para uma maior aproximação entre os países. Depois, a divulgação das TIC veio facilitar o fluxo de informação, encorajando as pessoas a adoptar uma postura global. Por último, as multinacionais aumentaram em dimensão e importância, tendo construído redes de produção e de consumo que ligam os mercados económicos a nível mundial. Cfr., A. Giddens, ob. cit., pp. 75 e 76.
[118] D. Della Porta, ob. cit., p. 264.

electrónica dos mercados financeiros ou no âmbito do comércio mundial"[119]. Mas estes aspectos constituem apenas uma *parte* integrante da globalização. Na realidade, ela é resultado de uma conjugação de muitos outros factores, v. g., políticos, sociais e culturais[120] que, por vezes, são contraditórios[121].

II. Durante o séc. XX, os movimentos operários europeus conseguiram obter "um conjunto de conquistas sociais (…) importantes e, inclusivamente, [marcaram] a opinião dominante sobre o papel que os Estados deveriam ter na Economia e na Sociedade. Se a Leste essa hegemonia teve tradução no caminho aberto pela Revolução de Outubro, a Ocidente o capitalismo foi forçado a encontrar um modelo de desenvolvimento que tivesse em conta aspirações importantes dos trabalhadores"[122].

Mas desde os finais do séc. XX, que os mecanismos da globalização estão nas mãos de um reduzido número de pessoas, que "aposta[m] no fim da contratação colectiva, na flexibilização absoluta dos mercados de trabalho [e] na redução substancial do Estado de bem-estar e [dos impostos] sobre o capital (…). A Europa é hoje palco de uma batalha decisiva de poder e civilização[, e] em redor das conquistas sociais representadas nos sistemas de saúde, de educação e de segurança social incorporados no «Estado de bem-estar» trava-se um desafio que atravessa e divide a UE"[123].

III. Uma vez que os Estados não estão preparados para, sozinhos, lidarem com estas questões transnacionais, há quem advogue a necessidade de criar novas formas de governação global para lidar com estes e outros problemas de uma forma igualmente global[124]. Como não pensamos de forma absolutamente utópica, logo indicaremos mais

---

[119] A. Giddens, ob. cit., p. 52.

[120] Cfr., *Idem, Ibidem*.

[121] "Se as identidades territoriais (…) não morrem, a [crescente] penetração de valores provenientes de outras culturas (…) aumentam o número das identificações que se cruzam e competem com as ligadas ao território, até fazer falar de «Sociedade civil global» ou «opinião pública mundial». A globalização não se encontra apenas «lá fora», mas também «cá dentro» [cfr., A. Giddens, ob. cit., pp. 75 e 76]: transforma a vida quotidiana e, por conseguinte, mobiliza movimentos locais e resistências que defendem as tradições (…) contra a intrusão [das] ideias [*de fora*] e [dos] problemas globais. O recrudescimento do nacionalismo, os movimentos étnicos, as mobilizações religiosas [e] o fundamentalismo islâmico (…) são encarados como uma reacção a essa intrusão [cfr., M. Castells, *A Era da Informação*, Vol. II, *O Poder da Identidade*, 2.ª ed., Lisboa, 2007, pp. 85 e ss.]. Ao mesmo tempo, [mas em sentido contrário, os] movimentos de solidariedade mobilizam-se pró activamente sobre temas «distantes»". D. Della Porta, ob. cit., pp. 264 e 265.

[122] Nuno M. Ferreira, *O Dilema da União Europeia*, *in* APCP, ob. cit., p. 40.

[123] *Idem, Ibidem*, pp. 39 e 40.

[124] O debate sobre a globalização refere-se, sobretudo, à cada vez menor capacidade dos Estados nacionais para intervir em processos de desenvolvimento económico e financeiro, e na crescente interacção cultural. Existe, porém, outra dimensão, mais política. Perante as novas formas de risco, dos desafios e das desigualdades que atravessam fronteiras nacionais e diminuem a capacidade das estruturas políticas existentes, aumentam também as tentativas de cooperação para lhes fazer frente através da construção de instituições supranacionais. Cfr., D. Della Porta, ob. cit., p. 263 e A. Giddens, ob. cit., pp. 75 e 76. Nesse sentido, Nuno M. Ferreira, ob. cit, p. 39, escreve: "a resistência a esta pressão já não se pode fazer sem o relançamento de um modelo económico e social alternativo, que preserve e alargue à

à frente como é que, eventualmente, se podem resolver alguns destes problemas no plano ou no nível do *Estado*, a contento da maior parte dos *interessados*[125].

9.2. A vigilância

Nos últimos anos, a cibernética e a electrónica providenciaram *meios* de recolha, armazenamento e comunicação de informação, que hoje atingem níveis anteriormente desconhecidos. As pessoas que governam, por intermédio desses meios, conseguem exercer "muito maior vigilância sobre uma população (…) cada vez mais empobrecida e potencialmente rebelde. [Na verdade,] a tecnologia tal como a conhecemos, o sistema industrial integrado de técnicas, máquinas, pessoas e recursos, não é propriamente neutra[;] é uma ferramenta (…), criada no interesse da classe dominante, que nunca foi supost[o] servir para [satisfazer] as nossas necessidades e desejos [políticos], mas antes para manter e expandir o controlo da ordem dominante"[126].

Por isso, se M. Castells[127] pode afirmar que "os relatórios sobre a crescente ameaça à privacidade dizem menos respeito ao Estado enquanto tal[128] do que às organizações empresariais e às redes privadas de informação[129] ou aos aparelhos burocráticos públicos que seguem uma lógica própria em vez de actuar em nome do Governo", então é porque as pessoas que *governam* formal e/ou substancialmente, *em*

escala mundial as conquistas sociais e que seja capaz de inovar radicalmente as políticas de intervenção pública e repropor o trabalho – e o pleno emprego – como elemento central de civilidade". Sobre a natureza de um futuro Estado ciberdemocrático mundial, cfr., Pierre Lévy, ob. cit., pp. 171 e ss.

[125] Cfr., *infra*, Cap. IV, *passim*.

[126] W. Landstreicher, *A Rede de Dominação. Análises Anarquistas das Instituições, Estruturas e Sistema de Dominação e Exploração para serem Debatidas, Desenvolvidas e Postas em Prática*, s. l., 2007, p. 37.

[127] M. Castells, *A Era da Informação*, Vol. II, 405.

[128] Em boa verdade, M. Castells não se mostra muito preocupado com o Estado: "os Estados sempre recolheram (…) informações sobre os seus cidadãos, muitas vezes através de expedientes rudimentares mas brutalmente eficazes. É certo que os computadores alteraram qualitativamente a capacidade de cruzamento de dados, combinando informações sobre segurança social, saúde (…), residência e emprego. Mas [não é menos certo que, de uma maneira geral, as pessoas sempre viveram na dependência] de arquivos de informações sobre residência, trabalho ou qualquer [outro] domínio da sua relação com o Governo". *Idem, Ibidem*.

[129] A preocupação de M. Castells é, sobretudo, com o que é *novo*: "*a verdadeira questão é [a] recolha de informações sobre as pessoas por empresas comerciais e organizações de todos os tipos e na criação de um mercado para essas informações.* Muito mais que o bilhete de identidade, o cartão de crédito está ameaçar a privacidade das pessoas. É o instrumento pelo qual a vida dos indivíduos pode ser classificada, analisada e transformada em objecto *marketing* (ou de chantagem) (…). *Em vez de um «Grande Irmão» opressor, temos uma série de «irmãzinhas» que procuram ser simpáticas, estabelecendo uma relação pessoal connosco por saberem quem somos, invadindo as nossas vidas sob os mais variados aspectos*. O que os computadores fazem é viabilizar a recolha, processamento e utilização, para fins específicos, de um enorme conjunto de informações individualizadas (…) de milhões de pessoas". *Idem, Ibidem*, pp. 405 e 406.

vez de centralizarem o controlo, descentralizaram a vigilância[130] ou, dito de outra maneira, *descentralizaram o poder sem perderem o controlo*[131].

Este facto é muito visível, designadamente no que respeita aos *media*: na relação entre a Sociedade e os *media* sobre o Estado; e entre os *media* e o Estado sobre a Sociedade[132].

No primeiro caso, os *media concorrem com a Sociedade para vigiar o Estado*: "a crescente independência jurídico-financeira e tecnológica dos *media*, coloca nas suas mãos a faculdade de espiar o Estado [ou melhor, as pessoas que têm assento nos respectivos órgãos], e de fazê-lo em nome da Sociedade e/ou de grupos de interesses específicos (…). Certamente que as revelações ou as bisbilhotices dos *media* sempre representaram uma ameaça para o Estado e um mecanismo de defesa para os cidadãos. Mas as novas tecnologias e o novo sistema dos *media* aumentaram exponencialmente a vulnerabilidade do Estado, não só [em relação] aos *media* como, por essa via, aos negócios e à Sociedade em geral. [Por isso, e]m termos históricos relativos, o Estado de hoje é mais vigiado que vigilante"[133]. No segundo caso, os *media* são *cúmplices do Estado na vigilância da Sociedade*: cabe-lhes promover constantemente, ora um clima de *entretenimento* a partir de *reality shows* (v. g., *"O Big Brother"* ou *"A Casa dos Segredos"*), ora um clima de *medo* (designadamente, *o medo de terroristas*) que servem, cada um à sua maneira, para fundamentar o *apoio democrático* à *vigilância* e, por intermédio dela, à *repressão*[134] – à repressão *das pessoas que não governam*, bem entendido.

Em resumo, a *necessidade* e a *possibilidade* de *vigiar o outro* encontram-se amplamente difundidas na Sociedade[135]. Um dos aspectos mais curiosos desta espécie de controlo, é o facto de ela se ter *normalizado* com o passar do tempo. Na verdade, *habituámo-nos* a ser vigiados e tratados como presos[136]. A tal ponto, que há mesmo quem não consiga imaginar-se a viver de outro modo[137], e quem pretenda que todos

---

[130] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 406.

[131] Cfr., W. Landstreicher, *A Rede de Dominação*, p. 37.

[132] Cfr., M. Castells, *A Era da Informação*, Vol. II, p. 406.

[133] *Idem, Ibidem*, pp. 406 e 407.

[134] Cfr., Kellen Kass, *A repressão como estratégia estatal*, *in* Vários, Saltar para o Desconhecido, 2, s. l., 2008, p. 11, col. 2.

[135] M. Castells, *A Era da Informação*, Vol. II, p. 408.

[136] W. Landstreicher, *A Rede de Dominação*, pp. 60 e 61, estabelece esse paralelismo nos seguintes termos: "existe um lugar (…) onde uma pessoa está constantemente sob vigilância, onde cada momento é monitorizado e controlado, onde cada [um] é suspeit[o] à excepção da polícia e dos seus chefes, onde todos se presumem criminosos (…). A prisão. Mas a um ritmo cada vez mais rápido, esta descrição está tornar-se cada vez mais adequada aos espaços públicos. As zonas comerciais das (…) cidades estão sob vigilância vídeo. Guardas (…) patrulham as escolas (…), os hospitais e os museus. Somos revistados em aeroportos e estações (…). A metodologia da prisão, sendo uma das metodologias da polícia, está a ser gradualmente imposta a todo o tecido social".

[137] Em 1924, Evgueni Zamiatine, *Nós*, Lisboa, 2004, pp. 33 e 87, escreveu em relação a um futuro ficcionado – que, metaforicamente, não andará muito longe da materialização da capacidade de vigiar o

outros vivam dessa maneira, invocando razões tão diferentes como a *solidariedade*[138] e a *segurança*[139].

Admitindo então que a vigilância do outro é uma *inevitabilidade*, o problema *não é* saber como é que as pessoas que não governam podem evitar que as que governam a exerçam, *mas sim* como é que *todas* pessoas podem e devem exercê-la. Neste sentido, logo teremos oportunidade de indicar mais à frente, *como* é que a multidão pode e deve *democratizar* não só a *vigilância* propriamente dita[140], mas também o *medo*, a *prevenção* e a *repressão* nos domínios da responsabilidade política[141].

Secção II – O sistema político

10. Razão de ordem

I. De acordo com a doutrina mais autorizada [142], podemos decompor analiticamente a Sociedade contemporânea em cinco sistemas principais – *biológico-social*[143]; *ecológico*[144]; *económico-financeiro*[145]; *cultural*; e *político*. E todos eles, por

---

outro e da respectiva justificação – o seguinte: "normalmente, vivemos cada instante à vista de todos, sempre banhados em luz e cercados de paredes de vidro (…). Nada temos a esconder uns dos outros. Esta forma de viver, assim às claras, facilita a difícil e nobre missão dos guardas[;] se assim não fosse, sabe-se lá o que podia acontecer (…). É muito agradável sentir o olhar vigilante de alguém sobre o nosso ombro, alguém que está ali para evitar que dêmos um mau passo, que façamos disparates. Pode ter o seu quê de sentimental, mas penso sempre na mesma analogia: a dos anjos da guarda".

[138] Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, Vol. I, *Identidade Constitucional*, Coimbra, 2010, p. 44, considera até que "a consagração do valor da solidariedade [nos arts. 1.º; 9.º, al. d); 81.º, al. a); 103.º, n.º 2; e 61.º, n.º 2, al. d)] permite afirmar que a Constituição (…) acolhe o entendimento judaico-cristão pelo qual a cada homem é confiado o encargo de velar pelos restantes, segundo uma dimensão relacional que faz de todo o homem «guarda do seu irmão»". Sobre o conceito de *solidariedade política* – tal como a entendemos –, cfr., *infra*, n.º 140.

[139] Os processos de vigilância são, na maior parte dos casos, impostos "através do medo, e as autoridades justificam-no com a nossa necessidade de protecção – de criminosos, de terroristas, das drogas e da violência. [A verdade, porém, é que a]os olhos dos líderes (…), *nós* somos os criminosos e terroristas, *nós* somos os monstros – potencialmente, pelo menos. Afinal, somos *nós* que el[e]s estão a policiar e a monitorizar. Somos *nós* que somos observados em câmaras de vídeo e revistados em estações (…). A regra do medo é tal que a ordem social chega a solicitar a nossa ajuda no nosso próprio policiamento. (…) Além disso, existem dezenas de programas que encorajam o «chibanço» – um elemento também ele reminiscente das prisões, em que as Autoridades procuram e recompensam chibos". W. Landstreicher, *A Rede de Dominação*, pp. 60 e 61.

[140] Cfr., *infra*, n.º 162.

[141] Cfr., *infra*, n.º 163 e ss.

[142] Cfr., António J. Fernandes, *Introdução*, p. 49; J. Adelino Maltez, *Metodologias da Ciência Política.O Estado à Procura do Político*, Lisboa, 2007, p. 467.

[143] O sistema biológico-social assegura a *renovação natural* e *social* das gerações. No que respeita à renovação *natural*, para que as Sociedades existam e perdurem é necessário que um *certo* número de pessoas as constitua e renove de geração em geração. Cfr., António J. Fernandes, *Introdução*, p. 49. E por um *certo* número entenda-se que não deve haver pessoas *a mais* ou *a menos*. Quanto ao problema das

sua vez, podem ser agrupados e decompostos, respectivamente noutros sistemas[146] e subsistemas[147].

II. Isto significa, que o ambiente de *um* sistema social é constituído pelos *outros* sistemas sociais, *internos* e *externos*, com os quais está em interacção constante[148]. Assim, em bom rigor, qualquer *sistema político*, deveria ser sempre analisado tendo em atenção as relações que estabelece *consigo próprio* e reciprocamente com *todos* os outros sistemas sociais[149].

Em todo o caso, a análise dos *fenómenos políticos* não tem que ser necessariamente uma análise sistémica *total*[150] ou, no mínimo, *parcial*[151]. Podem existir

---

pessoas *a mais*, Thomas Malthus, em *Ensaio sobre o Princípio da População*, publicado em 1798, "defendeu a tese de que a população revela uma tendência para crescer muito mais rapidamente do que as subsistências. Esta tendência natural (…) seria contrariada por alguns movimentos, por meios repressivos, como as guerras, as epidemias, as crises de carência (…) que [nos finais] do séc. XVIII, já não actuavam do mesmo modo, com a mesma violência, com que tinham actuado anteriormente; e, por isso, tornar-se-ia necessário acrescentar a esses meios repressivos meios preventivos, que consistiriam em restrições voluntárias de natalidade. [Não obstante,] T. Malthus não observou com rigor bastante as realidades e assentou toda a sua construção no conhecimento de casos puramente marginais, como eram aqueles que respeitavam à vida económica da Inglaterra e dos EUA naquela época[:] por um lado, estudou o crescimento das subsistências na Inglaterra, por outro lado, estudou o crescimento da população nos EUA. É claro que [aqui,] um país novo, com largas áreas para explorar, o crescimento da população era mais rápido; e foi esse facto que impressionou T. Malthus, o qual também não teve em conta a influência dos processos técnicos no crescimento das subsistências". Soares Martinez, ob. cit., pp. 183 e 184.

[144] O sistema ecológico pode ser definido pela *acção de habitar*. As relações de uma população com o meio natural, as relações de vizinhança, os processos de migração e de deslocação, constituem algumas das variáveis deste sistema. Cfr., António J. Fernandes, *Introdução*, p. 49.

[145] O sistema económico "é relativo à actividade de produção e de troca de bens e serviços (…). O modo de subsistência, a divisão e organização do trabalho, as relações de produção (…) dependem deste sistema*". Idem, Ibidem*. O sistema financeiro, por sua vez, assegura essencialmente a circulação do dinheiro entre os agentes económicos – as instituições financeiras, os aforradores e os investidores – canalizando a poupança de uns para o investimento dos outros, através da negociação no mercado de capitais de produtos de investimento e de crédito.

[146] Se agruparmos, v. g., o sistema cultural e o sistema político, podemos chegar ao conceito de *cultura política* que vamos definir como o conjunto de atitudes, de normas, de crenças, de procedimentos e de símbolos que são partilhados pelos membros de uma Sociedade acerca dos fenómenos políticos. Cfr., Giacomo Sani, *Cultura Política*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 1, p. 306, col. 1.

[147] Assim, p. ex., o sistema político abarca o sistema de governo (cfr., *supra*, n.º 4), o sistema partidário (cfr., *infra*, n.º 28.5) e o sistema eleitoral (cfr., *infra*, n.º 72.1).

[148] Cfr., António J. Fernandes, *Introdução*, p. 50.

[149] J. P. Lassale, ob. cit., p. 31, observa neste sentido: "um sistema político não se reduz ao estudo das instituições [políticas]. Os mecanismos do poder, o comportamento dos indivíduos ou dos grupos, não se compreendem a não ser por referência à Sociedade global em que se inserem, às suas estruturas e à sua ideologia (…). O (…) significado da democracia (…), com os seus órgãos, os seus códigos e os seus mitos, só pode ser esclarecida sob condição de ser colocada numa perspectiva sociológica. São as relações de produção, o estado das técnicas, as situações respectivas dos diferentes grupos sociais, que, em definitivo, dão um sentido ao dado institucional e o mantêm em estado de evolução permanente".

[150] Acerca da interacção dos sistemas sociais, *em geral*, a partir da perspectiva muito em voga do poder hegemónico do sistema *económico*, cfr., D. Della Porta, ob. cit., p. 265. Quanto à interacção desses

fundadas razões para adoptar uma metodologia diferente e circunscrever o estudo deste ou daquele fenómeno político às fronteiras do respectivo sistema. É por isso mesmo, que vamos olhar para *alguns* elementos do sistema político, abstraindo-os, tanto quanto possível, das respectivas interacções com a *generalidade* dos outros sistemas sociais, especialmente com os sistemas *económico* e *financeiro*, facto que reunirá, só por si, o consenso crítico da generalidade dos marxistas e de muitos não marxistas[152]. O certo porém, é que a matéria objecto da tese e a metodologia que seguimos durante a investigação impediram que, *razoavelmente*, pudéssemos ter seguido por outro caminho[153]. De resto, estamos em crer que se trata de um método é muito defensável tanto na *teoria*[154], como na *prática*[155].

---

sistemas, também *em termos gerais*, mas do ponto de vista do sistema *cultural*, concretamente do subsistema da *comunicação*, do *"poder comunicacional"*, cfr., José J. Barreiros, *Democracia, Comunicação e Media*, Lisboa, 2012, pp. 45 e ss.

[151] No que respeita à interacção entre os sistemas *biológico*, *ecológico* e *económico*, na questão concreta da *humanidade excedentária e da pobreza urbana*, cfr., Mike Davis, *Planeta de bairros de lata: a involução urbana e o proletariado informal*, *in* Bruno Peixe Dias e José Neves(Coord.),, A Política dos Muitos, Povo, Classes e Multidão, Lisboa, MMX, pp. 197 e ss.

[152] No mesmo sentido do texto, J. P. Lassale, ob. cit., pp. 56 e 57, escreve o seguinte: "deixemos de lado (…) o problema (…) das (…) relações (…) do poder político (…) com o poder económico. Não vamos (…) cair em subestimar a sua importância, pois a chave de todo o sistema político consiste em definitivo em descobrir quem é o real detentor do poder. Eis uma pesquisa tão velha como a própria Ciência Política, e que exige, para lá das aparências, uma análise exaustiva da realidade social (…). Mas (…) não é esse o nosso objectivo, embora necessariamente tenhamos de vir a encontrar, no itinerário que vamos seguir, estes problemas fundamentais da localização do poder a que fizemos agora alusão. Abstraí[mo-nos, portanto,] deste *arriére-plan* económico, que se pressente por detrás do sistema político".

[153] Mas olhando para o sistema político inserido no ambiente do *todo* social é evidente que, primeiro, o seu ambiente é *constituído*, não só pelos restantes quatro sistemas da respectiva Sociedade global que formam o seu ambiente *intra-societal*, mas também pelos cinco sistemas – incluindo, portanto, os sistemas políticos – das outras Sociedades globais que integram o seu ambiente *extra-societal*; e que, segundo, ele está constantemente em *interacção recíproca* com todos os outros sistemas sociais. Nas palavras de Adriano Moreira, *Ciência Política*, pp. 102 e 103., o "sistema político está mergulhado num ambiente que o sujeita a desafios aos quais deve responder (…). O *ambiente* deve ser dividido, para fins de análise, em *ambiente externo* e *ambiente interno*: o primeiro abrange todos os sistemas exteriores à Sociedade global em exame, com os quais está presumivelmente em relação (…); o segundo compreende todos os sistemas internos que abarcam a mesma Sociedade global (…). Daqui resulta a noção de *ambiente global* (*total environment*), na qual mergulha o sistema político, aberto em constantes trocas com esse ambiente (*inputs-outputs*)".

[154] De um ponto de vista *teórico*, desde as primeiras projecções sistémicas que se observa que "a própria ideia de um sistema sugere que podemos separar a vida política do resto da actividade social, pelo menos com objectivo analítico, e examiná-lo como se fosse, no momento, uma entidade autónoma, circundada pelo meio ambiente e estrutura nos quais opera, sendo, no entanto, claramente diferenciável destes". David Easton, *Uma tentativa de análise dos sistemas políticos*, *in* Sociologia Política, II, Organiz e Intr. Maria Stella de Amorim, Rio de Janeiro, 1970, pp. 23 e 24.

[155] Numa perspectiva *prática* e *actualista*, temos de concordar neste ponto com G. Pasquino, *Sistemas Políticos Comparados*, Cascais, 2005, p. 5: "numa época em que muita gente parece acreditar que a globalização (…) também alterou a capacidade dos sistemas políticos nacionais e dos seus cidadãos (…) para a tomada de decisões colectivas significativas, este [trabalho também] defende a importância (…) [do] conhecimento [dos] sistemas políticos nacionais. De facto, na maior parte dos casos, não só as políticas públicas marcantes são tomadas nos e pelos sistemas políticos nacionais e influenciadas (quando não, por vezes, determinadas) pelo voto dos seus cidadãos, como também são os sistemas políticos

Mas isto não quer dizer – claro está –, que tenhamos considerado o nosso sistema político como um "sistema fechado ou inteiramente auto-suficiente só em interacção consigo mesmo"[156], até porque não há nenhum sistema que possa estar nessas condições. Como escreve a propósito Adelino Maltez[157], "um *sistema político*, enquanto processo de interacções que visa uma *atribuição autoritária de valores*, tem de ser visto como uma unidade inserida num ambiente, donde, por um lado, recebe entradas (*inputs*), entre os apoios e as exigências que se articulam, agregam e manifestam pela acção de grupos de interesse, grupos de pressão, movimentos e partidos políticos e, para onde, por outro [lado], deve emitir saídas (*outputs*) para que entre o ambiente e o sistema se gere um fluxo contínuo que [lhe] permita (…) ser um sistema aberto e evolutivo, mantendo embora a respectiva autonomia". O que queremos dizer, portanto, é que neste trabalho, não teria qualquer sentido procurar olhar para todos os sistemas sociais e para as respectivas interacções, com a mesma atenção com que olhamos para alguns elementos do sistema político, designadamente os elementos normativos, e do sistema cultural, concretamente as TIC.

III. Compreende-se a opção que tomámos, desde logo por razões de *eficiência* e de *eficácia*. Só para discutir todo o *sistema eleitoral*, "«seriam necessários mais 30 anos, e talvez chegássemos ao fim desse tempo sem nada prático, apenas com mais uma teoria»"[158]. Por isso mesmo, o sistema político vai interessar-nos, fundamentalmente, como um *enquadramento sistémico* ou como uma *grelha* onde procuramos *primeiro, identificar os respectivos elementos*; *depois, as instituições nucleares da forma de governo em vigor*; e, por fim, expor *uma* das vias possíveis para a respectiva *superação* ou, pelo menos, *mutação*[159]. Nesse sentido, temos que ter presente que um dos objectivos da tese é demonstrar como é que as TIC podem contribuir, *decisivamente*, para a *projecção* e *concretização* de *um* modelo de forma de governo a partir dos alicerces institucionais que sustentam e traduzem a forma de governo constituída[160], e não um qualquer outro aspecto do sistema político português *globalmente* considerado. Dito isto, fica naturalmente justificada a razão porque existem tantas referências ao Direito e às TIC numa tese de Ciência Política.

---

nacionais, com as suas políticas e decisões, que constituem os ingredientes fundamentais de que é feita a globalização".

[156] António J. Fernandes, *Introdução*, p. 51.

[157] J. Adelino Maltez, *Metodologias*, pp. 219 e 220.

[158] Jorge Lacão, *Para discutir o sistema todo de novo, seriam necessários mais 30 anos*, *in* Diário de Notícias, O Estado do Parlamento e as Contas da Presidência da República, Lisboa, 2011, p. 158.

[159] Cfr., *supra*, n.º 3.1.

[160] Cfr., *supra*, n.º 5.

Subsecção I – O conceito de sistema político

11. O poder

I. O poder pode ser definido, de uma forma crua, como "o domínio de homens sobre homens" [161] / [162] . Mas é preciso "distinguir entre o poder como simples possibilidade (poder potencial) e o poder efectivamente exercido (poder em acto)"[163].

O poder *potencial* é "a possibilidade de eficazmente impor aos outros o respeito da própria conduta ou de traçar a conduta alheia" [164]. Neste sentido, existe poder "sempre que alguém tem a possibilidade de fazer acatar pelos outros a sua própria vontade, afastando qualquer resistência exterior[165] àquilo que quer fazer ou obrigando outros a fazer o que ele queira"[166]. O poder *em acto* é diferente; "é uma relação entre comportamentos (…). Quando, no exercício do poder, a capacidade de determinar o comportamento dos outros é posto em acto, o poder (…) transforma[-se], passando de simples [susceptibilidade] (poder potencial) [a] poder efectivamente exercido (poder em acto)"[167].

II. Isto significa, portanto, que "o principal elemento dos sistemas políticos é a *sede do poder*, e todo o processo político se traduz essencialmente numa luta pela sua ocupação e manutenção" [168]. É por isso mesmo, que é absolutamente necessário distinguir claramente a *sede do exercício* – que se situa no "órgão ou conjunto de órgãos sem o consentimento dos quais o poder não está disponível"[169]/[170]–, da *sede de apoio* –

---

[161] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 292.

[162] Acerca da tipologia das *fontes* e dos *instrumentos* do poder, John K. Galbraith, *A Anatomia do Poder*, Lisboa, 2007, pp. 20 e 22, observa o seguinte: "o poder obedece solidamente, de modo secular à regra dos três. Há três instrumentos para o exercer ou forçar (…), o poder condigno, compensatório e condicionado. (…). Por detrás desses três instrumentos para o uso do poder assentam as três fontes do poder – os atributos ou instituições que diferenciam os que exercem o poder dos que a ela se submetem. Estas três fontes são a personalidade, a propriedade (…) e a organização".

[163] Mario Stoppino, *Poder*, *in* N. Bobbio, *et al*., Dicionário de Política, Vol. 2, p. 934, col. 2.

[164] Marcello Caetano, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, p. 5.

[165] Trata-se de uma noção que peca por defeito, na medida em que não refere o *afastamento das resistências interiores*. Cfr., *infra*, n.º 91.1, III.

[166] Marcello Caetano, *Manual de Ciência Política*, p. 5.

[167] M. Stoppino, *ibidem*.

[168] A. J. Fernandes, *Introdução*, p. 150.

[169] *Idem, Ibidem*.

[170] A doutrina, para determinar onde é que se situa a sede de exercício do poder, recorre normalmente ao conceito de *sistema de governo* e à *Constituição*. Os *sistemas de governo de desconcentração de poderes*, "caracterizam-se pela interdependência dos órgãos políticos, assim como pela independência recíproca na base da pluralidade e na existência de controlos entre os vários órgãos". M. Proença de Carvalho, *Manual de Ciência Política e Sistemas Políticos e Constitucionais,* 2.ª ed. (actualizada e ampliada), Lisboa, 2008, p. 84. Quanto ao elenco dos sistemas de governo de desconcentração de poderes – governo presidencial ou presidencialista; governo directorial governo orleanista; governo semipresidencialista; e governo parlamentar, nas modalidades de governo parlamentar de gabinete, governo parlamentar de assembleia e

que "diz respeito aos grupos, estratos sociais e classes, que estão numa relação de obediência consentida com o aparelho do poder, quer de uma maneira activa, quer de uma maneira passiva, pelo que não constituem uma resistência que implique o eventual uso da força, nem uma fonte de competição para ocupar o poder"[171] –, e ambas da *sede efectiva ou real* do poder – que se refere "aos grupos ou órgãos que desfrutam da capacidade de influenciar e, até, controlar o exercício do poder, sendo sempre difícil a sua identificação"[172].

III. Assim, o problema da determinação da sede *efectiva* do poder é sempre o de saber *quem* – de Direito e/ou de facto –, detém e/ou exerce *realmente* o poder político

---

governo parlamentar misto –, cfr., Isaltino A. Morais, J. M. Ferreira de Almeida e R. Leite Pinto, *O Sistema de Governo Semipresidencial*, Lisboa, 1984, pp. 27 e ss; M. Proença de Carvalho, ob. cit., pp. 85 e ss. De uma maneira geral, "os textos constitucionais situam a sede do exercício do poder num dos órgãos de soberania do Estado, ao qual atribuem a responsabilidade de consentir quando e em que circunstâncias o poder deve ser exercido. É este o órgão que responde perante o eleitorado pela política geral da governação do país, e é a sua preponderância em relação aos outros órgãos de soberania que permite identificar o tipo de sistema de governo. [Daí que seja] aos textos constitucionais que os autores recorrem para identificar os sistemas de governo. E, conforme os órgãos legalmente proeminentes do aparelho do Estado são o Parlamento e o Governo, o Chefe do Estado (…) ou a Assembleia Parlamentar, assim nos encontramos perante sistemas de governo parlamentares, sistemas de governo presidencialistas e sistemas de governo de convenção ou assembleia, cada um dos quais com características próprias que os tipificam. Entre os sistemas parlamentares e os sistemas presidencialistas, existem sistemas mistos com pendor parlamentar ou presidencialista". A. J. Fernandes, *Introdução*, p. 151. Assim, "não obstante todas as diferenças entre sistemas de governo semipresidenciais – acerca dessas diferenças em sete Estados europeus (Finlândia, Islândia, Alemanha (República de Weimar), Portugal, Áustria, França e Irlanda), cfr., M. Duverger, *Xeque-Mate. Análise comparativa dos sistemas políticos semi-presidenciais*, Lisboa, 1979; M. Proença de Carvalho, ob. cit., pp. 87 e ss –, é possível surpreender alguns traços gerais mais ou menos comuns aos vários sistemas assim qualificados (…): a) eleição do Chefe de Estado por sufrágio popular directo; b) efectivo poder de dissolução parlamentar conferido ao PR; c) atribuição ao Chefe de Estado de certas faculdades constitucionais, que lhe conferem poderes de intervenção no sistema de governo, isto é, funções de fiscalização, supervisão e regulação do sistema de governo (…) o que lhe permite, nomeadamente, controlar a actividade do Governo; d) existência de três órgãos politicamente activos; e) formação do Governo em função dos resultados eleitorais para o Parlamento, dependendo a sua sobrevivência da confiança parlamentar[, ou seja,] o Governo é responsável politicamente perante o Parlamento". M. Proença de Carvalho, ob. cit., pp. 351 e 352. Uma vez que todas estas características se verificam no sistema de governo português, não nos custa nada considerar que se trata de um sistema semipresidencialista, porque não nos parece que a discussão do problema ainda tenha hoje, a importância que teve no passado. Cfr., as referências bibliográficas sobre o problema, indicadas por Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 613 e 614. De resto, a maioria da doutrina inclina-se neste sentido. Cfr., Isaltino A. Morais, *et. al.*, ob. cit., pp. 85 e ss; M. Rebelo de Sousa, *O Sistema de Governo Português*, 4.ª ed. revista e actualizada, Lisboa, 1992, pp. 103 e ss. Mas existem outras posições sobre esta questão. Assim, v. g., Cristina Queiroz, *O Sistema Político e Constitucional Português*, AAFDL, Lisboa, 1992, p. 67 , conclui que "a originalidade do sistema de governo português (…) radica (…) no *governamentalismo* com destaque para os poderes institucionais do PM"; daí falar em "*presidencialismo do Primeiro-Ministro*". Para Gomes Canotilho, Direito Constitucional, p. 597 e ss, trata-se de um sistema misto parlamentar presidencial, institucionalizado pela Constituição de 1976 que, mais tarde, a LC n.º 1/82 veio acentuar. Para uma síntese das principais linhas de força do nosso sistema de governo, cfr., M. Proença de Carvalho, ob. cit., pp. 351 e 352.

[171] A. J. Fernandes, *Introdução*, p. 150. Cfr., Adriano Moreira, *Ciência Política*, pp. 151 e ss.

[172] A. J. Fernandes, *Ibidem*.

numa determinada Sociedade; dito de outro modo, "seja qual for a semântica constitucional, é onde estiver um poder, oculto ou declarado, jurídico ou apenas de facto, que possa impor em vez de obedecer, que está o governo, seja qual for a terminologia"[173].

12. A Política

I. Percorrendo alguns dos significados que os Autores atribuem à palavra *Política*[174], vamos colocar em destaque a fórmula que a sintetiza como "*o conjunto das razões de obediência e das razões de revolta*"[175]. Poderá observar-se – de imediato e com razão –, que esta noção não abarcará a totalidade dos fenómenos políticos. Deveríamos ter então, por esse motivo, dado antes relevo a uma outra definição de Política? Se não a uma noção que salientasse a ideia de que a Política é uma *técnica*, ou uma *arte*, designadamente "«a arte de mentir a propósito»"[176], pelo menos a uma definição que a destacasse como uma *actividade*, concretamente a "actividade de «afectação imperativa de valores a uma Sociedade»"[177] ou "a «*actividade humana de tipo competitivo que tem por objecto a conquista, a manutenção e o exercício do poder no âmbito da Sociedade*»"[178]? Claro está que não discutimos que a Política deve ser definida como a actividade de competição permanente para conquistar, manter e exercer o poder de atribuir de forma autoritária, valores sociais[179]. Se damos importância à fórmula que a designa como "o conjunto das razões de obediência e das razões de revolta", isso resulta apenas do facto de, dado o objecto da tese, ser esta a ideia que é necessário termos sempre presente.

II. E que *razões* são essas que circunscrevem o âmbito da obediência e da revolta? Acerca disso, não temos uma "visão redutora e totalitária que possa ser reconduzida à ideia de que tudo [é] político, como durante o séc. XX chegou a ser

---

[173] Adriano Moreira, *O Novíssimo Príncipe*, p. 157. Assim, p. ex., "a Constituição de 1933 era um documento mais preocupado com a imagem do que com a realidade do sistema político. Por isso muitas vezes concluí, com outros, (…) pela sua falta de autenticidade. O ponto mais conhecido é que, (…) definindo como figura principal o Chefe de Estado, ninguém duvidava de que o poder estava no Presidente do Conselho, que decidia o provimento da Presidência da República, e dialogava directamente, até à conspiração de 1961, com as Forças Armadas. Daí em diante as coisas passaram-se diferentemente, mas o *poder* nunca esteve onde a Constituição o dizia". *Idem, Ibidem*, pp. 87 e 88. Nos nossos dias, e independentemente da melhor qualificação do nosso sistema de governo, o certo é que, como justamente observa José Fontes, *Da função eleitoral*, *in* Eleições 13, p. 242, as "direcções partidárias [são] muitas vezes consideradas como [as] verdadeiras sedes do poder político".

[174] Cfr., N. Bobbio, *Política*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 2, pp. 954 e ss; M. Duverger, *Introdução à Política*, Lisboa, 1974, pp. 11 e ss.

[175] Fernando Savater, *Política para um Jovem*, Lisboa, 1993, p. 30.

[176] Voltaire, s. o. i., *apud* J. P. Lassale, ob. cit., p. 24.

[177] David Easton, *apud* G. Pasquino, *Curso de Ciência Política*, Cascais, 2008, p. 16.

[178] Freitas do Amaral, *História das Ideias Políticas*, Vol. I, Coimbra, 1998, s. p., *apud* M. Proença de Carvalho, ob. cit., p. 15.

[179] Cfr., Adriano Moreira, *Ciência Política*, p. 102.

professado por algumas correntes doutrinárias"[180], e que hoje se encontram, na matriz originária, definitivamente ultrapassadas[181]. Mas também não cremos que seja mais acertada a opinião *aparentemente* ingénua, segundo a qual "tudo o que tenha a ver com [os] afectos, [as] emoções, a procura do belo, a inexorabilidade da morte, o transcendente ou a fé, estará inevitavelmente excluído do objecto da Política"[182]/[183]. Estamos mais perto dos que pensam que "«há poucas coisas que não se podem pensar em Política»"[184], embora também não afirmemos, sem mais, que "«quase todas elas têm que ver com o amor, a morte e Deus[, e que t]udo o que gera a meditação sobre estes três temas está antes, ao lado e depois de toda a Política»"[185]. Com efeito, se isto fosse um facto verificável empiricamente, então muitos dos conflitos do passado e do presente não seriam *também* conflitos de natureza Política. Enfim, somos da opinião de

[180] M. Proença de Carvalho, ob. cit. p. 15.

[181] Concretamente a corrente comunista, a fascista e a nacional-socialista. "O cidadão total e o Estado total são as duas faces da mesma moeda; consideradas uma vez do ponto de vista do povo e outra vez do ponto de vista do príncipe, têm em comum o mesmo princípio: que tudo é política, ou seja, a redução de todos os interesses humanos aos interesses da polis, a politização integral do homem, a resolução do homem no cidadão, a completa eliminação da esfera privada na esfera pública, e assim por diante". N. Bobbio, *O Futuro da Democracia*, p. 55.

[182] M. Proença de Carvalho, ob. cit. p. 15.

[183] Assim, p. ex., na Alemanha, entre 1933 e 1945, fez-se no domínio das Belas-Artes, especialmente na pintura e na escultura, uma opção muito clara por uma concepção estética do *Homem novo* nacional-socialista. Tratava-se de estender, a vários domínios, uma "«estetização da política», praticada metodicamente [também] pelos fascismos europeus nos anos vinte e trinta [do séc. XX]". Walter Benjamin, *L´Oeuvre D´Art à L´Époque de sa Reproductibilité Technique*, *in* Walter Benjamin, Oeuvres, Vol. III, Paris, 2000, p.113, *apud* G. Didi-Huberman, ob. cit., p. 62. Por sua vez, Marlis Steinert, *Hitler*, Lisboa, 2006, p. 43, escreve a propósito: "uma leitura do *Mein Kampf* mostra que [as] correntes [vanguardistas] eram para Hitler a expressão de uma arte e de um mundo cosmopolitas que rejeitava como sendo estranhos ao povo – o que levou [mais tarde] o *III Reich* a denunciar e a eliminar a arte «degenerada»". Cfr., Adolf Hitler, *A Minha Luta*, 4.ª ed., São Paulo, 2005, pp. 192 e ss. Um dos efeitos colaterais mais perniciosos desta opção, traduziu-se na *destruição* de muitos trabalhos, v. g., de pintura *expressionista* – corrente artística que deforma a realidade para lhe conferir mais força expressiva – considerados como exemplos de *arte degenerada*. Até ao início da II GM, em especial na URSS, os valores subjacentes à denominada *arte socialista* foram, de certa maneira, embora com uma fundamentação diversa, no mesmo sentido. Assim, v. g., "para (…) Diego (…) Rivera, se o proletariado rejeitava o cubismo e o futurismo, não era porque não os entendesse, mas (…) porque o futurismo e o cubismo não eram revolucionários. Em suma, o papel da criação no processo revolucionário não podia ser formal, porque o formalismo não tinha espessura ideológica, e uma revolução não é o momento para neutralidades. O lugar da criação, o lugar da sua realidade, devia então ser a própria revolução, e a sua forma a descrição tão realista quanto possível do processo de transformação política e social. A revolução deixava de ser uma questão formal no momento em que se materializava na realidade e, portanto, a arte, de então em diante, para ser revolucionária, tinha de readquirir a humildade do realismo da narração e da exaltação do socialismo. [Em todo o caso, é preciso referir que o] debate em torno do realismo, no interior do campo socialista, não se limitou (…) a esta imposição política do realismo socialista". Luís Trindade, *Vanguardismos e Realismos. O Lugar da Realidade no Tempo da Revolução*, *in* António Reis (Coord. cientifica), ob. cit., pp. 120 e 121.

[184] Pacheco Pereira, *O Nome e a Coisa*, 2.ª ed., Lisboa, 1997, p. 244, *apud* M. Proença de Carvalho, ob. cit. p. 16.

[185] *Idem, Ibidem*.

que *tudo pode ter que ver com a Política*[186]. E o amor, a morte e Deus não só *podem*, como muitas vezes *são* a Política; e são-no, sempre que sejam tidas em consideração nos domínios da teoria e/ou da prática políticas.

13. O sistema

I. Podemos definir *sistema* – qualquer sistema –, como "um conjunto de elementos interdependentes que formam um todo, ligados entre si por relações tais que, se [um deles for modificado, os outros] também o serão e consequentemente, todo o conjunto será afectado"[187]. É neste sentido que se fala em *sistema de Direito* – o sistema de normas de conduta social assistido de protecção coactiva[188] –, ou em *sistema informático* – o sistema constituído por um ou mais computadores e *software*, que executam o processamento automático de dados e informação. Neste sentido, portanto, até o ser humano é um sistema.

II. Numa acepção *ampla*, *um* sistema político é um "qualquer conjunto de instituições, grupos ou processos políticos caracterizados por um certo grau de interdependência recíproca"[189]. Mas, como "na Ciência Política contemporânea (…) quando se fala de sistema político e da «análise sistémica» da vida política, se faz referência a uma noção e a um procedimento de observação caracterizados por específicos requisitos metodológicos e por âmbitos precisos de uso"[190], é necessário designá-lo em sentido *próprio*. Em decorrência, a generalidade da doutrina aceita que "«pode denominar-se sistema político àquelas interacções através das quais se atribuem/se dispõem de forma vinculativa/de forma imperativa (…) valores (materiais e simbólicos) [numa] determinada Sociedade[. É] isto (…) o que distingue o sistema político dos outros sistemas que formam o seu meio (ambiente)»"[191].

---

[186] É por esta razão, que o significado da expressão "anti-política do medo" – cfr., Panayota Gounari, ob. cit., *passim* – é, no mínimo, totalmente incompreensível. De resto, o que seguramente existe em Política é uma *política do medo*. Mas, claro está, todos podemos ter uma visão *idílica* da Política – i. é, "do poder de pessoas sobre pessoas".

[187] António J. Fernandes, *Introdução*, p.160.

[188] Na verdade, "o Direito não é um mero conjunto ou complexo de normas, mas um conjunto de normas correlacionadas e harmónicas entre si, formando um sistema, uma ordem: a *ordem jurídica*". Castro Mendes, *Introdução ao Estudo do Direito*, Lisboa, 1977, p. 42.

[189] Giuliano Urbani, *Sistema Político*, *in* N. Bobbio, Dicionário de Política, Vol. 2, p. 1163, col. 2.

[190] *Idem*, *Ibidem*.

[191] David Easton, *apud* André Freire, *Introdução: Objectivos, Teoria e Metodologia*, *in* André Freire, (Organiz.), O Sistema Político Português, Séculos XIX-XXI: Continuidades e Rupturas, Coimbra, 2012, pp. 6 e 7.

14. Noção operativa de sistema político

Tendo em atenção o alcance e o sentido de *poder, Política e sistema político*, vamos agora correr o risco de propor, para os efeitos desta tese, *uma* noção *operativa* de sistema político. Nesse sentido dizemos: o sistema político é *a espécie de interacção entre as pessoas que, por intermédio de certas estruturas, produz as decisões que constituem e/ou exprimem e/ou rejeitam, de forma imperativa, os valores subjacentes à obediência e à revolta sociais*.

Subsecção II – O quadro de elementos do sistema político

15. Razão de ordem

I. Os elementos que constituem o sistema político estabelecem entre si e na relação com o todo, ligações qualitativas e quantitativas muito diferentes. Dito de outro modo, o conceito de sistema político é "um conceito complexo que resulta da interacção entre múltiplos agentes, âmbitos territoriais e instituições, pelo que é nessa pluralidade de relacionamentos que deve ser procurada a sua «imagem precisa», bem como o modo como essa realidade pesa sobre cada variável aí presente"[192]. Por conseguinte, as modificações que venham a ocorrer nos elementos e/ou nas relações por eles estabelecidas reciprocamente e com o todo, poderão ser mais ou menos profundas. Para além disso, "o *sistema político* atende (…) mais à efectividade do que à normatividade (…) e abarca não só os órgãos e instituições formais ou constitucionais mas também as demais instituições e corporações políticas ou sociais politicamente relevantes, as forças políticas (partidos) (…), a ideologia (…) e o enquadramento exterior do Estado"[193]. Por isto, é que "uma análise dos «sistemas políticos» (…) dá (…) relevo a todos os *elementos constitutivos* de um sistema – elementos empíricos, elementos normativos e elementos ideológicos – como sejam os grupos, as instituições (Exército, Igreja), as classes (elementos empíricos), a Constituição (elementos normativos), os valores, os interesses, a cultura e a ideologia políticas (elementos ideológicos)"[194].

Dito isto, temos de colocar e resolver *quatro* problemas: o do *tempo* e do *espaço* ou território do sistema político; o da *sistematização* dos seus elementos; e o da *perspectiva da análise* desses elementos.

---

[192] J. Matos Correia e R. Leite Pinto, *A Responsabilidade Política*, Lisboa, 2010, p. 117.

[193] Jorge Miranda, *Ciência Política*, p. 37. Reinhold Zippelius, *Teoria Geral do Estado*, 3.ª ed., Lisboa, 1997, pp. 10 e ss, a propósito dos "factos e das normas como realidade do Estado", escreve o seguinte: "Por um lado, a Sociologia só pode compreender adequadamente a «realidade do Estado» se também levar em conta o facto de o comportamento humano ser orientado por um sentido e, em especial, de a acção humana ser guiada também por normas (…). Por outro lado, a ordem jurídica do Estado não é concebível como «puro» sistema de conteúdo normativo. Desta maneira, p. ex., a mudança de uma ordem jurídica para uma pós-revolucionária não é susceptível de ser compreendida de forma «puramente» normativa".

[194] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 563.

II. O espaço do sistema político português tem uma estratificação complexa com vários níveis. Além do nível *estadual ou nacional*, existem dois outros níveis: o nível *infra-estadual ou infra-nacional* e o nível *supra-estadual ou supra-nacional*[195].

O espaço *estadual ou nacional* "é o espaço jurídico próprio do Estado"[196]. Hoje, não é difícil de fixar os limites *terrestres* (cfr., art.º 5.º, n.º 1), *marítimos* (cfr., art.º 5.º, n.º 2) e *aéreos*[197] do Estado português. O que permanece por resolver é o problema dessa delimitação no *ciberespaço*.

Num nível *abaixo* do espaço estadual, existem espaços *infra-estaduais* ou *infra-nacionais*, concretamente, espaços *regionais* – as *regiões autónomas* dos Açores e da Madeira (cfr., arts. 225.º e ss) – e espaços *locais* – os *municípios* e as *freguesias* (cfr., arts. 235.º e ss).

Num nível *acima* do espaço estadual, existem espaços *supra-estaduais* ou *supra-nacionais.* Estes, por sua vez, podem ser espaços *intergovernamentais* ou *interestaduais globais* e *regionais*[198] – especialmente, o espaço das relações entre os Estados-membros da UE[199] – e espaços *transestaduais* ou *transgovernamentais*[200].

Não vamos poder prestar atenção às variadíssimas circunstâncias que decorrem para o nosso sistema político, da existência de territórios *infra-estaduais* e *supra-*

---

[195] D. Della Porta, ob. cit., p. 266.

[196] Jorge Miranda, *Manual*, T. III, p. 180.

[197] Uma vez que a Constituição não se refere ao território aéreo do Estado português, "pressupõe-se um reenvio implícito para o direito internacional onde é corrente o recurso à «delimitação horizontal» – coluna de ar situada sobre o território terrestre e marítimo (zona territorial de um Estado e à «delimitação vertical» que aponta para esse limite superior constituído pelo espaço extra-atmosférico". Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., anot. VII ao art.º 5.º, p. 230.

[198] O sistema das relações internacionais não tem como único actor o Estado-nação, preocupado, sobretudo, com uma política de armamentos capaz de lhe garantir a segurança externa. Depois da II GM e com maior intensidade a partir dos anos 60 do séc. XX, verificou-se uma pluralização dos actores nas relações internacionais. Tal facto resultou, em larga medida, do aumento exponencial do número de OIG de âmbito global – v. g., a ONU – e regional – p. ex., a UE –, que muito para além dos tradicionais objectivos ligados à segurança, como é[, ainda hoje,] o caso da NATO, prosseguem fins de natureza muito diversa, designadamente de âmbito económico e financeiro – assim, v. g., a OMC e o FMI. Cfr., D. Della Porta, ob. cit., pp. 266 e ss.

[199] Na verdade, "se a globalização económica e cultural «abarca» fronteiras, a construção de novas instituições supranacionais, como todos os processos de formação de instituições, reconstrói-as. A chamada «*europeização*» é o principal exemplo de um processo complexo de abolição dos limites internos e construção de novos para o estrangeiro. Sob o rótulo da europeização, olhou-se tanto ao processo da *construção das instituições europeias* como aos seus *efeitos na política doméstica*. Deste ponto de vista, [pode dizer-se] que isso pôs em discussão a existência de limites nítidos entre política interna e política internacional". D. Della Porta, ob. cit., p. 271.

[200] É nestes espaços, que se movem as ONG – v. g., a AI e o *Greenpeace* – e as OTRNMS (cfr., *infra*, n.º 44, IV). Cfr., D. Della Porta, ob. cit., pp. 268 e ss.

estaduais. A dimensão espacial que vamos ter presente é, apenas, a do Estado, sem prejuízo de uma ou outra referência pontual a esses outros espaços.

III. O sistema político encontra-se em mutação constante; não está parado no tempo. Tem um passado, um presente e um futuro. Tal como sucede com uma fotografia, podemos *obter* imagens de *certos* momentos do passado, do presente e até *prever*, com alguma segurança, algumas imagens do seu futuro *próximo*. Em todo o caso, vamos ter sobretudo em vista algumas das suas imagens do *presente*.

IV. Assim, no que respeita à *sistematização* dos elementos do sistema político, para efeitos desta tese, propomos o seguinte quadro[201]:

– As pessoas;

– As estruturas;

– A ideologia;

– As estruturas personalizadas;

– O Estado;

[201] Noutra sistematização, cfr., o quadro dos elementos do sistema político, nas análises de G. Pasquino, *Sistemas Políticos*, pp. 13 e ss, e de André Freire, *Introdução*, *in* André Freire (Organiz), O Sistema Político Português, pp. 8 e ss, aos trabalhos de David Easton e de Pipa Norris. Este outro quadro é, em síntese, o seguinte: 1. Comunidade política; 2. Regime; 2.1. Princípios; 2.2. Rendimento; 2.3. Instituições; e 3. Autoridades. Não o adoptámos, fundamentalmente por duas razões. Em primeiro lugar, porque não inclui autonomamente a *ideologia* entre os elementos do sistema político. E não obstante, como muito bem observa A. Marques Guedes, ob. cit., pp. 17 e 18, "uma certa maneira de encarar o Homem e a Sociedade, a posição recíproca que em razão da hierarquia de valores, por essa maneira subentendida, o Homem e a Sociedade devem ocupar, um conjunto de princípios directores, um programa de acção, um esquema de estruturas normativas e orgânicas, destinadas a valer como moldura de actividades e a funcionar como instrumentos de concretização – a noção de *ideologia* é tudo isto, e abarca todos estes aspectos. E ao abarcá-los, engloba em si, implícita e de par com outras, a noção de *sistema político*". Em segundo lugar, porque *não distingue entre elementos e perspectivas* do sistema político. Assim, p. ex., falar em *autoridades* a propósito das pessoas que ocupam os cargos donde emanam as disposições imperativas/vinculativas de valores materiais e simbólicos para uma Sociedade – cfr., G. Pasquino, *Sistemas Políticos*, p. 17; André Freire, *Introdução*, *in* André Freire (Organiz.), O Sistema Político Português, p. 10 – pressupõe, como é evidente, olhar as pessoas do ponto de vista da *forma de governo* do sistema político. Não discutindo agora a questão de saber qual é melhor maneira de proceder à sistematização das *estruturas personalizadas e não personalizadas* do sistema político, podemos dizer que na perspectiva do *sistema político*, a comunidade política é composta "por todos (…) os que estão sujeitos à distribuição imperativa/vinculativa de valores materiais e simbólicos, operada pelo sistema político". André Freire, *Introdução*, *in* André Freire (Organiz.), O Sistema Político Português, p. 8. Cfr., G. Pasquino, *Sistemas Políticos*, p. 13. Isto significa, portanto, que as pessoas que são designadas como *autoridades* também entram na composição da comunidade política. Esta, é composta pelos que governam *e* pelos que não governam e, em última análise, *todos* são governados; quer dizer, nem todas as pessoas governam, mas *todas* as pessoas são de, alguma maneira, *mais ou menos* governadas. Por isso, só quando olharmos para o elemento *pessoas*, na *perspectiva da forma de governo* do sistema político, é que tem sentido distinguir entre as pessoas que governam ou "autoridades" e as pessoas que não governam. Cfr., *infra*, n.º 55.2.

– Os partidos políticos;

– Os grupos de interesses e de pressão;

– Os grupos *para-políticos*; e

– Os NMS;

– As estruturas não personalizáveis;

– A família; e

– As comunidades virtuais;

– O Direito; e

– As decisões.

V. Por razões metodológicas, vamos proceder de imediato a uma descrição sumária de todos estes elementos. Mais à frente, logo nos debruçaremos sobre eles, na *perspectiva da forma de governo constituída*[202] e *a constituir*[203].

Divisão I – As pessoas

16. O povo

I. Podemos dizer, em resumo, que "a tradição dominante da modernidade – designadamente, T. Hobbes, J. J. Rousseau[204] e Hegel, cada um à sua maneira –, produziu o conceito de povo a partir da transcendência soberana. [Uma vez que] "a multidão era considerada caos e guerra[205], o pensamento da modernidade [vai processar a resolução do problema de duas maneiras]: por um lado, separa a multiplicidade das singularidades e unifica-a de maneira transcendental no conceito de povo; por outro

[202] Cfr., *infra*, Cap. II.

[203] Cfr., *infra*, Cap. IV.

[204] Para J. J. Rousseau, ob. cit, p. 28 (Liv. I, Cap. VI, *in fine*), "os associados (…), os membros do Estado (…) tomam colectivamente o nome de *povo*; individualmente o de *cidadãos* quando participantes na autoridade soberana, e o de *súbditos* como indivíduos sujeitos às leis do Estado".

[205] Nesse sentido, há até quem afirme: "«devemos ter presente a mesquinhez, a inconstância e a falta de equilíbrio moral da multidão. A força da multidão é cega e sem discernimento, e dá ouvidos ora à direita ora à esquerda. Será possível que as massas possam conseguir administrar os assuntos de Estado sem os confundir com os seus interesses pessoais? Que possam organizar a defesa contra o inimigo externo? Isto é absolutamente impossível, porque um plano subdividido em tantas partes quantas as mentes da massa perde o seu valor e, portanto, torna-se ininteligível e inexequível. Somente um autocrata pode conceber planos vastos, atribuindo a sua parte a cada ente no mecanismo da máquina estatal… Sem o despotismo absoluto, a civilização não pode existir, porque a civilização pode ser promovida somente sob a protecção do soberano, qualquer que ele seja, e não da massa»". Umberto Eco, *O Cemitério de Praga*, 4.ª ed., Lisboa, 2011, pp. 527 e 528.

[lado,] dissolve o conjunto das singularidades (que constituem a multidão) numa massa de indivíduos"[206].

A pós-modernidade tem mantido essa tradição.

II. No âmbito do *Direito Constitucional*, o termo povo designa o *conjunto dos cidadãos de um Estado*, cada um deles dotado de um vínculo jurídico-político de cidadania ou de nacionalidade[207]/[208], ou seja, "uma relação de pertença ou integração numa determinada comunidade estatal"[209]. Dito de outro modo, o cidadão é uma versão política-jurídica das pessoas[210] que formam "o substrato humano do Estado"[211].

---

[206] Toni Negri, *Para uma definição ontológica da multidão*, *in* Bruno Peixe Dias e José Neves (Coord.), ob. cit., p. 407. Cfr., *infra*, n.º 131.

[207] Nas palavras de Paulo M. A. Silva Costa, *Oposição à Aquisição da Nacionalidade: A Inexistência de Ligação Efectiva à Comunidade Nacional, in* ROA, Ano 72, Vol. IV, Outubro/Dezembro de 2012, p. 1453, "a nacionalidade é um vínculo jurídico-político que expressa a ligação entre certo indivíduo e uma dada nação. Na lógica do Estado-nação, em que o aparelho estadual concretiza a aspiração da nação no exercício do poder político soberano, a nacionalidade resultará numa ligação exclusiva com um determinado Estado em concreto, a qual fundamentará, p. ex., a atribuição de um determinado conjunto de direitos e deveres de cidadania". Para determinar *quem* são as pessoas "titulares da nacionalidade (…), é possível utilizar dois critérios: o *ius sanguinis* e o *ius soli*. Estes critérios mobilizam diferentes elementos para expressar a ligação que une os indivíduos entre si e, por isso, revelam distintos modos de conceber a nação e uma maior ou menor inclusividade, em resultado da facilidade com que podem ser preenchidos". *Idem, Ibidem*. Assim, "o *ius sanguinis* atende aos laços de descendência comum existentes entre os membros da nação, pelo que privilegia uma concepção étnica da pertença à comunidade (…). O *ius soli* valoriza a relação estabelecida por um indivíduo com um dado território, a qual será expressa pelo nascimento ou pela residência no interior das fronteiras do Estado". *Idem, Ibidem*, pp. 1153 e 1154.

[208] Embora os conceitos de cidadania e nacionalidade sejam muitas vezes empregues como sinónimos, Paulo M. A. Silva Costa, ob. cit., p. 1455, n. 3, considera "necessário evitar a confusão conceptual [entre os dois conceitos], pois existe uma diferença significativa entre pretender beneficiar de um conjunto de direitos e deveres e pretender ingressar numa nação". Nesse sentido, o Autor considera "que seria possível fazer uma aproximação entre o estatuto de cidadania dos nacionais e o dos não-nacionais, tomando como referência a residência, mesmo que a diferença entre ambos os estatutos no final seja relativamente reduzida e limitada àqueles direitos e deveres que estão mais directamente associados à protecção e à defesa da comunidade nacional, como o direito a protecção diplomática ou a prestação de serviço militar (os quais deveriam ser atribuídos exclusivamente aos nacionais); os restantes direitos e deveres, embora em alguns casos (como os direitos políticos) devam estar dependentes da observância de períodos mínimos de residência, parece-nos que não deveriam estar condicionados pela nacionalidade de origem ou por cláusulas de reciprocidade". *Idem, Ibidem. Que é possível, é*. Mas, para saber se *é exequível*, é absolutamente necessário responder a uma pergunta: o que têm os nacionais ou cidadãos portugueses a ganhar e/ou a perder com isso? Ou – também nesta questão – devemos supor que a multidão não poder fazer valer a sua vontade e o seu interesse?

[209] Paulo Otero, *Instituições*, Vol. I, p. 499. O povo *distingue-se* da *nação*, conceito que "traduz o espírito que anima e identifica uma comunidade humana, ligando as gerações do passado às do presente e que se projecta no futuro". *Idem, Ibidem*, pp. 492 e 493. Para Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, *Estrutura Constitucional da Democracia*, Coimbra, 2007, pp. 63 e 64, "a nação é sobretudo uma comunidade transtemporal, de cujos fins, valores e interesses não são senhoras as gerações actuais, pois vêm do passado e estão virados para o futuro". M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 201, observa a propósito: "o que seja uma nação não é (…) nem (…) empiricamente verificável nem conceito fácil de determinar. De acordo com as ideias (…) dominantes, a noção de comunidade nacional remete sempre para uma realidade transpessoal e, por esse mesmo motivo e em sentido literal, metafísica (…). Compõem-na coisas

Mas se falamos em *conjunto dos cidadãos*, então "o conceito constitucional de povo redunda sempre numa «abstracção», ou, em certo sentido, numa «ficção». O que ele pressupõe é um conjunto de indivíduos desincorporados, desencarnados, abstractamente considerados, e tratados pelo Direito à margem das suas reais condições de vida (…). Como as pessoas nunca existem verdadeiramente à margem das suas reais condições de vida, o conceito constitucional de povo (…) parece não ser mais do que uma fantasmagoria, ou uma peça de retórica, ou um discurso ideológico pobre destinado a justificar uma certa (e injustificável) ordem de domínio"[212].

– *Que dizer?*

Que é isso que parece e é isso que é. Mais: que é precisamente por essa razão que, em vez da palavra *povo*, preferimos empregar os termos *pessoas* e *multidão*, até porque o conceito de multidão envolve muito mais do que uma mera questão semântica[213]. De resto, parece-nos – pelo menos – muito discutível que, nos nossos dias, se possa continuar a conceber a *multiplicidade de singularidades pessoais* de uma *forma político-jurídica unitária*, como se de um *rebanho de ovelhas* se tratasse[214].

III. Nos domínios da *Política*, por sua vez, o termo povo é muitas vezes "utilizado em dois sentidos diferentes: num sentido amplo e neutro, como conjunto ou colectividade de todos os cidadãos (arts. 3.º, n.º 1, 9.º, al. e), 108.º, 202.º, n.º 1, e 275.º, n.º 4); [e] num sentido democrático-radical, mais restrito, como conjunto das «classes populares» ou «camadas populares»"[215]. Recorrendo apenas aos caracteres *gráficos*, trata-se, no fundo, da distinção entre *Povo* e *povo*.

---

imateriais como a memória dos que já partiram e a promessa dos que estão por vir, a comunhão numa língua, numa tradição, ou numa certa percepção enfim daquilo que faz o «ser» colectivo".

[210] Cfr., Pierre Lévy, ob. cit., p. 31.

[211] Jorge Miranda, *Manual*, T. III, p. 45.

[212] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 206.

[213] Cfr., *infra*, n.º 131.

[214] O art. 206.º, n.º 1 e n.º 2, do CC, dispõe respectivamente que "é havida como (…) universalidade de facto, a pluralidade de coisas móveis que, pertencendo à mesma pessoa, têm um destino unitário", e que "as coisas singulares que constituem a universalidade podem ser objecto de relações jurídicas próprias".

[215] Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., anot. IV ao art.º 3.º, p. 215. Nos últimos duzentos e cinquenta anos, "«o povo» tem sido (…) entendido como sendo os proprietários, os homens brancos, os homens educados, só os homens e os homens e mulheres adultos". A. Giddens, ob. cit., p. 426. No nosso país, "ao longo das últimas décadas, com a democratização política, a massificação do consumo e novos processos de internacionalização, habituámo-nos a falar de Sociedade civil, de classes médias, de cultura de massas (…) – e já não tanto de vontade popular, de camadas populares ou de cultura popular. Mas, afinal, esses são apenas outros nomes de povo". Museu da Electricidade, *Itinerário da Exposição Povo-People*, 19 de Junho a 19 de Setembro de 2010, Museu da Electricidade, Lisboa, 2010, p. 21. Nas palavras de Giorgio Agamben, *O que é o povo?*, *in* Bruno Peixe Dias e José Neves (Coord.), ob. cit., pp. 31 e 32, "qualquer interpretação do significado político da palavra «povo» tem de partir do facto singular de, nas línguas europeias modernas, ela designar sempre também os pobres, os deserdados, os excluídos. Uma mesma palavra nomeia, assim, tanto o sujeito político constitutivo como a classe que de facto, senão de Direito, está excluída da política. (…). Tudo se passa, pois, como se aquilo a que chamamos povo

A expressão povo não tem, portanto, um significado unívoco[216]. Por isso mesmo, é preciso desconfiar das palavras em geral, e desta em particular. Na verdade, "há palavras acerca das quais não se quer ver que elas não pretendem senão dizer (…) exactamente o contrário do que dizem na realidade"[217]. A palavra povo, "hoje, e por via da sua americanização como *people* quer designar tudo aquilo de que o povo real está ostensivamente excluído, a saber, os endinheirados, os célebres, aqueles que «têm uma imagem», que a possuem e a gerem para o bem do mercado simbólico e das questões de prestígio"[218].

17. A população

O conceito jurídico-político de povo não se confunde com o de população. O conceito de povo *inclui* uma *parte* da *população* e deixa *de fora* os *estrangeiros* – aqueles que possuem um vínculo de cidadania com outro Estado[219] – e os *apátridas* – os que não possuem qualquer vínculo de cidadania[220]. O conceito de *população* é, portanto, um conceito *demográfico* que compreende uma parte do povo – os cidadãos residentes no Estado – e os estrangeiros e os apátridas que nele residam (imigrantes)[221].

18. Os cidadãos, os estrangeiros e os apátridas

Tendo em atenção as noções de povo e de população, podemos agora concluir que o elemento *humano* do nosso sistema político é constituído por *pessoas* – por todos os *cidadãos*, e pelos *estrangeiros* e *apátridas* que *residem no Estado*. Dito de outro

---

fosse na realidade não um sujeito unitário, mas uma oscilação dialéctica entre dois pólos opostos; por um lado, o conjunto Povo como corpo político integral, por outro, o subconjunto povo como multiplicidade fragmentária de corpos necessitados e excluídos; no primeiro caso, uma inclusão que se pretende sem restos[;] no segundo, uma exclusão que se sabe sem esperança; num extremo, o Estado total dos cidadãos integrados e soberanos, no outro, a coutada do bando (…) de miseráveis, de oprimidos, de vencidos. Um referente único e abrangente da palavra «povo» não existe, neste sentido, em nenhum lado: como muitos conceitos políticos fundamentais (…) «povo» é um conceito polar que designa um duplo movimento e uma relação complexa entre dois extremos (…). O «povo» traz desde sempre consigo a fractura biopolítica fundamental. Ele é o que não pode ser incluído no todo de que faz parte e não pode pertencer ao conjunto no qual está incluído desde sempre. Daí as contradições e as aporias que ele suscita sempre que é evocado e posto em jogo na cena política".

[216] Povo: "palavra revolucionária, radical, conservadora e reaccionária, segundo o seu uso e apropriação foi bendita e maldita, sacralizada e profanada, desejada e temida, afirmada e negada, defendida e traída. Palavra que gera amores e ódios, juras e perjúrios, guerras e concórdias, discórdias e alianças, heroísmos e martírios. Por ela viveram e morreram homens (…), mulheres e povos. De [todas as] palavras (…), esta é uma das mais sonhadas, das mais caladas, das mais gritadas". Museu da Electricidade, ob. cit., p. 21.

[217] G. Didi-Huberman, ob. cit., p. 48.

[218] *Idem, Ibidem*, p. 49.

[219] Cfr., Paulo Otero, *Instituições*, Vol. I, pp. 449 e 500.

[220] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 500.

[221] Cfr., *Idem, Ibidem*.

modo: são *estas* as pessoas que, independentemente dos respectivos estatutos político-jurídicos, formam o elemento humano do sistema político português.

Isto significa, p. ex., que os *cidadãos* devem manter-se atentos aos *sinais* que enviam e recebem *uns dos outros* e, sobretudo, aos *sinais* que enviam e recebem *para e dos estrangeiros e apátridas* que residem no Estado ou que aqui pretendem vir residir[222].

[222] Dito de outra maneira: "– Se e é uma questão de *sinais*, acho que culparia a tolerância *subserviente* (*itálico* nosso) que começámos a adoptar (…) relativamente à diversidade religiosa e racial . Porque [um Estado que, alegadamente, sente culpas do passado] a tentar redimir-se dos seus antigos pecados – a exibir a sua tolerância inesgotável, surpreendente e indiscriminada – bem, também é [um] sinal. É praticamente um convite para virem testar-nos". J. Le Carré, *Um Homem Muito Procurado*, 3.ª ed., Alfragide, 2009, p. 69. *E vêm mesmo*: "o descontentamento latente entre parte dos jovens muçulmanos torna a Inglaterra e a França terrenos férteis para o recrutamento de futuros terroristas. Regras expressivas a curto prazo e regras sociais para combater o racismo e promover, através da discriminação positiva, os muçulmanos na Europa são necessárias para prevenir o empurrão para a radicalização dos muçulmanos europeus". Farhad Khosrokhaver, *O terrorismo na Europa*, *in* Vários, Terrorismo e Relações Internacionais, Lisboa, 2006, p. 81. *Curiosa esta solução*. Expressa de uma outra forma – para que todas as pessoas a possam compreender – não significa, em síntese, senão isto: os europeus – v. g., católicos e protestantes – devem tratar melhor os muçulmanos do que tratam de si próprios, para poderem pretender ter paz na sua própria casa. Não só não é original, como a História nos dá muitos exemplos de como é que esta espécie de relações pacíficas terminam para os chantageados. Mais peocupante, porém, é constatar que, *entre nós*, há quem pense da mesma maneira: "o mundo Ocidental experimentou, no dia 11 de Setembro (…) – e continua a experimentar todos os dias – o perigo explosivo para a sua (…) segurança e bem-estar social que representa a exclusão social massiva. Não são precisas hipóteses teóricas (…) para sustentar a tese de que o terrorismo internacional germina e prospera na medida de exclusão social (…). Os acontecimentos do 11 de Setembro e tudo o que se seguiu na cena internacional põem a nu a fragilidade e a vulnerabilidade das nossas Sociedades de abundância e mostram que a inclusão é, afinal, o único caminho para (…) uma paz sustentável". M. Manuela Silva, *Globalização e exclusão social*, *in* J. M. Brandão de Brito (Coord. científica), Globalização e Democracia. Os Desafios do Século XXI, Lisboa, 2003, p. 46. Cfr., no mesmo sentido, Mário Soares, *A globalização e a nova configuração das relações Norte-Sul*, *in* J. M. Brandão de Brito (Coord. científica), , *Ibidem*, pp. 89 e ss. Por isso, é preciso perguntar: essa *razão* é susceptível de mobilizar os não-muçulmanos a lutarem pela integração social dos muçulmanos? Não é esta uma razão que, no fim de contas, assenta na auto-discriminação negativa dos não-muçulmanos? Nesta mesma linha de raciocínio, alguns sectores da esquerda *internacionalista* também se preocupam muito com "a ocupação das fontes energéticas do Médio Oriente [e] a confiscação brutal, para o presente e para o futuro, daquilo que pertence a outros povos. [E não se cansa de denunciar e de condenar à exaustão] o mito imperialista da «superioridade da civilização Ocidental» e do seu direito a impor (…) através dos sofismas cínicos da «democracia da bomba» e do «militarismo humanitário» (…) a «sua» ordem ao mundo". Ronaldo Fonseca, *Novos Movimentos Sociais e Partidos Revolucionários (Contribuição ao debate)*, p. 9. (EE).

– *Que dizer?*

Que a Oeste nada de novo: "a posição dos esquerdistas europeus está (…) carregada de paradoxos, na medida em que se encontram aliados contra a «doença norte-americana» com os povos que poderão em qualquer momento [*tomar-nos a todos*] como alvos. Como sabemos pela experiência nazi e soviética, os ressentimentos transferidos podem mudar de alvo em qualquer altura e o melhor que têm é a sua tendência para se virarem uns contra os outros". Roger Scruton, ob. cit., pp. 91 e 92.

Divisão II – As estruturas

19. Razão de ordem

A expressão *estrutura* tem diversos significados[223]. Vamos utilizar o termo no sentido de *disposição e/ou organização dos elementos essenciais que formam um todo*; concretamente, as ideologias (Subdivisão I); as estruturas personalizadas (Subdivisão II); as estruturas não personalizáveis (Subdivisão III); e o Direito (Subdivisão IV).

Subdivisão I – As ideologias

20. Noção

I. Podemos as *ideologias* – em sentido muito amplo – como "concepções doutrinárias e representações políticas gerais sobre o Homem e a Sociedade"[224]; como "um conjunto de preconceitos historicamente determinados, uma visão geral e discutível da realidade e das aspirações humanas"[225]. No entanto, numa perspectiva *conceptual*, a ideologia é um termo que pela "amplitude de significado se prest[a] a ser utilizad[o] com ambiguidade[226]". A "diversidade de sentidos acaba por cristalizar em três núcleos principais de significação: como doutrina, como programa operacional e como crença"[227].

II. Como *doutrina*, "é um conjunto de «teses políticas», ligadas entre si e relacionadas com um princípio, que adquirem a consistência de sistema» (…) que pelo recurso a mecanismos alienatórios intentam encobrir a exploração e tornar suportável, ou mesmo sedutora e até meritória, a existência aos oprimidos (…), falseando a realidade e criando a imagem de um universo paralelo que motive e justifique (…) a luta pelo poder e a sua conservação"[228].

Já "no *plano operacional*[229], cada ideologia (…) actua como um crivo, que aceita certas soluções e rejeita outras (…). Se se apresenta como inovadora e apostada a instaurar uma estrutura social nova ou pelo menos a reformar a existente, a nota dominante é a crítica minuciosa e implacável, a exploração de todas as falhas reveladas pelo sistema que toma por alvo, se, diversamente, procura perpetuar a estrutura social e o sistema político estabelecidos, a sua principal preocupação será assegurar que se

[223] Cfr., Gustavo Gozzi, *Estrutura*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política , Vol. 1, pp. 446 e ss.
[224] M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 229.
[225] Cristina Montalvão Sarmento, ob. cit., p. 29.
[226] A. Marques Guedes, ob. cit., p. 13.
[227] *Idem, Ibidem*, p. 15.
[228] *Idem, Ibidem*.
[229] *Itálico* nosso.

reproduzem, remoçadas, as instituições privadas e públicas, laicas e confessionais, que lhe servem de esteio e veiculam a ideia de poder que nessa estrutura e nesse sistema se concretiza"[230].

Por fim, "a difusão das ideologias, a conquista de adesões e o seu enraizamento como *crenças*[231] requerem (…) severas simplificações e um apurado e vigilante sentido de oportunidade (…). As ideologias (…) «só desempenham uma função se forem previamente deformadas, de modo a atingirem a multidão e movimentarem as massas (…). Por isso, se observou já que a «fraseologia (…) é o estádio superior da ideologia»[232/233]"; ou, dito de outro modo, "as ideologias seriam sempre versões simplificadas das teorias e das doutrinas relativas à detenção e ao exercício do poder, com mira à sua aceitação pelo comum das pessoas e à implantação no meio social"[234].

21. A coexistência e a sucessão das ideologias

De um ponto de vista *cronológico*, "surgem primeiro as *ideias*, por vezes dispersas e variadas; depois vão-se desenvolvendo as *doutrinas* com vista o aprofundar e divulgar o substrato das ideias; e, por fim, aparecem as *ideologias* quando o substrato das ideias foi assimilado e aceite pelo menos por uma parte da Sociedade (…). As ideias nascem espontaneamente, ou vão-se gerando através da observação dos factos. Mas para produzirem os efeitos subjacentes à sua força transformadora, carecem de ser interiorizados, assimilados, pela Sociedade, ou por uma parte [dela]. E a interiorização (…) dos princípios e objectivos integrantes das ideias faz-se através do trabalho interpretativo dos respectivos doutrinários (…). A ideia necessita de ser doutrinada para se transformar em ideologia"[235].

Pode dizer-se, em resumo, que as ideologias que influenciaram e/ou determinaram *decisivamente* o exercício do poder político ao longo da História[236], foram o *civismo clássico*, a *teocracia*, o *feudalismo*, o *absolutismo*, o *liberalismo*, o *socialismo*, a *democracia-cristã*, o *fascismo* e a *tecnocracia*[237], e acrescentar que todas

[230] A. Marques Guedes, ob. cit., p. 16.
[231] *Idem, Ibidem*.
[232] J. F. Revel, *La Tentation Totalitaire*, Paris, 1976, p. 229, *apud* A. Marques Guedes, ob. cit., p. 16.
[233] A. Marques Guedes, ob. cit., pp. 15 e 16.
[234] *Idem, Ibidem*, p. 17.
[235] António J. Fernandes, *Introdução*, p. 232.
[236] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[237] Numa perspectiva cronológica, António J. Fernandes, *Introdução*, pp. 263 e 264, sintetiza-as da seguinte forma: "o exercício do poder político fundamenta-se sempre num conjunto de crenças, valores, sentimentos; é enformado por uma ideologia orientadora. E daí que as ideologias orientadoras da afirmação do poder se tenham sucedido [e até] coexistido no tempo e no espaço. Assim, ao *civismo clássico* [do séc. V a. C.] sucedeu o *sacerdotalismo medieval* e o *feudalismo*, e a estes sucedeu o *absolutismo* como ideologia dominante nos sécs. XVII e XVIII. Contra a concentração dos poderes do regime absolutista afirmou-se o *liberalismo* nos finais do séc. XVIII, tornando-se a ideologia orientadora

elas apresentam mais ou menos *gradações* que se traduzem, designadamente em *autores* e em *correntes*[238].

E, naturalmente, as ideologias políticas coexistem, mais ou menos em articulação, mais ou menos em conflito, com as ideologias filosóficas, religiosas[239] e

---

durante o [séc.] XIX e o primeiro cartel do séc. XX. Entretanto, durante o séc. XIX, várias correntes socialistas insurgiram-se contra o modelo de organização política, económica e social suscitado pelo Estado liberal, contribuindo para a formação e afirmação de duas ideologias[, o] socialismo/comunismo e o socialismo reformista ou socialismo democrático – que marcaram os destinos políticos de muitas sociedades no séc. XX. Paralelamente, sob inspiração da DSI e contra as desigualdades propiciadas pelo «Estado do *laissez faire*, *laissez passez*» e o colectivismo propugnado pelo marxismo, emergiu o *personalismo democrata-cristão* advogando uma forma de organização política e social assente no institucionalismo e na descentralização administrativa. No final da [I GM], começa[m] a afirmar-se (…) nova[s] concepção do mundo e da vida – o *fascismo* – que não tolera a fraqueza do Estado democrático liberal, nem admite[m] a ditadura do proletariado prosseguido pelo marxismo-leninismo, mas pretende[m] construir um Estado forte, interventor e gestor, dirigido pela elite dominante e obrigatoriamente tolerado e apoiado pelas massas. [Todas estas ideologias, coexistiram, durante mais ou menos tempo, em algumas Sociedades do séc. XX], influenciando o exercício do poder, alternadamente em diferentes espaços geográficos. Depois da II GM, o desenvolvimento tecnológico subjacente à terceira revolução industrial, criou condições à afirmação do «normativismo instrumental», que se traduz na superação do idealismo político pelo utilitarismo material. Começa, então, a falar-se em «regimes sem ideologia», na «despolitização dos interesses e atitudes», na «morte das ideologias», na «era dos tecnocratas». A especialização técnica torna-se imprescindível ao recrutamento dos dirigentes políticos, e o «tecnocracia utilitária» passa a influenciar o exercício do poder".

[238] Assim, no que respeita, p. ex., ao *socialismo*, encontramos *utopistas*, como Thomas More, Campanella e Charles Fourrier; *igualitaristas*, como Babeuf e Louis-Auguste Blanqui; *associacionistas*, como Saint-Simon, Louis Blanc e Philippe Buchez; *anarquistas*, como P. Joseph Proudhon, Mikhail Bakunin, Piotr Kropotkin, Errico Malatesta, Paul Goodmann e Noam Chomsky e, num sentido lato do termo, Rudi Dustschke, Bernard Rabehl e Daniel Cohn-Bendit (cfr., Angel J. Cappelletti, *A Ideoloxia Anarquista*, Móstoles, 1991, pp. 67 e ss) –; *socialistas científicos*, como K. Marx e F. Engels, *nacionais-socialistas*, como Adolf Hitler, e *socialistas reformistas ou sociais-democratas*, como Sidney Webb, Edouard Bernstein e Jean Jaurès. A inserção do nacional-socialismo neste grupo é discutível. Em todo o caso, parece tratar-se de uma forma de socialismo com base na raça. Mas, como justamente observa Marlis Steinert, ob. cit., p. 218, "os juízos perspicazes alternam com a dificuldade de delimitarem a verdadeira natureza do fenómeno e de o cingirem a conceitos conhecidos (…) querendo uns ver nele uma forma de totalitarismo, outros de fascismo (…) ou, ainda, de qualquer coisa de *sui generis*, mas reagindo sempre como se um excluísse o outro. Trata-se (…) de um fenómeno com múltiplas facetas. Tem as suas origens no mesmo terreno socioeconómico e cultural do fascismo italiano e de outros movimentos europeus semelhantes; o seu totalitarismo inspira-se, em parte, na Itália, mas ultrapassa-a de longe e assemelha-se, antes, ao estalinismo. Mas traz (…) uma marca especificamente alemã, em particular a do seu chefe".

[239] Fernando Catroga, *O Estado Laico*, *in* CNCCR, *Catálogo da Exposição Viva a República! 1910-2010*, p. 119, escreve a propósito: "o discurso religioso é (…) a modalidade suprema de fundamentação e reprodução de uma dada mundividência. Respondendo às perguntas acerca da origem e da finalidade do mundo e da vida, exprimindo-se em linguagens diversificadas, que vão de formulações intelectualizadas (teológicas) a expressões simbólicas e rituais, e assumindo-se como poder (pelo menos espiritual), as religiões veiculam de um modo exemplar as necessidades ideológicas da humanidade". De resto, o que os dados da experiência demonstram é que "os homens nunca praticam o mal tão completa e entusiasticamente como quando o fazem por convicção religiosa". Umberto Eco, *O Cemitério de Praga*, p. 25.

económicas[240], que, por sua vez, também moldam os seus próprios sistemas no âmbito da Sociedade global onde, por definição, todos se encontram inseridos[241].

Nos números seguintes, interessa-nos dar algum destaque às *ideologias utópicas* e à *tecnocracia*.

22. As ideologias utópicas

I. Em sentido *restrito*, *tradicional* ou *corrente*, a "utopia é a exploração, através da imaginação, de novas possibilidades humanas[, tanto colectivas como individuais, assentes] na recusa da necessidade do que existe, só porque existe, em nome de [qualquer coisa] radicalmente melhor por que vale a pena lutar e a que a humanidade tem direito"[242], ou dito de outra maneira, "as utopias são visões de um (…) futuro em que os conflitos e problemas da vida se resolvem completamente, em que as pessoas vivem juntas em unidade e harmonia e em que tudo é ordenado de acordo com uma vontade única que é a vontade da Sociedade como um todo – [assim, p. ex.,] a «vontade geral» de J. J. Rousseau" [243].

Do que se trata é, no fundo, de visões de um futuro *sensaborão* que é aceite e partilhado por pessoas com uma mente utópica; i. é, "uma mente moldada por uma moral particular e uma necessidade metafísica que leva à aceitação de absurdos não *a despeito da* sua absurdidade mas *por causa* dela"[244].

Por isso mesmo é que, em *teoria*, o socialismo "científico" [245] só pode ser qualificado como uma utopia[246]. No que respeita à *prática*, "como é que um socialismo

[240] Cfr., *infra*, n.º 67, II.
[241] Cfr., *supra*, n.º 10, I e II.
[242] Boaventura S. Santos, *Utopia*, *in* CES, Dicionário das Crises e das Alternativas, Coimbra, 2012, p. 212
[243] Roger Scruton, ob. cit., p. 67.
[244] Roger Scruton, ob. cit., p. 65.

[245] Na demonstração desse carácter científico, "diz V. I. Lenine, em *O Estado e a Revolução* (…) a propósito da *Crítica do Programa de Gotha* [, *apud* João Almeida Santos, *Novas formas de comunismo e radicalismo de esquerda*, *in* António Reis (Coord. científica), ob. cit., p. 164] : «A partir do facto de que o comunismo provém do capitalismo, se desenvolve historicamente a partir do capitalismo, resulta da acção de uma força social gerada pelo capitalismo. Não se encontra em K. Marx a sombra de uma qualquer tentativa de inventar utopias, de construir vãs conjecturas sobre aquilo que não se pode saber. K. Marx põe a questão do comunismo como um naturalista poria, p. ex., a da evolução de uma nova espécie biológica, uma vez conhecida a sua origem e determinada a direcção a que obrigam as suas modificações»". Assim, "o comunismo decorre da própria evolução dialéctica do capitalismo, está inscrito na sua própria lógica evolutiva e, por isso, ele não pode corresponder a uma simples construção utópica. Ele inscreve-se, segundo Lenine, numa lógica evolutiva semelhante à da natureza, com o mesmo grau de necessidade que se verifica no desenvolvimento biológico. Trata-se, portanto, de uma verificação científica da evolução social que conclui pela existência, neste processo, de um momento superior onde as

que se dizia científico pôde ir da maneira como foi contra os factos? (…) A resposta é simples: não era científico"[247].

E continuam a existir, embora sem grande densidade teórica, outras ideologias utópicas igualmente absurdas; até delirantes[248].

---

grandes contradições serão resolvidas em nome da recuperação de uma sociabilidade autêntica do homem". João Almeida Santos, *Ibidem*.

[246] Em síntese, "K. Marx (…) apresenta (…) um socialismo «científico» por oposição a «utópico» (…). A «Ciência» consiste nas «leis do movimento histórico» enunciadas em *O Capital* e noutros textos, segundo os quais o desenvolvimento económico provoca mudanças sucessivas da infra-estrutura económica da Sociedade, permitindo-nos prever que a propriedade privada desaparecerá um dia. Após um período de tutela socialista – uma «ditadura do proletariado» –, o Estado «enfraquecerá», não haverá lei nem necessidade dela e tudo será propriedade comum. Não haverá divisão do trabalho e cada pessoa satisfará toda a gama das suas necessidades e desejos «caçando de manhã, pescando à tarde, tratando do gado ao crepúsculo e dedicando-se à crítica literária depois do jantar», como nos é dito em *A Ideologia Alemã*. Dizer que isto é «cientifico» e não utópico é, olhando para trás, pouco mais do que uma anedota. A observação acerca da caça, da pesca, da agricultura como passatempo e da crítica literária é a única tentativa que K. Marx faz de descrever como será a vida sem propriedade privada. E se perguntar quem lhe dá a espingarda ou a cana de pesca, quem organiza a matilha de sabujos, quem faz a manutenção dos coutos e dos cursos de água, quem dá destino ao leite e às vacas e quem publica a crítica literária, essas questões são rejeitadas por serem «irrelevantes» e por constituírem matéria a ser resolvida por um futuro que não é da sua conta. E quanto à questão de saber se será possível a enorme organização necessária para essas actividades de lazer da classe alta universal numa situação em que não há lei nem propriedade e, por isso, não há cadeia de comando, essas questões são demasiado triviais para se reparar nelas. Ou antes, são demasiado sérias para serem consideradas e, portanto, passam despercebidas. Porque basta o mais ligeiro discurso crítico para reconhecer o «comunismo total» de K. Marx incorpora uma contradição: é um Estado em que todas as vantagens da ordem jurídica ainda estão presentes, ainda que não haja lei; e em que todos os produtos da cooperação social ainda existem, ainda que ninguém desfrute dos direitos de propriedade que até aí forneceram o único motivo para os produzir". Roger Scruton, ob. cit., pp. 69 e 70.

[247] Albert Camus, *O Homem Revoltado*, s. l., s. d., p. 272, *apud* Marcel Prélot e Georges Lescuyer, *História das Ideias Políticas*, Vol. II, Do Liberalismo à Actualidade, Lisboa, 2001, p. 255.

[248] "Presumo – escreve W. Landstreicher, *A Rede de Dominação*, pp. 26 e 64 e ss – que todas as anarquistas concordem que queremos por um fim a toda a instituição, estrutura e sistema de dominação e exploração. A rejeição destas coisas é, afinal de contas, o significado básico do anarquismo. A maioria concordará também que, por entre estas instituições, estruturas e sistemas, está o Estado, a propriedade privada, a religião, a lei, a família patriarcal, a regra de classes (…). Num passado recente, alguns anarquistas começaram a falar no que parecem ser [os] termos gerais da necessidade de destruir a civilização [p. 66]. Uma Sociedade civilizada é uma [Sociedade] que alberga o Estado, a propriedade, a religião (ou, nas Sociedades modernas, a ideologia), a lei, a família patriarcal, a troca mercantil, a regras de classes tudo aquilo a que nós, como anarquistas, nos opomos [p. 67]. Não serve de nada fazer leis mais justas (…) procurar monitorizar a polícia (…) tentar reformar este sistema, pois qualquer reforma irá, inevitavelmente, jogar a favor do sistema, aumentando o número de leis, aumentando o nível da monitorização e de policiamento, tornando o mundo ainda mais semelhante a uma prisão. Existe apenas uma maneira de responder a esta situação, se é que queremos ter as nossas vidas como nossa. Atacar esta Sociedade com o objectivo de a destruir [pp. 64 e 65]. O nosso objectivo, é destruir tudo o que mantém as nossas vidas longe de nós: o capital, o Estado, o aparato industrial e pós industrial, o trabalho, o sacrifício, a ideologia, qualquer organização que tente usurpar a nossa luta; resumindo, todos os sistemas de controlo [p. 26. E num *rasgo final*, concluí:] Portanto, (…) vamos destruir a civilização [p. 69]".

Mas enfim, tudo isto demonstra que as "ideologias servem a uma grande variedade de necessidades psicológicas, [sociais, económicas], políticas, propagandísticas – que transcendem a necessidade de coerência científica reclamada pelos pedantes"[249].

II. Apesar de satisfazerem todas essas necessidades, o certo é que "a partir do séc. XIX (…), o desenvolvimento da racionalidade científica e da ideologia (…) foi criando (…) um ambiente intelectual hostil ao pensamento utópico"[250].

Não obstante, é necessário ter em atenção que a acepção *pós-moderna* de *utopia realista* não se confunde com o sentido tradicional da expressão. É por isso que se diz que "a utopia está a regressar, mas desta vez através de iniciativas e experiências sociais concretas, que, apesar do seu âmbito limitado, rompem totalmente com os modelos dominantes da vida social e política e revelam, na prática, a capacidade humana de construir modos mais justos de viver e de conviver"[251]/[252].

23. A tecnocracia

I. Parece-nos pacífico, que os problemas técnicos *só* podem ser resolvidos por especialistas: "Saint-Simon [já] havia percebido isto e defendido a substituição do governo dos legisladores pelo governo dos cientistas. Com o progresso dos instrumentos de cálculo, (…) a exigência do (…) chamado governo dos técnicos aumentou de maneira desmesurada"[253]. Perante os factos, alguns Autores chegam mesmo a afirmar que "a «*tecnocracia* ou a *demotecnocracia*» (…), não é uma nova ideologia, nem tão-pouco marca o fim das ideologias tradicionais; é, antes, uma forma de aplicação dos conhecimentos técnicos aos processos de decisão segundo uma filosofia orientadora baseada em elementos comuns a estas ideologias[254]". Em sentido

[249] Robert A. Dahl, ob. cit., p. 35.
[250] Boaventura S. Santos, *Utopia, in* CES, ob. cit., p. 212.
[251] *Idem, Ibidem*.
[252] Cfr., *infra*, Cap. IV, *passim*.
[253] N. Bobbio, *O Futuro da Democracia*, p. 46. Kenneth Minogue, *Política. O Essencial*, Lisboa, 1996, pp. 107 e ss, refere a propósito: "a ideia de que governar um Estado é como pilotar um navio [passou a] domina[r] a Política moderna (…). Se governar um Estado é como pilotar um navio, então precisamos de factos fidedignos e de explicações válidas sobre a forma como o navio funciona. O local onde podemos encontrar esses elementos é (…) a Ciência. (…) A ideia de um sistema, [aqui entendido como] um conjunto de componentes mecânicas que têm uma relação fixa umas com as outras, é fundamental para a concepção científica da Política. O motor de um carro é um bom exemplo de tal sistema: quando um carro se avaria, um mecânico é capaz de o reparar. Pensamos frequentemente na Economia como uma máquina, cujo funcionamento pode ser controlado por uma inteligência exterior – p. ex., um Governo –, como se o Governo fosse o dono [do] carro e quisesse melhorar o seu desempenho ou aumentar a sua potência. Temos (…) aqui mais uma daquelas metáforas (…) através das quais podemos compreender a Política: desta vez não se trata de um corpo ou de um navio, mas de uma máquina. O político é um engenheiro, um mecânico fora do sistema, que tenta fazer com que a máquina trabalhe como pretendemos".
[254] António J. Fernandes *Introdução*, p. 264.

contrário, outros Autores consideram – *e bem* –, que a tecnocracia é "a própria natureza ideológica em que o sistema se estrutura, ou seja, em suma: o primado da técnica, da eficiência, do bem-estar, do consumo, do ter, da imagem, do sucesso, do pragmatismo [que] não quer ser ideologia. Mas é"[255]. Por outras palavras, a "ideologia tecnocrática[256] [corresponde] às necessidades vitais do sistema capitalista, pretendendo-se neutra e imparcial, mas não o sendo"[257].

II. É inegável que "a Política é profundamente dependente da técnica" [258]. Nas democracias do Ocidente, é a evolução das estruturas de carácter técnico, que nos permitem *compreender* algumas das mutações institucionais a que assistimos na época contemporânea; *apreender* melhor "a natureza das tensões que opõem governantes e governados; e *constatar*, de maneira cada vez mais nítida, [as] contradições (…) entre a evolução das técnicas e os princípios democráticos de que as nossas Sociedades se dizem ainda imbuídas"[259].

Alguns, dizem então que a "tecnocracia e democracia são antitéticas [porque a democracia está sustentada na hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo, e a tecnocracia, pelo contrário], pretende que sejam convocados a decidir apenas aqueles poucos que detém conhecimentos específicos[260] (…). Na época dos Estados absolutos (…) o vulgo devia ser mantido longe dos *arcana imperii* porque era considerado [demasiado] ignorante. Hoje, o vulgo é certamente menos ignorante. Mas os problemas a resolver – tais como a luta contra a inflação, o pleno emprego e a justa distribuição [do rendimento] – não se tornaram (…) crescentemente mais complicados? Não são eles de tal envergadura que requerem conhecimentos científicos e técnicos em hipótese alguma menos misteriosos para o homem médio de hoje (que apesar de tudo é mais instruído)?" [261] *Sem dúvida que sim*. E é exactamente por isso, que nos parece inaceitável que se raciocine nos seguintes termos: "«se acaso os técnicos disserem ao povo «deixem-nos decidir que vós não nos podeis compreender», o povo está no direito de duvidar da sua opinião para decidirem, (…) na medida em que eles, os técnicos, não são capazes de se fazer compreender»"[262]. Na verdade, se as pessoas percebem ou não o

[255] A. Sousa Lara, *Ciências Políticas*, p. 632.

[256] Segundo Domenico Fisichella, *Tecnocracia*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 2, p. 1235, col. 2, "os princípios fundamentais [desta] ideologia são, além da predominância da eficiência e da competência, a concepção da Política como reino da incompetência, da corrupção e do particularismo, o tema do desinteresse das massas a respeito da *res publica* com a consequente profissionalização dos *decision-making*, a tese do declínio das ideologias políticas e a substituição de uma espécie de *koiné* tecnológica".

[257] M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 233. Cfr., *infra*, n.º 67, II.

[258] J. P. Lassale, ob. cit., pp. 31 e 32.

[259] *Idem, Ibidem*.

[260] F. Luso Soares, *Introdução à Política*, 4.ª ed., Lisboa, 1976, p. 163, comenta a propósito: "À demotecnocracia já ironicamente lhe chamaram a *democracia sem povo* (…). «Demotecnocracia» é (…) uma palavra que poderá significar governo dos técnicos em favor do povo. Há que se falar no povo para se manter o tom".

[261] N. Bobbio, *O Futuro da Democracia*, p. 46.

[262] Bloch-Lainé, s. o. i., *apud* F. Luso Soares, ob. cit., p. 165.

que lhes explica, v. g., sobre produtos financeiros *swaps*[263], parece-nos *secundário*. São os técnicos que têm competência para resolver o problema da escolha dos *meios*. *Quem, senão eles?* Caberá *depois* à multidão *avaliar o resultado* para *decidir* se e como *premiá-los* ou *responsabilizá-los*[264].

III. Também não suscitará grandes dúvidas, a afirmação de que, "do ponto de vista meramente tecnológico, está aberta a porta para que os sistemas políticos democráticos recebam novos *inputs*"[265].

Com efeito, o emprego das novas tecnologias nos mais diversos quadrantes científicos tem permitido a obtenção de proveitos crescentes nos respectivos domínios de conhecimento. É o que se verifica com as denominadas *tecnologias da vida*[266] – um

[263] Cfr., José C. Soares, *Swaps, in* José C. Soares, Dicionário de Economia, 2.ª ed. Lisboa, 2010, pp. 295 e 296.

[264] Cfr., *infra*, Cap. IV, *passim*.

[265] Sara Piteira, João R. Vasconcelos, João P. Ruivo, *Democracia Electrónica. As instituições políticas e os Novos Desafios Impostos pelas Tecnologias de Informação e da Comunicação*, *in* APCP, ob. cit., p. 58.

[266] Sobre a rápida evolução das *tecnologias da vida*, nos anos 80 e 90 do séc. XX, cfr., M. Castells, *A Era da Informação*, Vol. I, pp. 66 e ss. Embora se possa dizer, com Filipa Subtil, *Uma Teoria da Globalização Avant la Lettre. Tecnologias da Comunicação, Espaço e Tempo em Harold Innis*, p. 19. (EE), que M. Castells "apresenta uma visão da Sociedade tecno-globalizada desligada da problemática de questões chave para o futuro como a biotecnologia industrial e a biomedicina", o certo é que nalgumas passagens, designadamente a propósito da *terapia genética*, não deixa de aflorar esse problema (cfr., M. Castells, *A Era da Informação*, Vol. I, pp. 71 e 72). Algumas experiências de natureza científica e técnica vieram demonstrar que é possível expandir, em *novas* áreas da nossa realidade, aquilo que no mundo da ficção científica é vulgarmente designado pelo termo *cyborg*. Depois do uso de aparelhos auditivos que melhoram ou permitem a audição e dos complexos transplantes de órgãos mecânicos que asseguram a sobrevivência, *por mais algum tempo*, temos agora a possibilidade da introdução de *microships* no cérebro que optimizem algumas das respectivas funções: "a nanotecnologia poderá permitir a introdução de microprocessadores nos sistemas de organismos vivos, incluindo os humanos". *Idem, Ibidem*, p. 89. É evidente que não é fácil aceitar, de vários pontos de vista, este tipo de intervenções mas, a partir do momento em que elas começarem a verificar-se, aqueles que a elas não recorrerem, encontrar-se-ão em nítida *desvantagem* competitiva, p. ex., em termos de produção intelectual. Com efeito, embora ainda não exista tecnologia biomédica que o permita, têm sido realizadas algumas investigações que visam "a indução de estados mentais[, por intermédio, v. g., de] técnicas de substituição do humor, de apagamento de memórias dolorosas [e] de reforço das capacidades cognitivas". Manuel Curado, *Agenda para a Filosofia da Psiquiatria*, *in* Sociedade Portuguesa de Ciências Cognitivas, Jornal de Ciências Cognitivas, Dezembro de 2009, s. p. (EE). Cfr., *infra*, n.º 171.2, V. Sendo certo que as ideologias nacional-socialista e comunista não foram bem sucedidas na construção do *Homem novo*, a ideologia tecnocática de mercado poderá consegui-lo. Neste sentido, Roger Scruton, ob. cit., p. 18, observa: "os progressos na genética, na robótica e na ciência computacional colocaram-nos frente a frente com a possibilidade de seres humanos poderem escapar [a cada vez mais] limitações a que a (…) vida esta[rá sempre] circunscrita. O futuro «pós-humano» promete melhores poderes corporais e mentais (…). E muitos defendem que não temos outra opção que não seja abraçar essa condição: acontecerá de qualquer modo, quanto mais não seja porque tanto a Ciência biológica como a tecnologia médica estão a encaminhar-se nessa direcção". Mas haverá sempre quem se oponha, invocando, designadamente, razões de ordem política e religiosa ou que, simplesmente, não queira viver para *constatar* que, afinal, "os nossos deuses estão cá em baixo no meio de nós. Na cozinha, na oficina, [na casa de banho. Que] os deuses passaram a ser como nós, *ergo*, nós

domínio que, à primeira vista, parece estar nos antípodas do que estamos a discutir neste trabalho. Reconhecer a existência de valor acrescentado neste domínio, nada tem que ver, evidentemente, nem com a conclusão de que caminhamos para uma distopia ou para uma contra utopia nem, tão-pouco, que por essa via, venha a surgir "um ser humano transformado que, [emergindo] dos milhões de anos de incompetência do Homem, [consiga] voltar a meter os desastres na caixa de Pandora"[267]. Significa – apenas –, que o *objectivo imediato colectivo* neste domínio – como em qualquer outro – terá de ser o da implementação das tecnologias que nos sejam necessárias ou úteis[268].

Claro está que não negamos que "o progresso científico e tecnológico[, designadamente] nos domínios da Biomedicina e da Genética[,] veio trazer o problema dos limites da própria investigação ou, pelo menos, da aplicação experimental das investigações desenvolvidas, fazendo renascer a importância da dimensão ética da Ciência e da técnica"[269].

Francamente, até nos parece muito legítimo que alguns Autores apelem à ordem axiológica judaico-cristã e aos desenvolvimentos da DSI; ao pensamento kantiano e à filosofia existencialista[270], e, em decorrência, considerem que o Estado deve assumir uma concepção ética contrária v., g., à "aprovação de leis permitindo a eutanásia em pacientes terminais ou em grande sofrimento, enquanto expressão de um alegado direito de cada um dispor da sua própria vida e, se necessário, a recorrer a terceiros para o auxiliar a morrer, incluindo aos serviços públicos de saúde"[271].

O que não nos parece *lógico*, é que se possa extrair daí a ilação de que a "eutanásia será (…) o ponto intermédio de uma evolução que, exigindo hoje ao Estado o

---

passámos a ser como os deuses". Evgueni Zamiatine, ob. cit., p. 90. São essas, as pessoas que dizem: "precisamos de pensar na nossa estabilidade. Não queremos mudar. Qualquer mudança é uma ameaça para a estabilidade. Aqui está uma (…) razão para que estejamos tão pouco inclinados a utilizar invenções novas. Qualquer descoberta da Ciência pura é potencialmente subversiva; qualquer Ciência tem de ser, às vezes, tratada como um possível inimigo. Sim, mesmo a Ciência". Aldous Huxley, *Admirável Mundo Novo*, Lisboa, s. d., p. 212. E, não obstante, como observa Pierre Lévy, ob. cit, p. 192, num futuro próximo, a "criação de novas espécies de plantas e de animais", a modelação de ecossistemas (climas, oceanos, florestas, zonas agrícolas e urbanas)" e, sobretudo, a "transformação da espécie humana (selecções ou modificações genéticas, nascimentos tecnicamente controlados, *cyborgs*, etc.)", poderão tornar-se os temas estruturantes das grandes opções políticas fundamentais.

[267] Roger Scruton, ob. cit., p. 18.

[268] Stefano Rodotà, *Tecnopolítica. La Democrazia e le Nuove Tecnologie della Communicazione*, Roma, 1997, p. 3, *apud* M. Eduarda Gonçalves, *Democracia e Direitos na Era da Informação*, *in* Congresso da Cidadania, Inovação, Poder e Desenvolvimento, s. l., 2005, p. 1, observa a propósito: "as novas tecnologias criaram, desde sempre, um terreno propício quer às utopias positivas, quer às utopias negativas. Com o passar do tempo, a realidade dos factos tem acabado (…) por se impor, moderando as visões mais extremadas. Foi assim com a imprensa, o telefone, a rádio e a tv. Assim é igualmente com os computadores e as novas redes de comunicação".

[269] Paulo Otero, *Instituições*, Vol. I, p. 633.

[270] *Idem, Ibidem*, pp. 479 e 480.

[271] *Idem, Ibidem*, p. 618.

reconhecimento do paciente terminal do «direito» de dispor da sua vida, amanhã se prepara para conferir ao Estado o poder de decidir sobre a vida dos idosos, doentes ou deficientes"[272]. Mais: o que temos de *todo* por *ilegítimo*, é que *alguns – poucos pretendam impor a todos*, concretamente aos doentes terminais ou em grande sofrimento, a proibição de *eles próprios* decidirem acerca de uma questão que *só a eles diz respeito*.

– *Isto quererá dizer* – perguntar-se-á cinicamente –, *que ninguém pode arrogar-se no direito de impedir que outrem deixe à Graça de Deus a decisão piedosa de o deixar apodrecer na pior das agonias?*

Sim, exactamente. Nesses casos, tratar-se-á de um assunto *entre* cada pessoa e o seu Deus. Ninguém tem nada a ver com isso.

Subdivisão II – As estruturas personalizadas

24. Noção

As *estruturas personalizadas* não se confundem com as pessoas propriamente ditas. O elemento *pessoas, o quem, o povo, os que governam, os que não governam, a multidão*, só comporta as pessoas em sentido próprio; não estas estruturas. A personalidade colectiva é uma criação do Direito que visa a institucionalização de centros autónomos de imputação jurídica, destinados à prossecução "de *interesses humanos duradouros e de carácter comum ou colectivo*"[273]. Se pensarmos no Estado, num partido, numa sociedade comercial, numa associação, numa fundação, a conclusão é a mesma. E é precisamente porque a personalidade colectiva é "um mecanismo técnico-jurídico, justificado pela ideia de, com maior comodidade e eficiência[274]," se atingirem objectivos – designadamente objectivos no âmbito da forma de governo do sistema político –, que não nos interessa senão considerá-la como um *meio ou um veículo* que as pessoas podem utilizar para estabelecerem as pontes que permitem o encontro entre quem governa e quem não governa. Por esta razão, temos de prescindir da respectiva qualificação como "actores políticos colectivos"[275].

[272] *Idem, Ibidem*, p. 620.

[273] Mota Pinto, *Teoria Geral do Direito Civil*, 2.ª ed. actualizada, Coimbra, 1983, pp. 123 e 124.

[274] *Idem, Ibidem*.

[275] Em sentido contrário, M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 246, qualifica os partidos, os GIP e os movimentos sociais, como actores políticos colectivos, na medida em que todos "partilham (…) um conjunto de características comuns, tais como: a associação voluntária dos seus membros, a relativa estabilidade e regularidade das suas actividades, uma certa comunidade de interesses e objectivos entre os seus membros e uma linha de acção coordenada e organizada, em maior ou menor medida".

25. Classificações

I. Nos domínios da Ciência Jurídica, é corrente proceder à classificação das pessoas colectivas, distinguindo entre pessoas colectivas de Direito Público – v. g., o Estado, as associações públicas e os institutos públicos –; de Direito Privado – p. ex., as associações, as fundações e as sociedades –, e de Direito Eclesiástico – v. g., a Igreja Católica e as associações com ou sem carácter religioso, constituídas em conformidade com as disposições do Direito Canónico[276].

De volta aos quadros da Ciência Política, vamos então dizer que no sistema político existem vários aparelhos de poder. E o mais importante *ainda é* o aparelho de poder do Estado, embora muitas pessoas o subestimem[277]. É ele que ocupa, pelo menos *formalmente*, o centro do sistema político. Efectivamente, são os titulares dos órgãos do Estado quem toma as decisões obrigatórias para os membros da Sociedade, sem prejuízo de reconhecermos que muitas dessas decisões resultam das exigências que são

[276] Cfr., Heirich Hörster, ob. cit., pp. 366 e ss.

[277] Na perspectiva do Appel, o problema central é o capitalismo: "o Estado [não passa de] um mero acessório que podemos ignorar". F. T., *Uma crítica ao Appel*, *in* Vários, Saltar para o Desconhecido, 2, p. 66, col. 1. W. Landstreicher, *A Rede de Dominação*, pp. 5, 10 e ss e 4 – agora num momento de lucidez –, contraria esta ideia e escreve no sentido do texto: "não é raro, hoje em dia (…) ouvir descrever o Estado como um mero [serventuário] das multinacionais, do FMI, do BM e de outras instituições económicas mundiais. Segundo esta perspectiva, o Estado é mais um mero coordenador das instituições de controlo social, através das quais os dirigentes económicos das corporações mantém o seu poder, do que o detentor e árbitro do poder (…). É necessária uma melhor compreensão do Estado, de modo a contrariar esta tendência [p. 5] (…). Estas mudanças não significam que o Estado tenha sido subjugado às várias instituições económicas globais, ou que se tenha tornado secundário relativamente ao funcionamento do poder (…). O poder do Estado reside no seu monopólio legal e institucional da violência. Isto dá ao Estado um poder material bastante concreto, do qual as instituições globais dependem. Instituições como o BM e o FMI não só incluem delegados de todos os maiores poderes estatais em todos os processos de tomada de decisões[, como] dependem também da força (…) dos Estados mais poderosos para impor as suas políticas (…). Com o poder da violência nas suas mãos, os grandes Estados dificilmente funcionarão como meros servos das instituições económicas globais, pelo contrário, de um modo tipicamente capitalista, a sua relação é de extorsão mútua para benefício de toda a classe dominante. Além do seu monopólio da violência, o Estado também controla muitas das redes e instituições necessárias ao comércio e à produção. Sistemas de auto-estradas (…) de caminhos-de-ferro, portos, aeroportos, sistemas de satélites e de fibras ópticas, necessários às comunicações e às redes de informação são, geralmente, geridas pelo Estado e sempre sujeitas ao seu controlo. A investigação científica e tecnologia, necessária para novos desenvolvimentos na produção, est[ão] amplamente dependente das infra-estruturas universitária e militares geridas pelo Estado (…). Assim, o Estado não serve estas instituições, mas sim estas instituições servem os interesses dos Estados capitalistas mais poderosos [pp. 10 e ss]. Na verdade, pode dizer-se que o Estado é, ele mesmo, o instituir da propriedade. O que é o Estado senão uma rede de instituições através das quais o controlo sobre um dado território e os seus recursos é defendido e mantido pela força das armas? Toda a propriedade é, em último caso, propriedade do Estado, visto que ela existe somente com a permissão e sob a protecção do Estado. Dependendo dos níveis de poder concreto, esta permissão e protecção podem ser revogadas em qualquer altura, por qualquer razão, e a propriedade reverterá (…) para o Estado [p. 41]".

formuladas por pessoas que ocupam lugares em estruturas não estaduais, v. g., em partidos e/ou grupos[278].

Para não demorarmos nesta Subdivisão, mais tempo do que nos parece necessário, vamos prestar atenção *decrescente* ao *Estado* – a *estrutura* dotada da faculdade de recorrer à força se necessário for para se fazer obedecer –, e a duas espécies de *AIE*[279], os *partidos*[280] e os *grupos de interesses e de pressão*[281] – os *meios* por excelência que as pessoas que governam, *formal e/ou substancialmente*, utilizam de *Direito e de facto* para *entrarem e permanecerem* no Estado para, a partir dos seus órgãos, tomarem *decisões políticas* –, de modo a colocarmos em destaque *algumas* questões que, em várias passagens deste trabalho, teremos de chamar à colação.

II. Em bom rigor, tanto o Estado como os AIE são *meios ou aparelhos ideológicos que se destinam a ser utilizados pelas pessoas que governam*. Adoptando o critério que distingue, dentro das *estruturas personalizadas do sistema político*, a estrutura *Estado* e as estruturas *não estaduais*, podemos então dizer que o sistema político compreende o *Estado*, dotado da faculdade de legitimamente – pelo menos, de um ponto de vista formal – recorrer à força, se necessário for para se fazer obedecer, bem como outras estruturas – v. g., *partidos*, *grupos interesses* e de *pressão*, e *grupos para-políticos* – que, apesar de desempenharem funções políticas, não fazem parte do Estado[282].

---

[278] Cfr., António J. Fernandes, *Introdução*, pp. 160 e 161.

[279] Para o efeito, também podemos "«designar por AIE (…) um certo número de realidades que se apresentam ao observador imediato sob a forma de instituições distintas e especializadas»". Louis Althusser, *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*, s. l., s. d., p. 143, *apud* F. Luso Soares, ob. cit., p. 150. São "aqueles sectores da organização estadual da Sociedade que se especializam em informar, ou deformar, ou transformar a consciência política das pessoas. Neste sentido, são variadíssimos os AIE: o (…) religioso, constituído pelo sistema das diferentes igrejas; o (…) escolar, que se materializa em sistemas das diferentes escolas públicas e particulares; o (…) familiar; o (…) jurídico; o (…) político (…); o sindical; o (…) da informação, abrangendo a imprensa, a rádio e a tv; o (…) cultural, referente às letras, às belas artes (…) etc.". F. Luso Soares, ob. cit., pp. 150 e 151. Um dos mais poderosos é o cinema. Assim, p. ex., "no início de Novembro de 2001 ocorre[ram] uma série de encontros entre os conselheiros da Casa Branca e os produtores de Hollywood a fim de coordenar o esforço de guerra e procurar ver como Hollywood poderia ajudar à «guerra contra o terrorismo» transmitindo a boa mensagem ideológica, não só aos americanos como aos espectadores do mundo inteiro – última prova empírica de que Hollywood funciona como um «aparelho ideológico do Estado»". Slavoj Zizek, *Bem-Vindo ao Deserto do Real*, Lisboa, 2006, p. 32.

[280] Cfr., *infra*, n.º 28 e ss.

[281] Cfr., *infra*, n.º 29.3.1.

[282] Cfr., A. J. Fernandes, *Introdução*, p. 160. Assim, "se entendermos o Estado no sentido estritamente político, como estrutura política da Sociedade distinta de outras estruturas sociais, torna-se claro que não esgota o sistema político. O Estado não integra todas as estruturas políticas, nem desempenha todas as actividades políticas da sociedade. De facto, nem todas as estruturas políticas são estaduais, isto é, fazem parte do Estado; nem todas as funções políticas são desempenhadas pelo aparelho de Estado. [Assim], p. ex., os partidos constituem estruturas políticas que não fazem parte integrante do Estado, o mesmo sucedendo, em certa medida, com os sindicatos e as associações patronais. Todas estas estruturas exercem

Na verdade, "nos regimes democrático-liberais, o Estado [também] possui os seus aparelhos ideológicos, mas [é preciso] distinguir (…) os que são especialmente aparelhos do Estado daqueles que o não são"[283].

É certo que "todo o aparelho repressivo do Estado pertence (…) ao domínio público. Acontece, porém, que os AIE são quase todos (…) do domínio privado. E, sendo assim, pergunta Louis Althusser (…): (…) se (…) as Igrejas, os partidos, os sindicatos, as famílias, a maior parte das escolas, a maioria dos jornais, as empresas culturais, etc., (…), constituem elementos do domínio privado, [porque razão] «podemos considerar como AIE, instituições que, na sua grande maioria, não possuem estatuto público, e são pura e simplesmente instituições *privadas*»?[284] [O] Autor (…) responde (…) apoiando-se (…) em (…) A. Gramsci, [que] já salientara esta objecção[:] «[a] distinção entre o *público* e o *privado* é interior ao Direito burguês, e válida nos domínios (subordinados) em que o Direito burguês exerce os seus «poderes». O domínio do Estado escapa-lhe porque está «para além do Direito». O Estado, que é o Estado da classe dominante, não é público nem privado»"[285].

Dito de outro modo e em resumo: o Estado, para além de um aparelho repressivo, possui também um aparelho ideológico. E, naturalmente, o seu aparelho ideológico interage com os restantes aparelhos ideológicos da Sociedade – v. g., o religioso, o económico e o cultural. Mas, como é evidente, o aparelho de poder do Estado só interage com esses outros aparelhos através de *pessoas*; das *pessoas que governam formal e/ou substancialmente*. É assim que o Estado acaba por adoptar mais ou menos explicitamente um conjunto de doutrinas, de programas operacionais e de crenças que devolve à Sociedade sob a forma de decisões políticas. E é exactamente por isso, "que (…) as instituições «privadas» podem perfeitamente «funcionar», e funcionam mesmo, como AIE"[286].

26. O Estado

26.1. Noção

A maior parte da doutrina adopta as definições *clássicas* de Estado que são invariavelmente construídas a partir dos elementos que o compõem – o *povo*[287], o

funções políticas, pertencendo por isso ao sistema político. O mesmo se pode dizer da família, que desempenha a função de socialização política". *Idem, Ibidem*.

[283] A. J. Fernandes, *Introdução*, p. 161.

[284] Louis Althusser, ob. cit, p. 45, *apud*, F. Luso Soares, ob. cit., p. 151.

[285] *Idem, ibidem.*

[286] F. Luso Soares, ob. cit., p. 152.

[287] Cfr., *supra*, n.º 16.

território[288] e o *aparelho de poder*[289]. O Estado é então definido como "a colectividade politicamente organizada e estabelecida em um território"[290]

26.2. O tipo de Estado

I. O actual *tipo de Estado*, o denominado *Estado Social* – hoje em desagregação[291] – é um produto da evolução do Estado moderno[292]. Dito de outra maneira: o Estado Social é o tipo de Estado que sucedeu historicamente ao *Estado Estamental*[293], ao *Estado Absoluto*[294], ao *Estado Polícia*[295] e ao *Estado Constitucional*[296].

---

[288] Cfr., *supra*, n.º 15, II.

[289] A maior parte dos Autores atribui ao poder político a qualificação de *elemento* do Estado. José Fontes, *Teoria Geral*, p. 23, escreve nesse sentido: "o poder político como elemento estruturante do Estado reúne a actividade que consagra, disciplina e ordena juridicamente a organização política da colectividade, com a consagração de instituições jurídico-políticas". Na definição de Marcello Caetano, *Manual de Ciência Política*, p. 130, o poder político "*é a faculdade exercida por um povo de, por Autoridade própria (não recebida de outro poder), instituir órgãos que exerçam o senhorio de um território e nele criem e imponham normas jurídicas, dispondo dos necessários meios de coacção*". Na verdade, como observa António J. Fernandes, *Introdução*, p. 87, "o poder político é apenas uma faculdade: a faculdade de definir as normas de conduta e de as fazer respeitar pelos membros da comunidade. E esta faculdade não pode ser exercida no vazio (…). O Estado é uma forma de poder, ou, talvez, uma interpretação do poder [que] é realizada pelos órgãos do Estado, ou seja, pelo aparelho do poder. Por conseguinte, não é o poder político em si que constitui um elemento do Estado, mas sim o conjunto dos órgãos através dos quais esse poder é exercido. Parece-nos, pois, que, à população e ao território se deve acrescentar o aparelho do poder, para formar a trilogia dos elementos do Estado. Em síntese, os elementos do Estado são "um agrupamento humano (…), uma base territorial (…) e uma organização de poder político". Castro Mendes, *Introdução*, p. 27. Em sentido diferente, F. Luso Soares, ob. cit., pp. 106 e 107, procede à reformulação "da teoria habitual dos três elementos do Estado (…) seguindo uma perspectiva marxista[. Segundo o Autor,] são elementos ou pressupostos (substanciais) do Estado, a *população* e o *território*; [e] são aparelhos (formais) do Estado, todos os órgãos pelos quais se diversifica o ordenamento *político e administrativo* do mesmo Estado". Quanto aos órgãos e às competências do aparelho de poder do Estado português, cfr., *infra*, n.º 26.4.

[290] A. Marques Guedes, ob. cit., pp. 32 e 53.

[291] Cfr., *infra*, n.º 127, IX.

[292] No processo de evolução do Estado moderno (cfr., Pierangelo Schiera, *Estado Moderno*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 1, pp. 425 e ss), podemos considerar, até ao momento, cinco tipos históricos de Estado: o *Estado Estamental*; o Estado Absoluto; o Estado Polícia; o Estado Constitucional; e o Estado Social. Mas existem classificações que seguem outros critérios. Assim, p. ex., na perspectiva marxista-leninista "*o tipo de Estado* define-se pela classe social que [este] protege e satisfaz economicamente". F. Luso Soares, ob. cit., pp. 123. De acordo com este modo de ver as coisas temos: o Estado esclavagista; o Estado feudal; o Estado capitalista; e o Estado socialista.

[293] O *Estado Estamental*, "ou monarquia limitada pelas ordens, é uma forma política de transição. Na realidade, abrange o período de transição até o Rei ganhar força e a monarquia se tornar absoluta. De facto, o Rei tem a legitimidade como a efectividade do poder central, mas tem de contar com os estamentos ou ordens vindos da Idade Média, que são os Parlamentos, Estados Gerais, Dietas ou Cortes. Trata-se, pois, de um momento de equilíbrio". M. Proença de Carvalho, ob. cit., p. 59.

[294] O *Estado Absoluto* caracteriza-se pelos "seguintes traços estruturais: (…) máxima concentração do poder no Rei; (…) o soberano aparece como o detentor do poder de fazer leis, interpretá-las e revogá-las;

Vejamos, em síntese, alguns dos aspectos que o caracterizam: a *génese*; o *desenvolvimento*; o *papel dos partidos de massas*; *as razões da atribuição de novos direitos e de prestações sociais*; e os *princípios básicos*.

II. As primeiras críticas dirigidas à Sociedade liberal surgem imediatamente a seguir ao triunfo das revoluções burguesas. A partir do início do capitalismo industrial, entre os meados do séc. XVIII e a primeira metade do séc. XIX, essas críticas vão-se desenvolvendo, através de formas mais ou menos estruturadas, nomeadamente de inspiração socialista e católica.

Assim, p. ex., "a construção económica marxista assenta essencialmente em duas concepções fundamentais: a *teoria do sobre trabalho e da mais-valia* e a *lei da concentração capitalista* (…). Segundo a lei da concentração capitalista (…), uma parte cada vez maior do capital das empresas seria empregado na aquisição de maquinismos, edifícios e matérias-primas (*capital constante*), enquanto uma parte cada vez menor do capital seria destinada ao pagamento de salários (*capital variável*). De harmonia com esta tendência, os trabalhadores estariam constantemente a ser despedidos engrossando o *exército de reserva industrial*, i. é, o contingente de desempregados, cujo aumento impediria a elevação de salários[297]. Assim, à *acumulação de capital* corresponderia uma *acumulação de pobreza*, que estaria na origem das crises económicas"[298]/[299].

(…) o poder não é partilhado com outros órgãos, mas (…) o Rei cristão está obrigado às exigências da moral e da religião católicas, segundo os postulados que o *trono real não é um trono de homem, mas o trono do próprio Deus* (Bossuet) e que *Deus concede ao Rei a graça especial de pôr a vontade real em conformidade com o bem público* (Mousnier); (…) a vontade do monarca é lei e as regras definidoras do poder são vagas e quase todas não reduzidas a escrito (…); [e] o monarca deve estar submetido ao poder directivo das leis, enquanto não as modifica, mas não pode ser submetido a fiscalização ou a sanções". *Idem, Ibidem*, p. 60.

[295] O *Estado Polícia* "é o modelo (…) do Estado Absoluto (…) levado às últimas consequências (…). Agora, o fundamento já não é divino, mas racional, recorrendo-se sobretudo à ideia de polícia, intervindo o príncipe em todos os domínios no interesse do bem público, em nome da *raison d'État*, alargando-se a intervenção do Estado a sectores até ai ignorados". *Idem, Ibidem*. Cfr., Pierangelo Schiera, *Estado de Polícia, in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 1, pp. 409 e ss; Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 91 e 92.

[296] O Estado Constitucional "é o subtipo de Estado moderno característico do período iniciado com as Revoluções Americana e Francesa. Como principais traços estruturais, salientem-se: (…) limitação do poder político; (…) advento de Constituições; (…) separação de poderes; (…) reconhecimento da existência de direitos do Homem; (…) proclamação da igualdade jurídica de todos os homens, independentemente do nascimento ou de outros factores; (…) primado da lei, sendo o Estado fundado e limitado pelo Direito; (…) aparecimento dos partidos políticos; (…) representação política (com sufrágio censitário); (…) ideia de «Estado mínimo», com a economia entregue à «auto-regulação do mercado»; (…) abolição de privilégios; e (…) carácter intocável da propriedade privada". M. Proença de Carvalho, ob. cit., p. 61.

[297] Acerca do quotidiano de miséria dos operários ingleses durante a revolução industrial, escolhemos uma descrição muito *cínica* da forma como decorriam as negociações entre o capital e o trabalho, E. H. Gombrich, *Uma Pequena História do Mundo*, Lisboa, MMIX, pp. 283 e 284, escreve acerca do assunto o seguinte: "o dono da fábrica, com as máquinas dele, mandava chamar os cem tecelões esfomeados e

III. Todas essas críticas acabaram por despoletar as grandes transformações quando não convulsões – políticas, económicas, sociais e culturais que conduziram à superação do Estado Constitucional e da forma de governo clássica ou liberal e, simultaneamente, à edificação do Estado Social e da forma de governo democrática representativa.

Durante um primeiro período, compreendido entre os finais do séc. XIX e as primeiras três décadas do séc. XX, as mudanças na área política são, fundamentalmente, a universalização do direito de voto; a implantação do sistema eleitoral proporcional; e o surgimento dos partidos de massa. Simultaneamente, na área social, tem lugar a mobilização sindical do proletariado[300].

---

dizia: «Preciso de cinco pessoas para tomar conta da fábrica e das máquinas. Quanto é que pedem por isso?» Um eles dizia: «Eu quero tanto, para viver com o mesmo conforto com que vivia antes». Outro dizia: «Só preciso do suficiente para ter um pão e um quilo de batatas por dia». Um terceiro, ao ver desaparecer a última hipótese de sobrevivência que tinha, dizia então: «Eu posso ver se consigo viver com meio pão por dia». Então havia outros quatro que diziam: «Também nós!». «Muito bem!», dizia o dono da fábrica. «Dou trabalho a vocês os cinco. Quantas horas é que conseguem trabalhar por dia?» «Dez horas», dizia o primeiro. «Doze», dizia o segundo, ao ver que o emprego lhe podia escapar. «Eu consigo fazer dezasseis» gritava o terceiro porque a sua sobrevivência dependia disso. «Óptimo», dizia o dono da fábrica, «dou-te o trabalho a ti. Mas quem é que toma conta da minha máquina enquanto estás a dormir? A minha máquina não dorme!». «Pode ser o meu irmão mais novo, tem oito anos», respondia o tecelão desgraçado. «E quanto é que eu lhe pago?». «Só umas moedinhas, para comprar um bocado de pão e de manteiga». Mesmo assim, o dono da fábrica ainda podia dizer: «Eu arranjo-lhe o pão, mas vou ver se dá para a manteiga». Era assim que se negociava. Os outros noventa e cinco tecelões ficavam a passar fome, ou iam falar com dono de outra fábrica para ver se arranjavam trabalho por lá".

[298] Soares Martinez, ob. cit., pp. 214 e ss.

[299] O problema estava – e permanece –, na maneira de controlar a dimensão dessas crises. Assim, v. g., para a generalidade do patronato, interessa que haja *um* certo nível de desemprego: nem muito baixo, para que os salários não subam e o lucro diminuía, nem tão alto, que impeça as pessoas de consumirem os produtos. Podemos analisar, deste ponto de vista, os *antigos* projectos de assistência, concebidos para não provocarem mudanças muito significativas na Sociedade e manterem sob controlo o exército de reserva industrial; projectos que não se destinavam a criar empregos mas que, ao impedirem os desempregados de morrerem de fome, evitavam as revoltas sociais do proletariado. Vejamos um exemplo de escola: "No dia 25 de Fevereiro [de 1917], a greve é geral, e as manifestações tomam uma cor mais política. Ainda se grita por pão, mas também, cada vez mais frequentemente, «Abaixo o Czar!», e mesmo «Abaixo a guerra»! Que fazer perante a multidão de manifestantes que aumenta de uma hora para a outra? O Governo quer apaziguar os espíritos, evitar os incidentes, persuadido de que bastaria enviar para a capital algumas centenas de toneladas de pão para restabelecer a calma. Essa é também a opinião do líder bolchevique de Petrogrado, Alexandre Chliapnikov, que, durante uma reunião dos dirigentes bolcheviques da capital (…) exclama: «Uma revolução? Que revolução? Dêem aos trabalhadores uma libra de pão e a greve acaba!»". Nicolas Werth, *1917 A Rússia em Revolução*, Lisboa, 2003, p. 28. *Nos nossos dias*, existem vários AIE sob a forma de organizações caritativas laicas e religiosas de *apaziguamento social a baixo custo* com o mesmo fim *mediato*. No fundo, como alguém já observou, "a caridade sai sempre muito mais barata do que a justiça". Trata-se, portanto, de institucionalizar *mais uma forma* de *olhar por outrem*; neste caso, de olhar por grupos de pessoas cada vez mais numerosos que, "na melhor das hipóteses, são tolerados ao abrigo de uma política deliberada de indigência". J. Le Carré, ob. cit., p. 12.

[300] Cfr., Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 17;

Num segundo período, com início "após o final da II GM, a [transição] do Estado Constitucional [em direcção ao Estado Social] pode (…) ser compreendida, tendo em consideração (…) quatro linhas de força dominantes: (…) as transformações do Estado num sentido democrático, intervencionista, social, bem contraposto ao *laissez faire* liberal; (…) o aparecimento e, depois, o desaparecimento de regimes autoritários e totalitários de diversas inspirações; (…) a emancipação dos povos coloniais, com a distribuição agora [de] toda a humanidade por Estados – por Estados moldados pelo tipo europeu, embora com sistemas político-constitucionais bem diferentes; [e] a organização da comunidade internacional e a protecção internacional dos direitos do Homem"[301].

IV. Neste trajecto, é preciso colocar em destaque o *papel desempenhado pelos partidos de massas* e as *razões da atribuição de novos direitos e de prestações sociais*.

Analisadas essas duas contribuições em conjunto, podemos dizer que "os partidos assumiram um novo e decisivo protagonismo político, sem o qual seria impossível [continuarem a operar num] sistema representativo idealizado para lidar com algumas centenas de milhares de eleitores que, de um momento [para o] outro, teve que se defrontar com [alguns] milhões[302]. As novas pressões, decorrentes dessa mudança substancial, [acabaram por] imp[or] a superação do modelo liberal não-intervencionista que cedeu lugar à uma nova concepção, impensável sob o liberalismo do séc. XIX, a do *Estado Social*, longamente preconizado pelos socialistas, sociais-democratas e trabalhistas. Essa transformação, embora significasse enormes avanços nas condições sociais do trabalho [no séc. XX], representadas [p. ex.,] pela jornada de trabalho de 8 horas (…) e a generalização de um sistema público de previdência que se universalizou depois da II GM, não provocou alterações significativas na estrutura económica do capitalismo. Em muitos casos, foram, inclusive, concessões tendentes a harmonizar [e a institucionalizar] os conflitos de classe que se agudizavam em todo o mundo desenvolvido"[303].

Compreende-se: "«na perspectiva da classe capitalista, existem dois métodos básicos de se contrapor ao crescente poderio e unidade da classe operária: a repressão e as concessões. Apesar de (…) ambos [os] métodos [parecerem ser] contraditórios, [na] realidade [eles] são complementares, e em momentos distintos [misturam-se] em proporções diferentes. Ambos tornam necessária uma expansão do poder público e das

[301] Jorge Miranda, *Manual*, T. I, *Preliminares. A Experiência Constitucional*, 2.ª ed., revista, Coimbra, 1997, pp. 90 e 91, *apud* M. Proença de Carvalho, ob. cit., pp. 61 e 62.

[302] Assim, p. ex., "a França, que primeiro universalizou o sufrágio, em decorrência da revolução de 1848, é o melhor exemplo do que significou a conquista desse direito pela classe trabalhadora: em Fevereiro o número total de eleitores não passava de 250.000. Em Março desse mesmo ano o número tinha subido para 8.000.000 e em 1849, para 10.000.000". Geraldo M. Júnior, *Política & Cidadania*. *Curso Completo*, Brasília, 2005, p. 242.

[303] *Idem, Ibidem*, pp. 242 e 243.

funções do Estado. Assim, assistimos simultaneamente ao crescimento dos instrumentos do poder destinados a manter a lei e a ordem [internas e à] expansão da legislação social em forma, p. ex., de [subsídios de] desemprego, pensões, etc."[304].

Dito de outra maneira: a "nova etapa no desenvolvimento capitalista sob a fórmula do *Welfare State*, resulta no reconhecimento de novos direitos e na concessão de prestações sociais, assumindo-se – após a crise da primeira metade do séc. XX – que a viabilidade do modelo capitalista implicava duas vertentes complementares: [a] estabilidade política [e a respectiva viabilização, tornada possível] através do incremento do consumo gerado pelo acesso dos sectores populares a bens e serviços que anteriormente estavam fora do alcance do seu poder de compra. O paradigma do económico centra-se no consumo, motor da produção, que passa a «ter de ser produzido» – sob acção do *marketing* e da publicidade a que os *media* dão expressão pública – para que funcione com constância e previsibilidade necessárias à sustentabilidade, estabilidade e crescimento regular da actividade económica. A estimulação do consumo surge como condição para que o escoamento da produção gere riqueza, posteriormente, em parte, redistribuída sob a forma de prestação social"[305].

V. Em síntese, o Estado Social veio a assumir como "*princípios básicos* [o] "equilíbrio das clivagens sociais; [os] estímulos regulativos e materiais do Estado a favor da justiça social; [o] reajustamento das condições reais prévias à aquisição de bens materiais e imateriais indispensáveis ao próprio exercido de direitos, liberdades e garantias pessoais; [e o] estabelecimento de regras jurídicas em prol do emprego e dos direitos dos trabalhadores"[306]/[307].

VI. A concluir, podemos então dizer que o Estado Social é "o tipo de Estado emergente após a I GM, sobretudo na Europa Ocidental e na América, (…) que corresponde à adaptação qualitativa do Estado liberal (…), embora em muitos casos apenas viesse a ganhar plena expressão constitucional depois de 1945"[308]. Foi este tipo de Estado que conseguiu realizar até meados da década de 1990, "o aprofundamento e o alargamento simultâneos da liberdade e da igualdade em sentido social, com integração

[304] Paul Sweezy, *Teoría do Desenvolvimento Capitalista*, 1965, p. 137, *apud Idem*, *Ibidem*, pp. 243.
[305] José J. Barreiros, ob. cit., p. 104.
[306] Gomes Canotilho, *Estado de Direito*, p. 38. Cfr., Reinhold Zippelius, ob. cit., pp. 468 e ss.
[307] O Estado Social não se confunde, portanto, com "o Estado Totalitário com preocupações sociais". M. Proença de Carvalho, ob. cit., p. 63. No mesmo sentido – mas utilizando a expressão *ESD* como sinónima da que a empregamos como *Estado Social* –, Gomes Canotilho, *Estado de Direito*, p. 38, observa o seguinte: "uma coisa é um «Estado Social ou Estado Socialista» de não Direito e outra, muito diferente, é um *ESD*". Sucede, porém, que como o Direito é apenas um sistema de normas de conduta social assistido de protecção coactiva – cfr., *infra*, n.º 32 –, não podemos falar tecnicamente em "Estado de não Direito". Dizer que um Estado de não Direito se caracteriza por ser um "Estado que decreta leis arbitrárias, cruéis ou desumanas; (…) um Estado em que o Direito se identifica com a «razão de Estado» imposta e iluminada por «chefes»; [e] um Estado pautado por radical injustiça e desigualdade na aplicação do Direito" – *Idem, Ibidem*, p. 12 –, é seguramente, *do ponto de vista técnico*, uma contradição.
[308] M. Proença de Carvalho, ob. cit., p. 62.

política de todas classes sociais"[309]. Simplesmente – como se verá –, o Estado Social *no seu melhor* já faz parte do passado[310].

26.3. Fins e Funções

Tendo como pano de fundo o tipo do Estado Social, passemos à fixação dos seus *fins* e *funções*.

I. Para a maioria dos Autores, o que caracteriza o Estado é a feição geral dos *fins* que ele procura atingir[311]; e esses fins, já considerados *clássicos*, condensam-se nas ideias de *segurança*, de *justiça* e de *bem-estar*[312]/[313].

Isto quer dizer que – na nossa maneira de ver as coisas –, o *medo* de um *perigo real ou fabricado*[314] que seja sentido por muitos – nomeadamente no que respeita à sua própria *segurança* –, não só confere um enorme poder a alguns poucos, tornando mais fácil o *controlo*, a *contenção* e o *consenso*[315], como *legitima* e *ratifica* muitas decisões políticas, tomadas exclusivamente no interesse daqueles que integram a classe hegemónica e privilegiada que governa[316].

Segundo Freitas do Amaral[317], "«estes três fins são (…) cumulativos e implicam a sua realização simultânea: a segurança sem a justiça e sem o bem-estar equivale ao totalitarismo; a justiça sem a segurança ou sem o bem-estar é impossível, não é justiça; a segurança e a justiça sem o bem-estar significam a imposição formal de uma ordem

---

[309] *Idem, Ibidem*, p. 63.

[310] Cfr., *infra*, n.º 127, IX.

[311] Cfr.,.A. Marques Guedes, ob. cit., p. 32

[312] Quanto ao alcance e sentido de cada um destes fins, cfr., Autores e Obras citadas por M. Proença de Carvalho, ob. cit., p. 58.

[313] Mas existem outros pontos de vista. Assim, segundo a teoria marxista, "«o Estado (é) a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses comuns»". K. Marx, *A Ideologia Alemã*, s. o. i., *apud*, J. P. Lassale, ob. cit., p. 57. Em decorrência, "o Estado (…) não é [a] encarnação abstracta do bem comum e do interesse geral que muitas vezes se descreve. Se desmistificarmos a ideia de Estado[,] apercebemo-nos que este é[,] de facto[,] objecto de uma competição permanente entre grupos sociais e que, na maioria das vezes, é a classe detentora dos meios de produção que exerce a autoridade política no seio da colectividade. Esta análise (…), deveria ser cuidadosamente confrontada com as realidades das Sociedades (…) contemporânea[s]". J. P. Lassale, *Ibidem*. Em todo o caso, é possível fazer *neste* domínio *alguma* revisão das doutrinas democrática e marxista. No que respeita à doutrina marxista, p. ex., é necessário sublinhar, entre outras, duas ideias: a de que existem pessoas, os governantes *materiais ou substanciais*, que exercem a autoridade política *de fora* do aparelho de poder do Estado; e a de que existem pessoas, governantes *materiais e/ou formais*, que exercem a autoridade política *de dentro e/ou de fora* desse aparelho, *não detendo* quaisquer meios de produção.

[314] Cfr., *infra*, n.º 92.2, I.

[315] Cfr., Panayota Gounari, ob. cit.

[316] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 58.

[317] Freitas do Amaral, *Estado*, *in* Polis - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, Vol. 2, Lisboa/São Paulo, 1984, p. 1143, *apud* M. Proença de Carvalho, ob. cit., p. 59.

social baseada na desigualdade, necessariamente geradora de revolta, e por isso incapaz de garantir em permanência a justiça e a segurança»". Donde concluí, que "«só a prossecução conjugada e integral dos três fins mencionados permite cumprir cabalmente a razão de ser do Estado»"[318].

Muito francamente, é também o que nos parece.

– Mas como é que uma multidão de interessados pode vigiar as pessoas que directa e/ou indirectamente governam a partir do aparelho de poder do Estado, de modo a avaliar o seu desempenho na prossecução desses fins? E em razão dessa avaliação, como é que as poderá e deverá premiar e/ou punir?

É o que – no tempo e no lugar próprio – a multidão terá de decidir[319].

II. Na Ciência Política e no Direito Constitucional, a expressão *funções do Estado* é empregue em mais do que um sentido[320]. Aqui, utilizamos o termo no sentido de *actividades que o Estado desenvolve em vista aos seus fins*[321].

A doutrina tem lançado mão de vários critérios para proceder à *classificação* dessas funções[322].

Seguindo o *critério orgânico-estrutural das funções do Estado*[323], vamos dizer que na prossecução dos fins da segurança, da justiça e do bem-estar, o Estado desenvolve de forma autoritária funções *políticas* em sentido *amplo* e funções *técnicas*.

As funções políticas em sentido *amplo* são *essencialmente* de natureza *governativa* ou *política* em sentido *próprio*[324] e *legislativa*[325]. As funções técnicas, por sua vez, são *essencialmente* de índole, *administrativa*[326] e *jurisdicional*[327].

---

[318] *Idem, Ibidem*.

[319] Cfr., *infra*, Cap. IV, *passim.*

[320] Cfr., Jorge Miranda, *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, Lisboa, 1990, pp. 3 e ss; António J. Fernandes, *Introdução*, pp. 107 e 108.

[321] Cfr., Jorge Miranda, *Funções, Órgãos e Actos*, p. 9; José Fontes, *Teoria Geral*, p. 31.

[322] Cfr., Jorge Miranda, *Ibidem*, pp. 19 e ss; António J. Fernandes, *Introdução*, pp. 108 e ss.

[323] Cfr., António J. Fernandes, *Introdução*, pp. 112 e ss;

[324] A função *governativa* ou *política* em sentido *próprio* tem contornos muito *imprecisos*, em razão do seu seu "*fim* específico (definir o interesse geral da colectividade) (…), *objecto* (as grandes opções que o país enfrenta ao traçar os rumos do seu destino colectivo) (…), *natureza* criadora (cabendo-lhe em cada momento inovar em tudo quanto seja fundamental para a conservação e o desenvolvimento da comunidade) [e] *carácter* livre e primário (apenas limitada em certas zonas pela Constituição)". Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, (3.ª ed.), 5.ª reimp. da ed. de Novembro de 2006, Colab. Luís Fábrica, Carla Amado Gomes e Jorge Pereira da Silva, Coimbra, 2010, p. 44. Com efeito, "não há uma caracterização constitucional-material da *função política ou de governo*. Em todo o caso, é possível proceder-se uma *delimitação material positiva e negativa*. No sentido de uma *delimitação material positiva*, diz-se que "a *função política ou de governo é um complexo de funções legislativas, regulamentares, planificadoras, administrativas e militares, de natureza económica, social, financeira e*

cultural, dirigidas à individualização e graduação dos fins constitucionalmente estabelecidos (…). A caracterização material da função política indica (…) que a *forma* do exercício das funções políticas ou de governo é muito variada. Ao atribuírem-se estas funções a vários órgãos constitucionais legitimam-se também várias *formas de revelação*: a função política é susceptível de traduzir-se em actos legislativos ou regulamentares, em linhas de direcção política ou em instruções, em planos globais ou sectoriais, em actos de comando militar, em informações e propostas em actos de nomeação de funcionários ou presidentes de órgãos" (Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 648 e 649) e, até, em actos *formalmente* jurisdicionais. De uma maneira "geral, esta função caracteriza-se por uma grande margem de *liberdade de conformação*, salvo os limites ou as imposições estabelecidas pela Constituição". *Idem, Ibidem*, p. 648. Com efeito, "a actividade política não é em todos os casos susceptível (…) de ser materialmente disciplinada pelo Direito positivo (…). A competência de cada órgão é, umas vezes, vinculada. Consiste em tal caso num poder de agir circunstanciadamente regulado no que respeita ao objecto, à ocasião, e ao modo de exercício. Outras vezes, é discricionária. Cifra-se, então, num poder de agir com objectivo determinado mas cujo objecto, ocasião ou modo de exercício são deixados ao critério do próprio órgão (…). A actividade política, que no campo do exercício do poder representa uma concretização de competências, será em termos jurídicos a actuação vinculada ou discricionária dos órgãos políticos no desempenho (…) dos poderes e deveres de Autoridade que o Direito positivo lhes atribui". A. Marques Guedes, ob. cit., pp. 65 e 66. Assim, "nesta medida[,] o «governar» ou o «fazer Política» implica direcção, iniciativa, coordenação, combinação, planificação e liberdade de conformação". Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 648. No sentido de uma *delimitação material negativa*, afirma-se que "nem todas as actividades exercidas pelo órgão [denominado] Governo são actividades políticas ou de governo; [que] o Governo não tem o monopólio das [referidas] funções políticas ou de governo, pois a Constituição atribui funções de direcção política a outros órgãos de soberania; [que] algumas actividades são expressamente consideradas como actividades políticas e reservadas ao Governo em sentido orgânico-institucional; [que] o governo não é constitucionalmente concebido como um poder autónomo mas como um domínio ou âmbito funcional que, em parte, pertence ao Governo em sentido orgânico-institucional e, noutra parte, aos outros órgãos de soberania, como o PR e a AR"(*Idem, Ibidem*) e ao TC.

[325] A função *legislativa* ou de elaboração de *normas*, traduz-se na formulação de regras de Direito, ou seja, de normas de conduta social, gerais e abstractas, a que o sistema político atribui protecção coactiva. No que diz respeito ao respectivo conteúdo, as normas jurídicas podem ter, ou não, carácter político.

[326] A função *administrativa* tem a sua razão de ser na circunstância do Estado assegurar a satisfação de necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar (cfr., Freitas do Amaral, *Curso*, pp. 36 e ss). Para o efeito, o Estado desenvolve uma série de actividades de cariz *essencialmente técnico* que podem consubstanciar-se na execução das leis, na produção de bens e da prestação de serviços. Cfr., Freitas do Amaral, *Curso*, p. 43, n. 16. Por outras palavras, "a função administrativa consiste na *concretização* e *realização* dos interesses públicos da comunidade, quer dando *execução* a decisões ou deliberações, constantes de actos legislativos, actos de governo e actos de planificação, quer *intervindo*, conformadora ou ordenadoramente, na prossecução dos fins (de interesse público) individualizados na Constituição e nas leis. Em (…) termos gerais, as *formas* de actuação reconduzem-se a *medidas concretas* adequadas e necessárias à prossecução dos fins de interesse público e que vão desde os actos administrativos individuais aos contratos, passando pelos actos planificadores e directivos. Tal como as formas de actuação são variadas, também as *tarefas* administrativas se distribuem por vários domínios, desde o clássico domínio da administração de *polícia* (garantia da ordem e segurança, nos termos do art.º 272.º) à actividade planificadora e directiva da economia (cfr., art.º 199.º, al. a)), passando pela actividade financeira e fiscal (art.º 199.º, al. b)) e pela actividade social e prestacional (art.º 199.º, al. g))". Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 651. Ou seja, "situada para além da actividade política, como extensão natural dela, a actividade administrativa é a ponte de passagem entre as decisões políticas e a vida real, adequando as primeiras aos pormenores e às exigências dos casos concretos de forma a assegurar a satisfação quotidiana das múltiplas e sempre renovadas necessidades colectivas". A. Marques Guedes, ob. cit., p. 56. No plano das *ideias*, mas não no dos *factos quotidianos* (cfr., Freitas do Amaral, *Curso*, p. 45), poderá dizer-se que "mesmo quando lhe cabe papel de capital importância (…) a actividade

Todas estas funções que, de certa maneira, são *distintas* e *separadas* umas das outras, são também, de uma outra maneira, *complementares* e *interdependentes* entre si.

26.4. O aparelho de poder

Para realizar os fins que conduziram à sua criação, o Estado prossegue um sem número de actividades que se consubstanciam nas funções que acabámos de indicar. Contudo, "não é o Estado, entendido abstractamente como uma ideia de obra ou de empresa, que realiza essas funções, é, antes, o Estado concreto concebido como uma instituição social (…) dotada de uma estrutura orgânica, que lhe permite desenvolver as actividades necessárias à realização dos seus fins"[328].

Como quem diz *estrutura orgânica*, diz *aparelho de poder*, vejamos de seguida *quais* são os principais *órgãos* e *competências* do aparelho de poder do Estado português. Mais à frente, logo veremos *quem* são as *pessoas* que têm assento nesses órgãos e exercem os respectivos poderes[329].

26.4.1. Os órgãos

26.4.1.1. Noção

I. Na definição proposta por Marcello Caetano[330], órgão "é o elemento da pessoa colectiva que consiste num centro institucionalizado de poderes funcionais[331] a exercer

---

administrativa representa o exercício de uma Autoridade derivada, colocada sob a superior orientação do poder político. Ao contrário da actividade política, a actividade administrativa não é (…) nem criadora nem independente – mas simplesmente executiva e, até, de mera implementação". A. Marques Guedes, ob. cit., p. 56.

[327] A função *jurisdicional* ou de determinação da conformidade com o Direito, é a actividade desenvolvida para a obtenção da resolução pacífica dos conflitos de interesses. Assim, p. ex., todas as formas de administração "do Estado, (…) directa (…) autónoma, indirecta e concessionada) estão sujeitas ao *controlo contencioso*, independentemente da *forma* do acto[,] seja ou não a entidade que cometeu a ilegalidade uma *pessoa* colectiva pública, e qualquer que seja a *tarefa* prosseguida pelos órgãos ou agentes das várias administrações (cfr., art.º. 268.º, n.º 4)". Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 651.

[328] António J. Fernandes, *Introdução*, p. 121.

[329] Cfr., *infra*, Cap. IV, *passim*.

[330] Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10.ª ed., (2.ª reimp.), Revista e Actualizada pelo Prof. Doutor Freitas do Amaral, T. I, Introdução - Organização Administrativa – Actos e Contratos Administrativos, Coimbra, 1982, p. 204.

[331] A distinção entre direitos subjectivos e poderes funcionais está nisto: "só se nos depara um direito subjectivo quando o exercício do poder jurídico está *dependente da vontade do seu titular*. O sujeito do direito subjectivo é livre de o exercer ou não (…) Por falta desta liberdade de actuação, por existir uma vinculação ao exercício dos poderes respectivos, não são autênticos direitos subjectivos os chamados *poderes-deveres* ou *poderes funcionais* ou *«ofícios»* (…) Estes poderes (…) não podem ser exercidos *se o*

pelo indivíduo ou pelo colégio de indivíduos[332] que nele estiverem providos com o objectivo de exprimir a vontade juridicamente imputável a essa pessoa colectiva". Mas também é possível seguir *outro* caminho e colocar o acento tónico da definição de aparelho não no órgão, mas no *titular* ou nos *titulares* do órgão, na *pessoa* ou nas *pessoas* que exercem os poderes atribuídos ao órgão[333]. Neste sentido, diz-se que o aparelho é "o conjunto das pessoas distribuídas por funções directivas e executivas, que nele desenvolvem uma actividade profissional e lhe garantem o funcionamento continuado"[334]; ou então, "uma organização[, no sentido de um grupo mais ou menos] amplo de pessoas, estruturado em linhas impessoais e constituído para alcançar objectivos específicos"[335].

II. Nesta questão, vamos adoptar o ponto de vista de Freitas do Amaral: "os órgãos devem ser concebidos como *instituições* para efeitos de *teoria da organização* (…), e como indivíduos para efeitos de teoria de actividade"[336] e – acrescentamos nós –, *sobretudo para efeitos de responsabilidade política difusa*[337]. Assim, no que respeita aos órgãos, o que a seu tempo nos vai interessar é o *indivíduo* ou os *indivíduos*, a *pessoa* ou as *pessoas que*, sendo *titulares* desses *centros institucionalizados*, *exercem os respectivos poderes funcionais*[338]. Dito de outra maneira: a perspectiva de órgão que verdadeiramente nos interessa é a das pessoas *individualmente consideradas*; a das pessoas que, enquanto *categoria*, são normalmente designadas pelas expressões classe eleita ou elite[339], "classe dirigente ou classe política"[340], governantes e decisores, mas que nós preferimos mencionar, em regra, pela expressão *os que governam*.

26.4.1.2. Classificações

I. O Estado dispõe de um grande número de órgãos, podendo também aqui utilizar-se vários critérios, designadamente *políticos* [341], *estruturais*, *funcionais*, *estruturais-funcionais* e *legais* para proceder à respectiva *classificação*[342].

---

seu titular quiser e como queira, mas devem ser exercidos de modo exigido pela função do direito. Se não forem exercidos quando deviam sê-lo, ou [forem] exercidos de outro modo, o [respectivo] titular infringe um dever jurídico e é passível de sanções". Mota Pinto, ob. cit., pp. 167 e 168.

[332] Existem "centros institucionalizados de decisão – como é o caso do órgão de soberania «PR» (…) – [que] são de titularidade singular, isto é, integram apenas uma só pessoa, no sentido físico do termo. Mas a maior parte é de titularidade colegial, isto é, integram um grupo vasto (assembleia) ou mais restrito (colégio *stricto sensu*) de pessoas". M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 208 ou 209.

[333] Cfr., Freitas do Amaral, *Curso*, pp. 759 e ss.

[334] Silvano Belligni, *Aparelho*, *in* N. Bobbio, *et al*., Dicionário de Política, Vol. 1, p.49, col. 2.

[335] A. Giddens, ob. cit., p. 348, col. 2

[336] Freitas do Amaral, *Curso*, Vol. I, p. 763.

[337] Cfr., *infra*, n.º 96.2.

[338] Cfr., *infra*, Cap. IV, *passim*.

[339] Cfr., V. Pareto, *Tratado de Sociologia Geral*, *in* M. Braga da Cruz, Teorias Sociológicas, Vol. I, Os Fundadores e os Clássicos, *(Antologia de Textos*), 5.ª ed., Lisboa, 2008, p. 451.

[340] G. Mosca, *Elementos de Ciência Política*, *in Idem, Ibidem*, p. 405.

[341] Neste sentido, "é possível (…) distinguir na generalidade do aparelho repressivo do Estado órgãos que são de *função política* e órgãos que são de *função administrativa*. Teremos pois o binómio seguinte: a)

Vamos ter em atenção nas páginas seguintes dois desses critérios. O primeiro é um critério *legal*, de Direito Constitucional (cfr., art.º 110.º, n.º 1), e distingue entre órgãos de soberania e órgãos de não soberania[343]; o segundo é um critério *doutrinário*, de natureza *orgânico-funcional* e distingue entre órgãos com competência para o exercício de funções *essencialmente* políticas e órgãos com competência para o exercício de funções *predominantemente* técnicas[344].

II. Articulando esses dois critérios, obtemos os seguintes termos de classificação:

– Órgãos de *soberania essencialmente políticos*: o Presidente da República; a "Assembleia da República-política"; a "Assembleia da República político-normativa"; o "Governo político"; o "Governo político-legislativo"; e o "Tribunal Constitucional político-jurisdicional"[345];

---

por uma parte, o aparelho repressivo político (Chefe do Estado e Ministros ou «Governo» em sentido restrito): b) por outra, o aparelho repressivo administrativo (Administração Pública em geral, Administração Pública judiciária, [de policia], etc.)". F. Luso Soares, ob. cit., pp. 117 e 118.

[342] Cfr., Jorge Miranda, *Funções, Órgãos e Actos*, pp. 77 e ss.

[343] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 81 e 82.

[344] Cfr., António J. Fernandes, pp. 114 e 115. Assim, p. ex., no que respeita à *função jurisdicional*, podemos dizer que ela "é exercida em monopólio pelos Tribunais: só os Tribunais e a nenhuns outros órgãos, sem prejuízo dos instrumentos e das formas de composição não jurisdicional de conflitos (art.º 202.º, n.º 4), se encontra confiado o exercício da função jurisdicional. Não se mostra possível afirmar, todavia, que aos Tribunais se encontra confiado, única e exclusivamente, o exercício da função jurisdicional (…): (…) os Tribunais também exercem funções materialmente administrativas, (…) no que respeita[, v. g.,] à gestão e organização dos seus serviços administrativos internos (…) ou até a emissão de pareceres (…) art.º 214.º, n.º 1, al a) (…). Mostra-se mesmo possível defender uma certa participação no exercício da função política, tal como sucede sempre que o TC procede à fiscalização preventiva da constitucionalidade de um diploma legislativo ou decide a extinção de uma organização por perfilhar ideologia fascista. [Em síntese, a] função jurisdicional é exclusiva dos Tribunais, mas os Tribunais não limitam a sua actividade ao exercício da função jurisdicional". Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, *Organização do Poder Político*, Coimbra, 2010, pp. 409 e ss.

[345] Não se pode falar *propriamente* em "Assembleia da República-política", "Assembleia da República político-normativa", "Governo político", "Governo político-legislativo", "Governo político-administrativo" e "Tribunal Constitucional político-jurisdicional". Esta distinção deve-se, apenas, à necessidade de proceder a *uma* sistematização da matéria. Diga-se, a propósito, que o Direito também é *uno*, sem prejuízo da respectiva *compartimentação* para diversos efeitos, por *ramos de Direito*, v. g., Direito Constitucional e Direito Administrativo. Nas palavras de José Fontes, *Teoria Geral*, p. 222, "o Direito enquanto ordem normativa é uno, mas, por comodidade e para sistematização do seu estudo, costuma ser dividido pelos Autores em diversos ramos. Cada um destes ramos traduz uma parcela da ordem jurídica. Esta divisão assenta numa demarcação de sectores, a que tradicionalmente se chama ramos de Direito". De resto, quando se trata de estudar, v. g., o "Governo político" e "o Governo político-legislativo", os administrativistas remetem para o Direito Constitucional; e quando o objecto de estudo é o "Governo administração", os constitucionalistas remetem para o Direito Administrativo. Neste sentido, Freitas do Amaral, *Curso*, p. 243, observa: "interessa-nos (…) estudar aqui o Governo enquanto órgão administrativo, mas não enquanto órgão político e legislativo, porque nessa outra qualidade o Governo é estudado na Ciência Política e no Direito Constitucional". Cfr., Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 650.

– Órgãos de *soberania predominantemente técnicos*: o "Governo político-administrativo"; e os Tribunais;

– Órgãos de *não soberania essencialmente políticos*: v. g., o Conselho de Estado[346]; e

– Órgãos de *não soberania* predominantemente *técnicos:* p. ex., a Procuradoria-Geral da República[347].

26.4.2. As competências

Uma vez que a Constituição é a ordem fundamental do Estado, é nela que se encontram definidas as *competências* destes órgãos para que se cumpra, de forma tendencial, o chamado *princípio da tipicidade de competências*, i. é., as competências dos órgãos de soberania são, em principio, as que forem indicadas pela Constituição[348]. Vejamos pois, seguindo de perto a sistematização que é proposta por Paulo Otero[349], como está desenhada a repartição de competências entre os *órgãos de soberania predominantemente políticos e técnicos* – embora com a exclusão dos Tribunais –, uma vez que é no *exercício* dessas competências que são tomadas e executadas algumas das mais importantes decisões *imputadas* ao Estado[350].

26.4.2.1. Do Presidente da República

I. Atendendo ao critério do "grau de liberdade ou de vinculação do exercício dos poderes"[351], o Presidente da República dispõe de *três* núcleos de *competências* de natureza *política*:

---

[346] O CdE "é um *órgão constitucional auxiliar*, (…) configurado (…) como «órgão político de consulta do PR» (art.º 141.º) (…). A [sua] composição é, pelo menos, de 16 membros, excluído o PR, que todavia a ele preside: a) uns por inerência de funções (PAR, PM, Presidente do TC, PdJ, presidentes de governos regionais) ou a título honorífico por funções já desempenhadas (antigos PR); b) outros são cidadãos designados pelo PR ou eleitos pela AR (…) (cfr., art.º 142.º, als. g) e h)). [No que respeita aos poderes], o CdE limita-se a dar pareceres (cfr., art.º 142.º) sobre alguns actos praticados pelo PR[, v. g., a] dissolução da AR [e a] demissão do Governo". Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 652. Nas palavras bem escolhidas por Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, p. 510, o CdE representa "a cúpula das principais figuras do regime, numa espécie de *Politburo* da III República".

[347] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 532 e ss.

[348] Cfr., Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 1441.

[349] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, respectivamente pp. 235 e ss, 307 e ss, 392 e ss e 422 e ss. Noutra sistematização e pela mesma ordem, cfr., Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 621 e ss, 634 e ss, 648 e ss e 680 e ss.

[350] Cfr., *infra*, n.º 37.

[351] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, p. 236.

– Competência de *exercício vinculado*[352];

– Competência de *exercício condicionado*[353]; e

– Competência de *exercício livre*[354].

II. Além destas, dispõe ainda de *um núcleo de competências* de natureza *administrativa interna*[355].

26.4.2.2. Da Assembleia da República

A Assembleia da República possui *competências* de natureza *política*, *normativa* e *administrativa interna*. Contudo, "muitos aspectos da competência normativa têm subjacente uma forte componente política, tal como a competência política muitas vezes só ganha força vinculativa se se transformar em acto normativo. Nem se poderá excluir que existam casos de exercício de competência administrativa interna dotados de forte componente política, assim como o exercício de competência normativa e da competência política dependerem sempre de decisões administrativas internas"[356]. Isto

[352] Nestes casos, o PR "limita-se a executar ou cumprir aquilo que a Constituição lhe impõe, sem margem de autonomia, praticando os actos devidos, obrigatórios ou vinculados (…). Entendemos integrarem este elenco[, p. ex., a] promulgação de leis que, tendo sido objecto de veto político, a AR veio depois a confirmar, nos termos das maiorias exigidas pelo art.º 136.º, números 2 e 3". *Idem, Ibidem*, p. 237.

[353] O PR goza aqui de uma margem de liberdade de escolha quanto ao *momento* e quanto ao *conteúdo* decisório dos actos a praticar. Essa margem de liberdade encontra-se atenuada ou condicionada por quatro possíveis factores: a necessidade de *autorização* da AR para o PR exercer a sua competência; dependência de *proposta* (do PM, Governo ou AR) *e/ou audição de um outro órgão ou entidade* (Governo, CdE, partidos políticos com representação parlamentar); dependência de uma *circunstância de facto* independente ou não de um juízo avaliativo do PR; e da intervenção *a posteriori* do Governo através da necessidade de *referenda ministerial* dos actos presidenciais. Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 239 e ss.

[354] Estes poderes "comportam uma considerável margem de liberdade conformadora quanto à escolha do momento em que podem ser exercidos ou quanto ao próprio conteúdo dos actos em que depois se traduzem". *Idem, Ibidem*, p. 244. É o que se verifica, v. g., nos arts. 133.º, al. d) e 134.º, al. e). Podemos mesmo dizer, que "o exercício destas competências traduz-se naquilo que chamamos, ainda que informalmente, *o poder da palavra do chefe de Estado* (…) exercido não só perante os outros órgão de soberania mas, igualmente, perante os outros corpos do Estado e até a Sociedade civil (…). *[O] poder da palavra* (…) pode manifestar-se em diversas circunstâncias formais ou informais. As situações formais estão constitucionalmente delimitadas na Lei Fundamental e ocorrem em momentos precisos da vida política nacional. Contudo, o peso dos *mass media* nas (…) Sociedades contemporâneas determina que o chefe de Estado possa, por vezes, referir-se a algumas matérias importantes em situações consideradas informais". José Fontes, *Teoria Geral*, pp. 61 e 62.

[355] Neste domínio, "os órgãos e serviços da Presidência da República cujos membros são de livre escolha do PR, tendo por função prestar o apoio técnico, pessoal e de gestão patrimonial, administrativa e financeira ao Chefe de Estado, enquadram-se em três grupos (…): [os serviços] de apoio directo ao PR, neles se incluindo [a] Casa Civil (…), a Casa Militar, o Gabinete, o Serviço de Segurança, o Centro de Comunicações e o Serviço de Apoio Médico; o Conselho Administrativo e a Secretaria-Geral". Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, pp. 246 e 247.

[356] *Idem, Ibidem*, p. 308.

significa, p. ex., que a *competência normativa* da Assembleia da República não é, apenas, uma competência normativa; é sim, em rigor, uma *competência político-normativa*.

I. A competência *política* da Assembleia da República pode assumir *cinco* configurações: de *orientação política*, de *incidência objectiva*[357] e *subjectiva*[358]; de *fiscalização* ou *controlo político*[359]; de *intervenção policial* ou *judicial sobre titulares de outros órgãos de soberania*[360]; de *acompanhamento político*[361]; e de *certificação política*[362].

II. A competência *político-normativa* "envolve quatro diferentes fontes do ordenamento jurídico-positivo"[363]: a aprovação de leis constitucionais (art.º 161.º, al.

[357] Assim, p. ex., propor a referendo questões de relevante interesse nacional (art.º 161.º, al. j)) e apreciar o programa do Governo (art.º 163.º, al. c)).

[358] É o caso, entre outros, da eleição do PAR (art.º 165.º, al. b)); de cinco membros do CdE e dos membros que a lei determinar para o CSMP, segundo o sistema de representação proporcional (art.º 163.º al. g)); e de dez juízes do TC, de sete vogais do CSM e dos membros de outros órgãos constitucionais que a lei lhe atribua, por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções (art.º 163.º, al. h)). Cfr., Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, p. 311.

[359] A noção de fiscalização ou controlo político é muito vaga; ela traduz, neste caso, "a susceptibilidade [da AR] examinar a actividade desenvolvida pelo órgão ou entidade controlados, através de distintos instrumentos e confrontá-la com determinados parâmetros sejam legais e objectivos, sejam de conveniência ou oportunidade, passível ou não de acarretar determinadas consequências desfavoráveis para os sujeitos passivos ou para os seus actos, sempre que resulte evidente uma situação de desconformidade". José Fontes, *A Fiscalização Parlamentar do Sistema de Justiça*, Pref. Adriano Moreira, Coimbra, 2006, p. 164. Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 50. Em relação ao Governo, p. ex., "este *[controlo]* é tanto mais necessário (…) quanto é certo que o Executivo dispõe de poderes cada vez mais extensos, e que, em todo os domínios, o papel dos peritos na determinação de uma política se torna cada vez mais preponderante. Sem *[controlo]* parlamentar, o aparelho do Estado corre o risco de ser confiscado em proveito de funcionários irresponsáveis, e daí que vejamos um verdadeiro poder tecnocrático perfilando-se atrás do abrigo da democracia. O problema consiste (…) em sabermos em que medida os Parlamentos (…) estão em condições de controlar eficazmente o poder governamental". J. P. Lassale, ob. cit., pp. 63 e 64. Cfr., *infra*, n.º 84, III.

[360] Assim, p. ex., promover o processo de acusação contra o PR (arts. 130.º, n.º 1 e n.º 2 e 163.º, al. c)); autorizar a detenção ou a prisão de um membro do Governo (art.º 196.º, n.º 1); e decidir sobre a suspensão de qualquer membro do Governo que tenha sido acusado definitivamente em processo criminal (art.º 196.º, n.º 2 e 163.º, al. c)). Cfr., Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, p. 312

[361] Tem expressão nos seguintes poderes: acompanhar a participação de Portugal no processo de construção da UE (art.º 163.º, al. f)); acompanhar o envolvimento de contingentes militares e de forças de segurança no estrangeiro (art.º 163.º, al. i)); e a constituir Comissões Parlamentares que, tendo em vista um fim determinado que não seja de inquérito, visem o acompanhamento de determinado assunto, tema ou dossier (art.º 178.º, n.º 1). Cfr., *Idem, Ibidem*.

[362] Expressa-se no simples testemunho, na verificação ou na tomada de conhecimento de factos ou actos: testemunhar a tomada de posse do PR (art.º 163.º, al. a)); tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar (art.º 162.º, al. d)); e tomar conhecimento da mensagem de renúncia do PR, tornando efectiva essa mesma renúncia (art.º 131.º, n.º 2). Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 312 e 313.

[363] *Idem, Ibidem*, p. 309.

a)); a feitura (elaboração e aprovação) de leis (ordinárias); a aprovação de convenções internacionais (art.º 161.º, al i)); a elaboração e aprovação do seu Regimento (art.º 175.º, al. a)) e demais regulamentos internos de organização e funcionamento[364].

III. Demoremo-nos um pouco na *competência legislativa ordinária*. Neste domínio, costuma distinguir-se entre competência de *reserva absoluta* (arts.º 161.º, als. b), d), e), f), g) e h); 164.º)[365]; 168.º, n.º 6 e 293.º; de *reserva relativa* (art.º 165.º)[366]; e *concorrencial* (art.º 198.º, n.º 1, al. a))[367].

No que respeita à reserva de competência *absoluta*, não nos parece que se possa dizer – como pretende Gomes Canotilho[368] – que no âmbito do *sistema de governo* a Assembleia da República é o órgão legislativo por *excelência* ou *primário*; que tem a *supremacia* no domínio da feitura das leis.

É certo que *não existem verdadeiramente* "mecanismos de iniciativa legislativa popular directa"[, embora o art.º 167.º, números 1, 2 e 3 os preveja]; nem "referendos em matérias de competência político-legislativa absoluta da Assembleia da República (salvo as excepções constitucionalmente previstas no art.º 115.º, n.º 4, al. d)"; ou "quaisquer poderes legislativos excepcionais ou constitucionais em tempo de crise"; e que, pelo contrário, há uma "limitação da faculdade de delegação ou de autorização legislativa da Assembleia da República (art.º 165.º, números 2, 3, 4 e 5)"; e o "estabelecimento de uma reserva de competência legislativa", absoluta (cfr., designadamente art.º 164.º) e relativa (cfr.,, art.º 165.º).

---

[364] Cfr., *Idem, Ibidem*.

[365] Nos termos do art.º 164.º, p. ex., a AR tem competência *exclusiva* para legislar, entre outras, nas seguintes matérias: eleições dos titulares dos órgãos de soberania (al. a)); regimes dos referendos (al. b)); organização, funcionamento e processo do TC (al. c)); associações e partidos políticos (al. h)); estatuto dos titulares dos órgãos de soberania (…), bem como dos restantes órgãos constitucionais (al. m)); regime de designação dos membros de órgãos da UE, com excepção da Comissão (al. p)); regime do sistema de informações da República e do segredo de Estado (al. q)); regime das forças de segurança (al. u)); e regime da autonomia organizativa, administrativa e financeira dos serviços de apoio do PR (al. v)). Trata-se de "um resquício da pura lógica liberal oitocentista de reservar para o Parlamento o exercício da função legislativa, afastando de tais matérias o Executivo, num propósito garantístico e legitimador da decisão. (…) Todavia, (…) a solução assume (…) natureza excepcional (…) dentro do sistema constitucional de repartição do poder legislativo entre a AR e o Governo". *Idem, Ibidem*, p. 316.

[366] Nas matérias de reserva legislativa de competência relativa, a AR tem duas formas de exercer essa competência: ou é ela própria a elaborar a lei ou, em alternativa, confere ao Governo essa possibilidade, delegando-lhe o poder legislativo sobre a matéria. Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 319. Nesse sentido, o art.º 165.º, dispõe que *salvo autorização ao Governo*, a AR tem competência exclusiva para legislar, designadamente sobre as seguintes matérias: direitos, liberdades e garantias (al. b)); definição dos crimes, penas, medidas de segurança e respectivos pressupostos, bem como processo criminal (al. c)); organização e competência dos Tribunais e do MP e estatuto dos respectivos magistrados (al. p)); e associações públicas, garantias dos administrados, e responsabilidade civil da administração (al. s)).

[367] Fora das matérias objecto de reserva absoluta e relativa da competência legislativa da AR, o Governo goza também de uma competência legislativa genérica; há aqui uma área de competência legislativa concorrencial ou comum entre os dois órgãos, significando isto que ambos são competentes para legislar sobre as mesmas matérias. Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 320.

[368] Cfr., Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 634 e 635.

Todavia, apesar da existência deste "«privilégio» legislativo"[369], a opinião de Paulo Otero[370] parece-nos mais conforme com o que se passa na *realidade*: "sempre que o Governo seja suportado por uma maioria parlamentar absoluta, mostra-se destituída de efectiva relevância política a existência de matérias de reserva absoluta da competência legislativa do Parlamento, excepto no que diz respeito àquelas cuja aprovação carece de uma maioria de dois terços dos votos parlamentares (arts. 168.º, n.º 6 e 136.º, n.º 3), pois a vontade da Assembleia (…) é a vontade da maioria e esta reproduz a vontade do seu líder que é, igualmente, Primeiro-Ministro e, por isso mesmo, controla toda a vontade política que tem expressão legislativa (…): o Chefe do Governo quer, o Parlamento aprova; Chefe do Governo não quer, o Parlamento rejeita".

IV. A competência *administrativa interna* pode ser de natureza *normativa* (v. g., a elaboração e aprovação do respectivo Regimento) e *não normativa*[371].

26.4.2.3. Do Governo

O Governo é, nos termos do art.º 182.º, o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da Administração Pública e, para o efeito, dispõe de *competência política* (art.º 197.º), *legislativa* (art.º 198.º) e *administrativa* (art.º 199.º).

I. A competência política do Governo "traduz o cerne dos poderes (…) pelos quais conduz a política geral (interna e internacional) do país"[372].

Esses poderes, podem ser sistematizados em quatro grupos principais:

– Decisão política[373];

– Iniciativa política[374];

– Controlo político[375]; e

– Poderes instrumentais de informação política[376].

[369] *Idem, Ibidem*, p. 635.
[370] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, p. 318.
[371] Tendo como critério os respectivos destinatários, a competência administrativa interna não normativa pode ser sistematizada em quatro grupos de poderes: poderes referentes aos *deputados*; aos *Grupos Parlamentares*; aos *órgãos da AR* de *natureza política* e *sem natureza política*; aos *serviços da AR e ao respectivo pessoal*. Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 313 e ss.
[372] *Idem, Ibidem*, p. 392.
[373] *Idem, Ibidem*, pp. 392 e 393.
[374] *Idem, Ibidem*, pp. 393 e 394.
[375] *Idem, Ibidem*, pp. 394.
[376] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 394 e 395.

II. O Governo possui, de acordo com disposto no art.º 198.º, de quatro diferentes tipos de *competência legislativa*; ou, melhor dizendo, de *competência político-legislativa*:

– Exclusiva (art.º 198.º, n.º 2)[377];

– Concorrencial (art.º 198.º, n.º 1, al. a))[378];

– Autorizada (art.º 198.º, n.º 1, al. b))[379]; e

– Complementar (art.º 198.º, n.º 1, al. c))[380].

III. O Governo, além de ser um órgão político e legislativo, é também "um órgão administrativo a título principal, permanente e directo. Pode mesmo dizer-se que *o Governo é o principal órgão permanente e directo do Estado com carácter administrativo*"[381] (cfr., art.º 182.º, 2.ª parte). A competência administrativa do Governo tem as várias expressões no art.º 199.º. Seguindo mais uma vez a sistematização proposta por Paulo Otero[382], essa competência pode assumir as seguintes configurações:

– Planeamento económico e execução orçamental (art.º 199.º, als. a) e b));

– Regulamentação de execução das leis (art.º 199.º, al. c));

– Implementação da unidade intra-administrativa (art.º 199.º, al. d));

– Gestão do pessoal da Administração Pública (art.º 199.º, al. e));

– Defesa da legalidade (art.º 199.º, al. f)); e

– Residual (art.º 199.º, al. g)).

É sobretudo nos domínios do "Governo político-administrativo" que está a ser implementado o *governo electrónico* em geral e a *vigilância* em especial[383]

26.4.2.4. Do Tribunal Constitucional

O Tribunal Constitucional dispõe de competência *político-jurisdicional* e *administrativa interna*.

[377] *Idem, Ibidem*, pp. 395 e 396.
[378] *Idem, Ibidem*, pp. 396 e 397.
[379] *Idem, Ibidem*, pp. 397.
[380] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 395.
[381] Freitas do Amaral, *Curso*, pp. 397 e ss.
[382] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, p. 400. Noutra sistematização que "[procura] agrupar as várias matérias referidas no art.º 199.º de uma forma lógica e racional", cfr., Freitas do Amaral, *Curso*, pp. 246 e 247.
[383] Cfr., *infra*, n.º 84, IV.

I. A competência político-jurisdicional pode ser sistematizada do seguinte modo:

– Competência para fiscalizar a *constitucionalidade e a legalidade das normas* pode sistematizar-se do seguinte modo[384]:

– Fiscalização *abstracta*[385]

– Fiscalização abstracta por *acção*;

– Fiscalização *preventiva* da constitucionalidade (arts. 278.º e 279.º da CRP e arts. 57.º e ss da LTC) e;

– Fiscalização *sucessiva* da constitucionalidade e legalidade (arts. 281.º e 282.º da CRP e arts. 62.º e ss da LTC);

– Fiscalização abstracta constitucionalidade por *omissão* (arts. 283.º da CRP e arts. 67.º e 68.º da LTC).

– Fiscalização *concreta* da constitucionalidade e da legalidade (arts. 204.º e 280.º da CRP e arts.º 69.º e ss. da LTC)[386].

– Competência para apreciar a constitucionalidade e a legalidade de actos *não normativos públicos e privados*.

– Fiscalização *de actos políticos públicos*: os referendos (art.º 223.º, n.º 2, al. f)); os recursos de perda de mandato de deputado; e as eleições realizadas na Assembleia da República (art.º 223.º, n.º 2, al. g)).

– Fiscalização *de actos políticos privados*: os actos constitutivos de partidos políticos e suas coligações, incluindo designações, siglas e símbolos (art.º 223.º, n.º 2, al. e)); as eleições e de órgãos de partidos; e as deliberações de órgãos de partidos (art.º 223.º, n.º 2, al. h))[387].

II. A competência administrativa interna destina-se a aprovar a proposta de orçamento anual e a elaborar regulamentos internos.

---

[384] Noutras sistematizações, cfr., José Fontes, *Teoria Geral*, pp. 108 e 109; Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, pp. 448 e ss.

[385] A fiscalização abstracta, não pressupõe qualquer decisão judicial concreta que seja objecto de recurso. Cfr., Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, p. 451.

[386] A fiscalização concreta, pelo contrário, "decorre na sequência da interposição de recurso para o TC, das decisões dos Tribunais que, no âmbito da fiscalização difusa da constitucionalidade, aplicarem uma norma cuja inconstitucionalidade tenha sido suscitada ou recusarem a sua aplicação, por a considerarem inconstitucional". *Idem, Ibidem*, p. 448.

[387] Nestes casos, "estamos perante actos privados provenientes ou envolvendo entidades privadas que exercem ou participam no exercício da função política, apesar dos actos não traduzirem, necessariamente, esse exercício privado de uma função pública". *Idem, Ibidem*.

27. Outras estruturas de Direito Público

Além do Estado, existem outras pessoas colectivas de Direito Público português – os *institutos públicos*[388]; as *empresas públicas*, na modalidade de entidades públicas empresariais[389]; as *associações públicas*[390]; as *autarquias locais*[391]; e as *regiões autónomas*[392]/[393] –, a que não vamos poder prestar atenção, designadamente em razão da delimitação espacial que fizemos dos elementos do sistema político[394].

---

[388] Os institutos públicos são as "*pessoa[s] colectiva[s] pública[s], de tipo institucional, criada[s] para assegurar o desempenho de determinadas fun*ções administrativas de carácter não empresarial, pertencentes ao Estado ou a outra pessoa colectiva pública". Freitas do Amaral, *Curso*, p. 363.

[389] As *empresas públicas*, na modalidade de entidades públicas empresariais, são "as *organizações económicas de fins lucrativos, criadas e controladas por entidades públicas*". *Idem, Ibidem*, p. 392.

[390] As associações públicas, por sua vez, são "as *pessoas colectivas públicas, de tipo associativo, destinadas a assegurar autonomamente a prossecução de determinados interesses públicos pertencentes a um grupo de pessoas que se organizam com esse fim*". *Idem, Ibidem*, pp. 423 e 424.

[391] As autarquias locais são as "*pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes*". *Idem, Ibidem*, pp. 480 e 481. As "autarquias locais compõem-se actualmente de *freguesias* – "*as autarquias locais que, dentro do território municipal, visam a prossecução de interesses próprios da população residente em cada circunscrição paroquial*" (*Idem, Ibidem*, p. 507) –, *e municípios* – "*a[s] autarquia[s] loca[is] que visa[m] a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por si eleitos*" (*Idem, Ibidem*, p. 526) –, devendo evoluir para um sistema de *freguesias, municípios e regiões*" (*Idem, Ibidem*, p. 497). As regiões ou regiões administrativas *são as autarquias locais supra municipais, que visam a prossecução daqueles interesses próprios das respectivas populações que a lei considere serem mais bem geridos em áreas intermédias entre o escalão nacional e o escalão municipal*". *Idem, Ibidem*, p. 658.

[392] Finalmente, as regiões autónomas são as "*pessoas colectivas de Direito Público, população e território, que pela Constituição dispõem de um estatuto político-administrativo privativo e de órgãos de governo próprio democraticamente legitimados, com competências legislativas, e administrativas, para a prossecução dos seus fins específicos*". *Idem, Ibidem*, p. 675.

[393] Estas categorias de pessoas colectivas públicas podem ser agrupadas em três tipos: "pessoas colectivas de *população e território* ou de tipo territorial – onde se incluem o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais; pessoas colectivas de tipo *institucional* – a que correspondem as diversas espécies de institutos públicos (…) bem como as empresas públicas qualificadas como entidades públicas empresariais", e "pessoas colectivas *de tipo associativo* – a que correspondem as associações públicas". *Idem, Ibidem*, pp. 756 e 757. Utilizando um único critério de distinção, Galvão Telles, *Introdução*, Vol. II, p. 180, distingue entre pessoas colectivas públicas territoriais e não territoriais. Entre "as *territoriais* ou (…) de *população e território* (…) encontram-se o *Estado* [e] as correspondentes às várias circunscrições ou fracções em que o território nacional se divide – *regiões autónomas*, *municípios*, *freguesias* (…). Pessoas colectivas *não territoriais* são todas as outras, não formadas por população sediada em certo espaço geográfico. Como tais podem apontar-se (…): (…) *empresas públicas, associações públicas, fundações públicas*".

[394] Cfr., *supra*, n.º 15, II.

28. Os partidos políticos

28.1. Noção

Os partidos políticos "são grupos estruturados, articulados, hierarquizados, adaptados à luta pelo poder, que exprimem os interesses e os objectivos de forças sociais diversas (…), de que são precisamente os meios de acção política"[395]. Uma vez dotados de personalidade pelo Direito, constituem-se como centros autónomos de imputação jurídica, por intermédio dos quais, as pessoas que, em cada momento, são titulares dos respectivos órgãos, formam e exprimem decisões políticas. Podemos defini-los como *associações de Direito Privado, autónomas e permanentes, que prosseguem, com o apoio popular, um conjunto de fins políticos, definidos pelos respectivos membros*[396].

28.2. Fins, funções e natureza

I. Os partidos prosseguem *fins ou objectivos mediatos*[397] e *imediatos*[398]. Para atingirem ou alcançarem esses fins, os partidos têm de desempenhar várias *funções*. De tal modo que, logo depois do Estado, são precisamente eles que mais funções institucionais reúnem[399].

---

[395] M. Duverger, *Introdução*, p. 151.

[396] Encontram-se na doutrina *política* e *jurídica* várias definições de partido político. José Fontes, *Da função eleitoral dos partidos políticos no Direito português e da sua natureza político-jurídica, in* Eleições, 13, Eleições, Revista de Assuntos Eleitorais, Setembro de 2010, p. 231, define-os como "organizações estruturadas de pessoas, com uma duração razoável de organização, com uma implantação local generalizada e que lutam pela aquisição, manutenção e exercício do poder". Cfr., *Idem*, *Teoria Geral*, p. 188. Cfr., designadamente Adriano Moreira, *Ciência Política*, pp. 171 e 172; G. Pasquino, *Curso*, pp. 154 e 155; A. Sousa Lara, *Ciências Políticas*, p. 264, Anna Oppo, *Partidos Políticos*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 2., p. 898, col.2 e 899; Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 160; *Idem*, *Ciência Política*, pp. 267 e 268. Em tempos, existiu mesmo uma noção legal de partido político. O art.º 1.º, n.º 1 do DL n.º 595/74 de 7 de Novembro, entretanto revogado pelo art.º 40.º da LPP, dispunha: "por partidos políticos entendem-se as organizações de cidadãos, de carácter permanente, constituídos com o objectivo fundamental de participar democraticamente na vida política do país e de concorrer, de acordo com as leis constitucionais e com os seus estatutos e programas publicados, para a formação e expressão da vontade política do povo, intervindo, nomeadamente, no processo eleitoral mediante a apresentação ou patrocínio de candidaturas".

[397] Os partidos têm o objectivo final de "conquistar o poder ou participar no seu exercício; tentam obter lugares nas eleições, ter deputados e Ministros, tomar o Governo". M. Duverger, *Introdução*, p. 151.

[398] Os partidos procuram, de imediato, estabelecer *uma* intermediação entre os cidadãos e os órgãos do aparelho do poder do Estado.

[399] Cfr., APDSI, *O Desenvolvimento da Democracia Electrónica*, p. 15.

II. Para classificar todas essas funções, utilizam-se vários critérios legais[400] e doutrinários[401]. De acordo com eles, podemos dizer, p. ex., que algumas dessas funções são *tradicionais* ou *clássicas* e que outras são *relativamente recentes*[402]; ou que umas são praticadas para *dentro de si próprios* enquanto outras o são para *fora*.

Seja qual for, porém, do critério empregue para a respectiva sistematização, o que importa, de momento, sublinhar a este respeito é o seguinte: tanto essas funções como os respectivos desdobramentos[403] – v. g., "manter a coesão interna através [do] recrutamento e [da] formação de quadros políticos"[404]; promover a comunicação e o debate políticos; influenciar a agenda política e articular interesses[405]; concorrer para a titularidade dos órgãos de poder; participar na organização das eleições, seleccionando, propondo e apoiando os respectivos candidatos; e organizar e disciplinar os eleitos[406] – devem ser sempre pensadas e executadas de forma *integrada*.

III. Atentos aos objectivos da tese[407], vamos aqui destacar três funções: a de *concorrer para a titularidade dos órgãos de poder*; a de *participar na organização das*

[400] Nos termos da LPP, "os partidos formam-se (…) para cumprir três tipos de funções: (…) esclarecer os cidadãos e contribuir para o exercício da suas liberdades e direitos políticos (art.º 2.º, als. a), b), f) e g) da LPP); (…) concorrer para a titularidade dos órgãos de poder (art.º 2.º, als. d) e e) da LPP); e (…) exercer o direito de oposição democrática (art.º 2.º, al. e) da LPP)". M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 272.

[401] Adriano Moreira, *Ciência Política*, pp. 175 e ss.

[402] Cfr., *Idem, Ibidem*.

[403] Assim, p. ex., para Adriano Moreira, *Ibidem*, p. 175, "a função de concorrer para a *formação e expressão da vontade popular* (…) desdobra-se em três aspectos fundamentais: *formar a opinião pública, propor os candidatos à eleição, disciplinar os eleitos*".

[404] APDSI, *O Desenvolvimento da Democracia Electrónica*, p. 16. Pese embora a "inclusão de cidadãos independentes nas listas eleitorais e nos elencos governativos, e do surgimento de candidaturas independentes, os partidos (…) continuam a deter a quase exclusividade do recrutamento das elites políticas. Os quadros políticos são necessários não apenas para a constituição de listas eleitorais, e posterior exercício de funções representativas, mas também para a elaboração e defesa de programas eleitorais ou de propostas legislativas, bem como para assumir cargos de confiança política na AP ou de apoio a funções governativas. [Por isso,] a generalidade dos partidos (…) contempl[a] na sua organização estruturas especificamente dedicadas à juventude (as «juventude partidárias») cuja função, para além de abordar os assuntos específicos desta faixa etária, consiste em recrutar novos quadros partidários, ainda no início da sua preparação académica". *Idem, Ibidem*.

[405] Os partidos "procuram influenciar a agenda política (que assuntos tratar, que soluções alternativas considerar (…), articulando, conferindo coerência e projecção aos interesses e preferências individuais, agregando-as em programas eleitorais ou de governo. [Não obstante, a] agenda política mediática é, cada vez mais, influenciada por formas de comportamento colectivo, por movimentos sociais e pela comunicação social. O poder para transformar as intenções manifestadas em acções governativas ou legislativas depende, no entanto, directa ou indirectamente, dos partidos". APDSI, *O Desenvolvimento da Democracia Electrónica*, pp. 15 e 16.

[406] Os partidos "esforçam-se por [organizar e] disciplinar os eleitos (…). A função de enquadramento dos eleitos é tão importante para os partidos (…) que (…) todos [eles] procuram que o seu grupo parlamentar se apresente disciplinado nas intervenções, coerente nas argumentações e coeso nas votações". António J. Fernandes, *Introdução*, p. 191. Cfr., Adriano Moreira, *Ciência Política*, p. 175.

[407] Cfr., *supra*, n.º 5.

eleições, seleccionando, propondo e apoiando os respectivos candidatos; e a de *promover a comunicação e o debate políticos.*

– A função dos partidos concorrerem para a titularidade dos órgãos de poder "é determinante e (…) exclusiva deste tipo de associações (…). Os partidos (…) são associações de cidadãos (…) formados por pessoas que (…) se apresentam ao espaço público como estando *especialmente disponíveis para assumir encargos de governação*. Por isso mesmo é que os partidos devem «apresentar programas políticos e preparar programas eleitorais de Governo e de Administração» (art.º 2.º, al. c), da LPP) e «apresentar candidaturas para os órgãos electivos de representação democrática» (art.º 2.º, al. d) da LPP)[408]".

Dito de outra maneira, os partidos constituem-se, "não apenas para identificar, agregar e apresentar ao público as grandes alternativas existentes quanto ao modo de condução da vida colectiva mas, mais do que isso, para dar *cumprimento* a essas mesmas alternativas *através da assunção da titularidade dos órgãos do poder*. Por isso são estes «meios de formação da vontade popular» tão intensamente institucionalizados: é que é através deles que se estabelece uma ligação viva e permanente entre a Sociedade e o Estado. [Em síntese,] aquilo que distingue os partidos de todos os outros elementos do espaço público é a especial *disponibilidade dos seus membros para assumir encargos de governação*, sendo esta função de concurso para a titularidade dos órgãos do poder atribuída pelo Direito aos partidos em regime de monopólio ou de quase monopólio"[409].

– A função de participar na organização das eleições, seleccionando, propondo e apoiando os respectivos candidatos, tem a sua razão de ser na "impossibilidade de todos os cidadãos se envolverem directamente na gestão quotidiana da causa pública, [restando-lhes] a alternativa de escolherem aqueles que melhor os podem representar (…). Mais uma vez, [é impossível] que, no momento da escolha dos seus representantes, todos os cidadãos sejam candidatos. É necessário, portanto, que, os cidadãos sejam confrontados com um número reduzido (…) de candidatos (…). É neste contexto, que J. Schumpeter (…) descreve [o] modelo de competição de elites[:] cabe aos partidos a função de organização da representação através da formação e selecção dos «melhores»[410], contribuindo para que os momentos eleitorais se transformem efectivamente numa competição de elites pelo exercício do poder político. O objectivo consiste em permitir uma governação responsável e eficaz"[411].

– Por fim, no que respeita à função de comunicação e promoção do debate políticos, os partidos constituem, tradicionalmente, "fóruns privilegiados de confronto de ideias e de opções ideológicas, bem como de disponibilização de informação sobre as

[408] M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 272 e 273.
[409] *Idem, Ibidem*, p. 274.
[410] Acerca destes *melhores*, cfr., *infra*, n.º 55.1.1. e n.º 55.1.2.
[411] APDSI, *O Desenvolvimento da Democracia Electrónica*, p. 15.

questões públicas. No entanto (…), esta (…) função tem vindo a ser (…) crescentemente assegurada [não só] pelos órgãos de comunicação social, encarados pela generalidade dos cidadãos como entidades mais independentes e vocacionadas para a disponibilização de informação equilibrada, em detrimento da propaganda partidária, e capazes de fomentar debates pluralistas sobre os temas da agenda política"[412], mas também, sobretudo nos últimos anos, pelos meios de comunicação alternativos.

IV. Os partidos, apesar dos fins que prosseguem e das funções que desempenham, não são "órgãos estaduais", "corporações de Direito Público", nem "órgãos do povo". São, apenas, "associações privadas com funções constitucionais"[413].

28.3. Classificações

Os partidos são normalmente subsumidos a vários *modelos ideal-típicos*[414].

Nesta matéria, a classificação mais divulgada *ainda* é a que distingue entre:

---

[412] *Idem, Ibidem*, p. 16.

[413] Nas palavras de Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 315 e ss, "o reconhecimento de relevância jurídico-constitucional (…) dos partidos para a formação da «vontade política» (…), de modo algum corresponde à sua «estatização». Isto deriva fundamentalmente do facto de os partidos terem um estatuto constitucional configurado como *direito subjectivo*, *direito político* e *liberdade fundamental*. A CRP reconhece a liberdade de formação dos partidos políticos como um direito fundamental (art.º 51.º) e concede-lhes um estatuto privilegiado em relação ao direito geral de associação (…). Além de não serem órgãos estaduais ou constitucionais, os partidos não devem qualificar-se como *corporações de Direito Público*, pois embora lhes seja constitucionalmente atribuída uma função política, nem por isso se pode falar de um «estatuto singular de Direito Público». Do *estatuto subjectivo* deriva a sua caracterização como *associações de Direito Privado* às quais se reconhecem direitos fundamentais (na medida em que sejam aplicáveis a pessoas colectivas) (…). Não obstante a CRP reconhecer aos partidos um direito fundamental de participação política e instituir quase um monopólio partidário de representação política, os partidos também não são *órgãos do povo* nem titulares de poderes do Estado. Trata-se de organizações aglutinadoras dos interesses e mundividências de certas classes e grupos sociais impulsionadores da formação da vontade popular, sendo incorrecto qualificá-los como «órgãos» de uma «unidade místico-espiritual» reconduzível, em último termo, ao povo (cfr., (…) art.º 2.º (…) da LPP (…), onde se especificam os fins dos partidos políticos). A sua função de *mediação política* – organização e expressão da vontade popular (art.º 10.º, n.º 2), participação nos órgãos representativos (art.º 114.º, n.º 1) e influência na formação do Governo (art.º 187.º, n.º 1) – indicia o reconhecimento de uma *qualidade jurídico-constitucional diferenciadora* das associações partidárias em relação às simples associações privadas. Como *elementos funcionais de uma ordem constitucional*, os partidos situam-se no ponto nevrálgico de imbricação do poder do Estado juridicamente sancionado com o poder da Sociedade politicamente legitimado".

[414] Apesar dos "processos de uniformização que parecem resultar da análise da evolução dos modelos teóricos de partido, o que a realidade mostra é[, por um lado,] a presença simultânea de diferentes tipos de partido, clássicos e modernos, num mesmo sistema político [e, por outro lado,] a combinação em proporções e formas variadas de diferentes características ideal-típicas, num mesmo partido". M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 145.

– O *partido de notáveis, de quadros, de comité*, ou *de representação individual*[415];

– O *partido de massas, de secção* ou *de integração social*[416];

– O *catch-all party*, *partido profissional-eleitoral* ou de *eleitores*[417]; e

– O *partido-cartel*[418]/[419].

É este último modelo de partido que, em regra, vamos ter presente ao longo do texto.

28.4. O partido-cartel

28.4.1. Noção

A partir de meados da década de 1970, "o peso crescente do financiamento público dos partidos políticos e o recurso generalizado aos meios de comunicação electrónica nas campanhas eleitorais, determinaram o aparecimento de um novo modelo organizativo de partido, bem como (…) uma mudança significativa nas relações entre os

[415] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 39 e ss.

[416] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 51 e ss.

[417] A partir da década de 1960, a crescente complexidade da estratificação social, o esbatimento acelerado da divisão entre as classes sociais, a redução da importância do proletariado e a ampliação das chamadas «classes médias», repercutiram-se decisivamente no discurso e na prática dos partidos do *centro-esquerda e do centro-direita*, determinando o aparecimento na Europa Ocidental deste tipo de partido. Os partidos de eleitores "marcam o termo de uma tendência convergente dos partidos de quadros, por um lado, e dos partidos de massas, por outro: os primeiros ganhando progressivamente em organização, os segundos, nomeadamente os sociais-democratas, perdendo o seu carácter classista e revolucionário". António J. Fernandes, ob. cit., p. 195. Segundo G. Pasquino, *Curso*, p. 161, este modelo de partido apresenta, nomeadamente as seguintes características: "redução drástica da bagagem ideológica; (…) reforço dos dirigentes de cúpula e avaliação das suas acções e omissões, não (…) do ponto de vista da identificação com os objectivos do partido, mas com a eficácia de todo o sistema social; (…) redução do papel do militante individual do partido; (…) diminuição da importância conferida a uma certa classe social ou a uma plateia religiosa ou confessional, passando-se a recrutar eleitores entre a população em geral; (…) [e] abertura a diversos grupos de interesse[s]". São, em síntese, "partidos sem grande rigidez doutrinária, virados essencialmente para as eleições, visando alcançar o máximo denominador comum entre as diferentes classes sociais e privilegiando, na sua actuação, o pragmatismo". M. Proença de Carvalho, ob. cit., p. 103. Cfr., M. José Stock (Coord.), ob. cit, pp. 109 e ss; M. Conceição Pequito Teixeira, *O Povo Semi-Soberano. Partidos Políticos e Recrutamento Parlamentar em Portugal (1990-2003*), Coimbra, 2009, pp. 219 e ss.

[418] Cfr., M. José Stock (Coord.), ob. cit, pp. 146 e ss.

[419] Quanto ao *quadro comparativo* dos modelos de partido e respectivas características, proposto por Peter Mair, *Party organization. Party democracy and the emergence of the cartel party*, *in* Peter Mair, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford, 1997, p. 110, cfr., M. José Stock (Coord.), ob. cit., pp. 148 e 149.

partidos, a Sociedade e o Estado"[420]. Na verdade, "o advento do partido-cartel constitui um estádio extremo da trajectória evolutiva dos partidos políticos que, de organismos internos à Sociedade civil (partido de notáveis), passando por uma posição intermédia entre a Sociedade e o Estado (partido de massas), se transformaram finalmente em partes integrantes do aparelho estatal, afastando-se cada vez mais da Sociedade civil"[421].

28.4.2. Caracterização

A emergência deste novo modelo de partido teve repercussões, designadamente na respectiva *estrutura organizativa*; no *sistema partidário*; e no *modelo normativo de democracia*[422].

I. No que diz respeito à estrutura ou ao perfil organizativo do partido-cartel, M. José Stock[423] coloca em destaque os seguintes aspectos:

– O papel dos filiados ou membros de base[424];

– A autonomização da liderança de topo e a atomização das bases[425];

– O incremento dos direitos dos filiados ou membros de base[426];

– A afirmação de relações de tipo estratárquico[427];

– A modernização das campanhas eleitorais e a centralização das lideranças partidárias[428];

– A Política como uma profissão e não como uma vocação[429]; e

– A ascendência dos *party in public office*[430].

II. Em relação ao sistema partidário, a Autora sublinha que "a afirmação do partido-cartel pressupõe o desenvolvimento de um novo modelo de competição interpartidária, no qual a cooperação entre todos, ou quase todos, os «partidos

[420] *Idem, Ibidem*, p. 146.
[421] *Idem, Ibidem*.
[422] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 155 e 156.
[423] *Idem, Ibidem*, pp.150 e ss.
[424] *Idem, Ibidem*, p. 150.
[425] *Idem, Ibidem*, pp. 150 e 151.
[426] *Idem, Ibidem*, pp. 151 e 152.
[427] *Idem, Ibidem*, p. 152.
[428] *Idem, Ibidem*, pp. 152 e 153.
[429] *Idem, Ibidem*, p. 153.
[430] *Idem, Ibidem*, pp. 153 e 155.

relevantes» se torna uma prática dominante, principalmente quando em causa estão a «distribuição dos despojos» associados ao exercício do poder e a estabilização do «mercado político». Ou, dito de outro modo: o acesso e o controlo dos meios institucionais e financeiros do Estado, que garantem não só a preservação e a sobrevivência dos partidos estabelecidos, como impedem ou dificultam a entrada na «arena política» de novos partidos, contribuindo para a sua marginalização ou cooptação"[431].

III. Quanto ao modelo normativo de democracia, M. José Stock[432] concluí que "num contexto de competição limitada ou moderada em que um «cartel» mais ou menos alargado de partidos monopoliza o mercado eleitoral, e em que a preocupação dominante se prende com o acesso e controlo dos recursos do Estado e não com as diferenças ideológicas e programáticas entre os principais competidores, pouco mais há a esperar do envolvimento dos cidadãos na esfera política que o exercício do direito de voto com base num menu fixo de partidos ou a procura de favores públicos das elites políticas. Dito de modo diferente: não são já os cidadãos que promovem os partidos para competirem e para serem agentes da democracia, mas é o Estado que sustenta os partidos (…) e organiza as eleições para manter a aparência de legitimidade democrática. Assim, mais do que um processo mediante o qual a Sociedade civil controla e estabelece limites à actuação do Estado, com a afirmação do *cartel party* a democracia transforma-se num «serviço» que o Estado presta generosamente à Sociedade civil: como em democracia a liderança política tem de ser periodicamente renovada, as eleições proporcionam um «ritual pacífico» que garante esse propósito, sendo que mais importante que a competição interpartidária é acima de tudo a estabilidade social".

28.5. O sistema de partidos

28.5.1. Noção

O *sistema de partidos* pode ser definido, em termos gerais, como o conjunto de relações determinado pelo número de partidos no sistema político, pela sua dimensão relativa e pelo tipo de vínculos que estabelecem entre si e com o Estado[433]. O seu objecto de estudo é, assim, "a dimensão eleitoral e o modo de exercício de poder pelos partidos políticos numa determinada Sociedade, bem como as respectivas consequências, v. g., a possibilidade de alternativas governamentais, coesão ou não da base de sustentação parlamentar e maior ou menor influência sobre as normas constitucionais de repartição de competências dos órgãos políticos"[434].

[431] *Idem, Ibidem*, p. 155.
[432] *Idem, Ibidem*, p. 156.
[433] Cfr., António J. Fernandes, *Introdução*, p. 200.
[434] M. Proença de Carvalho, ob. cit., pp. 105 e 106.

28.5.2. Classificações

Do exposto, resulta "que uma análise geral dos sistemas de partidos (…) exigiria (…) «ter-se em conta cinco variáveis de base: o número de partidos, a sua importância relativa, os seus fundamentos ideológicos, a natureza social da sua clientela e as características da sua organização»"[435]. O que sucede, porém, é que "a maior parte dos Autores recorre apenas a uma ou duas dessas variáveis para elaborar uma classificação dos sistemas de partidos"[436].

Assim, em relação ao sistema de partidos português, podemos dizer o seguinte:

– O sistema eleitoral de representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt para a Assembleia da República (art.º 149.º, n.º 1, *in fine*) "têm, desde 1976, propiciado (…) um sistema (…) multipartidário polarizado em torno de quatro partidos (…) eleitoralmente relevantes (PS, PPD/PSD, PCP e CDS/PP), a que em 2005 se vai juntar um quinto, o BE, com destaque para a bipolarização entre o PS (centro-esquerda) e o PPD/PSD (centro-direita), os partidos alternativos de poder"[437];

– Ao longo dos 40 anos da III República, o *sistema partidário* tem sido sucessivamente qualificado como: *multipartidário imperfeito* ou *de partido dominante*[438] (o PS); *multipartidário perfeito*[439] *com formação de um acordo de incidência parlamentar* (entre o PS e o CDS); *multipartidário com tentativa de bloco partidário dominante* (coligação formada, *essencialmente*, pelo PPD e o CDS); *multipartidário perfeito sedimentado numa grande coligação central dos dois maiores partidos portugueses* (o PSD e o PS); *um sistema situado algures entre o multipartidário perfeito e imperfeito*[440]; *de partido liderante* ou *hegemónico*[441] (o PSD); *multipartidário imperfeito* ou *de partido dominante* (o PS); *multipartidário com tentativa de bloco partidário dominante* (coligação entre o PSD e o CDS-PP); *de*

[435] Jean Charlot, *Os Partidos Políticos*, Lisboa, 1974, s. p., *apud* António J. Fernandes, *Introdução*, p. 200.

[436] *Idem, Ibidem*. Acerca do quadro dos sistemas de partidos em *regime democrático* – partido liderante ou hegemónico; bipartidarismo perfeito; bipartidarismo imperfeito; multipartidarismo perfeito; e multipartidarismo imperfeito ou de partido dominante –, cfr., M. Proença de Carvalho, ob. cit., pp. 108 e ss.

[437] M. Proença de Carvalho, ob. cit., p. 370.

[438] No sistema multipartidário imperfeito ou de partido dominante, "coexistem vários partidos [cuja] força eleitoral [é] aproximada. Todavia, um deles salienta-se, com cerca de 35% da representação eleitoral, aproximando-se da maioria parlamentar, o que permite a formação de governos mono partidários ou de coligação assimétrica com clara preponderância do partido dominante". *Idem, Ibidem*, pp. 112 e 113.

[439] No sistema multipartidário perfeito, "há uma (…) dispersão nos planos eleitoral e parlamentar [ao ponto de, muitas vezes, não ser possível], a formação de qualquer maioria sem que haja o recurso a uma coligação constituída, não por dois (…) mas por vários partidos". *Idem, Ibidem*, pp. 111 e 112.

[440] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 113.

[441] No sistema de partido liderante ou hegemónico, existe uma força partidária que domina largamente o espectro partidário. Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 108.

partido liderante ou *hegemónico* (o PS); e *multipartidário com tentativa de bloco partidário dominante* (entre o PSD e o CDS-PP)[442];

– Trata-se, em resumo, de um sistema "pentapartidário (…) alternando à volta de «dois partidos de vocação de poder», PS e PSD, salientando-se a actual originalidade europeia ocidental de à esquerda do partido de centro-esquerda (PS) existirem dois partidos, PCP e BE, cujos resultados eleitorais somados valem entre cerca de 14% a 20% dos votos, mas com todo um mundo a separá-los do PS, para além das inúmeras rivalidades e divergências entre si"[443]; e

– A qualificação mais adequada do sistema partidário parece ser, portanto, a que o conduz a um "«bipartidarismo *sui generis*», com (…) o PS a alternar no poder com o PSD, mas em regra sem a formação de maiorias absolutas para qualquer um dos lados do leque partidário"[444].

28.5.3. Os partidos do arco da governação

I. Não teria qualquer sentido percorrermos aqui os programas e os estatutos dos vários partidos portugueses, nem sequer os dos partidos que, de momento, dispõem de representação parlamentar. Em todo o caso, importa ter em atenção o que dispõem os *estatutos* do PS e do PSD – os designados *partidos do arco do poder* ou do *arco da governação* –, no que diz respeito à *composição dos seus órgãos políticos nacionais e às respectivas competências*[445].

A linha de exposição que vamos *seguir* e o que mais à frente vamos *concluir* acerca de alguns aspectos aqui referidos é *extensível*, com as necessárias adaptações, aos partidos da primeira modernidade em *geral* – porque, de certa maneira, todos os partidos meramente representativos devem ser considerados como partidos do poder[446] – e ao CDS-PP em *especial*[447].

II. De entre os *órgãos políticos nacionais* do PS (cfr., art.º 52.º dos EPS[448]), vamos prestar atenção à *Comissão Política Nacional* (arts. 52.º, al. c), e 62.º e ss dos

[442] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 370 e ss.
[443] *Idem, Ibidem*, p. 372.
[444] *Idem, Ibidem*, p. 109.
[445] Em conformidade com a opção que tomámos em relação ao espaço do sistema político (cfr., *supra*, n.º 15, II), teremos em atenção, apenas, dois dos órgãos *nacionais* desses partidos, no que respeita às respectivas composições e a algumas competências.
[446] Cfr., *supra*, n.º 28.4.
[447] Com efeito, o "Governo político" e o "Governo político-administrativo" têm sido ocupados por pessoas afectas ao PS e ao PSD, sozinhas e/ou em coligação e/ou com pessoas afectas ao CDS-PP.
[448] Os órgãos nacionais do PS são: o Congresso Nacional, a Comissão Nacional, a Comissão Política Nacional, o Secretário-Geral, o Presidente do Partido, o Secretariado Nacional, o Secretário-Geral Adjunto, a Comissão Permanente, a Comissão Nacional de Jurisdição, a Comissão Nacional de

EPS) e ao *Grupo Parlamentar na Assembleia da República* (arts. 52.º, al. i), e 73.º e ss dos EPS).

– A Comissão Política Nacional do PS – o "órgão deliberativo do partido no intervalo das reuniões da Comissão Nacional" (art.º 63.º, n.º 1 dos EPS) –, é composta por um certo número de pessoas com direito de voto, sem prejuízo de poderem ser convidadas a participar nela, algumas outras pessoas, sem direito de voto (cfr., respectivamente art.º 62.º, n.º 1 e n.º 2, dos EPS). Entre as primeiras contam-se, p. ex., 65 membros do partido eleitos pela Comissão Nacional (cfr., art.º 62.º, n.º 1, al. c) dos EPS)[449].

Das competências da Comissão Política Nacional do PS, enumeradas no art.º 63.º dos EPS, destacamos as seguintes: "definir as linhas de orientação política aos Grupos (…) Parlamentares perante si responsáveis" (art.º 63.º, al. c) dos EPS); e "designar membros para cargos políticos de âmbito nacional que caiba ao PS indicar e definir as formas de relacionamento destes com os órgãos do partido" (art.º 73.º, al. d) dos EPS).

– O Grupo Parlamentar do PS na Assembleia da República é constituído pelos "eleitos em listas do partido" (art.º 73.º, n.º 2), e dispõe de competência, p. ex., para se pronunciar sobre todas as questões submetidas à Assembleia da República e as posições que perante elas devam ser adoptadas (cfr., art.º 76.º, al. e) dos EPS).

III. No que respeita aos vários *órgãos políticos nacionais* do PSD (cfr., art.º 13.º dos EPSD[450]), importa ter em atenção a *Comissão Política Nacional* (arts. 13.º, al. b), e 21.º e ss dos EPSD) e o *Grupo Parlamentar* (arts. 13.º, al. f), e 31.º dos EPSD).

– A Comissão Política Nacional do PSD é composta pelas pessoas designadas no art.º 22.º dos EPSD[451], e dispõe de *competência*, designadamente para "aprovar a composição do Governo" (art.º 21.º, n.º 1, al. c), 1.ª parte).

Fiscalização Económica e Financeira, e o Grupo Parlamentar na AR. A Comissão Nacional de Jurisdição e a Comissão Nacional de Fiscalização Económica e Financeira são, *essencialmente*, órgãos *técnicos*.

[449] Nos termos do art.º 62.º, n.º 1, dos EPS, a Comissão Política Nacional é composta pelo Secretário-Geral, que preside com voto de qualidade; pelo Presidente do Partido; por 65 membros eleitos pela Comissão Nacional; pelo Secretário-Geral Adjunto, pelos membros do Secretariado Nacional; pelos membros da Comissão Permanente; pelo Presidente do Grupo Parlamentar na AR; pelos Presidentes dos Grupos Parlamentares do PS/Açores e do PS/Madeira; pelos Directores dos órgãos da Imprensa Oficial do Partido; pelo Presidente da ANA/PS; pelo Presidente da Tendência Sindical Socialista; por cinco representantes da JS; pelo Secretário-Geral da JS, e pela Presidente do Departamento Nacional das Mulheres Socialistas. Sobre a *identificação* destas pessoas, cfr., *infra*, n.º 167.

[450] Os órgãos nacionais do PSD são: o Congresso Nacional; o Conselho Nacional; a Comissão Política Nacional; a Comissão Permanente Nacional; o Conselho de Jurisdição Nacional; o Grupo Parlamentar; e a Comissão Nacional de Auditoria Financeira. O Conselho de Jurisdição Nacional e a Comissão Nacional de Auditoria Financeira são, *fundamentalmente*, órgãos *técnicos*.

[451] A Comissão Política Nacional do PSD é composta pelo Presidente; por quatro a seis Vice-Presidentes; o Secretário-Geral; oito a dez Vogais; o Presidente do Grupo Parlamentar; os Presidentes das Comissões

– O Grupo Parlamentar do PSD, por sua vez, é formado pelos "deputados eleitos para a Assembleia da República por listas apresentadas pelo partido" (art.º 31.º, n.º 1 dos EPSD), e tem competência, v. g., para "designar os candidatos do partido aos cargos internos e exteriores à Assembleia da República, sob proposta da Direcção, em conformidade com as orientações da Comissão Política Nacional" (art.º 31, n.º 2, al. b) dos EPSD).

IV. Teremos oportunidade de voltar a esta matéria, em sede de *software específico* [452], de *vigilância*[453] e de *responsabilidade política*[454].

29. Outras estruturas de Direito Privado

Além dos partidos, existem muitas outras estruturas de Direito Privado constituídas por pessoas a que, por razões já indicadas, não podemos prestar grande atenção. De resto, os partidos *deverão continuar a ser – até por força da lei – meios de acção política* muito mais eficazes do que qualquer uma delas[455]. Em todo o caso, vamos fazer aqui uma breve referência a um vasto conjunto de estruturas de Direito Privado que, embora normalmente disponham de personalidade jurídica, são, pelo menos, *personalizáveis*[456].

29.1. Noção

O pluralismo social traduz-se na configuração da Sociedade como um conjunto, ou através de um conjunto de *estruturas* dotadas de maior ou menor autonomia perante o Estado que, por diversas formas, procuram promover e/ou defender os interesses, v. g., económicos, políticos, culturais e religiosos, egoístas e/ou altruístas dos seus membros[457]. Os partidos não são, portanto, "os *únicos* meios através dos quais [a] «vontade popular» adquire forma e capacidade de expressão (…). É certo que os partidos detêm (…) uma função preferencial de identificação, agregação e apresentação

Políticas Regionais dos Açores e da Madeira ou um representante de cada uma delas, por elas designado, caso os respectivos Presidentes façam parte, por outro título, da CPN; o Presidente e outro dirigente nacional da JSD; o Secretário-Geral dos TSD; e o Presidente dos ASD.

[452] Cfr., *infra*, n.º 153 e 154.

[453] Cfr., *infra*, n.º 161 e 162.

[454] Cfr., *infra*, n.º 163 e ss.

[455] Cfr., *infra*, n.º 76.

[456] As estruturas personalizáveis são aquelas que, podendo adquirir personalidade jurídica, ainda não a obtiveram e, portanto, não dispõem de órgãos que formem e expressem uma vontade que lhes possa ser juridicamente imputável. No entanto, se preencherem os requisitos exigidos na lei, serão considerados como centros autónomos de imputação jurídica. As mais comuns são os grupos para-políticos que ainda não adquiriram ou que não pretendem adquirir personalidade jurídica. Podem também incluir-se nesta categoria muitos dos NMS.

[457] Cfr., Jorge Miranda, *Ciência Política*, p. 84; M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 274 e 275.

das alternativas de governação; mas não são eles os únicos participantes desse complexo e dinâmico processo comunicativo que ordena o consenso da Sociedade relativamente ao que o Estado deve, ou não deve, fazer"[458]. Dito de outra maneira, no espaço público existe um número vasto e heterogéneo de estruturas sociais, a maior parte das quais com *personalidade jurídica*, que gravitam em torno do Estado, procurando "influenciar os poderes públicos [com o] fim de obter destes (…) decisões que lhes sejam favoráveis"[459]. De entre várias as estruturas não estaduais, a *Constituição* atribuiu uma relevância *decisiva* aos partidos; o papel que reservou a todos os outros grupos de pessoas é absolutamente secundário[460]. Não obstante, os partidos relacionam-se "intimamente (…) com (…) uma miscelânea de grupos de pressão, grupos de interesses, organizações profissionais, empresas de relações públicas, *lobbies*, Igrejas e toda e qualquer entidade que, de tempos a tempos, sente necessidade de influenciar as decisões de um Estado que, cada vez mais, tem o dom da ubiquidade"[461].

[458] M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 274 e 275.

[459] *Idem, Ibidem*, p. 275.

[460] M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 277 e ss., observa a propósito: "a CRP nem proíbe a existência dos «grupos» nem exclui a possibilidade da sua eficácia *de facto* na vida da República. Dado que são direitos e liberdades fundamentais das pessoas a liberdade de associação (art.º 46.º) (…), o direito de reunião e manifestação (art.º 45.º) e a liberdade de expressão (art.º 37.º), e dado que todos estes direitos e liberdades existem para que cada um possa, individualmente ou em acção conjunta com outros, «exprimir *livremente* o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio» ou «prosseguir *livremente* os seus fins sem interferência das autoridades públicas», é evidente que se não pode impedir que, do exercício destas liberdades, emerja uma acção concertada de pessoas que, [em razão] de um determinado interesse (…), procurem obter o reconhecimento público do «valor» que as une. Pelo facto de a sua acção decorrer do exercício destes direitos e liberdades fundamentais, os «grupos» são, não apenas uma realidade *pública* aceite pela Constituição mas, mais do que isso, um elemento importante para a concretização do conceito constitucional de democracia (…). Embora a CRP não considere tais direitos como direitos *políticos*, propriamente ditos, é iniludível a relevância *pública* que pode assumir o seu exercício e, nessa medida, a sua pertinência para a configuração da ordem prática da democracia. Ora, sendo os «grupos», na sua actuação no espaço público, um resultado normal do exercício destes mesmos direitos, é também iniludível que a CRP os não exclui como *elementos* de formação da vontade popular. Quando conferem publicidade aos «interesses» e «valores» sectoriais que são os seus – e quando procuram obter, junto da comunidade como um todo, o reconhecimento desses mesmos «interesses» ou «valores» –, os *grupos* contribuem para o esclarecimento das opiniões; identificam e dão a conhecer problemas; agregam as alternativas existentes para a sua solução; reduzem e organizam a multiplicidade informe do sentires sociais. Nesta exacta medida, a sua actuação *faz parte* da ordem corrente das democracias e não pode (nem deve) ser excluída pela Constituição. Mas a CRP não faz, a este respeito, mais nada senão *não excluir*. O fenómeno da relevância *pública* (e, nesta medida, política) dos «interesses» é para ela algo que se inscreve no domínio do meramente *lícito* ou *tolerado*, e não do especialmente reconhecido ou institucionalizado (…). A acção de defender interesses e valores sectoriais pode *ajudar* ao esclarecimento (e, nessa medida, ao processo de formação) da vontade popular; mas não a veicula, justamente porque diz respeito, não a «bens» *políticos*, isto é, que possam ser compartilhados por todos, mas apenas a «bens» sectoriais, valorados apenas por alguns. Por isso, a actuação dos grupos no espaço público é, para o Direito Constitucional, coisa largamente *informal*: as formas do Direito esgotam-se aqui na consagração das liberdades de associação, manifestação, reunião e expressão".

[461] Kenneth Minogue, ob. cit., p. 90. Cfr., M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 275 e 276.

29.2. Fins e funções

Todos estes *grupos* de pessoas – que normalmente adoptam a *forma jurídica* de *associação*[462] – não se confundem com os partidos, desde logo, em razão dos respectivos *fins* – porque "não concorrem às eleições, nem pretendem conquistar e exercer o poder político"[463] –, e das principais *funções* que desempenham – as funções de "«integração social», de «defesa de interesses de grupo» e de «contribuição para o debate na esfera pública»"[464].

Mas, claro está, todas estas diferenças de modo algum impedem a "possibilidade de uma contradição absoluta entre a ordem democrática da CRP e a actuação política dos «grupos»"[465].

29.3. Classificações

Uma vez que a grande maioria destas estruturas tem *natureza associativa*, podemos adoptar *grosso modo* a tipologia proposta por J. M. Leite Viegas e Susana Santos[466] que toma como critério de distinção "o seu contributo fundamental para cada uma das funções acima referida".

---

[462] Cfr., arts. 167.º e ss. do CC.

[463] António J. Fernandes, *Introdução*, pp. 206 e 207. Assim, "os «grupos» distinguem-se dos partidos pela especial finalidade da sua actuação. Enquanto os partidos se candidatam a eleições e os seus membros assumem, por isso, a titularidade dos órgãos do poder – sendo meios de comunicação directa entre a *vontade popular*, que ajudam a formar, e a *vontade estadual*, em cuja formação participam, sobretudo pela sua presença no Parlamento –, os «grupos», esses, nem se candidatam a eleições nem pretendem veicular qualquer forma de representação da vontade popular no seu todo. Apenas endereçam pretensões aos órgãos de poder, para que estes satisfaçam «interesses» que (justamente ao contrário daqueles que são defendidos e articulados pelos programas partidários) nunca são «políticos» porque nunca são *globais*. A outra característica dos grupos reside precisamente na natureza parcelar, ou sectorial, das suas pretensões públicas, que tende a corresponder ou a uma vantagem (social, económica ou cultural) dos seus próprios membros, ou a uma certa concepção do bem, que pode ser de ordem moral ou religiosa". M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 275.

[464] J. M. Leite Viegas e Susana Santos, *Envolvimento dos cidadãos e dos parlamentares nas associações*, *in* André Freire e J. M. Leite Viegas (Organiz.), Representação Política, p. 123.

[465] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 279. Segundo a Autora, "a existência [dos grupos] – e a sua actuação no espaço público – só é tolerada pela CRP enquanto permanecer como expressão dos direitos fundamentais[, consagrados nos arts. 37.º, 45.º e 46.º], ou seja, enquanto permanecer como fenómeno estritamente social. Se porém suceder (…) que o fenómeno deixe de ser estritamente social para passar a ser estadual, isto é, se acontecer que o *processo de formação da vontade do Estado* passe a ser dominado, não pelas representações do interesse público que são veiculadas pela «vontade popular» expressa através do voto, mas pelos *interesses* que são veiculados pelos grupos através da «pressão» ou da «influência», então, *ocorrerá qualquer coisa que se situa para além dos limites do Direito*. Em vez do funcionamento normal da democracia haverá corrupção da ordem democrática; em vez de cumprimento do princípio do Estado de Direito haverá captura dos poderes do Estado por parte de forças ilícitas, não controladas pelo Direito". *Idem*, *Ibidem*, pp. 279 e 280.

[466] J. M. Leite Viegas e Susana Santos, ob. cit., p. 123.

De acordo com esse critério, obtemos este quadro de classificações:

– As "associações de «integração social» englobam as seguintes modalidades associativas: as associações de solidariedade social e religiosas; as associações desportivas, culturais e recreativas; [e] as associações de pais e moradores[;]

– As associações de «defesa de interesses de grupo» [abrangem] os sindicatos; ordens e associações profissionais e de pensionistas; [e] as associações empresariais ou financeiras [; e]

– As associações [de contribuição para o debate na esfera pública] expressam os «NMS» [que] englobam (…) as associações de defesa dos direitos de cidadania; as associações de consumidores; as associações ecologistas e ambientalistas; [e] as associações de defesa dos animais"[467].

Tendo no horizonte as "associações de defesa de interesses de grupo" e as "associações de contribuição para o debate na esfera pública", vamos prestar alguma atenção, em primeiro lugar aos *GIP*, e em segundo lugar aos grupos *para-políticos* e aos *NMS.*

29.3.1. Os grupos de interesses e de pressão

Têm sido propostos vários critérios para distinguir os *grupos de interesses* dos *grupos de pressão*[468]. No entanto, como nenhum destes grupos tem directamente que ver com o objecto da tese, não nos ocorre aqui discutir esses critérios. Por isso mesmo, vamos aceitar pacificamente o critério segundo o qual os grupos de interesses têm a sua razão de ser na defesa ou na realização de certos objectivos tutelados pelo ordenamento jurídico *em vigor* e não a respectiva alteração, enquanto os grupos de pressão procuram influenciar ou até coagir os que detém o poder, no sentido de uma *alteração* na ordem jurídica que permita a concretização dos seus desígnios[469].

29.3.2. Os grupos para-políticos

Os grupos *para-políticos* são estruturas que utilizam designações muito variadas para enquadrarem – no âmbito partidário ou não – as respectivas intervenções políticas, v. g., "movimentos políticos"; "instituições de reflexão política"; "grupos temáticos" (cfr., art.º 78.º, n.º 5 dos EPSD); "conselhos de opinião" (cfr., art.º 78.º, n.º 6 dos EPSD); "associações políticas"; "gabinetes de estudos" (cfr., art.º 81.º dos EPS);

[467] *Idem, Ibidem*.
[468] Cfr., Adriano Moreira, *Ciência Polític*a, pp. 153 e ss; G. Pasquino, *Grupos de Pressão*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 1, pp. 562 e ss.
[469] Cfr., A. Sousa Lara, *Ciências Políticas*, p. 264; António J. Fernandes, *Introdução*, p. 180.

"clubes políticos"[470] (cfr., art.º 82.º dos EPS); e "círculos políticos"[471].

29.3.3. Diferenças entre os grupos

Existem, *tendencialmente*, várias diferenças entre os GIP e os grupos *para-políticos*. Assim, p. ex., no que respeita aos *interesses prosseguidos*, diz-se que os grupos *para-políticos* não se confundem com os grupos de pressão, "pois os interesses destes são concretos e específicos, enquanto os interesses dos grupos *para-políticos* são mais complexos e genéricos[.] Além disso, os *métodos de actuação* também são (…)

---

[470] Embora sejam um "fenómeno ligado ao constitucionalismo moderno[, os] partidos políticos (…) não [surgiram] de imediato. Aquando da Revolução Francesa, designadamente, não terá havido senão clubes políticos" (Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 22), Assim, p. ex., o *clube Valois*; o *clube Bretão*; o *clube dos Jacobinos*; o *clube de 1789* (fundado por Sieyès e Condorcet, chegou a contar com mais de quinhentos membros, entre os quais, Mirabeau, Lafayette, Guillotin, Lavoisier e Talleyrand); o *clube Monárquico* – "uma das suas armas de combate, era a beneficência: fazia distribuição de pão por a metade do preço… As suas intenções tornaram-se duvidosas; e (…) o novo processo de aliciamento partidário não vingou: o clube foi dissolvido em Janeiro de 1791 pela autoridade. Lopes D´Oliveira, *A Revolução Francesa*, *in* José Lopes D´Oliveira (Dir.), As Grandes Figuras da Humanidade. História Geral da Civilização, Primeira Parte – Políticos, Guerreiros e Descobridores, Vol. VI, Lisboa, s. d., p. 243) – ; e o *Círculo Social*. Cfr., Lopes D´Oliveira, ob. cit., pp. 242 e 243. Por isso, segundo Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 22, "precursores dos partidos, terão sido, sim, os *tories* e os *whigs* na Inglaterra dos sécs. XVII e XVIII e os grupos de federalistas e de republicanos formados nos EUA após a independência (…). As primeiras estruturas partidárias algo complexas recortam-se, quase na mesma altura, em ambos estes países, entre 1825 e 1835 (tornadas necessárias na Inglaterra devido às reformas eleitorais)".
– *Mas então, como qualificar a engrenagem do clube dos Jacobinos, senão como a precursora de um arquétipo de partido revolucionário?*
Com efeito, "é necessário (…) acudir a todos os pontos onde o solo estremece, travar o combate por todo o país, com todas as tácticas que os adversários usam, com todas as armas que empreguem, braço a braço, peito a peito. Não em plena luz, mas sondando as trevas, penetrando na escuridão envolvente[.] Esta (…) missão, só podia ser desempenhada por entidades não oficiais, que não suportassem limitações representativas [à] sua actividade, que, pela sua própria organização, fossem susceptíveis de renovação, de alargamento, de independência, mais directamente em contacto permanente com a massa geral da nação, aproveitando todas as vantagens da descentralização, e podendo, simultaneamente, valorizá-las numa convergência sinérgica, instantânea, pela centralização do comando. Tal foi a formidável realização do clube dos Jacobinos". Lopes D´Oliveira, ob. cit., p. 240.

[471] Cfr., António J. Fernandes, *Introdução*, p. 205. Acerca destes grupos *para-políticos*, o Autor escreve o seguinte: "muitas vezes constituem-se movimentos políticos com o objectivo de promover determinada personalidade e apoiá-lo no processo de candidatura a um importante cargo político [v. g.,] à chefia do Estado. Geralmente, estes movimentos desfazem-se depois de cumprida a sua missão, mas às vezes transformam-se em embriões de partidos políticos, vindo o influenciar a criação de novos partidos. Outras vezes, são os próprios partidos (…) que criam instituições de reflexão (…), com vista a atrair intelectuais, universitários, jovens, que não se sentem vocacionados para a militância partidária, nem estão dispostos a preencher uma ficha de aderência. Outras vezes ainda, são os dissidentes partidários e/ou cidadãos (…) não filiados que se associam em clubes ou círculos políticos, com a finalidade de sensibilizar a opinião pública a favor de uma certa concepção do mundo e da vida, ou o favor da reforma das instituições". *Idem, Ibidem*.

diferentes, já que estes grupos não recorrem às técnicas de pressão para fazer valer os seus pontos de vista"[472].

29.3.4. Os novos movimentos sociais

I. De uma maneira geral, podemos dizer que um *movimento social* é uma estrutura relativamente descentralizada e não hierarquizada, por intermédio da qual um conjunto maior ou menor de pessoas procura influenciar os processos de decisão política, no sentido da alteração de um ou outro aspecto relevante da disciplina jurídica de uma dada relação da vida social.

Em todo o caso, numa "definição tão detalhada e precisa quanto possível, articulando o fundamental do contributo dos Autores mais significativos[473]", há quem considere preferível dizer que um movimento social é – numa noção de cortar o fôlego – "uma «rede de interacções informais entre indivíduos, grupos e/ou organizações que, em interacção habitualmente conflitual com autoridades políticas, elites e oponentes e compartilhando uma identidade colectiva diferenciada na origem mas com tendência a confundir-se com identidades convencionais do «mundo interior» –, procuram introduzir mudanças (só em potência anti-sistémicas) no exercício ou distribuição do poder em favor de interesses cujos titulares são colectivos ou categorias sociais indeterminados e indetermináveis»"[474].

II. Vamos partir de dois critérios para proceder à classificação dos movimentos sociais.

– O primeiro critério atende às dinâmicas, à estrutura organizativa, às ideologias e aos objectivos e distingue entre os *velhos* e os *NMS*[475], ou noutros termos, entre os movimentos sociais *da primeira modernidade* e os movimentos sociais da *pós-modernidade*, com a ressalva de que, em bom rigor, esta teve o seu início simbólico em 1973[476].

---

[472] *Idem, Ibidem*, p. 207.

[473] M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 247.

[474] Ibarra e Letemendía, s. o. i., *in* M. C. Badia, *Manual de Ciência Política*, Madrid, 2001, p. 400, *apud*, M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 249.

[475] Cfr., M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 236. Trata-se de "uma distinção que (…) deve ser considerada com cautela teórica, pois não apenas os chamados velhos movimentos ganham hoje novas e reactualizadas roupagens, mantendo no essencial os seus princípios e metas, como os denominados novos movimentos se inspiram, partem ou reagem aos velhos, sendo difícil descortinar os elementos de continuidade e os elementos de ruptura e de novidade". *Idem, Ibidem*.

[476] A. Giddens ob. cit., pp. 443, col. 2 e 444, col. 1, tem uma posição diferente. Segundo o Autor, a partir da década de 1990, como reflexo dos riscos que as Sociedades pós-modernas enfrentam, houve uma explosão, nos países do Ocidente, dos denominados NMS – expressão que procura diferenciar os movimentos sociais contemporâneos daqueles que os precederam nas décadas anteriores. Os NMS são

– O segundo critério, por sua vez, tem em atenção "o tipo de mudança que [os movimentos sociais] intentam operar (se no indivíduo ou se na Sociedade) e (…) o grau de mudança desejada (ou parcial, não afectando a Sociedade no seu todo, ou total, implicando uma transformação sistémica)[, e distingue entre movimentos] "*revolucionários*, *redentores*, *alternativos* e *reformistas*" [477], embora tenha de se reconhecer "que esta classificação padece de uma certa unilateralidade ideológica, visto que não considera[, p. ex.,] os movimentos (…) de fundo moralista, que lutam pela recuperação ou restauração de tradições, costumes e leis já ultrapassadas pela História ou caídas em desuso"[478].

III. Articulando os termos destas duas classificações, conseguimos isolar a espécie de movimento social que, de uma maneira geral, vamos ter presente ao longo da tese – os *NMS reformistas* –, ou seja, os movimentos sociais que, para além de terem "uma dimensão [essencialmente] política [e não] um teor preponderantemente económico, cultural ou religioso"[479], também "não estabelecem como meta principal ameaçar o sistema social e político vigente, procurando antes introduzir alterações e mudanças significativas em certos aspectos [–] mais do que revolucionar a Sociedade,

---

um produto da Sociedade pós-moderna, profundamente diferentes nos seus métodos, motivações e orientações das formas de acção colectiva precedentes. As condições são propícias para o seu desenvolvimento. As instituições políticas tradicionais revelam-se, de um modo geral, incapazes de lidar com muitos dos novos riscos e desafios, designadamente as ameaças que pairam sobre o ambiente e os perigos representados pela energia nuclear e pelos organismos geneticamente modificados. Os efeitos acumulados destes novos riscos e desafios acabam por revelar que as pessoas sentem que estão a perder o controlo das suas vidas: sentem-se mais inseguras e isoladas; sentem que perderam poder. Em contrapartida, os Governos, as empresas e os *media* vão dominando cada vez mais aspectos da vida do homem comum. O crescimento dos NMS demonstra, portanto, que nas Sociedades pós-modernas, os que não governam não são cidadãos apáticos nem estão desinteressados da Política. O que sucede, é que dão prevalência a formas de participação política não convencional. Seja como for, o que é certo, porém, é que a distinção entre os movimentos sociais *tradicionais* e *modernos* é relevante para diversos efeitos, designadamente para arrumar as *teorias clássicas* – a abordagem do comportamento colectivo como um fenómeno patológico; a teoria das tensões estruturais; a teoria do conflito; a teoria da privação relativa; e a teoria da Sociedade de massas – e as teorias *contemporâneas* dos movimentos sociais – a teoria da acção colectiva; a teoria da mobilização de recursos; a teoria da estrutura de oportunidades políticas; as teorias da identidade colectiva; e as teorias dos NMS. Cfr., M. José Stock (Coord.), ob. cit., pp. 261 e ss.

[477] M. José Stock (Coord.), ob. cit., pp. 250 e 251. Em resumo, "os «movimentos revolucionários» visam a substituição da ordem social, política, económica ou religiosa por outra, tida como mais justa, fraterna e solidária ou mais verdadeira e humana aos olhos dos activistas revolucionários (…). Os «movimentos redentores» [têm] por fim libertar os indivíduos do que entendem ser a degradação moral ou a falsidade das religiões existentes e propondo uma adesão total e incondicional ao movimento (…). Os «movimentos alternativos» [surgem] com o objectivo de oferecer estilos de vida alternativos, sem que isso implique necessariamente mudanças profundas ou sequer reformas na Sociedade". *Idem, Ibidem*, pp. 251 e 252.

[478] M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 250. Na verdade, em resposta aos movimentos sociais que desafiam as regras da ordem estabelecida, surgem por vezes contra-movimentos sociais em defesa do *status quo*. Assim, p. ex., a campanha pelo do direito das mulheres à IVG, tem sido desafiada por activistas antiaborto. É o caso, entre nós, do *Movimento Pró-Vida*. Cfr., A. Giddens, ob. cit., p. 443, col. 2.

[479] M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 249.

pretendem antes reformá-la nalgumas componentes para que se torne mais justa e menos discriminatória, conflitual ou excludente"[480]/[481].

29.3.5. Diferenças entre os novos movimentos sociais e os partidos e os grupos de interesses e de pressão

Existem – *também tendencialmente* –, várias diferenças entre os NMS e os partidos e os GIP.

I. Seguindo a doutrina, vamos então dizer que os NMS distinguem-se dos partidos em razão, v. g., dos *fins* ou *objectivos*[482]; da *amplitude* ou *escala das respostas*[483]; do *campo de actuação*[484]; e da *organização interna*[485], sem prejuízo da existência de "«partidos-movimento» – que resulta[m] de movimentos sociais e que não se identificam totalmente com a configuração organizativa e com as lógicas de acção clássicas dos partidos"[486].

[480] *Idem, Ibidem*, p. 252.

[481] Encontram-se aqui incluídos, entre outros, os movimentos estudantis, feministas, ecologistas e pacifistas. Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 254 e ss. Quanto *à génese, desenvolvimento e triunfo dos NMS*, cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 305 e ss.

[482] Os partidos "visa[m], fundamentalmente, a conquista e exercício do poder político, ou seja, participar na governação. É essa a especial vocação das formações partidárias e por isso concorrem às diversas eleições, ou directamente enquanto partidos ou indirectamente, apoiando, financiando, patrocinando candidatos individuais, muitos dos quais possuem filiação partidária (…). Os NMS não encontram (e muito menos reduzem) a sua razão de ser na conquista e exercício directo e indirecto do poder político, apesar de dirigirem a este exigências e reivindicações e de tentarem influenciá-lo no sentido que entendem ser o melhor para os seus apoiantes em particular e para a Sociedade em geral". M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 340.

[483] Isto quer dizer que "os partidos (…) apostam essencialmente em construções ideológicas e programáticas globais e sistematizadas que tentam densificar e concretizar em sede legislativa e executiva (…), ao invés, (…) os NMS [privilegiam] de forma regular e persistente (…) temáticas e problemas concretos ou transversais". *Idem, Ibidem*, p. 341.

[484] Assim, "enquanto os partidos tendem a privilegiar o espaço institucional do poder e recorrem a formas de actuação institucionalizadas, os NMS actuam nas diversas arenas da Sociedade civil, interferindo de modo não convencional nas dinâmicas da vida social". *Idem, Ibidem*.

[485] Com efeito, "os partidos apresentam uma estrutura organizativa de tipo hierárquico[,] vertical, disseminada territorialmente, com uma liderança e uma militância formais, dispositivos regulamentares e estatutários definidores de direitos (…) e obrigações, uma ideologia «oficial» e orientações gerais sufragadas em sede de congressos e convenções e vinculativas para todo o colectivo, funcionamento interno organizado por um corpo de funcionários e profissionalização ou semi-profissionalização dos quadros dirigentes (…). Os NMS (…) pressupõem a adesão e activismo não sujeitos a controlo estatutário e disciplinar, a participação democrática nos processos de tomada de decisão horizontais, a informalidade do funcionamento interno e actividade em rede ou redes, descentralizada e sem uma direcção central de onde emanem deliberações obrigatórias". *Idem, Ibidem*, pp. 341 e 342.

[486] *Idem, Ibidem*, p. 344.

II. Os NMS distinguem-se dos GIP, nomeadamente em razão dos *objectivos, actividades* e *organização interna*[487]; do *estilo de actuação*[488]; e do *tipo de relação que mantêm com os órgãos do poder político*[489].

Subdivisão III – As estruturas não personalizáveis

A maior parte das estruturas constituídas por pessoas *não é personalizável*[490]. Assim, p. ex., a *família* e as *comunidades virtuais* não podem, por força da lei, constituir-se como centros autónomos de imputação jurídica.

30. A família

A família – que pode ser definida como "o conjunto das pessoas unidas pelos vínculos emergentes do *casamento*, do *parentesco*, da *afinidade* e da *adopção*"[491] (cfr., art.º 1576.º do CC) –, é uma estrutura a que o Direito *não atribui personalidade*

[487] Os NMS prosseguem objectivos políticos, sociais e culturais no contexto da identidade colectiva do movimento. Nesse sentido, partilham e desenvolvem vínculos comuns identitários que concretizam em acções de formação e sensibilização cívicas, na organização e dinamização de eventos de diversa natureza, no activismo e militantismo actuante e empenhado e na manutenção de actividades regulares, tudo isto por intermédio de estruturas organizativas e coordenadoras flexíveis, mas visíveis e identificáveis publicamente. Os GIP são movidos pela prossecução de certos objectivos, v. g., materiais, legais, financeiros. São esses objectivos que justificam a congregação associativa de esforços para dirigirem demandas ao poder político ou para procurarem influenciar o processo de tomada de decisões. A sua intervenção é canalizada quase exclusivamente sobre os órgãos do Estado, os partidos, a comunicação social e a opinião pública, por formas mais ou menos transparentes ou camufladas e subterrâneas, através de uma organização interna formal – os membros que pertencem ao grupo (p. ex., a uma categoria de profissionais), mandatam ou delegam em representantes a defesa dos seus interesses. Cfr., M. José Stock (Coord.) ob. cit., pp. 346 e 347.

[488] Os GIP "recorrem fundamentalmente a meios de acção convencionais e institucionais (reuniões, encontros, notas e comunicados à imprensa, conferências de imprensa, produção e divulgação de documentação específica, etc.), [quando não] de forma oculta, caindo na tentação do suborno, da chantagem, da corrupção, do financiamento ilegal [e] da intimidação, junto de entidades e personalidades públicas e privadas (…). Os NMS (…) fazem apelo a formas de actuação inovadoras e até «desconcertantes», algumas com elevada carga simbólica, e especialmente vocacionadas para seduzir e conquistar os média e a opinião pública". *Idem, Ibidem*, p. 347.

[489] Assim, "enquanto os NMS conflituam habitualmente com o poder político e com os (…) partidos (…) visando a implementação de medidas legislativas e políticas e exigindo mudanças na Sociedade, os GIP procuram pressionar o poder político no sentido de verem satisfeitos interesses específicos e sectoriais (profissionais, corporativos, económicos, etc.), [funcionando] mesmo muitas vezes como um complemento ou prolongamento da *praxis* partidária, ou como um dos seus recursos ou apoios fundamentais – a ponto de, não raramente, os próprios partidos (…) e por consequência os Governos que deles dependem, ficarem condicionados pelas opções de poderosos GIP (neo-corporativismo)". *Idem, Ibidem*, p. 347.

[490] As estruturas não personalizáveis são as que não podem reunir os requisitos fixados na lei para a aquisição de personalidade jurídica. A mais importante ainda é a família.

[491] Mota Pinto, ob. cit., p. 149.

jurídica. Com efeito, "a família não constitui nenhum centro autónomo de direitos e obrigações, como sucede[, v. g.,] com as associações (…) ou sociedades dotadas de personalidade jurídica"[492]. Isto significa, portanto, que "mesmo quando prosseguem fins do grupo familiar, o marido, a mulher, o pai, o parente ou afim não agem como titulares de órgãos (gerentes (…) ou administradores) duma pessoa colectiva (…), mas sim como membros individuais da família. Prosseguem fins *comun*s, mas agem directamente com o instrumento da sua *personalidade*, não em *representação* ou por *mera delegação* de uma pessoa jurídica estranha" [493]. Tudo isto sem prejuízo do reconhecimento da "relevância da família, como núcleo social distinto de cada um dos indivíduos que o integram"[494].

Nos nossos dias, a família não pode ser considerada uma estrutura política, mas sim uma *estrutura biológico-social*[495]. Mas porque os fins prosseguidos pelo grupo familiar e/ou pelos seus membros individualmente considerados, não só *podem* ser, como *são* muitas vezes, *fins políticos*, *económicos* e *financeiros*[496]; e porque *não autonomizámos* no nosso trabalho o sistema biológico-social, decidimos ser aqui o melhor lugar para lhe fazermos esta referência[497], que melhor se entenderá mais à frente[498].

31. As comunidades virtuais

As estruturas constituídas por grupos de pessoas que se organizam em comunidades virtuais são uma outra espécie de *meios*, por intermédio dos quais é possível desencadear um sem número de acções políticas convencionais e não convencionais. Sucede, porém, que "a comunidade formada no ciberespaço não é equivalente à ideia [de] comunidade tradicional e, portanto, não se deve[m] transportar observações e conceitos de um universo para o outro. [Podemos defini-la como] "«rede de laços interpessoais que proporcionam sociabilidade, apoio, informação, um [sentido] de integração e identidade social»". Por isso mesmo, "é duvidoso que caibam no âmbito de protecção da liberdade de associação as comunidades virtuais formadas com base num servidor electrónico. As condições de funcionamento, a definição dos objectivos, a indicação de regras de adesão, a regulação do modo de funcionamento dificilmente

[492] Antunes Varela, *Direito da Família*, I – *Direito Matrimonial*, Lisboa, 1982, p. 48.
[493] *Idem*, *Ibidem*, p. 49.
[494] *Idem*, *Ibidem*, p. 46.
[495] Cfr., *supra*, n.º 10, I.
[496] Quanto aos variadíssimos papéis desempenhados pelos membros de um pequeno número de famílias nos sistemas político, jurídico, económico e financeiro português, cfr., Francisco Louçã, João Teixeira Lopes e Jorge Costa, *Os Burgueses*, com a Colab. de Nuno Moniz e Adriano Campos, Lisboa, 2014; Gustavo Sampaio, *Os Privilegiados*, Lisboa, 2013; *Idem*, *Os Facilitadores*. *Como a Política e os Negócios se Entrecruzam nas Sociedades de Advogados*, Lisboa, 2014.
[497] Uma vez que tratamos autonomamente o *sistema cultural* – cfr., *infra*, n.º 38 –, veremos nessa altura alguns aspectos relativos à *comunicação social*, à *opinião pública* e às *TIC*.
[498] Cfr., *infra*, Cap. IV, *passim*.

serão [conciliáveis] com as regras reguladoras do direito de associação. Isso não significa que o direito de associação na «república informática» não mereça tutela jurídico-constitucional, como sugere, de resto, o direito de acesso à rede informática de uso público consagrado no art.º 35.º, n.º 6"[499].

Subdivisão IV – O Direito

32. Noção e caracterização

De entre os vários sistemas normativos[500], vai interessar-nos o *Direito* que, nos termos de "uma ideia elementar"[501], pode ser definido, de um ponto de vista *objectivo*, como "o sistema de normas de conduta social, assistido de protecção coactiva"[502].

O Direito é *um elemento* do sistema *político, essencialmente estadual e cibernético*[503].

---

[499] Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., anot. XV ao art.º 46.º, p. 651.

[500] Cfr., Galvão Telles, *Introdução*, Vol. 1, Reimpr. com notas de actualização, Lisboa, 1988, pp. 26 e 27.

[501] Galvão Telles, *Introdução*, Vol. II, p. 129

[502] Castro Mendes, *Introdução*, pp. 5, 17 e 41. Em todo o caso, também "pode do Direito dar-se esta ideia aproximada: é o *conjunto de regras de conduta social, estabelecidas em vista da Paz, da Justiça e do Bem Comum e impostas pela força, quando necessário e possível*". Galvão Telles, *Introdução*, Vol. I, pp. 24 e 25. No entanto, a expressão *Direito* pode designar *dois* planos ou níveis; o do "*Direito objectivo* – conjunto de normas – [e o do] *direito subjectivo* – situação de vantagem". Castro Mendes, *Introdução*, p. 19. De resto, "a mesma coincidência se regista em espanhol, italiano, francês e alemão. Não em inglês, onde *law* é o Direito objectivo, *right* o direito subjectivo". *Idem, Ibidem*, p. 19, n.1. Assim, "numa fórmula científica[, vamos dizer que o *Direito objectivo* é] o *conjunto de preceitos bilaterais, genéricos, imperativos e coercíveis que regulam, em determinado momento e em determinado lugar, as relações da vida social carecidas de tutela*[; e que o *direito subjectivo* é] o poder, susceptível de configurações várias, que daquele decorre, descendo do *plano abstracto* em que o primeiro se coloca até ao plano *concreto* das pessoas, em que se radica e encarna". Galvão Telles, *Introdução*, Vol. II, p. 129.

[503] Em resumo, "as duas gerações sistémicas – cibernética e auto-organizativa – recortam dois paradigmas de Direito (…). Os pontos de partida teóricos [são]: (…) um *Direito é cibernético* quando se apresenta como um sistema de regras destinadas a dar à sociedade uma estrutura estável e distinta da sua ordem natural ou espontânea; (…) um *Direito é auto-organizativo* quando se concebe como um sistema endógeno de relações sociais emergente da interacção espontânea dos seus agentes". Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 1385. Em conformidade com os referidos pontos de partida, o Direito não é um sistema autopoiético. Com efeito, "dizer que o Direito constitui um sistema autopoiético [significaria podermos afirmar] que ele produz os seus próprios elementos, determina as suas estruturas e fixa os seus limites (…). Na definição (…) de Stuart Kaufmann [*apud* Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 1384], «um sistema autopoiético é aquele que tem o poder de se gerar a ele próprio»". Em resumo "dir-se-á, pois, que o *Direito cibernético* é um Direito do legislador e da lei positiva e que o *Direito auto-organizativo* é um Direito do juiz e das produções comunitariamente espontâneas. Ao Direito cibernético estão associadas as doutrinas racionalistas e voluntaristas (hobbesianas e rousseaunianas); ao *Direito auto-organizativo* está associado o Direito natural clássico (aristotélico-tomista), de feição realista, hermenêutica e jurisprudencial. Ainda hoje não está historicamente demonstrada a emergência e a consagração efectiva destes dois modelos. Os estudos das Sociedades antigas sugerem que algumas delas parecem ter sido dotadas de esquemas com dominância cibernética (Babilónia-Assíria, Hebreus) e outras

É certo que o *Direito autopoiético* tem uma longa história[504] e que entre as *fontes de Direito* em sentido *técnico-jurídico* – os modos de formação e de revelação das normas jurídicas[505] – continuamos a ter de contar com um ou outro *costume* – a prática reiterada de uma conduta, seguida pela generalidade das pessoas com a convicção da sua obrigatoriedade[506] –, com a *doutrina* – no sentido de "actividade de estudo teórico ou dogmático do Direito"[507] –, com a *jurisprudência* – a orientação que se depreende das decisões dos Tribunais na interpretação e na aplicação da lei[508] – e, até, com os *usos* – a prática reiterada de uma conduta, seguida pelas pessoas, sem a convicção da sua obrigatoriedade – e a *equidade* – "um critério de decisão que assenta na justiça do caso concreto e que afasta qualquer outro critério para decidir sobre um determinado caso controvertido"[509].

Não obstante, a fonte de Direito *hegemónica* é a *lei*[510], entendida em *sentido lato*, como "a norma jurídica decidida e imposta por uma autoridade com poder para o

---

foram capazes de gerar modelos predominantemente auto-organizativos (Alto Império Egípcio). A ligação entre uma ordem sagrada e a ordem jurídica parece indiciar uma predominância lógica da organização cibernética (Deus dita o Decálogo). A teocracia assumia-se, assim, como uma estrutura cibernética. Todavia, o estatismo moderno que pretendeu substituir esta estrutura, insinuando-se como modelo auto-organizativo da Sociedade, acaba ele próprio na forma mais total de organização cibernética". Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 1386.

[504] Assim, "desde o Direito romano e o seu pretor, passando pelo Direito jurisprudencial da *common law*, até aos modernos movimentos de criação judicial do Direito e «do Direito achado na rua», que as ideias de um Direito auto-organizativo fazem parte dos «momentos reflexivos» do próprio Direito". *Idem, Ibidem*.

[505] A lei e o costume são, simultaneamente, modos de formação (fontes *iuris essendi*) e de revelação (fontes *iuris cognoscendi*) de normas jurídicas. A jurisprudência, a doutrina, os usos e a equidade são, apenas, modos de revelação de normas jurídicas, nos termos em que a lei o determinar. Cfr., Castro Mendes, *Introdução*, pp. 117 e ss; José Fontes, *Teoria Geral*, pp. 240 e ss.

[506] Cfr., Castro Mendes, *Introdução*, p. 120.

[507] Castro Mendes, *Introdução*, p. 121. Por vezes, o termo doutrina também é utilizado para designar o conjunto das pessoas que se dedicam a esta actividade. É neste sentido que normalmente o utilizamos no texto.

[508] A jurisprudência, em *sentido amplo*, é o "conjunto de orientações que em matéria de determinação e aplicação da lei, decorrem da actividade de aplicação prática do Direito dos órgãos da Sociedade de tal encarregados. Alguns Autores restringem esta noção apenas aos Tribunais, à jurisprudência dos Tribunais, mas (…) existe também uma jurisprudência dos notários, conservadores e até dos órgãos administrativos. Em todos estes casos – e outros ainda – a necessidade de aplicar (…) o Direito leva à pesquisa e descoberta de normas jurídicas, que de outro modo permaneceriam ocultas e indiferenciadas no sistema jurídico". Castro Mendes, *Introdução*, pp. 120 e 121.

[509] José Fontes, *Teoria Geral*, p. 243.

[510] Cfr., Castro Mendes, *Introdução*, pp. 28 e 29. Na verdade, "a lei é (…) desde os fins do séc. XVIII, a principal ou mesmo a única fonte de Direito. As outras fontes de Direito parecem eliminadas. Esta é, pelo menos, a opinião da maior parte dos juristas no decurso do séc. XIX, daqueles que é [corrente] agrupar sob a designação de positivismo legalista. Desde o início do séc. XX, verificou-se uma reacção que reconheceu ao costume, à jurisprudência, à doutrina, e mesmo à equidade ou aos princípios gerais do Direito, uma parte importante na formação do Direito. Mas o positivismo domina ainda largamente os práticos do Direito". John Gilissen, *Introdução Histórica ao Direito*, 4.ª ed., Lisboa, 2003, p. 415.

fazer, na Sociedade política"[511]. Nesta medida, *todas* as leis, representam uma das formas de formação e de revelação das decisões políticas que asseguram a atribuição autoritária de valores sociais[512].

33. Aspectos técnico-jurídicos de interpretação da lei

É preciso ter sempre presente a *subtileza* de alguns aspectos técnico-jurídicos da *interpretação e da aplicação da lei*[513]. Tendo sobretudo em vista a interpretação da lei, vamos debruçar-nos rapidamente sobre a *perfeição do sistema jurídico*; a *concepção tradicional e moderna da interpretação da lei*; a *pré-compreensão jurídica*; e o *uso manipulado da língua*.

33.1. A perfeição do sistema jurídico

O primeiro aspecto a ter em atenção, tem que ver com a *perfeição do sistema jurídico*. O sistema jurídico – diz a lei – é um sistema *formal* e *materialmente* perfeito

I. O sistema jurídico é formalmente perfeito, porque consegue disciplinar *todas* as situações da vida social que mereçam e careçam de tutela jurídica. Até mesmo as situações que, *em concreto*, não podiam ter sido previstas, designadamente por resultarem de progressos da Ciência e da técnica que só se verificaram muitos anos após a entrada em vigor da lei. É isso que decorre do disposto no art.º 10.º do CC: "os casos que a lei não preveja são regulados segundo a norma aplicável aos casos análogos"; "há analogia sempre que no caso omisso procedam as razões justificativas da regulamentação do caso previsto na lei"; e "na falta de caso análogo, a situação é resolvida segundo a norma que o próprio intérprete criaria, se houvesse de legislar dentro do espírito do sistema".

---

[511] Castro Mendes, *Introdução*, pp. 120 e 127. A palavra *lei* assume pelo menos *quatro* significados principais. Em sentido *latíssimo*, significa o mesmo que Direito ou norma; em sentido *lato*, significa a norma criada de certa forma: criada por uma decisão e imposição de uma autoridade com poder para tal. É neste sentido – oposto a costume – que a lei é uma das quatro fontes de direito indicadas (por vezes, vezes, excluí-se deste campo a Constituição. A lei é então só a lei ordinária); *intermédio*, por oposição a regulamento, a lei toma um sentido intermédio; *restrito*, emprega-se para designar os diplomas emanados da AR, por oposição aos decretos-lei do Governo. Cfr., Castro Mendes, *Introdução*, pp. 125 e 126.

[512] Neste sentido, Heinrich Hörster, ob. cit., p. 17, observa: "o Direito (…) serve como meio de conformação, orientação e direcção da vida social, tendo-se tornado num instrumento do respectivo poder político que o utiliza para materializar, conscientemente, as decisões tomadas ao seu nível (…). O Direito é um veículo típico mediante o qual o Estado (…) procura moldar a realidade social e também as concepções de valores dos seus cidadãos".

[513] Uma vez que "a lei é criada para ser aplicada (…), verificam-se assim dois momentos lógicos na utilização da lei: [a] interpretação – (…) a determinação ou fixação do sentido e alcance da lei [– e a] aplicação – (…) o uso da lei para resolver casos concretos, ou seja, para determinar, face às múltiplas situações que a vida oferece, a conduta a seguir". Castro Mendes, *Introdução*, pp. 339 e 340.

– *Quem é o intérprete?*

O intérprete é uma *qualquer* pessoa. Designadamente a pessoa de um *juiz* que, de resto, nem sequer "pode abster-se de julgar, invocando a falta (…) da lei" (art.º 8.º, n.º 1 do CC), precisamente porque o art.º 10.º determina que *existe sempre, pelo menos*, uma norma para resolver o caso *sub judice*, embora *possam sempre existir mais*. Para que isto suceda, basta que o caso omisso seja apreciado por mais do que um juiz.

II. Mas o sistema jurídico é, também, materialmente perfeito, porque "o dever de obediência à lei não pode ser afastado sob pretexto de ser injusto ou imoral o conteúdo do preceito legislativo" (art.º 8.º, n.º 2, do CC).

33.2. A concepção tradicional e moderna da interpretação da lei

33.2.1. A concepção tradicional

A *concepção tradicional* começa por distinguir claramente "a interpretação e a integração: aquela procurava determinar o sentido normativo (a norma jurídica) que uma fonte de Direito se propunha oferecer[514]; esta ocupava-se de problemas jurídicos para os quais não existia uma solução jurídica[515] e, por isso, criava a norma que faltava"[516].

Depois, em conformidade, fixa o seguinte *quadro de classificações*:

– *Modalidades*: a interpretação comporta duas *modalidades*, a *autêntica*[517] e a *doutrinal*[518].

---

[514] A *interpretação* pode ser definida como "a actividade intelectual que procura retirar de uma «fonte» do Direito o sentido [e o alcance] normativo[s] (a regra ou norma jurídica) que permite resolver um caso prático que reclama uma solução jurídica". Santos Justo, *Introdução ao Estudo do Direito*, Coimbra, p. 313.

[515] A lacuna é "a ausência duma norma jurídica que permita resolver uma situação da vida social que reclama uma solução jurídica". Santos Justo, ob. cit., p. 337. Sobre a integração de lacunas, cfr., Oliveira Ascensão, *Interpretação das Leis. Integração de Lacunas. Aplicação do Princípio da Analogia*, ROA, Ano 57, Dezembro de 1977, Lisboa, 1997, pp. 913 e ss.

[516] Santos Justo, ob. cit., p., p. 354.

[517] A interpretação autêntica "dimana de uma «fonte» não hierarquicamente inferior à que se interpreta. Ocorre através de uma lei (dita interpretativa) que se integra na lei interpretada (…). Trata-se (…) da explicitação legislativa de uma lei duvidosa, carecida de esclarecimento, que tem a força vinculativa de lei". *Idem, Ibidem*, pp. 314 e 315. Cfr., Castro Mendes, *Introdução*, pp. 344 e 345.

[518] A interpretação doutrinal, em sentido amplo, é a realizada "por qualquer pessoa (…), em obediência aos cânones duma metodologia correcta. Compreende, portanto a interpretação jurisdicional (feita pelo Tribunal no âmbito de um processo), a interpretação administrativa (a cargo da AP), a interpretação particular (feita por qualquer pessoa não jurista) e a interpretação doutrinal propriamente dita (realizada por jurisconsultos e juristas)". Santos Justo, ob. cit., p. 316. Cfr., Castro Mendes, *Introdução*, pp. 345 e ss.

– *Objectivo*: no que respeita ao *objectivo* da interpretação, o Direito português acolheu no art.º 9.º do CC[519], de entre as várias teorias em presença – subjectivista[520], objectivista[521] e mista[522] –, a *teoria mista (gradualista ou de síntese)*: se por um lado, a expressão "pensamento legislativo" (cfr., art.º 9.º, n.º 1, 1.ª parte) "terá sido utilizada intencionalmente e os trabalhos preparatórios não deixam dúvidas"[523]; por outro lado, a expressão "condições específicas do tempo em que é aplicada" (cfr., art.º 9.º, n.º 1, *in fine*) "revela inequivocamente essa opção"[524].

– *Elementos da interpretação (factores hermenêuticos)*: "a interpretação jurídica realiza-se através de elementos, meios, factores ou critérios (…) que (…) se integram no acto unitário que é a interpretação"[525]. Esses elementos são o *elemento literal ou gramatical*[526] e os *elementos lógicos*[527] – *histórico*[528], *sistemático*[529] e *racional ou teleológico*[530]

---

[519] Isto significa, que, "o Direito Civil – e por isso [o] respectivo Código – desempenha nos quadros da ordem jurídica, um papel de Direito Geral ou Comum (mesmo em relação ao Direito Público); daí que encontremos no Código Civil normas que não são específicas do Direito Civil, mas são normas de Direito em geral". Castro Mendes, *Introdução*, p. 341.

[520] Para a teoria subjectivista, "a interpretação jurídica visa apreender e reconstituir o pensamento ou a vontade real (empírica ou psicológica) do legislador (*mens* ou *voluntas legislatoris*) que se exprime no texto da lei". Santos Justo, ob. cit., p. 318.

[521] De acordo com a teoria objectivista, "após a sua elaboração, a lei desliga-se da vontade do legislador e assume um valor próprio: tem vida autónoma, uma «vontade», um «sentido» não psicológico, mas jurídico. Por isso, determinar o sentido da lei (…) é procurar saber (…) a *mens* ou *voluntas legis* objectivamente considerada". *Idem, Ibidem*, pp. 320 e 321.

[522] Para a teoria mista, "importa retirar o que existe de verdade nas teorias subjectivista e objectivista: naquela, o entendimento de que a lei é feita por homens e para homens, ou seja, é a expressão da vontade do legislador dirigida à criação duma ordem justa e, enquanto possível, adequada às necessidades da Sociedade; nesta, a ideia que a lei vai além da intenção do legislador, respondendo a questões que não lhe foram postas e, portanto, adquiriu com o decurso do tempo, uma vida própria. Deste modo, (…) a interpretação [da lei] não dispensa a intenção do legislador histórico nem o circunstancialismo actual que determina o seu (…) sentido normativo [presente;] é necessário conhecer a decisão do legislador e os fundamentos em que se apoia, para se acomodar e adaptar a lei [à actualidade]". *Idem, Ibidem*, p. 323.

[523] *Idem, Ibidem*, pp. 323 e 324.

[524] *Idem, Ibidem*, p. 324.

[525] *Idem, Ibidem*, pp. 324 e 325.

[526] O elemento literal ou gramatical "são as palavras em que a lei se exprime. Constitui o ponto de partida da interpretação jurídica". *Idem, Ibidem*, p. 325. Cfr., Oliveira Ascensão, *O Direito. Introdução e Teoria Geral. Uma Perspectiva Luso-Brasileira*, 7.ª ed. revista, Coimbra, 1993, pp. 377 e ss.

[527] Os elementos lógicos são os elementos que "permitem conhecer o «espírito» da lei". Santos Justo, ob. cit., p. 330.

[528] O elemento histórico "atende à génese da lei e é constituído por (…) trabalhos preparatórios (…) precedentes normativos (…) e *occasio legis*". Santos Justo, ob. cit., pp. 327 e 328. Cfr., Oliveira Ascensão, *O Direito*, pp. 394 e 395.

[529] O elemento sistemático tem subjacente "a ideia de que a ordem jurídica tem unidade e coerência jurídico-sistemática, pelo que a compreensão duma norma postula a cognição das normas afins ou paralelas". Santos Justo, ob. cit., p. 328. Dito de outro modo, "o elemento *sistemático* decorre da integração da lei interpretada num sistema de preceitos. Cada preceito não é uma ilha isolada, não vive por si, enquadra-se num conjunto com princípio, meio e fim". Galvão Telles, *Introdução*, Vol. 1, p. 177. Na verdade, "as normas jurídicas relacionam-se por (…): (…) subordinação: é a relação entre uma norma

– *Resultado da interpretação*: recorrendo à articulação entre a letra com o «espírito da lei» é possível realizar cinco espécies de interpretação da lei [531] – *declarativa*[532], *extensiva*[533], *restritiva*[534], *enunciativa*[535] e *ab-rogante*[536].

33.2.2. A concepção moderna

A *concepção moderna* subverte esta construção. As suas propostas são as seguintes:

– *Interpretação correctiva*: tem lugar "quando, tomada à letra, a norma jurídica abrange outras hipóteses que o espírito da lei não comporta. O intérprete verifica que as circunstâncias determinantes da formulação da lei se alteraram e, por isso, corrige o

---

e os princípios gerais do sistema jurídico (…), cujo conhecimento auxilia o seu esclarecimento; (…) conexão: é a relação entre normas contíguas que formam o contexto da norma (…); [e] analogia: é a relação entre preceitos semelhantes que integram outros institutos. As normas não contíguas chamam-se «lugares paralelos» (…). Este relacionamento, que é pressuposto da exigência da racionalidade do todo unitário que o Direito deverá constituir, determina que, na interpretação duma fonte, tenhamos presente que a norma jurídica a retirar não está isolada, antes se integra com outras normas contíguas (contexto) e não contíguas (lugares paralelos), cujo conhecimento é necessário. O nosso Código Civil reconhece (…) a necessidade do elemento sistemático, quando [no art.º 9.º, n.º 1] refere a «unidade do sistema jurídico»". Santos Justo, ob. cit., pp. 328 e 329. Cfr., Castro Mendes, *Introdução*, pp. 361 e 362; Oliveira Ascensão, *O Direito*, pp. 391 e ss.

[530] O elemento racional ou teleológico é a *ratio legis*, "a razão-de-ser, o fim ou objectivo prático que a lei se propõe atingir". Santos Justo, ob. cit., p. 329. Cfr., Oliveira Ascensão, *O Direito*, 396 e 397.

[531] Cfr., Santos Justo, ob. cit., pp. 330 e ss; Castro Mendes, *Introdução*, pp. 365 e ss.

[532] Trata-se da interpretação "em que o sentido ou «espírito» da lei, determinado pelos elementos lógicos (…), coincide perfeitamente com o significado das suas palavras (…). Será lata ou restrita se o sentido literal fixado for, respectivamente o mais amplo ou restrito (…). Em qualquer dos casos nada se estende nem restringe, porque há perfeita coincidência entre o significado literal e o «espírito» da lei". Santos Justo, ob. cit., pp. 330 e 331. Cfr., Oliveira Ascensão, *O Direito*, pp. 406 e 407.

[533] A interpretação extensiva, "verifica-se quando o intérprete, observando uma desarmonia entre o significado literal comum e o «espírito da lei», corrige aquele para, deste modo, obedecer à *mens* ou *voluntas legis* (…): o legislador disse menos do que queria (…) e, por isso, o sentido literal é estendido até coincidir com o «espírito da lei»". Santos Justo, ob. cit., p. 331. Cfr., Oliveira Ascensão, *O Direito*, pp. 407 e 408.

[534] Em vista de "um sentido literal comum que, sendo demasiado amplo, não corresponde ao «espírito» da lei fornecido pelos elementos lógicos, o intérprete restringe, encurta, o significado das palavras da lei para colocar a expressão de harmonia com o seu «espírito». O legislador (…) disse mais do que o que quis dizer". Santos Justo, ob. cit., p. 333. Cfr., Oliveira Ascensão, *O Direito*, pp. 408 e 409.

[535] Neste caso, "a interpretação já não de uma «fonte» do Direito, mas duma norma jurídica e traduz-se no desenvolvimento ou exploração das suas virtualidades através do raciocínio e da intuição". Santos Justo, ob. cit., p. 336.

[536] Na interpretação ab-rogante, o intérprete "concluindo haver uma contradição insanável entre o significado literal e o «espírito» da lei (…), limita-se a reconhecer que a «fonte» (…) não apresenta nenhuma norma jurídica". *Idem, Ibidem*, pp. 334 e 335.

texto da lei para realizar a sua intenção prática (…), considerando que o legislador não teria querido a norma se tivesse previsto esse resultado"[537];

– *Extensão analógica*: verifica-se "quando o teor literal da lei é demasiado estrito e, com fundamento na sua imanente teleologia, alarga-se o seu campo de aplicação a casos literalmente não abrangidos"[538]; e

– *Redução teleológica*: acontece "quando o âmbito de aplicação duma norma se reduz mais do que o limite resultante o sentido literal. Os casos abrangidos pela sua letra são excluídos do seu campo de aplicação com fundamento na teleologia imanente a essa norma e no princípio de justiça de tratar desigualmente o desigual (…). Estamos perante uma manifestação inequívoca do desenvolvimento do Direito, que tem como ponto de partida a preocupação de responder, justamente aos novos casos cuja riqueza excede os problemas pré-determinados na previsão legislativa"[539].

33.3. A pré-compreensão jurídica

Nas palavras de Heinrich Hörster[540] devemos entender "por *pré*-compreensão jurídica ou pré-entendimento jurídico a relevância (jurídica) de determinadas reflexões prévias[;] a escolha prévia de critérios de justiça[,] a reflexão sobre o problema [de] qual a decisão que, no caso em conflito, é razoável e justa e ao mesmo tempo conforme à lei[; e] a existência de eventuais prejuízos morais ou preconceitos, etc.".

O problema da "origem e [do] controlo do pré-entendimento jurídico é muito difícil de resolver, visto este último, por via de regra, não ser consciente ou não se tornar consciente e, nem sequer, ser homogéneo ou uniforme, em virtude de resultar de processos de aprendizagem individuais e sociais muito diferentes (basta ter em consideração as várias origens sociais ou as condições masculina e feminina dos aplicadores de uma norma), de modo que não há sequer duas pessoas com uma experiência jurídico-profissional idêntica"[541].

Em resumo e segundo o Autor[542], "aqueles pré-entendimentos são assim necessários e inevitáveis e nem sequer podem ser qualificados, *a priori*, como negativos, uma vez que até poderão facilitar a abordagem e solução dos problemas".

---

[537] Santos Justo, ob. cit., p. 360. Cfr., Oliveira Ascensão, *O Direito*, pp. 409 e ss.
[538] Santos Justo, ob. cit., p. 361.
[539] *Idem, Ibidem*, pp. 361 e 362. Cfr., Oliveira Ascensão, *O Direito*, pp. 412 e 413.
[540] Heinrich Hörster, ob. cit., p. 26.
[541] *Idem, Ibidem*.
[542] *Idem, Ibidem*.

33.4. A utilização manipulada da língua

Ainda segundo Heinrich Hörster[543], "uma lei, para poder ser observada, necessita de ser atendida pelos seus destinatários (…). Deste modo, a língua tem de traduzir um entendimento comum e uniforme que é partilhado tanto pelo legislador como pelo destinatário ou o aplicador da norma".

É certo que "não há – nem pode haver – estabilidade no uso linguístico. Diariamente se empregam palavras, conceitos, formulações e frases cujo sentido perdeu o seu significado original ou a sua antiga clareza, [e] com a mesma frequência se utilizam também outras que começam a ser introduzidas de novo"[544]. Mas não é menos certo que, por vezes, "também sucede que o significado ou o sentido de palavras ou conceitos são conscientemente alterados ou deturpados"[545]. Nestes casos, é necessário distinguir entre a utilização manipulada da língua ou a utilização intencional da língua em situações pontuais ou ocasionais e de uma maneira sistemática.

Em decorrência, é possível estabelecer o seguinte quadro:

– Quando "a utilização intencional da língua (…) acontece em casos pontuais, podemos distinguir duas situações:

– [Na primeira,] a utilização consciente por parte de destinatários da lei que deste modo procuram realizar «reformas por via interpretativa» ou (…) pretendem obter um resultado que não se obteria com a leitura normal de uma disposição legal;

– [Na segunda,] a utilização por parte do próprio legislador quando lhe falta a coragem para defender abertamente os seus propósitos ou quando lhe faltam as necessárias maiorias parlamentares. Nestes casos, há uma discrepância entre a manifestação verbal e os verdadeiros motivos, não raro de ordem política, que se pretendem velar com uma «camuflagem linguística», habilmente usada"[546].

– A utilização intencional da língua, realizada de uma maneira sistemática, tem que ver, sobretudo, com "a chamada aplicação alternativa do Direito (…) cujo método consiste em dar um sentido novo a conceitos jurídicos existentes, criando com isso um *outro* Direito"[547].

As pessoas que fazem a apologia do "método da aplicação alternativa do Direito alega[m] como justificação o facto suposto de o Direito (burguês) em vigor e a sua

[543] *Idem, Ibidem*, pp. 21 e 22.
[544] *Idem, Ibidem*, p. 22.
[545] *Idem, Ibidem*.
[546] *Idem, Ibidem*, pp. 22 e 23.
[547] *Idem, Ibidem*, p. 24.

interpretação tradicional serem inadequados em relação à Sociedade do presente, pois existe um desfasamento entre esta e a lei, concebida para um estado de evolução anterior e já ultrapassado pelos avanços da Sociedade"[548].

No fundo, trata-se disto: se o Direito é resistente à mudança, então "a aplicação alternativa do Direito procura encontrar uma resposta «às exigências da Sociedade» em relação ao seu Direito. Ponto de partida é o facto de que «a transição do velho Estado de Direito liberal para o Estado de Direito Social se caracteriza por profundas alterações jurídicas». Neste contexto, o Direito não é entendido como um sistema de normas, reconhecível e pré-estabelecido, «mas como tarefa para uma conformação responsável»"[549].

Assim, "para que esta conformação se faça no sentido almejado pelos conformadores é necessária uma actuação devidamente orientada com vista à correspondente realização do Direito, mediante a qual são realizadas também as finalidades e objectivos do Estado (…). Por isso, diz-se que as orientações alternativas não infringem o Direito vigente e estão em conformidade com as leis mesmo que, e exactamente quando, contradigam as opiniões tradicionais. Pretende-se uma concretização diferente das leis (…), uma inversão da ordem jurídica mediante uma «aplicação alternativa», ou seja, uma prática jurídica diferente"[550].

34. A protecção coactiva

34.1. Noção

I. Podemos definir *coacção* como a ameaça dirigida a uma pessoa, com o intuito de obter dela um determinado comportamento. A noção de *coercibilidade* é diferente. A coercibilidade é "uma característica global do sistema [jurídico], mais que uma característica necessária de toda e cada uma das normas jurídicas"[551], e traduz a "possibilidade de aplicação de medidas de protecção coactiva (…) se necessário for"[552].

II. Nas palavras de Galvão Telles[553], na grande maioria dos casos, "o homem disciplinado, como elemento socialmente útil, presta colaboração ao legislador, dentro dos seus desígnios e em desenvolvimento e execução deles. [Em alguns outros casos, porém,] o homem, por má fé ou pela incerteza das coisas, coloca-se em antítese com a acção legislativa, numa atitude fraudulenta ou não, mas sempre anti-social. [Em ambos os casos], o legislador julga a actividade dos homens (…), sujeita-a a um juízo

[548] *Idem, Ibidem*, pp. 24 e 25.
[549] *Idem, Ibidem*, p. 25.
[550] *Idem, Ibidem*.
[551] Castro Mendes, *Introdução*, p. 17, n.1
[552] *Idem, Ibidem*.
[553] Galvão Telles, *Introdução*, Vol. II, pp. 9 e 10.

valorativo; aprecia-a e toma sobre ela posição. [Mas há ainda outros] casos, em que o legislador fica indiferente; a actividade que os homens exercem é, para ele, irrelevante (…) no sentido de que não lhe atribui quaisquer consequências. Deixa essa actividade exercer-se livremente (…). O legislador intervirá se tais actividades (…) forem ameaçadas ou impedidas por outrem; intervém então para evitar ou remover o obstáculo. Mas, enquanto elas decorrem serenamente, deixa-as desenvolverem-se, sem lhes imprimir o selo jurídico, nem positivo nem negativo, porque delas nenhuma consequência jurídica emerge; são puras actividades materiais".

Em decorrência, diz-se então que, em matéria de convivência social, a regra geral é a de que *não é necessário recorrer à força*, porque *a grande massa da população tem por hábito submeter-se à lei*[554].

– Porquê?

Fundamentalmente, porque "nas Sociedades contemporâneas, os Governos aproximam-se das populações através da contínua actividade legislativa, da intensidade administrativa, da obrigatoriedade educativa desde a mais tenra idade, até à idade adulta, pela integração económica e pela amplitude da oferta cultural (…). A consequente politização da população que daí deriva cria comunidades integradas de cultura política partilhada[. E] esta funciona como um sistema geral de valores, em que um dos principais elementos é a atitude positiva em relação à autoridade estabelecida, o que permite compreender como a autoridade é o representante da ordem"[555]. Dito de outro modo: "a consciência de que as Sociedades possuem centros que se impõem sem ser pela coerção e manipulação, funcionando como um sistema geral de valores, em que um dos principais elementos é a atitude positiva em relação à autoridade estabelecida, permite compreender que a autoridade é o representante da ordem[556]".

[554] Cfr., Karl Deutsch, *Política e Governo*, Brasília, 1979 p. 39, *apud* Geraldo M. Júnior, *Política & Cidadania*, p. 172. Karl Deutsch, *Ibidem*, pp. 172 e 173, acrescenta que "«as probabilidades de cumprimento das normas legais podem (…) contribuir para os hábitos de submissão, embora não se deva esquecer que [são estes que] constituem a parte maior e mais forte das forças que asseguram a execução das leis e que os efeitos das leis e as ameaças [da] sua aplicação são, em conjunto, relativamente marginais» (…). O cumprimento da lei, mais [do] que a própria lei, é o instrumento de que se valem os Governos (…) para conseguir a obediência dos cidadãos às suas decisões (…): Usamos leis para controlar o comportamento humano porque não custa muito fazê-las aprovar e, desde que as pessoas lhes obedeçam voluntariamente, também não custa muito pô-las em vigor. As leis, os hábitos de submissão e as probabilidades de cumprimento [das] leis, permitem que uma Sociedade continue a funcionar. Dentro de certos limites, podemos mudar a Sociedade, modificando a lei, desde que esta seja obedecida. Porém, as grandes alterações na Sociedade vêm através d[as] mudanças nos hábitos de submissão (…). As grandes reformas (…) não podem ser iniciadas pela lei, embora possam ser por ela ajudadas. A legislação é apenas um dos elementos que contribuem para uma mais profunda mudança dos pensamentos e sentimentos dos indivíduos, grupos ou Sociedades inteiras, que transformam uma época cultural ou política, [n]outra»".

[555] Cristina Montalvão Sarmento, ob. cit., p. 55.

[556] *Idem*, *Ibidem*, p. 42.

Mas essa atitude da maior parte das pessoas – qualificada como positiva e fundada na submissão – não é o suficiente, só por si, para que os que governam consigam manter a ordem social que mais lhes convém. Os hábitos de submissão têm de ser continuamente acentuados[557], pela probabilidade de execução da lei contra aqueles que a transgredirem[558] – quer dizer, contra os que têm uma ideia diferente do que seja uma Sociedade "estável e consensual[559]"; os que geram "as fontes de desordem[560]". E a razão de fundo para que isso suceda é a seguinte: esses hábitos, "«embora sejam (…) associados invisíveis do Governo, realizam 90% da tarefa» (…) de assegurar a governabilidade[561]»".

Nesse sentido – continua Galvão Telles –, o emprego da força só se torna necessário "quando a vontade dos indivíduos se manifesta anti-socialmente e põe em perigo a ordem jurídica ou a viola. Daqui resulta (…) que a força não é utilizada só em defesa do Direito quando este seja *ofendido*, mas muitas vezes também quando apenas é *ameaçado*. Essa a razão de ser da distinção (…) entre meios [de coacção] *preventivos* e *repressivos*[562] (…): tanto uns como outros podem ser actuados quer pela Administração quer pela Justiça, ou, noutras palavras, tanto pelos órgãos administrativos como pelos órgãos judiciais"[563].

---

[557] Com efeito, quando os hábitos de submissão declinam ou desaparecem, as leis podem tornar-se inaplicáveis. As leis tornam-se de difícil execução, desde logo, quando menos de 90% da população lhes obedece voluntariamente. Cfr., Karl Deutsch, ob. cit., p. 39, *apud* Geraldo M. Júnior, *Política & Cidadania*, p. 172.

[558] Cfr., *Idem, Ibidem*

[559] Cristina Montalvão Sarmento, ob. cit., p. 56.

[560] *Idem, Ibidem*.

[561] Karl Deutsch, *Ibidem.*

[562] Os meios *preventivos* "afastam o perigo, mais ou menos iminente, da ilicitude e evitam, assim, que ela chegue a ser perpetrada. [Assim, p. ex.,] as *medidas de segurança* no campo criminal, [e] o *arresto* no campo civil ". Galvão Telles, *Introdução*, Vol. II, p. 16. Os meios *repressivos* "supõem que a violação já foi perpetrada e visam a imposição coactiva do *próprio preceito infringido* ou também, pelo menos, doutro ou doutros que cominam *sanções*". *Idem, Ibidem*, p. 17. São meios repressivos, v. g., a *restituição*, a *indemnização* e a *pena*. A *restituição*, "*reconstituição natural* (…) ou *execução específica*, consiste no *restabelecimento da situação concreta anterior à inobservância do preceito*". *Idem, Ibidem*. A indemnização é "a reparação dos *prejuízos sofridos pela vítima da infracção*" . *Idem, Ibidem*, p. 19. A pena é "um verdadeiro *castigo*, porque através dela se inflige ao infractor *mal diverso*, e até mais grave, do que para ele representaria o cumprimento (…). É pura e simplesmente um *castigo* comandado por considerações de justiça". *Idem, Ibidem*, p. 20. Aldo Perego, *A virtude do suplício*, *in* Vários, Solidariedade Revolucionária, s. l., 2007, pp. 9, 11 e 12, observa a propósito: "uma pena de prisão serve para restringir a vingança da parte atingida, mantendo-a dentro dos limites que foram estabelecidos e aplicados por uma terceira parte «acima das partes» (…). A imagem que sai do Tribunal carrega consigo uma mensagem essencial, hipnoticamente repetida: a violência é monopólio do Estado. E, quando conflitos entre partes levam à confusão e incerteza, é o Estado que resolve as coisas: também possui o monopólio da verdade (…). A prisão tem uma função simbólica indispensável. A reclusão de alguns não só relembra a existência da norma que foi violada, como também funciona como ponto de referência, uma linha de fronteira dos limites que não devem ser [ultra]passados".

[563] Galvão Telles, *Introdução*, Vol. II, p. 27.

III. Embora existam *profundas* diferenças entre a *exibição* e o *uso da força*, o que está *realmente* em causa na *protecção coactiva* não é mais do que isto: *as pessoas que governam têm necessidade de manter a pairar sobre a Sociedade uma aura de ameaças que, simultaneamente, evitem a dissidência*; *apoiem a contenção* – "largamente conseguida através do medo de medos fabricados que está inerentemente ligado à violência simbólica"[564] e sistémica –; *e promovam o consenso*.

Por conseguinte, nas chamadas democracias contemporâneas, a compreensão da violência – da sua natureza e funções, levanta necessariamente uma série de questões acerca da governação, do poder e da Política, que ganham particular importância numa era de cultura visual e de *media* digitais[565].

Vejamos alguns desses aspectos, recorrendo para o efeito às classificação da violência.

34.2. A violência

34.2.1. A violência subjectiva e objectiva

I. No que diz respeito à *violência*, Slavoj Zizek[566] distingue entre violência *subjectiva* e violência *objectiva* que, por sua vez, pode ser *simbólica* ou *sistémica*.

A violência subjectiva traduz-se em "actos de crime e de terror, confrontos civis e conflitos internacionais"[567]. Segundo o Autor – e muito bem –, devemos distanciar-nos desses factos, para nos podermos desenredar do "engodo fascinante desta violência «subjectiva» directamente visível"[568], exercida por pessoas claramente identificáveis, para nos podermos aperceber do enquadramento que conduziu a essas explosões. É a partir dessa distância que podemos identificar uma outra violência que subjaz aos nossos esforços para combater a violência subjectiva e promover a tolerância[569]. Assim, "a violência subjectiva é somente a parte mais visível de um triunvirato que inclui (…) dois tipos objectivos de violência (…). Há uma violência «simbólica» encarnada na linguagem e nas suas formas [e] há uma violência «sistémica», que consiste nas consequências muitas vezes catastróficas do funcionamento homogéneo dos nossos sistemas económico e político"[570]. Em resumo, "a violência *sistémica* é inerente a um sistema e [é] mantida não só através da violência física (…) mas também (…) através de

[564] Panayota Gounari, ob. cit., p. 62.
[565] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[566] Slavoj Zizek, *Violência. Seis Notas à Margem*, Lisboa, 2009, pp. 9 e 10.
[567] *Idem, Ibidem,* p. 9.
[568] *Idem, Ibidem*.
[569] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[570] *Idem, Ibidem*, pp. 9 e 10.

formas mais subtis de coerção, que mantêm as relações de dominação [e de] exploração"[571].

II. Isto quer dizer, portanto, que a violência subjectiva e a violência objectiva "não podem ser percebidas do mesmo ponto de vista: a violência subjectiva é experimentada enquanto tal contra o pano de fundo de um grau zero de não-violência. Aparece como uma perturbação do estado de coisas «normal» e pacífico. Todavia, a violência inerente a esse estado de coisas «normal» é precisamente a violência objectiva. A violência objectiva é uma violência invisível uma vez que é nela que se sustenta a normalidade do nível zero contra aquilo que percebemos como sendo objectivamente violento. Assim, a violência sistémica é de certo modo qualquer coisa como a célebre «matéria negra» da Física, a contrapartida de uma violência subjectiva (demasiado) visível. Será invisível, mas [temos] de a considerar se quisermos [perceber] o que [muitas vezes aparentam] ser explosões «irracionais» de violência subjectiva"[572].

[571] Cfr., Panayota Gounari, ob. cit., p. 79.

[572] Slavoj Zizek, *Violência*, p. 10. Cfr., Eduardo Colombo, *Democracia e Poder. A Escamoteação da Vontade*, São Paulo, 2011, pp. 85 e ss. Vejamos, através do recurso a *dois exemplos*, essas *diferenças de perspectivas*. Do ponto de vista da violência *subjectiva*, Roger Scruton, ob. cit., pp. 92 e 93., observa o seguinte: "a falácia da soma zero é [importante] na justificação de políticas revolucionárias. A revolução Russa de Outubro [de 1917] não visava apenas o Governo de Kerenski. Visava os *bem-sucedidos*, aqueles que tinham tornado as coisas bem-sucedidas de modo a destacarem-se entre os seus contemporâneos. Em todos os campos e em todas as instituições, os do topo são identificados, expropriados, assassinados ou enviados para o exílio, com Lenine a supervisionar pessoalmente a eliminação dos que considerava serem os melhores (…). Esta, segundo a falácia da soma zero, era a maneira de melhorar a situação dos restantes. Estaline visar os cúlaques [– os camponeses abastados que tinham ao seu serviço assalariados rurais –] foi um exemplo da mesma mentalidade, tal com Hitler visar os judeus, cujos privilégios e propriedades tinham, para ele, sido negociadas à custa da classe trabalhadora alemã". Mas é evidente, como refere Slavoj Zizek, *Violência*, pp. 17 e 18, que temos de indagar acerca da violência *sistémica* que contribuiu para a desencadear: "em 1922, o Governo soviético empreendeu a expulsão forçada de alguns destacados intelectuais anti-comunistas (…). Antes da expulsão, Nikolai Lossky, um dos elementos forçados ao exílio, gozara com a sua família o confortável modo de vida da alta burguesia (…). Lossky «não podia pura e simplesmente compreender os que queriam destruir o seu modo de vida. Que tinham feito os Lossky e os que se pareciam com eles? Os seus filhos e os seus amigos eram herdeiros do melhor que a Rússia oferecia, tinham contribuído para melhorar o mundo com as suas conversas sobre literatura, música e arte, e tinham levado uma vida tranquila. Que mal poderia haver em tudo isso?» [Lesley Chamberlain, *The Philosophy Steamer*, Londres, 2006, pp. 23 e 24, *apud* Slavoj Zizek, *Violência*, p. 17]. Embora Lossky fosse sem dúvida uma pessoa benevolente e sincera, que se preocupava realmente com a assistência à pobreza e estava empenhado na tentativa de civilizar as condições de vida russas, esta sua atitude trai uma insensibilidade arrepiante frente à violência *sistémica* necessária ao conforto da sua existência. Estamos a falar aqui da violência intrínseca de um sistema: não só da violência física directa, mas também das formas mais subtis de coerção que sustentam as relações de dominação e de exploração, incluindo a ameaça de violência. Os Lossky e os seus semelhantes de facto «nada de mal tinham feito», não havia qualquer maldade subjectiva nas suas vidas, excepto o pano de fundo invisível da violência sistémica".

34.2.2. A violência legal e ilegal

Para perpetuar *uma* determinada ordem social ou, dito de outro modo, *para manter as coisas no seu lugar*, é necessário elaborar, aprovar, interpretar e aplicar leis com *um* certo conteúdo. É por isso mesmo, que nenhuma Sociedade pode prescindir de um conjunto de "normas que permitem, a quem está no poder, regular (…) os seus argumentos, legitimar (…) o seu poder e obter (…) o consenso dos explorados"[573]. Nesse sentido, diz-se então que a Sociedade *atribui* ao Estado "o monopólio legal da violência e o direito de a usar para defender os seus interesses. Isto coloca todas as outras formas de violência como «ilegais», visto a violência institucionalizada ser a norma/lei que legitima a perpetração dessa violência. (…) Por isso, temos aqui dois conceitos de violência: [a] violência institucionalizada de Estado e [a] violência de oposição que é, necessariamente, ilegal"[574]. Em decorrência, também partilhamos a opinião segundo a qual "«não tem sentido falar da legalidade da resistência: nenhum sistema social, por mais livre que seja, pode legalizar constitucionalmente a violência dirigida contra si próprio»"[575].

34.2.3. A violência moderada e extrema

I. O actual regime político, "essencialmente criado e sustentado (directa ou indirectamente) pelo consentimento generalizado ou pela ausência de movimentos claramente dissidentes ou radicais, não admite situações de choque generalizado porque isto significaria reconhecer a inexistência real dos alicerces sobre os quais se sustém e reproduz. Por isso, [reserva] uma atenção especial para aqueles movimentos que, saindo do próprio controlo e das vias [estéreis] dos protestos ordenados e manipulados [a partir] dos órgãos «correctos», arriscam [despertar] no contexto social (…) a atenção e a disponibilidade para a acção mais ou menos ampla da parte das pessoas excluídas dos modelos vigentes"[576]. Nesse sentido, "o Estado [dá] a entender que algumas acções são justas (quando esterilizadas por mecanismos legais de reivindicação) ou injustas (se [recusarem] a prática burocrático-legal dos anestesistas sociais e institucionais)"[577].

II. Apesar disso, "o Estado tem enormes dificuldades em manter o consenso sobre as suas instituições e sobre os crescentes protestos populares, dos quais alguns tomam uma clara distância do modo de acção aprovado oficialmente pelos partidos e sindicatos, domesticados e leais (…), desenvolvendo formas de luta autónomas e auto-

[573] Aldo Perego, ob. cit., p. 9.
[574] Panayota Gounari, ob. cit., pp. 81 e 82.
[575] H. Marcuse, *The Problem of Violence: Questions and Answers*; *Idem*, *The Problem of Violence and the Radical Opposition* (Translated from Das Ende der Utopie), Verlag Peter von Maikowski, Berlin, 1967, s. p., *apud* Panayota Gounari, ob. cit., p. 82.
[576] Constantino Cavalleri, *Contribuição para a luta contra a prisão*, *in* Vários, Solidariedade Revolucionária, pp. 37 e 38.
[577] *Idem, Ibidem*, p. 44.

reguladas. A fórmula que os Estados vão adoptar para conter, dentro dos limites aceitáveis, o descontentamento geral e a radicalização das lutas sociais [é a de atribuir mais] poder (…) às suas instituições opressoras para por um fim ao surgimento desta[s] situaç[ões], juntamente com uma insistência obsessiva e paranóica no perfeccionismo dos seus mecanismos de «luta contra o terrorismo» e na «lei e ordem», eufemismos políticos para controlo e eliminação de toda a dissidência, real, potencial, ou imaginada"[578].

III. Sucede, porém, que a partir de um ponto de não retorno, o Estado tenderá a torna-se, progressivamente, "cada vez mais vulnerável à violência subjacente à estrutura social, como se tivesse de manter permanentemente comprometido em guerras de guerrilha (…). Daí a contradição com que se depara: se não fizer uso da violência, desaparece; se fizer, numa base quase permanente, estará a abrir mão de boa parte dos seus recursos e da sua legitimidade, uma vez que essa situação implicaria perpetuar-se um estado de emergência. Assim, o Estado somente poderá proceder ao uso [da] violência, por períodos prolongados, quando e se [v. g., for a sua própria a sobrevivência e/ou do [capital que estiverem] em jogo[579]. Por causa da crescente relutância das Sociedades em apoiar o uso prolongado da violência, a não ser em casos extremos, a dificuldade do Estado em recorrer à violência à escala necessária para surtir efeito[580], conduz a uma capacidade cada vez menor do seu emprego com frequência, e portanto à perda gradual do seu privilégio na detenção dos meios de violência. Contudo, quando surge uma situação de emergência, o Estado recua até à sua rotina histórica de repositório de violência e guardião de segurança, com os meios de poder dramaticamente aumentados pelas TIC"[581].

[578] Michele Pontolillo, *Carta de Michele Pontolillo, presa anarquista em luta*, *in* Vários, A Prisão Dentro da Prisão. Resistência às Unidades de Isolamento FIES, s. l. 2008, p. 40.

[579] O capital "faz o seu derradeiro esforço quando confrontado com a luta armada. Empenha-se na sua última barreira. Precisa do apoio da opinião pública, de modo a actuar num campo onde não está multo seguro de si mesmo. E, por isso, desencadeia uma guerra psicológica, usando as mais refinadas armas de propaganda moderna". A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, p. 44.

[580] Assim, p. ex.,: "suponho que terão recebido instruções para o caso de haver tentativas de saída em massa, Sim senhor presidente, Quais são, Primeiro, dar voz de alto, Isso é óbvio, Sim, senhor presidente, E se eles não fizerem alto, Se não fizerem alto disparamos para o ar, E se apesar disso avançarem, Então intervirá uma secção da polícia anti-distúrbios que nos foi afectada, E ela como actuará, Aí é conforme, senhor presidente, ou lançam o gás lacrimogéneo, ou atacam com os carros da água (…) e se as pessoas não recuarem, É impossível que não recuem, senhor presidente, gases lacrimogéneos e água à pressão não há quem consiga aguentá-los, Mas imagine que sim, que ordens tem para uma hipótese dessas, Disparar às pernas, Porquê às pernas, Não queremos matar compatriotas nossos, Mas sempre poderá suceder, Sim senhor presidente, sempre poderá suceder". José Saramago, ob. cit., p. 91.

[581] M. Castells, *A Era da Informação*, Vol. II, pp. 407 e 408.

Divisão III – As decisões políticas

35. Noção e classificações

"Os *produtos* do sistema político, *as decisões políticas*[582], não se reduzem às clássicas funções estaduais (o fazer regras do poder legislativo (…) o executar programas do governar (…) e o aplicar regras em situações contenciosas"[583]. Assim, vamos proceder a uma classificação das decisões políticas em *sentido muito lato*, distinguindo entre decisões políticas *individuais* e *colectivas*, e entre decisões *colectivas formais* ou *em sentido próprio* e decisões colectivas *materiais* ou em *sentido intermédio*.

35.1. As decisões individuais

Todas as pessoas – as que governam e as que são simplesmente governadas – tomam decisões políticas em *sentido amplo* ou *decisões políticas individuais*, sempre que decidem *por si próprias*[584] *se* e *como* hão-de participar politicamente – v. g., se votam ou não nas próximas eleições legislativas e, no caso de decidirem votar, se votam validamente ou não.

Mas as *pessoas que governam* souberam utilizar o Direito – principalmente o Direito Constitucional –, de modo a configuraram a esfera da decisão política *colectiva*, *separada* da esfera da Sociedade. Assim, por força da lei, as duas esferas só precisam de interagir no *momento* da renovação dos mandatos, restringindo-se o papel dos mandantes à decisão política *individual*, de tempos a tempos, sobre quem integrará a esfera que toma as decisões políticas *propriamente ditas*[585].

35.2. As decisões colectivas

As decisões políticas em *sentido próprio* ou *restrito* são as decisões *colectivas*[586] tomadas pelas pessoas que *governam formalmente* ou *a partir do aparelho de poder do*

[582] Em bom rigor, devemos distinguir entre *decisões* e *deliberações*, consoante dimanem de um órgão singular ou colectivo. Em todo o caso, feita a advertência, optámos por empregar indistintamente o primeiro termo para designar as decisões propriamente ditas e as deliberações.

[583] Adelino Maltez, *Metodologias*, p. 220.

[584] Cfr., Roberto D´Alimonte, *Decisões Colectivas, Teoria das*, *in* N. Bobbio *et. al.*, Dicionário de Política., Vol. 1, p. 309, col.1.

[585] Cfr., Wilson Gomes, *A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política*, *in* Revista Fronteiras-EstudosMediáticos, Vol. VII, n.º 3, Setembro/Dezembro de 2005, p. 216.

[586] As decisões colectivas são as decisões que provêm de uma colectividade. Nestes casos, quem decide não é o *singular*, mas sim o *colectivo*. Isto não significa, evidentemente, que estas decisões não possam ser tomadas por uma só pessoa. Se uma pessoa *decide por todas*, se toma uma decisão que vincula a colectividade a que se dirige, então, trata-se de uma decisão colectiva. Cfr., Roberto D´Alimonte, *Ibidem.*

Estado. Dito de outra maneira, as *decisões políticas em sentido próprio, são as que constituem e/ou exprimem e/ou rejeitam, de forma imperativa, os valores subjacentes à obediência e à revolta sociais*[587]. É uma decisão política em *sentido próprio*, nomeadamente aquela que é tomada pelas pessoas reunidas em Conselho de Ministros, sob a forma de decreto-lei.

Mas também existem decisões políticas num *sentido intermédio*: as *decisões colectivas* tomadas pelas pessoas que governam *substancialmente* ou *a partir dos órgãos decisórios das estruturas personalizadas de Direito Privado*, designadamente dos partidos políticos. É o que se verifica, p. ex., com as decisões tomadas pelas pessoas que compõem a Comissão Política Nacional do PS (cfr., art.º 62.º, n.º 1 dos EPS), que definem as linhas de orientação política ao Grupo Parlamentar (cfr., art.º 63.º, n.º 2, al. c), dos EPS); e as decisões tomadas pelos membros da Comissão Política Nacional do PSD (cfr., art.º 22.º, n.º 1 dos EPSD) que estabelecem os objectivos, os critérios e as formas de actuação do partido, ou definem a posição do partido perante os problemas políticos nacionais (cfr., art.º 21.º, n.º 1, al. a), dos EPSD).

36. As decisões políticas e as políticas públicas

Pode dizer-se, *pela negativa*, que as decisões políticas não são sinónimo de *políticas públicas*. Nenhuma decisão política pode ser considerada, por si só, uma política pública. Qualquer política pública é, de um modo geral, o produto de uma decisão política, mas vai muito para além dela, abrangendo, pelo menos a sua execução. Assim, p. ex., uma lei não constitui uma política pública, ainda que nela se possam encontrar elementos de políticas públicas[588]. Uma decisão política pode ser, no máximo, um dos elementos de uma política pública[589]. *Pela positiva*, dir-se-á que embora "existam diversas definições de políticas públicas, mais ou menos aceitáveis e úteis[590], há convergência suficiente relativamente a um aspecto fulcral: as políticas são consideradas públicas quando emanam de entidades governativas em sentido lato"[591].

Em todo o caso, é necessário acrescentar a esta noção "que, em certo sentido, a não produção deliberada de políticas públicas é, já de si, uma política pública"[592] e que "esta limitação aos actores públicos parece um tanto imprecisa (…), porque não explica quais são, efectivamente os actores públicos (…), redutora (…), porque elimina outros intervenientes que, não sendo públicos, podem realmente tomar parte na produção de uma ou mais políticas públicas (…) e desviante, porque canaliza as atenções para um

[587] Cfr., *supra*, n.º 14.
[588] Cfr., G. Pasquino, *Curso*, pp. 253 e 254.
[589] *Idem, Ibidem*, p. 265.
[590] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 254 e 255.
[591] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 254.
[592] *Idem, Ibidem*.

determinado grupo de actores, deixando para trás, muitos outros que desempenham papéis igualmente relevantes"[593].

Assim e em resumo, vamos dizer que, no mínimo, "qualquer política pública deriva da actividade de uma autoridade provida de legitimidade e poder de escolha e de decisão"[594]/[595].

37. As decisões do Estado

37.1. Razão de ordem

I. As decisões políticas em *sentido próprio* são sempre tomadas por *pessoas*; concretamente pelas pessoas que governam formalmente. No entanto, como estas pessoas decidem sempre *por intermédio* da estrutura Estado – uma estrutura com personalidade jurídica –, é corrente considerar que é este *quem* toma todas essas decisões.

Com efeito, como o Estado é uma *pessoa* colectiva de Direito Público com fins, funções, órgãos e competências em *potência* que, uma vez em *acto*, se traduzem em decisões políticas, diz-se então – de forma *consciente ou não*, depende da pessoa que o afirma – que "ele é generoso ou somítico, engenhoso ou estúpido, cruel ou complacente, discreto ou abusivo. E dado que o [julgam] sujeito a estes movimentos da inteligência ou do coração inerentes ao homem, [dirigem] para ele os sentimentos que habitualmente (…) inspiram as pessoas humanas: a confiança ou o temor, a admiração ou o desprezo, não raro o ódio"[596] – um erro de grande magnitude, que é absolutamente necessário não cometer[597].

II. As pessoas que tomam as decisões políticas propriamente ditas – as pessoas que governam formalmente –, utilizam para o efeito as várias estruturas do sistema político. De entre todas as estruturas, o Estado é a mais importante: são os titulares dos seus órgãos que detêm o poder de exercer um conjunto maior ou menor de competências *em potência* que *se concretizam* num número vasto e heterogéneo de *decisões*. Quando nos debruçámos sobre a estrutura do sistema político denominada Estado, tivemos oportunidade de colocar em destaque alguns desses órgãos, bem como as suas principais competências em potência, v. g., as da "Assembleia da República

[593] *Idem, Ibidem*, p. 255.
[594] *Idem, Ibidem*, p. 269.
[595] Sobre os actores da produção de políticas públicas; o processo de produção; a execução e avaliação; os esquemas de decisão; e as classificações das políticas públicas, cfr., *Idem, ibidem*, respectivamente pp. 256 e ss; 261 e ss; 266 e ss; 269 e ss; e 272 e ss.
[596] Georges Burdeau, *O Estado*, s. d., s. l., p. 15.
[597] Cfr, *infra*, n.º 164 e ss.

político-normativa" e as do "Governo político-legislativo"[598]. Agora, ao analisarmos as *decisões políticas*, também só vamos prestar atenção a algumas das *formas* de revelação dessas *decisões*.

37.2. A forma das decisões do Estado

As pessoas que são titulares dos órgãos do Estado – dos seus órgãos de soberania e de não soberania, políticos e técnicos –, tomam um elevado número de decisões muito diferentes entre si em razão da *matéria*, da *forma*[599] e das *formalidades*. Dada a vastidão e a heterogeneidade das decisões imputadas ao Estado, vamos indicar, apenas, algumas das *formas* de revelação dessas decisões.

37.2.1. Do Presidente da República

O Presidente da República, no exercício da sua *competência política*, v. g., de *exercício vinculado*[600], toma decisões sob a forma de *decreto* (cfr., arts. 119.º, n.º 1, al. d) e 172.º, n.º 2).

37.2.2. Da Assembleia da República

A Assembleia da República, no domínio da competência *política*, emite decisões, v. g., de *fiscalização política*, sob a forma, nomeadamente de *perguntas* (cfr., arts. 156.º, al. d) e 177.º, n.º 2)[601]; de *interpelações*[602]; de *inquéritos*[603]; de *petições* (cfr., arts. 52.º, números 1 e 2 [e] 178.º, n.º 3 da CRP, e arts. 244.º e ss, do RAR)[604]; e de *moções de censura* (cfr., arts. 163.º, al. e), 194.º e 195.º, n.º 1, al. f))[605].

No âmbito da respectiva competência *político-normativa*, v. g., no domínio da *feitura de leis ordinárias*, produz decisões, designadamente sob a forma de *lei orgânica* (cfr., art.º 166.º, n.º 2, art.º 164.º, als. a) a f), h), j), primeira parte da al. l), q) e t) e art.º 255.º)[606]; de *lei em sentido restrito* (cfr., art.º 166.º, n.º 3 e art.º 161.º, als. b) a h))[607]; e de *lei de autorização legislativa* (cfr., arts. 161.º al. d) e 165.º, números 2 a 5)[608].

[598] Cfr., *supra*, n.º 26.4.2.2. II , e n.º 26.4.2.3, II.
[599] A forma de um acto é o modo como ele se revela.
[600] Cfr., *supra*, n.º 26.4.2.1, I.
[601] Cfr., Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 635 e 636.
[602] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 636.
[603] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 636 e 637.
[604] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 637 e 638.
[605] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 638.
[606] As leis orgânicas "são actos legislativos provenientes da AR que incidem sobre *matérias de especial relevância política*". M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 213.
[607] A Constituição não contém nenhum "conceito de lei, limitando-se a qualificá-la como a forma do acto legislativo a aprovar pela AR. Do ponto de vista conceptual, pode-se (…) considerar que as leis são actos

37.2.3. Do Governo

O Governo, no exercício da respectiva competência *política*, concretamente de *iniciativa ou propulsão política*, toma decisões sob a forma, v. g., de *proposta de lei* e de *moção de confiança*.

No âmbito da sua competência *política-legislativa*, produz decisões sob a forma, designadamente de *decreto-lei*; de *decreto-lei reservado*; e de *decreto-lei autorizado* (cfr., arts. 165.º, 198.º n.º 1, al. b) e n.º 3).

O Governo, no que respeita à sua competência *política-administrativa* (cfr., art.º 199.º[609]), p. ex., no domínio da *regulamentação da execução das leis* (art.º 199.º, al. c)), emite decisões sob a forma de *decreto regulamentar*[610].

37.2.4. Do Tribunal Constitucional

O Tribunal Constitucional, no exercício, v. g., da sua competência *política-jurisdicional* para apreciar, designadamente a *constitucionalidade de normas*[611], toma

---

normativos gerais e abstractos (*maxime*, art.º 18.º, n.º 3), aprovados pela AR com a finalidade de estabelecerem os princípios e regras integrantes da nossa ordem jurídica". Barreiras Duarte, ob. cit., p. 25.

[608] As denominadas leis com valor reforçado "não constituem uma categoria de actos legislativos constitucionalmente tipificada (…). A elas se reconduzem as leis orgânicas (…), as leis de autorização legislativa, algumas leis de bases (caso incidam e na medida em que incidam sobre matérias das reservas de competência absoluta e legislativa da AR) e as (…) leis estatutárias. [A] Constituição indicia a existência de leis com valor reforçado nos seguintes casos: (…) leis orgânicas (cfr., arts. 112.º, n.º 3, e 166.º, n.º 2); (…) leis de autorização legislativa (cfr., arts. 112.º, n.º 2, 165.º, números 2 a 5, e 198.º, n.º 1, al. b)); (…) leis de bases (cfr., arts. 112.º, n.º 2, e 198.º, n.º 1, al. c)); (…) lei das grandes opções dos planos de desenvolvimento económico e social (cfr., art.º 105.º, n.º 2); (…) lei da criação das regiões administrativas (cfr., art.º 255.º); (…) lei-quadro das reprivatizações (cfr., art.º 293.º); (…) lei-quadro da adaptação do sistema tributário nacional às especificidades regionais (cfr., art.º 227.º, n.º 1, al. i)); (…) estatutos das regiões administrativas (cfr., art.º 226.º)". Barreiras Duarte, ob. cit., pp. 71 e 72.

[609] A prossecução das competências administrativas envolve "a feitura de regulamentos, a emanação de actos administrativos, a celebração de contratos ou a realização de operações materiais". Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, p. 400.

[610] Os decretos regulamentares "são os mais solenes (…) regulamentos governativos, estando sujeitos a promulgação do PR (art.º 134.º, al. b)), a referenda do Governo (arts. 140.º, n.º 1 e 197.º, n.º 1, al. a)) e a publicação no DR (art.º 119.º, n.º 1, al. h)), enquanto os outros regulamentos[,v., g., as resoluções do Conselho de Ministros e os despachos normativos] não estão nem sujeitos a promulgação do PR, nem a referenda, apenas a publicação no DR (art.º 119.º, n.º 1, al. h)). [Assim], o PR pode utilizar o seu direito de veto político face aos decretos regulamentares". M. Proença de Carvalho, ob. cit., p. 369. Nos termos do art.º 112.º, n.º 6, "os regulamentos do Governo revestem a forma de decreto regulamentar quando tal seja determinado pela lei que regulamentam, bem como no caso de regulamentos independentes", ou seja, "que não dependa[m] da mera execução de uma lei anterior (…). Há limites (…) para a utilização do decreto regulamentar, pois, se não fosse assim, o Governo poderia substituir indiscriminadamente os decretos-lei por decretos regulamentares, subtraindo-se, desse modo, ao controlo político da AR, designadamente por via da apreciação parlamentar dos actos legislativos, o que consubstanciaria, eventualmente, uma inconstitucionalidade formal ou material". Barreiras Duarte, ob. cit., pp. 95 e 96.

decisões sob a forma de *acórdão*[612]. Não obstante, de acordo com a *natureza das coisas*, muitos acórdãos do Tribunal Constitucional são decisões *materialmente políticas*, que são reveladas por uma das *formas* que podem revestir os *actos jurisdicionais*.

37.3. O processo de tomada de decisões do Estado

Todas as decisões do Estado que acabámos de referir têm maior ou menor *ligação*, a montante e a jusante, com *outras* decisões que são tomadas e/ou executadas por pessoas que, na grande maioria dos casos, são titulares destes e/ou de outros órgãos do Estado e/ou de partidos e/ou de GIP. Com efeito, "nem todos os processos de decisão inerentes a uma Sociedade global passam efectivamente pelo aparelho do Estado, e as relações de poder estabelecem-se e permanecem entre o Estado e a Sociedade (…), sendo a actuação daquele, muitas vezes, o reflexo lógico do equilíbrio de forças no seio desta"[613].

É certo que decisões do Estado resultam sempre da observância de *um* processo, v. g., do processo comum de tomada de decisões políticas sob a forma de lei ou, simplesmente, do processo legislativo *comum* da Assembleia da República[614], que tem de passar por várias *fases – iniciativa*; *instrução*; *aprovação*; *fiscalização (apreciação da constitucionalidade, promulgação* e *referenda)*; e *publicação* – e de cumprir certas *formalidades*[615]. Mais: como a *aprovação formal* é um facto *visível*, *testemunhável*, *sindicável* e *registável*, é esta a fase do processo legislativo que *parece* ser a sua fase *decisiva*.

De um ponto de vista *substancial*, porém, a *aprovação* de uma decisão não se verifica sempre no momento e no lugar da respectiva aprovação *formal*, designadamente no plenário da Assembleia da República. No mundo dos *factos*, a aprovação das decisões políticas sob forma de lei – pelo menos as que *verdadeiramente* interessam –, realiza-se, em regra, em momento *anterior* e em lugar *diferente*, daquele em que ela é, apenas, formalizada[616].

---

[611] Cfr., *supra*, n.º 26.4.2.4, I.

[612] O acórdão "é uma decisão judicial sobre o mérito da causa submetida a julgamento e proferida por um tribunal (…) colectivo". José Fontes, *Teoria Geral*, p. 86. O acórdão, a sentença e o despacho, são modos de revelação dos actos *jurisdicionais*.

[613] A. J. Fernandes, *Introdução*, pp. 160.

[614] No que respeita à tramitação dos processos legislativos *especiais*, nomeadamente, o processo respeitante à revisão constitucional, cfr., José Fontes, *Teoria Geral*, pp. 267 e ss.

[615] Acerca das fases e das formalidades da tramitação do processo legislativo *comum* da lei (da iniciativa dos deputados e dos Grupos Parlamentares; do Governo; das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas; e dos grupos de cidadãos), cfr., *Idem*, *Ibidem*, pp. 260 e ss; Barreiras Duarte, ob. cit., pp. 30 e ss.

[616] Como refere Adriano Moreia, *Ciência Política*, p. 151, "o método da *análise processual da formação das decisões políticas* parece ser o que mais longe pode levar no propósito de desvendar a real estrutura do aparelho do poder. A dificuldade está em que, desejando o poder afirmar uma *imagem*, em regra

– *Onde?*

No interior da *caixa negra*[617].

Secção III – O sistema cultural

38. Razão de ordem

I. O *sistema cultural* diz respeito à *criação e à difusão de códigos* – v. g., *linguísticos*, *simbólicos*, *científicos*, *técnicos*, *éticos* e *estéticos*. Trata-se, por outras palavras, do "domínio dos signos, símbolos, normas e valores"[618]. É aqui que arrumamos, designadamente a *comunicação social*; a *opinião pública*[619]; e as *TIC* – a *estrutura cultural pós-moderna, global e vigilante*[620] por excelência.

II. Todos os domínios do sistema cultural mantêm *ligações* recíprocas mais ou menos próximas *entre si* e com os *outros* sistemas sociais.

Vamos ver de seguida, algumas das relações que se estabelecem entre a *Política* e o *regime político* com a *comunicação social*.

---

normativa, e constante de leis constitucionais, torna inacessível ao investigador o conhecimento processo real e dos reais intervenientes".

[617] Em Engenharia, emprega-se a expressão *caixa negra* para designar "um sistema que, recebendo dados de entrada e produzindo dados de saída, não fornece para o exterior quaisquer indicações sobre o seu modo de funcionamento interno. O oposto do sistema caixa negra será um sistema do tipo caixa de vidro, capaz de mostrar de forma clara quais são os seus componentes internos e a forma como estes se relacionam e operam em conjunto [de modo] a transformar os dados de entrada nos dados de saída". Pedro Antunes, *Questão da caixa negra*, *in* Vários, Voto Electrónico. Discussão técnica dos seus problemas e oportunidades, Lisboa, 2008, p. 35.

[618] António J. Fernandes, *Introdução*, p. 49.

[619] A *noção* de opinião pública parte da redundância de que é *opinião* e *pública*. Isto significa que, sendo *opinião*, "é sempre discutível, muda com o tempo e permite a discordância: na realidade, ela expressa mais juízos de valor do que juízos de facto, próprios da Ciência e dos entendidos". Nicola Matteucci, *Opinião pública*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 2, p. 842, col. 2. Mas significa também que, sendo *pública*, ou seja "pertencente ao âmbito ou universo político, conviria antes falar de opiniões no plural, já que nesse universo não há espaço apenas para uma verdade política, para uma epistemocracia"(*Idem, Ibidem*); opinião pública não é, portanto, sinónimo de *opinião geral*. Cfr., José M. Coloma, *Opinião Pública*, *in* José Maria Coloma, ob. cit., p. 92. A sua *composição* incluí "não só os ingredientes temperamentais [e] ideológicos, próprios de cada pessoa, mas também, e talvez em maior grau, as atitudes sociais características dos grupos onde as pessoas estão inseridas". *Idem*, *Ibidem*. A *formação* da opinião pública realiza-se sobretudo mediante a utilização dos meios de comunicação social (v. g., a imprensa, a rádio e a tv), que são os instrumentos de transmissão da palavra – falada e escrita – e da imagem. A sua *descoberta* consegue-se através da utilização das modernas técnicas de investigação social (designadamente, questionários, inquéritos e entrevistas). Cfr., *Idem*, *Ibidem*, pp. 92 e 93.

[620] Cfr., *supra*, n.º 9., 9.1 e 9.2

III. A relação entre a Política e a comunicação social, decorre "entre outras razões porque a visibilidade, a projecção e a redução ou ampliação dos efeitos da acção [política] se devem à forma parcial, imparcial ou comprometida, como os *media* abordam e tratam [estas] actividades (…). As opções editoriais de jornais, revistas, rádios e tv fazem com que uma acção concreta (…) como é o caso de uma manifestação, seja ou hiper-dimensionada na sua importância, ou noticiada fidedignamente, ou simplesmente ignorada. Os dados da notícia, o estilo da reportagem, a existência de enquadramento, a introdução de comentários por parte do jornalista, a possibilidade da peça ou artigo ser debatida, a convocação de comentadores de diferentes orientações políticas para discutirem o evento ou apenas o recurso a um deles, são aspectos que configuram uma dada leitura e interpretação daquela acção particular"[621].

Mais: "estes e outros aspectos podem também estruturar e condicionar, o juízo e o posicionamento da opinião pública sobre o papel, a importância, a necessidade e a oportunidade"[622], v. g., de *um novo tipo de partido*[623]. Com efeito, "o acompanhamento que os *media* possam fazer das acções de [um novo modelo de partido], reduzindo ou amplificando a sua importância e alcance, não só provoca alterações na opinião pública e na formação das atitudes dos cidadãos, como produz também consequências políticas"[624].

Por fim, é necessário ter sempre presente o problema da manipulação da "cobertura mediática das acções políticas (…). O critério jornalístico da relevância ou pertinência da acção política (…), juntamente com o critério comercial de favorecer a venda [de] produto[s] ou serviço[s], nem sempre são suficientes para justificar a existência ou ausência de cobertura mediática (…) Com efeito, várias pressões de ordem política e/ou económica podem interferir ou sobrepor-se aos critérios [estritamente jornalísticos], e exercer, de forma mais ou menos directa, censura ou condicionamento das opções jornalísticas tomadas ou a tomar em relação a [determinados factos políticos] – sobretudo quando [eles] podem pôr em causa a credibilidade de um grupo económico que é accionista (…) de uma estação televisiva , ou ameaçar pela denúncia pública os negócios menos claros (…) entre um Ministério e um conjunto de empresas, entre as quais as proprietárias de um jornal ou revista. Outra forma de manipulação que pode ser conduzida pelos profissionais de comunicação social, desde os jornalistas aos editores, aos directores de informação ou aos proprietários dos média em questão, de forma mais presente ou mais invisível, mas sempre decisiva, é a criação de estereótipos e imagens vagas sobre certos movimentos sociais [– designadamente de inspiração *anarquista* – e partidos de *extrema-direita*] (contestatários, bando de rufias e malfeitores, provocadores, agitadores, etc.), ou a sua

[621] M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 350.
[622] *Idem, Ibidem*.
[623] Cfr., *infra*, n.º 151.
[624] M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 350.

associação a certas impressões e sentimentos (violência, radicalidade, extremismo). Esta adulteração da natureza e propósitos [desses] movimentos sociais [e partidos políticos] é relativamente fácil de conseguir: ou editando de forma desfavorável, continuada e sistemática as imagens de acções colectivas, seleccionando as que possam penalizar o movimento aos olhos da opinião pública, ou solicitando a posição de comentadores que habitualmente condena ou desvalorizam as actividades desenvolvidas por [eles]"[625].

IV. No que diz respeito à relação entre o regime político propriamente dito e a comunicação social, "podemos identificar uma linha de orientação de carácter normativo, definida com base nas funções socialmente reconhecidas e atribuídas aos *media* no quadro (…) de um Estado de Direito [Democrático]" [626]. Nesse sentido, J. G. Blumler e M. Gurevitch "definem com bastante pormenor este conjunto de funções e, com base nas mesmas, estabelecem a dedução dos princípios de orientação utilizados, quer para a avaliação crítica dos *media* (da situação tal qual eles existem), quer para a formulação de propostas de reorganização dos actuais complexos mediáticos (tendo em vista mudanças futuras e, precisamente para bloquear o poder não democrático dos *media*)"[627].

Segundo os dois Autores[628], "as funções mais relevantes para o funcionamento da democracia são as seguintes:

– «Supervisão do meio sociopolítico, relatando ocorrências capazes de afectar, positiva ou negativamente, o bem-estar dos cidadãos[;]

– Construção relevante da agenda política, identificando as questões chave do dia, incluindo as forças que estiveram na sua origem e as que poderão fornecer respostas[;]

– Plataformas para e expressão inteligível e esclarecedora de políticos e porta-vozes de outras causas e grupos de interesses[;]

– Diálogo de um amplo espectro de pontos de vista, bem como entre os detentores do poder (actuais ou possíveis) e os políticos em geral[;]

– Mecanismos para a prestação de contas por parte dos que exercem ou exerceram o poder[;]

[625] *Idem, Ibidem*, p. 351.
[626] J. Pissarra Esteves, O *Espaço Público e os Media. Sobre a Comunicação entre a Normatividade e a Facticidade*, Lisboa 2005, p. 32.
[627] *Idem, Ibidem*.
[628] J. G. Blumler e M. Gurevitch, *Political communication systems and democratic values*, *in* The Crisis of Public Communication, Routledge, Londres, 1995, p. 97, *apud* J. Pissarra Esteves, ob. cit., p. 33, n. 19.

– Incentivos para os cidadãos aprenderem, escolherem e tornarem-se participantes, e não se limitarem a seguir e observar passivamente o processo político[;]

– Uma resistência de princípio contra todas as forças exteriores aos *media* que pretendam subverter a sua independência, integridade e capacidade de servir o público[; e]

– Um sentido de respeito por cada membro da audiência, enquanto individuo potencialmente interessado e capaz de dar um sentido ao seu meio político»".

V. Nas páginas seguintes, começamos por *definir, caracterizar e classificar* as TIC (Subsecção I). Depois, abordamos de forma *muito sumária* e *sucessivamente*, *alguns* aspectos *técnicos* das TIC que, embora muito elementares, são essenciais para os efeitos de exposição da matéria que constitui o objecto da tese – concretamente, os *sistemas informáticos* (Subsecção II) e as *redes de* computadores (Subsecção III). Mais à frente [629], debruçamo-nos sobre *alguns* outros aspectos de natureza *sociológica*, *política* e *jurídica* que, normalmente, são associados às TIC.

Subsecção I – As tecnologias de informação e comunicação

39. Noção e caracterização

Vamos adoptar como noção de TIC [630], a fórmula que a define como a "integração de métodos, processos de produção, *hardware* e *software*, com o objectivo de proporcionar a recolha, o processamento, a disseminação, a visualização e a utilização de informação, no interesse dos seus utilizadores"[631].

Dito isto, importa prestar alguns esclarecimentos:

[629] Cfr., *infra*, Caps. II, III e IV, *passim*.

[630] De início, o termo utilizado era *tecnologias de informação* (TI). Com essa expressão designavam-se as "tecnologias necessárias para o processamento da informação ou, mais especificamente, a utilização de *hardware* e *software* para converter, armazenar, proteger, tratar, transmitir e recuperar a informação, a partir de qualquer lugar e em qualquer momento. (…) Embora nesta definição esteja incluída a componente de comunicação da informação, os desenvolvimentos actuais do multimédia e das telecomunicações, designadamente as redes de computadores e em especial a *Internet*, levaram à adopção generalizada do termo «tecnologias da informação e comunicação»". APDSI, *Glossário*, p. 104. Em todo o caso, muitos Autores continuam a empregar o termo TI em sentido amplo, de modo a incluírem a vertente da transmissão da informação. Neste sentido, Sérgio Sousa, *Tecnologias de Informação. O que são? Para que servem?* 6.ª ed. actualizada, Lisboa, 2009, pp. 1 e 2.

[631] APDSI, *Glossário*, p. 105.

– O primeiro tem que ver com o facto de estas tecnologias terem evoluído de forma a abarcar *outros domínios*, situados muito para além dos da área informática tradicional;

– Depois, é preciso fazer uma distinção entre a *informação* e a *comunicação*. "Em sentido comum, as noções de informação e comunicação tendem a surgir associadas, (…) como se o seu significado fosse equivalente[, quando na realidade] se trata de duas dimensões que, evoluindo usualmente de mão dada, possuem sentidos próprios diferenciados, complementares na respectiva conjugação: informação provém de «dar forma», enunciar, designar e transmitir, «dar a conhecer» o novo e relevante; comunicação deriva de «pôr em comum», remeter para comunhão (…), encontro, partilha, troca, relações e os sentidos que aí se produzem. De modo simplificado, a relação entre informação e comunicação pode enunciar-se na afirmação: a comunicação é um processo do qual a informação é o conteúdo"[632];

– Em terceiro lugar, é necessário proceder à distinção entre *informação* e *boa informação – exacta ou rigorosa*; *compreensível ou transparente*; *oportuna ou atempada*; *pertinente* ou *relevante*; e *acessível ou disponível*. Assim, p. ex., a maior ou menor *transparência* depende, em larga medida, da maior ou menor acessibilidade "a informação inteligível, clara, sobre os processos de decisão que têm implicações na vida dos cidadãos (…) de modo a que todos (…) possam, por um lado, perceber os esforços que lhes são pedidos e, por outro, criticar e manifestar a sua indignação, tendo assim, a possibilidade de responsabilizar os decisores (políticos, económicos, judiciais (…))[633] sem, todavia, serem acusados (…) de meros contestatários das políticas dos governantes"[634]. Ter acesso a informação transparente não é, portanto, "sinónimo de sobre informação, que é um outro modo de tornar a realidade opaca e de favorecer a confusão, levando a uma submissão das vontades através de processos de diversão, que levam à distracção e, em última instância, à alienação das pessoas, ofuscando o que é fundamental e destacando o que é aparentemente importante"[635].

– Por último, o *tratamento* da informação está cada vez mais ligado a processos de *transmissão* ou *comunicação electrónica* dessa mesma informação[636].

---

[632] José J. Barreiros, ob. cit., p. 2.

[633] Cfr., *infra*, Cap. IV, n.º 163 e ss.

[634] Patrícia Branco, *Transparência*, *in* CES, ob. cit., pp. 206 e 207.

[635] *Idem, Ibidem*, p. 207.

[636] A comunicação é o "processo de transferência de informação, através de um canal ou meio de comunicação (…) entre pessoas, pontos ou equipamentos, sem alteração ou quebra de sequência, estrutura ou conteúdo". APDSI, *Glossário*, p. 24. A comunicação electrónica é a "partilha de informações e de recursos utilizando uma rede de computadores como, p. ex., a *Internet*, uma *intranet* ou uma *extranet*". *Idem, Ibidem*.

40. Classificações

As TIC abrangem um conjunto vasto e heterogéneo de aplicações tecnológicas nos domínios da informação e da comunicação[637], agrupadas em várias áreas mais ou menos *interligadas*. De entre essas áreas, importa destacar, com interesse para esta tese, a *informática*; a *burótica*; e a *telemática*.

Subsecção II – Os sistemas informáticos

41. Noção

A palavra *informática* significa *tratamento da informação por meios automáticos*[638]. E, neste caso, por meios automáticos entende-se *computadores*, que são essencialmente conjuntos de dispositivos mecânicos e electrónicos capazes de processar dados e informação[639]. Assim, podemos definir *sistema informático* como o sistema constituído por *hardware* e *software*, que executa o *processamento ou tratamento automático de dados e/ou informação*[640].

[637] Quanto à sequência cronológica da evolução destas tecnologias, cfr., M. Castells, *A Era da Informação*, Vol. I, pp. 46 e ss.

[638] A informática é o "ramo da Ciência e da tecnologia que trata do processamento automático de informação efectuado por meio de computadores". APDSI, *Glossário*, p. 53.

[639] Isto significa, portanto que "o termo computador representa na realidade não um, mas um conjunto vários equipamentos e componentes que, funcionando em conjunto permitem a obtenção, de forma automática, de um determinado resultado". Sérgio Sousa, ob. cit., p. 4. Sobre os *antecedentes* do computador e os *primórdios* do computador propriamente dito, cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 5 e ss.

[640] Cfr., APDSI, *Glossário*, p. 95. O processamento ou tratamento automático de dados ou informações é "o conjunto de operações lógicas e aritméticas que são aplicadas, de forma automática, sobre conjuntos de dados [ou informações], com o auxílio de equipamentos informáticos". Sérgio Sousa, ob. cit., p. 3. Em sentido *amplo*, os termos *dados* e *informação* são utilizados muitas vezes como sinónimos. Em sentido *próprio*, porém, têm significados muito distintos. Os dados são representações codificadas de factos ou eventos, objectos, pessoas ou outros tipos de entidades. Essas representações codificadas podem ser palavras, números ou outros tipos de códigos ou símbolos. Dito de outra maneira, são a "representação da informação sob uma forma convencional adequada à comunicação, à interpretação ou ao processamento". APDSI, *Glossário*, p. 31. A informação diz respeito a um conjunto de dados articulados entre si de modo a assumirem um certo significado e a poderem traduzir-se em conhecimento para os seres humanos (…). Por outras palavras, a informação são "dados (…) que foram organizados e comunicados de forma coerente e com significado e a partir dos quais se podem tirar conclusões". *Idem, Ibidem*, p. 53. De uma forma simplificada, podemos então dizer que os dados, por si só, podem não ter qualquer significado, enquanto a informação é constituída por dados *organizados* que têm algum *significado* para as pessoas.

42. Os componentes de um sistema informático

Os sistemas informáticos são constituídos, basicamente, por dois tipos de componentes: *o suporte físico* ou *equipamento informático* (*hardware*)[641] e o *suporte lógico* (*software*)[642].

42.1. O equipamento informático

No equipamento informático, é corrente a distinção entre *componentes centrais* do computador e *periféricos de entrada e/ou saída* (*input/output*).

I. Os componentes centrais

Os componentes centrais do computador incluem, designadamente:

– A UCdP ou processador;

– As memórias[643] principais – RAM[644] e ROM[645];

– Os *slots* de expansão[646]; e

[641] O *hardware* é "o conjunto de equipamentos e componentes que identificamos num computador: os vários tipos de periféricos, os suportes de informação, a placa principal e outras placas acessórias (áudio, vídeo, etc.), os processadores, circuitos integrados, memórias e outros componentes, os cabos de conexão, etc." (Sérgio Sousa, ob. cit., p. 90), ou o conjunto dos dispositivos *físicos* (electrónicos, mecânicos e electromecânicos) que constituem um sistema informático. Cfr., APDSI, *Glossário*, p. 51.

[642] O *software* é definido como "o conjunto de todos os programas que possibilitam desde o funcionamento do próprio sistema e sua gestão ao mais baixo nível, até à utilização das mais variadas tarefas como a elaboração de gráficos, o tratamento de textos, a contabilidade da empresa, a organização da agenda pessoal e todo o tipo de jogos e programas educativos". Sérgio Sousa, ob. cit., p. 93.

[643] De uma maneira muito "simplificada, pode dizer-se que a função das memórias do computador é armazenar um conjunto restrito de informação que o microprocessador necessita de utilizar e aceder a velocidades bastante elevadas". *Idem, Ibidem*, p. 26.

[644] As memórias RAM , "permite[m] a gravação, leitura e apagamento das informações nela contidas". Sérgio Sousa, ob. cit., p. 27.

[645] A memória ROM contém " no seu interior um conjunto de programas, inalteráveis pelo utilizador, normalmente responsáveis pelo arranque do sistema (computador) (…). Ao contrário da RAM, é uma memória apenas *de leitura*, ou seja, uma memória onde o utilizador não pode armazenar informações, alterar ou apagar o seu conteúdo". *Idem, Ibidem*, p. 29

[646] Os *slots* de expansão são dispositivos que permitem o encaixe de um conjunto diverso de placas que irão completar ou aumentar as capacidades do computador. Actualmente as placas apresentam um importante conjunto de tecnologias para satisfazer as exigências dos sistemas e dos utilizadores, como p. ex., a dissipação de calor e arrefecimento e o suporte a redes sem fios (Wi-Fi). Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 30.

– O barramento (*bus*)[647].

II. Os periféricos de entrada e/ou saída

Os periféricos de entrada e/ou saída (*input/output*)[648] são dispositivos que podem ligar-se a um computador para, como o nome indica, permitirem a entrada e/ou saída de dados e/ou informação. Dito de outra maneira, são os equipamentos que permitem a entrada e a saída de dados e/ou informações, respectivamente para e da UCdP[649].

42.2. O suporte lógico

O suporte lógico (*software*) pode ser definido como a "totalidade ou parte dos programas, dos procedimentos, das regras e da documentação associada, pertencentes a um sistema de processamento de informação"[650], que se destinam a efectuar um conjunto de tarefas.

É corrente proceder à distinção entre *software* de *sistema* e *software* de *aplicação*.

I. O *software* de sistema é constituído por todos os programas necessários ao funcionamento do computador e à gestão do seu *hardware*. O *software* de sistema subdivide-se em dois grandes grupos: sistemas *operativos*[651] e *linguagens de programação*[652].

---

[647] O *bus* ou barramento, é "um conjunto de circuitos, cuja função é transmitir «blocos» de dados entre a *motherboard* e os seus componentes (microprocessador, memórias, *slots* de expansão, etc.) e periféricos, ou até a energia necessária ao funcionamento do sistema". *Idem, Ibidem*, p. 31. No que respeita aos tipos de *bus*, Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 32 e ss.

[648] A entrada de dados pode ser definida como a "operação que consiste em introduzir dados num computador com o objectivo de os armazenar ou processar (…). A entrada de dados faz-se na maior parte dos casos através de um teclado ou de um digitalizador, mas também se pode fazer por outros meios como o reconhecimento vocal ou a utilização de um ecrã táctil". APDSI, *Glossário*, p. 41. A saída de dados é a " operação que consiste em transferir dados a partir de um computador (…). As impressoras são dispositivos típicos de saída de dados, enquanto outros, como os discos rígidos (…) e os CD-ROM (…) são dispositivos de entrada e de saída de dados". *Idem, Ibidem*, p. 88.

[649] Cfr., Sérgio Sousa, ob. cit., p. 34. Quanto aos critérios de classificação dos periféricos, cfr., Pedro Veiga, *Tecnologias e Sistemas de Informação, Redes e Segurança*, Porto, 2004, pp. 12 e ss.

[650] APDSI, *Glossário*, p. 98.

[651] O sistema operativo "é o *software* mais importante a correr num computador". APDSI, *Glossário*, p. 96. Nas palavras de Sérgio Sousa, ob. cit. pp. 94 e 95, trata-se do "conjunto de programas responsáveis pelo controlo e gestão do *hardware*. Para além disso, funciona também como elemento de ligação entre o utilizador e o próprio computador, facilitando a comunicação entre ambos. As principais funções de um sistema operativo são (…) gerir as trocas de dados e informações entre o microprocessador, os vários componentes e os periféricos; optimizar a instalação e configuração de periféricos; realizar a gestão da memória do computador; definir as regras de funcionamento do *software* de aplicação; disponibilizar ao utilizador um conjunto de programas que facilitam a gestão do sistema e da informação (imprimir ficheiros, fazer cópias de segurança, etc.); enviar mensagens informativas e de erro para o exterior (cópia

II. O *software* de aplicação, por sua vez, inclui todos os outros programas do computador[653], e pode ser classificado em *standard* e *específico*[654].

43. O modelo geral da estrutura e do funcionamento de um sistema informático

A *estrutura* de um sistema informático pode ser descrita, de uma forma simplificada, do seguinte modo: um *processador* ou UCdP; unidades de memória ou armazenamento de dados; e *periféricos* de *entrada (input) e* de *saída (output)*. Estes componentes estão interligados através do *barramento* do computador (*bus*), através do qual trocam dados e informação[655]. Assim, no que respeita ao seu *funcionamento*, podemos dizer, em síntese, o seguinte: os *dados e/ou* a *informação* são introduzidos através de um ou mais periféricos de entrada (*input*) para a UCdP ou para uma unidade de memória; uma vez aí, ocorrem determinadas operações de *processamento* ou *tratamento*; e por fim, o resultado desse tratamento é, na maior parte dos casos, enviado para um periférico de saída (*output*).

Subsecção III – As redes de computadores

44. Noção e classificações

I. A noção de *rede (network)* está ligada à ideia de "conjunto formado por entidades e as suas interconexões. (…) Em topologia de rede ou numa estrutura abstracta, as entidades interconectadas são pontos e as interconexões são linhas num

terminada, ficheiro em impressão, etc.) (…). Os sistemas operativos podem ser responsáveis apenas pela gestão e funcionamento de um computador (sistema operativo monoposto), ou de uma rede (sistema operativo multiposto)".

[652] As linguagens de programação "permitem a elaboração de programas através da associação de conjuntos de instruções (ordens a executar pelo processador)". *Idem, Ibidem*, p. 99.

[653] O *software* de aplicação é o "conjunto de programas que permitem ao computador executar tarefas práticas e úteis para o dia-a-dia do utilizador. Estes programas são normalmente designados por *aplicações* ou *packages*". *Idem, Ibidem*, p. 101. Entre os principais tipos de aplicações, contam-se, p. ex., os programas de processamento de texto; de edição electrónica; de gestão de bases de dados; de gestão de informação pessoal; e de acesso à *Internet* e utilização dos respectivos serviços.

[654] O *software standard* é concebido para responder às necessidades genéricas da maioria das entidades, em relação a esse *software*. Isto significa, p. ex., que ao conceber um programa de gestão comercial (facturação, *stocks* etc.), a *software house* prevê que este possa ser utilizado por inúmeras empresas nas mais variadas áreas de actividade. O *software específico* ou *à medida* , pelo contrário, é desenvolvido para fazer face às dificuldades sentidas na área de actividade de uma empresa ou de um pequeno número de empresas. Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 112 e 113. No que respeita ao desenvolvimento de um *software específico de controlo*, cfr., *infra*, n.º 154.

[655] Cfr., Pedro Veiga, ob. cit, p. 9.

esquema"[656]. Se pensarmos, concretamente, "numa uma rede de computadores, as entidades interconectadas são computadores ou equipamentos de comunicação de dados e as interconexões são ligações de dados"[657]. Assim, podemos definir uma rede de computadores como "um conjunto de computadores e seus periféricos interconectados uns aos outros"[658], ou como um "grupo de computadores interligados através de um conjunto de componentes de *hardware* e *software*, que permite a partilha de informações"[659].

II. As redes de computadores podem ser agrupadas segundo vários critérios[660]. De acordo com o critério que atende ao *âmbito geográfico*, podermos distinguir entre redes *locais*, *intermédias* e *alargadas*. A rede de área *local (LAN)* é a rede de computadores que abrange uma área relativamente pequena, normalmente, um edifício ou um conjunto de edifícios[661], para conectar, p. ex., os vários computadores na sede uma empresa. A rede de área *alargada (WAN)* é a rede de computadores ou um conjunto de redes que se estende por uma ou várias regiões – v. g., para conectar os vários balcões regionais de um banco a um computador central em Lisboa –, vários países ou até a totalidade do globo, como é o caso da *Internet*[662]. Entre as redes de área local e as redes de área alargada, existem redes de áreas geográficas *intermédias (MAN)*, como, p. ex., redes de *campus (campus networks)* e redes de área *metropolitana*.

III. A formação de *redes* não é nova na História da humanidade; não surgiu propriamente com a revolução informacional das últimas décadas.

De início, as antigas redes giravam em torno da vida privada. Depois, também se estenderam ao domínio público, e neste, acabaram por ser suplantadas pelo método hierárquico e racional, mais apropriado para alcançar metas específicas e complexas. Hoje, as TIC, e em particular a rede mundial de computadores, permitem às redes contemporâneas exercerem sua flexibilidade e adaptabilidade, ao mesmo tempo que, diferentemente das antigas redes, possibilitam a gestão e a coordenação de tarefas complexas, numa combinação que oferece uma organização superior para a acção política[663].

---

[656] APDSI, *Glossário*, p. 83. Uma "rede é um conjunto de nós interligados. Um nó é o ponto no qual uma curva se intercepta. O nó (…) depende do tipo de redes em causa. Estas são[, designadamente os] mercados de bolsas de valores e as suas centrais de serviços auxiliares avançados, na rede de fluxos financeiros globais; [e] os Conselhos (…) de Ministros nacionais e [de] Comissários Europeus da rede política que [realmente] governa a UE". M. Castells, *A Era da Informação*, Vol. I, p. 606.

[657] APDSI, *Glossário*, p. 83.

[658] *Idem, Ibidem*, p. 84.

[659] Sérgio Sousa, ob. cit., p. 166.

[660] Assim, p. ex., segundo o critério do tipo de exploração, as redes podem ser públicas (como, p. ex., uma rede telefónica nacional); e privadas (v. g., uma rede ao serviço de uma determinada empresa).

[661] Cfr., APDSI, *Glossário*, p. 86.

[662] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 84.

[663] Cfr., Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 133.

IV. É o que se verifica nos *planos* ou *níveis* da Sociedade e do Estado:

– No plano do Estado, a *rede burocrática tradicional*[664] tem vindo a ser substituída pela *rede burocrática virtual do governo electrónico*[665]/[666].

– Ao nível da Sociedade – especialmente nos espaços *transnacionais ou transgovernamentais*[667] –, "duas das forças [mais] influentes nas Sociedades da modernidade tardia – as TIC e os [NMS] – têm-se conjugado com resultados surpreendentes[:] "na actual era da informação, [os NMS] podem associar-se em gigantescas redes internacionais e regionais, que envolvem ONG, grupos religiosos e humanitários, associações de direitos humanos, defensores da protecção dos consumidores, activistas ambientais, [para além de muitas] outras entidades que promovem campanhas de interesse público. Actualmente, estas redes electrónicas têm a capacidade (…) para responder de imediato a acontecimentos logo que estes [ocorrem], aceder e partilhar fontes de informação e colocar sob pressão empresas, Governos e organismos internacionais como parte das suas estratégias de campanha[668] (…). Basta premir um botão para histórias locais serem disseminadas internacionalmente. Os activistas de base (…) podem encontrar-se *online* para partilhar recursos informacionais, trocar experiências e coordenar a acção conjunta. Esta (…) capacidade para coordenar campanhas políticas internacionais (…) é a mais preocupante para os Governos e a mais inspiradora para os participantes [nestes movimentos sociais]"[669]/[670].

---

[664] Elisabete Reis de Carvalho, *Políticas de Reforma Administrativa em Portugal*, Lisboa, 2007, p. 13, n. 4, escreve a propósito: "a burocracia é um termo polissémico (…). Todavia, na Ciência da Administração Pública e noutras Ciências Sociais, o significado atribuído a «burocracia» decorre da acepção weberiana, em que a burocracia é um modelo organizacional alicerçado[:] a) num conjunto de regras escritas que pautam o funcionamento da organização e as suas relações com o exterior; b) na divisão do trabalho; c) nas relações impessoais e na recusa do patrimonialismo; d) na padronização e previsibilidade dos comportamentos; e) na autoridade legitimada elas regras; f) em relações hierárquicas bem definidas; e g) na meritocracia, i. é, na defesa de que só os mais capazes deverão nela assumir funções".

[665] Cfr., *Idem, Ibidem*.

[666] Cfr., *infra*, n.º 85 e ss.

[667] Cfr., *supra*, n.º 15, II.

[668] Assim, p. ex., em Dezembro de 1999, os protestos contra a OMC que ocorreram em Seattle, foram organizados em grande parte por intermédio de redes baseadas na *Internet*. Cfr., Stuart Townsend, *Batalha em Seattle*, 2007.

[669] A. Giddens, ob. cit., pp. 444, col. 2 e 445, col. 1.

[670] M. Castells, *A Era da Informação*, Vol. II, pp. 85 e ss, "examina alguns casos de [NMS] que, embora completamente diferentes nas suas preocupações e objectivos, [atraíram] a atenção da comunidade internacional para a[s] sua[s] causa[s] através do uso efectivo da tecnologia de informação". A. Giddens, ob. cit., p. 445, col. 2. Assim, p. ex., a *Milícia Norte-Americana* e o *Movimento Patriótico* – cfr., M. Castells, *A Era da Informação*, Vol. II, pp. 104 e ss –, "usaram o seu conhecimento dos *media* para difundir a sua mensagem de oposição aos efeitos da globalização e para exprimir a sua revolta pela perda de controlo sobre os seus próprios destinos". A. Giddens, ob. cit., pp. 444, col. 2 e 445, cols. 1 e 2. Hoje, podemos acrescentar-lhes centenas de outros movimentos, também muito diferentes entre si. Em Portugal, v. g., os movimentos *Revolução Branca* (EE) e *Que se Lixe a Troika! Queremos as Nossas Vidas!* (EE).

45. A rede *Internet*

45.1. Noção

A *Internet* – ou simplesmente *Net* – é a maior rede de computadores mundial e o meio de comunicação que permite o estabelecimento da ligação de muitos com muitos à escala global[671].

45.2. Tipos de serviços

De entre os vários serviços disponíveis na *Internet*, vamos colocar em destaque, nomeadamente os seguintes:

– Correio electrónico (*e-mail*)[672];

– Transferência de ficheiros[673];

– Emulação de terminal ou terminal virtual[674];

– *World Wide Web*[675];

– Videoconferência[676]; e

[671] Cfr., Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 133.

[672] Este serviço permite a organização e a transmissão de mensagens entre os utilizadores. Juntamente com as mensagens, é corrente proceder ao envio de ficheiros e/ou de documentos que lhes estejam associados, designadamente, um conjunto de ficheiros comprimidos ou um relatório de *Word*. Cfr., Pedro Veiga, ob. cit., pp. 37 e ss. Uma das grandes vantagens "do correio electrónico sob correio postal ou correio tradicional (…) é (…) a sua rapidez (…). O termo inglês [– *snail mail* –] é algo depreciativo («correio caracol») porque traz implícita uma comparação com o correio electrónico em termos de velocidade". APDSI, *Glossário*, p. 29.

[673] Trata-se de um serviço assegurado pelo protocolo *FTP*. A operação de transferência de ficheiros de um computador para o nosso chama-se *descarregar* (*download*). Cfr., APDSI, *Glossário*, p. 32. A operação inversa, ou seja, o envio de um ficheiro do nosso computador para outro, chama-se *upload***.**

[674] É o serviço permite ao utilizador ligar-se remotamente a um computador, de modo a utilizá-lo como se o seu computador local fosse um terminal do outro. Por outras palavras, é o serviço que permite ao utilizador "aceder a um sistema informático, para iniciar uma sessão, num local físico diferente do [desse] sistema". APDSI, *Glossário*, p. 55. Isto significa que podemos, designadamente consultar – *de fora* – a informação que se encontre disponível nesse outro computador e efectuar – *lá longe* – as operações que estejam, ou *passem a estar*, autorizadas.

[675] A *WWW* é um "sistema baseado na utilização de hipertexto, que permite a pesquisa de informação na *Internet*, o acesso a essa informação e a sua visualização. Utiliza a linguagem *HTML* e o protocolo *HTTP* para apresentar e transmitir texto, gráficos, som e vídeo, e incorpora também outros protocolos *Internet* tradicionais como [o] FTP". APDSI, *Glossário*, p.115.

[676] A conferência electrónica pode ser definida como a "discussão conduzida e moderada através da *Internet* e que pode também utilizar correio electrónico e acesso a sítios *Web*. O moderador assegura que

– *Facebook*[677].

46. Conclusão do Capítulo I

Procedemos à indicação, classificação e caracterização de alguns elementos do *sistema político*[678] – as pessoas[679]; as estruturas[680] (as ideologias[681]; as estruturas personalizadas[682], concretamente o Estado[683], os partidos[684], os GIP[685] e os NMS[686]; e não personalizáveis[687]; e o Direito[688]); e as decisões políticas[689] – e do *sistema cultural*[690] – as TIC[691]; os sistemas informáticos[692]; e as redes de computadores[693] –, de modo a podermos obter *uma* imagem de cada um deles.

Vejamos agora, que é a imagem que temos, *nomeadamente* do *Estado*, a partir do que a doutrina considera serem os respectivos *elementos*[694], *fins*[695], *funções*[696], *órgãos*[697], *competências*[698] e *decisões*[699].

---

os participantes seguem os pontos da agenda e não ultrapassam os tempos predefinidos (…). Uma conferência electrónica pode ser fechada – com acesso através de convite electrónico – ou aberta a todos os eventuais interessados". *Idem, Ibidem*, p. 26.

[677] O *Facebook* é um *site* situado "numa área designada por «redes sociais na *Internet*». Qualquer utilizador pode criar *um* perfil e partilhá-lo com outras pessoas. O serviço dispõe de inúmeras funcionalidades como, p. ex., a inserção de fotografias, a promoção de eventos, *newsgroups* e *chat*. De resto, existem milhares de aplicações específicas para integrarem o ambiente *Facebook* e a produção de conteúdos numa variante de *HTML* designada por *FBML*". Sérgio Sousa, ob. cit., pp. 198 e 199. Já são habituais as críticas ao modo como a generalidade das pessoas utiliza o *Facebook*. Na verdade, é simples aceder através dele a dados pessoais e não é particularmente complicado explorar as respectivas falhas na segurança.

[678] Cfr., *supra*, n.º 15 e ss.

[679] Cfr., *supra*, n.º 16 e ss.

[680] Cfr., *supra*, n.º 19 e ss.

[681] Cfr., *supra*, n.º 20 e ss.

[682] Cfr., *supra*, n.º 24 e ss.

[683] Cfr., *supra*, n.º 26 e ss.

[684] Cfr., *supra*, n.º 28 e ss.

[685] Cfr., *supra*, n.º 29.3.1.

[686] Cfr., *supra*, n.º 29.3.4.

[687] Cfr., *supra*, n.º 30 e 31

[688] Cfr., *supra*, n.º 32 e ss.

[689] Cfr., *supra*, n.º 35 e ss.

[690] Cfr., *supra*, n.º 38 e ss.

[691] Cfr., *supra*, n.º 39 e 40

[692] Cfr., *supra*, n.º 41 e ss.

[693] Cfr., *supra*, n.º 44 e 45.

[694] Cfr., *supra*, n.º 26.1.

[695] Cfr., *supra*, n.º 26.3, I.

[696] Cfr., *supra*, n.º 26.3, II.

[697] Cfr., *supra*, n.º 26.4.1.

[698] Cfr., *supra*, n.º 26.4.2.

Para nós, o Estado não é senão um *meio*; concretamente a estrutura de natureza política, técnica e territorial de um grande conjunto de pessoas, concebida para ser utilizada na luta pela segurança, pela justiça e o pelo bem-estar, por um dos seus pequenos grupos[700] que, uma vez investido nos poderes atribuídos aos respectivos órgãos e de acordo com as normas do Direito constituído, toma e executa de forma articulada um sem número de decisões governativas, legislativas, administrativas e jurisdicionais, que lhe são imputáveis como se de uma pessoa se tratasse.

Em confronto com as noções correntes de Estado, destacamos dois elementos:

– Em primeiro lugar, que se trata de uma estrutura que, além de *política*, é também é *técnica*. Se algumas pessoas, por intermédio do Estado, na prossecução, v. g., do *fim* do bem-estar social, aprovam no *órgão* Assembleia da República uma lei em matéria fiscal, até podemos dizer que se trata de uma decisão de natureza *política*. Mas as decisões de natureza política pressupõem, na maior parte dos casos, concretizações técnicas e, portanto, o conteúdo de uma lei neste domínio reflectirá, necessariamente, vários condicionalismos *técnicos* extra-jurídicos, para além de todos aqueles que se encontram ligados, designadamente ao processo que conduziu a essa decisão[701], bem como à sua regulamentação[702], interpretação e aplicação[703]; e

– Em segundo lugar, que se trata de uma estrutura talhada, v. g., *funcional* e *organicamente* para a *enfrentar* e *vencer desafios*. As pessoas conceberam o Estado como um meio para ser utilizado na *luta* para atingir certos *fins*. Ora, do ponto de vista do *tipo histórico de Estado*[704], tal como a *destruição* do *Estado estamental* foi o resultado da vitória *final* da concepção e da concretização *política e técnica* do *Estado absoluto*[705], também a *sobrevivência* do que resta do *Estado Social* traduz, *apenas*, o saldo *ainda* favorável, mas *momentâneo*, de um sem número de vitórias e de derrotas *pontuais* em *conflitos* políticos e *concretizações* técnicas que, em si mesmas consideradas, são *ininterruptas*, *intermináveis* e *indetermináveis*.

47. Indicação de sequência

Vamos prestar atenção – *de uma forma integrada* – aos elementos do sistema político e do sistema cultural que se encontram presentes no que denominamos como os principais alicerces institucionais da forma de governo em vigor.

---

[699] Cfr., *supra*, n.º 37.
[700] Cfr., *supra*, n.º 25, I.
[701] Cfr., *supra*, n.º 37.3.
[702] Cfr., *supra*, n.º 26.4.2.3, II, e n.º 37.2.3.
[703] Cfr., *supra*, n.º 33.
[704] Cfr., *supra*, n.º 26.2.
[705] Cfr., *supra*, n.º 26.2, I.

Capítulo II – O modelo da forma de governo em vigor

48. Razão de ordem

I. Nos últimos vinte e cinco anos a democracia representativa foi, tanto do ponto de vista *teórico* como no da respectiva *implementação*, a forma de governo *hegemónica*. O facto levou muitos autores a tentarem convencer-nos de que já tínhamos chegado, no que respeita a essa questão, ao *fim da História*[706]. Não porque ignorassem "que novas formas de ordem económica, política ou cultural (…) poderão emergir no futuro"[707], mas porque o *fim da História* "faz parte de um arsenal teórico destinado a afirmar que a ordem existente é o único mundo possível. Nesse sentido, (…) é um desses grandes discursos [que] declara o fim, uma dessas grandes narrativas que prescrevem a ordem dos possíveis e o regime das crenças (…). É um esforço positivo para construir uma ordem de dominação que exclui qualquer alternativa ao apresentar-se como heterónima[708],] necessária e inevitável"[709]/[710].

---

[706] Na decorrência "da implosão do comunismo, na URSS e com a queda consequente da Europa de Leste e do bloco do Pacto de Varsóvia, vários Autores – com destaque para Francis Fukuyama e Immanuel Wallerstein – proclamaram o triunfo universal da democracia liberal, descrita como o fim da História (…) ou a Economia-Mundo (…), parecendo significar com isso, o declínio de uma Ordem caracterizada pelo conflito e competição entre modelos ideológicos e cosmovisões antagónicas e exclusivas e o [termo] da procura da Sociedade ideal como meta última da construção da Sociedade humana". Arnaldo M. A. Gonçalves, *Os Partidos Políticos e a Crise da Democracia Representativa*, p. 5. (EE). "A concepção de (…) Francis (…) Fukuyama do fim da História baseia-se no triunfo global do capitalismo e da democracia liberal[:] chegámos «ao ponto final da evolução ideológica da humanidade e à universalização da democracia ocidental como a forma final do governo humano»". A. Giddens, ob. cit., p. 433.

[707] A. Giddens, ob. cit., p. 433.

[708] A *heteronomia* significa, neste contexto, que a Sociedade é uma criação de outrem: "os antepassados, os deuses, Deus, as «leis da História» (no sentido marxista) ou pelo capital e pelos mercados (como no caso do neo-liberalismo e do capitalismo). A instituição da Sociedade é compreendida como sendo dada por uma entidade metafísica, algo que existe fora da Sociedade civil, algo que é mais «forte» do que as pessoas. Dado o contexto político neoliberal, [questionar as] leis e [as] instituições de uma dada Sociedade equivale [a questionar] Deus ou [outro] tipo de autoridade estabelecida que [deva ser] abraçada [acriticamente] pela Sociedade em questão". Panayota Gounari, ob. cit., p. 104. Em resumo, "a criação de instituições desejáveis é ditada a partir de fora (Deus, a natureza, o medo do mal, os aparelhos repressivos)". *Idem, Ibidem*, p. 54.

[709] Jacques Rancière, ob. cit., *in* Rodrigo Silva e Leonor Nazaré (Organiz), ob. cit, p. 75.

[710] Cfr., Panayota Gounari, ob. cit., pp. 102 e ss.

Por isso mesmo é que esta concepção, enquadrada na tese do declínio e fim das ideologias[711], não constitui senão uma "ideologia favorável ao *status quo*, na medida em que reprova implícita ou explicitamente a mudança e a transformação social e política radicais, constituindo-se como uma força ideológica legitimadora da manutenção da ordem social e económica vigente"[712].

II. Em face do exposto, não nos causa qualquer estranheza constatar que a *doutrina* dominante na Ciência Política – a doutrina que dá por *adquirida* a forma de governo democrática representativa – prefira debruçar-se sobre os *sistemas eleitorais*[713], designadamente sobre o comportamento dos eleitores e a sua maior ou menor previsibilidade[714]; os *sistemas de partidos*[715]; e os *sistemas de governo*[716]/[717], "que expressam, transformam e estruturam as preferências"[718] da *maioria* (no Governo) da *minoria* que governa[719], ao mesmo tempo que remete "para o Direito as questões da natureza, legitimidade e legalidade dos actos praticados pelos eleitos, os «representantes do povo»"[720].

E no âmbito do *Direito Constitucional*, Jorge Miranda[721], p. ex., diz que "é em virtude de uma opção pela liberdade, e não, simplesmente, por impossibilidade da democracia directa ou de um qualquer seu sucedâneo, que se justifica a democracia representativa, porquanto (…) apenas na democracia representativa se distinguem (…) espaço público e espaço privado, a esfera do Estado e a esfera da Sociedade; (…) o cidadão e a pessoa na sua vida própria, não deixando esta ser absorvida pelo cidadão total (…); apenas a democracia representativa assegura a separação de poderes e a responsabilidade política dos governantes perante os governados; [e] somente a democracia representativa propícia o pluralismo e o contraditório (sem prejuízo do compromisso) no âmbito das assembleias representativas".

III. Todas estas conclusões – que teremos oportunidade de ir refutando ao longo deste trabalho[722] –, recordam-nos aquela outra mais geral de "Leibniz (…) o filósofo de

---

[711] Quanto à *tese do declínio e fim das ideologias*, e às diversas *críticas que lhe são dirigidas*, cfr., M. José Stock (Coord.), ob. cit., pp. 229 e ss.
[712] M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 233.
[713] Cfr.,*infra*, n.º 72.
[714] Cfr., André Freire, *Modelos do Comportamento Eleitoral: Uma Breve Introdução Crítica*, Oeiras, 2001.
[715] Cfr., *supra*, n.º 28.5.
[716] Cfr., *supra*, n.º 4, I.
[717] Cfr., André Freire e Manuel Meirinho, *Sistema eleitoral, de partidos e de governo: o caso português em perspectiva comparativa*, *in* André Freire (Organiz.), O Sistema Político Português, pp. 169 e ss.
[718] Ana Paula Garcês, *O príncipe democrático. As elites políticas na democratização e democracia do Portugal da III República*, *in* APCP, ob. cit., p. 1.
[719] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[720] Diogo P. Aurélio, *O que representam os representantes do povo*, *in* Diogo P. Aurélio (Coord.), Representação Política. Textos Clássicos, Lisboa, 2009, p. 11.
[721] Jorge Miranda, *Manual*, pp. 97 e 98.
[722] Cfr., *infra*, Caps. II e III, *passim*.

«melhor dos mundos possíveis», que concebi[a] a realidade como sendo a «harmonia preestabelecida» entre um «reino da natureza» e uma «república de espíritos» governada pelo «melhor dos monarcas»"[723]. Desse ponto de vista, também Pangloss afirmava convictamente: "está demonstrado (…) que o que existe não pode ser diferente; porque, tendo tudo sido criado para um fim, tudo é necessariamente para o melhor dos fins. (…). As pedras formaram-se para serem cortadas e amontoadas em castelos, e eis aqui por que o senhor barão possui um tão soberbo edifício, visto que o mais importante fidalgo da sua região deve ser o mais bem instalado (…). Por consequência, (…) é preciso afirmar que tudo vai pelo melhor"[724].

Resta saber se existirão, ou não, outros pontos de vista *exequíveis* acerca do melhor destino a dar a *outras* pedras. Porque as que estão "amontoadas em castelos" já fazem parte do *património*; e o património tem de ser *sempre* preservado[725].

IV. Neste Capítulo II, vamos procurar determinar – *na perspectiva da forma de governo do sistema político* – como se estabelecem e como decorrem as relações entre os representantes e os representados ou, dito de outro modo, entre quem governa e quem não governa. Para isso, é absolutamente necessário ter em atenção um certo número de *instituições* – i. é, de "subsistema[s] de normas agrupadas em torno de uma ideia central"[726] – da *forma de governo em vigor*.

Nesse sentido, após procedermos a uma caracterização das *formas de governo representativas* (Secção I), debruçamo-nos sobre o que consideramos serem os principais alicerces institucionais da forma de governo em vigor (Secção II). Em *primeiro* lugar, sobre os *alicerces de natureza democrática representativos* (Subsec. I) – *a separação de poderes* (Div. I); a *soberania do povo* Div. II); a *legitimidade* (Div. III); a *participação política* (Div. IV); *a representação partidária* (Div. V); o *mandato partidário* (Div. VI); o *princípio maioritário* (Div. VII); o *Estado-de-partidos* (Div. VIII); e a *responsabilidade política* (Div. IX)[727]. E em *segundo* lugar, sobre algumas figuras que vamos designar, em conjunto, pela expressão *enclaves participativos* (Subsec. II)[728].

[723] Marta Mendonça, *A justiça no "melhor dos mundos possíveis"*, *in* APCP, ob. cit., p. 90.
[724] Voltaire, *Cândido*, Linda-a-Velha, 2000, p. 8.
[725] Cfr., *infra*, n.º 171.
[726] Castro Mendes, *Introdução*, p. 43.
[727] Cfr., Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, pp. 17, 64 e 65.
[728] Além destas, existem outras *instituições* que podemos considerar traves mestras desta forma de governo, v. g., a *renovação dos cargos públicos* (cfr., Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, pp. 81 e ss) e a *proibição da acumulação de funções* (cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 107 e ss), que não vamos aqui tratar autonomamente.

A análise dos elementos nucleares de cada uma das instituições e das figuras que constituem os *alicerces* da forma de governo do nosso sistema político[729], permitirá determinar não só as normas de Direito que as impõem – pela força se necessário for –, mas também os *meios* e as *decisões* que a multidão – sem ter de sair dos *quadros do regime político* – poderá e deverá utilizar com vista à sua superação[730].

Secção I – As formas de governo representativas

49. Razão de ordem

I. Pode dizer-se, de uma maneira geral, que "a ideia de representação anda sempre associada a duas outras ideias fundamentais[: a] de tornar presente o que por qualquer motivo e em determinada circunstância está corporeamente ausente; [e] a do estabelecimento de um vínculo, ou de uma relação, entre quem representa e o *quid* representado"[731]/[732].

II. A *representação política* é "uma espécie do género representação"[733]. Por isso mesmo, pode comportar *vários sentidos*[734] que decorrem da sua *ligação* com *outras espécies de representação*, designadamente com as de carácter *sociológico* e *jurídico*[735].

---

[729] Por outras palavras, "estudar o conteúdo do princípio democrático (…) significa (…) estudar o modo pelo qual a nossa ordem constitucional adaptou às necessidades históricas portuguesas o conteúdo básico (…) ideias ou expressões (…) como «soberania popular»; «regra da maioria»; «voto»; «representação política»; «referendo»; «meios de formação da vontade popular»; «democracias parlamentares e democracias presidenciais»". M. Lúcia Amaral, ob. cit, p. 199.

[730] Cfr., *infra*, Cap. IV, *passim*.

[731] M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 229 e 230.

[732] Assim, p. ex.,"na madrugada do dia 19 de Outubro [de 1921,] o comandante Freitas da Silva, chefe de gabinete do ministro da Marinha [foi] executado no lugar do ministro ausente". Fernando Rosas, *Lisboa Revolucionária, 1908-1975*, Lisboa, MMX, pp. 72 e ss.

[733] Geraldo M. Júnior, *Política & Cidadania*, p. 218.

[734] Assim, "G. Sartori (…), identifica sete sentidos para a representação: 1) O povo elege livre e periodicamente um corpo de representantes: teoria eleitoral da representação; 2) Os governantes são responsáveis perante os governados: teoria da representação como responsabilidade; 3) Os governantes são agentes ou delegados que cumprem instruções: teoria da representação como mandato; 4) O povo está em sintonia com o Estado: teoria da representação como *idem sentire*; 5) O povo aprova as decisões dos seus governantes: teoria consensual da representação; 6) O povo participa significativamente na formação das decisões políticas fundamentais: teoria participacionista da representação; e 7) Os governantes constituem uma amostra representativa dos governados: teoria da representação como semelhança, como espelho". G. Pasquino, *Curso*, p. 199.

[735] A representação *sociológica* ou como *espelho* significa "*representatividade*, isto é, (…) semelhança da parte com o todo". Geraldo M. Júnior, *Política & Cidadania*, p. 218. O termo é empregue, p. ex., para designar que uma pessoa "é ou deixa de ser representativ[a] na medida em que se aproxima ou não dos atributos gerais de um grupo. É uma faculdade *intrínseca*, e não atribuída por alguém" (*Idem, Ibidem*) como sucede, p. ex., com o mandato representativo. Em *Direito*, a expressão *representar* "significa (…) tomar presente quem está ausente, através do estabelecimento de uma relação que una adequadamente o *representado* e o *representante*. O que varia muito é o conteúdo exacto que se atribui a esta relação [e] decorre do facto de a representação *jurídica* poder ser *necessária* ou *voluntária*". M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 230. Assim, "a representação *necessária* ocorre no (…) Direito Privado, sempre que o

III. Jorge Miranda[736] – tomando como ponto de partida o que diz serem "os problemas cardeais"[737] da *legitimidade*[738]; da *participação política*[739]; do *pluralismo ou monismo políticos*[740]; e da *divisão de poderes*[741] –, identifica as várias formas de governo *historicamente ultrapassadas* para o *tipo de Estado Moderno*[742] – a *monarquia absoluta*[743]; a *democracia jacobina*[744]; o *governo cesarista*[745]; a *monarquia limitada*[746];

---

representado seja, por diferentes motivos, incapaz de agir. Nestas circunstâncias, o Direito não só identifica quem deve actuar em nome e no interesse do incapaz como garante que os efeitos da acção se repercutam sempre na esfera própria de quem não pôde agir". *Idem, Ibidem*. Pelo contrário, "na representação (…) *voluntária* (…) alguém, por vontade própria, incumbe (…) outrem para actuar em seu nome e no seu interesse (…). Neste domínio – que pertence ao mundo dos negócios entre iguais –, quando uma pessoa incumbe outrem de agir em seu nome e por sua conta, confere também a quem age ordens ou instruções quanto ao modo de cumprimento do mandato, de forma a garantir a correspondência entre os seus próprios interesses e o resultado da actuação do mandante". *Idem, Ibidem*. A propósito da distinção entre a *representação orgânica* e a *representação voluntária*, Heinrich Hörster, ob. cit. p. 392 e n. 59, observa o seguinte: o "modo de participação das pessoas colectivas no tráfico jurídico negocial (…) regulado no art.º 163.º do CC permite distinguir entre representação orgânica e voluntária. [No primeiro caso,] a «representação» é assumida por órgãos da pessoa colectiva (…) resultantes da organização interna da mesma, sendo deste modo uma «representação orgânica», levada a cabo por órgãos externos da pessoa colectiva, destinados a estabelecer as suas relações com terceiros. [No segundo caso,] o poder de representação decorre de um acto especial de um órgão que nomeia uma pessoa estranha à própria pessoa colectiva (…). Aqui estamos em face de uma representação voluntária normal, ou seja, de uma procuração. Nos casos da «representação orgânica», é a própria pessoa colectiva que age, precisamente por meio dos seus órgãos externos, participando assim por actos próprios no tráfico jurídico negocial. Daí que a figura da «representação orgânica» não signifique agir em nome ou em vez de outrem, agir esse característico para a representação no seu sentido estrito, mas agir como órgão. [E acrescenta:] a relativa inadequação do instituto da representação (= agir em nome de outrem, inclusive no interesse de outrem) às situações em causa fica também patente quando analisados os modos de agir dos «representantes»: com frequência defendem Interesses próprios, podendo vir a formar uma oligarquia económica, social e/ou política, aparentemente legitimada pela figura da representação (…) onde se pode observar, ainda, falta de controlos e a ausência da responsabilidade dos «representantes organizados» (…). De resto, não raras vezes, os «representantes», detentores de posições de poder, manipulam os representados e as suas opiniões". Não obstante, e apesar de todas estas distinções, existe uma correlação entre representação política, sociológica e jurídica. A representação política é sempre representativa de um ponto de vista sociológico – porque há-de manter alguma relação com o eleitorado – e jurídico – porque se traduz em mandatos que, embora distintos dos mandatos de Direito Civil, estão previstos e regulados por normas de Direito Constitucional e infra-constitucional. Cfr., Geraldo M. Júnior, *Política & Cidadania*, p. 219.

[736] Jorge Miranda, *Ciência Política*, pp. 39 e ss.

[737] *Idem, Ibidem*, p. 39.

[738] *Idem, Ibidem*, pp. 41 e ss.

[739] *Idem, Ibidem*, pp. 55 e ss.

[740] *Idem, Ibidem*, pp. 83 e ss.

[741] *Idem, Ibidem*, pp. 93 e ss.

[742] Sobre os *tipos históricos* do Estado Moderno, cfr., *supra*, n.º 26.2.

[743] A monarquia absoluta "é a forma de governo dominante antes de 1789, e assenta nos seguintes pressupostos: (…) legitimidade monárquica; (…) inexistência de representação; (…) monismo, (…); [e]

o *governo representativo clássico ou liberal*[747]; o *governo leninista*[748]; e o *governo fascista*[749] –, e a que *está em vigor* – a *democracia representativa*[750] –, chamando a atenção para o facto de que *todas* elas "resultam, com mais ou menos nitidez, das diferentes respostas [àqueles quatro] problemas"[751].

De entre estas formas de governo, vamos prestar atenção às formas de governo ditas *representativas*: o *governo representativo clássico ou liberal*, a *democracia representativa* e a *forma de governo em vigor*.

---

inexistência de separação de poderes. [O] factor político central [é o] Rei". M. Proença de Carvalho, ob. cit., pp. 78 e 79.

[744] Esta "forma de governo (…) tem expressão na Constituição francesa de 1793 – também designada por Constituição dos Jacobinos, dos Montanheses ou do ano I – e (…) nunca chegou a ser aplicada. Os seus pressupostos são: "legitimidade democrática; (…) representação política com comissários (…); monismo; (…) inexistência de separação de poderes. [O] factor político central é a Convenção". *Idem, Ibidem*, pp. 79 e 80. Cfr., John Gillissen, ob. cit., pp. 433 e 434; A. Marques Guedes, ob. cit., pp. 157 e ss.

[745] Trata-se da "forma de governo vigente com Napoleão I, revestindo forma atenuada com Napoleão III, sendo sua matriz Júlio César na Roma clássica (…). Sustenta-se nas seguintes linhas gerais: (…) legitimidade democrática; (…) representação política com instituições representativas atenuadas pelo recurso ao plebiscito; (…) monismo; (…) separação de poderes quase inexistente. [O] factor político central é o César". M. Proença de Carvalho, ob. cit., p. 80. Cfr., N. Bobbio, *O Futuro da Democracia*, p. 175.

[746] A monarquia limitada ou "a monarquia das Cartas Constitucionais, é a forma de governo [com fundamento] nos seguintes elementos: legitimidade monárquica, mas, na prática, com atenuações democráticas; (…) representação política com sufrágio censitário; (…) pluralismo reduzido; (…) separação de poderes com prevalência do Rei. [O] factor político central é o Rei[,] mais que o Parlamento". M. Proença de Carvalho, ob. cit., p. 79.

[747] Trata-se da "forma de governo que triunfa com a Revolução Francesa. [Os seus] traços estruturais [são os seguintes]: (…) legitimidade democrática (…); (…) representação política com sufrágio censitário; (…) pluralismo; (…) separação de poderes. [O] factor político central é o Parlamento". *Idem, Ibidem*.

[748] É a forma de governo que tem a sua génese na Revolução Russa de Outubro de 1917. Vigorou na URSS desde a sua fundação em 1922 até 1991. Apresenta os seguintes aspectos gerais: "legitimidade democrática mas na concepção marxista; (…) inexistência de prepresentação política nas instituições representativas ; (…) monismo; (…) inexistência de separação de poderes. [O] factor político central é o Partido Comunista". *Idem, Ibidem*, p. 81.

[749] A forma de governo fascista, que vigorou em Itália entre 1922 e 1943, "apresenta como linhas gerais: legitimidade diversas; inexistência de representação ou de formas de representação institucional; (…) monismo; (…) inexistência de separação de poderes. [O] factor político central: o chefe e o seu partido". *Idem, Ibidem*.

[750] É esta a forma de governo dominante no Ocidente desde a I GM. Funda-se nos seguintes vectores essenciais: (…) legitimidade democrática; (…) representação política com sufrágio universal em relação com os partidos; (…) o Estado-de-partidos; (…) existência de referendo; (…); pluralismo; (…) separação de poderes complexa. [O] factor político principal [são] os partidos (…) e o sistema de partidos". *Idem, Ibidem*.

[751] Jorge Miranda, *Ciência Política*, p. 116.

50. A forma de governo representativo clássico ou liberal

50.1. As teorias subjacentes

Pode dizer-se, em síntese, que "o Iluminismo e o Liberalismo nos sécs. XVIII e XIX [vieram] pôr em causa a monarquia absoluta e (…) abrir caminho para as formas de governo consagradas nas Constituições escritas"[752]. Uma nova forma de governo para o sistema político dos sécs. XIX e XX começa então a ser construída, a partir da *reformulação e da articulação* das teorias da *soberania nacional*, da *representação política* e da *separação de poderes*, nos países da Europa Ocidental e da América do Norte.

50.1.1. A teoria da soberania nacional

I. No Estado moderno, do séc. XVI ao séc. XVIII, a ideia de *poder soberano*, como poder *supremo* e *uno*, estava associada à ideia de que só o titular da Coroa podia personificar a "autoridade última, suprema e independente de toda a colectividade política"[753] ou, dito de outra maneira, só "os Reis eram soberanos (…) porque eram os órgãos únicos [e] supremos de Estados que já não dependiam do Papa ou do Sacro Império, nem se compadeciam com autoridades feudais[754]". É esta a construção de T. Hobbes e de todas as teorias legitimadoras das formas históricas do Estado absoluto"[755] ou sem limites jurídicos. A *imposição* e a *aceitação* generalizada das referidas teorias permitiriam que Luís XIV legasse à História a fórmula "*L'État, c'est moi!*", que sintetiza, na *prática*, a titularidade e o exercício do poder de toda uma época[756]. Era esta, de resto, a concepção do poder que *ainda* subsistia em Portugal, no início do séc. XIX[757].

---

[752] *Idem, Manual,* T. VII, p. 10.

[753] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 199.

[754] Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 63.

[755] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 199.

[756] Acerca da caracterização do Estado absoluto, cfr., Jorge Miranda, *Manual*, T. I, pp. 74 e ss.

[757] No início do séc. XIX ainda "existia em Portugal um governo monárquico puro. A dinastia de Bragança ocupava o trono invocando *direito próprio* (…). Além disso, o Rei exercia o *poder supremo*, pois as leis eram expressão da sua vontade, pertencendo-lhe a última decisão em todos os assuntos do governo e da administração corrente. Limitados em consciência pela religião e pela moral, e ainda sujeitos a observar a constituição natural do reino (i. é, a necessidade de respeitar o equilíbrio de facto de certas forças espirituais e sociais), todavia os Reis consideravam-se desprendidos de limitações jurídicas provenientes de qualquer outro poder, e neste sentido se diziam *absolutos* (…). A doutrina do absolutismo admitia a existência de certas *leis fundamentais do Reino* superiores à vontade do soberano[, mas estas] só impediam o Rei de mudar a forma monárquica de governo e de alterar a ordem de sucessão no trono: nada mais. Eram consideradas leis fundamentais, além das actas das Cortes de Lamego (aliás apócrifas), as leis feitas nas Cortes de 1674 sobre regência e tutórias na menoridade dos Reis, de 1679 sobre casamentos dos príncipes, e de 1698 sobre sucessão da Coroa. Tratava-se sobretudo de disposições relativas à instituição da Coroa e que (…) praticamente (…) nada (…) estabeleciam sobre os direitos e deveres recíprocos do Rei e dos súbditos". Marcello Caetano, *Constituições Portuguesas*, 5.ª ed., segundo

II. A partir dos finais do séc. XVIII, começaram a ganhar terreno uma série de ideias segundo as quais, "o princípio que legitima a validade da ordem jurídica, que fundamenta o poder do Estado e que justifica a obediência que devemos à sua autoridade (…) não pode ser um princípio que *transcenda a colectividade política mas, pelo contrário, que dela emane*. Como a justificação da soberania da Coroa se encontrava invariavelmente em razões últimas de ordem religiosa (…), o princípio monárquico, como instrumento de representação da soberania, foi cedendo o passo, em movimento lento mas irreversível, a um (…) modo (…) diverso (…) de entender a unidade do Estado e de fundamentar a validade da sua ordem"[758].

Assim, para a teoria da soberania nacional, "o Rei (…) já não é o soberano[; o soberano] é a nação (…). A ideia que já se encontra expressa por pensadores do séc. XIV, (…) como Marsílio de Pádua[, é] retomada no séc. XVI por monarcómanos que combatem o princípio da soberania real. Um dos primeiros exemplos históricos da aplicação deste princípio encontra-se no *Acto de Deposição* de 1581, pelo qual os Estados Gerais dos Países Baixos proclamaram a deposição de Felipe II e se declararam detentores da soberania nacional"[759]. Depois, esta "teoria é aprofundada e posta em evidência pelos filósofos ingleses e franceses do séc. XVII e, sobretudo, do séc. XVIII, nomeadamente por Montesquieu e J. J. Rousseau. Foi neles que os americanos se inspiraram em 1776.

Com efeito, "foram sobretudo J. J. Rousseau e Immanuel Kant os autores que mais (…) contribuíram para [destruir] os fundamentos filosóficos [da] concepção pessoal da soberania[, substituindo-a] por uma concepção (…) *abstracta, holística ou total*. «O soberano» – [diz] I. Kant – «é sempre o todo e só o todo». Com esta afirmação (desenvolvida particularmente pela teoria do contrato social de [J. J.] Rousseau) o que se pretendia sustentar era (…) o seguinte: como o princípio segundo o qual a autoridade máxima, numa comunidade política, provém do monarca, é um princípio logicamente não provado, deve colher-se a ideia – racionalmente demonstrável através de critérios de «Direito Natural», e eticamente desejável sob o ponto de vista da melhor forma de governação – segundo a qual a *soberania* não é nunca pertença de ninguém em especial ou de alguns grupos sociais em particular, mas corresponde antes a *um atributo da comunidade política vista como um todo*, isto é, a uma qualidade própria da *res publica* quando concebida como ente dotado em si mesmo de autonomia e de existência própria "[760].

Em todo o caso, "o conceito de nação permanece (…) confuso; ele não pode ser confundido com a noção de «povo», nem com a de democracia, que não se

a edição revista e actualizada pelo Autor, com análise da Constituição de 1976, Lisboa/São Paulo, 1981, pp. 11 e 12.

[758] M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 199 e 200.

[759] John Gilissen, ob. cit., p. 414.

[760] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 239.

desenvolverão na Ciência Política e no Direito Público senão no séc. XIX. No sentido em que a palavra era tomada em 1789, a nação é formada por aqueles que têm bens a defender. O sufrágio censitário domina no séc. XIX, enquanto (…) o [sufrágio] universal não se generaliza senão no decurso do séc. XX"[761].

III. Entre nós, quando as Constituições de 1822, 1838, 1911 e 1933 "afirmavam o *princípio da soberania nacional*, estavam também a afirmar uma espécie de compromisso histórico quanto ao fundamento do poder do Estado. Por um lado – e ao encontrar na «nação» a sede na qual «residia» a soberania – acolhiam o princípio moderno segundo o qual a validade da ordem estadual se deveria encontrar *dentro* da comunidade política e não fora dela. Mas, por outro, ao identificar esse princípio *imanente* de justificação da autoridade com a ideia transpessoal, *metafísica*, da nação, estavam igualmente a acolher a ideia segundo a qual *a ordem constitucional se não encontrava necessariamente vinculada a atribuir a todos os portugueses sem excepção* (enquanto «membros» da nação), um *direito* a participar, de algum modo, no exercício dessa soberania que se pretendia moderna"[762].

50.1.2. A teoria da representação política

Vejamos, em síntese, as seguintes questões: a *representação estamental*; as formulações doutrinárias da *representação política assente no mandato livre e genérico*; e a doutrina *contrária à representação política*.

I. Na primeira fase do Estado moderno, "a representação estamental, não [é] uma representação da comunidade política como um todo, mas dos sectores ou ordens provenientes da Idade Média e que subsistem com maior ou menor autonomia; e os representantes estão vinculados às instruções que recebem, num mandato imperativo semelhante ao mandato civil. Por isso, e porque ao Rei se reconhece a plenitude do poder, a função da representação exaure-se, praticamente, na garantia dos interesses e privilégios dos estamentos uns perante os outros e perante o Rei"[763].

Com efeito, os "Parlamentos modernos [são] herdeiro[s] das antigas instituições representativas da Idade Média, onde se reuniam, em torno do Rei e com grande grau de autonomia, as diferentes «ordens» ou grupos que então compunham a sociedade. Cada um destes grupos era *representado* por um conjunto de pessoas que conferiam à acção governativa do monarca *auxilium, consilium atque consensus* (…). Este[s] «representantes» pré-modernos não podiam deixar de estar ligados aos *corpos sociais* que representavam através de vínculos próprios do mandato imperativo. Visto que a organização das comunidades políticas medievais era (…) plural e não «una» (…), os

[761] John Gilissen, ob. cit., p. 414.
[762] M. Lúcia Amaral, ob. cit., 201.
[763] M. Lúcia Amaral, ob. cit.

diferentes grupos que compunham este mundo estruturalmente plural endereçavam aos seus representantes ou delegados encargos, instruções e poderes perfeitamente identificados (…). Os delegados a estas assembleias consideravam-se vinculados pelas instruções contidas nos *cadernos*; e as comunidades que os escolhiam, por seu turno, só se conheciam obrigadas pelos acordos que aqueles estabelecessem se tais acordos se incluíssem dentro dos poderes conferidos a cada representante (…). De tal modo que, sempre que surgia uma *questão nova* – não prevista pelo «caderno de instruções» -, o «deputado» (que, na realidade, agia como um verdadeiro embaixador) se via por vezes na necessidade de solicitar aos seus mandantes ordens ou critérios de decisão"[764].

II. A doutrina da representação política, assente no mandato livre e genérico, é elaborada quase ao mesmo tempo pela doutrina política:

– Inglesa – desde John Locke em 1698[765], a E. Burke[766] e a J. Stuart Mill;

– Francesa – desde Montesquieu[767], a Sièyes e a Benjamim Constant em 1815[768]; e

[764] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 235 e 236.

[765] Cfr., John Locke, *Segundo Tratado do Governo*. *Ensaio sobre a verdadeira origem, alcance e finalidade do governo civil*, Lisboa, 2007.

[766] E. Burke é um dos autores "da revolucionária tese sobre a autonomia dos mandatos políticos, um dos fundamentos da moderna teoria da representação". Geraldo M. Júnior, *A Política ao Alcance de Todos*,Curso Completo, Brasília, 2006 , p. 202. Até 1777, E. Burke tinha sempre eleito "pelo distrito de Vendover, controlado por Lord Verney que, depois da dissolução [da Câmara dos Comuns] precisava de dinheiro que Burke (…) não possuía. Depois de várias ofertas [E. Burke decidiu-se] pelo [distrito] de Malton, controlado [pelo] seu amigo Lord Rockingham. Quando chegou a seu destino (…), recebeu a oferta de ser candidato por Bristol, um grande distrito, onde o poder de manipulação era menor, o que o levou a aceitar [a oferta]. Ao fim de um mês, duração do período eleitoral, estava entre os eleitos. No discurso de agradecimento que fez aos eleitores de Bristol, está a defesa da tese que se tornou o fundamento da moderna teoria da representação, o carácter fiduciário dos mandatos parlamentares". *Idem, Ibidem*, pp. 206 e 207. Diz E. Burke em *Discurso aos eleitores de Bristol*, em 1777, *apud Idem, Ibidem*, p. 434: "«O Parlamento não é um congresso de embaixadores de interesses diferentes e hostis, interesses que cada um tem de sustentar como representante e advogado contra outros representantes e advogados. O Parlamento é, sim, uma assembleia deliberativa de uma única nação, com um só interesse, o do todo, e que deve guiar-se não pelos interesses locais, mas pelo bem geral, resultado da razão geral do todo»". De seguida, "no exercício do seu mandato, E. Burke pôs em prática a (…) tese (…) «da autonomia dos mandatos parlamentares em face da vontade e dos interesses dos eleitores» (...), defendendo[, entre outros,] um projecto que amenizava as restrições comerciais impostas à Irlanda, o que contrariava os interesses económicos da cidade que o elegera (…). Quando [regressou] a Bristol para [tentar] a reeleição (…) encontrou [um] ambiente (…) muito mais adverso do que esperava. Retirou então a candidatura e (…) declarou abandonar Bristol *sem outros sentimentos que o da gratidão*" *Idem, Ibidem*, pp. 206 e 207. No ano seguinte, Lord Rockinghan fez com que fosse eleito pelo distrito de Malton. Cfr., *Idem, Ibidem*, p.207. Depois, *prosseguiu a sua longa carreira política, com o especial cuidado de nunca mais se submeter ao sufrágio*.

[767] Para Montesquieu, *De l'Ésprit des Lois*, Liv. XI, Cap.VI, *apud* Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p.13, "«como, num Estado livre, qualquer homem que se repute dotado de uma alma livre, deve ser governado por si mesmo, o povo deveria ter em si mesmo o poder legislativo. Mas, como isso é impossível nos grandes Estados e oferece muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo faça pelos seus

– Americana – com James Madison em 1781[769].

III. Geraldo M. Júnior[770] observa a propósito, que "o princípio de um mandato [livre ou] autónomo, [a] que E. Burke chamava (…) «representação virtual», foi inscrito pela primeira vez na Constituição francesa de 1791 e (…) tornou[-se] um preceito fundamental do Direito Constitucional europeu".

O Autor acrescenta, que esta "não foi a única mudança relevante na natureza do mandato parlamentar [que caracterizou] os sistemas representativos burgueses[:] os mandatos dos períodos medieval e do absolutismo monárquico eram mandatos específicos, além de imperativos. Eram delegados por um grupo, uma localidade ou um corpo homogéneo (…) que tinha interesses a defender perante as cortes e o soberano. Quando começou a evolução do sistema representativo, essa representação era de base local, onde os interesses eram (ou deveriam ser) homogéneos. Se se tratasse de uma área agrícola, em que todos os constituintes eram proprietários, designava-se alguém que entendesse de agricultura; se era uma comunidade mercantil, escolhia-se alguém que entendesse de comércio, e assim sucessivamente. Os deputados, portanto, passaram a ser escolhidos por distritos (…). Quando os Parlamentos passaram a decidir, em vez de

representantes tudo aquilo que não pode fazer a si próprio»". Na verdade, "Montesquieu e, posteriormente, os autores liberais pronunciam-se contra os sistemas democráticos, por temerem que em sistemas democráticos se verificasse uma concentração do poder num único titular, que seria o povo, ou em órgãos, que, baseados no povo, viessem a pôr em causa as liberdades individuais. Só a representação permitiria a divisão de poder". Jorge Miranda, Manual, T. VII, p. 13. A ideia de democracia era, portanto, muito diferente da ideia de representação.

[768] Nas palavras de Benjamim Constant, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, s. o. i., *apud Idem, Ibidem*, "«é necessário que tenhamos liberdade, e tê-la-emos. Mas como a liberdade de que precisamos é diferente da dos antigos, é preciso, para essa liberdade, outra forma de organização política, que não seja a mesma que os antigos adoptaram. Na forma antiga, quanto mais o homem consagrasse o seu tempo ou a sua força ao exercício dos seus direitos políticos, mais ele se julgava livre .Na espécie de liberdade dos modernos, mais o exercício dos nossos direitos políticos nos deixa tempo para o exercício dos nossos direitos privados, mais esta liberdade nos é preciosa. E daí, a necessidade do sistema representativo, que não é outra coisa senão uma organização com a ajuda da qual uma nação descarrega nalguns indivíduos dela mesma aquilo que ela não pode fazer por si só. Os pobres tomam conta dos seus próprios negócios; os ricos tomam intendentes. É a História das nações modernas. O sistema representativo é uma procuração dada a um certo número de homens pela massa do povo que quer que os seus interesses sejam por eles defendidos»".

[769] Para J. Madison, *O Federalista n.º 10, A Utilidade da União como Salvaguarda contra a Facção e Insurreição Domésticas (continuação), in* A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, O Federalista, Trad., intr. e notas Viriato Soromenho-Marques e João C. S. Duarte, Pref. Adriano Moreira, 2.ª ed., Lisboa, 2011, p. 123, "os dois grandes pontos de diferença entre uma democracia e uma república são, primeiro, a delegação do governo, na última, a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos restantes; segundo, a maior quantidade de cidadãos e a maior esfera de território sobre o qual a última se pode estender". Cfr., *infra*, n.º 52

[770] Geraldo M. Júnior, *Política & Cidadania*, pp. 231 e 232.

peticionar, os deputados já não deviam discutir só as questões ou os interesses de seu distrito, mas sim os de toda a Nação"[771].

E, por fim, conclui: "esta ideia, tal como a da proibição do mandato imperativo, [foi] consagrada no texto da na Constituição francesa de 1791"[772]: os representantes nomeados pelas circunscrições não representa uma circunscrição em particular, mas sim toda a nação.

Mas – como veremos mais à frente[773] –, a letra do preceito, apenas se referia ao *mandato genérico* e não *ao mandato livre*. Seja como for, o certo é que "a relevância dessas duas mudanças substanciais na concepção doutrinária da representação política, [acabou por a tornar] uma teoria autónoma em relação à sua noção jurídica original"[774].

IV. Em resumo, pode dizer-se que, "tal como acontece com muitas outras instituições (…), também [o mandato político] (tanto na ideia quanto na prática) acabou afinal de contas por ser mais o produto de uma evolução sedimentada pelo tempo do que o resultado de uma isolada deliberação ou vontade teórica"[775].

Com efeito, "a partir do Renascimento (…), as comunidades políticas características da modernidade estruturar-se-ão, não em torno de um princípio matricial de pluralidade de poderes, mas, pelo contrário, em torno de uma ideia constitutiva de *unicidade do poder político estadual*, válido para um povo sediado num certo território; e uma tal estrutura só poderá vir a afirmar-se historicamente através da destruição do mundo plural da Idade Média (…). Este processo de destruição da pluralidade política medieval (…) foi-se (…) dando de modo diferente, no continente europeu e [em Inglaterra (…). Neste último caso, a *Glorious Revolution* selou um processo de transformação gradual das instituições antigas em verdadeiros Parlamentos modernos, sem que houvesse uma só – e decisiva – ruptura revolucionária (…); no universo do constitucionalismo [da Europa] continental, as rupturas históricas estão bem visíveis nos textos revolucionários. Daí que fosse necessário – tanto na França de 1791 quanto em Portugal de 1822 – que as Constituições estabelecessem expressamente que «os representantes eleitos nos departamentos não serão representantes de um departamento em particular, mas da nação inteira, não lhe podendo ser conferido qualquer mandato"[776].

Isto significa, portanto, que "a representação política na acepção rigorosa do termo, e não meras instituições representativas sectoriais ou parcelares, radica (…) historicamente, na confluência de dois fenómenos: a afirmação da unidade política

[771] *Idem, Ibidem*, pp. 232 e 233.
[772] Idem, Ibidem, p. 233.
[773] Cfr., *infra*, n.º 79.4, II.
[774] Geraldo M. Júnior, *Política & Cidadania*, p. 231.
[775] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 235.
[776] M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 237 e 238.

correspondente ao Estado moderno e a passagem do absolutismo ao liberalismo. A nova forma de governo – a representativa –, surge conexa com o novo regime, o liberal"[777].

IV. Em todo o caso, antes de terminar o séc. XVIII, a doutrina da representação política "sofre a sua primeira grande contestação [com] J. J. Rousseau: «A soberania não pode ser representada pela mesma razão por que ela não pode ser alienada: ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa; ela é a mesma ou é outra, não há meio termo. Os deputados do povo não são, portanto, e não podem ser seus representantes; eles apenas são seus comissários, e não podem, por si, concluir nada definitivamente. Toda a lei que o povo em pessoa não ratifique é nula; não é lei. O povo inglês pensa ser livre, mas engana-se; só é durante a eleição dos membros do Parlamento; e logo que estes são eleitos, fica sendo escravo, não é nada. Nos curtos momentos da sua liberdade, usa-a de tal modo que merece perdê-la»"[778].

No fundo, "J. J. Rousseau liga as ideias de representação ao feudalismo, pois nas antigas repúblicas ela não existia, e propugna um sistema, que possa reunir «a autoridade exterior de um grande povo com a polícia adequada e a boa ordem de um pequeno Estado»: tal viria a ser a forma de governo democrático radical ou comissarial da Constituição (…) francesa de 1793"[779]/[780].

50.1.3. A teoria da separação dos poderes

I. Sem prejuízo do reconhecimento de alguns antecedentes históricos de *limitação do poder* nas magistraturas clássicas da Grécia e de Roma e, mais tarde, no *Estado estamental*[781], a verdade é que as *primeiras* concepções *modernas* de *separação* de poderes e de *separação e interdependência* dos poderes vêm "desde os sécs. XVII e XVIII, em reacção contra o absolutismo monárquico e associada à filosofia política iluminista e liberal"[782].

Para John Locke, "haveria um poder legislativo, um poder executivo, um poder federativo respeitante às relações internacionais[783] e, na linha do constitucionalismo inglês, a prerrogativa[784] (que podemos equiparar à função governamental)"[785]. Mas o Autor "não propugnava uma completa divisão de poder, visto que entendia que o poder

[777] Jorge Miranda, *Ciência Política*, pp. 64 e 65.
[778] J. J. Rousseau ob. cit., p. 111. Mas acrescenta: "não sendo a lei senão a declaração da vontade geral, é claro que no poder legislativo o povo não pode ser representado; mas pode e deve sê-lo no poder executivo, que é apenas a face aplicada da lei". *Idem, Ibidem*, p. 112.
[779] *Idem, Ibidem*, p.113.
[780] Jorge Miranda, *Ciência Política*, p. 70.
[781] Cfr., Jorge Miranda, *Ciência Política*, pp. 95 e 96.
[782] *Idem, Ibidem*, p. 94.
[783] John Locke, ob. cit., pp.163 e ss.
[784] *Idem, Ibidem*, pp.179 e ss.
[785] Jorge Miranda, *Ciência Política*, p. 98.

primordial no Estado era o poder legislativo[786] (o qual determinava as diferentes formas de governo)"[787].

Montesquieu[788], por sua vez, vem distinguir em 1748 entre "três funções essenciais no governo da nação: (…) a de fazer as leis, que pertence ao poder legislativo, a de executar as leis, que pertence ao poder executivo a de aplicar as leis, [em] caso de conflito, que pertence ao poder judicial. Teoricamente, os três poderes não conhecem outra fonte de Direito que não seja a lei"[789].

O Autor "começa por dizer no Liv. XI, Cap. IV (…) que a única maneira de limitar o poder consiste em criar outro poder que o limite; a única maneira de limitar o poder é dividi-lo em diversos poderes que se condicionem, que se limitem reciprocamente[790][:] «para que ninguém possa abusar do poder, é preciso que pela disposição das coisas o poder limite o poder»"[791]. É "isso mesmo vem a ser desenvolvido no [Liv. XI,] Cap. VI (…)[792]: «Em cada Estado, há três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daqueles que dependem do direito civil», [a] que ele próprio vai chamar poder judicial»"[793].

Isto significa, para Montesquieu, que "a liberdade pressupõe a limitação do poder (…), sendo necessário que «o poder limite o próprio poder»[794], razão pela qual a separação entre os poderes legislativo, executivo e judicial se torna condição de liberdade: se numa mesma pessoa ou num mesmo corpo de magistratura se reúne o poder legislativo e o poder executivo a liberdade está perdida, o mesmo sucedendo se o poder de julgar não está separado do poder legislativo e do poder executivo"[795].

No entanto, "se a separação de poderes é condição de liberdade em Montesquieu, o certo é que a verdadeira limitação do poder, sem se alcançar através de uma formulação rígida da separação de poderes, exige, bem pelo contrário, segundo a

[786] John Locke, ob. cit., p. 168, afirma expressamente: "enquanto o governo subsistir, o *legislativo é o poder supremo*, em todos os casos".
[787] Jorge Miranda, *Ciência Política*, p. 98.
[788] Montesquieu, ob. cit.
[789] John Gilissen, ob. cit., pp. 414 e 415.
[790] Jorge Miranda, *Ciência Política*, pp. 98 e 99.
[791] Montesquieu, ob. cit., Liv. XI, Cap. IV, *apud* Jorge Miranda, *Ciência Política*, p. 99.
[792] Jorge Miranda, *Ciência Política*, p. 99.
[793] Montesquieu, ob. cit., Liv. XI, Cap. VI, *apud Idem, Ibidem*.
[794] *Idem*, *Ibidem*, Liv. XI, Cap. IV, *apud* Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, p. 13.
[795] Segundo Montesquieu, ob. cit, Liv. XI, Cap. VI, *apud* Jorge Miranda, Ciência Política, pp. 99 e 100 "«quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistrados o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não há liberdade, para que não se possa temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado façam leis tirânicas que depois vão executar tiranicamente» [e] «não há também liberdade se o poder de julgar não está separado do poder legislativo e do poder executivo. Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo de magistrados ou do povo exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou os diferendos de particulares»".

fórmula (…) que «o poder limite o próprio poder»: é (…) na conjugação de um equilíbrio entre a separação e a interdependência dos poderes que reside o segredo da limitação do poder. Montesquieu preconiza, neste contexto, um sistema de cooperação mútua entre os diversos poderes, confiando-se a cada um deles (salvo ao poder judicial, entendido como nulo para efeitos políticos) uma *faculté de statuer* e, simultaneamente, uma *faculté d´empêcher*[796] ou, segundo a formulação norte-americana, um sistema de *checks and balances*"[797].

Finalmente, a articulação do princípio segundo o qual a lei é a única fonte de Direito com o princípio do mandato livre e genérico era, de uma maneira geral, realizada do seguinte modo: "a nação, soberana, designa os seus representantes para a governar. Estes representantes, eleitos pelo povo, ou, pelo menos, pelos cidadãos mais qualificados, reúnem-se em assembleias e gozam dos poderes estabelecidos pela lei. Não têm um mandato imperativo; nem são obrigados, pelo menos em teoria, a prestar contas dos seus actos aos eleitores, cada um deles representa a nação no seu conjunto. Os representantes da nação definem, por leis, os direitos de cada um dos indivíduos, direitos imprescritíveis e isentos de qualquer limitação que não decorra dos direitos dos outros cidadãos. Apenas os representantes da nação têm o poder de fixar as regras jurídicas que limitam os direitos dos indivíduos. Não pode, portanto, haver outras regras jurídicas que não sejam as que os representantes votaram livremente por maioria"[798]. Dito de outro modo, "não existe nenhuma outra fonte de direito senão a lei. Consequentemente, os tribunais não podem conhecer senão a lei"[799].

II. De um ponto de vista estritamente político, podemos então concluir o seguinte: "se remontarmos (…) à origem histórica da teoria da divisão de poderes veremos que, na realidade, ela serviu de fundamento ideológico para a limitação do absolutismo por meio da concentração do poder legislativo nas instituições representativas burguesas"[800]. Na verdade, "«o primeiro objectivo concreto da burguesia

[796] Nas palavras de Montesquieu, ob. cit., Liv. XI, Cap. VI, *apud* Jorge Miranda, Ciência Política, p. 101, "«chamo *faculté de statuer* o direito de ordenar por si mesmo ou de corrigir aquilo que tenha sido ordenado por outro. Chamo *faculté d'empêcher* o direito de tornar nula ou anular uma resolução tomada por quem quer que seja. Era nisto que consistia o poder dos tribunos de Roma, embora aquele que tenha a faculdade impedir possa ter também o direito de aprovar, e a aprovação não é outra coisa senão a declaração de que não faz uso da sua faculdade de impedir e deriva dessa faculdade». Assim, "o órgão que tem o poder legislativo deve ter um poder positivo de estatuir leis, mas deve ter também um poder negativo de impedir que os outros órgãos façam [alguma coisa] que ponha em causa os interesses gerais. Da mesma maneira, o órgão que tem o poder executivo deve ter não apenas o poder positivo de estatuir, de fazer a execução das leis, mas deve ter também um poder negativo, de tal modo que não sejam feitas leis contrárias aos interesses gerais. Somente, a respeito do poder judicial (que considera um poder sem relevância política) é que Montesquieu não faz a distinção entre *faculté de statuer* e *faculté d' empêcher*". Jorge Miranda, *Ibidem*, p. 101.

[797] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, pp. 13 e 14. Para o Autor, também é este o sentido acolhido pelo art.º 111.º, n.º 1. *Idem, Ibidem*.

[798] John Gilissen, ob. cit., p. 415

[799] *Idem, Ibidem*

[800] F. Luso Soares, ob. cit., p. 130.

era apoderar-se do poder legislativo, de modo a que a divisão de poderes debilitasse o Poder do soberano (…). Esta solução constitucional só poderia ser, porém, uma fase de transição. A lógica interna da ideia liberal tinha como finalidade submeter o poder executivo aos representantes do povo e, assim, eliminar o Poder do Estado monárquico autoritário. Por isso, o Parlamento vem a constituir a instituição central do Estado liberal»"[801].

III. J. J. Rousseau, porém, "vem opor-se à separação de poderes. J. J. Rousseau admite uma distinção de funções (…) legislativa e executiva. Mas considera que a função legislativa é a única que é soberana, ao passo que a função executiva é uma função intermediária, não soberana, que não tem nenhuma virtualidade de limitar o poder legislativo. Para Montesquieu, o poder legislativo deve ser limitado pelo executivo e vice-versa. [Para] J. J. Rousseau, pelo contrário, o único poder soberano é o poder legislativo. O poder executivo não é um verdadeiro poder soberano; não há mesmo em rigor um poder executivo. Há uma diferença essencial entre esses dois corpos – poder legislativo e executivo. Este último não existe senão pelo soberano e para o soberano. A vontade dominante do príncipe não é e não deve ser senão a vontade geral ou a lei. A sua força não é senão a força pública concentrada nele de tal maneira que possa tirar dessa potência soberana a força, através de qualquer acto absoluto independente. Se acontecesse que o príncipe (governo, órgão executivo) tivesse uma vontade particular mais activa que a do soberano e que a utilizasse para se subtrair à vontade deste[,] haveria dois soberanos e não um só. Ora, nesse momento a união social desvanecer-se-ia e o corpo político seria dissolvido. Para J. J. Rousseau a unidade do corpo social tem que corresponder à unidade de soberania. E esta tem a sua expressão no órgão do poder legislativo. Qualquer órgão de poder executivo tem de ser sempre um órgão secundário ou derivado e que não tem a capacidade de formar uma vontade autónoma em face da vontade do soberano"[802].

50.1.3.1. Concepções doutrinais subsequentes

Vejamos – ainda – duas concepções doutrinais subsequentes, que estão directamente ligadas a este princípio.

I. Segundo Jorge Miranda[803], "em plano diverso (…) acha-se a elaboração de Sièyes em *Qu'es-ce-que le tiers-état?* – obra que é, de cert[o modo], a síntese entre o *Contrato Social* e o *De L'esprit des Lois*, a síntese entre a concepção de soberania popular de J. J. Rousseau e a concepção de separação de poderes de Montesquieu (…). Sièyes (…) aponta a existência de um poder primário e originário dentro do Estado – o poder de que deriva a Constituição, aquele que exprime mais directamente a soberania

[801] Reinhard Kuhn, *apud*, Geraldo M. Júnior, *Política & Cidadania*, p. 229.
[802] Jorge Miranda, *Ciência Política*, pp. 102 e 103.
[803] *Idem, Ibidem*, pp. 103 e 104.

ou que com ela se identifica, o poder constituinte; e este poder antecede, por natureza, os demais poderes do Estado, os poderes constituídos. Ao poder legislativo, um destes poderes, é vedado praticar actos que contrariem as normas decretadas pelo poder constituinte. Todavia, enquanto (…) a distinção proposta por Montesquieu é pressuposto da teoria das formas de governo modernas, a distinção de Sièyes e dos «pais» da Constituição americana só por via imediata e reflexa a ela vem a reconduzir-se; o seu terreno próprio é o da teoria da Constituição".

II. Mais tarde, "já no séc. XIX situa-se a doutrina de Benjamin Constant. [Segundo este Autor, para além dos] poderes legislativo, executivo e judicial, deveria haver um quarto poder a que ele chamou poder neutro (e a que [a] Constituiç[ão] portuguesa de 1826 cham[ou] poder moderador). Partindo da ideia de que os três poderes do Estado, como foram consagrados aquando da Revolução Francesa, poderiam dar lugar a conflitos e paralisar-se, Benjamin Constant preconiza um quarto poder, dirimidor de conflitos, um poder de equilíbrio que arbitraria os litígios entre os outros poderes de Estado, que poria em funcionamento a máquina estadual ou evitaria que ela ficasse paralisada. Seria [ele,] «a chave de toda a organização política», como declarava o art.º 71.º da Carta Constitucional. Na realidade, porém, esse poder neutro, moderador, real (porque atribuído ao Rei também detentor do poder executivo [– cfr., art.º 75.º da Carta] –) era um meio de o monarca recuperar uma parte do poder que perdera com o constitucionalismo"[804].

III. Paulo Otero pergunta a propósito, se "o princípio da interdependência de poderes, consagrado no art.º 111.º, n.º 1, ainda se mostra tributário do pensamento de Benjamim Constant?"[805].

Em sua opinião[806], "naturalmente que, bem longe do modelo inicial ligado à figura do rei e ao princípio monárquico, a existência de um poder moderador, entendido como poder neutro em termos de condução ou gestão de negócios públicos, numa posição de superioridade face às demais estruturas orgânicas e dotado de uma função reguladora de conflitos institucionais, mostra-se perfeitamente compatível com a ideia de interdependência de poderes, podendo entender-se acolhida pela Constituição de 1976 a três níveis:

– Há um poder moderador político, titulado pelo Presidente da República, enquanto garante do «regular funcionamento das instituições democráticas (art.º 120.º);

– Há um poder moderador da conformidade jurídico-constitucional dos actos normativos, confiado ao Tribunal Constitucional (art.º 221.º), enquanto última instância de resolução de todos os conflitos sobre a validade de tais actos;

[804] *Idem, Ibidem*, p.104.
[805] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, p. 15.
[806] *Idem, Ibidem*, p. 16.

– Há (…) um poder moderador garantístico dos particulares e da juridicidade, protagonizado pelo Provedor de Justiça, enquanto autoridade independente, passível de dirigir a todos os poderes públicos recomendações destinadas a prevenir e reparar injustiças (art.º 23.º)".

E conclui: "nesta pluralidade de órgãos em que se distribui o poder moderador se, por um lado, se reforça a interdependência dos poderes, por outro, observa-se a separação que dita nenhuma autoridade ser passível de concentrar em si todo o poder correspondente a uma função do Estado"[807].

III. Silvestre Pinheiro-Ferreira, por sua vez, em *Manual do Cidadão num Governo Representativo*, de 1834, propõe uma divisão em cinco poderes: "o poder legislativo, o poder executivo, o poder judicial, o poder conservador e o poder eleitoral[808] (…). Quanto ao poder conservador não é simplesmente paráfrase do poder moderador de Benjamin Constant, pois que lhe cabe não apenas manter a independência e harmonia dos outros quatro poderes mas também fazer observar os direitos de cada cidadão. Os órgãos dos diferentes poderes exerceriam atribuições de poder conservador e deveria haver ainda uma autoridade especial: o Conselho de Inspecção e Censura Constitucional, composta por cinco membros escolhidos nas eleições gerais nos graus mais elevados da hierarquia civil"[809].

50.1.3.2. A separação dos poderes na evolução do constitucionalismo

Podemos dizer, em síntese, que "o princípio da separação dos poderes foi consagrado em todas as Constituições dos sécs. XVIII e XIX, em obediência ao dogma inscrito no art.º 16.º da DDHC"[810]. Contudo, "no séc. XX, as transformações ocorridas nas relações entre Estado e Sociedade, o peso da Administração Pública de prestação, as crises económicas, os desafios trazidos por novas ideologias, a inaptidão dos Parlamentos para fazerem face a muitos dos problemas colectivos, as exigências da vida internacional, tudo isso não poderia deixar de afectar o princípio da separação de poderes. De vários quadrantes, vai-se preconizar a sua superação. Cientificamente insustentável, ele não seria mais politicamente adequado (…). E até em regimes pluralistas, se sentiria a necessidade de repensar todas as questões, muito particularmente por causa, das delegações ou autorizações legislativas, das leis de bases e de outras figuras, por causa da actividade internacional do Estado e por causa de situações de excepção ou de urgência (…). A despeito de tudo, no entanto, a experiência

[807] *Idem, Ibidem*.

[808] A ideia de um "poder eleitoral" foi retomada por Manuel Rodrigues, *Cidadão Eleitor: o quarto poder democrático*, Lisboa, 1995, especialmente, pp. 51 e ss.

[809] Jorge Miranda, *Ciência Política*, pp. 105 e 106.

[810] No entanto, este princípio "não foi (…) consagrado da mesma maneira [e] com a mesma rigidez". *Idem, Ibidem*, p. 107. Sobre a concretização do princípio nas Constituições francesas e americana, cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 107 e 108.

do séc. XX mostra que se a separação de poderes já não pode ser adoptada tal como no Estado liberal, ela continua a ser válida, pelo menos [em certos] termos"[811].

50.2. Caracterização sumária

I. Nas palavras de Jorge Miranda[812], "a tese do governo representativo (…), que ving[ou] com as grandes revoluções dos sécs. XVIII e XIX ou que, sem revolução, [foi] adoptada em alguns países onde se consegu[iu] fazer a experiência de reformas e de transições pacíficas[, pode caracterizar-se por um conjunto componentes que, nessa época, eram principalmente as seguintes: (…) a soberania nacional ou princípio de que o poder reside (…) potencialmente (…) no povo, na nação entendida como colectividade distinta dos indivíduos que a constituem[813]; (…) a incapacidade da nação (…) exercer o poder e, por conseguinte, a necessidade de o «delegar» em representantes por ela periodicamente eleitos, [os] únicos que o podem assumir[814]; (…) o sufrágio restrito, só tendo direito de participação política os que tenham responsabilidades sociais (pelas funções exercidas ou pela propriedade); (…) a natureza puramente designativa da eleição, destinada apenas à selecção dos governantes entre os cidadãos mais aptos; (…) a autonomia dos representantes relativamente aos eleitores (…), em virtude da natureza da eleição, do princípio de que representam toda a nação, e não só os círculos por que são eleitos, e da proibição do mandato imperativo; [e] a limitação dos governantes pelas regras da separação dos poderes e pela renovação periódica através das eleições".

Isto significa, em síntese, que "o pressuposto fundamental da [representação política,] vista na sua forma original (…), é que não seja o povo a governar e a exercer directamente o poder político, mas sim que eleja periodicamente os seus representantes e governantes para os diversos órgãos electivos (…). Deste modo, a participação política dos cidadãos está confinada à escolha e responsabilização das elites políticas supostamente instruídas e melhor preparadas para [defenderem, com autonomia e em liberdade,] os valores da comunidade (…), ou seja, não estando institucionalmente condicionados pela vontade dos eleitores após o acto da eleição, mesmo que a opinião posterior destes não coincida ou se afaste do entendimento e posição dos eleitos. Só assim se garante um exercício aparentemente livre do mandato representativo, evitando igualmente que grupos de interesses organizados e facções possam converter a governação de um país numa disputa de interesses particulares e corporativos"[815].

---

[811] *Idem, Ibidem*, pp. 108 e 109.

[812] Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 15 e 16. Cfr., *Idem*, *Ciência Política*, pp. 70 e 71.

[813] Cfr., art.º 26 da Constituição de 1822; art.º 33.º da Constituição de 1838; e art.º 5.º da Constituição de 1911.

[814] O art. 104.º da Constituição de 1822 estabelecia que a "lei é a vontade dos cidadãos declarada pela unanimidade ou pluralidade dos votos dos seus representantes juntos em Cortes".

[815] M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 361.

II. Para concluir, recordemos o que James Madison entendia ser um dos "grandes pontos de diferença entre uma Democracia e uma República"[816]/[817] – "a delegação do governo, na última, a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos restantes"[818]. A explicação do Autor *começa* por surpreender: "o efeito [desta] diferença é (…) refinar e ampliar os pontos de vista do público, filtrando-nos através de uma assembleia escolhida de cidadãos, cuja sageza pode discernir melhor o verdadeiro interesse do seu país, e cujo patriotismo e amor da justiça terá menor probabilidade de sacrificar esses interesses a considerações temporárias ou parciais. Com tais normas, pode muito bem acontecer que a opinião pública, expressa pelos representantes do povo, seja mais consonante com o bem público do que se fosse expressa pelo próprio povo reunido para o efeito"[819]. Mas *termina* da melhor maneira: "por outro lado, o efeito pode ser inverso. Os homens de temperamento faccioso (…), com desígnios sinistros, podem, por meio da intriga, da corrupção ou de outros meios, começar por obter os sufrágios, e em seguida trair os interesses, do povo"[820].

51. A forma de governo democrática representativa

51.1. Caracterização

Pode dizer-se que a forma de governo democrática representativa é, *de certa maneira*, um produto da evolução do governo representativo clássico ou liberal. Com efeito, "as grandes transformações do Estado e da Sociedade, na passagem do séc. XIX para o séc. XX e ao longo deste século, levam a que o governo representativo ceda o lugar à democracia representativa, dela distinta nas ideologias e nas tensões a que dá vazão, a despeito da continuidade de princípios e da coincidência formal de institutos. E é neste contexto que se vão inserir as reformas do Estado Social (…). As traves mestras desta (…) forma de governo [são:] a soberania nacional entendida agora não tanto como princípio de legitimidade quanto como princípio de titularidade do poder no povo; (…) a possibilidade de ter o povo, sujeito do poder, uma vontade actual ou conjectural, jurídica e politicamente eficaz; (…) a concorrência da vontade do povo, manifestada pelo colégio de todos os cidadãos com direitos políticos, com a vontade manifestada pelos órgãos governativos de carácter representativo – (…) a nível do Estado [e] a nível local e regional; (…) a eleição como servindo não apenas para a escolha dos governantes (dos titulares dos órgãos da função política) mas também para a escolha de grandes opções programáticas; [e] o sufrágio universal e (…) o papel do partido político"[821].

---

[816] J. Madison, *O Federalista n.º 10*, *in* A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, ob. cit., pp. 123 e 124. Cfr., *supra*, n.º 50.1.2, II.

[817] Com efeito, "o termo «república» era usado com maior frequência para se referir ao que nós hoje nos sentiríamos mais inclinados a denominar de «democracia representativa»". Robert Dahl, ob. cit., p. 18.

[818] J. Madison, *O Federalista n.º 10*, *in* A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, ob. cit., p. 123.

[819] *Idem, ibidem*, p. 124.

[820] *Idem, Ibidem*.

[821] Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 17. Cfr., *Idem*, *Ciência Política*, pp. 73 e 74.

51.2. Consagração constitucional

Entre nós, "a Constituição de 1976 institucionalizou (…) a democracia representativa, pois: (…) declara a República (…) um Estado de *Direito Democrático* – fundado na soberania popular e no pluralismo político (art.º 2.º); [determina] que a soberania *reside* no povo (art.º 3.º, n.º 1) e que o poder *pertence* ao povo (art.º 108.º); (…) estabelece que o povo exerce o poder político através do sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico (arts. 10.º, n.º 1, e 49.º, n.º 1); (…) prevê a eleição, de acordo com este princípio, do Presidente da República, dos deputados à Assembleia da República (…); [e] prescreve que os partidos concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular (arts. 1.º, n.º 2, e 51.º, n.º 1)"[822].

52. A forma de governo de governo em vigor

I. N. Bobbio[823], afirma que "a expressão «democracia representativa» significa genericamente que (….) as deliberações que dizem respeito [a toda a] colectividade, são tomadas não directamente por [todos] aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade. Ponto e basta". Para demonstrar a falácia deste *significado genérico*, temos de começar por substituir o «ponto e basta» por um *ponto e vírgula*. Na verdade, a maior parte das pessoas que governa não é designada por eleições; não é eleita nem para esse, nem para qualquer outro fim; não possui, desse ponto de vista, qualquer legitimidade de título[824]. O que a democracia representativa significa, *em geral*, é que *as decisões que respeitam a uns quantos* – poucos ou muitos – ou a *todos são tomadas por alguns, muito poucos*; e *em especial*, também não significa mais do que isso.

II. Seja como for, a forma de governo do sistema político contemporâneo tem subjacente "os mais importantes postulados da *teoria democrática representativa* – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes" [825] . Mas acolhe, também, alguns institutos da chamada *democracia participativa* – que preferimos designar pela expressão *enclaves participativos* –, ou seja – *teoricamente* –, "a estruturação de processos que ofereç[e]m aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos"[826]. E, a partir das suas intercepções com o sistema cultural, conta ainda com as *TIC*, os *sistemas informáticos* e as *redes de computadores*[827] que, tanto de

[822] *Idem*, *Manual*, T. VII, pp. 64 e 65.
[823] N. Bobbio, *O Futuro da Democracia*, p. 56.
[824] Cfr., *infra*, n.º 59.2.
[825] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 288.
[826] *Idem, Ibidem.* Cfr., Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., anot. XIV ao art.º 3.º, p. 212.
[827] Cfr., *supra*, n.º 39 e ss.

Direito como de facto, são condicionadas e condicionantes, respectivamente pelas e das *instituições* da forma de governo democrática representativa e dos enclaves participativos.

Vejamos de seguida, os principais alicerces institucionais da forma de governo do sistema político português.

Secção II – Os alicerces institucionais da forma de governo em vigor

53. Razão de ordem

Os alicerces institucionais da forma de governo em vigor são – como já indicámos[828] – de natureza democrática representativa (Subsec. II) – a *separação de poderes* (Div. I); a *soberania do povo* (Div. II); a *legitimidade* (Div. III); a *participação política* (Div. IV); a *representação partidária* (Div. V); o *mandato partidário* (Div. VI); o *princípio maioritário* (Div. VII); o *Estado-de-partidos* (Div. VIII); e a *responsabilidade política* (Div. IX) – e de natureza *participativa* (Subsec. II) – que designamos, *enquanto conjunto*, pela expressão *enclaves participativos*.

Subsecção I – Os alicerces democráticos representativos

Divisão I – A separação de poderes

54. Noção

A forma de governo vigente pressupõe uma *separação entre governantes e governados*; entre a *elite* que detém o poder e a *não elite*; entre a minoria dos representantes e a maioria dos representados. Trata-se de um dos seus alicerces essenciais porque, dito pela negativa, "não há representação política (…) quando os governados tendem a ser, simultaneamente, governantes"[829].

---

[828] Cfr., *supra*, n.º 48, IV.

[829] Jorge Miranda, *Manual*, T.VII, pp. 69 e 70. O princípio da separação de poderes *entre os que governam*, tem que ver com o *sistema de governo* e não com a *forma de governo*. Cfr., *supra*, n.º 4, I. Nesse sentido, Jorge Miranda, *ibidem*, p. 82, distingue "o exercício do poder pelo povo através das eleições e o exercício do poder pelos governantes". No que a estes diz respeito, existe uma "necessidade de equilíbrio entre os órgãos electivos" (*Idem, Ibidem*) cujas implicações básicas são – segundo o Autor, *Ibidem*, pp. 82 e 83 –, designadamente as seguintes: "pluralidade de órgãos da função política, cada qual com competência própria (incluindo de auto-organização) e não podendo nenhum ter outra competência além da fixada pela norma jurídica; (…) primado de competência legislativa do Parlamento enquanto assembleia representativa, de composição pluralista e com procedimento contraditório e público; (…) independência dos Tribunais com reserva de jurisdição; (…) criação de mecanismos de fiscalização e

55. Classificações

Para *distinguir* e *arrumar* as pessoas por dois ou mais termos de classificação, utilizam-se critérios de natureza muito diversa. É por intermédio desses critérios que podemos distinguir, designadamente entre cidadãos, metecos e escravos[830]; clero, nobreza e povo; burgueses e proletários[831]; Bacharéis e futricas[832]; "cérebros de três espécies, os que compreendem as coisas por si próprios (…), os que as compreendem quando lhas ensinam (…) e os que nem por si mesmos nem por ensinamento de outrem compreendem nada"[833]; alfas, betas, gamas, deltas e epsilões[834]; pessoas inactivas, conformistas, reformistas, activistas e contestatárias[835]; os que fazem parte do problema, da solução e da paisagem; e identidades legitimadoras, de resistência e de projecto[836].

Seja qual for, porém, o critério utilizado para estabelecer uma distinção entre as pessoas, o que a generalidade dos Autores não contesta, em especial quando a discussão diz respeito *à forma de governo*, é que a *divisão* das pessoas por classes[837],

---

controlo interorgânico (e intraorgânico), sejam de mérito ou de legalidade e constitucionalidade; (…) divisão pessoal de poder, através de incompatibilidades de cargos públicos; [e] divisão temporal, através da fixação do tempo de exercício dos cargos e de limitações à sua renovação, e divisão político-temporal, por meio da previsão de durações diferentes dos mandatos e de não acumulação das datas das eleições dos titulares de órgãos representativos". Mas, como teremos oportunidade de ver, de Direito e de facto, a maior parte destas implicações *são*, apenas, *aparentes*. Cfr., *infra*, Cap. II, *passim*.

[830] Cfr., *infra*, n.º 117.

[831] Cfr., K. Marx, *Manifesto do Partido Comunista*, *Manifesto do Partido Comunista in* Manuel Braga da Cruz, ob. cit., pp. 61 e s.

[832] Assim, "Bacharéis são os políticos, os oradores, os poetas, e, por adopção tácita, os capitalistas, os banqueiros, os altos negociadores. *Futricas* são os carpinteiros, os trolhas, os cigarreiros, os alfaiates... O Bacharel, tendo a consciência da sua superioridade intelectual, da Autoridade que ela lhe confere, dispõe do mundo; ao *futrica* resta produzir, pagar para que o Bacharel possa viver, e rezar ao Ser Divino para que proteja o Bacharel. O Bacharel, sendo o Espírito, deve impedir que o futrica, que é apenas a Matéria, aspire a viver como ele, a pensar como ele, e, sobretudo, a governar como ele. Deve mantê-lo portanto no seu trabalho subalterno, que é o seu destino providencial. E isto porque um *sabe* e o outro *ignora*. Esta ideia de divisão em duas classes é salutar, porque assim, educados nela, os que saem da Universidade não correm o perigo de serem contaminados pela ideia contrária – ideia absurda, ateia, destruidora da harmonia universal – de que o futrica pode saber tanto como sabe o Bacharel. Não, não pode: logo as inteligências são desiguais, e assim fica destruído esse princípio pernicioso da igualdade das inteligências, base funesta de um socialismo perverso. Como pode realmente o homem que todo o dia trabalhou no seu tear, e à noite, depois do caldo de couves, dormiu do sono brutal da fadiga física, participar do governo da coisa pública – como esse outro homem que conhece as línguas, tem os princípios da Introdução aos três reinos, estudou o Direito Romano, se penetrou do Direito Canónico, leu os poetas do século, discutiu as leis no Parlamento, fez administração nas Secretarias?". J. M. Eça de Queiroz, *O Conde D´Abranhos*. *Notas Biográficas por Z. Zagalo*, *in* J. M. Eça de Queiroz, *O Conde D´Abranhos*. *Notas Biográficas por Z. Zagalo* e *A Catástrofe*, Porto, s. d., pp. 57 e ss.

[833] N. Maquiavel, *O Príncipe*, Comentado por Napoleão Bonaparte, 5.ª ed., Mem Martins, 2009, p. 121.

[834] Cfr., Aldous Huxley, ob. cit., p. 78.

[835] D. Della Porta, ob. cit., p. 93.

[836] Cfr., *infra*, n.º 135.

[837] Cfr., Alessandro Cavalli, *Classe*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 1, pp. 169 e ss.

agrupamentos ou categorias, constitui um dos alicerces da *estabilidade* do sistema político, sobre a qual está edificado tudo o resto[838].

Vamos debruçar-nos sobre duas dessas classificações de pessoas: a que distingue a *elite* da *massa*; e a que estabelece a separação entre as *pessoas que governam* e as *pessoas que não governam*.

55.1. A elite e a massa

As *teorias democráticas elitistas* assentam, no seu conjunto ou globalmente consideradas, nalgumas ideias fundamentais que vamos enunciar do seguinte modo:

1.ª – Existe uma desigualdade *natural ou intrínseca* entre as *pessoas*, sendo que a *minoria é dotada* e a *maioria não*[839] – a maior "parte da Humanidade é, portanto, estúpida *a priori*"[840];

2.ª – Só as *minorias competentes* têm condições para se *organizar*[841];

---

[838] Cfr., Aldous Huxley, ob. cit., p. 78.

[839] É preciso ter em atenção que "a palavra «natureza» é crucial: para o elitismo, a desigualdade é um facto *natural*. Isto está na raiz da atracção que o pensamento elitista tem sobre aqueles que ocupam posições de elite. Em vez de estarem nessas posições como fruto do acaso, de contingências ligadas à estrutura da Sociedade, seriam recompensados [pelos] seus méritos intrínsecos. (…) A fruição estética é extremamente importante para gerar esse sentimento de superioridade: o intelectual que lê Proust e ouve Bach menospreza a massa que consome programas de auditório e livros de auto-ajuda. Isso seria fruto de uma sensibilidade mais apurada, inata. Há um poema de D. H. Lawrence [s. o. i.] que reflecte bem essa postura; um dos versos afirma: «A vida é mais vívida em mim do que no mexicano que conduz [a] minha carroça». Não é (como poderia ser) uma discussão sobre a desigualdade social, sobre os bens materiais e culturais a que D. H. Lawrence tinha acesso, e que enriqueciam [a] sua vida, e o carroceiro não. É uma exaltação da própria superioridade intrínseca, como o inicio do poema deixa claro, comparando a «vividez» da vida em diversas espécies animais e vegetais (…). É muito mais gratificante, para o indivíduo que pertence à elite, olhar para o empregado de balcão] (…), para o operário, para o engrax[ador], e pensar «(…) como (…) sou superior»[,] do que reflectir que um pequeno acidente de percurso poderia inverter as posições". Luís F. Miguel, *A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo*, *in* DADOS - Revista de Ciências Sociais, Vol. 45, n.º 3, Rio de Janeiro, 2002, pp. 486 e 487. De um ponto de vista *político*, as teorias elitistas *não democráticas* consideram, nomeadamente que "negando a Autoridade do indivíduo e substituindo-a pela soma da massa presente em qualquer tempo, o princípio parlamentar do consentimento da maioria peca contra o princípio basilar da aristocracia na natureza". Eduardo Frias, *1000 Pensamentos de Adolf Hitler. Escolhidos e Ordenados por Eduardo Frias*, Lisboa, 1941, p. 63.

[840] Sousa Lara, *A Grande Mentira. Ensaio sobre a Ideologia e o Estado*, Lisboa, 2004, p. 9.

[841] Nesse sentido, diz-se: "a existência de uma classe dirigente é inevitável [porque] o domínio da minoria sobre a maioria é uma constante universal (…). A [organização, é a] chave para entender esse fenómeno[.] A minoria é organizada, enquanto a maioria, justamente por ser tão numerosa, está fadada à desorganização. Se quiser [organizar-se], precisará [de] constituir uma minoria dirigente dentro de si. O facto de ser organizada[,] torna (…) a minoria *mais numerosa* do que a maioria (…). Ou seja, o membro da maioria que se insurgir estará sempre isolado contra a classe dirigente, que age em bloco". Luís F.

3.ª – A massa – a *maioria* de pessoas que não só *não tem poder*, ou não tem um poder politicamente *relevante*, como *não está organizada*, ou está organizada pelos que participam do poder da classe dominante, encontrando-se, portanto, ao seu serviço[842] –, ainda que não seja qualificada como *oligofrénica* ou *mentalmente atrasada*, *não consegue governar*; e

4.ª – A maioria das pessoas *deve participar* no processo democrático para *escolher* através do *voto*, de entre várias minorias concorrentes, a minoria organizada e competente que a vai governar[843].

E não obstante, entre nós, o *normativismo* constitucional não acolhe a teoria elitista da democracia[844].

Miguel, ob. cit., p. 495. No que respeita à organização como fonte de poder, cfr., John K. Galbraith, ob. cit., pp. 77 e ss.

– *Como impedir que as pessoas se organizem políticamente?*

Assim: "«para impedir que o povo descubra por si uma qualquer nova linha de acção política, trataremos de mantê-lo distraído com várias formas, divertimentos: jogos gímnicos, passatempos, paixões de vários géneros, restaurantes, e convidá-lo-emos para competirem provas artísticas e desportivas… Encorajaremos o amor pelo luxo desenfreado e aumentaremos os salários, mas isso não trará benefício ao operário, porque, simultaneamente, aumentaremos o preço dos produtos mais necessários, com o pretexto dos maus resultados dos trabalhos agrícolas. Minaremos as bases da produção, semeando os germes da anarquia entre os operários e encorajando-os ao abuso do álcool. Procuraremos dirigir a opinião pública para toda a espécie de teorias fantásticas que possam parecer progressistas, ou liberais»". Umberto Eco, *O Cemitério de Praga*, pp. 525 e 526.

[842] Cfr., N. Bobbio, *Elites, Teoria das*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 1, p. 391.

[843] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 1411 e 1412, escreve a este respeito o seguinte: "partindo do conceito de democracia desenvolvido por J. Schumpeter (…) – a democracia como *método* (e apenas método) de obter o apoio do povo pela concorrência –, a teoria elitista aceita que a democracia é uma *forma de domínio*. Distinguir-se-ia das outras formas de domínio pelo facto de nela se verificar uma concorrência para o exercício do poder: os governados, de tempos a tempos, através do voto, decidiriam qual a elite concorrente que deveria exercer o poder. No modelo da teoria elitista (diversamente formulado pelos seus adeptos, como Robert Dahl, G. Sartori, Berelson, Lipset, Kornhauser, E. Schatsschneider), podem assinalar-se vários elementos caracterizadores: (l) na escolha das políticas alternativas, as camadas não-elitistas não participam activamente, podendo apenas apoiar ou rejeitar o programa das elites; (2) a limitação às elites das escolhas políticas é uma condição de sobrevivência do sistema democrático, ameaçado pelo excesso de perfeccionismo, pela demagogia democrática e pelo princípio da maioria; (3) as elites profissionais, para conseguir a estabilidade do sistema, esforçam-se por defender também os interesses das não-elites; (4) a reserva da Política às elites é uma defesa contra o *working-class authoritarianism* (…), pois só as elites, em virtude de um intensivo processo de «socialização» (cultura política), garantem o processo liberal e democrático. Das considerações precedentes resulta (…) que as teorias elitistas manifestam profunda desconfiança em qualquer política de autodeterminação através da participação popular activa. Elas são uma espécie de síntese de uma pretensa teoria democrática com uma *teoria das elites de poder* (no (…) sentido de G. Mosca e V. Pareto): democracia não é poder do povo, mas poder das elites para o povo que se limita a escolher as elites".

[844] Sucede, porém, que ainda segundo Gomes Canotilho, *Ibidem*, pp. 1412 e 1413, "a teoria elitista da democracia (…) não corresponde (…) ao sentido do princípio democrático na CRP (…): (…) detecta-se na CRP a ideia de que a vitalidade democrática não assenta na «circulação de elites», mas (…) na participação permanente, aberta e variada do povo na resolução dos problemas nacionais (cfr., art.º 9.º, al.

Neste número, vamos apreciar e criticar as *duas primeiras* ideias. Mais para a frente, teremos de oportunidade de contrariar a *última*[845] e de tentar demonstrar, teoricamente, o modo de ultrapassar a *terceira*[846].

55.1.1. A desigualdade

I. Nos domínios da primeira ideia, M. Proença de Carvalho, afirma que "o político não tem de ser um grande intelectual, um grande pensador, ou tão-só um erudito, [mas] carecerá, no mínimo, de uma inteligência, cultura e sensibilidade acima da média, para além de arcaboiço psicológico"[847].

Não nos parece, porém, que se possa dizer que os políticos, só porque o são, sejam também, *globalmente considerados*, pessoas com tais atributos.

No que respeita, à pretensa inteligência acima da média, estamos em crer que se realmente a possuíssem, já teriam exibido os certificados que – obtidos mediante a realização de exames ou, como agora é usual entre nós, por *equivalência* – atestassem o respectivo quociente; se, pelo contrário, tivessem que a demonstrar, a Política estaria com toda a certeza entregue a outras pessoas.

– E quanto à "cultura e sensibilidade acima da média" e ao "arcaboiço psicológico"?

Sobre isso, o que não faltam são registos de imagens deliciosas "de violaç[ões] de um dever de decoro, [designadamente como] expressão contrária a uma regra (…) constitucional[, como, p. ex., as] de um ministro que, em plena sessão parlamentar, usando os dedos faz um gesto (…) buçal dirigido a um deputado [ou as de] um titular de um cargo político que desfila num corso de carnaval com trajes menos

---

c); (…) contra o «bloqueamento» das decisões, pelas elites, dos problemas nacionais (…) a CRP atribui relevo à participação política (cfr., arts. 48.º, n.º 1, 55.º, n.º 1, 115.º, 263.º, 267.º); (…) o princípio democrático não pode assentar ou continuar a assentar ([de acordo com] a ideia antidemocrática do liberalismo) numa desconfiança em relação ao povo e na criação de modelos teóricos ou explicativos da protecção das elites perante as «massas» (…), pois o *telos* da democracia é autodeterminação do homem através da participação política dos cidadãos e não apenas das elites (art.º 9.º, n.º 2, al. c))[;] o princípio democrático é entendido como um processo de democratização para cuja realização a lei constitucional atribui importante papel ao princípio participativo (contra a ideia do Autoritarismo da classe operária defendida pela teoria elitista); (…) a CRP reconhece e garante um amplo catálogo de direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores (cfr., arts. 53.º e ss.), assegura a participação dos trabalhadores» na gestão das unidades de produção do sector público (art.º 89.º), coloca a «participação das organizações representativas dos trabalhadores e das organizações representativas das actividades económicas na definição das principais medidas económicas e sociais» (art.º 80.º, al. g))".

[845] Cfr., *infra* n.º 155, I e II.

[846] Cfr., *infra* Cap. IV, *passim*.

[847] M. Proença de Carvalho, ob. cit., p. 19.

apropriados"[848]. Quem quiser encontrar exemplos de comportamentos insultuosos protagonizados por deputados, sabe que "os diários da Assembleia da República estão mais que bem servidos"[849]. De resto, existem muitos políticos, aparentemente a maioria, que, *entre os seus pares*, não são reconhecidos como fazendo parte da respectiva elite[850]. Não nos causa estranheza. Pois se até há deputados que, por terem *dificuldades* de expressão oral, acabam por *atrapalhar* o desempenho profissional do pessoal administrativo, que é como quem diz, das pessoas *da não elite*[851].

II. Dito isto – e remetendo para nota considerações acerca das *simbologias da subserviência* [852] –, vamos afirmar que enquanto os *métodos quantitativos* não demonstrarem empiricamente a excelência da opinião deste Autor – a quem temos de reconhecer o mérito de demonstrar que "«o humano desfigurado encontra sempre espelhos que o fazem perfeito»"[853] –, continuaremos a ter por certo que a nossa *convicção* nesta matéria possui, pelo menos, o mesmo valor: os políticos são pessoas que, *presumivelmente*, possuem as características *transversais* à generalidade das pessoas; haverá, certamente, quem seja, v. g., muitíssimo inteligente e haverá com igual certeza, quem, reunindo algumas outras características, inclusive com interesse *criminal*, não o seja. E é atendendo a essas *outras* características que, pelo menos nisto, Marcello Caetano – em carta dirigida a Veríssimo Serrão – continua actual: "«clamando que são eleitos pelo voto popular, vemos alçados ao poder analfabetos, traidores e

[848] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, p. 203.

[849] Rui Pedro Antunes, *Histórias do arco de São Bento*, *in* Diário de Notícias, O Estado do Parlamento e as Contas da Presidência da República, Lisboa, 2011, p. 122.

[850] Existe um "elevado grau de competição no que concerne à ocupação de posições de poder no interior do Parlamento: presidência vice-presidência da Mesa, administradores responsáveis pela gestão administrativa e financeira da Assembleia (*questeurs*), presidência e vice-presidência das comissões, presidência e vice-presidência dos grupos políticos (…) [.] Dado o reduzido número e a dificuldade de acesso a estes lugares, a maioria dos deputados limita-se ao papel de *backbencher*, o que se torna evidente se consideramos «quem faz o quê» no interior do Parlamento francês. Para melhor ilustrar esta realidade (…) usámos um indicador simples que nos permitiu agrupar os deputados em três categorias segundo o seu nível de responsabilidade política: 1) a elite parlamentar, que compreende os deputados que ocupam duas dessas posições [5,4%]; 2) um grupo intermédio, que abrange os deputados que ocupam apenas uma dessas posições [9,0%]; e 3) os *backbenchers*, que não são titulares de nenhuma dessas posições ou lugares de poder [85,6%] (…). Por mais simplista que possa parecer, há que reconhecer que esta análise revela que apenas uma minoria dos deputados ocupa posições de poder o interior do Parlamento". Olivier Costa e Eric Kerrouche, *Os deputados franceses e os «papéis representativos»*, *in* André Freire e J. M. Leite Viegas (Organiz.), Representação Política, pp. 153 e 154. Cfr., Sónia Simões, *Os eleitos que a televisão não mostra*, *in* Diário de Notícias, O Estado do Parlamento, pp. 91 e ss.

[851] A certa altura, "a redactora (…) irrompeu do silêncio e atirou: «Sabe, hoje qualquer um é deputado. Fala-se pior do que há uns anos, e isso dificulta-nos muito o trabalho»". Carlos D. Santos, *Os "espaços" perdidos do Parlamento*, *in* Diário de Notícias, O Estado do Parlamento, p. 114.

[852] "Aproximou-se da estatueta (…).

– Não lhe parece espantoso que as pessoa, noutros tempos, tolerassem tipos como este? E que, além de os tolerar, também lhes prestassem culto? Que espírito servil o deles, não acha?

– É evidente …". Evgueni Zamiatine, ob. cit., p. 33.

[853] F. de Sade, (s. o. i.), *apud* A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, p. 18.

desonestos que conhecemos de larga data. Alguns nem serviam para criados de quarto e chegam a presidentes de Câmara, a deputados e mesmo (…) a Ministros»"[854].

III. Mas a *questão nuclear é outra*. Não discutindo agora a legitimidade *do título*, mas sim a *do exercício*[855], que dizer dos *conhecimentos técnicos* dessas pessoas para, *legitimamente*, poderem *decidir por todas as outras*? Admitindo até que as tenham, poderá um deputado, ainda que seja um sábio em *meia dúzia* de domínios, opinar e decidir, *com conhecimento de causa*, sobre *todos* os problemas económicos, jurídicos, financeiros, industriais e agrícolas, que são apreciados no Parlamento?[856] É claro que não pode; é humanamente impossível. E, não obstante, é isso mesmo que sucede.

No entanto, tudo isto tem os seus aspectos positivos, ou melhor, *construtivos*. Assim, p. ex., acompanhar as reuniões plenárias da Assembleia da República, através do *Canal Parlamento*, permite constatar a *intemporalidade da dimensão genial* de *alguns* dos nossos *melhores*[857]. E se nem todas as pessoas *sabem*, talvez muitas possam *sentir* que, se as *pessoas que governam* são como *estas* são, então *tudo pode acontecer*.

---

[854]Joaquim Vieira, *Marcello Caetano*, *in* Joaquim Vieira, Fotobiografias do Século XX, p. 186.

[855] Cfr., *infra*, n.º 59.3.

[856] Cfr., Angel J. Cappelletti, ob. cit., p. 20.

[857] Por enquanto, "o modelo português [do Canal Parlamento] é distinto do de outros países, onde as imagens são editadas. «Aqui não passa só aquilo que queremos, passa tudo, não há edição»". Carlos D. Santos, ob. cit., p. 113. É talvez em razão deste *pormenor* que, sempre que o sintonizamos, não conseguimos evitar que nos venham à memória três textos, escritos muitos anos antes dos que são simplesmente governados poderem assistir, por esta forma, às *performances* dos que governam: "é curioso observar quantos homens públicos do nosso país têm [uma] aparência apagada, vazia, abstracta, sonâmbula; e, todavia, eu (…) sei quanto génio habita em segredo naquelas cabeças calvas ou cabeludas, a que os superficiais, não lhes conhecendo as secretas riquezas, acham um aspecto alvar". J. M. Eça de Queiroz, *O Conde D´Abranhos*, p. 74; "«no Parlamento encontram-se as ideias, a fricção das ideias faz saltar faíscas e conduz à evidência»". J. Bentham, s. o. i., *apud* Carl Schmitt, *Democracia e Parlamentarismo*, *in* Diogo P. Aurélio (Coord.), ob. cit., p. 184; "o vosso representante deverá emitir uma opinião, um voto, sobre toda a série variável até ao infinito, de questões que poderão surgir (…). Deverá votar (…) a reforma do ensino universitário, sem nunca ter posto os pés na Universidade (…). Ele que não viu os soldados senão na parada, dividirá os corpos do Exército (…). Protegerá o açúcar e sacrificará o pão. Matará a vinha julga[n]do protegê-la; votará a arborização contra e pastagem e protegerá a pastagem contra a floresta. Tratará a peito a questão dos bancos. Inutilizará um canal por causa de uma estrada de ferro, sem saber muito bem em que parte da França se encontra um e outro. Acrescentará novos artigos ao Código Penal, sem o ter nunca folheado. Proteu omnisciente e omnipotente, hoje militar, amanhã tratador de porcos, e sucessivamente banqueiro, académico, limpador de canos, médico, astrónomo, fabricante de drogas, curtidos de peles ou negociante, segundo a ordem do dia da Câmara, não hesitará nunca. Habituado na função de advogado, de jornalista, ou de orador de reuniões públicas, a falar do que não conhece, votará sobre todas as questões, com a única diferença de que no seu jornal divertia o porteiro, no Tribunal despertava os juízes e os jurados sonolentos e na Câmara a sua opinião será lei para trinta, quarenta milhões de habitantes. E como lhe é materialmente impossível ter uma opinião sobre os mil assuntos em que o seu voto fará lei, passará o tempo a conversar com o vizinho do lado, ou a escrever cartas para aquecer o entusiasmo dos seus «queridos eleitores», enquanto o ministro estiver lendo um relatório cheio de algarismos dispostos para o caso pelo seu chefe de gabinete; e no momento do voto se pronunciará pró ou contra o relatório segundo o sinal do chefe do partido. Assim uma questão de gorduras para porcos ou de equipamento para o soldado não será nos dois partidos (…) senão uma questão de

IV. Percorrendo alguns episódios da História recente, podemos ilustrar a última afirmação.

Em 27 de Setembro de 1968, o Presidente da República, almirante Américo Tomás, chamou para ocupar o cargo de Presidente do Conselho de Ministros, o doutor Marcello Caetano. "Chegara ao seu termo um período de quarenta anos de governo quase absoluto"[858] do homem que, no discurso de tomada de posse, então como Ministro das Finanças, tinha afirmado: "Sei muito bem o que quero e para onde vou (…) que o país estude, represente, reclame, discuta, mas obedeça quando se chegar à altura de mandar". De um homem que, de resto, não era dado a discussões[859]. Pois bem, "a nomeação de Marcelo Caetano – respeitado professor e historiador, cuja carreira política se fizera dentro do regime foi recebida com um misto de esperança, de cepticismo e de medo"[860].

Percebe-se *porquê*. No discurso de tomada de posse do novo Presidente do Conselho, há uma passagem que importa reter: "o país habituou-se durante largo período a ser conduzido por um homem de génio; de hoje para diante tem de adaptar-se ao governo de homens como os outros". Isto deve ter soado a muitos da seguinte maneira: ao tal "homem de génio" que tinha demonstrado saber muito bem o que *queria* para onde *ia* e, sobretudo, como fazer-se *obedecer*, sucedia outro que tinha acabado de afirmar *o contrário*. A partir desse momento, *uns* passariam a ter *fundadas* razões para ter *medo* enquanto *outros*, pelas mesmas razões, a ter *esperança*. Era, para *todos*, um sinal de que, *para o bem e para o mal*, estava a chegar o fim de uma época.

Em todo o caso, é preciso sublinhar que Marcello Caetano possuía a *verticalidade* que faltava a muitos dos homens que o rodearam[861]. E, meia dúzia de anos mais tarde soube *manter a compostura*; não andou fugido pelos telhados dos prédios

---

escaramuça parlamentar. Não quererão saber se os porcos terão necessidade das gorduras e se os soldados não estarão já sobrecarregados (…) – a única questão que os interessa será saber se um voto afirmativo beneficia [o] seu partido. A batalha parlamentar faz-se sobre as costas do soldado, do agricultor, do trabalhador industrial, no interesse do ministro ou da oposição". P. Kropotkin, *Sobre o Governo Representativo ou Parlamentarista*, p. 12. (EE)

[858] A. H. de Oliveira Marques, *Breve História de Portugal*, Lisboa, 1995, p. 640.

[859] Em bom rigor, A. Oliveira Salazar não só não discutia como impedia até que os outros discutissem o que, na altura, ainda tinha algum interesse: "Não discutimos Deus e a virtude. Não discutimos a pátria e a sua História. Não discutimos a autoridade e o seu prestígio. Não discutimos a família e a sua moral. Não discutimos a glória do trabalho e o dever de trabalhar".

[860] A. H. Oliveira Marques, ob. cit., p. 640.

[861] Marcello Caetano reconheceu-o anos mais tarde, no exílio, na já citada carta dirigida a Veríssimo Serrão[:] "«o mais dramático da minha vida hoje é ver como eram maus os meus colaboradores, sem carácter, sem princípios, apenas movidos pela ambição e o apego ao poder»". Joaquim Vieira, Marcello Caetano, *in* Joaquim Vieira, ob. cit., p. 187.

adjacentes ao quartel do Carmo; saiu pela *porta grande* do edifício, por onde horas antes tinha entrado[862].

55.1.2. A organização e a solidariedade

I. No que respeita à segunda das ideias expostas, a teoria das elites, diz-nos que em todas as Sociedades, existe sempre e apenas uma minoria de pessoas organizadas que, por várias formas, detém o poder e uma maioria de pessoas desorganizadas que se encontra privada dele[863].

Vamos então dizer que elite política em *sentido amplo*, é formada pelas pessoas que de forma *organizada interferem* nos *inputs* e nos *outputs* do sistema político e, em *sentido restrito* é constituída pelas pessoas que de forma *organizada*, *ocupam* as sedes ou os centros nevrálgicos do poder *efectivo*, independentemente de ocuparem ou não as sedes do poder *aparente*, tendo por isso mesmo o poder de *decidir* acerca dos *inputs* e *outputs* do sistema político. São apenas estas, as pessoas que verdadeiramente constituem a *classe dirigente*, os *decisores*.

II. Mas a organização, só por si, não consegue explicar na íntegra como é que a minoria consegue dominar a maioria. Temos de ter também em conta, a *solidariedade entre os membros da elite*.

Na verdade, embora existam muitas divergências entre os adeptos desta teoria, todos parecem estar de acordo que uma das causas porque uma minoria consegue dominar um número muito maior de pessoas, está também no facto dos membros da classe política, sendo poucos e mantendo interesses em comum, acabarem por ser sempre solidários entre si, pelo menos no que respeita à manutenção das *regras do jogo*, que permitem, ora a uns, ora a outros, o exercício alternativo do poder[864]. Trata-se de uma *espécie* de solidariedade que, *de certo modo*, não anda muito longe do tipo de solidariedade que temos em vista[865].

---

[862] É nos momentos decisivos que se vê a têmpera dos homens. Marcello Caetano, "mesmo vendo tudo perdido, recusa render-se a um oficial subalterno[, o capitão Salgueiro Maia,] o que na sua mente legalista equivale a deixar cair o poder na rua. Os golpistas promovem então a ida de Spínola ao Carmo, o que Caetano dirá ter evitado um desfecho fatal: «Se o general Spínola não me tivesse ido buscar, estava resolvido a dar um tiro na cabeça»". *Idem, Ibidem*.

[863] Cfr., N. Bobbio, *Elites, Teoria das*, *in* N. Bobbio *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 1, p. 385, col. 1.

[864] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 391, col. 1. Dito de outra maneira: "a classe dominante define-se em termos do seu próprio projecto de acumulação de poder e riqueza. Se é verdade que existem (…) conflitos (…) entre a classe dominante devido a interesses específicos e a competição concreta por controlo de recursos e território, este abrangente projecto que tem como objectivo o controlo do poder e da riqueza sociais, e, portanto, das vidas e relações de todo[s nós], oferece a esta classe um projecto positivo unificado. A classe explorada não possui um tal projecto positivo que a defina. Ao invés, ela define-se em termos do que lhe é feito, do que lhe é retirado" . W. Landstreicher, *A Rede de Dominação*, p. 20.

[865] Cfr., *infra*, n.º 140.

Acrescentamos, que a expressão "exercício alternativo do poder" tem que ser objecto de uma *interpretação extensiva*, de modo a incluir nela todos os membros da classe política que, por estarem, v. g., vinculados a *partidos de oposição*, não têm, em princípio, senão a pretensão de obter assento em alguns, poucos, órgãos do Estado, concretamente na Assembleia da República.

III. O que é preciso reconhecer, juntamente com a organização, é que "os políticos formam uma espécie de clube, partilhando uma cultura que (…) se sobrepõe às divisões partidárias. As amizades, p. ex., são muitas vezes mais calorosas *através* dos partidos do que dentro deles[866]. Certas ideias são sempre dominantes nessa cultura própria dos políticos e algumas podem ser contrárias às opiniões (conhecidas aqui como preconceitos) da população em geral (…). A pena capital, o multiculturalismo e o idealismo internacional são exemplos dess[e género] de ideias (…). Os políticos enquanto classe constituem uma oligarquia, cujas preferências [não estão de acordo] com as da população que governam (…). Quando aumenta divergência entre aquilo que os políticos admiram e aquilo que a população deseja, a cotação geral dos políticos diminui e eles passam a ser reconhecidos mais por tentarem ludibriar o povo do que por representá-lo. E aquilo que era a ambiguidade habitual da política passa, na verdade, a ser um sofisma"[867], despudoradamente *camuflado*[868] nos seguintes termos: "não tenhamos a falta de congruência, entre representados e representantes, como algo absolutamente negativo. Em determinada medida, a *descongruência da representação deve ou pode ser vista como positiva*, já onde tem a ver com a dinâmica progressista da Sociedade. O papel dos partidos ou dos agentes políticos – como especialistas, ao contrário dos representados – também deve ser o de trazer novas ideias, outros

[866] Na verdade, "os políticos (…) realizam carreiras longas, sendo por isso natural encararem os seus adversários políticos como companheiros de profissão, com preocupações e problemas idênticos aos seus, e com os quais terão que negociar a longo prazo". F. Farelo Lopes, *Os Partidos Políticos. Modelos e Realidades na Europa Ocidental e em Portugal*, Oeiras, 2004, p. 144. Escolhemos um exemplo da I República: "na madrugada do dia 19 de Outubro [de 1921, o] Presidente do Ministério demissionário (…) António Granjo[,] assediado por um grupo que o vai prender, evade-se pelas traseiras da sua casa (…) para a de Cunha Leal, seu adversário político e próximo dos revolucionários (…) onde busca refúgio. Descoberta a fuga, o grupo de marinheiros e civis tenta assaltar a casa de Cunha Leal, obrigando-o a aceitar que Granjo seja transportado para uma camioneta, alegadamente para bordo do *Vasco da Gama*. Faz-lhe companhia para o proteger". Fernando Rosas, ob. cit., pp. 72 e ss.

[867] Kenneth Minogue, ob. cit., p. 86.

[868] Nas palavras de M. Duverger, *Introdução*, pp. 203 e ss, a *camuflagem* é o "meio estratégico [que] consiste em dissimular os objectivos e os motivos reais da acção política, por detrás de pseudo-objectivos e de pseudo-motivos que são mais populares, e assim beneficiam de um mais largo apoio da opinião pública (…). A camuflagem [é] empregada pelos indivíduos, os partidos, os grupos de pressão, na sua luta para conquistar ou influenciar o poder [e] pelo poder, para obter a obediência dos cidadãos [e] apresenta *formas* muito numerosas. A mais frequente consiste em dissimular um objectivo menos confessável, relativamente ao sistema de valores da Sociedade considerada. O apelo aos valores é outro meio de camuflagem. (…) Outra técnica de camuflagem consiste em fazer crer à massa da população que os seus interesses estão em causa, quando a questão não diz respeito senão aos interesses particulares de uma minoria".

caminhos, nova informação. Os partidos devem ter na Sociedade um papel liderante e formativo. Podemos dizer, sem más interpretações, um papel de vanguarda política"[869].

IV. Realmente, neste aspecto, os arquitectos da forma de governo democrática representativa não são originais: "os dirigentes totalitários adulavam e lisonjeavam as massas, declarando-as a inspiração de todo e qualquer progresso, quando, na verdade não lhes atribuíam qualquer importância, (…) impondo-lhes o peso morto da ideologia [que os perpetuava no poder]. As democracias modernas revelam uma evolução paralela. Os governantes são eleitos (quando o são) pelos cidadãos, mas tratam-nos como se fossem estúpidos (…). Em muitos países a legislação abrange coisas como, p. ex., as anedotas que as pessoas podem contar. O Governo alemão publica leis para forçar os súbditos a acreditarem no holocausto (…). Estas características da governação moderna dão-nos uma pista sobre a importância dos pobres e dos dependentes. Eles constituem a alavanca através da qual os governantes aumentam o seu poder sobre as pessoas, (…) dependentes [e] independentes. O pressuposto funcional em que o moralismo político se baseia é o de que todas as pessoas são dependentes e estúpidas, e é o pressuposto mais seguro, dado que [num] mundo perfeito não pode permitir que o erro se instale"[870].

V. Claro está, que tudo isto conduz a um *paradoxo*, traduzido "no facto de um eleitorado tão descaradamente tratado como estúpido pelos governantes ter ainda autoridade para os eleger"[871]. Ora "um paradoxo, ao contrário de um problema, não «se resolve»[;] «decide-se». Implica um acto de corte que assume toda a sua significação – a sua responsabilidade – política"[872]. Assim, p. ex., a UE já o decidiu: o crescimento do leque de competências das suas instituições, tornou mais claro aquilo que foi definido como o *défice democrático* das instituições europeias[873]/[874]. Nesse sentido, podemos constatar que "as instituições foram criadas de modo que pudessem ser influenciadas de baixo, mas controladas apenas de cima. Responsabilidade, porém, significa influência de cima, mas controlo de baixo – controlo por aqueles cujos interesses são servidos e que detém o remédio supremo da expulsão"[875].

---

[869] L. Pita Ameixa, *Qualidades da Representação*, *in* Eleições, 13, p. 98.

[870] Kenneth Minogue, ob. cit., p. 135.

[871] *Idem, Ibidem*.

[872] G. Didi-Huberman, ob. cit., p. 68.

[873] Cfr., Roger Scruton, ob. cit., pp. 120 e 121.

[874] Com efeito, "a evolução do projecto europeu foi excessivamente marcado por uma política furtiva, afastada do conhecimento das populações, isenta da participação efectiva dos Parlamentos nacionais, dependente de uma eurocracia submissa à lógica tecnocrática, esta propiciadora das friezas regulamentares e afastada dos pluralismos culturais em que se desenvolve a unidade europeia". Adriano Moreira, *Prefácio*, *in* José Fontes, A Fiscalização Parlamentar, p. 13.

[875] Roger Scruton, ob. cit., pp. 120 e 121.

55.2. As pessoas que governam e as pessoas que não governam

I. Como "o *povo*, enquanto tal, não existe – só existindo na realidade um conjunto de pessoas diversas, com diversas representações do que deve ser o interesse público ou o bem comum e com pretensões conflituantes quanto ao modo de o realizar através da acção prática"[876] –, e o conceito de *elite* está demasiado próximo das ideias de *qualidade* e de *distinção* para podermos incluir nele, para além de qualquer dúvida razoável, *todas* as pessoas que governam, vamos antes falar em pessoas que *governam* e pessoas que *não governam*[877].

Uma vez que deixámos de fora do âmbito deste trabalho, pelas razões então expostas, a maioria dos sistema sociais, só podemos agora prestar atenção, e de uma maneira muito geral, às pessoas que têm assento nos principais órgãos do aparelho de poder do Estado e/ou nos órgãos de direcção dos partidos, sem a preocupação de saber se umas e outras também ocupam lugares na orgânica das estruturas personalizadas e não personalizadas dos outros sistemas sociais[878]. Com efeito, os que governam *podem* desempenhar em simultâneo um ou mais papéis, num ou em mais do que um sistema social, designadamente no sistema económico e financeiro; e, efectivamente, *algumas* das pessoas que governam *desempenham-nos*[879] com *consequências* para *todos* os que governam e que não governam.

---

[876] M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 211 e ss.

[877] Segundo Jorge Miranda, *Manual*, T. III, pp. 51 e 52, "a separação entre governantes e governados deve ser compreendida não como uma abissal separação de pessoas, mas como uma necessária separação de funções. Não se trata de qualidades inatas às pessoas, trata-se de funções voltadas para a prossecução dos fins do Estado. Só há governantes em razão das normas jurídicas (…). Os que governam fazem tanto parte do povo como os que não governam. Têm que ser cidadãos do país, têm de vir do povo – seja qual for a condição social e sejam quais forem as formas de designação. Se pode dizer-se que encarnam o Estado-poder, já não pode pretender-se que só os governados formem o Estado-comunidade (…). A condição jurídica dos governantes é dupla. Como governantes têm um estatuto ditado pela Constituição. Como cidadãos são iguais aos outros cidadãos, e em tudo aquilo que não disser respeito ao exercício dos seus cargos, e em tudo aquilo que não for actividade funcional, mas apenas pessoal, estão sujeitos às normas comuns de Direito".

[878] Estão incluídos no grupo dos que governam o sistema económico, nomeadamente todos aqueles que Slavoj Zizek, ob. cit., p. 23, denomina pela expressão "novos comunistas liberais", ou seja, os cruéis homens de negócios que destroem ou compram a concorrência; que visam o monopólio; que recorrem a todas as manobras comerciais em vista de conseguir os seus fins; e que na busca implacável do lucro, usam a máscara humanitária da beneficência que dissimula o rosto da exploração económica. Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 27 e 28.

[879] Efectivamente, "a distinção entre um sistema e o seu ambiente não é uma partição realizada entre pessoas ou grupos particulares de uma Sociedade global. As mesmas pessoas ou grupos podem desempenhar certos papéis políticos (logo intervir como actores ou agentes no sistema político) e desempenhar outros papéis sociais (logo intervir também como actores ou agentes nos sistemas económico, cultural, etc.)". António J. Fernandes, *Introdução*, p. 50. Com efeito, sem prejuízo da consagração do princípio da *proibições de acumulação de funções* (cfr., Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, pp. 107 e ss), as pessoas que governam dispõem de muitas oportunidades para poderem acumular com o exercício de funções públicas e/ou privadas (cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 112 e 113). Assim, um deputado pode ser, *simultaneamente*, titular de um órgão de soberania Estado, de um órgão de uma estrutura não estadual personalizada – p. ex., um partido –, e membro de uma estrutura não estadual

Isto conduz a uma série de questões que têm que ver com as *interacções* que se estabelecem, *em abstracto, sistemicamente*, entre o *poder formal* e o *poder material*, ou *em concreto, pessoalmente*, entre as *pessoas* que os *detêm* e *exercem*[880].

II. De todas essas questões, destacamos aqui a que pressupõe a resolução de todas as outras: a da construção do *conceito de governante* que, em sentido *amplo*, tem que ser entendido como um conceito de malha *apertada* de modo a poder *capturar* os governantes *formais* e, sobretudo, os governantes *materiais*[881]. Os primeiros, são as

---

personalizável. É o caso do sr. F, que está filiado no partido X, é titular de um órgão político desse partido, é deputado na AR e reúne *informalmente* com algumas pessoas para trocar impressões sobre Política e Economia. Mas, se referimos apenas os vínculos de natureza política de uma determinada pessoa **(**concretamente o sr. F), isso não quer dizer que não possam interessar outros vínculos *sociais* desta pessoa, v. g., as suas relações no âmbito dos sistemas biológico-social e financeiro. Assim, o sr. F, além de desempenhar todos os papéis políticos atrás referidos, é filho de F1 e de F2, pai de F3 e cônjuge de G; e é, também, titular de um lote de acções da sociedade X, S.A., que realiza habitualmente negócios muito proveitosos para si, mas ruinosos para o Estado. Por sua vez, G é juiz no TC. *E por aí adiante*. Acerca da *possibilidade* e da *necessidade* da organização *em rede* de todas estas informações, de uma forma *sintética, científica e sistemática*, cfr., *infra*., n.º 154. Entretanto, atente-se já à seguinte observação de Barbaroux: "– «Desde há muito que os culpados deveriam ter sido trazidos à barra para serem julgados; mas, como os meios de defesa devem conservar-se aos acusados, eu peço que a Convenção se constitua em Comité Judiciário, e se inicie a discussão. Ela será mais útil do que se pensa: porque não acreditais que Luís XVI e a sua família sejam os únicos culpados»". J. Lopes D´Oliveira, ob. cit., pp. 875 e 878.

[880] Assim, "o poder formal (ou poder de Direito) é o da pessoa ou grupo que deve decidir (…) segundo a organização política oficialmente reconhecida e é consagrado no Constituição. O poder efectivo, ou poder de facto, é o da pessoa ou grupo que efectua realmente a escolha. É raro que o poder efectivo seja *exclusivamente* exercido pelos titulares do poder formal, os quais se limitam, por vezes, a «cobrir» ou ratificar as decisões tomadas pelos outros (…). É normal a sede efectiva do poder não corresponder à sua sede de exercício: esta limita-se a agir em função das influências (muitas vezes directivas) provenientes daquela. E os principais meios pelos quais os detentores do poder [material] influenciam os titulares do poder formal são oferecidos (…) pelos partidos políticos. Daí que o estudo do funcionamento de qualquer sistema político exija a análise dos grupos de interesses e de pressão que nele coexistem e sobretudo dos partidos políticos e dos respectivos sistemas eleitorais". António J. Fernandes, *Introdução*, p.175. Na verdade, e tendo agora em conta apenas os *partidos políticos*, estes estão envolvidos: na designação dos titulares dos órgãos do aparelho do Estado que, nalguns casos, até é legitimada através da realização de eleições políticas; na expressão, depuração e agregação das exigências; e nas decisões do sistema político, porque são as pessoas indicadas pelos partidos políticos quem toma, pelo menos de um ponto de vista *formal*, as decisões. Dito de outra maneira, as estruturas do aparelho do Estado ocupam o centro do sistema político porque são elas que *formalmente* podem tomar as decisões obrigatórias para os diversos sistemas sociais. Assim, p. ex., a AR é o órgão que tem competência para fazer as leis mais importantes. No entanto, as decisões que são *formalmente* tomadas pelas estruturas do aparelho do Estado resultam, muitas vezes, de exigências que foram formuladas, apresentadas e até *realmente* tomadas por pessoas que fazem parte de estruturas não estaduais. Ninguém porá *seriamente* em dúvida que um grupo de pessoas que faça parte da Comissão Política de um partido com assento na AR, *possa* negociar o apoio de alguns dos seus pares no sentido do respectivo Grupo Parlamentar ser *instruído* para votar a favor ou contra a aprovação de uma determinada lei.

[881] As pessoas que governam são susceptíveis de outras classificações. Assim, p. ex, há pessoas que governam tendo sido eleitas para o efeito e pessoas que governam sem terem sido eleitas para isso. Cfr., *infra*, n.º 59.2.1. e 59.2.2.

pessoas titulares dos órgãos de soberania do Estado, v. g., as pessoas titulares dos órgãos Presidente da República, Assembleia da República, Governo e Tribunal Constitucional. Os segundos, são as que governam por intermédio dessas outras pessoas, independentemente de terem ou não assento nos órgãos constitucionais e não constitucionais do Estado. São governantes materiais, p. ex., os membros dos órgãos de direcção do partido do Governo, que não acumulam cargos políticos nos órgãos de soberania do Estado.

Em resumo: os titulares dos órgãos de soberania do Estado são governantes *formais* e, por vezes, também governantes *materiais.* Os titulares dos órgãos de direcção dos partidos são governantes *materiais* e, em muitos casos, também governantes *formais*. Mais: *todos* os que decidem são, simultaneamente, *governados*; a *maioria das pessoas*, porém, *é simplesmente governada*.

Divisão II – A soberania do povo

56. A soberania nacional e a soberania popular

As noções de soberania nacional e de soberania popular têm significados muito diferentes. A soberania nacional "entronca na tradição que, da Idade Média a [A.] Suarez, se prolonga mais ou menos conscientemente, na Filosofia Política Ocidental. Foi ela que esteve subjacente à revolução norte-americana (…), que acabou por prevalecer [em] França[,] e (…) que se traduziu na construção jurídica e política do Estado constitucional. A (…) soberania popular deriva das teses de J. J. Rousseau (…) e apenas terá triunfado em 1793"[882].

Assim, "a despeito do nome, a «soberania popular», para que apela o art.º 2.º, equivale a «soberania nacional» na linha do constitucionalismo democrático. E se houvesse dúvidas, elas ficariam afastadas pelas normas que proclamam a soberania una e indivisível (art.º 3.º, n.º 1), que definem a Assembleia da República como a assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses (art.º 150.º) e que declaram os deputados representantes de todo o país e não dos círculos por que foram eleitos (art.º 152.º, n.º 3)"[883].

57. A soberania do povo

I. De modo a evitar a ambiguidade de ambos os termos, preferimos utilizar a expressão *soberania do povo*.

[882] Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 64.
[883] *Idem, Ibidem*, p. 65.

O art.º 3.º, n.º 1, dispõe que "a soberania (…) reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição". O art.º 108.º, por sua vez, determina no mesmo sentido que "o poder político pertence ao povo e é exercido nos termos da Constituição". Isto significa – nas palavras de M. Lúcia Amaral [884] –, que "a Constituição *quis* que o poder do povo fosse exercido (…) de acordo com as formas e os procedimentos que ela própria estipula (…). O *conceito constitucional de democracia* é[, portanto,] um conceito de índole sobretudo formal e procedimental [porque] uma coisa é a *titularidade da soberania* (que pertence ao povo), e outra as *formas e os procedimentos que regulam o seu exercício* (…), que *justificam* que, em Portugal, haja quem mande e quem obedeça"[885].

II. E qual é – para a maioria da doutrina –, o "*fundamento da autoridade da Constituição*, para operar a cisão (…) entre a *titularidad*e e o *exercício* da soberania"[886]?

O fundamento é este: "se a Constituição *quis*, por autoridade própria, operar uma cisão entre a *titularidade* da soberania e o *exercício do poder político* (…) tal só pôde suceder porque algo que lhe é superior e anterior *permitiu ou justificou que assim fosse*. (…) Esse *algo* é, afinal de contas, a «vontade popular», identificada (…) no art.º 1.º como sendo uma das «bases» da República (…) e referida no Preâmbulo como sendo o pressuposto do poder constituinte"[887].

57.1. A Soberania e a soberania

I. Mas se é esse o fundamento para a referida cisão, então isso significa que "o art.º 3.º (…) diz respeito não (…) ao exercício desse poder constituinte que *gerou* a autoridade da Constituição mas ao exercício *comum*, *quotidiano*, dos poderes constituídos (…). A (…) Constituição *estabeleceu* que o poder político fosse exercido

[884] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 196.

[885] Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., anot. V ao art. 2.º, p. 216, escrevem no mesmo sentido o seguinte: "a soberania é exercida «segundo as formas previstas na Constituição» (art.º 3.º, n.º 1, 2.ª parte)[, i. é, pelas] modalidades e (...) procedimentos jurídico-constitucionalmente previstos para a manifestação da vontade política do povo nomeadamente, as eleições e os referendos segundo os procedimentos previstos na própria CRP (regra do sufrágio, regra da maioria, regra da representação, regra do procedimento eleitoral justo, regra da prevalência dos partidos políticos, regra de conversão justa de votos em mandatos). Esta norma constitui, assim, um limite absoluto ao recurso a formas de exercício do poder político não previstas na Constituição ou fora das modalidades nela previstas. Trata-se de uma expressa afirmação do *princípio da tipicidade* constitucional dos órgãos de soberania e do poder político em geral, bem como dos modos de designação dos titulares desses órgãos e das formas de decisão política. Num Estado constitucional, também a democracia é constitucional, não podendo haver soberania popular fora e muito menos acima da Constituição. Trata-se aqui (…) de reafirmar o princípio do *Estado Democrático de Direito* [cfr., art.º 2.º], no sentido de que o Estado só é democrático como *Estado de Juridicidade*, ou seja, enquanto respeite as regras de Direito (a começar palas normas constitucionais)".

[886] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 197.

[887] *Idem, Ibidem*, pp. 197 e 198.

em Portugal *só* segundo as formas por ela (autoritariamente) prescritas porque o *povo* assim o quis. A vontade popular, o consentimento popular, a *soberania popular:* eis o que justifica, ou *legitima*, a existência de um *conceito constitucional de democracia*"[888].

Dito de outra maneira, mais conforme com a *realidade* das coisas: no ano *longínquo* de 1976, houve *umas* pessoas que *consentiram* que *outras – suas representantes à época – impusessem à sua geração* e *– absurdo –* às *gerações futuras*, que o poder político fosse exercido segundo as formas que *elas próprias entenderam* inserir num texto a que deram o nome de Constituição.

II. Independentemente de olharmos para esta questão da perspectiva do *Direito* ou da *realidade*, o que nos parece, porém, é que não tem muito sentido falar de *Soberania* – de *soberania* em *sentido próprio* –, sempre que nos encontramos em face de poderes *constituídos e limitados*[889]. Dizer que a Soberania está constitucionalmente limitada, que o poder "último, supremo, originário" [890] está condicionado pela Constituição é, no mínimo, uma contradição nos termos, ou uma *habilidade* que as pessoas que governam têm utilizado desde o *constitucionalismo*: "«Eu, que sou Governo, fraco mas hábil, dou aparentemente a Soberania ao povo, que é forte e simples. Mas, como a falta de educação o mantém na imbecilidade, e o adormecimento da consciência o amolece na indiferença, faço-o exercer essa soberania em meu proveito (…). Ponho-lhe na mão uma espada; e ele, baboso, diz: eu sou a Força! Coloco-lhe no regaço uma bolsa, e ele, inchado, afirma: eu sou a Fazenda! Ponho-lhe diante do nariz um livro, e ele exclama, de papo: eu sou a Lei! Idiota! Não vê que por trás dele, sou eu, astuto manejador de títeres, quem move os cordéis que prendem a Espada, a Bolsa e o Livro!»"[891].

III. A Soberania do povo manifesta-se no seu poder constituinte – no poder de, através da Constituição, definir os órgãos e os poderes constituídos e instaurar o ordenamento jurídico, onde se encontram previstas as regras que permitem a sua transformação e a sua aplicação [892]. "O poder constituinte do povo conhece já procedimentos satisfatoriamente consolidados (assembleias *ad hoc*, formas de ratificação através de *referendum*), capazes de garantir que a nova ordem corresponde à vontade popular. É justamente por esse motivo que o poder constituinte (…) que instaura uma nova forma de [governo] pode ser encarado como a última e [a] mais amadurecida expressão do contratualismo democrático: um contrato entre os cidadãos e as forças políticas e sociais, que define as formas pelas quais os representantes ou comiss[ários] do povo devem exercer o poder"[893].

[888] *Idem, Ibidem*, p. 198.
[889] Cfr., Nicola Matteucci, *Soberania, in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 2, p. 1185, col.1.
[890] *Idem, Ibidem*.
[891] J. M. Eça de Queiroz, *O Conde D´Abranhos*, pp. 70 e 71.
[892] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[893] *Idem, Ibidem*, p. 1185, col.1 e 2.

Em resumo: a Soberania caracteriza-se "como um «poder constituinte», criador do ordenamento (…). O poder constituinte é o verdadeiro poder último, supremo, originário (…). Um poder adormecido, que [só] se manifesta (…) quando existem concepções alternativas acerca da Constituição, quando há [uma] ruptura na continuidade do ordenamento jurídico. A Soberania marca sempre o começo de uma nova organização (…): é um facto que cria o ordenamento"[894].

57.2. A Soberania do Estado e a soberania do povo

I. Segundo Jorge Miranda[895], "numa análise puramente normativa (…), a Soberania é do Estado, como entidade jurídica global e complexa, e não dos órgãos do Estado, nem dos titulares [desses] órgãos, nem do povo, porque ligá-la aos órgãos – meros centros institucionalizados de formação [e manifestação] da vontade –, ou aos governantes ou aos governados –, indivíduos atomisticamente considerados –, significaria fraccioná-la em visão unilateral".

Assim, uma vez "configurado o Estado como pessoa colectiva (…) de Direito Interno (...), o povo ou colectividade de cidadãos tem de ser (…) o substrato de tal pessoa jurídica". Em decorrência, "a Soberania surge como um feixe de faculdades ou direitos que o Estado exerce relativamente a todos os indivíduos e a todas as pessoas colectivas de Direito Público [e de Direito] Privado existentes dentro do seu ordenamento jurídico[:] a definição das condições dessas pessoas, a atribuição (…) de direitos, a imposição de deveres e de sujeições, são algumas das manifestações de poder político"[896].

II. Claro está que, em bom rigor, *quem* determina, v. g., as faculdades, os direitos, os deveres e as sujeições das pessoas propriamente ditas e das estruturas personalizadas, não é o Estado; são pessoas em sentido próprio – designadamente, as pessoas que governam formalmente a partir do aparelho do Estado.

Mas, ainda que colocada e resolvida a questão nos termos em que o faz Jorge Miranda, podemos sempre afirmar o seguinte: o povo é uma expressão que designa o grupo de pessoas formado por todos os cidadãos portugueses[897]; a autoridade última do Estado reside na vontade deste grupo determinado e determinável de pessoas; ninguém que pertença a este grupo pode vir a ser excluído do direito de participar no exercício desse poder que é de todos; e as pessoas que, em cada momento, detêm e exercem os poderes atribuídos ao Estado não podem deixar de tratar igualmente, sem diferenciações, cada um dos membros que compõem o conjunto de pessoas que formam

[894] Cfr., Nicola Matteucci, *Soberania, in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 2, p. 1185, col. 1.
[895] Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 60.
[896] *Idem, Ibidem*.
[897] Cfr., *supra*, n.º 18.

o povo, no que diz respeito ao direito que cada um tem de participar, se assim o entender, na condução dos destinos políticos do país[898].

Divisão III – A legitimidade democrática

58. Noção

O conceito de legitimidade "supõe uma relação entre o sujeito e o conteúdo do acto e, por isso, é (…) uma posição, um modo de ser para com os outros"[899]. Por isso mesmo, a legitimidade "contrapõe-se à *ilegitimidade*, [ou seja, à] falta dessa relação"[900]. É precisamente por isto, que *todas* as formas de governo procuram "*sempre* (…) uma *razão de ser*, uma *justificação* ou um *princípio de legitimidade* para as ordens de domínio que (…) estabelecem na esfera das relações políticas entre as pessoas"[901].

Dito de outra maneira: "qualquer governante (…) carece sempre de ser conhecido como tal pela comunidade (…). Em rigor, só [existe] poder político a partir dessa relação – a partir da relação bilateral que se estabelece entre quem governa e quem é governado. Não basta o governante invocar qualquer intenção do seu poder ou ter, pura e simplesmente, a força material para se fazer obedecer; ou apresentar-se ao serviço deste ou daquele projecto ou ideologia. Tem ainda de obter o consentimento[902], pelo menos passivo, dos destinatários do poder. Tem (…) de se configurar como autoridade"[903].

Em síntese, os que governam, "para lá da *legalidade*[904] – ou da conformidade com o (…) Direito positivo que [eles próprios] criam – para se radicarem e durarem, precisam de *legitimidade* – [de] uma conformidade com critérios, objectivos [e] valores aceites na comunidade"[905]. A legitimidade das pessoas que governam assenta, portanto,

---

[898] Cfr., M. Lúcia Amaral, ob. cit. pp. 202 e 203.

[899] Mota Pinto, ob. cit., p. 253.

[900] *Idem, Ibidem*, p. 412.

[901] M. Lúcia Amaral, ob. cit.

[902] Mas, concretamente, "em que consiste ou em que se baseia esse consentimento? Antigamente, dir-se-ia prevalecerem os factores espirituais (as tradições, as crenças, as doutrinas políticas); mais recentemente, privilegiam-se os factores económicos, seja o domínio de classe ou a conjuntura de riqueza ou bem-estar; e também se tem procurado interpretá-los em meros moldes sociológicos. Mas afigura-se mais correcto integrar todos os elementos num conjunto complexo. A questão da legitimidade não releva só da cultura política, ou só das concepções jurídicas, ou só da situação económico-social, ou só dos condicionalismos geográficos. Releva de todos eles e do modo como se dispõem em cada país e em cada época". Jorge Miranda, *Ciência Política*, pp. 43 e 44.

[903] Jorge Miranda, *Ciência Política*, p. 43.

[904] A legalidade é um conceito jurídico. O poder é legal se tiver fundamento e se for exercido em conformidade com a lei. Cfr., N. Bobbio, *Legalidade*, *in* N. Bobbio *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 2, p. 674, col. 1.

[905] Jorge Miranda, *Ciência Política*, p. 42.

no consenso de uma comunidade constituída por pessoas livres autónomas e conscientes[906]. E é precisamente a existência desse consenso que, em última análise, explica a razão "porque (…) numa colectividade política, há quem mande e quem obedeça"[907].

Não obstante, "para que a expressão «autoridade do Estado [de Direito] Democrático»[908] goze de sentido pleno é preciso que não corresponda exclusivamente a uma estrita delegação da autêntica autoridade sediada [na multidão] ou na Sociedade por contraposição ao Estado"[909]. Diz-se que "o povo ou a Sociedade, designam quem é que, em concreto irá exercer a autoridade do Estado. Mas, como se sabe, em grande parte, os agentes que exercem a autoridade do Estado [de Direito] Democrático são designados pelos próprios mecanismos internos das estruturas estatais, e só podem ser considerados representantes do povo em sentido tão indirecto que raia o pura e simplesmente metafórico" [910].

59. Tipos de legitimidade

De entre os vários tipos de legitimidade indicados pela doutrina e das questões que eles suscitam[911], vamos referir-nos rapidamente à *legitimidade constitucional do poder e da legitimação das pessoas que o exercem*; e à *legitimidade de título e de exercício*.

59.1. A Constituição como fonte de legitimidade

Nas palavras de Gomes Canotilho [912], é "a Constituição [que] confere legitimidade a uma ordem política e dá legitimação aos respectivos titulares do poder

[906] Cfr., Lucio Levi, *Legitimidade*, *in* N. Bobbio *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 2, p. 679, col. 1.
[907] M. Lúcia Amaral, ob. cit.
[908] Cfr., *supra*, n.º 4, I.
[909] Cfr., Miguel Morgado, *Autoridade*, Lisboa, 2010, p. 91.
[910] *Idem, Ibidem*.
[911] Cfr., Jorge Miranda, *Ciência Política*, pp. 47 e ss.
[912] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 1439 e 1440. No que respeita à sequência do raciocínio do Autor temos: "(1) o *domínio político* (…) não é um domínio pressuposto e aceite. Carece de uma justificação quanto à sua origem (…), de *legitimação*; (2) a *legitimação* do domínio político só pode derivar do próprio *povo* e não de qualquer outra instância «fora» do povo real (ordem divina, ordem natural, ordem hereditária, ordem democrática); (3) o *povo* é (…) o titular da soberania ou do poder, o que significa: (i) de forma *negativa*, o poder do povo distingue-se de outras formas de domínio «não populares» (monarca, classe, casta); (ii) de forma *positiva*, a necessidade de uma legitimação democrática efectiva para o exercício do poder (o poder e [o] exercício do poder derivam concretamente do povo), pois o povo é o titular e o ponto de referência dessa mesma legitimação – ela vem do povo e a este se deve reconduzir; (4) a *soberania popular* – o povo, a vontade do povo e a formação da vontade política do povo – existe, é eficaz e vinculativa no âmbito de uma ordem constitucional materialmente informada pelos princípios da liberdade política, da igualdade dos cidadãos, de organização plural de interesses politicamente relevantes, e *procedimentalmente* dotada de instrumentos garantidores da operacionalidade prática deste princípio (cfr., arts. 2.º e 10.º); (5) a *Constituição*, material, formal e procedimentalmente

político. (…) É [ela] que funda o poder, (…) que regula o exercício do poder, (…) que limita o poder (…). Numa palavra: é a Constituição que *justifica* ou dá legitimação ao «poder de mando» (…), que confere legitimação ao exercício da «coacção física legítima». A consequência prática mais importante desta função legitimatória é basicamente esta: no *Estado constitucional* não existe qualquer «poder» que, pelo menos, não seja «constituído» pela Constituição e por ela juridicamente vinculado".

Assim, e uma vez que nos termos da Constituição a selecção dos governantes tem que ser concebida como uma escolha efectuada por meios *pacíficos*, não vamos considerar neste trabalho a sua nomeação em consequência da aquisição *violenta* do poder político através da *revolta*, da *rebelião*, da *insurreição*, do *pronunciamento*, do *golpe de Estado* e da *revolução*[913]. Atendendo aos referidos preceitos, também não vamos prestar atenção nem a *herança*, nem ao *sorteio*[914].

59.2. A legitimidade de título

A *legitimidade de título* resulta do modo como são designadas as pessoas que governam[915], e pode ser facilmente aferida pelo que a Constituição prescreve a esse respeito. E a este respeito, a Lei Fundamental estabelece, p. ex., a necessidade da *coexistência* de pessoas que são *aparentemente eleitas democraticamente* para ocuparem os órgãos de soberania do Estado, com pessoas que são escolhidas para entrarem esses órgãos através de processos de selecção *claramente não democráticos*[916].

---

legitimada, fornece o plano da construção organizatória da democracia, pois é ela que determina os pressupostos e os procedimentos segundo os quais as «decisões» e as «manifestações de vontade do povo» são jurídica e politicamente relevantes". *Idem, Ibidem*, p. 292.

[913] A "revolta, [a] rebelião, [a] insurreição ou [o] pronunciamento [são a] manifestação das forças armadas, apoiadas ou não em outras forças sociais, contra o Governo constituído, a fim de lhe imporem certa orientação ou mudarem os governantes. [O] golpe de Estado [é] o procedimento de certos governantes que recorrem à força para alterar o legalidade existente e mudar os titulares dos órgãos supremos do Estado. [A] revolução [é] à manifestação violenta de forças sociais estranhas a organização do aparelho do Estado apoiados ou não pelas forças armadas com vista a mudar bruscamente o regime politico o ideologia dominante as leis e instituições fundamentais e os titulares dos órgãos de soberania". A. J. Fernandes, *Introdução*, p. 140, n. 1. Cfr., G. Pasquino, *Revolução, in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 2, pp. 1121 e 1122.

[914] Neste domínio, "a herança consiste na transmissão hereditária das funções inerentes a certos cargos públicos. Verifica-se nas monarquias, em relação aos titulares da Coroa, e nas aristocracias, em relação aos titulares de outras instituições políticas (…). A hereditariedade obedece à ordem legal [da] sucessão (…) família[r], excluindo os incapazes e os indignos. Tem, por isso, o inconveniente de restringir o exercício das funções governativas a uma família ou a uma pequena classe social (monarquias absolutas) e de sujeitar o Estado ao risco da sucessão colocando nas funções governativas pessoas sem qualidades naturais nem vocação para o seu exercício. Nas monarquias constitucionais esse risco é (…) atenuado, porque o rei «reina mas não governa»". A. J. Fernandes, *Introdução*, p. 141. Quanto ao sorteio, como forma de selecção dos governantes, desde a Grécia clássica até ao séc. XVIII, cfr., Bernard Manin, *Los Principios del Gobierno Representativo*, 2.ª reimpr., Madrid, 2008, pp. 19 e ss.

[915] Cfr., Jorge Miranda, *Ciência Política*, p. 45.

[916] Em sentido contrário, Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, pp. 78 e 79. Cfr., *infra*, n.º 60.

59.2.1. A legitimidade democrática formal

A Constituição prevê *três* processos democráticos *formais* para a selecção dos titulares dos órgãos de soberania do Estado: a *eleição*, a *nomeação* e a *cooptação*. A estes, podemos acrescentar a *inerência*, que é um processo utilizado na selecção dos titulares de *outros* órgãos do Estado. Dito de outra maneira: *aparentemente*, existem pessoas que são escolhidas democraticamente por sufrágio universal, directo, secreto e periódico[917], para titulares de alguns órgãos de soberania do Estado como acontece, nomeadamente com o Presidente da República, os deputados à Assembleia da República e, de um modo *geral* e *na prática*, com o Primeiro-Ministro[918]; e, *seguramente*, existe um número muito maior de pessoas que *não* são escolhidas através de eleições, ou de eleições que reúnam aquelas características, para serem titulares de outros órgãos de soberania do Estado como sucede, respectivamente com os membros do Governo e os juízes do Tribunal Constitucional.

59.2.2. A legitimidade não democrática

A *nomeação*, a *cooptação* e a *inerência*, não são processos democráticos de escolha dos governantes.

I. A nomeação consiste na designação do titular de um órgão pelo titular de outro órgão. O titular do órgão que tem o poder de nomear pode fazer a sua escolha de forma arbitrária, ou estar mais ou menos condicionado pelo conteúdo dos preceitos do ordenamento constitucional. Neste caso, a escolha terá recair sobre os candidatos que, preenchendo certas condições, figurem numa lista optativa apresentada pelo titular de outro órgão, ou que concluíram com êxito as provas de um exame ou de um concurso[919]. Assim, v. g., o Presidente da República tem o poder de nomear o Primeiro-Ministro, mas tem que ter em atenção os resultados eleitorais (arts. 133.º, al. f) e 187.º, n.º 1). Mas também pode nomear cinco cidadãos como membros do Conselho de Estado (art.º 142.º, al. g))), em razão de um interesse que é impossível de determinar se é, ou não é, um interesse estritamente particular do cidadão que, por algum tempo, é o titular do órgão Presidente da República[920].

---

[917] Cfr., *infra*, n.º 65.

[918] Cfr., porém, o art.º 187.º, n.º 1. Como o PR terá que ter em conta os resultados eleitorais, isso significa que o PM poderá não ser o líder do partido que venceu as eleições.

[919] Cfr., A. J. Fernandes, *Introdução*, pp. 141 e 142.

[920] Como mera hipótese académica, o titular do órgão PR pode, com toda a liberdade, nomear para o cargo de conselheiro de Estado um indivíduo que, no passado e na qualidade de administrador de um banco privado, o beneficiou a si e a membros da sua família, num negócio de compra e venda de acções desse banco.

II. A cooptação, por sua vez, é "o processo pelo qual os titulares de um órgão escolhem outro ou outros titulares do mesmo órgão"[921]. A cooptação pode ser *sucessiva* ou *simultânea*[922]. A escolha de três dos juízes do Tribunal Constitucional cabe nesta última categoria, na medida em que [o órgão] é composto por dez juízes designados pela Assembleia da República[923] e mais três cooptados pelos juízes eleitos (cfr., art.º 222.º, n.º 1 da CRP e art.º 12.º, n.º 1, da LTC)[924].

III. A inerência, por fim, "consiste em atribuir a qualidade de titular de um órgão governativo ao titular de um cargo público ou privado, ou àqueles que exercem funções como titulares de certos órgãos de soberania"[925]. Assim, p. ex., o Presidente do Tribunal Constitucional, é por inerência membro do Conselho de Estado (art.º 142.º, al. c)).

59.3. A legitimidade de exercício

A *legitimidade de exercício*, ou a "legitimidade derivada do modo de exercício (…) do poder"[926], resulta, essencialmente, de *um juízo de valor* que tem por *objecto* as *decisões* que as pessoas que governam *tomam* ou *deixam de tomar*, o que, naturalmente, não pode ser formulado tendo apenas em atenção o texto da Constituição. Daí que possamos questionar – a todo o tempo – a legitimidade das pessoas que governam para continuarem a tomar ou a não tomar as referidas decisões, sem prejuízo de reconhecermos que, *algumas* delas, até podem arrogar-se da qualidade de representantes *eleitos*[927].

[921] A. J. Fernandes, *Introdução*, p. 141. Cfr., Giacomo Sani, *Cooptação*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 1, pp. 286 e 287.

[922] A cooptação é sucessiva, sempre que o titular de um órgão escolhe a pessoa que lhe vai suceder; é simultânea, quando "os titulares em exercício têm o direito de escolher as pessoas que hão-de preencher as vagas que forem ocorrendo, ou quando os titulares seleccionados por outro processo – eleição ou nomeação – devem completar o elenco do respectivo órgão pela escolha dos restantes". A. J. Fernandes, *Introdução*, p. 141.

[923] Os dez juízes, são eleitos pela AR por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções (cfr., arts. 163.º, al. h) da CRP e 16.º, n.º 4 da LTC).

[924] Os três juízes, são cooptados pelos juízes eleitos, em reunião do TC, por maioria absoluta dos votos afirmativos (cfr., respectivamente arts. 17.º e 19.º, da LTC).

[925] A. J. Fernandes, *Introdução*, p. 141.

[926] Jorge Miranda, *Ciência Política*, p. 45.

[927] Cfr., Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 1.

60. A legitimidade enquanto critério para a atribuição do poder de tomar decisões políticas

No que respeita à questão de saber, se a legitimidade pode constituir um critério seguro para explicar a atribuição do poder de tomar decisões políticas, Paulo Otero[928] começa por afirmar que "a radicação no povo da legitimidade política das autoridades titulares do poder público, conferindo-lhes natureza democrática, pode assumir diferentes graus ou níveis de incidência: (…) legitimidade democrática (…) directa, imediata ou de primeiro grau[929] (…); semi-directa ou quase directa[930] (…); indirecta ou mediata[931] (…); indirecta e secundária (…)[932]; e graus sucessivos de legitimidade democrática descendente"[933].

E, logo de seguida, acrescenta: "compreende-se, neste contexto de níveis sucessivamente descendentes de legitimidade político-democrática dos titulares dos órgãos [do Estado], que, em sentido inverso ao postulado constitucional da desconcentração de poderes, a legitimidade democrática justifique a concentração de poderes nos órgãos cujos titulares são dotados de maior legitimação política: o princípio da legitimidade política ascendente, alicerçando-se no princípio democrático, conduz a que as principais decisões devam ser tomadas pelos órgãos dotados de maior representatividade, isto é, que sendo representantes directos e imediatos da vontade do povo, se situem mais perto da sua fonte de legitimação – aos órgãos cujos titulares têm uma legitimidade democrática directa e imediata justifica-se a atribuição de poderes reforçados ou, pelo menos, as principais decisões políticas da colectividade"[934].

– Que dizer?

---

[928] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, pp. 78 e 79.

[929] A legitimidade democrática directa existe "sempre que nos encontramos perante titulares eleitos por sufrágio directo, universal e periódico da população – é o que sucede [v. g.,] com o PR [e] os deputados da AR". *Idem, Ibidem*, p. 78.

[930] Estamos perante uma legitimidade quase directa "sempre que, utilizando-se um processo eleitoral destinado à eleição de deputados, o motivo principalmente determinante da escolha do eleitorado acaba por ser a escolha do líder do Governo, sendo isso o que hoje se passa quanto à escolha, p. ex., do PM". *Idem, Ibidem*, pp. 78 e 79.

[931] O tipo de legitimidade mediata "compreende todos os titulares que são designados, por via electiva ou de nomeação, por órgãos cujos titulares gozam de legitimidade democrática directa (v. g., o PdJ, dez juízes [do] TC (…) ou com os titulares designados pelo PR (v. g., Ministros e Secretários de Estado, as Chefias Militares, o Presidente do Tribunal de Contas e o Procurador-Geral da República)". *Idem, Ibidem*, p. 79

[932] A legitimidade indirecta e secundária é o tipo de legitimidade que dispõem "os titulares que são designados por órgãos cujos titulares são também portadores de uma legitimidade indirecta ou mediata (v. g., um director-geral nomeado por um Ministro, um adjunto nomeado por um Secretário de Estado, um assessor nomeado pelo Procurador-Geral da República)". *Idem, Ibidem*.

[933] É um tipo de legitimidade que decorre da "existência de titulares de órgãos e agentes designados por órgãos dotados de uma, cada vez menor, legitimidade política indirecta, segundo um modelo que conduz a níveis mínimos de legitimidade política". *Idem, Ibidem*.

[934] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, p. 79.

Que, por um lado, fica por explicar, porque é que ocupam a posição que ocupam, as decisões político-jurídicas que são tomadas formalmente pelas pessoas dos juízes do Tribunal Constitucional. Mas que, por outro lado, podemos e devemos ter presente esta ideia, em sede de *delimitação positiva do quadro da responsabilidade política para o futuro*[935].

61. Conclusão

Tendo em atenção o que acabamos de escrever nos números anteriores, podemos agora concluir *legitimamente* com M. Duverger[936] que "as noções de legitimidade, e sobretudo de legalidade, acabam por reconhecer como válidas as decisões do poder, segundo a sua forma e não o seu conteúdo, segundo investidura dos chefes e não a sua capacidade (…). Basta vestir a púrpura e empunhar o ceptro, ser sagrado em Reims ou ter recebido a aprovação popular, para que os preceitos venham a constituir a lei, a justiça e a ordem social. Os juristas participam nesta mistificação (…) considerando as coisas na teoria e não na prática. Dizem que a lei é a expressão da vontade geral, quando é a de uma Assembleia eleita nestas ou naquelas condições, as quais talvez falseiem a expressão da opinião pública; que os juízes fazem justiça, quando afinal exprimem as suas concepções da justiça, a qual reflecte a sua dependência social, a sua educação, as suas paixões[937]. O Direito é um dos grandes meios de dissimulação do poder".

Divisão IV – A participação política

Subdivisão I – Formas de participação política

62. Noção

Na definição proposta por G. Pasquino[938], a participação política é definida como o *"conjunto de actos e de atitudes que aspiram a influenciar de forma mais ou menos directa e mais ou menos legal as decisões dos detentores do poder no sistema político ou em organizações políticas particulares*, bem com a própria escolha daqueles, com o propósito de manter ou modificar a estrutura (e, consequentemente os valores) do sistema de interesses dominante".

Importa também sublinhar, que "todas as acepções de democracia [a] reconhecem (…) como um valor essencial. [Com efeito,] Independentemente do

[935] Cfr., *infra*, n.º 171.2, IV.
[936] M. Duverger, *Introdução*, pp. 259 e 260.
[937] Cfr., *supra*, n.º 33.3 e n.º 33.4.
[938] G. Pasquino, *Curso*, p. 50.

destaque que [as] diferentes teorias da democracia conferem à participação, esta é a sua base. Mesmo as perspectivas que entendem a democracia como um conjunto de procedimentos, de regras do jogo para seleccionar os representantes políticos (…) baseiam-se na participação dos cidadãos para a selecção dos mecanismos que consideram essenciais. Este princípio é[, de resto,] reconhecido pelos vários elementos do sistema político"[939]. Assim v. g., no que diz respeito ao *Direito*, os arts. 2.º e 9.º al. c), "reconhecem (…) a centralidade da participação dos cidadãos no modelo democrático"[940], embora o alcance e o sentido dessa participação não sejam unívocos[941].

63. Classificações

Neste domínio existem muitas classificações. De entre elas, vamos indicar algumas a que, numa ou noutra ocasião, teremos de recorrer.

63.1. Participação com e sem exercício do poder

Começamos pela diferença entre participação *com* exercício do poder e participação *sem* exercício do poder

---

[939] APDSI, *O Desenvolvimento da Democracia Electrónica*, p. 7.

[940] *Idem, Ibidem*.

[941] Assim, p. ex., para a APDSI, *ibidem*, p. 12, "a expectativa, por parte dos cidadãos, de aceder à participação na tomada de decisões políticas deve assentar, também ela, num conjunto de pressupostos (…). A participação não é apenas um direito da democracia: ela comporta (…) deveres. Um dever essencial consiste no exercício interessado da participação, baseado na consulta de informação e no debate sobre as questões que são objecto de decisão. A participação deve ter por base o interesse, o conhecimento e a capacidade efectiva dos cidadãos para a consideração das questões políticas (…). A atribuição de uma maior capacidade de participação e de influência ao povo poderá revelar-se mais prejudicial à democracia do que (…) benéfica". Por outras palavras, o povo é, *pelo menos*, menor de idade. Em sentido contrário, M. Lúcia Amaral, ob. cit. pp. 203 e 204, considera – *e com razão* –, que "todos os cidadãos [têm de ser tratados] de modo igual, no que diz respeito à sua igual capacidade para ser parte da vida colectiva, porque o princípio da soberania popular postula que *todos, sem excepção*, devem ter, independentemente das suas concretas condições de existência, um *igual direito à participação política* (…). A fundamentar esta imposição (…) estão duas ideias diferentes, mas entre si relacionadas. A primeira [ideia] é de ordem lógica ou epistemológica. Quem pode aceder ao conhecimento das questões públicas e dos problemas políticos? Apenas os sábios, os melhor preparados, ou ao invés *toda a gente*, qualquer que seja o seu lugar na Sociedade? A esta pergunta responde o moderno princípio da soberania popular do seguinte modo: *como ninguém está em condições de decidir quem é que pode ou não pode aceder ao* conhecimento *ou à «compreensão» das questões públicas, perante a dúvida, conclui-se que todos têm, à partida, igual capacidade de «saber», e, portanto, igual direito a participar nos processos de decisão* (…). A segunda ideia (…) é de ordem prescritiva, de dever-ser. Corresponde a um *desideratum* (…). A inclusão de todos, sem diferenciações, na participação da vida colectiva concretiza o *melhor princípio de legitimidade do poder, a melhor justificação do mando*, porque só ela leva às últimas consequências os postulados de liberdade e igualdade que sempre fundamentaram as primeiras declarações de direitos do constitucionalismo. [Todos temos] um igual direito a participar nos destinos da colectividade política a que pertencemos".

Neste sentido, M. Lúcia Amaral[942] distingue entre *formas de exercício do poder* – o *sufrágio* e o *referendo* – e *formas de participação no exercício do poder* – designadamente, os mecanismos ou procedimentos da chamada *democracia participativa* –, por considerar que a expressão "«as demais formas previstas na Constituição», a que se refere a última frase d[o art.º 10.º, n.º] 1, parece (…) corresponder hoje apenas a *formas de participação no exercício do poder* e não a formas de *exercício do poder*".

Em bom rigor, porém, trata-se de uma falsa dicotomia. O sufrágio[943] e o referendo[944], não constituem propriamente formas de exercício do poder pelas pessoas que não governam.Com efeito – diz a lei e demonstram os factos –, os que não governam são apenas chamados a participar, por diversas formas, no exercício do poder pelas pessoas que governam.

63.2. Participação convencional e não convencional

A classificação mais divulgada e também a mais abrangente das formas de *tomar parte* na Política, distingue entre formas de participação *convencionais*[945] e formas de participação *não convencionais*[946]/[947].

[942] M. Lúcia Amaral ob. cit., p. 222, n. 245.
[943] Cfr., *infra*, n.º 64 e 66.
[944] Cfr., *infra*, n.º 102 e ss.
[945] São consideradas formas de participação convencional, "os seguintes comportamentos, nivelados segundo o empenho exigido: 1. Expor-se a solicitações políticas; 2.Votar; 3. Entabular uma discussão política; 4. Tentar convencer alguém a votar de determinado modo; 5. Usar um distintivo político; 6. Ter contactos com um funcionário ou dirigente político; 7. Fazer ofertas em dinheiro a um partido ou candidato; 8. Assistir a um comício ou assembleia política; 9. Dedicar tempo a uma campanha política; 10. Tomar-se membro activo de um partido político; 11. Participar em reuniões onde se tomam decisões políticas; 12. Solicitar contribuições em dinheiro para causas políticas; 13. Candidatar-se a um cargo electivo; e 14. Ocupar cargos políticos ou de partido". D. Della Porta, ob. cit., pp. 87 e 88.
[946] Entre as formas de participação não convencional ou directa contam-se, designadamente as seguintes: "1. Escrever a um jornal; 2. Aderir a um boicote; 3. Auto-reduzir impostos ou rendas; 4. Ocupar edifícios; 5. Bloquear o trânsito; 6. Assinar uma petição; 7. Fazer um *sit-in*; 8. Participar numa greve selvagem; 9. Tomar parte em manifestações pacíficas; 10. Danificar bens materiais; 11. Utilizar a violência contra pessoas". *Idem, Ibidem*, p. 92.
[947] A partir dos termos desta classificação, podemos, p. ex., classificar *pessoas*. Cfr., *supra*, n.º 55. Assim, "se juntarmos a participação em actividades convencionais e actividades não convencionais, podemos distinguir entre pessoas *inactivas* – quando muito, lêem política ou assinam uma petição –; *conformistas* – empenham-se um pouco mais nas actividades convencionais –; *reformistas* – «participam de modo convencional, mas ampliam o repertório político até abraçar formas legais de protesto, manifestações ou mesmo boicotes» –; *activistas* – «ampliam o repertório no seu nível máximo, em alguns casos até incluir formas de protesto não legais» –; e *contestatários* adoptam – todas as formas não-convencionais, mas recusam as convencionais de participação". *Idem, Ibidem*, p. 93.

63.3. Participação de influência restrita e alargada

I. Esta classificação, elaborada a propósito da participação política através de *meios electrónicos*, tem como critério os graus ou "níveis de influência da participação no processo decisório"[948].

O ponto de partida da classificação, é o de que as várias formas de participação política têm em comum o facto de dizerem respeito "à capacidade de os cidadãos se envolverem no processo de tomada de decisões que afectam a comunidade [e] de partilharem] um objectivo último: influenciar o sistema político, originando *inputs* que pretendem condicionar os seus *outputs* – as decisões políticas finais"[949]. Uma vez que o peso de cada uma delas para influenciar as decisões políticas é muito variável, então, é este o critério que deve ser utilizado para a respectiva classificação[950].

De acordo com o referido critério, a participação dos cidadãos na tomada de decisões políticas é caracterizada através de uma *escala de seis graus ou níveis de influência de participação*, "desde o reconhecimento, por parte do sistema, do direito dos cidadãos a aceder a informação, até à participação na tomada de decisão, na deliberação final[951]"; e da diferenciação *entre participação de influência restrita e de influência alargada*[952].

II. O quadro da classificação é o seguinte:

– A participação de influência *restrita* traduz: 1. O direito à informação; 2. A disponibilização e divulgação da informação; e 3. O direito a suporte analógico ou digital com informação.

– A participação de influência *alargada* exprime: 4. A participação na eleição de representantes, na definição de interesses, na escolha de intervenientes e no processo de *agenda-setting*; 5. A participação na avaliação de alternativas e realização de recomendações; e 6. A participação na tomada de decisão, na deliberação final[953].

III. Vejamos, em síntese, a respectiva caracterização.

No que diz respeito às formas de participação de influência restrita, pode dizer-se que elas "correspondem (…), essencialmente, à possibilidade de aceder a informação e de poder conhecer os assuntos em questão"[954]. Apesar destas formas de participação serem designadas como *restritas*, "devem ser consideradas como essenciais, na medida em que estabelecem a base para a discussão e o debate informado e racional sobre as decisões em causa. [Em todo o caso,] a diferença entre o acesso à informação (níveis 1 e

[948] APDSI, *O Desenvolvimento da Democracia Electrónica*, p. 9.
[949] *Idem, Ibidem*, p. 8.
[950] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 9.
[951] *Idem, Ibidem*, p. 9.
[952] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[953] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[954] *Idem, Ibidem*, p. 10

2) e a possibilidade de obter um suporte com informação (nível 3), [pode ser] muito ténue"[955].

A participação de influência alargada, por sua vez, "corresponde, em termos gerais, à possibilidade de influenciar directa ou indirectamente a decisão final. Esta influência pode expressar-se através da escolha de representantes, da definição de interesses, da escolha de intervenientes no processo e da marcação da agenda (…) (nível 4) (…); da avaliação de alternativas e da realização de recomendações (…) (nível 5); ou da participação directa na deliberação final (…) (nível 6)"[956].

Por fim, as duas formas de participação devem estar *articuladas* entre si: "se, por um lado, a tomada de decisão por cidadãos que não têm acesso a informação não permite um debate e uma deliberação racional; por outro lado, o recurso exclusivo a formas de participação de influência restrita não assegura, só por si, a existência de democracia (…). A participação encontra-se limitada nestes casos (…) à recepção de decisões a cumprir e não inclui o envolvimento na sua formação. A democracia [exige] a utilização (…) de formas de participação de influência restrita [e] alargada: ambas são essenciais para o seu funcionamento regular e ambas devem ser valorizadas"[957].

63.4. Participação por meios modernos e pós-modernos

Atendendo ao critério da *novidade dos meios* utilizados na participação política, podemos distinguir entre meios *modernos*, v. g., os partidos políticos; e meios *pós-modernos*, designadamente a *Internet*.

63.5. Participação em acções conformes e desconformes com a lei

I. Segundo A. Sousa Lara[958], a utilização do critério da *conformidade com a lei*, permite arrumar as acções de participação política – que tanto podem traduzir-se na

[955] *Idem, Ibidem*. Não assim, no que respeita ao *suporte* que contém essa informação: "a obtenção de (…) uma cópia de informação em suporte analógico (…) determina (…) a sua procura activa por parte do cidadão (através (…) p. ex., (…) de exemplares impressos ou de uma cópia em registo áudio ou vídeo[; é portanto, o] resultado de uma mobilização relevante de recursos. Pelo contrário, no caso dos suportes digitais a cópia é obtida de uma forma mais fácil, quase imediata. No suporte digital é o impedimento à limitação da cópia (…), que implica um esforço e uma mobilização relevante de recursos. Uma das características fundamentais da informação digital consiste (…) na intrínseca facilidade da sua duplicação e difusão. Esta situação pode contribuir para tornar difusos os limites dos níveis de participação englobados na participação restrita". *Idem, Ibidem*.

[956] *Idem, Ibidem*, p. 9.

[957] *Idem, Ibidem*, p. 10.

[958] Cfr., A. Sousa Lara, *Ciências Políticas*, p. 263.

prática de actos *simples* como no processamento devidamente articulado de várias espécies de actos mais ou menos *complexos* – em acções *não convencionais, revolucionárias, ilegais ou não institucionalizadas*; e acções *convencionais, institucionalizadas, clássicas ou legais*.

II. Acontece, porém, que o primeiro termo desta classificação *qualifica* as acções *não convencionais ou não institucionalizas como acções ilegais* e isso – como acabámos de ver a propósito da classificação que distingue participação convencional e participação não convencional – não tem que ser necessariamente assim. Na verdade, escrever a um jornal, assinar uma petição ou tomar parte em manifestação pacíficas, não são propriamente actos de participação política convencional mas, *entre nós e por enquanto*, nada têm de ilegal.

III. Por isso, temos que *acrescentar* a esses dois termos de classificação *um terceiro conjunto de acções*: as acções *não convencionais, inovadoras* ou *não institucionalizadas realizadas em conformidade com a lei ou, pelo menos, não contrárias à lei*.

63.6. Participação por meios modernos e pós-modernos em acções legais, ilegais e não convencionais

Procedendo agora à *articulação* dos termos da classificação dos *meios*, segundo o critério da *novidade da sua utilização*, com os da classificação das *acções*, segundo o critério da *conformidade com a lei*, obtemos o seguinte quadro:

– *Acções* convencionais, institucionalizadas, clássicas ou legais, desencadeadas através de *meios* modernos e/ou pós-modernos;

– *Acções* revolucionárias ou ilegais levadas a cabo por *meios* tradicionais e/ou pós-modernos; e

– *Acções* não convencionais, inovadoras ou não institucionalizadas, realizadas em conformidade com a lei ou, pelo menos, não contrárias à lei, através de *meios* modernos e/ou pós-modernos.

Divisão II – A participação eleitoral

64. Noção

O modo por excelência de o povo formar e manifestar a sua vontade – o modo mais característico de participação política –, é o *sufrágio*[959] que, em vista das classificações anteriormente referidas, revela uma forma de participação política *legal*; *convencional*; de *influência alargada de nível 4*; e realizada através da utilização de meios *modernos* ou *tradicionais*. Por isso mesmo, vamos dar-lhe algum destaque, sem cometermos o erro muito frequente de tomar *a nuvem por Juno* porque, tanto de *Direito* como de *facto*, as sucessivas gerações de arquitectos das formas de governo representativas[960] têm conseguido configurar o sufrágio, enquanto processo de escolha de *alguns* dos governantes por *alguns* dos governados[961], sem o grau de democraticidade que a doutrina dominante em cada época pretende fazer crer que existe.

Neste aspecto, o nosso tempo também não constitui excepção.

– *Podemos dizer – em boa verdade –, que nos* "*regimes democráticos (...) os governantes são eleitos?*"[962].

Nessa verdade, a questão precisa de ser desconstruída. Ao que tudo indica, o que denominamos "eleição", não é mais do que um processo de selecção realizado por algumas pessoas que, depois, fica sujeito à ratificação dos eleitores. Assim, "eleger" não

[959] Cfr., Jorge Miranda, *Ciência Política*, p. 144. Em bom rigor, existem diferenças conceptuais entre o voto e o sufrágio. Assim, "a CRP fala de «votos» a propósito das formas e procedimentos de manifestação *indirecta* da vontade popular, isto é, a propósito do funcionamento dos órgãos colegiais nos quais têm assento os representantes do povo (v. g., art.º 116.º, n.º 3) e fala de *sufrágio*, ou de *direito de sufrágio*, sempre que se refere à expressão *directa* da vontade popular, para realçar o valor particularmente legitimante da escolha popular mediante eleição. Como o acto de *sufragar* pressupõe aprovação ou reprovação – de certa pessoa ou ideia –, e como é através deste acto que, no sistema da CRP, se une a titularidade (popular) e o exercício (popular) da soberania, a expressão *sufrágio*, utilizada nos arts. 10.º, n.º 1, 49.º e 113.º, n.º 1, ao designar o *modo de exercício do poder político por parte do povo através do voto*, denota a mais intensa forma de legitimação democrática dos poderes constituídos e das políticas por eles adoptadas. Por isso mesmo, a palavra [«sufrágio»] surge acompanhada dos adjectivos *universal, igual, directo, secreto e periódico*". M. Lúcia Amaral, ob., cit., pp. 220 e 221.

[960] Cfr., *supra*, n.º 50 e ss.

[961] A eleição dos governantes consiste sempre na respectiva escolha "feita através da expressão dos votos de uma pluralidade de pessoas[,] os [cidadões-]eleitores" (António J. Fernandes, *Introdução*, p. 142); i. é, através da expressão dos votos de *alguns* cidadãos. Na verdade, o eleitorado é apenas aquela *parcela* do povo que pode manifestar-se de forma institucionalizada através do voto. Cfr., José O. S. Castro, *A participação do eleitorado na formulação e avaliação das políticas públicas*, *in* APCP, ob. cit., p. 57.

[962] *Idem, Ibidem*.

é o mesmo que "seleccionar"[963]. De resto, dizer que os eleitores se limitam a escolher entre alternativas apresentadas por equipas de políticos e de técnicos que competem entre si pelo voto popular, não é senão o reconhecer o que J. Schumpeter já demonstrou[964].

65. Os princípios do Direito eleitoral

Os arts. 10.º, n.º 1, 49.º, 113.º e 288.º, al. h), estabelecem os princípios fundamentais:

– Do *Direito eleitoral subjectivo* – os princípios relativos aos eleitores – v. g., os da *liberdade*[965]; da *igualdade*[966]; da *imediaticidade*[967]; e do *secretismo*[968]; e

---

[963] Cfr., José A. Cheibub e A. Przeworski, *Democracia, eleições e responsabilidade política*, *in* Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 12, n.º 35, São Paulo, Fevereiro, 1997 (EE).

[964] *Idem, Ibidem*.

[965] O principio da liberdade de voto, quer dizer que "o eleitor [exerce o] direito de voto sem qualquer coacção (…) de entidades públicas ou (…) privadas. Deste princípio (…) deriva a ilegitimidade da imposição legal do *voto obrigatório*. A liberdade de voto abrange, assim, o *se* e o *como*: a *liberdade de votar ou não votar e a liberdade no votar* (…). Na falta de preceito constitucional a admitir o voto como um dever fundamental obrigatório, tem de considerar-se a imposição legal do voto obrigatório como viciada de inconstitucionalidade (cfr., art.º 49.º, n.º 2, no qual se considera o voto como *dever cívico* e não como *dever jurídico*)". Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 303.

[966] Apesar dos "conceitos de universalidade e de igualdade [do voto] sejam conceitos próximos, (…) o primeiro significa (…) que cada cidadão deve ter acesso à urna, não estando ninguém dele excluído, o segundo impõe que a cada voto seja dado o mesmo valor, ou o mesmo peso, qualquer que seja a condição da pessoa que vota". M. Lúcia Amaral, ob. cit.

[967] De acordo com este princípio, "voto tem de resultar «imediatamente» da manifestação da vontade do eleitor, sem intervenção de «grandes eleitores» ou de qualquer vontade alheia (…). A imediaticidade do sufrágio garante ao cidadão (…) a «primeira» e a «última palavra», pois os eleitores dão directamente o seu voto aos cidadãos (…) cuja eleição constitui o escopo último de todo o procedimento eleitoral. No *sufrágio indirecto* ou *mediato*, os eleitores limitam-se a eleger um colégio de delegados eleitorais («grandes eleitores») que, por sua vez, escolherão os candidatas para os diversos órgãos do poder político". Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 302 e 303. Ou seja, "no sistema de eleições directas, a legitimação dos representantes por parte da «soberania popular» é bem mais intensa do que no sistema das eleições *indirectas*; e por isso mesmo (…) a CRP (…) impôs (…) – ao contrário do que era habitual no constitucionalismo do séc. XIX (…) – que os titulares dos órgãos de base electiva fossem escolhidos através deste processo". *Idem, Ibidem*.

[968] O princípio do secretismo do voto "significa que o cidadão eleitor guarda para si a sua decisão de voto, O *voto secreto* pressupõe, por isso, não só a pessoalidade do voto (o que excluiria, no seu devido rigor, o voto por procuração ou por correspondência), como a proibição de «sinalização» do voto (listas diferentes, papel, urnas) (…). [Este] princípio (…) é uma garantia da (…) *liberdade de voto*". Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 304. Assim, "quando, depois de muita habilidade diplomática, de muito rodear e muito tentear, o agente (…) lograva fazer a primeira pergunta, Quer dizer-me, por favor, em quem votou, a resposta que lhe davam, como um recado bem aprendido, era, palavra por palavra, o que se encontrava expresso na lei, Ninguém pode ser, sob qualquer pretexto, obrigado a revelar o seu voto nem ser perguntado sobre o mesmo por qualquer autoridade. E quando, em tom de quem não dá demasiada importância ao assunto, fazia a segunda pergunta, Desculpe esta minha curiosidade, por acaso não terá votado em branco, a resposta que ouvia restringia habilmente o âmbito da questão a uma simples

– Do *Direito eleitoral objectivo* – os princípios relativos à inserção na organização de poder político e aos respectivos procedimentos, designadamente os da *liberdade*[969]; da *igualdade*[970]; da *periodicidade*; e da *representação proporcional nos órgãos colectivos*[971].

De entre todos eles, vamos apenas prestar atenção ao que é apontado pela doutrina como o mais significativo: o *princípio da universalidade.*

66. O princípio do sufrágio universal

I. Nos termos do art.º 10.º, n.º 1, o povo exerce o poder político através do sufrágio que deve ser *universal.* Isto quer dizer, nas palavras de Gomes Canotilho, que "todos os cidadãos podem votar («direito de sufrágio activo», «capacidade eleitoral

---

questão académica, Não senhor, não votei em branco, mas se o tivesse feito estaria tanto dentro da lei como se tivesse votado em qualquer das listas apresentadas ou anulado o voto com a caricatura do presidente, votar em branco, senhor das perguntas, é um direito sem restrições, que a lei não teve outro remédio que reconhecer aos eleitores, está lá escrito com todas as letras, ninguém pode ser perseguido, por ter votado em branco, em todo o caso, para sua tranquilidade, torno a dizer-lhe que não sou dos que votaram em branco". José Saramago, ob. cit., p. 52. Em decorrência: "Peço licença para recordar ao nosso caro colega e ao conselho, disse o ministro da justiça, que os cidadãos que decidiram votar em branco não fizeram mais que exercer um direito que a lei explicitamente lhes reconhece, portanto, falar de rebelião num caso como este, além de ser, como imagino, uma grave incorrecção semântica (…) é também, do ponto de vista legal, um completo despropósito". *Idem, Ibidem*, p. 64. "Além de exigir (…) a proibição de «sinalização» do voto, pressupõe também a impossibilidade de uma reconstrução posterior do sentido da imputabilidade subjectiva do voto (…). Como o direito de voto não é apenas um direito subjectivo, transportando também uma dimensão institucional, o cidadão eleitor não pode renunciar ao segredo de voto. A liberdade individual de voto e o voto livre no plano institucional condicionam-se reciprocamente. [E daí que nos SVE, as máquinas de voto electrónico não possam emitir um documento em suporte papel que indique em quem o eleitor votou.] Sob o ponto de vista do segredo de voto, não deixa de ser problemático o *voto por correspondência*, porque ele não permite às entidades responsáveis garantir ao voto um autêntico carácter secreto". Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 304.

[969] "Nos tempos mais recentes, o princípio da liberdade de voto passou a compreender-se também como *liberdade e igualdade na preparação do próprio acto eleitoral*. Esta perspectiva poderá tornar questionável a obrigatoriedade do sistema de lista partidária fechada, deixando sem liberdade os cidadãos apartidários e inviabilizando a formação de «candidaturas independentes» [às eleições para a AR]". Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 303 e 304.

[970] Os votos têm todos "uma eficácia jurídica igual (…), o mesmo *peso* (…) numérico [e] o mesmo *valor de resultado* (consideração igual para a distribuição de mandatos) (…). O princípio [também] é (…) importante para evitar a falsificação dos resultados através da delimitação arbitrária de círculos (…) ou através da grandeza desigual dos círculos eleitorais (…) ou seja, «geometria de círculos eleitorais». Da exigência de igual valor quanto ao resultado deriva também a exigência (para além da proporcionalidade) de não condicionamento da possibilidade de representação à obtenção de percentagens globais mínimas – *proibição de cláusulas-barreira* (cfr., arts. 113.º, n.º 5 e 152.º, n.º 1) (…). Tal como acontece com o princípio de universalidade, o princípio de igualdade de voto não se limita ao acto eleitoral em si, antes envolve todo [o] *procedimento* de sufrágio (p. ex., igualdade na concorrência eleitoral, igualdade nas candidaturas)". Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 305.

[971] Cfr., Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, pp. 202 e ss.

activa») e todos os cidadãos podem ser eleitos («direito de sufrágio sucessivo», «capacidade eleitoral passiva»). Com excepção dos cidadãos sem capacidade eleitoral [972], a Constituição proíbe o *sufrágio restrito*, qualquer que seja o seu fundamento (sexo, raça, rendimento, instrução, ideologia)"[973].

O princípio do sufrágio universal, porém, não pode ser analisado *isoladamente*. Uma vez que o sufrágio é apenas um dos *componentes* da *instituição participação política* que, juntamente com *outras* instituições, constituem os *alicerces da forma de governo em vigor*, é preciso interpretá-lo *sistematicamente*, i. é, tendo em atenção a respectiva inserção entre os princípios subjacentes aos outros alicerces institucionais desta forma de governo.

II. É por isso mesmo, que temos de *subscrever na íntegra* a opinião de Adriano Moreira[974].

Nesse sentido, é preciso reconhecer que, na verdade, a substituição do sistema do sufrágio *qualificado* pelo do sufrágio *universal* não foi total. Deu-se plenamente no plano da capacidade eleitoral *activa* mas não no da capacidade eleitoral *passiva*.

Os vários critérios que os governam costumavam utilizar no *passado*, "para limitar a *capacidade activa* do corpo eleitoral dentro dos quadros quantitativos e qualitativos que [lhes pareciam mais] convenientes"[975] – o censitário, o da instrução, o do sexo, o da família e o da idade[976] –, foram "eliminados pelo sistema do *sufrágio universal*"[977]/[978].

Nos nossos dias, "o controlo do eleitorado [é antes] procurado pela definição de uma *capacidade passiva restrita*. [Para o efeito,] o principal instrumento do mecanismo eleitoral veio a ser o de restringir a capacidade de ser eleito ao que tiver a qualidade de *candidato*, e só tem essa qualidade quem for seleccionado e apresentado ao eleitorado pelo *partido*. Como os partidos acabam sempre dominados por uma oligarquia restrita, de facto a classe política vem a ser seleccionada por um corpo muito limitado de indivíduos, que nem sequer precisam de ser apresentados eles próprios ao sufrágio. O

[972] Sobre os casos de incapacidade eleitoral activa e passiva, cfr., Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, respectivamente pp. 129 e ss e 135 e ss.

[973] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 301. Apesar dos "conceitos de universalidade e de igualdade [do voto] sejam conceitos próximos, (…) o primeiro significa (…) que cada cidadão deve ter acesso à urna, não estando ninguém dele excluído, [e] o segundo impõe que a cada voto seja dado o mesmo valor, ou o mesmo peso, qualquer que seja a condição da pessoa que vota". M. Lúcia Amaral, ob. cit.

[974] Adriano Moreira, *Ciência Política*, pp. 208 e 209.

[975] *Idem, Ibidem*, pp. 208.

[976] Cfr., *Idem, Ibidem*.

[977] *Idem, Ibidem*.

[978] Para um resumo das principais *etapas* da conquista do sufrágio universal na *Europa* e em *Portugal*, cfr., Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, respectivamente pp. 18 e ss e 38 e ss.

sufrágio funciona portanto intimamente dependente dos partidos, o que em tudo representa a negação do princípio revolucionário de 1789, que definiu o deputado como representante de toda a nação, e não do sector populacional que tecnicamente intervinha na sua escolha. Os eleitos não são hoje representantes senão do seu partido, que é politicamente o mediador e o representante real do eleitorado"[979].

III. O que significa então, *ainda hoje* afirmar "um homem, um voto"? Não se trata, evidentemente, de *reconhecer* a cada homem um voto para decidir questões concretas, mas sim de *conceder* a cada homem um voto para escolher de entre um conjunto de listas que foram elaboradas, *sabe-se lá por quem*[980], um determinado número de pessoas que no futuro decidirão, pelo menos formalmente, *sabe-se lá o quê*[981].

Subdivisão III – A participação política em declínio

Passemos a analisar alguns aspectos do declínio da *participação política em geral* e da *participação eleitoral em especial*.

67. A participação em geral

I. Desde o último quartel do séc. XX, que a doutrina tem insistentemente chamado a atenção para o facto de o *sistema político* estar em *crise*[982]. O desinteresse ostensivo pela política, a desconfiança generalizada nos políticos tradicionais, as elevadas *taxas de abstenção*[983], o crescente afastamento entre os partidos e o respectivo eleitorado, e a perda de alguns poderes tradicionais do Estado em favor de organizações internacionais, constituiriam alguns dos *sintomas* mais evidentes dessa crise.

II. As *causas* da *alegada crise* são muito diversas[984] e a respectiva análise está muito para além do objecto desta tese. Em todo o caso, parece-nos que, de entre elas, é

[979] Adriano Moreira, *Ciência Política*, p. 209.

[980] Se hoje, este *quem* já é facilmente identificável, no futuro, sê-lo-á cada vez mais. Cfr., *infra*, n.º 167.

[981] – *Que se pede aos eleitores?* Que escolham de entre um conjunto de pessoas – com quem nunca trataram de qualquer questão, que não conhecem, que nunca viram –, algumas "a quem confiem o direito de legislar sobre tudo o que eles têm de mais caro. Os seus direitos, os seus filhos, o seu trabalho". P. Kropotkin, ob. cit., p. 11. Mas, "como pode un home facer representar a sua opinión por un lapsus de catro (…) anos, cando non se pode saber sequer que opinará a semana que ven?". Angel J. Cappelletti, ob. cit., p. 21.

[982] Cfr., designadamente, N. Bobbio, *O Futuro da Democracia*, pp. 34 e ss.

[983] Cfr., G. Pasquino, *Abstencionismo, in* N. Bobbio, *et al*, Dicionário de Política, Vol. 1, pp. 7 e ss.

[984] De entre as várias causas que explicam a falta de interesse das pessoas pelos assuntos políticos, Sónia Sebastião, *A Democracia Directa Ainda Interessa? O Caso Suíço*, Lisboa, 2005, p. 30, coloca em destaque as seguintes: "1. A consideração, por parte do cidadão, da Política como sendo algo que lhe é exterior, ou seja, o cidadão vê a Política como algo que só interessa aos profissionais desta área, aos quais atribui até, por vezes, uma conotação negativa; 2. A crença na inutilidade da participação política devido à ideia de que os partidos e as forças políticas não diferem muito uns dos outros e, como tal, a mudança

preciso ter sobretudo em atenção a lógica da *concepção e do funcionamento* da forma de governo do sistema político.

Na verdade, *admitindo* que a *estática* e a *dinâmica* da forma de governo em vigor **–** concretamente na respectiva vertente *democrática representativa* **–** contribuam, só por si, para a *apatia política* – o alheamento, "estado de indiferença, (…) passividade e falta de interesse pelos fenómenos políticos"[985] – de *determinados* grupos de cidadãos, convenhamos que tal facto também permite mais facilmente às pessoas que governam, ora a *promoção* ora a *eliminação selectivas* de certos procedimentos de *participação política*.

De resto, a *concretização* da ideologia capitalista – a ideologia dominante nos sistemas económico e financeiro – depende em larga medida da forma de governo do sistema político: "um modelo de democracia com baixos níveis de politização da maioria da população, em que as decisões essenciais se situem na esfera de competência das elites, resulta mais eficiente para o funcionamento optimizado d[a] lógica económica, social e política do modelo capitalista"[986]. Em resumo, manter a maioria das pessoas numa *certa* apatia política, permite à minoria que governa exercer mais facilmente o poder.

III. Neste aspecto, as pessoas que governam correm, porém, um *risco*: se exagerarem na *indução* das causas da apatia política, podem perder o *apoio difuso*[987]. É exactamente "por isso, [que] um príncipe sensato e prudente deve achar maneira de os seus súbditos terem necessidade dele e do Estado em todas as circunstâncias de fortuna ou infortúnio (…). Assim, ser-lhe-ão sempre fiéis"[988]. Com efeito, a fidelidade à forma de governo em vigor, *rectius*, a *confiança nas pessoas que governam*, é tanto ou mais importante quando podemos facilmente constatar que o desencanto e o alheamento de muitos cidadãos em relação às instituições políticas *formais* e às formas de participação políticas *convencionais*, não significam, necessariamente, o desinteresse pela Política; pelo contrário, existem cada vez mais sinais que mostram um número crescente de pessoas a *reorientaram* a sua atenção para outras dimensões da Política, situadas para

---

de dirigentes não implica a mudança da estrutura da comunidade; 3. A saturação do eleitorado, que valoriza mais os factos que as promessas poucas vezes cumpridas por parte dos actores políticos [;] 4. A desmassificação do eleitorado cada vez mais consciente dos problemas políticos que o afectam directamente [; e] 5. A demissão das massas que, ao encararem a Política como uma função «aborrecida», se afastam do seu exercício e «agradecem» aos seus representantes por os aliviarem dessa tarefa".

[985] Giacomo Sani, *Apatia, in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 1, p. 56, col. 1.

[986] José J. Barreiros, ob. cit., p. 49.

[987] Nas palavras de J. J. Rousseau, ob. cit., p. 110: "numa cidade bem dirigida todos frequentam as assembleias; com um mau governo, ninguém se interessa pelo que lá se delibere, pois todos estão convencidos que nunca a vontade geral prevalecerá e também porque as preocupações domésticas ocupam todo o tempo. As boas leis criam outras melhores; as más conduzem às piores. E logo que alguém diz: «*Que me importa?*», ao referir-se às questões do Estado, o Estado está perdido".

[988] N. Maquiavel, ob. cit., p. 58.

além das instituições representativas formais e das formas de participação política convencionais[989].

68. A participação eleitoral

68.1. A abstenção por princípio e a abstenção de protesto

I. Existem várias correntes ideológicas, com destaque para as de raiz *anarquista*, que fazem a apologia da abstenção[990].

Esta maneira de ver as coisas, porém, não tem como objectivo aprofundar a democracia, mas sim destruir a representação política, sem indicar uma alternativa *credível*. É precisamente em razão deste aspecto, ou da falta dele, que a abstenção por princípio tem de ser combatida. Em todo o caso, uma coisa é certa: não se pode dizer que estas pessoas façam parte daquela espécie de "homens [que] mudam de bom grado de senhor, convencidos que vão encontrar melhor"[991]. Têm, por isso mesmo, o nosso respeito.

II. Na perspectiva de Paulo Otero[992], "a abstenção, especialmente em eleições parlamentares, sempre que tenha na sua base o desinteresse, o desencanto e a desilusão pelos partidos e pelos políticos do sistema, reforçará ainda mais a crise da democracia representativa (…). Um progressivo aumento da abstenção, sugando a base representativa da própria democracia, poderá converter o funcionamento do sistema

[989] Peter Dahlgren, *apud* José J. Barreiros, ob. cit, p. 51, n. 65, observa a propósito: "«a apatia política ostensiva, desencanto e desfiliação do sistema político estabelecido podem não sinalizar necessariamente um desinteresse pela Política *per se*. Isto é, se olharmos para além da política eleitoral formal podemos ver vários sinais a sugerir que muitas pessoas não abandonaram o envolvimento com a Política mas, em vez disso, recentraram a sua atenção política para fora dos sistemas parlamentares".

[990] Assim, p. ex., a Plataforma Abstencionista, *Pedem-nos o voto, diremos não!*, s. l. , 2008, pp. 2 e 3, escreve nesse sentido o seguinte: "Percebendo a importância que as eleições dão ao sistema capitalista, ao longo das últimas três décadas várias foram as mobilizações em torno da defesa política da abstenção. Não havendo campanhas públicas sistematizadas nem qualquer sector a emergir colectivamente, o poder foi-se aproveitando disso para atribuir os resultados incomodativos à «preguiça», ao «tempo de praia», à «chuva diluviana», à «abstenção técnica», à não «limpeza dos cadernos eleitorais», à «mobilidade dos cidadãos». Como se «ir à praia» em dia de eleições não devesse ser enquadrado numa atitude política assumida, denunciadora da rejeição do circo da Sociedade do espectáculo; como se o «direito ao não voto» fosse menos legítimo que o «direito ao voto». Reduzir a participação eleitoral aos que alimentam e se alimentam do sistema, transformá-los em criadores, actores e espectadores da sua própria encenação poderá ser uma interessante tarefa revolucionária geradora de ataques localizados aos órgãos vitais desta Sociedade dominante. Nesta lógica de combate deverá ser claro que uma plataforma de entendimento e acção em defesa da abstenção, que se almeja poder funcionar sem qualquer mecanismo reprodutor dos poderes conhecidos, nunca deverá ser entendida como um fim em si mas antes como um meio para reforçar o ataque sistémico ao capitalismo".

[991] N. Maquiavel, ob. cit., p. 16.

[992] Paulo Otero, *A Democracia Totalitária*. *Do Estado totalitário à Sociedade totalitária. A influência do totalitarismo na democracia do século XXI*, Cascais, 2001, p. 230.

democrático no governo efectivo de uma minoria: transformada a abstenção no voto de protesto da maioria dos eleitores, a democracia só formalmente se dirá representativa".

– Mas pode esta ideia demonstrar *o contrário?* Que no âmbito da *forma de* governo *em vigor*, se alcançaria o governo efectivo de uma *maioria* e uma democracia *materialmente* representativa, no dia em que a abstenção de protesto se situasse, digamos em 20% do eleitorado?

Não, é claro que não pode; ou melhor, é claro que isso não se verifica nem na teoria nem na prática das formas de governo representativas[993].

III. Ainda segundo o Autor[994], "a abstenção, enquanto expressão de um comportamento eleitoral de protesto contra um determinado sistema político-representativo, mostra-se passível de revelar duas diferentes configurações: (…) poderá traduzir uma postura estrutural e irreversível de auto-marginalização dos eleitores, verificando-se que nenhum partido ou movimento político capta a sua simpatia e o respectivo voto; (…) poderá, em alternativa, ser uma mera situação transitória de um eleitorado que, saturado dos partidos tradicionais do sistema, se mostra aliciável pela mensagem de movimentos políticos extremistas e totalitários, confiando-lhes o seu voto em futuras eleições".

Assim, em qualquer dos casos, a abstenção pode e deve ser combatida com êxito: depois de identificadas as *causas* que *afastam* as pessoas *dessas ofertas*, torna-se necessário identificar as *causas* susceptíveis de *aproximar* as pessoas de *uma ou mais procuras* e, naturalmente, *oferecer* o que elas pretendem[995].

68.2. O que vale a abstenção

I. A ideia de que a abstenção, *só por si*, pode quebrar os pressupostos da democracia representativa, tem sido veiculada diversas vezes e com finalidades muito diversas sem, contudo, ter obtido grande êxito. Muito francamente, também não conseguimos perceber *como* é que no mundo *real*, a abstenção, e *apenas* ela, pode destruir esses pressupostos. O que nos parece é que "o facto de uma percentagem, mais ou menos significativa, [de pessoas] com capacidade eleitoral activa se alhear dos actos eleitorais não retira a legitimidade à representação democrática (…). O alheamento de participar na escolha dos representantes não é senão a afirmação da liberdade democrática traduzida na não obrigatoriedade de votar"[996]. Neste sentido, há mesmo quem sugira cinicamente que se as pessoas se abstêm de votar é porque estão satisfeitas.

---

[993] Cfr., *supra*, n.º 50 e ss.
[994] *Idem, Ibidem*.
[995] Cfr., *infra*, n.º 151.5.1, I.
[996] António J. Fernandes, *Introdução*, p. 149.

Na verdade, as pessoas que governam, designadamente através dos *partidos do sistema*, lograrão obter sempre um *mínimo* de participação eleitoral, expresso não só no número de todos *aqueles* que, de *alguma* maneira, têm nisso um *qualquer* interesse, mas também e sobretudo no número dos *outros*, a saber: "o eleitor esclarecido, convicto, [o] eleitor teórico, [aquele] que imagina, o pobre coitado, praticar um acto de cidadão livre, espalhar a sua soberania, exprimir as suas opiniões, impor (oh loucura admirável e desconcertante!) programas políticos e reivindicações sociais (...). Os sérios, os austeros, o *povo soberano*, aqueles que se deixam possuir por uma espécie de embriaguez quando olham para si e dizem: «Eu sou eleitor! Nada pode ser feito contra mim. Eu sou a base da Sociedade moderna»"[997]. E, pelos vistos, também da Sociedade pós-moderna.

II. Não estamos a querer dizer com isto, que a abstenção não *incomode* as pessoas que governam, que já governaram, que pretendem vir a governar, ou que, não fazendo parte de nenhum destes grupos, contam com algumas dessas pessoas ou com todas elas, para a prossecução dos seus interesses. Claro está que as incomodam. E, muito naturalmente, lá surgem as reacções de despeito, umas mais inteligentes do que outras[998]. Mas isso sucede, sobretudo, porque existe uma percepção de que já falámos: a

[997] Octave Mirbeau, *A greve dos eleitores*, *in* Octave Mirbeau, A Greve dos Eleitores e Prelúdio, Coimbra, 1998, p. 9. Cento e dez anos mais tarde, podemos ler na Plataforma Abstencionista, ob. cit., que "a vontade dos (…) indivíduos não tem qualquer poder decisório. No entanto, são chamados sazonalmente ao cumprimento do seu «dever» a horas e nos lugares certos, sendo-lhes outorgado um falso carácter determinante (...). Para a prossecução deste embuste arenga-se que as eleições projectam um sublime acto de escolha. Com maior ou menor propaganda e manipulação, com mais ou menos promessas demagógicas (…), o sistema capitalista desce à terra de quatro em quatro anos, submetendo-se estoicamente à prova das feiras, dos comícios em terras inóspitas, dos beijos e abraços à saída das missas. Tem o seu banho democrático, diz-se orgulhoso por isso e afirma-se posteriormente encartado para decidir o que quiser decidir. São, depois, as regras da democracia «representativa» a gerarem a rotatividade na protecção do aparelho de Estado e na defesa das políticas rigidamente definidas".

[998] A propósito das eleições intercalares para a CML, em Julho de 2007, Celso Guedes de Carvalho, *Viagens no meu Partido*, Lisboa, 2009, pp. 58 e 59, escreve o seguinte: "e de quem é a culpa da excessiva abstenção (62,6%)? (…). Não concordamos que os cidadãos, uma vez mais, não sejam responsabilizados. Nestas eleições assistimos, novamente, à tentativa de desculpabilização do comportamento pouco cívico dos eleitores que se abstiveram: praia, chuva, muito sol, férias, o inconveniente da data, etc (...). Houve mesmo quem utilizasse a desculpa de que «os políticos são todos iguais» (doze não chegam?). Felizmente nenhum destes argumentos fez grande doutrina. Os focos viraram-se, assim, para o desinteresse que existe relativamente à Política. Que os culpados são os partidos. Apesar de se concordar que os partidos têm a sua dose de culpa, não podemos deixar de verificar que os cidadãos estão cada vez mais «mimados». Servem-se das mais criativas desculpas para justificar a «maçada» que é exercer o seu dever cívico. Quem está descontente, quem não se revê em nenhum partido, candidato ou programa, tem uma fantástica arma ao seu dispor: o voto em branco. Os mais anarquistas podem mesmo inutilizar o voto com desenhos e frases contestatárias. Não terá chegado a hora do voto ser obrigatório? Não será esta a única e derradeira forma de acabar com a apropriação indevida dos resultados da abstenção e com o laxismo dos cidadãos? Ou então implementemos outras alternativas, como, [p. ex.,] uma medida *simplex* que permita o voto electrónico [ou] castigar os cidadãos que não exercem o seu dever cívico. Esta última medida foi apresentada por Inês Pedrosa[, s. o. i.], que merece, pelo seu grito de cidadania, um destaque. Diz a Autora a propósito da abstenção nas eleições de Lisboa: «Esta demissão dos cidadãos em relação às suas responsabilidades deveria ser sancionada: quem se está nas tintas para o governo da cidade deveria perder

de que as pessoas que governam, embora mantenham nas suas mãos a chamada *violência legal*[999], podem ser derrubados dos lugares que ocupam sem grande esforço, assim que deixarem de poder contar com uma forte base de *apoio difuso*. Entre nós, a rápida evolução do *pronunciamento* de 25 de Abril de 1974[1000] para uma *revolução*, demonstrou-o[1001].

69. O voto em branco e o voto nulo

As considerações que fizemos acerca da abstenção são extensíveis, em boa parte e com as necessárias adaptações, ao voto em branco e ao voto nulo por princípio[1002] e de protesto[1003], no que diz respeito à sua conformidade com o disposto na Constituição[1004];

---

o direito de candidatar-se a empregos bolsas ou apoios públicos. Não vejo outra forma de educar as pessoas para a participação cívica, a não ser esta: amor com amor se paga». (…) Defendemos que os cidadãos devem receber um aviso claro de que não podem continuar a demitir-se do seu dever cívico de votar. Que não podem continuar a gritar e a exigir os seus direitos se não cumprirem os respectivos deveres. Que não há períodos adequados para as eleições. Que o voto não pode ser utilizado como vingança. Como contestação. Que o voto é um mecanismo demasiado importante para ser assim utilizado. É demasiado valioso para ser assim desperdiçado. Que, em último caso, é uma ofensa para quem tanto lutou por esse direito. Não podemos, assim, continuar a assistir, impávidos e serenos, ao crescente número de cidadãos mimados".

[999] Cfr., *supra*, n.º 34.2.2.

[1000] Em resumo, "no golpe de Estado que se concretizou em Lisboa (…) no dia 25 de Abril de 1974, o MFA anti-governamental era constituído na sua maioria por capitães" (Sousa Lara, *Ciências Políticas*, p. 330), sem grandes convicções ideológicas. O que os fazia correr eram, sobretudo, interesses de natureza corporativa, colocados em cheque pelo DL, n.º 353/73, de 13 de Julho, que, no mês seguinte, o DL n.º 409/73, de 20 de Agosto, acabou por não resolver. Em síntese, o DL n.º 353/73, "possibilitava aos oficiais milicianos ultrapassarem os do quadro permanente, mediante pressupostos que foram considerados atentatórios do prestígio da carreira militar". L. P. Melo de Carvalho, *O Movimento dos Capitães, o MFA e o 25 de Abril: do marcelismo à queda do Estado Novo*, p. 54. (EE). O DL n.º 409/73, resolveu a questão dos majores, deixando capitães e subalternos de fora do «arranjo jurídico». Apesar de ter acolhido a adesão de alguns oficiais, a iniciativa não foi, todavia, suficiente para debelar as causas profundas da mobilização dos capitães" (*Idem, Ibidem*, p. 61).

[1001] Nestes casos, "a noção de «apoio difuso» refere-se à adesão normativa suscitada pelas instituições políticas enquanto [tais], ou, dito de outro modo, ao valor intrínseco que lhes é atribuído pelos cidadãos e à sua indisponibilidade para aceitar alterações que possam comprometer o seu desempenho, independentemente dos benefícios ou vantagens específicos que num dado momento possam retirar das suas decisões". M. Conceição Pequito Teixeira e André Freire, *Declínio, transformação e confiança nos Parlamentos: uma perspectiva longitudinal e comparada*, *in* André Freire e J. M. Leite Viegas (Organiz.), Representação Política., p. 67.

[1002] Nas eleições para a Assembleia Constituinte, realizadas em 25 de Abril de 1975, o MFA, "desejoso de se libertar dos partidos, aconselhou o eleitorado a votar em branco, declarando que contaria para si o número das que fossem apuradas. Mas apenas 7 % dos votos apareceram nessas condições". Marcello Caetano, *Constituições Portuguesas*, p. 135.

[1003] Assim, p. ex., "durante la campaña para las elecciones legislativas argentinas de Octubre del 2001 se generó en la red un movimiento autónomo y espontáneo que incitaba a votar en blanco, a no votar o incluso a anular el voto nominando a personajes de historietas o a cualquier figura ridícula por fuera del sistema electoral oficial. Esto derivó en el famoso *voto bronca* por el cual 40% de los electores empadronados se abstuvieron de votar y quien obtuvo el mayor número de votos fue Clemente, un

à qualificação das reacções discordantes, em mais[1005] e menos inteligentes[1006]; e ao papel que desempenham no esvaziamento do chamado apoio difuso.

70. Conclusão

As decisões políticas *individuais*[1007], traduzidas na abstenção, no voto em branco e no voto nulo, não atingem, de uma maneira geral, os fins pretendidos pelas pessoas que as tomam. Para atingirem *eficazmente* a forma de governo vigente, os que não governam terão de utilizar outros meios. No que respeita, v. g., à dissolução da base de apoio difuso, as pessoas que são simplesmente governadas não podem contar para o efeito, com a abstenção, o voto em branco e o voto nulo, para atingirem esse objectivo. Como veremos a seu tempo[1008], as cargas de profundidade a lançar contra a forma de governo em vigor, terão ser necessariamente outras[1009].

---

personaje de historietas que no tiene manos («No tiene manos: a lo mejor no roba», era la leyenda sobre la boleta). Boletas ya diseñadas con este personaje circularon masivamente por correo electrónico en las semanas previas a las elecciones, y la gente las imprimió y las llevó consigo a las urnas". Cecilia Cordeiro e Felipe Noguera, *Informatica e Internet en campañas electorales*, *in* Gerardo Caetano e Rubén Perina (Coord.), Informática, Internet y Política, Montevideu, 2003, p. 117.

[1004] Em decorrência: "peço licença para recordar ao nosso caro colega e ao conselho, disse o ministro da justiça, que os cidadãos que decidiram votar em branco não fizeram mais que exercer um direito que a lei explicitamente lhes reconhece, portanto, falar de rebelião num caso como este, além de ser, como imagino, uma grave incorrecção semântica (…) é também, do ponto de vista legal, um completo despropósito". José Saramago, ob. cit., p. 64.

[1005] Cfr., Gomes Canotilho, *"Brancosos" e Interconstitucionalidade. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*, Coimbra, 2006.

[1006] José Saramago, ob. cit., p. 237, exemplifica muito bem o que pode ser, neste domínio, uma reacção desse género: "por acaso não será a senhora a organizadora, a responsável, a chefe do movimento subversivo que veio pôr o sistema democrático numa situação perigo a que talvez não seja exagerado chamar mortal, Qual movimento subversivo, quereria ela saber, O do voto em branco, Está a dizer-me que o voto em branco é subversivo, tornaria ela a perguntar, Se for em quantidades excessivas, sim senhor, E onde é que isso está escrito, na constituição, na lei eleitoral, nos dez mandamentos, no regulamento de trânsito, nos frascos de xarope, insistiria ela, Escrito, escrito, não está, pessoa tem de perceber que se trata de uma simples questão de hierarquia de valores e de senso comum, primeiro estão os votos explícitos, depois vêm os brancos, depois os nulos, finalmente as abstenções, está-se mesmo a ver que a democracia ficará em perigo se uma destas categorias secundárias passar à frente da principal, se os votos estão aí é para que façamos deles um uso prudente".

[1007] Cfr., *supra*, n.º 35.1.

[1008] Cfr., *infra*, Cap. IV.

[1009] Cfr., José Saramago, ob. cit., pp. 41 e 61.

Subdivisão IV – A reacção dos que governam

71. Razão de ordem

As pessoas que governam procuram travar, dentro de certos parâmetros que elas próprias estabelecem, o declínio da *participação política*; sobretudo o da *participação eleitoral*. Vamos ver de seguida, como é que isso se processa no âmbito do *sistema eleitoral* e dos *SVE*. Mais para a frente[1010], logo teremos oportunidade de observar o que se passa no domínio dos *enclaves participativos*.

72. O sistema eleitoral

72.1. Noção e caracterização

I. O conceito de sistema eleitoral pode ser empregue em sentido *amplo* e em sentido *restrito* ou *próprio*[1011]. Como "o que tipifica um sistema eleitoral é (…) o processo de escrutínio adoptado"[1012], é *esta* a acepção que vamos ter presente.

[1010] Cfr., *infra*, n.º 101 e ss.

[1011] Neste sentido, "a identificação de um sistema eleitoral faz-se, normalmente, por referência ao método de escrutínio utilizado, i. é, tendo em conta o processo de conversão dos votos em mandatos. Todavia, o sistema eleitoral engloba outras variáveis inerentes à orgânica e ao mecanismo eleitorais que contribuem para o diferenciar ou identificar com outros sistemas (…). A delimitação do corpo eleitoral, a garantia da liberdade de exercício do sufrágio, a definição da capacidade eleitoral passiva, a modalidade de apresentação de candidaturas, a exigência, ou não, de limites mínimos de votos para se ter direito a participar na distribuição dos lugares, o processo de fiscalização dos actos eleitorais, a definição do órgão ou órgãos com competência para dirimir as questões de contencioso eleitoral, juntamente com os métodos e processos de escrutínio, são outras tantas variáveis que integram qualquer sistema eleitoral". António J. Fernandes, *Introdução*, p. 210. Cfr., Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, pp. 208 e ss; *Idem, Ciência Política*, pp. 203 e ss.

[1012] M. Proença de Carvalho, ob. cit., pp. 130 e 131. Os processos de escrutínio são as fórmulas utilizadas para a atribuição dos lugares em *alguns* dos órgãos de soberania políticos do Estado, concretamente as que são empregues para a designação dos titulares do órgão *plural*, AR e do órgão *singular* PR. Neste caso, o processo de escrutínio é necessariamente o maioritário (cfr., art.º 126.º); naquele outro, o processo de escrutínio é o *proporcional* e segue o método da *média mais alta de Hondt*. Cfr., *Idem, Ibidem*. Inicialmente foi utilizado por toda à parte o processo de escrutínio *maioritário*. Depois, surgiu a ideia de que era necessário passar a empregar o processo de escrutínio *proporcional*. Sobre o *modo de funcionamento*, e as *vantagens e desvantagens* dos sistemas maioritário e proporcional, cfr., respectivamente M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 227 e 228, e Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 306 e ss. Mais recentemente, têm sido avançados outros critérios que apontam para a introdução de processos de escrutínio *misto*. Com efeito, "a flexibilidade [daquelas] duas correntes de pensamento, que se baseiam mais em considerações políticas do que em critérios científicos, permitiu que entre elas se estabelecesse uma espécie de compromisso e se encontrassem fórmulas intermédias: processos de escrutínio misto [que procuram] corrigir os inconvenientes daqueles dois". António J. Fernandes, *Introdução*, p. 215. Hoje, podemos encontrar "três tipos distintos de sistemas eleitorais: sistemas eleitorais de escrutínio maioritário, sistemas eleitorais de representação proporcional e sistemas eleitorais de escrutínio misto. Cada um destes tipos (…) comporta um número variável de subtipos ou variantes

II. O sistema eleitoral *proporcional* "foi considerado como um elemento básico do sistema democrático a ponto de constituir um dos limites materiais de revisão (cfr., art.º 288.º, al. h) [*in fine*]). A Constituição optou [depois] por uma das *fórmulas de proporcionalidade* relativamente às eleições para a Assembleia da República (…) o método de Hondt (…) (cfr., art.º 149.º, n.º 1 (…))[1013]. (…) O sistema proporcional (excepto no caso das eleições para Presidente da República) tem *carácter constitutivo*, [o que quer dizer que é] inconstitucional qualquer relativização deste sistema através de sistemas mistos criados por lei sem qualquer base constitucional (p. ex., o sistema proporcional combinado com o sistema maioritário), bem como qualquer «engenharia de círculos» que perverta, na prática, a regra da proporcionalidade[1014]. Tem-se, ainda, por inconstitucional, a conversão, por via da lei, de maiorias relativas em maiorias absolutas, porque isso transmuta o sistema proporcional em sistema maioritário"[1015].

III. Em resumo, nas eleições para a Assembleia da República, os deputados são eleitos pelo sistema de representação proporcional[1016] e o método da média mais alta de Hondt (art.º 149.º, n.º 1), não podendo estabelecer-se *cláusulas-barreira* à respectiva representação (art.º 152.º, n.º 1)[1017].

(…). Há, actualmente, duas variantes do sistema de escrutínio maioritário (escrutínio maioritário de uma volta e escrutínio maioritário de duas voltas), quatro variantes do sistema de representação proporcional (representação proporcional segundo o método de Hondt, (…) o (…) de Saint-Lague, (…) o (…) de Hagenbach-Bischof e [o d]os restos maiores), e três variantes do sistema de escrutínio misto (escrutínio misto de predominância maioritária, (…) proporcional e (…) equilibrado))". M. Proença de Carvalho, ob. cit., pp. 123 e ss.

[1013] A lei ordinária, "nos outros casos de eleição de órgãos colegiais (cfr., arts. 113.º, n.º 5, 231.º, n.º 2 e 239.º, n.º 2), está vinculada ao sistema proporcional mas tem liberdade de conformação quanto à escolha da *fórmula de proporcionalidade* (fórmula de restos, fórmula da média mais alta, fórmula de Hondt), ou seja, quanto à fórmula de conversão de votos em mandatos". Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 309.

[1014] Os círculos eleitorais "são circunscrições territoriais no âmbito das quais se apresentam as candidaturas às eleições dos órgãos de poder político, se apuram os votos obtidos por cada uma delas, e se realiza a operação de conversão dos votos em mandatos". M. Lúcia Amaral, ob. cit., p.

[1015] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 309.

[1016] Proíbe-se, "assim, a adopção, por parte da lei ordinária, de métodos próprios do *voto maioritário*. O que se quis assegurar foi a *representatividade* do sistema eleitoral. Como (…) nas eleições para os órgãos colegiais, os círculos [eleitorais] são sempre plurinominais, e as candidaturas, candidaturas de lista, a *proporcionalidade* do voto garante que a composição dos órgãos colegiais possa reflectir as preferências reais dos eleitores, com uma fidelidade que nunca seria atingível caso se adoptasse o sistema do voto maioritário". M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 227 e ss.

[1017] Sucede, por vezes, que "os sistemas eleitorais (…), com vista (…) a facilitar a formação de maiorias estáveis, estabelecem as chamadas cláusulas-barreiras. Desta forma, a representação parlamentar de cada partido depende uma percentagem mínima obtida a nível nacional. Visa-se com a introdução deste mecanismo atenuar uma acentuada pulverização do espectro parlamentar, de modo a que não seja tão difícil formar maiorias". M. Proença de Carvalho, ob. cit., p.132.

72.2. A pessoalização do voto e a garantia de proximidade entre eleitores e eleitos

I. Uma das críticas que é normalmente dirigida "ao sistema proporcional é a de que ele potencia a alienação política, hipertrofia o monopólio partidário e torna impessoal a escolha dos representantes políticos"[1018]. Por isso mesmo, o que não tem faltado são propostas de alteração ao sistema eleitoral – dezanove propostas nos últimos trinta e três anos. O que tem faltado é vontade política[1019].

No final do séc. passado, a LC 1/97 "procurou responder a estas críticas através da flexibilização do sistema eleitoral (…) tendo em conta as *fórmulas de escrutínio*[1020] e os *sistemas de pessoalização do voto*[1021],,[1022].

[1018] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 310.

[1019] Cfr., Jorge Lacão, ob. cit., *in* Diário de Notícias, ob. cit, p. 158. O volume de trabalhos académicos nesta matéria é, também, muito apreciável. Cfr., designadamente Presidência do Conselho de Ministros, Ministério da Ciência e da Tecnologia e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, *Pareceres sobre o Anteprojecto da Reforma de Lei Eleitoral para a Assembleia da República*, 1998, onde são apresentados os pareceres de oito instituições universitárias – FDUC (pp. 9 e ss); FDL (pp. 63 e ss); ICSCP (pp. 85 e ss); ISCTE (pp. 367 e ss); UdA (pp. 395 e ss.); UCP (pp. 451 e ss); UL (pp. 507 e ss); e UPIDH (pp. 565 e ss).

[1020] O escrutínio pode ser uninominal ou por lista. "As diferenças entre estes dois modos de escrutínio têm em conta: (1) o número de mandatos; (2) a extensão territorial dos círculos eleitorais. No *escrutínio uninominal* há apenas um mandato a preencher; no *escrutínio plurinominal* disputam-se vários lugares (e daí a existência de uma *lista*). Compreende-se também que, em geral, os círculos eleitorais, para escrutínios uninominais, tenham um âmbito territorial mais restrito do que os círculos eleitorais destinados a um escrutínio por lista plurinominal. Em geral, ambas as modalidades de escrutínio (plurinominal e uninominal) são dotadas de operatividade prática nos sistemas maioritários, ao passo que no sistema proporcional só funciona o escrutínio por lista (…). As coisas não se passam bem assim no sistema recortado pela LC 1/97, onde se prevê (art.º 149.º) a *complementaridade entre círculos plurinominais e uninominais sem se perturbar o sistema de representação proporcional*". Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 310.

[1021] Nesta matéria, "dentre as várias sugestões tendentes a assegurar a pessoalização do voto e a garantia de proximidade entre eleitores e eleitos destacamos (…) três: (…) o sistema de *panachage* (…), o sistema de *voto preferencial* (…) e o sistema de *duplo voto* ou *sistema de representação proporcional personalizado*". *Idem, Ibidem*, p. 310. "No sistema de *panachage* permite-se ao cidadão eleitor a escolha de nomes dentre os propostos nas várias listas concorrentes. Trata-se de um sistema proporcional com sistema de escrutínio plurinominal de lista. A grande diferença é que aqui as listas *não estão bloqueadas* e, por isso, se autoriza o eleitor escolher nomes de várias listas podendo seleccionar uma lista «já feita» ou fornecer a sua «própria» lista com nomes das diferentes listas apresentadas a sufrágio. O esquema de conversão de votos em mandatos é o da representação proporcional mas existem dificuldades técnicas porque o total de votos obtidos por uma lista é diferente do número de votos obtidos por cada candidato". *Idem, Ibidem*, pp. 310 e 311. "No sistema de *voto preferencial* permite-se aos eleitores a modificação da ordem dos candidatos dentro de uma determinada lista. Diferentemente do sistema de *panachage*, não se escolhem nomes de várias listas; faculta-se aos eleitores a modificação da ordem dos candidatos dentro de uma determinada lista". *Idem, Ibidem*, p. 311. "O sistema de *duplo voto* ou sistema de *representação proporcional pessoalizado* (…), cujo modelo mais conhecido é o actual sistema alemão (…) procura conciliar as vantagens da representação proporcional com as do escrutínio uninominal. Em rigor (…) não se trata de um sistema misto (maioritário-proporcional) mas de um sistema proporcional". *Idem, Ibidem*.

[1022] *Idem, Ibidem*, p. 310.

O resultado – na opinião de Gomes Canotilho[1023] – foi este: é o sistema de *duplo voto* ou sistema de *representação proporcional pessoalizado*, "que está subjacente (mas sem com ele se identificar) à nova definição de círculos eleitorais feita pela LC 1/97 (art.º 149.º)"[1024].

– *Que dizer?*

II. O nosso país é demasiado *pequenino* para poder comportar tão grandes *complicações*, mas admitamos por instantes e *como mera hipótese académica* que, em razão do disposto no art.º 149.º, a lei eleitoral era alterada em termos *inteligíveis* e que a nova redacção conseguia sair, *nos mesmos termos, do papel para a realidade*.

Mesmo que se alcançasse tal feito, não vislumbramos como é que a respectiva concretização no *terreno* poderia, por si só, resolver os problemas da *impessoalidade do voto* e do *afastamento entre os eleitores e os eleitos*. No fundo, é como diz P. Kropotkin[1025]: "transformai o sistema eleitoral como quiserdes: substituí o escrutínio por pequenos círculos, pelo escrutínio de lista, fazei as eleições em dois graus (…) modificai-o quando puderdes, aplicai o sistema nas melhores condições de igualdade (…) – talhai e retalhai os colégios eleitorais – o vício intrínseco da instituição não terá com isso desaparecido".

Na verdade, esses problemas e as respectivas soluções, não se encontram *circunscritas* ao sistema eleitoral, porque as suas *naturezas* não são essencialmente *técnicas*, mas sim *políticas*. Em todo o caso, em relação à *primeira* questão, pensamos que, *tecnicamente*, seria suficiente um *círculo único nacional*, à semelhança do que sucede na Holanda e na Bélgica; quanto à *segunda questão*, como veremos no lugar próprio[1026], só poderá ser resolvida *política* e *tecnicamente*, através da *concepção* e da *concretização* de *uma* outra espécie de *proximidade* entre eleitores e eleitos.

[1023] *Idem, Ibidem*, p. 311.

[1024] O art.º 149.º, prevê que a *lei eleitoral* possa vir a determinar a articulação três espécies de círculos eleitorais – círculos *plurinominais*; círculos *uninominais*; e círculo *nacional*. "Os *círculos plurinominais* destinam-se, como até aqui, a possibilitar a apresentação de listas bloqueadas de natureza partidária e a funcionar como *círculos eleitorais de apuramento*. Menos clara é a categoria de *círculos uninominais*, pois a Constituição continua a eleger o sistema de representação proporcional como sistema estruturante do sistema político-constitucional. A ideia parece ser a de facultar a existência de *círculos uninominais de candidatura* (*círculos eleitorais de candidatura*) que permita solucionar a questão da pessoalidade do voto e a aproximação de eleitores e eleitos no quadro de um sistema proporcional. O círculo nacional, pela sua própria natureza, terá de coincidir com um *círculo territorial nacional* (…), um círculo que abranja todo o território nacional. As finalidades mais invocadas são as de possibilitar uma redistribuição dos «restos» e dos votos «inúteis» num sentido favorável à proporcionalidade do sistema (o que não acontece no sistema português) ou a de eleger num círculo nacional os candidatos politicamente mais representativos (…). De qualquer modo, o legislador está vinculado à manutenção do sistema de representação proporcional". *Idem, Ibidem*, p. 313.

[1025] P. Kropotkin, ob. cit., p. 11.

[1026] Cfr., *infra*, Cap. IV, *passim*.

73. Os sistemas de votação electrónica

73.1. Noção e classificações

I. A expressão de uso corrente *voto electrónico* ou *e-voto* pode ser utilizada em sentido *amplo* e em sentido *restrito*. No primeiro sentido, compreende "alguns ou todos os actos necessários à realização de eleições e de referendos"[1027], designadamente o recenseamento; o acto de votar propriamente dito; e a transmissão e a publicação, respectivamente dos resultados parciais e finais da votação[1028]. Nesta acepção, voto electrónico e SVE são sinónimos[1029]. Por isso mesmo, vamos defini-los como o conjunto articulado de *hardware* e *software destinado* a implementação de um processo eleitoral ou referendário[1030]. No segundo sentido, a expressão "voto electrónico", significa somente o "acto de votar (…) através de um dispositivo electrónico situado na assembleia de voto ou fora dela"[1031].

II. De entre as várias classificações que são feitas neste domínio, importa colocar em destaque – *no que respeita à fase da votação* – a que distingue entre o voto electrónico *presencial* e o voto electrónico *não presencial, à distância* ou *remoto*.

O voto electrónico presencial, encontra-se dependente da deslocação dos cidadãos à assembleia de voto: a um recinto controlado; a respectiva identificação perante os membros da mesa; e o exercício do direito de voto por intermédio de um *interface* electrónico e/ou o depósito do voto numa urna electrónica[1032]. No voto electrónico não presencial, pelo contrário, "o eleitor não tem de se deslocar a uma assembleia de voto. O voto é processado num dispositivo electrónico, que pode ser um computador pessoal ou (…) um telemóvel, desde que ligados a uma rede de comunicação de dados, *maxime* a *Internet*. Após o processamento local, o voto é enviado automaticamente para um servidor onde é registado e incluído no apuramento"[1033].

[1027] J. Ferreira Dias, *Voto electrónico*, *in* Vários, Voto Electrónico. Discussão técnica dos seus problemas e oportunidades, Lisboa, 2008, p. 17.
[1028] Cfr., *Idem*, *Ibidem*.
[1029] Cfr., *Idem*, *Ibidem*.
[1030] Nas palavras de Pedro Antunes, *Tipos de sistemas*, *in* Vários, Voto Electrónico, p. 21, "um SVE resulta da combinação de equipamento mecânico, electro-mecânico, electrónico e todo o tipo de *software* usados para implementar um processo eleitoral".
[1031] J. Ferreira Dias, *Voto electrónico*, *in* Vários, Voto Electrónico p. 17.
[1032] *Idem*, *Ibidem*, p. 18.
[1033] *Idem*, *Ibidem*.

73.2. A experimentação

Durante algum tempo, as pessoas que governam olharam com entusiasmo para o voto electrónico. Parecia-lhe um instrumento capaz de interessar muitos eleitores, principalmente os *jovens* eleitores [1034]. Precipitadamente, decidiram ordenar a experimentação. O voto electrónico teve então "uma elevada visibilidade, devido às experiências realizadas em Portugal[1035] e (…) um pouco por todo o mundo"[1036].

Pouco tempo volvido, porém, a comunidade científica, começou a chegar a algumas conclusões que apontavam claramente para a inutilidade das referidas experiências: "não parece justificar-se, neste domínio, a realização de mais experiências nos moldes adoptados até aqui (…). Apesar de permitirem a divulgação do voto electrónico, de aumentarem a sua visibilidade mediática e de criarem um ambiente favorável à sua utilização junto da opinião pública, tais experiências não têm acrescentado mais-valias relevantes, do ponto de vista do cidadão"[1037].

73.3. A constitucionalidade do voto electrónico e a competência para a respectiva implementação

I. Em relação aos SVE, a Comissão Europeia considera que "não há indicações que conduzam à conclusão de que a utilização dos SVE compromete, só por si e de algum modo, o carácter universal, directo, secreto e livre das eleições"[1038], e que "a votação electrónica pode ser compatível com esses princípios eleitorais básicos, desde que as normas operacionais e técnicas sejam de molde a garanti-los"[1039]. Em Portugal – como já vimos[1040] – a doutrina pronuncia-se de uma maneira geral no mesmo sentido, afirmando que em face do disposto na Constituição, "a introdução de novos métodos de expressão da «vontade do povo» – eleições e referendos através do voto electrónico – não traz problemas normativos-constitucionais desde que estejam assegurados os princípios constitucionais estruturantes do sufrágio e respectivo procedimento"[1041].

[1034] *Idem, Ibidem*.
[1035] No nosso país foram realizadas três experiências de voto electrónico *presencial* e *não vinculativo*: nas eleições autárquicas de 1997 (na freguesia de São Sebastião da Pedreira, em Lisboa) e de 2001 (nas assembleias de voto de Baião e de Sobral de Monte Agraço); e nas eleições para o Parlamento Europeu, em 13/6/2004. A quarta e última experiência de voto electrónico *não vinculativo*, ocorreu nas eleições para a AR de 20/2/2005. Esta, ao contrário das anteriores, abrangeu também a opção *não presencial*, mas só para os cidadãos portugueses residentes no estrangeiro.
[1036] APDSI, *O Desenvolvimento da Democracia Electrónica*, pp. 49 e 50.
[1037] *Idem, Ibidem*, p. 50.
[1038] J. Ferreira Dias e Domingos Magalhães, *Perspectiva técnico-jurídica*, *in* Vários, Voto Electrónico, p. 70.
[1039] *Idem, Ibidem.*
[1040] Cfr., *supra*, n.º 4, IV.
[1041] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 1419

II. No que respeita à competência para a implementação do voto electrónico, a posição tomada pela Comissão Europeia é no sentido de que, "o uso da tecnologia nos vários sistemas de votação, incluindo os SVE, faz parte de procedimentos eleitorais cuja regulamentação é da responsabilidade dos Estados-Membros"[1042]. Assim, enquanto a Assembleia da República, no exercício da respectiva reserva absoluta de competência legislativa (cfr., art.º 164.º, als. a), b), j), l) e p)), não aprovar as necessárias alterações em matéria de legislação eleitoral, o voto electrónico não poderá ultrapassar a fase meramente *experimental*.

Com efeito, os procedimentos a seguir na votação electrónica não se mostrem conformes com o conteúdo de várias regras do Direito eleitoral em vigor. Tendo em atenção, v. g., a eleição do titular do órgão Presidente da República (art.º 164.º, al. a)), as alterações a introduzir ao articulado da LEPR teriam que contemplar, entre outros, os seguintes aspectos: o local do exercício do sufrágio (cfr., art.º 76.º da LEPR); os boletins de voto (cfr., art.º 86.º da LEPR); a proibição da presença de não eleitores no local da votação (cfr., art.º 84.º, n.º 1 da LEPR); a presencialidade do voto (cfr., art.º 70.º, n.º 1 da LEPR); a pessoalidade do voto (art.º 70.º, n.º 2 da LEPR); e os requisitos do exercício do direito de voto (cfr., art.º 75.º da LEPR)[1043]/[1044].

73.4. Riscos e limitações

A doutrina aponta à votação electrónica alguns *riscos* e *limitações*[1045]. Vamos destacar *quatro* que podem ser *minimizados* e *dois* que, *em princípio*, *não podem ser ultrapassados*.

[1042] J. Ferreira Dias e Domingos Magalhães, *Perspectiva técnico-jurídica*, *in* Vários, Voto Electrónico, p. 70.

[1043] Assim, p. ex., nos termos do art.º 86.º da LEPR, os "boletins de voto serão (…) impressos em papel liso não transparente".

[1044] Cfr., J. Ferreira Dias e Domingos Magalhães, *Perspectiva técnico-jurídica*, *in* Vários, Voto Electrónico, p. 76.

[1045] Não cabe no objecto da tese uma análise dos riscos e das limitações a que se encontram sujeitos os SVE. Em todo o caso, importa deixar uma nota acerca do que tem sido recentemente escrito no nosso país sobre a questão. Como bem reconhecem Pedro Antunes e Filipe Simões, *Riscos dos sistemas de votação electrónica*, *in* Vários, Voto Electrónico, p. 49, "não há sistemas infalíveis [e] os SVE, pela complexidade que envolvem, encontram-se sujeitos aos mesmos tipos de falhas e erros humanos que ocorrem em todos os sistemas complexos". Esses riscos podem ser analisados, designadamente em três grandes grupos: *falhas de sistema*; *erro humano*; e *sabotagem*. No que respeita aos riscos de *falhas de sistema*, cfr., Pedro Antunes, *Riscos associados a falhas de sistema*, *in* Vários, Voto Electrónico, pp. 51 e ss; quanto ao *erro humano*, cfr., Pedro Antunes e Filipe Simões, *Erro humano*, *in* Vários, Voto Electrónico, pp. 55 e ss; relativamente a sabotagem, cfr., *Idem*, *Ibidem*, *Riscos de sabotagem*, *in* Vários, Voto Electrónico, pp. 61 e ss. Para uma análise de risco dos SVE, utilizando *máquinas de registo directo*; a *infraestrutura Internet*; e *ambos os sistemas*, cfr., Carlos J. Costa e Pedro Antunes, *Análise de riscos*, *in* Vários, Voto Electrónico, pp. 65 e ss. E, naturalmente, prosseguem os trabalhos para levar de vencida os obstáculos. Nesse sentido, cfr., André M. Leitão Brioso, *Votação Electrónica Resistente a Vírus*, Lisboa, 2012.

– "As votações electrónicas (…) não (…) presenciais diminuem as garantias no exercício do direito de cidadania, dando azo a que os cidadãos possam sofrer influências indevidas ou mesmo, em casos extremos, serem coagidos[1046];

– "Com um [SVE], deixa de existir um suporte físico em papel, o que impossibilita os processos de recontagem os quais, na sua forma tradicional, permitem muitas vezes esclarecer disputas e dúvidas"[1047];

– "Enquanto (…) as potenciais fraudes com um sistema tradicional em papel oferecem ganhos limitados e acarretam um risco significativo de serem detectadas, num [SVE] os ganhos resultantes de uma fraude bem sucedida são imensos e a detecção de tentativas de actos ilícitos pode ser bastante mais difícil"[1048];

– "A confiança proporcionada aos cidadãos pela existência de um suporte tangível em papel pode ser posta em causa num SVE, especialmente se se tiver em conta que a utilização de meios informáticos faz com que o processo de contagem e processamento dos resultados passe a ser «opaco» para a maioria dos eleitores. Esta menor falta de transparência pode por em causa a confiança dos cidadãos nas eleições" [1049].

Para tentar diminuir alguns dos referidos riscos e limitações, é possível lançar mão de vários procedimentos de carácter *técnico* e *político*[1050]. Há, contudo, dois obstáculos que os SVE – entre nós e a curto prazo – terão grande dificuldade em conseguir ultrapassar: o do *custo em dinheiro* e o do *interesse político*.

– Quanto ao custo em dinheiro da implementação de um sistema desta natureza *no plano ou ao nível do Estado*, estamos com os que *pensam* e *demonstram* que a votação electrónica tem um inconveniente de monta que, de resto, é muitíssimo comum noutros domínios: é um sistema *caro*; i. é, custa mais dinheiro do que podemos ou devemos gastar com ele[1051]/[1052].

[1046] A. Azevedo Alves e José M. Moreira, *Cidadania Digital e Democratização Electrónica*, Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto, 2004, p. 59

[1047] *Idem, Ibidem.*

[1048] *Idem, Ibidem.*

[1049] *Idem, Ibidem.*

[1050] Quanto aos primeiros, temos, p. ex., a "utilização de sistemas híbridos em que os meios electrónicos estão associados a um registo físico (e verificável) em papel que é produzido no momento em que o voto é processado electronicamente. Para além dos procedimentos técnicos de segurança, todas as iniciativas de participação electrónica deverão assentar em meios de controlo democráticos, nomeadamente através da supervisão de representantes das diversas forças políticas em competição e, sempre que possível, de observadores externos independentes que assegurem a fiabilidade e imparcialidade dos sistemas utilizados". *Idem, Ibidem*.

[1051] Com efeito, um estudo realizado pela Deloitte, datado de 2007, concluiu o seguinte:"«tendo em conta o custo do modelo tradicional, qualquer das soluções apresenta (…) acréscimos de custo muito

– No que respeita ao interesse político, e ao contrário do que inicialmente se suponha, a implementação do voto electrónico no *plano do Estado*, só por si, não acrescenta nem retira nada à forma de governo em vigor – não altera a fisionomia de qualquer dos seus alicerces institucionais –, e, por isso mesmo, é *desinteressante* tanto para as pessoas que governam como para as que não governam. O resultado da utilização ou da não utilização dos SVE é, portanto, politicamente *neutra*; neutra, no *sentido* de que *deixa tudo como está*.

73.5. Conclusão

I. Do exposto, vamos concluir que, no domínio do *exequível*, a possibilidade de ultrapassar várias limitações de tempo e de espaço "tradicionalmente associadas à participação [política], aliada à eficiência no processamento da informação, contribui para o surgimento de novas oportunidades, [em especial] no que diz respeito aos processos que envolvem votação (…). As tecnologias de votação electrónica constituem[, deste modo,] um caso particular de utilização de TIC. [O emprego] de SVE em actos eleitorais e referendos pode constituir (…) uma oportunidade para facilitar a gestão do processo eleitoral, por parte da Administração, bem como para diminuir os custos decorrentes da participação, por parte dos cidadãos (através, p. ex., da adopção de formas de voto não presencial ou que permitam a mobilidade dos eleitores, não os obrigando a exercer o direito de voto necessariamente na mesma freguesia em que se encontram recenseados)"[1053].

II. O que sucede no *terreno*, porém, é que "a utilização de tecnologia para a criação de recursos de votação electrónica, embora se possa enquadrar no conceito de democracia electrónica, não só não contribui para a criação e aprofundamento de novos canais de participação como inclusivamente poderá nem sequer contribuir para uma maior afluência às urnas (em particular a médio prazo) uma vez passado o período de «deslumbramento tecnológico»"[1054].

III. Isto significa, *em síntese*, que é muito pouco "provável que, a médio prazo, as votações pela *Internet* venham a substituir (…) os sistemas de votação tradicionais"[1055]. Mesmo que venha a verificar-se uma reforma político-legislativa neste domínio, ela "tenderá a ser incrementada, com a possibilidade de votar através da *Internet* a ser crescentemente disponibilizada e alargada como uma alternativa ao

---

significativos», situados entre os 65% e os 322%, relativamente ao modelo tradicional de organização da operação eleitoral". APDSI, *O Desenvolvimento da Democracia Electrónica*, p. 50 e n. 16.

[1052] Sobre a impossibilidade da Sociedade continuar a suportar o custo de algumas das pessoas que governam, cfr, *infra*, n.º 170.3, V.

[1053] APDSI, O Desenvolvimento da Democracia Electrónica, p. 34.

[1054] *Idem*, *Ibidem*, p. 35.

[1055] A. Azevedo Alves e J. M. Moreira, ob. cit., p. 58.

tradicional voto em papel ou, nos casos em que é praticado, ao voto por via postal"[1056]. Dito de outra maneira: se o voto electrónico vier a ser institucionalizado, a solução só permitirá, de início, uma opção digital em *algumas* fases do processo de votação *tradicional*[1057]. No que respeita ao acto de votar, p. ex., os eleitores poderão escolher entre exercer o seu direito de voto em suporte digital ou continuar a utilizar uma caneta para assinalarem com uma cruz a respectiva escolha num boletim de voto em suporte de papel. Ora isto, *não é uma alternativa*.

Divisão V – O pluralismo na representação político-partidária

74. O pluralismo

74.1. O pluralismo político

O *pluralismo político* traduz-se "na existência e na livre formação e comunicação de diferentes ideologias e correntes políticas ou politicamente relevantes, bem como na possibilidade de organização dos cidadãos para a crítica dos governantes e para a sua eventual substituição pacífica (…). Liga-se (…) à liberdade *política* ou *pública*; (…) à liberdade das pessoas (enquanto cidadãos) perante o poder (…); à liberdade (…) na vida pública"[1058].

Isto significa, que o pluralismo político "é, simultaneamente, resultado da liberdade e garantia da liberdade política. Como qualquer liberdade, a liberdade política (que se decompõe em liberdade de imprensa, de expressão por quaisquer outros meios, de associação, de reunião, de manifestação, etc.) destina-se à realização da pessoa, individual ou institucionalmente considerada. Todavia, o ter por objecto os poderes políticos leva-a (…) a correlacionar-se com a participação política. Não há regime político favorável à liberdade que seja contrário à participação política dos

[1056] *Idem, Ibidem*.

[1057] A descrição *factual* e *simplificada* do processo de votação tradicional é a seguinte: no dia designado para a votação e num dado horário, o eleitor desloca-se ao local onde funciona a assembleia de voto em que se encontra recenseado. Uma vez aí, identifica-se perante as pessoas que compõem a mesa de voto e entregas-lhes o documento com o qual se identificou. Recebe, então, um boletim de voto em suporte de papel. De seguida, dirige-se sozinho a uma câmara de voto e exerce aí o respectivo direito. Depois, regressa à mesa e entrega o boletim em que exerceu o seu direito, para que este seja introduzido numa urna fechada e selada. Finalmente, é-lhe restituído o documento de identificação e abandona o local. Cfr., J. Ferreira Dias e Domingos Magalhães, *Perspectiva técnico-jurídica*, *in* Vários, Voto Electrónico, pp. 71 e 72.

[1058] Jorge Miranda, *Ciência Política*, p. 83.

cidadãos"[1059], designadamente organizados em *partidos políticos*. Como também não é concebível uma *verdadeira* participação sem que exista liberdade política[1060], v. g., a liberdade de associação partidária.

74.2. O pluralismo partidário

Falar em partidos políticos – no plural – é o mesmo que dizer *pluralismo partidário*. Mas entre nós, o pluralismo partidário tem um alcance e um sentido particularmente *exigentes*: "é um *elemento constitutivo do princípio democrático e da (...) ordem constitucional* (cfr., arts. 2.º, 10.º, n.º 2 e 51.º) a ponto de constituir um limite material de revisão [cfr., art.º 288.º, al. i), primeira parte]. Nisto vai implícita também uma opção fundamental (…) acerca dos sistemas eleitorais[1061] e dos sistemas partidários[1062]: de um lado, os [entusiastas] do sistema maioritário, conducente, em via de princípio, ao dualismo partidário; do outro, os adeptos do sistema proporcional, considerado mais conforme com o princípio democrático[1063] (…). É este pluralismo partidário que está subjacente a várias «decisões» constitucionais como, p. ex., a formação de governos de minoria ou de maioria relativa (cfr., art.º 195.º) [e] a proibição de «cláusulas barreira» (cfr., art.º 149.º, n.º 1)"[1064].

75. A oposição

75.1. Noções gerais

A expressão *oposição* é um termo "que abrange pessoas, correntes de opinião pública, grupos ou partidos políticos que (…) se manifestam contrários ao Governo ou ao regime político vigente. No primeiro caso (…) diz-se oposição constitucional; no segundo (oposição ao regime e, portanto, também ao Governo) oposição anticonstitucional"[1065] o que, de resto, é muito diferente de *inconstitucional*.

Nos nossos dias, "a livre actividade, pelo menos de uma oposição constitucional, identifica os sistemas políticos pluralistas; aqui a maioria deve governar e a minoria deve estar na oposição, entendida como fiscalização pública dos actos do Governo ou como poder de resistência ou de garantia; a representação de minorias e a

[1059] *Idem, Ibidem*, pp. 83 e 84.
[1060] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 84.
[1061] Cfr., *supra*, n.º 72.1, I
[1062] Cfr., *supra*, n.º 28.5.1.
[1063] Cfr., *supra*, n.º 72.1, II.
[1064] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 313 e 314.
[1065] Jorge Miranda, *Ciência Política*, pp. 88 e 89.

institucionalização dos Grupos Parlamentares e dos partidos políticos são corolários jurídicos desse princípio[1066]". Mais: "a competitividade da oposição depende, em larga medida (…) do número e da natureza dos partidos, ou seja, da extensão em que a oposição se encontra concentrada"[1067]. Dito de outro modo, "a oposição não é dos cidadãos individualmente considerados, mas sim a de aglutinados em partido político"[1068].

75.2. O direito de oposição democrática

O direito de oposição democrática (cfr., art.º 114.º, n.º 2) – outro dos limites materiais de revisão constitucional (cfr., art.º 288.º, al. i) *in fine*) – "é um direito imediatamente decorrente da liberdade de opinião e da liberdade de associação partidária (…). Por isso, o direito de oposição não se limita à *oposição parlamentar* (…), antes abrange o direito à *oposição extraparlamentar*, desde que exercido nos termos da Constituição (art.º 10.º, n.º 2)"[1069].

Isto significa, que "a oposição exerce-se não apenas face a maioria parlamentar mas também face à maioria *parlamentar e Governo* (…). A ideia de *oposição extraparlamentar* [liga-se], de resto, com outros direitos fundamentais como, p. ex., os direitos de reunião e manifestação (art.º 45.º), e com o próprio princípio democrático (…). O princípio democrático postulará mesmo a oposição extraparlamentar quando a oposição parlamentar deixar de ter expressão significativa, como é o caso das «grandes coligações» formadas por todos ou pelos principais partidos com assento no Parlamento"[1070].

Assim, o que é "específico da *oposição parlamentar* [são, entre outros[1071],] o direito à informação regular e directa sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público (art.º 114.º, n.º 3), o direito de fiscalização e de crítica no âmbito da Assembleia da República (arts. 156.º, 180.º, n.º 2, al. c) e 194.º), o direito de participação na organização e funcionamento do (…) Parlamento (arts. 175.º, al. b), 176.º, n.º 3, 178.º, n.º 2 e 180.º, n.º 1) e o direito de antena (art.º 40.º, n.º 2) (…). Particularmente relevante é o *direito de consulta prévia* [cfr., art.º 5.º do EDO] sobre questões políticas importantes (marcação da data de eleições, orientações de politica externa, políticas de defesa e segurança interna)"[1072].

[1066] *Idem, Ibidem*, pp. 90 e 91.
[1067] *Idem, Ibidem*, p. 91.
[1068] *Idem, Manual*, T. VII, p. 81.
[1069] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 327.
[1070] *Idem, Ibidem*, p. 327.
[1071] Cfr., Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 81.
[1072] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 327 e 328.

76. A imperatividade da representação partidária

I. A Constituição faz muitas referências aos partidos políticos (cfr., v. g., arts. 10.º, 40.º; 51.º; 114.º; 151.º, n.º 1; 178.º; 179.º e 180.º[1073]. Nas palavras de Jorge Miranda[1074], "o «pluralismo de expressão e organização política democráticas» do art.º 2.º (…) projecta-se, imediatamente, na contribuição reconhecida pelo art.º 10.º, n.º 2, aos partidos – e não a quaisquer outras formações, organizações ou grupos – para «concorrerem para a organização e para a expressão da vontade popular». E este preceito surge em complemento imediato daquele que estabelece que o povo exerce o poder através do sufrágio (art.º 10.º, n.º 1) – o que sublinha o papel dos partidos na representação política".

II. Não fazemos uma *interpretação restritiva* da expressão "concorrerem" que o legislador utilizou no art.º 10.º, n.º 2. Esta expressão não significa, *apenas*, a concorrência *entre partidos*. De acordo com a interpretação proposta por Gomes Canotilho e Vital Moreira[1075], "os partidos [não] esgotam as formas constitucionais de organização e expressão da vontade popular: *concorrem para elas*". De resto, neste sentido, o art.º 51.º, n.º 1, estabelece que "a liberdade de associação compreende o direito de constituir ou participar em associações e partidos políticos e de através deles [– de ambos –] concorrer, democraticamente, para a formação da vontade popular e a organização do poder político".

III. Em todo o caso, é inequívoco o relevo dado pela Constituição aos partidos, desde logo, em sede de *direitos, liberdades e garantias* e de *organização do poder político*, que se traduzem, respectivamente na liberdade de associação – que "compreende o direito de constituir ou participar em associações e partidos políticos e de através deles concorrer, democraticamente, para a formação da vontade popular"

[1073] Nas Constituições portuguesas que precederam a de 1976, não existem menções aos partidos políticos. "Esta omissão é (…) compreensível no que diz respeito à Constituição de 1933 [– mas cfr., art.º 22.º]. Como o Estado Novo era, ideologicamente, *anti-liberal*, *anti-parlamentar*, *anti-democrático e corporativista* não podia haver nele lugar para aquilo que hoje nos aparece como uma realidade quotidiana normal. A existência de uma pluralidade de partidos, competindo entre si para a conquista da titularidade [de alguns] dos órgãos do poder e agregando as diferentes visões sociais sobre o modo de condução da vida pública, surgia como coisa naturalmente alheia quer ao texto quer à prática constitucional do Portugal de 1930 (…). Já não assim para a [I] República, ou para a experiência do (…) constitucionalismo monárquico. A vida partidária era então (…) um elemento integrante das práticas políticas (…), apesar disso, porém, e durante todo este período, não aparecia qualquer referência aos partidos nos textos constitucionais. Sob o ponto de vista do Direito, a sua existência não passava de um resultado *prático* do exercício da liberdade geral de associação, reconhecida expressamente quer pelo art.º 14.º da Constituição de 1838 quer pelo (…) art.º 3.º (…) n.º 14 (…) da Constituição de 1911; mas sob o ponto de vista específico do Direito Constitucional a sua actividade parecia coisa irrelevante". M. Lúcia Amaral, ob. cit., p.

[1074] Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 49.

[1075] Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., anot. VII, ao art. 10.º, p. 288.

(cfr., art.º 51.º, n.º 1) –, e na participação "nos órgãos baseados no sufrágio universal e directo, de acordo com a sua representatividade eleitoral (art.º 114.º, n.º 1)"[1076].

Além disso, os arts. 151.º, n.º 1; 178.º; 179.º e 180.º também "demonstram (…) que (…) as instituições partidárias são estruturas constitucionais fundamentais, por gozarem de um estatuto que lhes atribui especial importância no modo de funcionamento do nosso sistema de governo. Antes do mais, porque só os partidos podem apresentar candidaturas à eleição dos deputados à Assembleia da República (art.º 151.º, n.º 1); depois, porque o modo de organização dos trabalhos parlamentares depende sempre da *representatividade* dos partidos que tiverem assento no Parlamento: quer na composição das Comissões em geral (art.º 178.º), quer na composição da Comissão Permanente (art.º 179.º), quer nos direitos atribuídos aos Grupos Parlamentares (art.º 180.º, n.º 2)"[1077].

Divisão VI – O mandato partidário

77. Razão de ordem

A *forma de governo em vigor* conta entre os seus *alicerces institucionais* com o *mandato partidário*. Não pode, portanto, confundir-se a representação política, entendida enquanto *forma de governo*, com o mandato representativo, uma das suas *instituições*; ou, dito de outra maneira, é necessário distinguir entre o *todo* – o edifício – e cada uma das suas *partes* – cada um dos seus alicerces. Assim, do que vamos tratar nesta Divisão é da *representação política enquanto mandato*, concretamente da *representação partidária no Parlamento* ou *representação parlamentar*.

78. Noção, caracterização e natureza

I. Para M. Lúcia Amaral[1078], "a *representação política* é uma forma de *representação voluntária*. Quando o povo (…) nos termos do art.º 10.º, (…) n.º 1 (…) exerce a soberania de que é titular através da eleição de pessoas que irão ocupar os centros de decisão estadual, o que ocorre é evidentemente um *verdadeiro mandato*, e não uma representação necessária ou *op legis*. Através de decisão expressa por sufrágio universal, livre, directo, secreto e periódico, a «vontade popular» confere a um conjunto de pessoas a incumbência de decidir e agir em seu nome e interesse". É por isso mesmo que "os eleitos, quando actuam no exercício das competências que são constitucionalmente conferidas aos órgãos de que são titulares, não actuam por conta

[1076] Cfr., Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 50.
[1077] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 243.
[1078] M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 230 e 231.

própria. Dado que os efeitos das suas decisões são *imputados* à *res publica*, tudo se passa como se quem tivesse agido fosse o próprio povo organizado em Estado, e não os indivíduos concretos que ponderaram, discutiram, decidiram e executaram. A *representação política* é pois, verdadeiramente, uma forma de *representação voluntária*"[1079].

Existe, contudo, uma característica que *singulariza* a representação política: "ao contrário do que sucede na *representação voluntária* de Direito Privado, na *representação política* o «mandante» – que é o povo – não confere aos mandatários – que são os eleitos – nenhumas «ordens» ou «instruções» quanto ao modo de cumprimento do mandato. Não confere nem *pode conferir*[1080]. Os assuntos sobre os quais cada deputado terá que decidir, a tecnicidade e complexidade das questões a tratar, a alteração rápida das circunstâncias face às quais se deverão tomar decisões de governo, os termos variáveis do debate público e os compromissos a que será necessário chegar – ou seja, tudo aquilo que faz o universo próprio da *Política* e da função governativa – relevam de tal ordem do domínio do complexo e do imprevisível que tomam inaplicável qualquer analogia face ao mandato de Direito Privado, com as suas «ordens e instruções» relativamente ao modo de cumprimento das funções de representação"[1081]/[1082].

Ainda segundo a Autora, é "por isso mesmo é que esta forma, peculiar, de os [eleitos] «representarem» os [eleitores] é qualificada de *política*. Aqui, o «mandato» que se confere não só inclui uma competência genérica para agir em todos os assuntos da *polis* – que são por natureza indeterminados e indetermináveis – como devolve a quem age *inteira liberdade* na escolha dos modos e meios da actuação. Visto que o eleito não recebe, do eleitor, nenhuma instrução precisa quanto ao modo de exercício do seu mandato – encontrando-se quanto a este ponto em perfeita situação de autonomia relativamente aos «representados» – a forma de cumprimento das suas funções de representação depende exclusivamente da consciência que ele próprio tiver quanto ao melhor critério de realização do interesse colectivo. Significa isto que o «representante político» não age em nome e na defesa de interesses parcelares; não reproduz a vontade de certos indivíduos ou grupos sociais contra outros; não protege bens ou valores particulares. O bem que ele defende e «representa» é exclusivamente o *global* ou *político* – o único que justifica a *liberdade do modo de exercício do seu mandato*"[1083].

[1079] *Idem, Ibidem*, p. 231.

[1080] Não confere, mas *pode* conferir. As regras de jogo que estão vigor permitem que os mandantes – as pessoas que governam e que não governam – *possam* conferir aos mandatários – as pessoas que governam – "«ordens» ou «instruções» quanto ao modo de cumprimento do mandato"– para empregarmos as palavras de M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 231. Cfr., *infra*, n.º 151.7., e n.º 156 e ss.

[1081] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 231.

[1082] Isto só é realmente assim, se tomarmos como momentos relevantes o do voto de quatro em quatro anos e os das decisões quotidianas. Com as TIC, a questão do desfasamento temporal entre esses dois momentos pode ser, em grande parte, ultrapassada.

[1083] *Idem, Ibidem*, pp. 231 e 232.

II. Jorge Miranda[1084], por sua vez, chega a uma conclusão diferente, dando sobretudo relevo aos aspectos *jurídicos* do mandato partidário: "o elemento volitivo patente na eleição habilita (…) a falar num mandato, na medida em que são os eleitores que, escolhendo este e não aquele candidato, aderindo a este e não àquele programa, constituindo esta e não aquela maioria de governo, dinamizam a competência constitucional dos órgãos e dão sentido à actividade dos seus titulares (apesar de não lhe poderem definir o objecto). Um mandato (…) de Direito Público, inassimilável ao mandato de Direito Privado (…). A representação política é uma espécie de representação necessária imposta por lei, ao passo que o mandato representativo civil pressupõe representação voluntária. Nem há transferência de poderes: os representantes eleitos são simples titulares de órgão com competências constitucionalmente prescritas (…). É verdade que na representação política não há *contemplatio domini*, mas há uma *contemplatio electionis* que faz as suas vezes. É verdade que o mandato de deputado não é revogável à vontade pelos seus representados, mas a sua irrevogabilidade não é inamovibilidade e deve considerar-se que, para efeito prático, eleições periódicas correspondem (…) a uma «faculdade intermitente de revogação». É verdade que não há modo de obrigar o representante a ajustar-se ao cargo recebido, mas seria mais exacto dizer que a diferença vale *pro tempore* e que a ausência de obrigação directa e formal consegue tão-somente impedir a instauração de uma submissão indirecta e substancial".

III. Não vamos tomar partido por nenhuma das teses em presença. Um pouco mais à frente[1085], logo teremos a oportunidade de apresentar o nosso ponto de vista acerca desta questão.

79. A fundamentação teórica contemporânea

I. A tese do *mandato livre*, pensada e posta em prática no chamado *Estado liberal clássico*, encontra-se hoje historicamente ultrapassada na sua concepção *originária*[1086].

É certo, que "o facto de o órgão parlamentar representar todos os portugueses explica, de algum modo, que o deputado continue a ser considerado como «representante» do povo e não apenas do partido que o propôs ou do círculo eleitoral

[1084] Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, pp. 73 e 74.

[1085] Cfr., *infra*, n.º 80.

[1086] Sobre a *evolução histórica* da representação *estamental*, assente no mandato *imperativo, específico e revogável*, até à representação da *nação*, com base no mandato *representativo (livre, genérico e irrevogável)*, cfr., M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 235 e ss. Quanto à *fundamentação teórica* do mandato *representativo* durante o *Estado liberal clássico*, cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 238 e ss; Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, pp. 13 e 14. À época, portanto, "o mandato dos representantes era «livre» (…), podendo estes, com base nele, tomar livremente decisões em nome da nação que representavam. A partir destes esquemas se formou a teoria do *governo representativo*, traduzida na adopção de um sistema constitucional em que o povo governa através dos seus representantes eleitos, isto por oposição quer ao regime Autoritário ou despótico quer ao *governo directo*, baseado na identidade entre governantes e governados". Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 113.

pelo qual foi eleito [cfr., art.º 152.º, n.º 2, primeira parte]. Não sendo «deputados locais» ou regionais, mas deputados de «todo o país» [art.º 152.º, n.º 2, primeira parte], compreende-se a consagração do princípio do *mandato livre* e não do mandato imperativo"[1087] (cfr., art.º 151.º, n.º 1).

Contudo, "a compreensão jurídico-constitucional da *representação parlamentar* não se reconduz ao modelo representativo liberal. A relação deputado-eleitores é hoje substituída por uma «referência triangular» onde converge [a] relação entre os eleitores e os partidos e a relação entre os partidos e os deputados, além da (…) relação eleitores-representantes. Daí a afirmada prevalência do mandato do partido sobre o do eleitorado (M. Duverger) e a consideração da dependência de deputado em relação ao partido como o «sucedâneo funcional do mandato imperativo» (N. Bobbio)"[1088].

Por outras palavras, trata-se de saber se, de *Direito* e de *facto*, o mandatário é ou não a correia de transmissão dos interesses de um mandante distinto do povo.

A questão colocava-se, *tradicionalmente*, em relação ao mandato dos deputados: deve ser livre ou imperativo? Em relação ao mandante povo, E. Burke entendia que o mandato tinha de ser livre. Na época, não existiam partidos propriamente ditos e, muito naturalmente, o Autor não se pronunciava em relação a *esse* mandante. Não obstante, alguns Autores continuam hoje a apoiar-se em E. Burke, de modo a contrariarem a possibilidade de um *mandato imperativo do "povo"*, num contexto em que o que está verdadeiramente em causa não é a relação entre o eleitor e o eleito mas sim a relação entre o *partido, o eleito e o eleitor*.

II. Em resumo, o papel desempenhado pelos partidos na representação política, tem levado a doutrina contemporânea a discutir demoradamente os *fundamentos teóricos* do mandato representativo parlamentar. O problema é, fundamentalmente, o de saber se podemos ou não considerar, a teoria do mandato livre como "uma teoria fraca, errónea, falaciosa, infundada ou imperfeita"[1089]. Uma das maneiras de o descobrir, passa pela exposição das *formulações* de Jorge Miranda, Gomes Canotilho, Luís Sá e M. Lúcia Amaral, e pela respectiva *aferição* com o que resulta do *Direito e da realidade*.

79.1. Jorge Miranda

I. Jorge Miranda[1090], numa interpretação estritamente *jurídica* dos arts. 152.º, n.º 2; 156 e ss; 151.º, n.º 1; 160.º, n.º 1, al. c); 153.º, n.º 2; e 180.º, e apelando para "o entendimento mais correcto, dentro do espírito do sistema"[1091], defendeu durante muitos anos[1092] a tese do *mandato misto*, nos seguintes termos: "a representação política (…)

[1087] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 627 e 628.
[1088] *Idem*, *Ibidem*, p. 628.
[1089] E. Burke, *Discurso sobre a reforma da representação na Câmara dos Comuns*, *in* Diogo P. Aurélio (Coord.) ob. cit., p. 59.
[1090] Jorge Miranda, *Manual* T. VII, pp. 77 e 78.
[1091] *Idem*, *Ibidem*, p. 76.
[1092] Cfr., *Idem*, *Ciência Política*, pp. 296 e ss.

não pode deixar de estar ligada aos partidos, mas não converte os deputados em meros porta-vozes dos seus aparelhos. (…) O mandato parlamentar é (salvo em situações marginais) conferido tanto aos deputados como aos partidos; não é aceitável substituir a representação dos eleitores através dos eleitos pela representação através dos dirigentes partidários. Dando como certo o carácter bivalente da representação política, importa procurar o enlace, o ponto de encontro específico de deputados e partidos. E esse enlace não pode ser senão o que oferecem os Grupos Parlamentares como conjuntos dos deputados eleitos pelos diversos partidos. São [eles] que exercem as faculdades de que depende a actuação dos partidos nas Assembleias Políticas e só eles têm legitimidade democrática para deliberar sobre o sentido do seu exercício, não quaisquer outras instâncias ou centros de decisão extraparlamentares"[1093].

E tudo isto, sem prejuízo de também considerar que "os Grupos Parlamentares são (…) órgãos dos partidos com representação na Assembleia, ainda que a forma de articulação com as estruturas partidárias se mostre variável"[1094].

II. Sucede, porém, que como muito bem observa Adriano Moreira[1095], "o *Grupo Parlamentar* deve apresentar-se disciplinado nas intervenções e sobretudo no voto. Este deixa de ser a expressão de uma opinião individual, e até de uma apreciação colegial do mérito das questões, para ser com frequência a expressão de acordo a que as *negociações* entre os partidos, fora do Parlamento, conduziram. A *concertação* substitui o exercício do mandato, e o objecto desse acordo é a partilha possível dos benefícios do poder. A disciplina do voto pode ser *rígida* ou *flexível*, mas é geral".

III. Entretanto, parece que Jorge Miranda mudou de ideias acerca desta questão, ao reconhecer publicamente – no rescaldo da sua não eleição para o cargo de Provedor de Justiça – que "o Parlamento é uma câmara de ressonância das decisões dos directórios partidários. Os deputados não têm, na realidade, nenhuma liberdade"[1096].

[1093] *Idem*, *Manual* T. VII, p. 76. E acrescenta: "por aqui se afastam quer uma pura concepção individualista, vendo o deputado isolado ou desinserido de uma estrutura colectiva, quer uma pura concepção partitocrática em que os aparelhos ou «as bases» se sobrepusessem aos deputados e aos seus eleitores. Nem se excluem, assim, os corolários mais importantes do regime de eleição mediatizada pelos partidos, designadamente quanto à disciplina de voto ou à perda de mandato do deputado que mudar de partido. Pelo contrário, eles ficam vistos à sua verdadeira luz, a qual, em sistema democrático, só pode ser a da liberdade e da responsabilidade políticas. Pois, se os Grupos Parlamentares implicam uma avançada institucionalização dos partidos, são, ao mesmo tempo um anteparo ou um reduto da autonomia individual e colectiva dos deputados – dos deputados que, por serem eles a deliberar, mais obrigados ficam a votar, salvo objecção de consciência, conforme a maioria se pronunciar. É esta maneira de encarar o mandato dos deputados a que melhor se harmoniza com as regras que, directa ou indirectamente, constam da Constituição". *Idem*, *Ibidem*, pp. 76 e 77.

[1094] *Idem*, *Ibidem*, pp. 181 e 182.

[1095] Adriano Moreira, *Ciência Política*, p. 177.

[1096] Rita Brandão Guerra, *Sistema partidário "comatoso" e refém do "domínio dos chefes", acusa Jorge Miranda*, *in* Jornal Público, de 16 de Abril de 2011, p. 5.

79.2. Gomes Canotilho

I. Segundo Gomes Canotilho [1097], também numa perspectiva *jurídica*, a "relevância constitucional da relação deputados-partidos está expressa, p. ex., no facto de as eleições parlamentares implicarem necessariamente a mediação partidária (art.º 151.º, n.º 1)[;] na existência de Grupos Parlamentares com base partidária (art.º 180.º)[;] no regime de constituição das Comissões Parlamentares (art.º 178.º) [;] e na forma como o ED (…) que regula as vagas e substituições de deputados). [E todas] estas considerações (…) justificam que se pergunte (…) pelo valor e pelo sentido dos preceitos constitucionais insinuadores, de forma expressa ou implícita do *mandato imperativo*".

Esta interrogação tem importância para resolver, entre outros, os seguintes problemas: a "titularidade dos mandatos [1098]; [as] sanções dos partidos aos deputados [1099]; [o] abandono do partido [1100]; [a] cisão de um partido durante a legislatura[1101]; [e a] rotatividade dos deputados[1102],,1103].

II. Depois de analisar as questões expostas, o Autor considera que "a configuração do deputado em termos individuais não oculta que as normas constitucionais e regulamentares apontam para uma supremacia (pelo menos

[1097] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 628.

[1098] Quanto à titularidade dos mandatos, "ainda se poderá dizer que se os partidos são elementos funcionais da democracia parlamentar, dinamizando o processo eleitoral e o funcionamento da Assembleia Representativa, já a titularidade dos mandatos é individual, sendo o Parlamento composto por deputados e não por grupos". *Idem, Ibidem*, p. 628.

[1099] Relativamente às sanções dos partidos aos deputados, "a *proibição do mandato imperativo* poderá ter efeito útil de duas formas. Em primeiro lugar, a disciplina partidária de voto e a existência de instruções partidárias conduz à possibilidade de sanções internas dos partidos contra os deputados, mas não pode obrigar o legislador ordinário a estabelecer sanções que pressuponham a existência de um mandato imperativo. Além deste efeito – limite constitucional para o legislador –, a proibição do mandato imperativo elimina a «multa» do deputado enquanto deputado, independentemente das eventuais consequências no plano das relações partido-deputado. A irrenunciável dimensão de liberdade no exercício do mandato livre está agora claramente expressa no art.º 155.º, n.º 1 (…) ao dispor-se que «os deputados exercem livremente o seu mandato[»]". *Idem, Ibidem*, pp. 628 e 629.

[1100] Em "caso de abandono do partido pelo deputado, este não está obrigado constitucionalmente a demitir-se como deputado (…), podendo continuar a ter assento no Parlamento como deputado independente» se e enquanto não se inscrever noutro partido". *Idem, Ibidem*, p. 629.

[1101] Na hipótese "de cisão, permanece a titularidade individual do mandato, sendo uma questão a regular pela lei d[os] partidos ou pela prática política o problema de saber qual dos grupos deve ser considerado como o continuador do partido originário". *Idem, Ibidem*.

[1102] Por fim, "a prática de *rotação* de deputados coloca sobretudo problemas nas hipóteses de uma «renúncia em branco» dos deputados por deliberação do partido ou grupo parlamentar. Invocam-se aqui três princípios: liberdade do mandato, imediaticidade do voto e funcionalidade do Parlamento". *Idem, Ibidem*.

[1103] *Idem, Ibidem*, pp. 628 e 629.

processual) dos *Grupos Parlamentares* sobre os deputados e, tendencialmente, dos partidos sobre os próprios Grupos"[1104].

Com efeito, o que nos é dado a observar é isto: os Grupos Parlamentares "são constituídos pelos «deputados eleitos por cada partido ou coligação de partidos» (art.º 180.º, n.º 1); o preenchimento das vagas (vagatura do mandato) e a substituição temporária dos deputados (suspensão do mandato) cabe a um candidato a substituir (da lista apresentada pelo partido ou coligação); a Comissão Permanente da Assembleia da República é composta pelo Presidente da Assembleia da República e pelos vice-presidentes e por «deputados indicados por todos os partidos de acordo com a respectiva representatividade» (art.º 179.º, n.º 2); a Mesa da Assembleia da República é composta, além de outros, por quatro vice-presidentes «eleitos sob proposta dos quatro maiores Grupos Parlamentares» (art.º 175.º, al. b))"[1105].

Donde conclui: "o Grupo Parlamentar é, tendencialmente, o partido no Parlamento"[1106].

79.3. Luís Sá

I. A tese do mandato partidário, advoga que se verificou uma *metamorfose* do mandato parlamentar em mandato imperativo dos partidos políticos, designadamente dos partidos do *sistema*[1107]. Nesse sentido, Luís Sá, depois de examinar as normas contidas nos estatutos do PSD, do PS, do CDS e do PCP[1108], com o "objectivo [de] ver em que medida as normas partidárias consagram o «mandato imperativo do partido», ou se este é antes um fruto das realidades políticas, não estatutariamente consagrado"[1109], conclui acerca *desta* questão "que os partidos concebem (…) o mandato como património do partido e não do deputado, e que (…) com ampla consagração expressa nos estatutos, está subjacente de forma indiscutível a obrigação da disciplina de voto. Pode, assim, dizer-se que, do ponto de vista dos partidos, há uma tendência geral para entender o exercício das funções de deputado como um mandato imperativo de partido"[1110].

II. Sendo certo, que pode sempre "questionar-se a constitucionalidade de algumas formulações, (…) como [faz] M. Rebelo de Sousa, que considera «inconstitucionais todas as disposições estatutárias que envolvam a subordinação do

[1104] *Idem*, *Ibidem*, pp. 629 e 630.
[1105] *Idem*, *Ibidem*, p. 630.
[1106] *Idem*, *Ibidem*.
[1107] Cfr., M. Pereira Silva, *Grupos Parlamentares e Partidos Políticos: Da Autonomia à Integração*, Coimbra, 2006, p. 91.
[1108] Luís Sá, ob. cit, pp. 346 e ss.
[1109] *Idem*, *Ibidem*, p. 346.
[1110] *Idem*, *Ibidem*, pp. 349 e 350.

deputado a mandato imperativo, ou cominem sanções disciplinares para o não acatamento de directivas partidárias emanadas no pressuposto da vigência daquele mandato»[1111][, a verdade é que,] inconstitucionais ou não, os estatutos dos partidos são claros: o mandato é património do partido e são os seus órgãos dirigentes que devem orientar o seu exercício. E a prática política está conforme com os estatutos partidários"[1112].

De resto, "mesmo que não houvesse a consagração de sanções, haveria, certamente, deveres de lealdade partidária e projectos de carreira política a sobreporem-se à lealdade à Constituição. Este é mais um exemplo do desfasamento entre o «mundo do Direito» e o mundo dos factos, campo em que se move prioritariamente a Ciência Política"[1113].

III. Assim, Luís Sá acaba por concluir que, "também em Portugal, os factos confirmam a afirmação de M. García Pelayo: «puesto que el diputado ha sido elegido en virtud de su carácter de miembro de un partido se crea una *naturalis obligatio* de aquel hasta éste: sus criterios personales han de ceder ante los criterios del partido, sob pena de tener que abandonarlo y destruir su carrera política»"[1114]/[1115].

Trata-se de uma regra que, naturalmente, não é absoluta porque "a existência de disciplina do Grupo Parlamentar em relação ao partido não quer dizer que os órgãos de direcção partidária decidem de todos os aspectos da intervenção dos deputados e dos grupos. O exercício da direcção parece ser reservado para as grandes questões. Fora destas, a observação mostra que a prática se orienta para que os grupos tenham razoável autonomia para decidir, directamente e através da direcção do Grupo Parlamentar. Mas, se esta tem uma relativa autonomia, o deputado individualmente considerado que não é membro nem da direcção do partido, nem da direcção do Grupo Parlamentar, é que parece não a ter"[1116].

79.4. M. Lúcia Amaral

I. A tese de M. Lúcia Amaral não assenta, *apenas*, numa interpretação *original* de vários preceitos constitucionais; vai mais longe, é mais sedutora. Na respectiva formulação – muito bem esplanada dos pontos de vista lógico e sistemático –, a Autora *não só nega o que resulta da realidade, como procura demonstrar o seu contrário*, recorrendo para o efeito, àquilo que diz serem as *garantias de efectivação da responsabilidade política*, com o intuito de ultrapassar as críticas que são endereçadas

[1111] M. Rebelo de Sousa, *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional*, p. 515, *apud* Luís Sá, ob. cit., p. 350.
[1112] Luís Sá, ob. cit., p. 350.
[1113] Idem, Ibidem.
[1114] M. García Pelayo, *El Estado de Partidos*, p. 36, *apud* Luís Sá, ob. cit., p. 350.
[1115] Luís Sá, ob. cit., p. 350.
[1116] *Idem, Ibidem*, pp. 350 e 351.

"à *justeza e coerência* da arquitectura constitucional das democracias representativas"[1117]. E é precisamente por esta razão, que vamos deter-nos com algum vagar nesta formulação da corrente do *regime.*

II. Começamos por precisar o exacto *alcance e sentido* desses preceitos constitucionais.

Entre nós, o art.º 152.º, n.º 2, determina que "os deputados representam todo o país e não os círculos [eleitorais] por que são eleitos". Nas palavras de M. Lúcia Amaral[1118], "o que este preceito (…) quer dizer é que o círculo, ou circunscrição territorial, não é mais do que uma mera subdivisão geográfica de todo o território nacional, exigida por razões estritamente técnicas. O acto de eleição que no seu âmbito se pratica não é, por isso, realizado em nome e por direito próprio do círculo, como se este correspondesse a uma expressão isolada da soberania; é antes um acto unitário de todo o povo, pelo que não existe nem pode existir nenhum vínculo jurídico especial que una os eleitores do círculo e aqueles que nele foram eleitos. Os segundos não exercem um «mandato» destinado a defender apenas os interesses dos primeiros. Os únicos «interesses» que os eleitos (por qualquer círculo) defendem e representam são os «interesses» de todos os portugueses".

É essa, *também*, a interpretação que fazemos do preceito.

Sucede, porém, que logo de seguida, a Autora acrescenta o seguinte[1119]: "a redacção literal do art.º 152.º, n.º 2 (…) é composta (…) por uma afirmação [e] por uma negação. «Os deputados representam todo o país» – eis a afirmação. O princípio (…) que aqui se encontra consagrado é o do mandato *livre ou representativo* (…). Visto que quem é eleito o é exclusivamente em nome do interesse público, a forma do cumprimento das funções de representação *só* dependem da sua livre interpretação do que seja, em cada caso, o melhor modo de realização do bem colectivo. A segunda parte do preceito inclui uma negação: «e não os círculos por [que] são eleitos». O princípio que aqui se encontra consagrado é o da *proibição do mandato imperativo*, que se destina instrumentalmente a garantir o cumprimento do princípio da *liberdade da representação*. A autonomia do eleito só se toma efectiva se o Direito garantir duas coisas. Primeira: *ninguém* – nem mesmo o eleitor do círculo – poderá vir a endereçar ordens ou instruções ao eleito; segunda: *em caso algum* a subsistência do mandato deste último pode vir a depender do cumprimento ou incumprimento dessas mesmas ordens ou instruções[1120].

[1117] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 234.
[1118] *Idem, Ibidem*, p. 232.
[1119] *Idem, Ibidem*, pp. 232 e 233.
[1120] Trata-se de uma interpretação restritiva que não contempla a relação entre o eleito e o partido mas, apenas, a relação entre o eleito e o eleitor.

Mesmo em face da denominada *concepção moderna da interpretação da lei*[1121], a fixação daquele alcance e sentido para o disposto no art.º 152.º, n.º 2, não deixa de causar uma certa *perplexidade*.

Não discutimos que "mandato livre" seja o antónimo de "mandato imperativo". O que não nos parece – *de todo* – é que se possa falar em "*mandato livre ou representativo*", como se "mandato *representativo*" fosse uma expressão *sinónima* de "mandato *livre*". Na verdade, não só os termos "representativo" e "livre", *não são sinónimos*, como basta olhar para a evolução histórica do mandato representativo[1122], para podermos concluir que o princípio que está consagrado no art.º 152.º *não é* o do mandato (representativo) *livre* ou *não imperativo*, mas o do mandato (representativo) *genérico*. Dito de outra maneira: o mandato genérico contrapõe-se ao mandato específico[1123]; o mandato livre contrapõe-se ao mandato imperativo; e o art.º 152.º, n.º 2, refere-se ao primeiro e não ao segundo binómio. É certo que a Constituição também consagra expressamente o princípio do mandato livre, mas no art.º 155.º, n.º 1, onde se pode ler que "os deputados exercem livremente o seu mandato".

III. Passemos à sua formulação propriamente dita

Nas palavras de M. Lúcia Amaral[1124], "não é fácil fundamentar a ideia (…) segundo a qual os eleitos, *sendo independentes no exercício do seu mandato*, agem em nome e no interesse da vontade popular. Como é que se garante que [os] resultados dos actos por eles praticados correspondam, efectivamente, aos interesses de todos e não apenas às vantagens de uns tantos? Se os mandatos políticos são na verdade livres e apenas *representativo*s, como é [que] se pode impedir a corrupção da democracia (…)? A prática das «democracias» representativas não transforma afinal o princípio da soberania popular em mera retórica? Mais: olhando bem para a realidade empírica das coisas, será exactamente verdade que não existem (…) *ordens e instruções* endereçadas por *alguém* aos representantes eleitos? (…). Não só é difícil fundamentar a representação política – e justificar racionalmente a sua adequação à estrutura essencial

[1121] Cfr., *supra*, n.º 33.2.2.

[1122] Cfr., *supra*, n.º 50.1.2, III.

[1123] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 221, faz a distinção entre mandato específico e genérico quando escreve: no "modelo da chamada democracia representativa, no qual as (…) deliberações são tomadas, não *directamente* por todos aqueles que fazem parte da colectividade, mas por um número restrito de pessoas que é escolhido, ou *eleito* para esse mesmo fim[, a] eleição de representantes (…) poderia (…) organizar-se (…) de duas maneiras diferentes. Uma delas implicaria a atribuição, às pessoas escolhidas através de eleição, de mandatos certos para o cumprimento de determinadas tarefas, bem identificadas e irrepetíveis. A outra corresponderia a uma forma estável e racionalizada de organização do poder político: a Constituição (…) instituiria órgãos que deveriam ser da titularidade das pessoas escolhidas pelo povo, que assim seriam por isso mesmo *legitimadas a decidir sobre todos os assuntos que integrassem* (nos termos da norma fundamental) a competência desses mesmos órgãos (…). O nosso *conceito constitucional de democracia* [alicerça-se], sobretudo, [nesta] solução". Contudo, não a tem em conta quando qualifica o princípio subjacente ao art.º 152.º, n.º 2.

[1124] M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 234 e 235.

do princípio democrático – como é aparentemente custoso encontrar na verificação empírica das coisas uma correspondência face ao que é determinado pelo (…) texto (…) da (…) Constituição".

E, não obstante, a Autora fundamenta e justifica ambas: se, no fundo, "tudo está em saber se, nestes domínios, os textos constitucionais contemporâneos deterão efectivamente alguma normatividade, ou se, pelo contrário, se terá criado aqui, no coração essencial das ordens político-constitucionais, uma irredutível separação entre a ordem dos factos, *ou das coisas tal como elas são*, e a ordem das normas, *ou das coisas tal como elas deveriam ser*"[1125], então o problema resolve-se facilmente.

– *Como?*

Como já vimos atrás[1126]; com *uma* interpretação da lei *que demonstre isso mesmo*[1127].

[1125] *Idem, Ibidem*, p. 235.

[1126] Cfr., *supra*, n.º 33.2.

[1127] Vejamos qual é a interpretação da Autora. Em decorrência do "princípio da *unidade da Constituição*" – diz M. Lúcia Amaral (sobre o conteúdo deste princípio, cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 249 e ss) – a primeira conclusão a que devemos chegar é a de que, "as antinomias ou contradições que possamos antever entre diferentes princípios que o integrem não podem deixar de ser *antinomias ou contradições aparentes* (…). Por um lado, a CRP recebe no seu «sistema» os partidos políticos. Confere-lhes direitos que não confere a outras associações provenientes da Sociedade e atribui-lhes um *relevo especial* no funcionamento do sistema de governo. E fá-lo (…) porque reconhece que são eles que «concorrem para a organização e expressão da vontade popular» (art.º 10.º, n.º 2). Por outro lado, porém, a CRP (…) mantém a fórmula oitocentista de *proibição do mandato imperativo* (art.º 152.º, n.º 2) (…), e pressupõe a centralidade, para a configuração constitucional da representação política, do deputado individualmente considerado. Quer isto dizer que, para o nosso Direito, o instituto da representação há-de resultar da *síntese*, e não a da *antítese*, entre estes dois elementos, pelo que cabe a quem o interpreta descobrir a forma da combinação de ambos. A segunda conclusão (…) decorre da primeira, e incide antes do mais nas questões de *fundamentação* ou de *justificação* do princípio do mandato livre ou representativo. Visto que, em certa parte, a CRP acolhe a «figura clássica» d[o] deputado *livre e independente*, sem dúvida que acolherá também a (…) fundamentação (…) clássica (…) que sempre se encontrou para esta mesma figura. O tamanho do Estado e a complexidade das questões políticas tornam necessário que haja uma espécie de *divisão social de tarefas* entre o povo que elege e [os] titulares dos órgãos do poder político que são eleitos (…). Os primeiros não podem deixar de «delegar» nos segundos a soberania de que são titulares. No entanto, e dado que *noutra parte* a CRP reconhece e tutela a forte intermediação partidária existente nas relações entre eleitor e eleito, não pode também deixar de ter em linha de conta que a fundamentação clássica da representação é agora insuficiente para resolver todos os problemas que a teoria do mandato livre inevitavelmente coloca. A terceira conclusão vem no decurso desta última (…) e diz respeito à fundamentação actual do instituto da representação. Num quadro complexo como o nosso, em que se unem elementos da tradição clássica com elementos novos, a ideia da *democracia representativa* e do *mandato livre ou representativo* só pode aparecer como ideia coerente se puder ser justificada através de argumentos mais fortes do que os formulados pelas teorias clássicas (…). A existência de órgãos dirigentes do poder político, autónomos na sua acção, e mesmo assim representativos do pluralismo social não pode ser para o Direito apenas uma *inevitabilidade*, ou uma *fatalidade*, ou um *mal menor*, decorrentes da vastidão territorial das comunidades políticas modernas e de complexidade técnica dos assuntos a tratar. Tem que corresponder antes a uma necessidade originária de organização do poder do Estado, ou a uma exigência existencial de qualquer ser estadual que queira de facto *ser, estar e durar* (…). Mas para

Em síntese, o que M. Lúcia Amaral *começa* por dizer é isto: para a construção teórica da democracia representativa não ruir, é necessário assentá-la *num conjunto de alicerces institucionais* que, em última análise, garantam a existência de um *controlo efectivo* por parte dos que governam e dos que não governam; *de todos*, portanto[1128]. *Depois*, procurando uma correspondência entre essa *ideia* e o *Direito constituído*, pergunta: "consagra o nosso Direito meios, ou instrumentos, que permitam que o *povo*, ou o *titular da soberania*, mantenha o controlo final sobre as decisões maiores relativas à vida colectiva?". *Por fim*, conclui que sim; que *encontrou* a correspondência que *queria encontrar*.

Nesse sentido, a Autora acrescenta o seguinte: o "Direito Constitucional pode assegurar, através dos seus meios próprios, que se reúnam algumas condições *necessárias* para que se efectue o controlo da actuação dos órgãos eleitos do poder político, e para que se desencadeiem, nas alturas certas, os processas de sua responsabilização perante o eleitorado. Mas o que neste campo o Direito nunca poderá assegurar é a absoluta *suficiência* dos seus instrumentos. A democracia não é em lado nenhum uma forma de governo estática. Corresponde antes, e sempre, a um processo *dinâmico*, que se aperfeiçoa e floresce perante condições favoráveis e regride em circunstâncias adversas. Mas o seu «ambiente», favorável ou adverso, não é só composto por normas jurídicas. As normas, e em especial as constitucionais *desenham* modelos propícios a condições favoráveis e *previnem* a ocorrência da adversidade; mas não garantem, por si sós, o desfecho do processo"[1129].

Em todo o caso, "o nosso Direito positivo dispõe [de] instrumentos (…) para assegurar (…) a *controlabilidade e racionalidade* do governo representativo. Há dois

---

que tal suceda – isto é, para que se consiga de facto demonstrar a adequação desta forma de justificação – é indispensável que se demonstre também que a representação política (tal como hoje se organiza) contém em si mesma[,] elementos de *racionalidade de organização do poder do Estado e de controlabilidade do seu exercício* que nenhumas outras formas ou procedimentos são capazes de dispensar. A quarta conclusão[, é que] só será possível fazer [a] demonstração [de que] as nossas formas representativas são não uma fatalidade da História mas uma necessidade do Estado (…), se se demonstrar também que o nosso Direito positivo consagra instrumentos que permitem *efectivamente* garantir a *racionalidade e a controlabilidade do exercício do poder representativo*. [E isso] significa, basicamente, *garantir a efectiva responsabilização política do titulares eleitos para esse mesmo poder*. O instituto da representação não é pensável – nem justificável – sem o princípio da responsabilidade política. E este último consiste na capacidade por parte do eleitorado (ou da «vontade popular», ou do titular da soberania, como se queira) de manter o controlo sobre as decisões fundamentais a tomar relativamente à vida colectiva, de tal modo que se não venha nunca a confundir – *representação* – ou seja, delegação a outrem da competência para decidir sobre questões subordinadas – com *alienação de soberania* – ou seja, cedência a outrem das funções de controlo final sobre decisões maiores, ou de primeira importância para a vida da comunidade".

[1128] Como veremos na altura própria – cfr., *infra*, Cap. IV, *passim* –, é precisamente esta a nossa ideia – *uma* forma de governo a *constituir* terá que prestar atenção ao *controlo* e à *responsabilização*. Não obstante, v. g., a respectiva *teorização* e os *meios* para a sua concretização são completamente diferentes.

[1129] M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 251 e 252.

tipos de instrumentos: os que visam assegurar *garantias pontuais* e os que se confundem com *garantias de sistema*. [Entre as garantias pontuais é preciso destacar] aqueles que decorrem dos arts. 160.º, n.º 1, al. c), 51.º, n.º 5, e 223.º, n.º 2, al. h)[1130] (…). Todos estes preceitos procuram directa ou indirectamente impedir que o *sistema* de intermediação partidária redunde em práticas de mandatos imperativos ou vinculativos, endereçados pelos partidos aos seus membros que venham a ser titulares eleitos dos órgãos do poder político. Nesta medida, todos estes preceitos *concorrem* para tornar efectivo o princípio da *proibição do mandato imperativo*, contido no art.º [151.º, n.º 1]. As chamadas *garantias de sistema* incluem, fundamentalmente: (…) o referendo, como forma complementar, em relação à democracia representativa, de exercício da soberania popular (…); o espaço de livre formação da opinião pública, com todos os seus elementos formais e informais e com o exercício, essencial, da liberdade de expressão (…); o princípio da separação e interdependência de poderes, organizado sob a *forma parlamentar-presidencial do nosso sistema de governo* (…); [e] as condições da democracia, e, em especial, aquelas que são ditadas pelas imposições decorrentes princípio do *Estado de Direito*"[1131].

IV. Em face do exposto e com o objectivo de desconstruir esta tese sobre a democracia representativa em geral e do mandato representativo em especial, torna-se necessário demonstrar que esse *controlo normativo*, pura e simplesmente *não existe*. Nesse sentido:

– Em relação às chamadas *garantias pontuais*, iremos já concluir de seguida que o mandato dos deputados tem natureza partidária[1132];

– No que respeita às denominadas *garantias de sistema*, teremos oportunidade de ver no lugar próprio, que o *referendo* é um instrumento ou um meio *das pessoas que governam*[1133]; e

– Quanto à *separação e à interdependência dos poderes entre os que governam* e à *opinião pública*, é necessário reconhecer que a primeira é um assunto que só às

[1130] Assim, p. ex., decorre do disposto no art.º 160.º, n.º 1, al. c), que o "incumprimento, por parte de um deputado, das *ordens* ou *instruções* que lhe forem dadas no âmbito do seu Grupo Parlamentar – o que quer dizer (…) no âmbito do partido pelo qual foi eleito – não determina por si só a *revogação do seu mandato*. Caso tal acontecesse, não haveria dúvidas que ocorreria uma contradição dificilmente sanável entre o princípio da proibição do mandato imperativo e o princípio da intermediação partidária; mas tal contradição é, por este modo, evitada pela Constituição. O deputado que se desvincular do partido pelo qual foi eleito não perde, por isso, o seu mandato; perde-o, sim, se se inscrever em partido diverso". M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 252.

[1131] M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 252 e 253.

[1132] Cfr., *infra*, n.º 80.

[1133] Cfr., *infra*, n.º 102 e ss. De resto, as matérias referendáveis são politicamente pouco relevantes. Uma questão como, p. ex., a IVG, vulgo aborto, que muitos consideram a questão de saber, se uma ou mais pessoas podem ou não destruir – na respectiva *génese* – a vida de outra ou de outras, não é propriamente o melhor exemplo de uma questão política.

pessoas que governam diz respeito[1134], e que a segunda constitui apenas uma das formas de revelação da chamada *responsabilidade política difusa*[1135] que, em bom rigor, *não é responsabilidade de espécie nenhuma*.

80. Posição adoptada

I. A doutrina considera que a representação política *parlamentar* tem subjacente um mandato de Direito Público, ou pelo menos, um mandato que não é assimilável ao mandato de Direito Privado – um *tertium genus*, portanto. Acontece, porém, que *esta* representação caracteriza-se, entre outros, pelos seguintes traços: é necessária para os representados, ainda que estes não tenham participado na designação[1136]; não envolve transferência de poderes dos representados para os representantes; não obriga os representantes perante os representados; e é irrevogável pelos representados.

Muito francamente, não vislumbramos o que resta no conteúdo da representação, mesmo com a adjectivação de "política", que possa ser conduzido à *raiz*, ao *denominador comum*, ao *género* do mandato. Mas como o facto não incomoda a doutrina mais autorizada e o emprego do termo já não mantém a generalidade das pessoas no engano, vamos também chamar-lhe *mandato político* ou *representativo*.

II. Quanto às teses em confronto, no que respeita à fundamentação teórica contemporânea de tão *sui generis* mandato, parece-nos que ficaram suficientemente demonstradas três coisas:

– Que o mandato representativo é, na realidade, um mandato de natureza partidária;

– Que os Grupos Parlamentares "foram concebidos como emanação dos partidos (…), dotados de direitos e poderes consagrados constitucionalmente"[1137]; e

– Que "a prática político-constitucional reduziu consideravelmente a autonomia do deputado que ficou praticamente destituído de poderes e meios de actuação individual" [1138] – nesse sentido, p. ex., o art.º 13.º, al. f) dos EPSD, até dispõe expressamente que o respectivo Grupo Parlamentar é um órgão nacional do PSD.

[1134] Cfr., *supra*, n.º 4, I e n.º 54.
[1135] Cfr., *infra*, n.º 96.2.
[1136] Segundo Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, ao "enunciado linguístico [do art.º 147.º] subjaz a ideia de AR representar não apenas os cidadãos que, através do voto geral, directo, livre e secreto participaram na eleição, mas também aqueles que não votaram ou não puderam votar (por incapacidade, impossibilidade ou opção expressa pela abstenção)".
[1137] M. Pereira Silva, ob. cit., p. 92.
[1138] *Idem, Ibidem*.

A concluir, vamos então dizer que na Assembleia da República a definição, a expressão e o controlo político e normativo dos termos em que se desenrolam as relações entre os que governam e os que não governam, encontram-se formalmente na posse de deputados organizados em Grupos Parlamentares que, arrogando-se da qualidade de representantes do povo, são seleccionados e mandatados, substancial e imperativamente[1139], pelas pessoas que ocupam os lugares de direcção do partido-cartel.

Divisão VII – O princípio maioritário

81. Noção

I. A forma de governo democrática representativa "é *governo de maioria*"[1140]. Isto quer dizer, que "as deliberações (tomadas directamente pelo povo, ou em seu nome e interesse) consideram-se *formadas* assim que um *maior número* de vontades individuais convergir num determinado sentido. Nestes domínios, nunca se espera pela eliminação de todas as dúvidas e oposições. Se assim não fosse, as decisões ficariam por tomar e o Estado deixaria (…) de poder agir"[1141].

II. De entre as muitas questões que o princípio suscita – designadamente, a do *fundamento* da regra da maioria como "critério de decisão", alicerçado axiologicamente no princípio da igualdade, no princípio da liberdade ou "porventura (…) noutro"[1142]; a da inserção da "«regra da maioria» directa ou indirectamente, em vários artigos e a propósito de diferentes formas e «níveis» *de expressão da vontade popular*"[1143]; a das *excepções* que esta regra comporta, traduzidas na necessidade de maiorias *agravadas*[1144]; a do papel da minoria na atribuição de "força e permanência ao princípio maioritário como critério de decisão" [1145] e a da "divinização do princípio maioritário"[1146]– é preciso prestar muita atenção às que se prendem com os seus *limites*.

[1139] Efectivamente, "os métodos e os critérios de selecção dos candidatos ao Parlamento adoptados pelos principais partidos políticos portugueses condicionam, quer a forma como os deputados concebem e desenvolvem a sua actividade parlamentar (*parliamentary roles*), quer a maneira como percepcionam e asseguram a sua função de representação política (*representative roles*) [e, portanto,] a natureza e a qualidade da representação política em Portugal". M. Conceição Pequito Teixeira, *Recrutamento parlamentar e representação política, Algumas considerações sobre o caso português*, *in* APCP, ob. cit, p. 6.

[1140] Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 85.

[1141] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 208.

[1142] Cfr., Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 87; Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 329; M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 210 e ss.

[1143] Cfr., M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 208.

[1144] Cfr., Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, pp. 91 e 92; Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 330; M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 212 e 213.

[1145] Cfr., Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, pp. 43 e 44.

[1146] Cfr., *Idem, A Democracia Totalitária*, pp. 169 e ss.

III. Em todo o caso, no que diz respeito ao fundamento do princípio e sem recorrermos a grandes teorizações, parece-nos muito razoável afirmar o seguinte: como "todos os cidadãos[, independentemente de governarem ou de não governaram], têm boas possibilidades de se encontrarem entre a maioria, em pelo menos algumas das questões mais importantes e significativas, a maioria, senão todos, ficará satisfeita por aceitar o princípio"[1147].

82. Os limites do princípio maioritário

Na explanação dos limites do princípio maioritário, vamos seguir de perto a exposição de M. Lúcia Amaral[1148].

Esses limites podem ser classificados em dois grandes grupos: os que decorrem do princípio do *Estado de Direito* e os que resultam do *direito de oposição democrática*.

82.1. O princípio do Estado de Direito

Diz a Autora[1149]: como "o Estado Democrático não pode deixar de ser antes do mais um Estado de Direito, nenhum querer maioritário, por mais amplo ou alargado que seja, tem em Portugal legitimidade suficiente para aniquilar as exigências qualitativas que decorrem do princípio do *Rechtsstaat*. Entre nós, a «vontade popular» não pode querer tudo. Não pode, p. ex., querer – e decidir – a implantação legítima de uma forma de governo que negue a separação dos poderes; ou que negue o princípio da dignidade da pessoa humana ou que negue o princípios da liberdade, da justiça ou da segurança".

[1147] A. Arblaster, ob. cit., p. 93

[1148] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 329 e 330, refere-se a esta questão nos seguintes termos: "a democracia tem como suporte ineliminável o princípio maioritário, mas isso não significa qualquer «absolutismo da maioria» e, muito menos, o domínio da maioria. O *direito da maioria* é sempre um *direito em concorrência* com o *direito das minorias* com o consequente reconhecimento de estas se poderem tornar maiorias. A maioria não pode dispor de toda a «legalidade», ou seja, não lhe está facultado, pelo simples facto de ser maioria, tornar disponível o que é indisponível, como acontece, p. ex., com os direitos, liberdades e garantias e, em geral, com toda a disciplina constitucionalmente fixada (o princípio da constitucionalidade sobrepõe-se ao princípio maioritário). Por vezes, a importância do assunto exige *maiorias qualificadas* não só para se garantir a bondade intrínseca da decisão mas também para a protecção das minorias (cfr., art.º 109.º, n.º 3). Por último, devem referir-se os *limites internos* do princípio maioritário: se ele tem a seu favor a possibilidade de as suas decisões se tornarem vinculativas por serem sufragadas por um maior número de cidadãos, isso não significa que a solução maioritária seja materialmente mais justa (…) nem a única verdadeira. O princípio maioritário não exclui, antes respeita, o «pensar de outra maneira», o «pensamento alternativo»". Cfr., Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, pp. 88 e ss.

[1149] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 219.

Assim, "quando, no art.º 3.º, n.º 1 (…) se diz que *o povo exerce a soberania segundo as formas previstas pela Constituição*, o termo «formas» deve pois interpretar-se do seguinte modo: nele não estão só incluídos os instrumentos formais em sentido restrito, ou os procedimentos (…) que dão corpo e sentido ao *conceito constitucional da democracia*. Nele vão também incluídos *todos os elementos do Estado de Direito* que, sendo indissociáveis dos modos de exercício da soberania popular, se contrapõem a esta última como verdadeiros limites contra-maioritários"[1150].

Em resumo, "por mais expressiva, e alargada que seja a expressão da *soberania do povo*, inevitavelmente expressa no *querer da maioria*, há limites constitucionais que tal *soberania* nunca poderá vir a ultrapassar (…). Nesta exacta medida – que é aquela que justifica o princípio da constitucionalidade das leis, expresso no art.º 3.º, n.º 3 e a competência do Tribunal Constitucional para declarar a invalidade das normas «que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados» (art.º 277.º, n.º 1) (…) – o principal instrumento jurídico que, entre nós, se afigura como instrumento protector das minorias acaba por ser aquele que é dispensado pelos elementos que compõem o *Rechsstaat*. Também por causa deles – ou, *rectius*, *sobretudo* por causa deles – o termo «democracia», na Constituição, não equivale nem pode equivaler a governo absoluto da maioria"[1151].

82.2. O direito de oposição democrática

Ainda segundo M. Lúcia Amaral[1152] – e muito bem – "todos aqueles que, na formação maioritária da expressão da vontade popular, se exprimiram em sentido contrário ao dominante, têm (…) que gozar de alguma protecção constitucional".

Essa "protecção encontra-se (…) no estatuto constitucional da *oposição* [cfr., art.º 114.º, n.º 2.]. Se, num Estado democrático, o poder político *não é*, nem pode vir a ser, pertença de indivíduos ou grupos determinados; *não é*, nem pode vir a ser, «propriedade» de certos sectores da Sociedade com exclusão de todos os outros, a ideia constitucional de democracia só se cumpre se houver uma possibilidade real de alternância entre maiorias e minorias[1153], ou seja, se aqueles que em certo momento formaram o *menor número*, e se exprimiram em sentido contrário ao dominante, puderem aspirar em tornar-se, no futuro, *maioria*"[1154].

[1150] *Idem, Ibidem*.
[1151] *Idem, Ibidem*, pp. 219 e 220.
[1152] *Idem, Ibidem*, p. 216.
[1153] A minoria – não em sentido *identitário*, mas sim em sentido *numérico* ou *quantitativo* – "inclui todos aqueles que, numa decisão tomada pelo maior número, se exprimiram em sentido contrário ao dominante, e se encontram, não obstante a expressão da sua vontade, vinculados pelo teor da deliberação maioritária". *Idem, Ibidem*, p. 216.
[1154] *Idem, Ibidem*, p. 217.

Nesse sentido, "os direitos reconhecidos à *oposição democrática* [no art. 114.º, n.º 2 (…) servem, justamente, este propósito de alternância. Entre eles conta-se desde logo (…) a liberdade de expressão e informação, consagrada no art.º 37.º (…): a consagração e o exercício desta liberdade corresponde a uma das primeiras exigências de uma *Sociedade aberta* [i. é,] uma Sociedade que não só procura governar-se e regular-se através de processos que garantam a discussão racional dos seus próprios problemas, como também procura impedir que no seu seio se cristalizem situações incontroladas de domínio de *alguns grupos sobre outros*"[1155].

Sucede, porém, que "este *desiderato* da Sociedade aberta – que corresponde ao princípio da possibilidade de alternância entre maiorias e minorias – não se realiza apenas através do exercício da liberdade de expressão e de informação. Quando, no (…) art. 114.º, n.º 2 (…) se refere [o] «direito de oposição democrática», está também a incluir nele outros instrumentos jurídicos que contribuem para a possibilidade da alternância de maiorias. A estrutura do debate parlamentar, desenhada nos arts. 176.º a 180.º, está toda ela pensada de forma a ressalvar sempre a posição dos partidos minoritários ou não representados no Governo (art.º 176.º, n.º 3); e – no plano distinto da Sociedade – as liberdades de associação (art.º 46.º); de reunião e manifestação (art.º 45.º) ou de imprensa e meios de comunicação social (art.º 38.º) cumprem, no seu exercício, a mesma função de garantia da possibilidade de alternância. Todas estas liberdades integram pois o *conceito constitucional de democracia* nesta exacta dimensão: a sua consagração jurídica – e a possibilidade do seu exercício efectivo – são o pressuposto da existência de um debate público e racional dos problemas políticos; e um tal debate é, por seu turno, pressuposto da possibilidade da alternância maioritária. Tudo isto contribui para que o *conceito constitucional de democracia* não equivalha, não possa equivaler, a *governo absoluto do maior número*"[1156].

83. Conclusão

Podemos, em resumo, concluir o seguinte:

– Dos pontos de vista do *sistema de governo* e da *forma de governo*[1157], o princípio maioritário não é senão um critério *quantitativo* que permite àqueles que constituem *o maior número da minoria das pessoas que governam*, impor a sua vontade e o seu interesse a todas as outras: às que fazem parte *do menor número da minoria das pessoas que, de alguma maneira, também governam*, e a *todas as que não governam*; e

– Da perspectiva da *forma de governo*, "toda a ideia de tirania da maioria é absurda, a maioria jamais governa e, portanto (…), jamais (…) pode tiranizar; só as

[1155] *Idem, Ibidem*.
[1156] *Idem, Ibidem*, p. 218.
[1157] Cfr., *supra*, n.º 4, I.

minorias governam e, consequentemente, a tirania é sempre exercida pelas minorias"[1158].

Divisão VIII – O Estado-de-partidos

84. Razão de ordem

I. A expressão *Estado-de-partidos*, designa "as estruturas constitucionais típicas [da] *Sociedade técnica de massas ou Sociedade pós-industrial*, em que os comportamentos dos indivíduos [deixaram] de ter a importância pública e política que tinham no séc. XIX [e nas primeiras décadas do séc. XX,] para [passarem] a ser – [em razão] da complexidade crescente das estruturas sociais – necessariamente enquadrados em acções colectivas ou de grupos. A referência expressa aos *partidos* justifica-se pelo (…) reconhecimento (…), na prática política [e] nos textos constitucionais[1159], da indispensabilidade da actuação partidária como forma de mediação entre a Sociedade e o Estado e como veículo de ordenação e agregação do crescente pluralismo social"[1160].

Em síntese, vamos então dizer que o denominado *Estado-de-partidos* é um *meio* de organização da representação política na Sociedade pós-moderna[1161].

II. O *Estado-de-partidos* caracteriza-se – tal como a própria expressão indica – pelo papel que, de Direito e de facto, nele desempenham os partidos.

– *Que papel é esse?*

Nas palavras de Paulo Otero, a "intervenção dos partidos (…) dominando as instituições políticas e administrativas, ultrapassa tudo aquilo que o texto escrito da Constituição permite ler[1162]: ao lado das estruturas decisórias próprias da organização

[1158] Robert A. Dahl, ob. cit., p. 57.
[1159] Cfr., *supra*, n.º 76.
[1160] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 245.
[1161] Cfr., *Idem*, *Ibidem*, 246.
[1162] E, nesse sentido, a CRP permite ler *muito*. Com efeito, "para a centralidade institucional dos partidos contribuiu a própria Constituição, [ao conferir-lhes] uma intervenção política nuclear [que se traduz, designadamente nos seguintes aspectos]: [1.] Os partidos (…) têm (…) o monopólio da presentação de candidaturas ao Parlamento [cfr., art.º 151.º, n.º 1], via pela qual se lhes reconhece um papel insubstituível na representação política, enquanto únicos mediadores entre a comunidade dos eleitores e os membros do órgão parlamentar: deputado será sempre quem for filiado num partido (…) ou, pelo menos, ainda que candidato independente, será sempre alguém cuja eleição dependeu da sua integração numa lista partidária; [2.] Eleitos os deputados, o sistema de governo toma a representação partidária existente no Parlamento, como critério principal da escolha de uma individualidade que, sendo nomeado PM, se encontre encarregue de formar Governo [cfr art.º 187.º, n.º 1]: o Governo reflectirá na sua composição, por via de regra, o equilíbrio das forças político-partidárias existente no Parlamento; [3] Formado o Governo, segundo o equilíbrio político-partidário resultante das eleições, o sistema de governo exige uma

do Estado (…), os partidos (…) posicionam-se como intermediários, fornecendo pessoas, definindo programas e ditando linhas de actuação decisória. (…) Os partidos (…) surgem (…) como os senhores da Constituição e os conquistadores de Estado [, e] traduzem (…) uma forma constitucional de exercício da função política por associações de Direito Privado[1163], participando mediatamente no exercício de certas funções jurídicas do Estado e demais entidades públicas territoriais. [Esta] transfiguração do papel constitucional dos partidos (…) colocando em causa a própria identidade do modelo democrático da Constituição, parcialmente subvertido pelo monopólio partidário na apresentação de candidaturas ao Parlamento e pela opacidade dos interesses partidários distantes da vontade popular no domínio da decisão política, conduziu a uma democracia de circuito fechado ou democracia estrangulada"[1164] e à "transform[ação d]o Estado-de-partidos em Estado *corporativo* de partidos"[1165].

---

permanente confiança política do mesmo junto da maioria parlamentar – ou, pelo menos, impõe que o Governo não possa ter contra si a maioria do Parlamento –, assegurando sempre aos partidos da oposição mecanismos de controlo da actividade do Executivo; [4] Paralelamente, todas as competências normativas e de fiscalização do Parlamento e demais poderes que lhe são confiados pela Constituição relativamente a outros órgãos, tal como sucede com a eleição de titulares de diversos órgãos do Estado, conferem aos partidos (…) uma centralidade singular na organização de todo o poder político e dos próprios Tribunais; [e 5.] Essa influência dos partidos (…) faz-se até sentir ao nível de todos os restantes órgãos eleitos das entidades colectivas públicas de população e território (…), fazendo [das respectivas Administrações e da] Administração do Estado, palcos privilegiados de acção dos partidos políticos". Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. I, *Identidade Constitucional*, Coimbra, 2010, p. 215.

[1163] Cfr., *supra*, n.º 28.2, IV.

[1164] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. I, pp. 215 e 216. O Autor, *ibidem*, pp. 216 e 217, *ilustra* a referida transfiguração com os seguintes *exemplos*: [1.] A revisão constitucional baseia-se em acordos interpartidários, tendencialmente esvaziadores do papel político da AR; [2.] A eleição do PR não se faz sem apoio partidário, tal como a eleição dos deputados ou dos principais titulares dos cargos sujeitos a sufrágio eleitoral universal nunca prescinde da máquina eleitoral e financeira dos partidos; [3.] A (…) composição do Governo, fazendo o PM criar um equilíbrio entre os fiéis ao aparelho partidário e os técnicos independentes, acaba quase sempre por fazer prevalecer, talvez com excepção do sector das finanças, a força política das razões do partido governamental à força da razão dos técnicos, sendo de assinalar o progressivo alinhamento ou integração partidária dos Ministros independentes; [4.] A eleição da maioria dos juízes do TC, incluindo a repartição da sua presidência, resulta de negociações entre os partidos (…); [5] Todos os titulares dos principais órgãos (legais e constitucionais) cuja designação integra a esfera de competência da AR acabam por ser, directa ou indirectamente, uma expressão da representação dos partidos (…). É o que sucede (…), nos termos do art.º 163.º als. g) e h) com os cinco membros do CdE, os membros do CSMP, os dez juízes do TC, o PdJ, o presidente do CEcSoc, sete vogais do CSM, os membros da entidade de regulação da comunicação social] (…); [6.] As principais decisões governamentais (…) são pautadas pelo *timing* político-partidário, apesar de formalmente disfarçadas da mais séria fundamentação justificativa em torno do interesse público; [e 7.] A AP encontra-se na sua quase totalidade colonizada pelos partidos (…), reflectindo (…) a cor do partido governamental, existindo até acordos (expressos ou tácitos) entre os dois maiores partidos (…) para a repartição da titularidade dos órgãos dirigentes de algumas estruturas dotadas de personalidade jurídica própria (v. g., BdP e CGD)".

[1165] Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 160.

III. Não é, porém, o *Estado-de-partidos propriamente dito* e considerado *como um todo*, que nos interessa, mas sim *uma* das suas *manifestações*: a do *Estado-do-partido-maioritário*. Dito de outro modo: O *Estado-de-partidos* constitui *um* dos *alicerces institucionais democrático representativos* da *forma de governo em vigor*[1166]; mas agora vamos olhar para ele tendo em atenção, apenas, uma das formas que pode assumir – a do *Estado-do-partido-maioritário*.

Seguindo a *demonstração* que é feita por Paulo Otero, vamos também afirmar que, de *Direito* e de *facto*, as várias "manifestações degenerativas do Estado-de-partidos" [1167] acabaram por conduzir – numa expressão muito sugestiva – à "metamorfose degenerativa do Estado-de-partidos em Estado-do-partido governamental" [1168] ou em "Estado-do-partido maioritário" [1169] ou, ainda – acrescentamos nós –, em *Estado-do-chefe-do-cartel*, na medida em que:

– "Garante ao partido maioritário a formação de um Governo e o controlo do Parlamento, incluindo a permanente confiança política ao Executivo, além de controlar a composição de todos os órgãos políticos cujos titulares são eleitos pela maioria parlamentar"[1170];

[1166] Cfr., *supra*, n.º 48, IV e n.º 53.

[1167] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. I, p. 233. O Estado-de-partidos apresenta, entre outras, as seguintes "manifestações degenerativas (…): [1.] Controlando a apresentação de candidaturas a quase todos os órgãos electivos do poder estadual, regional e autárquico e, por esta (…) via, determinando as principais nomeações na AP, regista-se que todo o Estado repousa nos partidos políticos: os partidos (…) alimentam o Estado (alimentando-se também financeiramente do Estado) e [este] passa a expressar a vontade dos partidos (…); [2.] Deste modo, [as funções] política, (…) legislativa e uma parte significativa da função administrativa encontram-se totalmente «colonizadas» pelos partidos políticos: o critério de decisão material dos órgãos do Estado é aferido, em primeiro lugar, pelo interesse partidário, verificando-se que apenas em momento posterior se pondera (eventualmente) o interesse público, assumindo-se o *timing* eleitoral o principal fundamento das acções ou omissões decisórias do poder público; [3.] Pode mesmo chegar-se ao extremo de deslocar para o interior das estruturas orgânicas dos partidos políticos ou para conversações e acordos celebrados entre militantes partidários que não ocupam qualquer cargo parlamentar ou governativo aquelas que virão a ser algumas das principais decisões jurídicas do Estado, verificando-se que a sua formalização pelos respectivos órgãos competentes é uma mera fantasia: o acordo entre os dois maiores partidos portugueses que esteve subjacente à revisão constitucional de 1997 mostra-se o exemplo mais perfeito desta «sovietização» do Estado; [e 4.] Se a última instância judicial com competência de controlo da constitucionalidade tem a maioria dos seus membros escolhidos pelo Parlamento, então também o topo do poder judicial repousará no controlo partidário: o tradicional confronto partidário no Parlamento será transferido para a estrutura judicial que concentra o controlo da constitucionalidade das normas jurídicas, verificando-se até a observância de uma inaudita subordinação informal ou «não oficial» dos juízes a acordos interpartidários". *Idem, Ibidem*, pp. 233 e 234. "É o que sucede, p. ex., quanto à escolha do nome do presidente do TC". *Idem, Ibidem*, p. 234, n. 304.
Idem, Ibidem, p. 233.

[1168] *Idem, Ibidem*, p. 233.

[1169] *Idem, Ibidem*, p. 235.

[1170] *Idem, Ibidem*.

– "Passa a deter o monopólio da produção de quase todo o ordenamento jurídico infraconstitucional, incluindo a aprovação de leis constitucionais, impedindo, simultaneamente, o sucesso de quaisquer iniciativas dos partidos da oposição com as quais discorde[1171];

– "A Administração Pública é objecto de colonização partidária, especialmente pelas sucessivas fornadas de «*fidèles du Gouvernement*» ou «*boys*» nomeados pelo Governo com base na confiança política e para efeitos de coadjuvar os Ministros e demais governantes, formando uma hierarquia política paralela à hierarquia administrativa, exercendo funções preparatórias, decisórias e de execução, seguindo um princípio de subordinação política"[1172]; e

– "Num modelo de forte intervencionismo do Estado, o partido governamental, alargará a sua influência ao sector empresarial público, incluindo aos meios de comunicação social controlados pelo Estado, podendo assistir-se aqui à sua instrumentalização, ao serviço dos interesses e objectivos governamentais ou do partido que suporta o Governo: todas as técnicas [da] Sociedade da informação (…) poderão ser utilizadas para uma formação manipulada da opinião pública pelos meios de comunicação públicos"[1173].

IV. Uma vez situados no âmbito do *Estado-do-partido-maioritário*, vamos debruçar-nos sobre algumas questões que têm directamente a ver – segundo um *critério doutrinário de natureza orgânico-funcional*[1174] – com o que designamos por "Governo político-administrativo" [1175] . Muito concretamente, com alguns dos problemas suscitados pelo "Governo político-administrativo", nos domínios do *governo por intermédio de meios electrónicos* em geral (Subdivisão I) e da *vigilância* em especial (Subdivisão II)[1176].

Subdivisão I – O governo electrónico

85. Noção

I. O Homem é um animal social. As formigas e as abelhas *também* são animais sociais. Mas entre outras diferenças que agora não vêm ao caso – porque, na verdade, "podemos distinguir os homens dos animais pela consciência, pela religião, por tudo o

[1171] *Idem, Ibidem*.
[1172] *Idem, Ibidem*, pp. 235 e 236.
[1173] *Idem, Ibidem*.
[1174] Cfr., *supra*, n.º 26.4.1.2., I.
[1175] Cfr., *supra*, n.º 26.4.1.2., II.
[1176] Cfr., *supra*, n.º 26.4.2.3., III.

que se quiser"[1177] –, ambas são muito mais fáceis de organizar e de vigiar do que o Homem. E não obstante, como observa muito bem A. Nogueira Leite[1178], os portugueses são fáceis de gerir. Especialmente nos últimos anos, com a crescente utilização pelo "Governo político-administrativo" das TIC.

As pessoas que governam a partir do "Governo político-administrativo" dispõem, por força da lei, de meios tradicionais e de meios modernos, como as TIC e muito especialmente a *Internet*, para *recolherem, difundirem e cruzarem dados e informações* relativos à generalidade das pessoas: das que governam e das que não governam; das que têm assento em órgãos de estruturas personalizadas – como, p. ex., os partidos políticos e as sociedades comerciais –; das que, apenas, participam em estruturas personalizáveis – designadamente nos NMS –; e das que não fazem parte nem participam em quaisquer estruturas. De *todas* as pessoas, portanto. Por isso mesmo, vamos ter agora em atenção, alguns aspectos desse "Governo político-administrativo" *na sua versão electrónica* ou, simplesmente, *governo electrónico*.

II. A noção de *governo electrónico* tem que ver – *fundamentalmente* – com a utilização pelas pessoas que governam, a partir do Governo político-administrativo", das TIC para modernizarem as estruturas da governação, no sentido de as tornar menos burocráticas e mais centradas nos cidadãos e, desse modo, obterem ganhos de eficiência e eficácia nos vários níveis do Estado e da Administração Pública, tanto no plano das relações internas – G2G[1179] e G2E –, como no das relações externas – G2B[1180] e G2C[1181]/[1182]/[1183].

Naturalmente que os que governam a partir dos outros órgãos de soberania, também utilizam as TIC. No que respeita, v. g., aos deputados à Assembleia da República, até podemos "analisar de que forma os deputados utilizam as (…) TIC (…) na sua actividade diária e quais as suas opiniões sobre o papel que [elas] desempenham

[1177] K. Marx, *A Ideologia Alemã*, *in* M. Braga da Cruz, ob. cit., p. 14.

[1178] Cfr., A. Nogueira Leite, *Novidade e perversidade no conceito de globalização: uma perspectiva económica*, *in* J. M. Brandão de Brito (Coord. científica), ob. cit., p. 63.

[1179] As relações internas "envolvem (…) diferentes níveis do Estado ou departamentos da Administração Publica. Podem concretizar-se a nível *horizontal* (p. ex., entre serviços pertencentes a dois ou mais Ministérios) bem como a nível *vertical* (p. ex., entre os Municípios e a Administração Central)". A. Azevedo Alves e José M. Moreira, ob. cit., p. 9.

[1180] São as relações externas que envolvem a interacção do Estado com as empresas. Assim, v. g., o processamento e a celebração de contratos de aquisição de bens e de prestação de serviços, e a recolha e transmissão de informação, designadamente para efeitos fiscais. Cfr., *Idem, Ibidem*.. 9. Dito de outra maneira, trata-se da "utilização, por organismos governamentais, de sítios *Web* centrais para intercâmbio de informação e realização de transacções comerciais com empresas, de forma mais eficiente do que fora da *Internet*". APDSI, *Glossário*, p. 110.

[1181] São as "relações externas que envolvem a interacção com os (…) cidadãos. Incluem a transmissão e recolha de informação, a prestação de serviços e também os processos de consulta e participação". A. Azevedo Alves e José M. Moreira, ob. cit., p. 9.

[1182] Cfr., *Idem*, *Ibidem*.

[1183] Cfr., *infra*, n.º 86.

num sistema democrático"[1184]. Mas, em face dos *objectivos* do nosso trabalho[1185], estas outras utilizações tem um interesse muito secundário.

III. Uma Sociedade pós-moderna tem de ser governada através da utilização massiva de meios electrónicos. Nem se percebe como poderia continuar a ser governada exclusivamente por meios analógicos. Por isso mesmo, os que governam têm a preocupação de, fundamentadamente, convencer os que não governam, da necessidade de continuarmos a seguir todos por esse caminho. Nesse sentido, a utilização das TIC para promover a *desburocratização* foi, desde o início, apontado como o exemplo óptimo da evolução nestes domínios[1186]. Mas claro está, que podemos sempre pensar

[1184] Carlos Cunha e Filipa Seiceira, *Os novos media, os cidadãos e o Parlamento em Portugal: a continuidade do fosso digital da democraciaelectrónica e as lições a retirar da experiência de Obama*, *in* André Freire e J. M. Leite Viegas (Organiz.), Representação Política, p. 91. Inicialmente, muitos deputados "consideravam que a fraca comunicação vertical entre eleitores e eleitos resultava do baixo número de utilizadores da *Internet*, da fraca qualidade participativa dos cidadãos, e do insuficiente apoio por parte do *staff* do Parlamento. [Mas] as raízes do défice participativo deverão ser mais profundas do que os argumentos apontados pelos deputados". *Idem, Ibidem*. A tese dos Autores "é que os novos *media*, sob os métodos actuais de integração política institucional dos *media*, permitem um aumento da participação pública em instituições democráticas como os Parlamentos, desde que se alterem as atitudes dos políticos face ao público, bem como dos últimos face aos primeiros. Mas (…) em que medida é que isto está realmente a acontecer? (…). Resultados comparativos de estudos (…) efectuados em países do Ocidente europeu mostraram que os deputados ainda se encontravam numa fase inicial no que diz respeito à exploração de toda a gama de possibilidades que estas novas tecnologias permitem para o auxílio à actividade parlamentar e partidária. Os *media* tradicionais (tv, rádio e jornais) continuavam a ser os meios privilegiados para a comunicação politica. Os representantes concentravam-se essencialmente na comunicação interna (entre deputados do mesmo partido e/ou com a estrutura do partido), especialmente via *e-mail*, e não tanto na comunicação externa com constituintes. Os deputados resistiam fortemente à participação pública electrónica, seja esta via *e-mail* ou fóruns *online*, por várias razões: a incapacidade/dificuldade em responder ao volume de solicitações, a qualidade das mensagens enviadas pelo público e o problema do acesso à *Internet* que restringe a sua utilização a apenas uma parte da população (…). A emergência da *Web 2.0* e dos *media* sociais alterou esta tendência?". *Idem, Ibidem*, p. 92. Para os Autores, "mais do que a utilização das novas tecnologias para a campanha política, a questão agora é: será que os deputados portugueses irão adoptar as tecnologias da *Web 2.0* para melhorar a comunicação vertical ou continuarão a seguir o modelo do partido-cartel? [– perguntam os autores do artigo, como se fosse aos deputados que coubesse tal decisão]. Neste artigo ficou explícito que os deputados portugueses amplificaram a sua utilização das TIC no âmbito do seu trabalho parlamentar. Estas são instrumentos de trabalho muito utilizados pelos parlamentares quer para pesquisar informação, quer para comunicar, tornando-se essenciais para o desenvolvimento das funções de deputado da AR. No entanto, ao nível da utilização destas tecnologias para o contacto com os eleitores, apesar de se denotar o aumento da comunicação vertical (opinião partilhada pela quase totalidade dos deputados inquiridos), não nos foi possível analisar até que ponto esta se desenvolve no sentido da promoção de formas de participação política mais inclusivas, na linha do aproveitamento de todas as possibilidades de interactividade que a *Web 2.0* possibilita". *Idem, Ibidem*, p. 113.

[1185] Cfr., *supra*, n.º 5

[1186] Há mais de dez anos que se pode ler que "com uma rede de informação ubíqua e segura, muitos serviços que o Estado hoje fornece à Sociedade podem ser reformulados no seu modo de prestação. Pagamento de impostos, participação em concursos para adjudicação de obras e atribuição de cargos, registo de dados pessoais, comerciais ou prediais, são alguns dos mais evidentes candidatos à informatização, libertando recursos para outras actividades". Nuno P. Monteiro, *Democracia Electrónica*, Lisboa, 1999, p. 72.

noutros candidatos à informatização, designadamente na *vigilância*; na possibilidade das pessoas que governam, a partir do aparelho de poder do Estado, utilizarem as TIC para *vigiarem* a vida *pública* e *privada* de *todas* as pessoas[1187].

No domínio da desburocratização *tout court*, alguns Autores chamaram a atenção – logo na altura –, para o facto de poderem ocorrer algumas *resistências* e apontaram – também de imediato – o modo de as *ultrapassar*: "a introdução destas inovações pode ser mais gradual do que é tecnicamente permitido, dada a tradicional rigidez laboral [da Administração Pública], mas a pressão dos cidadãos, exigindo a prestação de serviços de maior qualidade por parte do Estado, levará, inevitavelmente, à optimização das máquinas burocráticas"[1188].

O que se pretendia, portanto, era fazer passar a ideia de que os *cidadãos*, ao exigirem a prestação de serviços de maior qualidade, haveriam, mais tarde ou mais cedo, de *pressionar* os detentores do poder a optimizar a máquina burocrática do Estado, através da implementação de TIC. No entanto, é evidente que os cidadãos nunca dispuseram, nem dispõem, *por enquanto*, desse poder. A pressão exercida sobre os serviços públicos para a optimização dos respectivos desempenhos, designadamente pela utilização gradual de TIC, processa-se, essencialmente, de *cima para baixo* e não em sentido inverso. Esta é, portanto, uma concepção de implementação tecnológica que, na melhor das hipóteses, poderá ser considerada *formalmente* democrática, mas não *materialmente* democrática[1189].

IV. A partir desse exemplo, podemos pensar em termos mais gerais. Nesses termos, temos de ter sempre presente que, para determinar o *verdadeiro* alcance e sentido do *governo electrónico*, é absolutamente necessário prestar a máxima atenção ao que *poderá* estar muito para além do que as pessoas que governam *declaram*, de forma expressa ou tácita, *querer* alcançar por seu intermédio. Por isto mesmo, independentemente da questão de saber se as pessoas que governam estão a utilizar a administração electrónica para *concretizar* a *desburocratização* ou para implantarem, *à nossa escala*, uma ou mais do que uma forma de *fascismo social* [1190] ou de

[1187] Cfr., *infra*, n.º 92.3.

[1188] Nuno P. Monteiro, ob. cit., p. 72.

[1189] Como justamente observa Joan Subirats, *Los dilemas de una relacion inevitable. Innovacion democrática y tecnologias de la información y de la comunication* (EE), p. 11, "este tipo de vinculación entre procesos de innovación vía TIC, muy vinculados a las políticas y sus procesos de prestación de servicios, no cambiarían en absoluto las lógicas tecnocráticas y de «arriba abajo» características de los sistemas democráticos consolidados en la segunda mitad del siglo XX. El uso de las TIC más que reforzar la capacidad de presencia y de intervención de la ciudadanía en los asuntos colectivos, más bien podría acabar reforzando la capacidad de control y de autoridad de las elites institucionales".

[1190] Acerca do *conceito* de fascismo social e das suas *formas*, Boaventura S. Santos, *Reinventar a Democracia*, Lisboa, 1998, pp. 33 e ss, esclarece: "não se trata do regresso ao fascismo dos anos trinta e quarenta [do séc. XX]. Ao contrário deste último, não se trata de um regime político mas antes de um regime social e civilizacional. Em vez de sacrificar a democracia às exigências do capitalismo, promove a democracia até ao ponto de não ser necessário, nem sequer conveniente, sacrificar a democracia para

protofascismo[1191] ou *ambas* as coisas ou *outra* coisa qualquer[1192], o que importa é sublinhar que o governo electrónico não é, nem de Direito nem de facto, uma forma de governo material ou substancialmente democrática.

86. Classificações

A classificação mais divulgada em sede de governo electrónico, diz respeito às *interacções* que se estabelecem entre os *intervenientes* ou *stakeholders* do sistema[1193], e distingue entre:

– Administração Pública-Cidadão (G2C)[1194];

– Administração Pública-Empresas (G2B)[1195];

---

promover o capitalismo. Trata-se, pois, de um fascismo pluralista e, por isso, de uma forma de fascismo que nunca existiu. As formas fundamentais do tipo fascista de sociabilidade são as seguintes (…): o *fascismo do apartheid social* (…); o *fascismo do Estado paralelo* (…) (…); o *fascismo para-estatal*, [com] duas vertentes principais: o fascismo contratual e o fascismo territorial (…); o *fascismo populista* (…); o *fascismo da insegurança* (…); e o *fascismo financeiro*".

[1191] H. Giroux, 2008, pp. 21, 22 e 24, *apud* Panayota Gounari, ob. cit., p. 78, "apresenta e analisa seis traços característicos inerentes ao desenvolvimento do [conceito de] protofascismo nos EUA (…) particularmente após o 11 de Setembro (…): (1) tradicionalismo manifestado em ilustre desigualdade, na ganância corporativa, no hipercomercialismo, na corrupção política e no profundo desprezo pela democracia política e económica; (2) a corporatização da Sociedade civil e a diminuição do espaço público; (3) nacionalismo desenfreado e um populismo selectivo reforçado pela relação entre a construção em curso da cultura do medo e uma forma de rectidão patriótica; (4) tentativas de controlo dos meios de comunicação através de regulação do Governo, propriedade consolidada das corporações e a simpatia dos magnatas dos *media* e dos seus porta-vozes; (5) surgimento de uma linguagem de fascismo eterno que diminui a capacidade de pensamento crítico das pessoas; e (…) (6) o colapso crescente da separação entre Igreja e o Estado e uso cada vez maior da retórica religiosa (…). Todos os seis elementos criam um mosaico para um Estado que, em vez de mitigar os medos, o sofrimento e a ansiedade, retira cada vez mais poder aos políticos e investe-o no movimento do capital transnacional, na economia militarizada e no aparelho repressivo (exército, polícia, prisões)".

[1192] Cfr., *infra*, n.º 89.1.2, I.

[1193] Os *stakeholders* são todas as pessoas e estruturas personalizadas que fazem um *stake* no governo electrónico em Portugal. Os *stakeholders primários* participam directamente no processo de concepção e implementação de estratégias de governo electrónico. São os que governam formalmente, os funcionários públicos/colaboradores e as empresas que fornecem bens e prestam serviços. Os *stakeholders secundários* são, essencialmente, os destinatários do governo electrónico, os seus "clientes": as pessoas e as estruturas personalizadas, designadamente as sociedades comerciais. Claro está que, neste domínio, a mesma pessoa pode assumir vários papéis. Cfr., Catarina Chiolas, ob. cit., pp. 103 e 104.

[1194] É "a interacção electrónica realizada entre [a AP] e os cidadãos (…). O cidadão interage com [a AP,] recorrendo às TIC com o intuito de obter uma determinada informação ou serviço. [Este] relacionamento (…) inclui, p. ex., a publicitação de informações para o exterior [da AP] ou a prestação de serviços *online* ao cidadão, tais como: requisição de certificados de nascimento, casamento, o preenchimento de declarações fiscais ou a assistência em serviços (…) como a educação, saúde, ou bibliotecas. [Cfr., v. g.,] o portal do cidadão (…) na (…) secção destinada aos eventos relativos ao cidadão, ou as declarações electrónicas (…), nomeadamente para a entrega do IRS". Catarina Chiolas, ob. cit., p. 53.

– Administração Pública-Funcionários Públicos (G2E)[1196]; e

– Administração Pública-Administração Pública (G2G)[1197].

87. A estratégia

87.1. O enquadramento

Desde os finais da década de 1970, que Portugal "tem apresentado uma dinâmica de modernização, ainda que nem sempre uniforme nas suas múltiplas vertentes[.] Um conjunto de desafios como a globalização; o fim do incremento económico sustentado do mundo Ocidental; a contestação do peso do sector público; a falência do «Estado-providência» e do modelo burocrático [tradicional]; a difusão do *Public Choice* e do *NPM* [1198] ; a inclusão num espaço geopolítico mais alargado que «implica» a incorporação das suas «regras»; o aperfeiçoamento da prestação técnica e do nível de conhecimento dos seus trabalhadores; os cidadãos cada vez mais informados; o

[1195] A Administração Pública-Empresas (G2B), é "a interacção electrónica realizada entre [a AP e as empresas]. Neste relacionamento procura-se que a comunidade empresarial interaja com [a AP,] de modo eficiente, célere e eficaz para a obtenção de uma dada informação ou serviço do seu espectro de actuação, com recurso às TIC. Este âmbito engloba a disponibilização de informação empresarial [como p. ex.,] a publicitação de políticas, (…) legislação, apoios ou incentivos fiscais. Os serviços oferecidos incluem o *download* de impressos, renovação de licenças, registo de patentes, [etc.] No estado mais avançado de sofisticação *online*, os serviços G2B incluem o *e-procurement* enquanto portal *online* para a aquisição de bens e serviços [pela AP] aos fornecedores, gerando poupança (redução dos custos com intermediários e a compra em grande[s] quantidades permite economias de escala)[.] Tipicamente estes *sites* permitem o estabelecimento de preços através de «leilão», tornando os procedimentos de contratação pública mais céleres, transparentes e permitem que pequenas, médias grandes empresas possam concorrer de modo igualitário". *Idem, Ibidem*, p. 54.

[1196] É "a interacção electrónica realizada entre [a AP] e os seus funcionários, com recurso às TIC. Neste grupo englobam-se alguns dos serviços presentes no G2C, contudo, acrescentam-se serviços específicos que cobrem apenas funcionários/colaboradores públicos, nomeadamente, serviços relativos à provisão da formação e desenvolvimento de recursos humano, diminuindo a burocracia dos procedimentos e funções profissionais quotidianas". *Idem, Ibidem*, pp. 54 e 55.

[1197] Trata-se da "interacção electrónica realizada [pela AP consigo própria], com recurso às TIC. O grande objectivo (…) é o de desenvolver parcerias entre as «diferentes e heterogéneas administrações públicas», nomeadamente a diferentes níveis territoriais [infra-nacional, nacional e supranacional, muito especialmente o da UE]. Os serviços G2G são transacções que podem ocorrer (…) entre [a AP] e o poder político, nomeadamente com o ["Governo político" e o "Governo político-legislativo"]. Este tipo de relacionamento incorpora objectivos fundamentais do governo electrónico, como, [p. ex.,] facilitar a colaboração e o trabalho conjunto, assegurar que os diferentes serviços e suas estruturas obtenham prestações mais eficientes, partilhar informação, evitar redundâncias e contradições, reduzindo custos". *Idem, Ibidem*, p. 55.

[1198] Sobre os "diferentes ingredientes e combinação [em que se traduz a] fórmula do NPM", que, de resto, "está longe de [ser] hegemónica", cfr., Elisabete Reis de Carvalho, ob. cit., pp. 4 e ss.

desenvolvimento e [a] difusão das TIC; [e] o aumento da literacia digital" [1199], constituem alguns dos factores que, desde meados da década de 1980, aumentaram a pressão no sentido da implementação de várias iniciativas de governo electrónico[1200].

87.2. As iniciativas

A partir de 1986, no *âmbito* de um vasto conjunto de *medidas*[1201] decididas e executadas por *políticas de inovação administrativa* – inspiradas, quando não simplesmente *decalcadas*, no modelo do INP, concebido para uma realidade que não era – e não é – a do Estado-administação português –, o X Governo Constitucional começou "a promover um princípio central do governo electrónico, o da «administração pública virada para o cidadão» e, em parceria com a Sociedade civil, surgiram dois marcos importantes na senda do governo electrónico, as iniciativas «Infocid» e «Serviço Público Directo»"[1202]. Com o XIII Governo Constitucional, "na segunda metade da década de [1990], a Sociedade de informação passou a prioridade nacional, e de modo indirecto [foram] impulsionadas um conjunto de medidas emblemáticas na área do governo electrónico, como o *Livro Verde [para a Sociedade da Informação]*, o Programa *Internet* nas Escolas, a iniciativa Computador para Todos, e desenvolvidas algumas diligências nos domínios do voto electrónico"[1203]. A partir do XV Governo Constitucional, "o governo electrónico contou com uma estratégia pública mais diferenciada, o Plano Nacional para o Governo Electrónico, que compreendeu iniciativas, como a Banda Larga, o Programa Nacional de Compras Electrónicas, a Infra-Estrutura Nacional de Segurança Electrónica e o Portal do Cidadão"[1204]. O XVII Governo Constitucional, centrou o seu esforço "em iniciativas estruturantes visíveis quer nas Grandes Opções do Plano, no Programa de Governo, no Plano Tecnológico [e] no Programa *Simplex*, quer em acções mais pontuais com "Ligar Portugal" ou a "Empresa na Hora"[1205].

Tendo em atenção os objectivos, as estratégias, a coordenação e a responsabilidade pela operacionalização do governo electrónico[1206], pode dizer-se, em síntese, que "apesar de se verificar, ainda que de modo ténue, alguma continuidade nas linhas gerais de desenvolvimento da Sociedade de Informação em geral, e do governo electrónico em particular (…), as rupturas políticas (…) a nível das estruturas de gestão responsáveis pelas acções em curso, têm gerado alguma entropia na actuação dos diferentes agentes, paradoxos de produtividade, limitado projectos transversais e

[1199] Catarina Chiolas, ob. cit., p. 109. Cfr., *Idem, Ibidem*, pp.78 e ss.
[1200] Cfr., *Idem, Ibidem*, p.109.
[1201] Cfr., Elisabete Reis de Carvalho, ob. cit., p. 16 e ss.
[1202] *Idem, Ibidem*, p. 109. Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 81 e 82.
[1203] *Idem, Ibidem*, p. 109. Cfr., *Idem, Ibidem* p. 83 e ss.
[1204] *Idem, Ibidem*. Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 87 e ss.
[1205] *Idem, Ibidem*. Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 90 e ss.
[1206] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 101.

constrangido a interoperabilidade em detrimento dos muitos e pequenos sectores públicos, com poderes, culturas e maturidades diferentes. Hoje, como [sempre,] não é possível identificar [inequivocamente] quem é responsável pelas decisões, como são tomadas, ou quais os meios que garantem a implementação do governo electrónico em Portugal"[1207].

88. A implementação

A implementação das iniciativas estratégicas do governo electrónico pode ser analisada de várias pontos de vista. Nas páginas seguintes, vamos debruçar-nos sobre os *elementos estruturantes* e as *espécies de relações*.

88.1. Os elementos estruturantes

No que respeita aos *elementos estruturantes*, podemos concluir, de uma maneira geral, o seguinte:

– As denominadas "organizações aprendentes" do sector público, apesar de grandes melhorias na sua gestão, continuam a apresentar fortes constrangimentos[1208],

– Muita da informação no sector público, caracteriza-se como "inexistente, insegura, não fiável, desactualizada e inoportuna, limitando a relação de sector público com os seus «clientes», [a] capacidade de gestão nos diferentes níveis de agregação" [1209] e a "verdadeira implementação do governo electrónico em Portugal"[1210].

– O sector das telecomunicações têm-se destacado, nomeadamente em razão da "mobilidade, inovação, conforto, rapidez de acesso e capacidade para o desempenho de tarefas"[1211]. Trata-se de um sector fundamental "na evolução do governo electrónico, não só pela sua influência no desenvolvimento económico, crescimento e produtividade"[1212], mas também no incremento tecnológico. Embora Portugal tenha partido "em desvantagem, nomeadamente ao nível das telecomunicações fixas, (…) a evolução tem sido relevante e o desempenho ao nível das comunicações móveis é dos melhores da Europa"[1213]. Em todo o caso, "a extensa panóplia de meios disponíveis

[1207] *Idem, Ibidem*, p. 110. Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 96 e ss
[1208] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 152 e 112 e 113.
[1209] *Idem, Ibidem*, p. 152. Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 113 e ss.
[1210] *Idem, Ibidem*, p. 116.
[1211] *Idem, Ibidem*.
[1212] *Idem, Ibidem*.
[1213] *Idem, Ibidem*, p. 152.

podem significar limitações de produtividade em ambientes como o português onde predomina informação desactualizada, desadequada e fragmentada[1214]".

– Sendo certo que podem observar-se evidentes melhorias nas diferentes áreas da educação e da formação, não é menos certo que o nosso país encontra-se ainda bastante distante das metas europeias[1215].

– No que diz respeito "à utilização das TIC, em especial da *Internet*, Portugal tem apresentado valores mais modestos do que a média europeia, sendo que os desempenhos mais significativos verificam-se nas áreas pessoais e do lazer, e não a nível profissional, económico ou político[.] Contudo, a caracterização do universo em causa permite antever melhorias futuras, sobretudo pela boa performance associada nos escalões etários mais jovens e com mais habilitações literárias"[1216].

88.2. As relações electrónicas

No âmbito das relações electrónicas, é necessário começar por fazer a uma distinção entre relações electrónicas *no* "interior" do sector público e relações electrónicas *com* o "exterior" do sector público.

88.2.1. As relações electrónicas no "interior" do sector público

Para os efeitos desta tese, as relações electrónicas no "interior" do sector público são – em face da delimitação negativa das pessoas colectivas de Direito Público[1217] – as relações que se estabelecem "dentro" do Estado; concretamente, no "Governo político-administrativo"[1218].

Pode dizer-se, em síntese, que a institucionalização de relações por via electrónica, provocaram uma série de importantes mutações mais ou menos profundas no «interior» do "Governo político-administrativo". De entre elas, é preciso destacar: "as mudanças ao nível da visão, de egocêntrica para «cidadãocêntrica»[1219]; a passagem de uma estrutura hierarquizada «weberiana» para uma estrutura (…) orientada a processos mais flexíveis[1220]; a difusão das TIC no modelo de actuação[1221]; a necessidade de (…) implementação e (…) de desenvolvimento (…) de políticas de

[1214] *Idem, Ibidem*, p. 117.
[1215] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 118.
[1216] *Idem, Ibidem*, pp. 152 e 153. Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 119 e ss.
[1217] Cfr., *supra*, n.º 27.
[1218] Cfr., *supra*, n.º 84, IV.
[1219] Cfr., Catarina Chiolas, ob. cit., pp. 136 e ss.
[1220] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 138 e ss.
[1221] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 141 e ss.

interoperabilidade e integração que facilitem a cooperação e colaboração[1222]; [e] políticas de segurança e garantia de confidencialidade[1223],,[1224].

Não obstante, e apesar de se registarem evidentes melhorias de desempenho, a verdade é que "nem sempre terão sido alcançados benefícios equivalentes, em tempo e esforço, ao investimento dispendido nestes últimos anos, sobretudo quando analisadas as voláteis estruturas de gestão, criadas, reestruturadas, fundidas ou extintas (o que terá condicionado a coordenação e a estratégia de uma política coerente de governo electrónico)"[1225].

88.2.2. As relações electrónicas com "exterior" do sector público

Mantendo presente a referida delimitação negativa das pessoas colectivas de Direito Público, vamos dizer que as relações electrónicas com "exterior" do sector público, são as relações estabelecidas entre o Estado – por intermédio do "Governo político-administrativo" – e a Sociedade, através da utilização de meios electrónicos.

De entre os vários aspectos a considerar nesta espécie de relações[1226], importa referir, que "uma parte significativa dos *sites* públicos encontrava-se, sobretudo até 2005, nos primeiros estádios de desenvolvimento[1227], sendo que muitos processos de interacção com os serviços públicos só eram possíveis de completar através da via presencial. Contudo existem [alguns casos] reconhecidos internacionalmente como boas práticas [como, p. ex.,] o DRE, (…) o Programa de Compras Electrónicas, [e] o Voto Electrónico, assim como iniciativas (…) que geraram (…) infra-estruturas de suporte [às] estruturas [que permitem] a ligação à *Internet* de todos os organismos públicos, (…) o acesso a informação básica de «cidadania» através, p. ex., o «Portal do Cidadão», o preenchimento pró-activo das declarações anuais do IRS, a desmaterialização de alguns sectores chave, ou o cruzamento de algumas bases de dados, como a das Finanças com as da Segurança Social"[1228].

89. A análise SWOT ao paradigma do governo electrónico

Vamos ter em atenção nas páginas seguintes, a análise SWOP/FFOA ao paradigma do governo electrónico em Portugal , realizada por Catarina Chiolas[1229] com

[1222] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 147 e ss.
[1223] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 150 e ss.
[1224] *Idem, Ibidem*, p. 154.
[1225] *Idem, Ibidem*, p. 153.
[1226] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 126 e ss.
[1227] Sobre os estádios de desenvolvimento do governo electrónico, cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 44 e ss.
[1228] *Idem, Ibidem*, p. 153.
[1229] *Idem, Ibidem*, ob. cit., pp. 155 e ss.

o objectivo de dissecar os seus "aspectos fracos e fortes, assim como «antever» oportunidades e ameaças de um futuro «próximo»"[1230].

89.1. Aspectos fortes e fracos

89.1.1. Aspectos fortes

De entre os aspectos *fortes*[1231], importa colocar em destaque o *apelo das teorias políticas e económicas dominantes no Ocidente*, i. é, das *ideologias da tecnocracia*[1232] *do mercado globalizado*[1233].

I. Todas as formas de governo democráticas procuram concretizar no terreno – umas mais do que outras – a distribuição do poder pelos cidadãos da maneira mais igualitária possível. Para o efeito, o governo electrónico é muitas vezes apontado como um dos instrumentos que pode e deve ser utilizado para alcançarmos esse objectivo. E na verdade, em vista da aceleração atingida nos últimos anos em todos os domínios da vida social, é inegável que alguns dos instrumentos utilizados no exercício do poder, assim como as respectivas regras, nomeadamente as de natureza jurídica, já foram e terão de continuar a ser, objecto de alterações muito substanciais. Assim, o que se pretende *precisamente* com o paradigma do governo electrónico, é isto: introduzir, a partir do aparelho de poder do Estado, novas e melhores formas de envolver os cidadãos na *res publica*. O problema, está em *eleger a ideologia orientadora desse processo*.

II. Apesar dos efeitos devastadores provocados pelas crises económicas e, sobretudo, financeiras, que se verificam incessantemente, desde há alguns anos a esta parte, são muitas as pessoas que *ainda* continuam a acreditar – ou, pelo menos, a aceitar passivamente – que um Estado pós-moderno deve garantir, *apenas*, um conjunto de direitos mínimos aos seus *cidadãos*[1234], por intermédio de *um novo modelo de Governo*, com estruturas reduzidas e flexíveis, muito diferente do modelo «burocrático» que vigorou durante a segunda metade do séc. XX.

[1230] *Idem, Ibidem*, p. 155.

[1231] Segundo Catarina Chiolas, ob. cit., pp. 156 e ss, os aspectos fortes do governo electrónico são: 1. Elevada exposição à dinâmica da globalização; 2. Apelo das teorias políticas e económicas dominantes no Ocidente; 3. Porosidade dos desafios do espaço geopolítico da UE; 4. Características intrínsecas do país; 5. Incorporação na emergente Sociedade da informação e do conhecimento; 6. Evidente movimento de modernização em diversas áreas da Sociedade portuguesa; 7. Momento político reformista favorável; 8. Aparecimento de modelos de âmbito transversal nas estruturas públicas; 9. Serviços públicos mais centralizados no "cidadão/cliente"; e 10. "Cidadãos/clientes" e trabalhadores da Administração Pública cada vez mais exigentes e informados.

[1232] Cfr., *supra*, n.º 23, I e II.

[1233] Cfr., *supra*, n.º 9.1, II.

[1234] Cfr., *supra*, n.º 18.

Nesse sentido, alguns Autores dizem até que a satisfação da necessidade de uma governação mais célere e eficiente passou a ocupar o "topo das preocupações sociais"[1235] e que, por isso mesmo, o Estado foi *obrigado* a abandonar o *tipo* do *grande Protector* e "a «deixar cair» as ideologias e [as] doutrinas que defendiam uma intervenção estatal «perfeita», correctora das imperfeições do mercado[1236]"[1237]. O que Estado tem de fazer agora é isto: "centrar-se na função (…) de «dirigir», «facilitar» e «impulsionar» a iniciativa e a criatividade dos indivíduos"[1238]. De resto, "os eleitores «ocidentais» [até] têm demonstrado (…) alguma tendência em optar por Governos ideologicamente mais conservadores, confiantes na força do mercado, defensores do *Public Choice* e do (…) do *NPM*"[1239].

III. Em resumo, muitas políticas públicas que têm vindo a ser decididas e implementadas nos últimos anos nos Estados do Ocidente em geral e em Portugal em especial representam, no mínimo, *sinais* muito claros da influência de teorias políticas e económicas, que são muitas vezes adjectivadas como iniciativas maquiavélicas anti-Estado. Muitas dessas construções teóricas, uma vez transpostas para a realidade, fundamentam e reforçam a opção pelo paradigma do governo electrónico que, por sua vez, – em parte como causa e efeito de um debate acerca da questão de saber, v. g., quais são as *funções* que o Estado pode e deve manter no séc. XXI[1240] – também contribui – mais ou menos *sub-repticiamente* – para nos fazer esquecer o dilema – alegadamente falso e ultrapassado – do pró-Estado e anti-Estado e/ou do Estado paternalista *versus* Estado liberal[1241].

89.1.2. Aspectos fracos

No que respeita aos aspectos *fracos*[1242], é necessário ter em atenção a *heterogeneidade na implementação de soluções* e *a desintegração de sistemas*; e *a relação entre a difusão da informação e a privacidade e segurança*.

[1235] Catarina Chiolas, ob. cit., p. 157.
[1236] Cfr., *supra*, n.º 26.2.
[1237] Catarina Chiolas, ob. cit., p. 157.
[1238] *Idem, Ibidem*.
[1239] *Idem, Ibidem*.
[1240] Cfr., *supra*, n.º 26.3, II.
[1241] Cfr., Catarina Chiolas, ob. cit., p. 157.
[1242] Os aspectos fracos do governo electrónico são os seguintes: 1. Modestos níveis educacionais e de literacia digital; 2. Baixa inovação organizacional e limitada cooperação entre os agentes; 3. Sector público heterogéneo, de grande dimensão, baseado em "silos"; 4. Diversidade de soluções, limitada interoperabilidade e a integração; 5. Propensão para centrar os projectos no *front-office*; 6. Cultura preferencial do contacto face a face; 7. Ausência de uma estratégia política a médio/longo prazo e estruturas de gestão herméticas às oscilações políticas; 8. Predomínio da má informação pública; 9. Resultados a médio/longo prazo muitas vezes preteridos; e 10. Difícil equilíbrio entre a difusão da informação e privacidade/segurança. Cfr., *Idem, Ibidem*, pp.160 e ss.

I. Nas palavras de Catarina Chiolas[1243], "as estruturas orgânicas hierarquizadas, verticais com visões «egocêntricas», «fomentaram» durante anos a heterogeneidade na implementação das soluções e a desintegração de sistemas, sobretudo pela ausência e/ou desconhecimento de *standards*".

Segundo a Autora[1244], "*uma razão menos óbvia dessa situação poderá estar associada à (...) separação tripartida de poderes (legislativo, executivo e judicial) prevista na Constituição (...), que segmenta e estratifica dados, informações, processos e até estruturas*[1245]. Esta heterogeneidade encontra-se presente em diferentes instâncias, desde o nível macro, onde diferentes Estados-membros [da UE] planearam e desenvolveram as suas estratégias não tendo em conta o longínquo sistema europeu, tornando inegável o *gap* desta evolução entre Estados, até ao nível micro, entre diferentes estruturas, ministérios, organismos e sectores em Portugal. No sector público (…) muitos sistemas e aplicações que ainda perduram foram concebidos e implementados há mais de 10 anos, não tendo sido, em regra, desenvolvidos prevendo a transformação, nem novas implementações".

Pois bem, se isto constitui um problema, então resolve-se: "uma das *finalidades de uma estratégia de governo electrónico* é a integração e partilha vertical e horizontal de informações e serviços, de modo a criar uma estrutura vertical única que, em tese, *poderá «limitar» o princípio da separação de poderes e consequentemente [a] garantia de liberdade que daí resulta*[1246]/[1247]"[1248].

II. Ainda na opinião da Autora[1249] – que para nós é uma *certeza* – "a difusão da informação e a necessidade de preservar direitos fundamentais (…), como a privacidade e [a] segurança, apresenta-se como um equilíbrio muitas vezes difícil de fazer. Nas transacções, sobretudo a nível de redes de trabalho do sector público, circula muitas vezes informação pessoal, até secreta dos cidadãos, organizações e Estado. A importância desta protecção é ainda mais acutilante em ambientes como os existentes em Portugal, onde a transacção de informação implica «a circulação» entre diferentes organismos. É dever do Estado desenvolver uma cultura de rigor e segurança na protecção da privacidade dos cidadãos e organizações, desenvolvendo mecanismos que permitam gerar confiança. Em Portugal, p. ex., não é inviabilizado liminarmente o cruzamento de informações, mas existe a necessidade de equilibrar a eficiência do sector público e a salvaguarda dos direitos individuais dos cidadãos, realidade consagrada na Constituição".

[1243] Catarina Chiolas, ob. cit., p. 161.
[1244] *Idem, Ibidem*, p. 162.
[1245] *Itálico* nosso.
[1246] *Itálico* nosso.
[1247] Catarina Chiolas, ob. cit., p. 162.
[1248] Cfr., *supra*, n.º 85, IV.
[1249] Catarina Chiolas, ob. cit., p. 165.

89.2. Oportunidades e ameaças do paradigma do governo electrónico

89.2.1. Oportunidades

Quanto às *oportunidades*[1250], temos de colocar em destaque a ideia de "o governo electrónico poder criar possibilidades de participação na vida pública, circunstanciando a própria democracia e o Estado de Direito. O paradigma do governo electrónico não só potencia o regresso à «democracia directa», onde a população pode acompanhar, participar e controlar de modo (…) mais activo e mais próximo a governação, recorrendo às TIC, como permite dar voz às minorias não representadas nas instituições democráticas tradicionais"[1251].

– Porquê?

Entre outras[1252], por duas razões. Em primeiro lugar, porque não existe, verdadeiramente, uma forma de governo democrática directa a que possamos regressar[1253]. Em segundo lugar, porque as pessoas que governam – nomeadamente a partir do "Governo político-administrativo electrónico" – não têm nem a vontade nem o interesse em procederem à implementação de mecanismos de democracia directa[1254].

89.2.2. Ameaças

No que diz respeito às *ameaças*[1255], é preciso sublinhar que os objectivos da "integração, estabelecimento de *standards* e uniformização [tanto] podem limitar a

[1250] As oportunidades são estas: 1.Dominar o monstro "Leviatã", aumentando a eficiência, eficácia e produtividade do sector público; 2. Introduzir inovação no sector público, potenciando um Estado melhor, mais adequado ao mundo actual; 3. Potenciar a democracia directa; 4. Apaziguar as desigualdades sociais, potenciando a inclusão social; 5. Gerar benefícios organizacionais e informacionais; 6. Melhorar o conhecimento real das situações em tempo útil, facilitando a gestão e o seu *accountability*; 7. Produzir benefícios financeiros, 8. Alcançar benefícios económicos, 9. Aumentar os benefícios sociais; e 10. Apelar a novos perfis funcionais e à adaptação do sistema educativo e de formação. Cfr., Catarina Chiolas, ob. cit., pp. 165 e ss.

[1251] Catarina Chiolas, ob. cit., pp. 166 e 167.

[1252] Cfr., *supra*, n.º 4, III.

[1253] Cfr., *infra*, n.º 116.

[1254] Cfr., *infra*, n.º 133, I.

[1255] Quanto às ameaças, temos: 1. Sobrevalorização das TIC em detrimento das capitais dimensões da mudança; 2. Descoordenação, desorganização e ausência de gestão/liderança; 3. Errada política de comunicação o que gera resistências; 4. Escassez ou má alocação dos recursos humanos; 5. Realidade pautada por velocidades e maturidades heterogéneas, 6. "*Apartheid*" tecnológico e desvirtuação do paradigma pela natureza político-partidária; 7. Seguidismo inadequado das estratégias de terceiros; 8.

inovação pelo condicionamento da acção a soluções pré-definidas, (…) como podem difundir e ampliar problemas que, não estando integrados[, teriam] repercussões restritas e limitadas a uma escala menor, logo, mais controláveis. A interdependência e interoperabilidade implícita neste paradigma, levantam problemas de vulnerabilidade dos sistemas face a ameaças até aqui inexistentes ou menos expressivas[.] Um «ataque» bem sucedido num dos sistemas poderá difundir-se pelos restantes, gerando problemas, p. ex., ao nível da segurança e privacidade"[1256].

Subdivisão II – A vigilância

90. Razão de ordem

Para podermos delinear alguns dos contornos da chamada *vigilância electrónica*, temos de começar por recordar *algumas* soluções que o passado nos legou nos domínios da vigilância *em geral*, designadamente um meio de vigilância que foi pensado e concretizado na segunda metade do séc. XVIII, conhecido por *panóptico de J. Bentham* e, já na década de 1970, um outro meio, designado pela expressão *policiamento de proximidade*. Depois, é absolutamente necessário revisitar uma *distopia*.

91. A vigilância em geral

91.1. O panóptico de J. Benthan

Importa ter especialmente em atenção *duas perspectivas* deste meio de vigilância: a *arquitectura* – para o *visualizarmos* –, e o *custo económico* e *político* – para o *avaliarmos*.

I. Quanto aos principais traços *arquitectónicos* do panóptico de J. Benthan, temos: "na periferia, uma construção em anel; no centro, uma torre [com] janelas que se abrem para a parte interior do anel. A construção periférica é dividida em celas, cada uma ocupando toda a largura da construção. Estas celas têm duas janelas: uma abrindo-se para o interior, correspondendo às janelas da torre; outra, dando para o exterior, permite que a luz atravesse a cela de um lado a outro. Basta (…) colocar um vigia na torre central e, em cada cela, [encerrar] um louco, um doente, um condenado, um operário ou um estudante. Devido ao efeito de contraluz, pode-se perceber [a partir] da torre, recortando-se na luminosidade, as pequenas silhuetas prisioneiras nas celas da

Errada política de *outsourcing*; 9. Desequilíbrio deste paradigma e o ordenamento jurídico; e 10. Uniformização constrangedora da inovação. Cfr., Catarina Chiolas, ob. cit., pp.170 e ss.

[1256] *Idem, Ibidem*, p. 175.

periferia. Em suma, inverte-se o princípio da masmorra; a luz e o olhar de um vigia captam melhor [do] que o escuro que, no fundo, protegia"[1257].

II. O panóptico de J. Benthan trata, essencialmente, do papel do olhar na dissuasão[1258]: é necessário que as pessoas estejam constantemente sob o olhar de um guarda, de um inspector, de modo a perderem a capacidade de fazer o "mal" e, até, de terem de bloquear a ideia de o querer fazer. Existe, portanto, o problema do *olhar e da respectiva interiorização*. Mas existe, também, o problema do *custo do poder*, porque o poder nunca se exerce sem que custe alguma coisa.

No que diz respeito ao *custo económico* do poder, é preciso calcular, v. g., o número de vigias que serão necessários; os montantes a mobilizar para a construção edifício. O *custo político* do poder, porém, é muito mais difícil de determinar.

Até aos finais do séc. XVIII e aos primeiros estertores do *poder monárquico*, a Justiça só prendia uma pequeníssima percentagem de criminosos. Contudo, o poder utilizava esse facto para afirmar: é preciso que a punição seja espectacular para que os outros tenham medo[1259]. Em resumo: um poder violento que, assente nas virtudes do exemplo, ia logrando assegurar a sua continuidade.

Os factos, porém, demonstravam duas coisas: quando a violência era demasiada, provocava revoltas; quando era exercida descontinuamente, permitia o desenvolvimento, durante esses intervalos, de fenómenos de resistência e de desobediência, que, mais cedo ou mais tarde, acabavam por ter um custo político elevado.

III. Perante a constatação, os novos teóricos do séc. XIX vêm dizer: é um poder muito oneroso e com poucos resultados. Fazem-se grandes despesas de violência que, bem vistas as coisas, tem pouco valor de exemplo. Fica-se mesmo obrigado a multiplicar a violência e, em consequência, multiplicam-se as revoltas. Já o olhar exige pouca despesa. Nem é necessário fazer uso de armas. Basta um olhar; um olhar que vigia, evidentemente. Desde que as pessoas o sintam a pesar sobre si, acabarão por o interiorizar, até ao ponto de se observarem. A partir desse momento, *cada um exercerá a vigilância sobre e contra si próprio*. Temos, portanto, *a* fórmula maravilhosa; o "ovo de Colombo", *da ordem na Política*: um poder contínuo e com um custo, afinal de contas, irrisório[1260].

[1257] Michel Foucault, *O Olho do Poder*, *in* Michel Foucault, Microfísica do Poder, p. 114.
[1258] Cfr., *Idem*, *Ibidem*, pp. 114 e ss; *Idem*, *Vigiar e Punir. Nascimento da prisão*, 37.ª ed., Petrópolis, 2009, pp. 186 e ss.
[1259] Acerca da exposição pública dos corpos supliciados, cfr., Michel Foucault, *Vigiar e Punir*, pp. 9 e ss.
[1260] Cfr., Michel Foucault, *O Olho do Poder*, *in* Michel Foucault, Microfísica do Poder, p. 119. Cfr., *Idem*, *Vigiar e Punir*, pp. 186 e ss.

91.2. O policiamento de proximidade

I. Nos nossos dias, e apesar da proliferação dos meios electrónicos, os que governam continuam a *utilizar* um grande número de pessoas a que – em insultuosa contradição nos termos – dão o nome de *meios humanos* – v. g., espiões [1261] e informadores [1262] –, para vigiarem de forma relativamente eficaz, mais ou menos discreta e pouco dispendiosa, qualquer pessoa.

De entre as pessoas que desempenham *este* papel de serventuários dos que governam – com mais ou menos convicção, mas quase sempre por menos de uns inacreditáveis mil euros brutos mensais e, em muitos casos, com as prestações da casa e do carro para pagar, durante "toda a vida e mais seis meses" –, atentemos às que estão encarregadas do denominado *policiamento de proximidade*.

II. O policiamento de proximidade ou "policiamento comunitário"[1263], é a face simpática, e talvez o lado mais insidioso, [de] uma estratégia de repressão [iniciada no final da primeira modernidade,] como resposta à incapacidade do Estado de prever e controlar os levantamentos urbanos dos anos 60 e 70 [do séc. XX], e [que] foi delinead[a] «para construir uma ligação entre a polícia e o público, na esperança de que isto aumentasse a legitimidade policial; (…) desse [aos agentes no terreno] um melhor acesso [à] informação; intensificasse a [respectiva] penetração na vida da comunidade; e expandisse a missão da polícia»"[1264].

Uma vez que o policiamento de proximidade não é o mesmo que infiltração – porque se trata "«de uma tentativa de trabalhar abertamente com organizações cívicas,

[1261] José Saramago, ob. cit., pp. 30 e 31, escreve a propósito: "não havia (…) uma só entre as mais de quarenta espalhadas por toda a cidade, em que não se encontrassem um ou mais espias com a missão de escutar e gravar os comentários dos circunstantes, convencidas como estavam as Autoridades policiais de que uma espera prolongada (…) leve a soltarem-se as línguas mais cedo ou mais tarde, fazendo aparecer à luz, nem que seja com uma simples meia palavra, as intenções secretas que animam o espírito dos eleitores. Na sua grande maioria os espiões são profissionais, pertencem aos serviços secretos, mas também os há que tinham vindo do voluntariado, patriotas amadores de espionagem que se apresentaram por vocação de servir, sem remuneração, palavras, todas estas, que constam da declaração ajuramentada que haviam assinado, ou, e não eram poucos os casos, vindos também pelo mórbido prazer da denúncia".

[1262] J. Le Carré, ob. cit., pp. 13 e 14, também muito a propósito, observa a respeito dos informadores o seguinte: "desde o 11 de Setembro, as Mesquitas de Hamburgo tinham-se tornado lugares perigosos. Ir à Mesquita errada, ou à Mesquita certa com o imã errado, era o suficiente para colocar a própria pessoa e toda a sua família numa lista de vigilância da polícia para o resto da vida. Ninguém duvidava de que praticamente todas as filas de oração continham um informador que estava a ser pago pelas autoridades. Não era provável que alguém esquecesse, (…) fosse muçulmano, espião da polícia ou ambos, que a cidade-Estado de Hamburgo acolhera, involuntariamente, nada menos que seis dos terroristas do 11 de Setembro, ou talvez mais; nem que Mohammed Atta, que atirara o primeiro avião contra as Torres Gémeas, adorava o seu Deus de ira numa humilde Mesquita de Hamburgo".

[1263] Cfr., A. Giddens, ob. cit., p. 225, col. 2 e 226.

[1264] Kristian Williams, *Our Enemies in Blue: Police and Power in America*, s. l., s. d., p. 239, *apud* Kellen Kass, *A repressão como estratégia estatal*, *in* Vários, Saltar para o Desconhecido, 2, s. l., 2008, p. 10, col.1.

Igrejas e público em geral, de modo a transformar as pessoas nos olhos e ouvidos do Estado»"[1265] –, algumas das tácticas empregues incluem: grupos para o patrulhamento da vizinhança; fóruns públicos; encontros com líderes civis e religiosos; um enfoque em ofensas menos graves[1266]; voluntariado; e actividades comunitárias patrocinadas pela polícia[1267].

É assim que, ainda hoje, os que governam a partir do aparelho de poder do Estado – especialmente por intermédio do "Governo Político-administrativo" –, "escavam o caminho através das redes sociais de vários bairros de forma a ganhar legitimidade. Desta forma, quando a força é usada, é apresentada como estando validada pelo «apoio da comunidade»"[1268].

91.3. O telecrã

I. Numa famosa *contra-utopia* publicada pela primeira vez em 1949, pode ler-se a certa altura o seguinte: "o telecrã captava e emitia ao mesmo tempo. Qualquer som que [se] fizesse (…), seria por ele registado; além disso, enquanto alguém permanecesse no campo de visão dominado pela placa metálica, podia ser não apenas ouvido mas também visto. Não havia, é claro, maneira das pessoas saberem se estavam a ser observadas em dado momento. Com que frequência, ou segundo que sistema, a Polícia do Pensamento ligava cada linha individual não podia senão ser objecto de conjecturas. Era até concebível que observassem toda a gente em permanência. Fosse como fosse, tinham acesso à linha de uma pessoa sempre que quisessem. (…) Vivia-se, graças a um hábito que se fazia instinto[,] no pressuposto de que cada som emitido estaria a ser escutado e, salvo na escuridão, cada movimento, vigiado"[1269].

II. *Hoje* – embora os meios sejam outros –, *é esta a realidade*.

92. A vigilância electrónica

92.1. Noções gerais

Passemos então à vigilância electrónica *real* ou, pelo menos, *potencial*, começando por chamar a atenção para alguns aspectos gerais que é necessário ter sempre presentes.

[1265] Kellen Kass, ob. cit., p. 10, col.1.
[1266] Acerca da teoria dos "vidros partidos", cfr., A. Giddens, ob. cit., p. 216.
[1267] Kellen Kass, ob. cit., p. 10, col.1.
[1268] *Idem, Ibidem*.
[1269] George Orwell, *Mil Novecentos e Oitenta e Quatro*, Lisboa, 1991, pp. 8 e 9.

I. Por um lado – como vimos agora mesmo –, o panóptico de J. Bentham funcionava numa estrutura pesada, embora o olhar, em si mesmo, tivesses custos reduzidos. Nos nossos dias, as TIC também permitem um olhar a baixo custo mas, em contrapartida, pressupõem estruturas de informática e de comunicação pouco dispendiosas para os respectivos usuários.

II. Por outro lado, se é verdade que, de facto, o trabalho da polícia é facilitado pelo uso das novas TIC, não é menos verdade que ele se tornou bastante mais complicado por causa da sofisticação semelhante, por vezes até superior, do uso que a Sociedade faz dessas mesmas tecnologias (p. ex., interferência nas comunicações da polícia, ligações electrónicas, acesso a registos de computadores, etc.)[1270].

Em resumo, diante das TIC, os Estados – ou melhor, os que governam a partir dele – encontram-se muitas vezes impotentes, pois, os seus regimes de censura e vigilância são facilmente minados, apesar de, simultaneamente, as TIC estarem, mais ou menos rapidamente, a substituir as antigas e pesadas estruturas burocráticas que foram concebidas para esse efeito[1271].

III. Em terceiro lugar, existem muitos *meios de acesso* e *fontes de informação*[1272], que não só *podem* ser como *são* efectivamente utilizados no âmbito da chamada *vigilância electrónica*. Os meios mais *sofisticados* envolvem os domínios da informática, as redes de computadores e, especialmente, a *rede Internet*. Mas também existem alguns outros, menos sofisticados – *os parentes pobres*, digamos assim –, especialmente concebidos ou não para esse efeito, designadamente as câmaras de CCTV[1273] e as etiquetas RFID[1274]

[1270] Cfr., M. Castells, *A Era da Informação*, Vol. II, p. 405.

[1271] Cfr., Rodrigo F. Neves, ob. cit.

[1272] Os meios de acesso são, nomeadamente, a rede *Internet* – que, por sua vez, permite aceder aos *sites*; às redes sociais; e a *chats* –; os telefones fixos e móveis; as estações de escuta; as câmaras de vigilância; os satélites; o GPS; e os *drones*. As *fontes de informação* são, p. ex., os *e-mails*; as fotografias; os vídeos; as transacções financeiras; os dados biométricos; e as passagens aéreas. Cfr., Mafalda Anjos, *Privacidade*, *in* Revista Expresso de 20 de Julho de 2013, pp. 30 e ss.

[1273] As câmaras de CCTV fazem parte do nosso quotidiano e estão por todo o lado, v. g., nas avenidas e nas praças das cidades, nas grandes superfícies comerciais, nos aeroportos, nos estádios de futebol e nas vias de circulação rodoviária.

[1274] As etiquetas RFID são, essencialmente, códigos de barras colocadas em objectos. A maioria das etiquetas são passivas, não dispõem de uma fonte de energia, e, portanto, é necessário um leitor que lhes forneça a energia suficiente para transmitirem as informações armazenadas. As etiquetas activas têm a sua própria energia e podem transmitir. Umas e outras têm várias utilizações potenciais, mas o seu emprego mais corrente situa-se na compra e venda comercial e na logística. Uma etiqueta RFID contém um *chip* de computador e uma antena que envia informações ao leitor. São normalmente lidas a uma distância inferior um metro. A quantidade de dados armazenada é pequena – quanto maior a capacidade, maior o custo. O que se encontra armazenado pode permitir, apenas, a leitura ou a leitura e a escrita. Um sistema mais [sofisticado], pode armazenar informação dinâmica e, através de GPS, indicar a localização do objecto em que foram colocadas. Localizar objectos pode, então, constituir um atalho para localizar as pessoas que os possuem ou com os quais elas se encontram fisicamente relacionadas. Os problemas políticos, jurídicos e éticos tornaram-se bastante complexos, a partir do momento em que alguns *chips*

IV. Finalmente, é absolutamente necessário sublinhar que não é possível afirmar que o princípio da visibilidade tenha comandado toda a tecnologia do poder desde o séc. XIX[1275].

92.2. O perigo e o medo

I. O perigo e o medo tanto podem ser *reais* como *fabricados*. Existem perigos reais, inatos ou genuínos, que são inerentes à vida em Sociedade. O perigo de perder o emprego, p. ex., sobretudo nos dias que vão correndo, é um perigo real, que gera um medo compreensível num número cada vez maior de pessoas[1276]. Mas também existem perigos e medos fabricados.

II. Nos domínios do perigo e do medo, *as pessoas que governam* a partir do aparelho de poder do Estado e/ou de fora dele, enfrentam, entre outros, dois grandes desafios: por um lado, o de *produzirem* perigos e medos suficientemente fortes e credíveis que possam justificar a utilização de todos os *meios* necessários para lhes fazer face[1277]; e, por outro lado, o de *fabricarem* inimigos fantasma e mitos de terror, que *desviem a atenção* das pessoas, dos perigos e dos medos reais para os perigos e os medos fabricados[1278].

Compreende-se. Para os que governam, é absolutamente fundamental ganhar os desafios da criação, do desenvolvimento e da manutenção dessas ilusões porque, numa

---

RFID começaram a ser produzidos para serem implantados no corpo humano. Cfr., K. O´Hara e N. Shadbolt, *O Espião na Máquina do Café*, Lisboa, 2009, pp. 192 e ss.

[1275] Cfr., Michel Foucault, *O Olho do Poder*, *in* Michel Foucault, Microfísica do Poder, p. 115.

[1276] Cfr., Panayota Gounari, ob. cit. Algumas vezes, porém, "o medo precede a existência da ameaça (…) real (…) em vez de acontecer o oposto (isto é, o medo emanar da ameaça) (…). A situação assemelha-se a um filme que se começa a ver a partir do fim; primeiro, vê-se o cadáver e depois o crime". *Idem, Ibidem*, pp. 56 e 57.

[1277] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 56. Nos EUA, o perigo e a ameaça são oficialmente construídos e definidos em termos objectivos e científicos. Um exército de peritos avalia diariamente, nos seus serviços de contra-espionagem, os relatórios dos informadores, as comunicações interceptadas, e por aí adiante, com o objectivo de nos manter a salvo do "inimigo". E tudo isto, sustentado por Ciência e tecnologia de ponta, visto que o Departamento de Segurança Interna aproveita os recursos tecnológicos e científicos do Estado para colocar ao dispor de um número enorme de funcionários os meios necessários para proteger a "pátria", " nosso próprio bem". O "inimigo" torna-se, assim, uma força mortal no sistema. E esta força simula crescimento e iniciativa, não por virtude da magnitude e do impacto económico do "Sector da Defesa", mas sim pelo facto da Sociedade se tornado uma *Sociedade de defesa*. Nem podia ser de outro modo: o "inimigo" é permanente; faz parte do estado normal das coisas e, portanto, não surge apenas em situações de emergência. Dito de outro modo, o "inimigo" ameaça tanto na paz como na guerra. Talvez até mais na paz do que na guerra. Por conseguinte, o "inimigo" acaba por se manifestar no seio do sistema como um poder coesivo para manter unida, tanto quanto possível, uma rede social profundamente instável. Continuam a construir-se muros, cercas; a instalar-se postos de controlo de estrada. Tudo para manter o inimigo afastado. Porém, o inimigo já está cá dentro. Cfr., *Idem*, *Ibidem*, pp. 69 e 70.

[1278] Cfr., Panayota Gounari, ob. cit.

Sociedade em que todas as grandes ideias perdem qualquer credibilidade, o perigo e o medo de um inimigo fantasma é tudo o que resta a essas pessoas para manterem o seu poder[1279].

III. A ironia da situação para uns, e a esperança de um *futuro melhor* para outros, está nisto: as pessoas que governam também estão sujeitas à cultura do medo. Na verdade, como bem observa Z. Bauman[1280], "«são as pessoas que vivem no maior conforto conhecido, mais mimadas e vivendo em maior luxo do que quaisquer outras pessoas na História, que se sentem mais ameaçadas, inseguras e receosas, mais inclinadas ao pânico e mais atraídas por tudo o que tenha a ver com segurança e salvaguarda dos seus bens»". Com efeito, "quanto mais pessoas se rodeiam de riqueza de posses materiais, mais esta materialidade define a sua identidade de múltiplas formas. E a materialidade, enquanto algo tangível e visível, está sujeita a aumentar ameaças reais e observáveis"[1281].

IV. Podemos então concluir, que as pessoas que governam – pelo menos, as que não andam distraídas – sabem perfeitamente que são vulneráveis; "consciente[s] desta fraqueza, tomam medidas para a compensar. A polícia não é suficiente. Nem mesmo o exército"[1282]. O que isto requer é a vigilância constante de *todas* as pessoas[1283].

92.3. A vigilância da vida pública e privada

Podemos distinguir entre a vigilância da vida *pública* e a vigilância da vida *privada*. A primeira é normalmente muito bem aceite pela generalidade das pessoas que, de resto, já está muito habituada a contar com ela no quotidiano; a segunda, de uma maneira geral, não.

Sucede, porém, que em termos *objectivos*, a *sobreexposição pública* pode valer muito pouco: demasiada luz cega[1284]. Por isso mesmo, a utilização de meios electrónicos para proceder ao registo de um número maior ou menor de ocorrências que se verificam no domínio *público* – uma livraria, um centro comercial, uma portagem de auto-estrada – não é uma utilização que, por si só, possa suscitar um grande interesse político. Ao invés – e também *objectivamente* – a *reduzida exposição do privado*, não permite observar aquilo que poderá realmente estar em causa. E isso é o suficiente para que o perpetrador de uma qualquer injustiça possa, com toda a probabilidade, alcançar "aos seus intentos, permanecendo impune"[1285].

[1279] Cfr., Panayota Gounari, ob. cit., p. 70.
[1280] Z. Bauman, *Liquid Fear*, Cambridge, 2006, p. 130, *apud* Panayota Gounari, ob. cit., p. 58.
[1281] Panayota Gounari, ob. cit., p. 58.
[1282] A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, p. 44.
[1283] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[1284] M. Castells, *A Era da Informação.*
[1285] G. Didi-Huberman, ob. cit.

Vejamos de seguida, na perspectiva do *Direito constituído*, quais são os *limites constitucionais à vigilância electrónica da vida privada*, tendo em atenção que, neste domínio, a informática e a *Internet* podem ser *articuladas* com os meios electrónicos *menos* sofisticados – com os impropriamente denominados *meios humanos* [1286] e *materiais* da vigilância tradicional[1287] – e com a vigilância da vida *pública*.

93. Os limites constitucionais

93.1. Noções gerais

I. N. Bobbio não podia prever, no início dos anos 80 do séc. XX, a complexa modificação social que se seguiria. Em todo o caso, já nessa altura chamava a atenção para o *risco* de se verificarem alguns efeitos negativos para a democracia, decorrentes da utilização das tecnologias computacionais – que denominava computadorcracia –, nomeadamente que essas tecnologias mais depressa possibilitassem ao Governo controlar o povo do que ao povo controlar o Governo[1288].

II. Trinta anos volvidos, não restam dúvidas razoáveis acerca do facto de que as TIC, não só podem como estão a ser efectivamente colocadas ao serviço da vigilância e da repressão por parte dos que governam a partir do aparelho de poder Estado, nomeadamente através da polícia; do fisco; da censura; e da supressão da dissidência política[1289]. Desde logo, porque as TIC permitem "o fortalecimento do padrão de

[1286] Cfr., *supra*, n.º 91.2, I.

[1287] Os EUA estão muito avançados no domínio da vigilância *electrónica* sobre o *exterior* e na *articulação* entre os meios de vigilância *electrónica* e os meios *tradicionais* no *interior* das suas fronteiras. Neste aspecto, "o Departamento de Segurança Interna (…) segundo o seu *site* oficial, é «responsável pela avaliação das vulnerabilidades da nação» (…). Os americanos são aconselhados a «continuarem vigilantes, observar os arredores, e relatar seja o que for de actividade ou de objectos suspeitos às autoridades locais imediatamente». A anti-política do medo cria um clima em que toda a gente se torna um potencial suspeito e, durante esse processo, as pessoas perdem a sua autonomia individual e colectiva (…). O imediatismo da disseminação da informação vindo de uma «fonte oficial» torna este *website* uma ferramenta de manipulação por excelência". Panayota Gounari, ob. cit., pp. 68 e 69.

[1288] Cfr., Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 110.

[1289] Cfr., M. Castells, *A Era da Informação*, Vol. II, p.404. Joan Subirats, *Los Dilemas*, p. 11, escreve a propósito: "se han señalado (…) los efectos perversos que podrían llegar a tener los grandes volúmenes de información que sobre las personas, sus conductas , sus preferencias y sus hábitos irían acumulando las Administaciones a través del uso de las TIC. Al lado del manejo de gran cantidad de datos administativos, el creciente uso de videovigilancia con los (…) programas de detección de personas sospechosas, etc., si bien pueden mejorar las prestaciones de las políticas de seguridad, plantean problemas de violación potencial de la privacidad de ciertas informaciones. De alguna manera se estaría produciendo una situación en la que la creciente capacidad de servicio de las Administaciones y su incremento en la personalización de ese servicio, iria inevitablemente acompañado de un gran volumen de información sobre esos ciudadanos, que estaría a disposición de esas mismas Administaciones".

registo"[1290]. É por isso mesmo, que "as organizações governamentais detêm enormes quantidades de informação a nosso respeito, desde registos (…) de nascimento, registos escolares e profissionais, dados sobre rendimentos (…) e informações usadas para emitir cartas de condução ou cartões da Segurança Social. Com o desenvolvimento dos computadores e outras formas de equipamento de processamento de dados electrónicos, a vigilância ameaça passar a estar em todos os aspectos das nossas vidas"[1291].

93.2. A informação

A Constituição portuguesa "impõe ao legislador a definição do regime jurídico da protecção dos particulares relativamente ao «tratamento automatizado, conexão, transmissão e utilização (…) de dados pessoais» (art.º 35.º, n.º 2 (…)). A protecção incumbirá, desde logo, aos órgãos públicos com competência geral para a defesa dos direitos, liberdades e garantias. Perante a insuficiência da exclusiva protecção jurisdicional[,] a Revisão de 1997 faz expressa alusão à protecção através da entidade administrativa independente [art.º 35.º, n.º 2, *in fine*], tornando incontornável a obrigatoriedade da criação desta entidade pelo legislador (cfr., art.º 267.º, n.º 3). Neste contexto, a lei instituiu a CNPD[1292]. Vejamos então o que dispõe a Constituição nesta matéria.

93.2.1. Princípios

I. Quanto aos princípios, "as pessoas têm não apenas o direito de saber o que a seu respeito consta dos registos informáticos [art.º 35.º, n.º 1, 1.ª parte], mas também o direito de que esses dados sejam salvaguardados contra a devassa ou difusão (art.º 35.º, números 2, 3 e 4)"[1293] . Este segundo direito, por sua vez, engloba vários direitos específicos:

– A proibição de acesso de terceiros a dados pessoais (art.º 35.º, n.º 4)[1294]; e

– A proibição da interconexão de ficheiros com dados da mesma natureza (art.º 35.º, n.º 2)[1295]

[1290] Entende-se por *padrão de registo*, "a recolha de informação por um centro que determina o assunto, o tempo e a velocidade da informação". Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 166. O centro é alimentado por unidades locais descentralizadas, que são a fonte da informação e que, por vezes, até tomam a iniciativa dessa recolha. Trata-se de um padrão há muito utilizado pelo "Governo político-administrativo" tradicional. Cfr., *Idem, Ibidem*.

[1291] Assim, p. ex., "imagine que ouve falar de um país, com 26 milhões de habitantes, onde o governo possui 2.220 bases de dados contendo uma média de 20 ficheiros sobre cada cidadão. Dez por cento da população tem os seus nomes no computador central da polícia. Poderá pensar que este país vive sob um regime ditatorial [mas e]ste país é (…) o Canadá". A. Giddens, ob. cit., p. 359, col. 2.

[1292] Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., anot. III ao art.º 35.º, pp. 551 e 552.

[1293] Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit.

[1294] *Idem, Ibidem*.

II. Para Gomes Canotilho e Vital Moreira[1296], "a proibição de acesso de terceiros a dados pessoais (art.º 35.º, n.º 4) põe em relevo que o perigo da informática para a esfera privada resulta, sobretudo, da perda de controlo dessas informações, que podem vir a ser «disfuncionalmente» utilizadas, e com grande rapidez, por um grande número de pessoas e entidades, para fins que o interessado não conhece e em relação aos quais não tem qualquer possibilidade de intervenção".

IIII. Ainda segundo os mesmos Autores[1297], "a proibição (…) da interconexão de ficheiros de bases e bancos de dados pessoais (…) pretende atenuar três dos maiores perigos que a utilização da informática representa para os direitos dos cidadãos:

– O perigo da concentração, dado que o trabalho de conexão entre ficheiros informatizados (ficheiro fiscal, ficheiro de segurança social, ficheiro policial, etc.) acabaria por levar à centralização e controlo completo dos cidadãos;

– O perigo policial, pois, a partir da interconexão, a polícia acabaria por ter a revelação de dados geradores de novos processos secretos de controlo da vida dos cidadãos; e

– O perigo da multiplicação de ficheiros, isto é, a acumulação de informações sobre o indivíduo em um número incontrolável de ficheiros («ficheiros selvagens»). Todos estes perigos são, naturalmente, potenciados pelos fluxos internacionais de dados".

93.2.2. Excepções

I. Sucede, porém, que a Constituição prevê algumas excepções àqueles princípios, "autorizando o legislador [– *rectius*, os deputados dirigidos pelas pessoas que detém o poder, nomeadamente nos órgãos de decisão dos respectivos partidos –] a definir os casos em que poderá haver acesso de terceiros e interconexão de dados (art.º 35.º, números 2 e 4, *in fine*). Estas excepções constituem outras tantas restrições ao direito de controlo do registo informático, sendo-lhes, por isso, aplicado o regime das restrições aos direitos, liberdades e garantias (art.º 18.º); pelo que só podem ter lugar quando exigidos pela necessidade de defesa de direitos ou bens constitucionalmente protegidos (defesa da existência do Estado, combate à criminalidade, protecção dos direitos fundamentais de outrem, etc.)"[1298].

[1295] *Idem, Ibidem*.
[1296] *Idem, Ibidem*.
[1297] Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., anot. VII ao art.º 35.º, pp. 554 e 555.
[1298] *Idem, Ibidem*, p. 555.

II. Nesse sentido, diz-se então que "existe uma interdição absoluta de tratamento informático de certos tipos de dados pessoais, «salvo mediante expresso consentimento do titular, autorização prevista por lei com garantias de não discriminação ou para processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis» (art.º 35.º, n.º 3). Trata-se de isentar (…) dos perigos do registo informático aqueles dados que têm a ver com a esfera de convicção pessoal (Religião, Filosofia), com a esfera de opção política e sindical (filiação política e sindical), com a esfera da vida privada e com a origem étnica"[1299].

Das referidas categorias, "a que possui fronteiras menos nítidas é, sem dúvida, a da esfera da vida privada, mas ela há-de incluir necessariamente informações como as referentes à vida familiar, à vida sexual, à saúde (art.º 13.º), etc. No entanto, o preceito (…) admite três excepções: (…) consentimento expresso do titular dos dados; (…) autorização legal, em casos justificados, e com garantias de não discriminação; (…) processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis. A Constituição distingue os dados referentes à pessoa de forma individualizada – *dados individualmente identificáveis*. Assim, quanto à excepção do final do preceito, no respeitante a dados estatísticos, é óbvio que, não sendo eles individualmente identificáveis, deixam de ser dados *pessoais*"[1300].

93.3. A comunicação

Tivemos oportunidade de ver[1301], que o *correio electrónico* é um serviço da *Internet* que permite a organização e a transmissão de mensagens na rede[1302].

O art.º 34.º, n.º 1, dispõe que "o sigilo da correspondência e dos outros meios de comunicação privada são invioláveis" e o n.º 4 acrescenta que "é proibida toda a ingerência das autoridades públicas na correspondência, nas telecomunicações e nos demais meios de comunicação, salvos os casos previstos na lei[1303] em matéria de processo criminal".

[1299] *Idem, Ibidem*, pp. 555 e 556.

[1300] *Idem, Ibidem*.

[1301] Cfr., *supra*, n.º 45.2.

[1302] Cfr., Pedro Veiga, ob. cit., pp. 37 e ss .

[1303] Claro está que a lei prevê. Assim, p. ex., nos EUA, "pouco depois dos ataques do 11 de Setembro de 2001, o Presidente [George W.] Bush aprovou uma lei (…) conhecida por *USA Patriot Act* (…), que aumentou [a] capacidade de vigilância das agências da autoridade e de informação e apoiou a (já legal) monitorização de *e-mails* e outros tipos de tráfego (…). Os *e-mails*, p. ex., podem ser interceptados e interrogados a vários níveis de especificidade e intrusão. Um *e-mail* contém todo o tipo de informações juntamente com a mensagem. Quando interceptado, dependendo do que é autorizado, os agentes da autoridade podem olhar apenas para o cabeçalho do *e-mail*, que lhes dirá quem está a contactar quem, mas não sobre quê, ou [aceder à] própria mensagem [e respectivos] anexos. O (…) sistema Carnivore (agora chamado DCS 1000 (…)) é usado pelo FBI para «farejar» tráfego na *Internet*, funcionando de certa forma como uma escuta. À medida que [os] pacotes de informação são enviados pela *Internet*, o Carnivore intercepta-os e inspecciona-os. Pode registar todas as mensagens de *e-mail* enviadas para ou de

Na opinião de Gomes Canotilho e Vital Moreira[1304] deve entender-se que "no âmbito normativo do art.º 34.º cabe o (…) *correio electrónico* porque o segredo da correspondência abrange (…) as correspondências mantidas por via das telecomunicações. O envio de mensagens electrónicas de pessoa a pessoa (…) preenche os pressupostos da correspondência privada (*Internet* – Serviço de comunicação privada)"[1305]. Acontece, porém, que em bom rigor, "a *Internet* é um espaço privatizado, com aspectos privados e públicos, do tipo dos que foram descritos [p. ex.,] por Hannah Arendt e J. Habermas. De certa forma, como prova o exemplo do Carnivore, [trata-se de um espaço] tão público como a via pública, na medida em que os cabeçalhos dos pacotes de informação que são trocados contêm referências ao endereço de IP do receptor. Portanto, as rotas de informação podem ser rastreadas e, apesar de os códigos poderem esconder os *conteúdos* dos pacotes, não escondem o *destino*"[1306].

94. Conclusão

I. Podemos concluir, de uma maneira geral, que as pessoas que governam formalmente a partir do *Estado-do-partido-maioritário – maxime* por intermédio do "Governo político-administrativo" – não conseguiram colocar propriamente Portugal *entre os países da linha da frente da UE*, no que diz respeito à concepção e à implementação do governo electrónico[1307].

II. Ainda assim, no que em especial diz respeito à vigilância da vida privada através das TIC, todos os princípios solenemente proclamados no *texto* da Constituição, bem como as respectivas excepções, uma vez *fora dele*, *no terreno* – especialmente nas coutadas de caça do "Governo político-administrativo" –, *valem o que valem*: "nunca devemos esquecer que as burocracias são sedentas de informação e nunca irão parar de [a] consumir. Na verdade, nem sequer diminuirão o ritmo. Irão quebrar ou contornar as suas próprias regras e qualquer especificação anterior sobre como o uso da informação

---

uma determinada conta de *e-mail*, ou todo o tráfego de rede para ou de um determinado endereço de IP, as páginas *web* descarregadas para um certo endereço de IP, ou rastrear todos os que acedem a uma determinada página. É um sistema passivo, que não muda mensagens ou evita que as pessoas recebam informação, e é usado com ordem do Tribunal. As suas capacidades de processamento de informação, no entanto, não são infinitas. A vigilância legislativa do sistema não é perfeita, mas não é realista esperar que o tráfego de *e-mail* não seja monitorizado nos tempos conturbados de hoje. No entanto, a falta de auditoria séria ao uso do sistema, e, na verdade, a todos os sistemas de vigilância na atmosfera febril do pós11 de Setembro, permanece um problema". K. O´Hara e N. Shadbolt, ob. cit., pp. 169 e 170.

[1304] Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., anot. VII ao art.º 34.º, p. 544.

[1305] *Idem, Ibidem*.

[1306] K. O´Hara e N. Shadbolt, ob. cit., pp. 169 e 170.

[1307] Cfr., Catarina Chiolas, ob. cit., pp. 126 e ss.

será limitada, ou os dados não serão partilhados, não vale o papel em que foi impressa"[1308].

III. As *justificações* que as pessoas que governam apresentam – quando as apresentam – para introduzirem, alterarem e suprimirem as regras do jogo nestes domínios são muito variadas. Como se sabe, em todas as épocas e lugares, utilizam-se alguns termos de forma *propositadamente* pouco precisa, com a finalidade de lhes poder subsumir, sem margem para quaisquer dúvidas *legítimas*, um conjunto de acções e/ou omissões muito variadas[1309]. Nada disto é novo. Hoje, a expressão normalmente empregue para qualificar um conjunto vasto e heterogéneo de acções e/ou omissões é *terrorismo*. E, pelo menos, com uma particularidade em relação a muitos exemplos do passado: *não existe* uma definição político-jurídica de terrorismo "comummente aceite"[1310] a que se possamos recorrer para lhe subsumir, ou não, essas acções e/ou omissões[1311]. Por essa razão, vamos dizer que, em linguagem corrente, o terrorismo envolve, no mínimo, um conjunto de acções e/ou de omissões cujos resultados causam pavor entre a generalidade das pessoas. Isto significa, p. ex., que o ataque desencadeado em Nova Iorque no dia 11 de Setembro de 2001 é um acto de *natureza* terrorista, no sentido de que causou *pavor*. *Tecnicamente*, porém, não é senão um acto de *guerra assimétrica*[1312].

IV. Existem algumas bases de dados de carácter científico, que não podem ser utilizadas de forma anónima, exactamente porque a sua razão de ser pressupõe o registo da identidade das pessoas. Assim, v. g., as bases de dados de ADN de combate ao crime[1313].

[1308] K. O`Hara e N. Shadbolt, ob. cit., pp. 200 e 201.

[1309] Assim, p. ex., o emprego da expressão *fascismo* no nosso país, especialmente entre 25 de Abril de 1974 e 25 de Novembro de 1975.

[1310] E. Rui Vilar, *Introdução*, *in* Vários, Terrorismo e Relações Internacionais, p. 17. Sobre este problema, cfr., Sergio Marchisio, *Recentes progressos no Direito antiterrorista: como colmatar as lacunas normativas*, *in Idem*, *Ibidem*, pp. 195 e ss.

[1311] Não obstante, "as definições [de] terrorismo (…) remetem (…) para o quadro da marginalidade violenta, em consonância com as matrizes éticas do Estado tradicional e com a legitimidade do seu aparelho político, administrativo, de segurança e defesa". F. Proença Garcia, *Da Guerra e da Estratégia*, pp. 75 e 76.

[1312] A questão do terrorismo nada tem que ver com o objecto da tese; não assim, a da guerra assimétrica. No entanto, "classificar uma guerra como assimétrica é[, de certa maneira,] um eufemismo, pois a arte na prática da guerra está em conseguir uma assimetria em relação ao inimigo". F. Proença Garcia, *Da Guerra e Da Estratégia*, p. 86. Mas hoje, "este velho conceito (…) reaparece (…) associado à superioridade tecnológica dos meios militares Ocidentais. Contudo, é precipitado concluir que a relação assimétrica tem como origem unicamente a diferença tecnológica. Ela pode até ser diminuta ou nem existir (…). A guerra assimétrica (…) explora sobretudo o factor surpresa, recusa as regras de combate impostas pelo adversário, utiliza meios imprevistos e actua em locais onde a confrontação não devia ser provável". *Idem, Ibidem*.

[1313] Cfr., K. O ´Hora e N. Shadbolt, ob. cit., p. 106.

Divisão IX – A responsabilidade política

95. Noção

I. Pode dizer-se, *grosso modo*, que estamos perante uma situação de responsabilidade, sempre que "um órgão ou o seu titular responde perante determinadas entidades pelos efeitos derivados do exercício [ou do não exercício] de uma certa actividade"[1314]. Dito de outro modo, é no "dever de prestar contas, nesse «responder» por aquilo que se fez ou que não se fez devendo ter sido feito, assumindo a autoria e os efeitos ou consequências das acções e omissões praticadas no exercício das suas funções, que reside o princípio da responsabilidade"[1315]. Este, em *especial*, desdobra-se em cinco manifestações distintas: *responsabilidade política*; *civil*[1316]; *criminal*[1317]; *disciplinar*[1318]; e *financeira*[1319]/[1320].

II. No que diz respeito à *responsabilidade política* – a "peça chave do (…) conceito de democracia representativa"[1321] –, a doutrina considera que ela envolve "sempre uma apreciação ou um juízo sobre a conveniência, a oportunidade e o mérito substantivo de condutas políticas [e] determina que o sujeito a ela vinculado tenha a obrigação de informar, explicar, justificar ou apenas assumir os efeitos dessa conduta, encontrando-se ainda adstrito a ter de suportar a crítica, a rectificação da conduta ou até a perda sancionatória do respectivo cargo"[1322]. Mais – e isto é que é particularmente importante –, a responsabilidade política "mostra-se independente (…) de qualquer conceito de ilicitude[1323] ou de um apuramento da culpa do sujeito responsável[1324]: a

[1314] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 644.
[1315] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, p. 33.
[1316] Cfr., *Idem, Ibidem*, Vol. I, pp. 112 e 113; *Idem, Ibidem*, Vol. II, pp. 36 e 37.
[1317] Cfr., *Idem, Ibidem*, Vol. I, pp. 114 e 115; *Idem, Ibidem*, Vol. II, pp. 37 e 38.
[1318] Cfr., *Idem, Ibidem*, Vol. II, pp. 38 e 39.
[1319] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 39 e 40.
[1320] Em síntese, temos: "se os efeitos do agente público se repercutem na *relação de confiança* política que existe ou deve existir entre o titular do órgão em causa e o órgão que o propôs ou aceitou fala-se em *responsabilidade política*; quando a situação de responsabilidade deriva da lesão de um direito ou interesse legítimo por violação de determinada obrigação para com outro sujeito ou por comportamento ilícito, fala-se em *responsabilidade civil*; quando a situação se refere ao não cumprimento, por certos agentes, dos preceitos relativos a bens patrimoniais ou a fundos dos entes em nome dos quais agem, diz-se que há *responsabilidade financeira*; se a situação deriva da violação de normas directivas de carácter administrativo por agentes subordinados existe *responsabilidade administrativa* (cumulável ou não com responsabilidade civil ou penal); quando a situação deriva de comportamento delituoso estamos perante *responsabilidade penal*". Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 644.
[1321] J. Matos Correia e R. Leite Pinto, ob. cit., p. 25.
[1322] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, p. 34.
[1323] A ilicitude traduz a violação de um dever jurídico.
[1324] Na maior parte das situações ilícitas, é importante estabelecer a distinção entre ilicitude *objectiva* e *subjectiva*. A ilicitude objectiva pressupõe uma desarmonia entre a conduta do agente em si própria e o imperativo legal; i. é, abstrai da existência ou da inexistência de um nexo de imputação entre o agente e a

responsabilidade política é totalmente alheia às ideias de dolo ou negligência do titular do órgão[1325], assumindo-se sempre como uma responsabilidade objectiva[1326],,[1327].

Dizer isto, é muito diferente de considerar que a representação política implica, *apenas*, "o dever de prestar contas por parte dos governantes, a sujeição a um juízo de mérito sobre os seus actos e actividades por parte dos governados e a possibilidade da sua substituição por acto destes"[1328].

96. Classificações

Na forma de governo democrática representativa, "todas as estruturas decisórias políticas são responsáveis politicamente. Nem todas as formas de efectivação dessa responsabilidade política são, todavia, iguais"[1329]. Por isso mesmo, a doutrina distingue entre dois modelos de responsabilidade política: a responsabilidade política *concentrada*[1330], *institucional, inter-orgânica ou responsabilidade-fiscalização*[1331]; e a responsabilidade *difusa*.

---

conduta. Trata-se, por isso mesmo, de uma ilicitude que é independente da culpa. A ilicitude subjectiva, pressupõe uma desarmonia entre a conduta do agente e o imperativo legal, mas também presta atenção à conduta do agente pela perspectiva do nexo de imputação, ou seja, a ilicitude objectiva acaba por traduzir como que a soma da ilicitude objectiva e a culpa. A noção de culpa, por sua vez, tem um sentido *amplo* e um sentido *restrito*. Em sentido amplo, é a imputação de um acto ilícito ao agente, e traduz-se no juízo de que este não devia ter praticado o acto. Em sentido *restrito*, a culpa é omissão de uma diligência exigível; o agente devia ter tido em atenção um certo e determinado grau de diligência e, apesar disso, não o fez. No fundo, o agente devia ter previsto o resultado ilícito de modo a poder evitá-lo, mas não o previu. Ou, em alternativa, o agente previu o resultado, mas não fez o que era necessário para o evitar; não teve a cautela adequada para evitar que o resultado se produzisse.

[1325] O conceito de culpa, por sua vez, também pode revestir duas modalidades: o *dolo* e a *negligência*, mera culpa ou culpa em sentido restrito. No dolo existe a intenção de provocar um resultado que é contrário ao Direito. O agente prevê e quer o resultado ilícito. A negligência traduz a omissão de uma diligência exigível e, portanto, também é censurável. Este grau de reprovação será tanto maior quanto maior tenha sido a possibilidade do agente ter agido de outro modo, e mais forte o dever de o ter feito. Por isso, é corrente proceder à distinção entre negligência *consciente* e *inconsciente*. Existe negligência consciente, sempre que o agente prevê o facto ilícito como possível, mas por leviandade, precipitação ou desleixo, acredita na sua não verificação, e por isso mesmo, não toma providências para o evitar. Há negligência inconsciente, quando o agente nem sequer chega, por imprevidência, imperícia ou ineptidão, a conceber a possibilidade da verificação do facto; ou seja, o agente podia e devia ter previsto o facto e evitado a sua verificação, mas não usou da diligência que era devida.

[1326] A responsabilidade subjectiva pressupõe que o agente procedeu com dolo ou negligência. A responsabilidade objectiva, pelo contrário, é independente do dolo ou da negligência do agente".

[1327] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, p. 34.

[1328] Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 78.

[1329] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, p. 35.

[1330] *Idem*, *Ibidem*.

[1331] Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 79.

96.1. A responsabilidade política concentrada

I. A responsabilidade política concentrada ou institucional tem que ver com o *sistema de governo*: ela "traduz um modelo de responsabilidade que, encontrando-se regulado pela Constituição, se efectiva única e exclusivamente, no quadro de relações interorgânicas tipificadas e objecto de procedimentalização na sua tramitação de meios e efeitos sancionatórios"[1332].

Segundo Paulo Otero[1333], é possível diferenciar aqui duas situações diferentes:

– Os "casos em que a responsabilidade não permite ao órgão responsabilizador, por simples quebra de confiança política face ao órgão responsabilizado, determinar a cessação de funções deste último, falando-se em mera *responsabilidade institucional* – é o caso, desde 1982, da responsabilidade do Primeiro-Ministro perante o Presidente da República (art.º 191.º, n.º 1)" ; e

– Os casos em que, "pelo contrário, a responsabilidade política envolver a susceptibilidade de o órgão responsabilizador fazer cessar, por ausência ou quebra de confiança política, o exercício de funções do órgão responsabilizado, falando-se agora em *responsabilidade política em sentido estrito* – é o que se encontra fixado para a responsabilidade do Governo junto da Assembleia da República (art.º 190.º) ou a responsabilidade dos Ministros perante o Primeiro-Ministro e, no âmbito da responsabilidade política do Governo, perante a Assembleia da República (art.º 191.º, n.º 2)".

II. Não nos parece, porém, que o Autor tenha razão neste ponto. Para o demonstrarmos, vamos tratar separadamente a questão da responsabilidade do *Governo* perante a *Assembleia da República* e o *Presidente da República*.

– A responsabilidade do Governo perante a Assembleia da República *manifesta-se*, desde logo, "através dos poderes e direitos da oposição, decorrentes do exercício colectivo ou em comum daquelas liberdades fundamentais exigidas pela necessidade de se formularem alternativas e alternâncias"[1334], e *concretiza-se* na respectiva *demissão*, por força da votação de moções de confiança (cfr., arts. 163.º, al. e), 195.º, n.º 1, al. e) e 116.º, n.º 3, e moções de censura (cfr., arts. 163.º, al. e) e 195.º, n.º 1, al. f))[1335].

[1332] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, p. 35.
[1333] *Idem, Ibidem*.
[1334] Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 81.
[1335] A AR pode ainda derrubar o Governo no caso de rejeitar o respectivo programa nos termos dos arts. 195.º, n.º 1, al. d) e art.º 192.º n.º 4. Sucede, porém, que o programa do Governo nunca é votado e, portanto, nunca é aprovado pela AR. O que pode ser eventualmente votada é uma moção de rejeição. Cfr., M. Proença de Carvalho, ob. cit., pp. 355 e 356.

– Nos termos dos arts. 190.º e 191.º, n.º 1, existe *responsabilidade* do *Governo* e do *Primeiro-Ministro* perante o Presidente da República[1336]. Há, portanto, "que estabelecer a *concordância prática* entre o art.º 190.º [que consagra a] responsabilidade política do Governo perante o Presidente da República, e o art.º 195.º, nos termos do qual, depois da LC n.º 1/82, o Presidente da República não pode demitir o Governo a não ser para «assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas» (art.º 195.º, n.º 2)"[1337].

Assim, embora o Presidente da República, de acordo com o disposto no art.º 195.º, n.º 2, só possa demitir o Governo, "quando tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas"[1338], sob pena do "acto de demissão estar viciado por desvio do poder"[1339], isso não significa que tenhamos que *cindir* a responsabilidade política concentrada *ou* institucional. Como muito bem observa Gomes Canotilho[1340], "não há política e juridicamente a noção de *responsabilidade institucional* concebida como figura diferente da responsabilidade política. O recurso a tal conceito só pode contribuir para uma maior «enigmaticidade» do regime, sem qualquer vantagem para a aplicação da lei constitucional e para a prática política (…). De resto, quando a doutrina constitucional alude a *responsabilidade institucional* fá-lo, precisamente, no sentido de *responsabilidade política institucional*. (…) *A responsabilidade institucional é sempre* (…) uma *responsabilidade política*".

[1336] Isto significa que, "ao contrário do que acontecia na redacção primitiva dos arts. 190.º e 191.º, n.º 1, a CRP, na versão da LC n.º 1/82, não caracteriza o tipo de responsabilidade do Governo e do PM perante o PR. Mas não pode deixar de ser uma *responsabilidade política*. Em primeiro lugar, a *escolha* do PM pertence ao PR (art.º 187.º, n.º 1). Trata-se de uma competência própria (art.º 133.º, al. f)), exercida com liberdade política, cujos limites mais relevantes consistem no facto de a escolha ter de incidir sobre uma pessoa que possa beneficiar da confiança da maioria parlamentar ou, pelo menos, não ter contra da esta maioria (cfr., art.º 187.º, n.º 1). Esta competência do PR relativamente à nomeação do PM sofreu, porém, uma clara deslocação a nível da «Constituição real»: as eleições para a AR transformaram-se num esquema de eleição do «PM» ficando [o PR] com reduzida capacidade de manobra sobretudo quando exista maioria parlamentar absoluta ou maioria parlamentar relativa a tender para a maioria absoluta". Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 645.

[1337] *Idem, Ibidem*.

[1338] M. Proença de Carvalho, ob. cit., pp. 356 e 357, indica "algumas das hipóteses que para a doutrina preenchem o conceito: situações de anormalidade constitucional (como, p. ex., guerra, insurreição, etc.) que impossibilitem de facto o governo de exercer as suas competências; manifesta e reiterada incapacidade governamental; acusações graves apuradas em inquérito parlamentar ou criminal contra membros do Governo, e em especial o PM; a recusa de concessão de referenda ministerial pelo Governo relativamente aos actos em que esta é necessária (art.º 140.º, n.º 1); a sonegação do dever de informação (art.º 201.º, n.º 1, al. c)); a adopção de medidas violentas e desproporcionadas de repressão para assegurar a paz pública; a não apresentação dum programa do Governo à AR; a não apresentação de propostas de nomeação para altos cargos do Estado (art.º 133.º, als. m) e p)); a existência de condutas cerceando inconstitucionalmente ou ilegalmente direitos da oposição, a sistemática violação pelo Governo de deveres constitucionais e legais no respeito de decisões jurisdicionais, ou uma grave crise político-social, com perturbação da ordem pública e da vida económica do país".

[1339] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 646.

[1340] *Idem, Ibidem*, pp. 646 e 647.

Por maioria de razão, é impossível aceitar a ideia que se trata de um caso de "responsabilidade imperfeita e difusa"[1341], com o argumento de que "o Chefe de Estado não pode invocar razões políticas para demitir o Governo"[1342].

96.2. A responsabilidade política difusa

I. A responsabilidade política *difusa* já não tem que ver com o sistema de governo, mas sim com a *forma de governo*.

Nas palavras de Paulo Otero[1343], esta espécie de responsabilidade, "revelando um modelo situado fora dos quadros institucionais definidos pela Constituição (…), diz-nos que os protagonistas da vida política são também responsáveis perante toda a comunidade, encontrando-se as suas condutas sujeitas à apreciação crítica da opinião pública e à influência atípica que esta pode exercer, desde a reorientação da conduta já adoptada ou meramente projectada, até à possível determinação da cessação de funções (…), usando para o efeito as liberdades de expressão e de manifestação e ainda o voto".

Podemos observar tudo isso – segundo o Autor –, "com a responsabilidade do Presidente da República perante o eleitorado, negando-lhe a reeleição (…), ou a permanente responsabilidade do Governo perante a opinião pública mediada pelos meios de comunicação social, tal como a responsabilidade dos partidos políticos diante da Sociedade ou, (…) com a responsabilidade dos deputados perante os eleitores" [1344].

II. Em relação ao *voto*, isso quererá dizer – se bem percebemos –, que as pessoas que governam, v. g., a partir da Assembleia da República, são politicamente responsáveis porque os cidadãos as podem sancionar nas próximas eleições, do seguinte modo: se elas tiverem satisfeito a vontade e/ou o interesse dos eleitores, mantêm o estatuto de governantes; caso contrário, perdem esse estatuto. A responsabilidade política é, portanto, um mecanismo retrospectivo, no sentido de que as acções dos que

[1341] M. Proença de Carvalho, ob. cit., p. 355.
[1342] *Idem, Ibidem*.
[1343] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. II, pp. 35 e 36.
[1344] *Idem, Ibidem*, p. 36. Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, pp. 79 e 80, observa no mesmo sentido: "o Presidente da República e os deputados representam todo o povo; logo, respondem perante todo o povo, e não apenas perante quem neles votou ou (quanto aos deputados) perante quem os elegeu, nos diferentes círculos. Nisto se distingue da outra forma de responsabilidade política (…). Responsabilidade difusa, porque realizada: através da crítica dos cidadãos no exercício das liberdades fundamentais (em especial, de expressão e de manifestação), o que pressupõe o direito de eles serem esclarecidos objectivamente sobre os actos do Estado e demais entidades públicas e de serem informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos (art.º 48.º, n.º 2 (…)); através das eleições no final dos mandatos, *maxime*, através de não reeleição ou não recondução ou da não eleição de candidatos que apareçam identificados com os titulares cessantes; [e] através de eleições para outros órgãos, (v. g., de autarquias locais) com significado político relevante". Cfr., J. Matos Correia e R. Leite Pinto, ob. cit., pp. 32 e 33.

governam são julgadas *a posteriori*, em termos dos efeitos que causaram. Em síntese – e agora em termos gerais – as pessoas que governam são responsáveis – na acepção com que neste número empregamos o termo – desde que as suas probabilidades de sobrevivência, enquanto titulares dos órgãos do aparelho de poder do Estado, estiverem dependentes do seu desempenho; caso contrário, não são responsáveis[1345].

96.3. Os governantes sem responsabilidade política

Se é muito discutível que a chamada responsabilidade *difusa* seja, *realmente*, uma forma de responsabilidade *política*, existem muitas outras situações em que se pode afirmar que *não existe de todo* qualquer espécie de responsabilidade *institucional* ou *difusa*[1346]. Vejamos, exemplificativamente, algumas situações.

– Um governante, que nas eleições seguintes não se recandidata, *livra-se* de ser avaliado politicamente pelo que fez ou pelo que deixou por fazer durante o seu mandato[1347]. Concretizando: no termo da legislatura, o deputado A decide não se recandidatar nas eleições seguintes; o cidadão B, reeleito para o cargo de Presidente da República, não pode candidatar-se a um terceiro mandato consecutivo.

– Mas entre as pessoas que governam, há muitas que ocupam cargos no Governo, sem que tenham sido designadas para eles, através da realização de eleições. O ministro C, que evidentemente nunca foi eleito para esse cargo, sai directamente do Governo para a administração de uma empresa pública ou privada[1348], preferencialmente pública, designadamente a CGD[1349].

– Entre os que governam, existem até uns quantos cujo desempenho não está sujeito a qualquer avaliação. Diz-se, que "não podem ser pressionados". Uma formulação da responsabilidade inerente à qualidade de juiz do Tribunal Constitucional, ainda que apenas *formalmente* conforme às regras de jogo, poderia contribuir, pelo menos *aparentemente*, para restringir a protecção especial de que gozam os titulares deste órgão[1350].

[1345] Cfr., José A. Cheibub e A. Przeworski, ob. cit.

[1347] Cfr., Andrew Arato, *Representação, Soberania Popular e Accountability*, *in* Lua Nova, números 55-56, 2002, p. 94.

[1348] Cfr., Rui P. Antunes e Sónia Simões, *A melhor profissão em Portugal? Ex-ministro*, *in* Diário de Notícias, O Estado a que o Estado Chegou, 4.ª ed., Lisboa, 2011, pp. 143 e ss.

[1349] Rui P. Antunes e Sónia Simões, *23 ex-ministros e secretários de Estado já passaram pela Caixa Geral de Depósitos*, *in* Diário de Notícias, O Estado a que o Estado Chegou, pp. 147 e ss.

[1350] Cfr., Andrew Arato, ob. cit., p. 100.

96.4. Conclusão

I. A responsabilidade política é, em síntese, *uma* forma de proceder à *substituição pacífica* e/ou à *crítica* das pessoas que governam; nada mais do que isso. A responsabilidade política não é, de todo, uma forma de *responsabilizar* os que governam.

Com efeito, se a maioria parlamentar que sustenta o Governo vier a mudar em virtude dos resultados eleitorais, em que é que se traduz, na realidade, a responsabilidade das pessoas que estiveram, v. g., na Assembleia da República e no "Governo político-administrativo", a aprovar e a executar todas essas decisões em representação do povo? E podemos falar em responsabilidade política, quando os que hoje se sentam, v. g., na Assembleia da República e no Governo, amanhã se levantam – quando se levantam[1351] – dessas cadeiras para – mais ou menos discretamente – irem ocupar outros assentos em diferentes órgãos do Estado e/ou em órgãos de outras pessoas colectivas de Direito Público e/ou Privado?

II. Mas – e agora não se trata de uma pergunta retórica – se as pessoas que governam não respondem, verdadeiramente, pelas consequências das decisões que tomaram ou que não tomaram, porque razão é que as pessoas que não governam, hão-de continuar a tolerar o saltitar crónico, que os seus *curriculun vitae* arrogantemente revelam?[1352]

Não vemos – muito francamente – qualquer razão plausível para que – em abstracto – as pessoas que não governam sejam coniventes. A não ser, claro está, que elas próprias também tenham – em concreto – alguma vontade e/ou algum interesse em que isso suceda. E se têm, é preciso saber quem são essas pessoas, bem como as razões dessa sua vontade e/ou desse seu interesse.

No fim de contas – como há muito e bem observou Hans Kelsen[1353] – "*a irresponsabilidade do deputado* perante os seus eleitores, que é indubitavelmente uma

[1351] J. Matos Correia e R. Leite Pinto, ob., cit., p. 45, observam a propósito: "com cada vez mais frequência, a responsabilidade política afirma-se apenas no plano da retórica política, uma vez que o membro do Governo em causa anuncia publicamente a assunção dessa responsabilidade mas não retira disso qualquer consequência política, o mesmo ocorrendo com o responsável máximo do Executivo de que faz parte".

[1352] J. Cristóvão Baptista, *Boys dominam empresas públicas*, *in* Diário de Notícias, O Estado a que o Estado Chegou, p. 139, escreve a propósito: "cargo: administrador. Experiência anterior: membro do Governo. É desta forma que começa a descrição dos currículos de muitos gestores de empresas do Estado, usado nas últimas décadas pelo PS e pelo PSD como plataforma para colocação dos seus homens e mulheres de confiança ns nestes cargos, pagos com o dinheiro dos contribuintes. Estes *boys* (como são conhecidos popularmente) são normalmente antigos chefes de gabinete, ex-assessores de Ministros e até antigos Secretários de Estado que foram parar aos cargos que desempenham nas empresas públicas depois de a sua passagem pelo Governo ter terminado".

[1353] Hans Kelsen, *O problema do parlamentarismo*, *in* Diogo P. Aurélio (Coord.), ob. cit., p. 159.

das causas principais da aversão hoje dominante à instituição parlamentar, não é de modo nenhum, como acreditou a doutrina do Direito Público do séc. XIX, um elemento essencial do sistema parlamentar". Dito de outro modo, o sistema parlamentar coexiste perfeitamente com a responsabilidade política.

III. O que sucede – realmente – em sede de responsabilidade política é o seguinte:

– Existem algumas *poucas* pessoas – v. g., os deputados da Assembleia da República e os juízes do Tribunal Constitucional –, que se arrogam da qualidade representantes de uma *ficção* – a que se convencionou chamar "povo"[1354];

– Nessa qualidade, tomam as decisões[1355] *em nome* de todos os cidadãos portugueses e – segundo alguns Autores[1356] – até *no seu interesse*;

– Essas pessoas encontram-se – *aparentemente* – muito bem *protegidas* pela certeza de que não serão *verdadeiramente* responsabilizadas pelos efeitos das decisões que tomam; de que não serão *efectivamente* chamadas a prestar contas das consequências das suas decisões; *porque*

– Elas próprias trataram de aprovar – *em nome e no interesse de todos nós* – um conjunto de leis que – *no papel* – as colocam *muito convenientemente* a salvo de terem de responder por causa dos efeitos das decisões que tomaram ou deixaram de tomar.

IV. Não podendo afirmar – como o *Iluminado* – que "nunca nos enganamos e raramente temos dúvidas". Temos carregar, portanto, o estigma próprio dos filhos de um *deus menor*. Mas se, porventura, estivermos certos, é a configuração *desresponsabilizadora* – de Direito e de facto – deste alicerce institucional de natureza representativa que, *em última análise*, confere *coesão* a todas as estruturas que *sustentam* a forma de governo em vigor. Por isso mesmo, é absolutamente necessário que a *multidão* – no momento próprio – trate de reconfigurar esses parâmetros[1357].

[1354] Cfr., *supra*, n.º 16, I e II.

[1355] Uma vez que os deputados dos partidos representativos da primeira modernidade estão sujeitos à disciplina partidária, como é que se formaliza e materializa a responsabilidade das pessoas que compõem os directórios partidários? Salvo melhor *observação*, *não se formaliza nem materializa*.

[1356] É o que escreve M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 209: "estes representantes (…) agem em nome e no interesse da totalidade dos «representados»".

[1357] Cfr., *infra* n.º 163 e ss.

Secção X – Os modelos subjacentes

97. Razão de ordem

Vejamos agora – em resumo – em que medida é que alguns modelos teóricos propostos pela doutrina – os modelos da *democracia competitiva*; da *democracia de consumidores*, e da *democracia legalista* – condicionam e/ou são condicionados pelos alicerces institucionais de *natureza representativa* da forma de governo em vigor.

98. O modelo de democracia competitiva

I. O modelo democrático, *na concepção originária* de J. Schumpeter, caracteriza-se "pela competição de grupos e organizações políticas em constante tensão e disputa pelo acesso ao poder e aos cargos, facilidades e oportunidades que este faculta. O controlo do mercado eleitoral e a obtenção de votos é o que permite a um grupo aceder à governação ou fazer-se representar nos órgãos deliberativos, sendo que esta posição é sempre precária e temporária, devendo ser sufragada periodicamente. Para esta perspectiva teórica, o que define a democracia é[, portanto,] o método de escolha dos representantes e os procedimentos institucionais que são criados para que estes decidam pelo povo e em vez dele – tratando-se, portanto, de uma concepção predominantemente instrumental e procedimental de democracia, centrada no conjunto de mecanismos reguladores do mercado político e eleitoral"[1358].

Dito de outra maneira: "na oferta plural e concorrencial de alternativas, os cidadãos-eleitores decidem quais os representantes políticos que querem ter, substituindo ou dando continuidade à equipa anterior igualmente eleita. Mas esta faculdade de pôr e depor «minorias» pelo exercício do voto não dá aos cidadãos [o direito] de ver os seus interesses e aspirações representados por aqueles em quem votam, nem de impor aos partidos quais as políticas a seguir e as prioridades a considerar (…). Apesar da pluralidade de alternativas em confronto e da competitividade no mercado eleitoral, a participação política das massas quase se esgota num mero acto de ratificação do que lhe é apresentado pelos partidos[1359] (…). Os

[1358] M. José Stock (Coord.), ob. cit., pp. 363 e 364.

[1359] Isto não significa, porém, que neste modelo "a participação política esteja necessariamente confinada a meros actos de recondução das elites (renovadas ou não)". *Idem, Ibidem*, p. 365. Significa, apenas, que o "facto do povo aprovar ou rejeitar pelo voto os candidatos escolhidos pelos partidos" (*Idem, Ibidem*) é a forma de participação que está subjacente ao modelo, sem prejuízo deste também aceitar e até incentivar outras formas de participação *convencionais* por parte dos cidadãos (cfr., *supra*, n.º 63.2), como, p. ex., o envolvimento em tarefas de debate e esclarecimento políticos; o exercício da crítica; a vigilância cívica; e a integração em acções colectivas de protesto. *Idem, Ibidem*.

– *Porquê?*

cidadãos não governam nem decidem directamente os conteúdos da governação, limitando-se a conferir legitimidade formal e institucional ao competidor que reúne o maior número de votos, sem que por isso detenham qualquer controlo sobre a sua acção efectiva. Resta ao povo soberano, no acto eleitoral seguinte, penalizar uma governação avaliada negativamente, ou dar-lhe o benefício da dúvida, ou reiterar o seu apoio"[1360].

Nesta perspectiva, essencialmente económica, pode mesmo dizer-se que "os eleitores enquanto «consumidores» da oferta eleitoral, manifestam a sua preferência aderindo às propostas (ou «produtos») mais aliciantes à disposição do mercado político que, por sua vez, é constituído e disputado pelos actores políticos, que se comportam como «empresários»"[1361].

II. O modelo de "«democracia competitiva» (…), na conceptualização de J. Van Dijk[1362], [parte também do princípio que] a eleição de representantes é (…) a operação mais importante do sistema político"[1363].

Uma vez que "a democracia directa é impossível em Sociedades complexas e heterogéneas, o que torna indispensáveis a burocracia, os partidos políticos e os líderes com autoridade[,]a Política surge como uma competição constante entre os partidos e os seus líderes com vista ao apoio dos eleitores, sendo o poder (…) quase totalmente (…) delegado (…) nos representantes eleitos"[1364].

Trata-se de um modelo com uma "popularidade crescente na política contemporânea[,] em virtude da «espectacularização» da política nos média, papel que [– nas palavras de Van Dijk[1365] –] «foi reforçado pelos velhos média como a tv e [será] fortalecido mais uma vez pelo audiovisual e pelos novos média, possibilitando todo o tipo de técnicas de *direct mail*, *marketing*, *targeting* e manipulação visual»"[1366].

Nesse sentido, as TIC são utilizadas, de preferência, em "campanhas eleitorais e de informação, [tendo como alvo os eleitores. O] público interessado (…) pode aceder a informações através de sistema públicos de informação, mais avançados e vastos, [e] podem ser usados sistemas de registo do Governo e da Administração Pública. Os outros meios de consulta e conversação, tal como sondagens *on-line* e reuniões

---

Porque – diz-se – qualquer uma destas formas "de participação não «desvirtua» a democracia representativa de carácter pluralista e competitivo, desafiando-a antes a tornar a representação mais efectiva e desejável e a competição mais justa e transparente". *Idem, Ibidem.*

[1360] *Idem, Ibidem*, p. 364.

[1361] *Idem, Ibidem.*

[1362] J. Van Dijk, *Models of democracy and concepts of communication*, *in* Kenneth L. Hacker e J. Van Dijk, (Organiz.), Digital Democracy: issues of theory and practice, Sage, London, 2000, s. p., *apud* Gustavo Cardoso, *et. al.*, *Democracia Digital*, p.29.

[1363] Gustavo Cardoso, *et. al.*, *Ibidem*.

[1364] *Idem, Ibidem.*

[1365] J. Van Dijk, ob. cit., p. 41, *apud* Gustavo Cardoso, *et. al.*, *Ibidem.*

[1366] Gustavo Cardoso, *et. al.*, *Ibidem*.

interactivas, são apenas utilizadas para o benefício da liderança política e da sua popularidade"[1367].

99. O modelo democracia de consumidores

A primeira "prioridade (…) do «modelo do consumidor», [na perspectiva de J. Hoff, I. Horrocks e P. Tops[1368]], é fornecer mais informação, [opções de] escolha e poder aos indivíduos na sua interacção com a burocracia pública. Este modelo procura assim legitimar e controlar o poder do [Estado-administração] através de um maior controlo popular baseado no seu consumo, recentrando a democracia baseada num nexo político (formado pelos processos parlamentares e eleitorais) para um nexo consumidor (constituído em grande parte pelo consumo de serviços públicos"[1369].

É um modelo que, portanto, "partilha das concepções do liberalismo económico e da teoria da escolha racional, segundo as quais os indivíduos são percepcionados como activos, competentes, instrumentais e racionais no[s] processo[s] de (…) escolha e de expressão de preferências"[1370]. Com efeito, dando ênfase ao nexo do consumidor, "marginaliza a possibilidade dos cidadãos (…) expressarem a sua opinião sobre as dimensões mais «nobres» da política (políticas económicas, política externa, etc.) ou em participarem em discussões racionais"[1371] .

No que respeita à utilização das TIC, o modelo tem como pressuposto a existência de um "fluxo contínuo de informação dirigido aos consumidores, [que permita] aos utilizadores [dos] serviços [públicos] serem mais competentes e (…) selectivos na procura de informação (…). Deste modo, os Governos [tomam] conhecimento das preferências dos consumidores[,] principalmente através [dos] dados recolhidos pelas inúmeras instituições publicas [e] privadas, o que coloca algumas interrogações [acerca] da vigilância e da liberdade dos cidadãos (…) analisadas (…) por David Lyon"[1372]/[1373].

[1367] *Idem*, *Ibidem*, pp. 29 e 30.
[1368] J. Hoff, I. Horrocks e P. Tops, *Introduction: new technology and the "crisis" of democracy*, *in* J. Hoff, I. Horrocks e P. Tops (Organiz.), Democratic Governance and New Technology – Technologically Mediadet Innovations in Political Practice in Western Europe, London/New Iork, 2000, s. p., *apud* Gustavo Cardoso, *et. al.*, Democracia Digital, p. 28.
[1369] Gustavo Cardoso, *et. al.*, *Ibidem*.
[1370] *Idem*, *Ibidem*.
[1371] *Idem*, *Ibidem*.
[1372] *Idem*, *Ibidem*, pp. 28 e 29.
[1373] Cfr., *infra*, n.º 162, III.

100. O modelo de democracia legalista

No que *especialmente* diz respeito ao *governo electrónico*[1374], no modelo "de «democracia legalista» (…) de J. Van Dijk[1375]", as TIC são utilizadas, sobretudo, como um meio "para fornecer mais informações aos governantes, administradores, representantes e cidadãos (…). Sob o controlo dos representantes (e não dos cidadãos), este modelo [privilegia] as campanhas de informação electrónica, centros de informação e serviço cívico, sistema públicos de informação, sistemas de registo para o Governo[e para a] Administração Pública, e consultas (…) aos cidadãos (…) assistidas por computador"[1376].

Assim, o que decorre do modelo é, fundamentalmente o seguinte: "a necessidade de substituir as burocracias tradicionais *em papel*, por uma burocracia *virtual*, ainda que uma e outra continuem, por enquanto, a competir e a trabalhar juntas na recolha e na troca de informações sobre as pessoas e as organizações. O principal objectivo deste modelo é – de momento – o aprofundamento do controlo das organizações e das pessoas através da adaptação das práticas actuais às potencialidades das TIC que permitam a obtenção e a transmissão de um volume crescente de informações para o centro. É o que se verifica, p. ex., com a recolha de informações de cariz patrimonial para fins fiscais. Só num plano secundário é que surge a preocupação de satisfazer a necessidade de transparência e de controlo sobre a Administração e o Governo por parte dos cidadãos"[1377].

Não obstante, alguns Autores asseguram-nos, que é precisamente através do *governo electrónico*, que as pessoas hão-de – *um dia* – exercer a democracia.

Subsecção II – Os enclaves participativos

101. Razão de ordem

Chamamos *enclaves participativos – em sentido amplo* – aos procedimentos ou mecanismos da *democracia directa*; *semi-directa* e *participativa*, que as pessoas que governam decidiram – no seu próprio interesse – *enxertar* na forma de governo democrática representativa, com o objectivo de a fazer *parecer* menos representativa e mais democrática.

[1374] Cfr., *supra*, n.º 85 e ss.
[1375] J. Van Dijk, ob. cit., s. p., *apud* Gustavo Cardoso, *et. al.*, *Democracia Digital*, p. 29.
[1376] Gustavo Cardoso, *et. al.*, *Ibidem*.
[1377] Cfr., Rodrigo F. Neves, ob. cit., pp. 170 e 171.

Uma vez que não os podemos analisar aqui todos, começamos por prestar atenção, de entre os vários procedimentos da *democracia semi-directa* – o referendo, o plebiscito[1378], a iniciativa popular[1379] e o veto[1380]/[1381] –, ao *referendo* (Divisão I). Depois, debruçamo-nos sobre alguns procedimentos da *democracia participativa propriamente dita*, designadamente sobre os que têm lugar no âmbito da função legislativa e administrativa (Divisão II).

[1378] Para Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 27 e n. 2, não existe "grande interesse na dicotomia [entre referendo e plebiscito. A doutrina tem proposto] diferentes formas de contraposição entre [as duas figuras]. Simplesmente, como o acto do povo é, em si, sempre o mesmo, não divisamos grande interesse na dicotomia. Por isso e porque é este o termo hoje mais divulgado, preferimos falar em referendo". Nem todos os Autores, porém, pensam da mesma maneira. Segundo Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 296, "o termo «referendo» é normalmente usado em sentido *positivo*, ao passo que é frequente atribuir à expressão «plebiscito» uma conotação *negativa*. A consulta popular que é feita no âmbito do referendo realiza-se em ambiente democrático: pressupõe uma Sociedade aberta, (…) habituada a discutir racionalmente os seus problemas e capaz de o fazer através da comunicação livre entre as pessoas; mas quando se diz que *alguém*, ou alguma decisão, foi «plebiscitada» entende-se por via de regra que a consulta popular ocorreu em ambiente não democrático (mais exactamente[,] sem os pressupostos que permitem o debato público, racional e livre), pelo que a pretensa «vontade popular» é aqui, não a *fonte* da decisão política, mas apenas um instrumento, manipulável, de legitimação de uma decisão já tomada ou de um cargo pessoal já autoritariamente conseguido". No mesmo sentido, mas em termos *menos* incisivos, M. Lúcia Amaral, ob., cit., observa: o "*plebiscito* é, na sua expressão mais neutra, a pronúncia popular incidente sobre escolhas ou decisões políticas, como, p. ex., a confiança num chefe político, a opção por uma ou outra forma de governo. Quando a pronúncia popular incide sobre um texto normativo (uma lei, uma Constituição) o plebiscito aproxima-se do referendo. Nele está, porém, presente um momento «decisionista» que não se verifica no referendo. Por este motivo, a pronuncia popular para a aprovação da Constituição de 19[3]3 foi um plebiscito e não um referendo; a tentativa de fazer aprovar uma Constituição presidencialista já depois de 25 de Abril (Spínola/Palma Carlos) foi uma «tentativa plebiscitária». Estes tipos de consultas plebiscitárias consideram-se verdadeiras «*handy tool*» para regimes autoritários".

[1379] A iniciativa popular pode ser definida como o "procedimento democrático que consiste em facultar ao povo (a uma percentagem (…) ou a um certo número de eleitores) a iniciativa de uma proposta tendente à adopção de uma norma constitucional ou legislativa". Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 295.

[1380] O veto "é o instrumento político que permite aos cidadãos exigir que uma determinada lei seja submetida a voto popular. Se esta votação conduzir à rejeição do acto legislativo este deverá ser considerado como nunca tendo existido no ordenamento jurídico. A iniciativa dos cidadãos assume-se [aqui] como actividade de controlo legislativo (*law-controlling*)". *Idem, Ibidem*.

[1381] Os mecanismos ou procedimentos da democracia semi-directa não se confundem com outras formas de participação política, designadamente com "as *iniciativas dos cidadãos* e as *acções directas*". Cfr Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 296 e 297. Assim, p. ex., "os casos de iniciativas de cidadãos contra «centrais nucleares», os movimentos a «favor do aborto» e «contra o aborto», as exigências de referendo sobre a responsabilidade dos juízes e sobre as leis eleitorais" (*Idem, Ibidem*, p. 296), têm que ver, sobretudo, com os NMS. Cfr., *supra*, n.º 29.3.4.

Divisão I – O referendo

102. Noção e classificações

I. Tal como o sufrágio, "remonta também ao séc. XVIII, com compreensões e actualizações diversas, outro modo de manifestação de vontade dos cidadãos eleitores, o referendo e/ou o plebiscito"[1382]. O referendo pode ser definido como "uma consulta feita aos eleitores sobre uma *questão* (…) através de um procedimento formal regulado na lei (*procedimento referendário*)"[1383].

Não parecem subsistir muitas dúvidas, acerca do facto de que o "referendo, só por si, não [dá] lugar a uma nova forma de governo, assim como não existe um nexo necessário entre [a] democracia representativa e [o] referendo (…). O referendo (…) não altera substancialmente a estrutura governamental. Ele enxerta-se, sim, na representação política, umas vezes para inflectir a vontade manifestada pelos órgãos representativos em correspondência com a vontade actual do eleitorado, outras vezes para a corroborar [1384]; e porque se realiza esporadicamente, sobre problemas determinados, com maiorias fluidas e sem a ponderação pluralista inerente ao debate parlamentar, não se transforma num mecanismo de direcção permanente da actividade do Estado; é apenas (ou pode ser) mais um contrapeso do aparelho do poder (em especial, do poder dos partidos), uma válvula de segurança em crises políticas ou um factor de integração ou de legitimação"[1385].

II. O referendo pode ser objecto de variadíssimas classificações[1386]. Assim, p. ex., entre nós, na vigência da Constituição de 1976[1387], foram realizados três referendos *políticos*[1388] de âmbito *nacional*: dois sobre a *despenalização da IVG*, em 1998 e 2007, e um sobre a *regionalização* em 1998.

[1382] Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 11.

[1383] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 295.

[1384] Segundo M. Lúcia Amaral, ob., cit., pp. 221 e 222, "a consagração constitucional deste instituto corresponde (…) a uma espécie de correcção pontual, ou de complemento, que os meios tradicionais da democracia directa podem trazer ao funcionamento contemporâneo do instituto da representação política".

[1385] Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, pp. 30 e 31. E acrescenta: "a diferença entre o objecto imediato da eleição (designação dos titulares de órgãos representativos) e o do referendo (formulação de providências determinadas) [não] pode obnubilar os numerosos pontos que têm em comum. Ambos repousam no direito de sufrágio dos cidadãos, ambos requerem procedimentos, com muitos elementos em comum e, ao arrepio do que supunha a doutrina clássica, a própria eleição é também verdadeira decisão política". *Idem, Ibidem*, p. 31.

[1386] Acerca das várias "*modalidades* de referendo[, v. g.,] deliberativos ou consultivos[;] de âmbito nacional, regional ou local[; e] de iniciativa popular, parlamentar [ou] governamental", cfr., M. Proença de Carvalho, ob. cit., pp. 140 e ss; Jorge Miranda, *Ciência Política*, pp. 237 e 238.

[1387] Para uma síntese dos principais marcos do referendo na História e no Direito Comparado, cfr., Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, pp. 26 e ss; *Idem*, *Ciência Política*, pp. 238 e ss.

[1388] Entre nós, "o referendo não é *legislativo* mas *político*[;] o que se devolve à decisão directa dos cidadãos eleitores não é, nem a aprovação de uma lei já elaborada pelo Parlamento (mas cuja perfeição

103. Regime constitucional

O regime constitucional do referendo inclui um conjunto normas que determinam essencialmente o seguinte: *quem* tem a *iniciativa* do processo; *que questões* podem, ou devem, ser colocadas directamente ao "povo"; *quem convoca* a consulta popular; e *que efeitos* atribuir os resultados da consulta popular[1389]/[1390].

I. Quanto à iniciativa do processo referendário, M. Lúcia Amaral considera que o nosso Direito "adoptou uma solução de equilíbrio[1391] [porque a introdução, pela LC 1/97, da] "possibilidade de *iniciativa popular* quanto à apresentação de propostas de convocação dos referendos [– cfr., art.º 115.º, n.º 2 –], significa (…) que (…) o *poder de colocação da pergunta* é um poder de certo modo repartido entre cidadãos e titulares dos órgãos do poder: por um lado, cabe à Assembleia da República e ao Governo apresentar ao Presidente propostas de convocação de consultas populares directas em *matérias das respectivas competências*; mas, por outro [lado], existe a possibilidade de *iniciativa popular*, ainda que endereçada à Assembleia da República"[1392] e subscrita por um número não inferior a 75.000 cidadãos eleitores (cfr., art.º 16.º da LOR).

Esforçámo-nos seriamente por encontrar esse ponto de *equilíbrio*. Em vão. É compreensível: o poder de colocação da pergunta permanece *formalmente* na Assembleia da República, e *materialmente* nos directórios dos partidos que nela estão representados.

---

dependa do assentimento popular), nem a revogação de uma lei já existente, sobre a qual virá ou não incidir o veto popular (…). Nestes casos, o que se pede ao cidadão eleitor é que ele responda se está ou não de acordo com a aprovação de um certo texto, a vigorar futuramente como lei, ou se está ou não de acordo com a revogação de lei já existente: o texto (legislativo) constitui em si mesmo o corpo essencial da pergunta, sendo o *sim* ou *não* do eleitorado a ele relativo. [Entre nós,] a formulação [da] questão que não incida sobre um texto (legislativo) completo (a merecer aprovação ou rejeição), mas [incide] sobre um *problema político*, «de relevante interesse nacional» e que deva vir a ser, no futuro, «decidida pela Assembleia da República ou pelo Governo através da aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo» (cfr., art.º 115.º, n.º 3)". M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 260 e 261.

[1389] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p.256.

[1390] Sobre *tramitação* das várias fases do processo de referendo – proposta (da AR ou do Governo, arts. 115.º, n.º 1, 161.º, al. j), e 197.º, n.º 1, al. e); fiscalização preventiva (do TC, arts. 115.º, n.º 8, e 223.º, al. f)); e convocação (pelo PR, arts. 115.º, n.º 1, e 134.º, al. c) –, cfr., Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, pp. 325 e ss. Acerca dos *efeitos* da resposta *positiva* e *negativa* ao referendo, *Idem, Ibidem*, pp. 328 e ss.

[1391] *Itálico* nosso.

[1392] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 258. Ou seja: "com o objectivo de o referendo não perturbar a repartição constitucional de competências dos órgãos de soberania (cfr., art.º 115.º, n.º 1 [da CRP e] arts. 5.º e 10.º da LOR), a iniciativa da AR ou do Governo deve ter em conta as competências materiais destes órgãos (art.º 115.º, n.º 1: «em matérias das respectivas competências»). Quanto à iniciativa popular, parece deduzir-se do texto que ela pode incidir quer em matérias da competência da AR quer do Governo, devendo (…) ter-se presente as proibições constitucionais referentes ao âmbito do referendo (cfr., arts da LOR)". Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 299.

II. No que diz respeito à segunda questão – a do *âmbito material do referendo* –, o art.º 115.º, n.º 3, determina que o referendo nacional "só pode ter por objecto questões de relevante interesse nacional que devam ser decididas pela Assembleia da República ou pelo Governo através da aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo".

Sucede, porém, que o art.º 115.º, n.º 4 estabelece muitas e importantes restrições de *Direito* ao âmbito material do referendo. Assim, "são excluídos do âmbito material do referendo: (…) os refere*ndos constitucionais*, i. é, os referendos tendentes a introduzir alterações à Constituição (art.º 115.º, n.º 4, al. a)); (…) os referendos em matérias de competência *política* reservada da Assembleia da República (art.º 115.º, n.º 4, al. c)); (…) os referendos em matérias de competência *legislativa* de reserva absoluta da Assembleia da República; [e] os referendos sobre questões ou actos de conteúdo *orçamental*, *tributário* ou *financeiro*"[1393]. Precisamente o que, *na realidade*, é de relevante interesse nacional.

Em síntese, a regra (art.º 115.º, n.º 3) *faz de conta* e as excepções (art.º 115.º, n.º 4) *contam*.

Isto significa, em termos *sistémicos* ou *impessoais*, que "a Constituição, (…) entendeu que os mais «graves» actos jurídico-públicos que o Estado pode praticar – v. g., alterações à Constituição e elaboração de leis ordinárias sobre questões *políticas* fundamentais – devem permanecer estritamente confiados à democracia representativa e ao seu órgão axial, o Parlamento"[1394]. É deste modo, que as *pessoas que governam* reafirmam "a firmeza anti-plebiscitária dos mecanismos de revisão da Constituição"[1395] (art.º 115.º, n.º 4, al. a)); *impedem* "a erosão do princípio da democracia representativa"[1396] (art.º 115.º, n.º 4, als. c) e d)); e *neutralizam* os alegados "referendos demagógicos com sérias consequências para uma política orçamental, tributária e financeira responsável"[1397] (art.º 115.º, n.º 4, al. b)).

[1393] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 298. Em todo o caso, da redacção do art.º 115.º, n.º 5, resulta que "a proibição de referendos em matéria da competência política reservada da AR (art.º 161.º, al. i)) não prejudica a possibilidade de submeter a referendo questões de relevante interesse nacional que devam ser objecto de convenção internacional (tratados e acordos), ou seja, questões relativas a tratados de participação de Portugal em organizações internacionais e tratados de defesa, quer sejam da competência da AR (art.º 161.º, al. i)) quer do Governo (art.º 197.º, n.º 1, al. c)). Abriu-se, assim, a admissibilidade constitucional para o referendo sobre a integração de Portugal na UE [que, de resto, não se realizou porque o PS e o PSD assim o decidiram]. Quanto às matérias da competência legislativa de reserva absoluta parece admitir-se a possibilidade de referendo sobre as bases do sistema de ensino (art.º 115.º, n.º 4, al. d))". *Idem, Ibidem*, pp. 298 e 299.

[1394] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 260.

[1395] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 298.

[1396] *Idem, Ibidem.*

[1397] *Idem, Ibidem.*

III. A terceira questão tem que ver com *quem convoca o referendo*. *Nunca* é o próprio povo quem convoca o referendo; "o acto de convocação é um acto jurídico-público, que só pode ser praticado pelo órgão do poder estadual para tanto legitimado. (…). Quando (…) o Presidente da República recebe uma proposta de convocação de referendo – seja ela de iniciativa governamental, parlamentar ou popular – o que dele se espera é que decida (…) qual a resposta a dar ao pedido que lhe foi apresentado. No nosso regime [político], o referendo é facultativo: a sua realização não decorre obrigatoriamente da Constituição, ao contrário do que sucede noutros países (…)[1398]. O acto do Presidente da República a que se refere o (…) art.º 115.º[,] n.º 1 (…) implica uma decisão substancial. É este, aliás, o sentido do termo *podem*, transcrito no preceito, sendo que o verbo (*poder* e não *dever*) volta ser usado nos números 2 e 3 do mesmo artigo. Os cidadãos eleitores portugueses *podem* ser chamados a pronunciar-se directamente sobre determinadas questões; *não devem*, no entanto, ser convocados. Esta regra, que permite que se caracterize o nosso referendo como *facultativo*, inclui apenas uma única excepção, que é a que resulta do (…) do art.º 256.º[,] n.º 1 («instituição em concreto» das regiões administrativas)"[1399].

IV. A última questão prende-se com os *efeitos jurídicos dos resultados da consulta popular*. Quanto a isto, "o resultado do referendo *vincula* os órgãos do poder (Assembleia da República ou Governo), que ficam obrigados a decidir, através de acto legislativo ou de convenção internacional, de acordo com o sentido da resposta maioritária dos votantes, desde que esta possa ser tida como efectivamente expressiva da vontade dos cidadãos eleitores"[1400] (art.º 115.º, n.º 11).

104. Natureza

Em face deste regime jurídico, também nos parece que o referendo é um *acto de natureza política do Presidente da República*. Com efeito, "é este que decide se o convoca ou não, embora precedido de propostas da Assembleia da República [ou] do Governo (…). Trata-se[, portanto,] de uma decisão política [do Presidente da República] direccionada à função legislativa[1401].

[1398] Assim, p. ex., "em Espanha (…), se as *Cortes* quiserem alterar algumas das normas da Constituição (…), a alteração só se considera perfeita se for aceite pela maioria dos cidadãos eleitores, consultados em referendo (…). Quer isto dizer basicamente duas coisas. Primeira: a pergunta que, neste caso, é colocada ao povo é de formulação simples, visto que tudo está em saber se este concorda, ou não, com o texto da Constituição revista; segunda, o Rei – que (…) é quem detém a competência para a convocação do referendo – não decide nem tem que decidir se a consulta popular é ou não realizada. Dado que a mesma é obrigatória, isto é, a sua realização é imposta pela própria Constituição, o acto régio de convocação é um mero acto «notarial», ou uma mera formalidade. A sua prática não implica a tomada de nenhuma decisão substancial". M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 258 e 259.

[1399] *Idem, Ibidem*.

[1400] *Idem, Ibidem*, p. 261.

[1401] M. Proença de Carvalho, ob. cit., p. 392.

105. Conclusão

I. Acabámos de ver que o referendo permite colocar "ao povo – mas, (…) de «fora dele», pelos órgãos do Estado –, uma pergunta para ser respondida através do voto[1402] (…). Quando se recorre à sua prática, faz-se depender a adopção de uma *certa* decisão política, por parte dos titulares eleitos dos órgãos do poder, do assentimento prévio que lhe for dado pela maioria dos cidadãos eleitores, que, através do voto, respondem *sim* ou *não* a uma pergunta que lhes é colocada pelos próprios órgãos de poder[1403] (…). O modo de exercício deste «assomo de democracia directa», num edifício constitucional arquitectado em tomo da representação é, [porém,] rigorosamente disciplinado pela Constituição"[1404].

Daí que se pergunte, "por que razão é [tão] restritiva a [nossa e as outras Constituições, ao regularem] as condições de validade das consultas populares directas? (…). Dir-se-ia (…), e à primeira vista, que se não compreende (…). Por um lado, mantêm-se como democracias representativas, enfrentando a «fadiga» da representação que resulta da transformação d[as] estruturas próprias do Estado liberal clássico num outro tipo de Estado (…); mas, por outro, prescrevem para si próprias e para a sua fadiga um remédio que só é administrado em doses homeopáticas. O referendo surge como uma correcção pontual das dificuldades que afligem os Estados representativos contemporâneos; mas por que motivo é essa correcção tão cautelosamente regulada?"[1405].

II. M. Lúcia Amaral dá *uma* resposta: "todas as Constituições sentem a necessidade de proteger a democracia contra sua própria *perversão plebiscitária* (…). Como é impossível conceber uma Sociedade que seja *inteira e permanentemente aberta*, isto é, dotada de um espaço público onde se garanta *sempre* a racionalidade e a liberdade do debate, esta distinção, quando levada às últimas consequências, coloca inevitáveis dificuldades. O que é inerente à prática das consultas populares é a escolha dilemática que, através delas, se oferece às pessoas; e não é fácil garantir que, face às alternativas limitadas contidas em respostas de *sim* ou *não*, quem responda seja efectivamente agente racional de uma decisão e não objecto *passivo* de um poder que, moldando consciências, já decidiu antes de si e em seu lugar"[1406].

Mas – perguntamos nós –, a "escolha dilemática"; as "alternativas limitadas em respostas de sim ou não"; o "quem responde" não como "agente racional de uma decisão" mas como "objecto *passivo* de um poder que, moldando consciências, já decidiu antes de si e em seu lugar" – tudo isto, não é precisamente o que nos é dado presenciar na Assembleia da República, sempre que os deputados se levantam para

[1402] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 222
[1403] *Idem*, *Ibidem*, p. 254.
[1404] *Idem*, *Ibidem*, p. 222.
[1405] *Idem*, *Ibidem*, pp. 261 e 262.
[1406] *Idem*, *Ibidem*, pp. 262 e 263.

aprovar ou rejeitar uma determinada lei, segundo as ordens que lhes foram dadas pelos líderes dos respectivos Grupos Parlamentares?

III. Diz-se então, que "sobretudo em Sociedades como as nossas, onde existem poderes económicos e comunicacionais dotados de uma extraordinária capacidade de produção do sentido do mundo e da vida, os riscos de perversão da democracia directa em formas não controladas de (falsa) democracia plebiscitária são evidentes (…). Cabe às instituições democráticas, desenhadas pelas Constituições, procurar garantir a diminuição desse risco (…). A existência de regimes (…) estreitamente reguladores (…) dos processos de consulta popular só aparentemente é paradoxal (…). Tal existência visa apenas garantir, dentro dos limites do Direito, a possível coincidência entre a soberania popular e a expressão recta da vontade maioritária dos cidadãos eleitores"[1407].

– *Que dizer?*

Quanto aos poderes *económicos*, estamos em crer que M. Lúcia Amaral estará com certeza a pensar em poderes económicos *e* financeiros. Mas quer se tratem de poderes económicos e/ou financeiro, do que não há dúvida é que, *empiricamente*, "os riscos de perversão da democracia directa em formas não controladas de (falsa) democracia plebiscitária", *não são tão evidentes*, como a *efectiva* perversão da democracia representativa em formas não controladas de *falsa* democracia eleitoral.

Nesse sentido, como muito bem observa Robert A. Dahl[1408], "o controlo proporcionado pelo processo eleitoral é inadequado para impedir que todos os poderes legislativo, executivo e judiciário se acumulem nas mesmas mãos". Nada que James Madison[1409] – noutro tempo e lugar – não tivesse já dado conta: "a conclusão que me sinto autorizado a retirar [das minhas] observações é que uma mera demarcação no papel dos limites constitucionais dos vários [poderes] não é uma protecção suficiente contra essas usurpações que levam a uma concentração tirânica de todos os poderes de governo [em sentido amplo] nas mesmas mãos".

Na verdade, nem é necessário ir ao fundo da questão; percebe-se facilmente à superfície – o que é diferente de perceber *superficialmente* –, que, para as pessoas que ocupam as sedes do poder efectivo dos sistemas económico e financeiro, é *muito mais simples, barato e seguro* conversar – de preferência por intermédio de terceiros – com o reduzido número dos que, *nos lugares certos* – v. g., no "Governo político-legislativo" e no Tribunal Constitucional – governam e administram a justiça em representação do povo – bem protegidos pelas "instituições democráticas[1410]" que eles próprios tiveram

[1407] *Idem, Ibidem*, pp. 263 e 264.
[1408] Robert A. Dahl, ob cit., p. 21.
[1409] J. Madison, *O Federalista n.º 48 [47]*. *Os Departamentos do Novo Governo não Devem ser tão Separados ao Ponto de Perderem o Controlo Constitucional de Uns sobre os Outros*, *in* A. Hamilton, J. Madison e J. Jay, ob. cit., p. 454.
[1410] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 263.

o cuidado de desenhar na Constituição –, do que, em alternativa, terem que esclarecer a multidão.

IV. Em face do exposto, temos de concluir que, *nos termos acima referidos*, o referendo não introduz qualquer substância democrática na forma de governo em vigor. O interesse da sua realização nos moldes descritos, só poderá ser o da respectiva *descredibilização*, em benefício das pessoas procuram demonstrar que ele é não é, em si mesmo considerado, um mecanismo alternativo aos da democracia representativa.

Divisão II – Os procedimentos da democracia participativa

106. Noção e caracterização

I. De uma maneira geral, a democracia participativa, é *apresentada* "como um melhoramento e aprofundamento da representação política (favorecendo a sua relegitimação) ou até como alternativa a esta em diversas etapas e níveis do processo decisório e governativo (…). As várias perspectivas que se enquadram no que se pode genericamente designar por democracia participativa, partem de alguns pressupostos comuns, [designadamente] a criação de condições para um exercício amplificado da participação política, aproximando o poder político dos cidadãos, quer na diversificação das modalidades de intervenção, quer na extensão do número dos que efectivamente participam; e uma concepção da cidadania política «forte» que atribui aos cidadãos um papel activo e responsável, independente e voluntário no processo democrático de tomada de decisão"[1411].

II. Assim, em face do disposto nos arts. 2.º, 9.º, al. c) e 109.º, podem concluir-se duas coisas:

– A primeira é do domínio da *semântica*: "entre o conceito de democracia reduzida a um processo de representação e o conceito de democracia como optimização de participação, a [Constituição] «apostou» num conceito «complexo-normativo»,

[1411] M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 366. No que respeita às características da democracia participativa, Rafael del Águila, *apud* M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 366, sintetiza as seguintes: "«1) *deliberação conjunta da(s) esfera(s) pública(s)*(…); 2) *auto desenvolvimento individual através da participação* (…); 3) *sufrágio universal e uso pelos cidadãos das instituições mediadoras de participação* (…); 4) *participação cidadã numa Sociedade civil densa e povoada de instituições mediadoras* (…); [e] 5) *democracia considerada como uma forma de vida e não somente como um conjunto de instituições*»". A estas, a Autora, *ibidem*, acrescenta ainda mais uma: "o desenvolvimento de instrumentos de democracia directa que visam envolver os cidadãos na vida política e nos processos de tomada de decisões nas suas diversas fases".

traduzido numa relação dialéctica (mas também integradora) dos dois elementos – representativo e participativo"[1412]; e

– A segunda – no domínio das *ideias* – é que é inaceitável que alguns, poucos, pretendam impor a todos, a ideia de que há um certo número de questões, como a corrupção, a incompetência e a impunidade dos que governam *e* dos que não governam, que não fazem parte do conjunto de problemas nacionais que têm que ser resolvidos com a *participação e a decisão democráticas de todos os cidadãos*. A menos, claro está, que esses discordantes tenham alguma coisa a ganhar ou a não perder, directamente ou por interpostas pessoas, com as referidas corrupção, incompetência e impunidade.

III. Por isso mesmo, podemos agora dizer, sem prejuízo de, no lugar próprio, voltarmos ao assunto[1413]:

– Que "a «democracia política» é um bem adquirido a *defender*, enquanto a democracia [participativa] é um bem (…) a promover e a desenvolver"[1414];

– Que "a democracia representativa e as tímidas manifestações de democracia semi-directa [são] insuficientes para garantir um grau mais exigente de democraticidade da decisão pública[, porque] o pluralismo [político] reclama e existência de mecanismos de participação individual e colectiva [que reforcem e complementem a] democracia representativa"[1415]; e

– Que "ao lado das formas de exercício do poder, existem (…) múltiplas (…) formas de participação no exercício do poder"[1416] – umas e outras, contempladas na lei de forma *expressa* e *tácita.*

[1412] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 288. "O princípio democrático (…) desenvolve[-]se (…) em dois sentidos. Um (…) aponta para a democracia em sentido formal, como conjunto de instituições e de formas de organização estadual (eleições, assembleias representativas, partidos, separação de poderes, etc.), de regras políticas («o jogo democrático») e de princípios jurídicos. A CRP dá-lhe um nome próprio – *democracia política* (…). O outro (…) traduz-se na «participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais»[, cfr., art.º 9.º, al. c),] e aponta para uma concepção material de democracia enquanto *exercício participado do poder* ou participação popular directa no exercício e no controlo do exercício do poder. Só neste sentido se pode falar em processo de «aprofundamento da democracia participativa» (art.º 2.º)". Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., anot. V ao art.º 9.º, p. 278.

[1413] Cfr., *infra*, Cap. IV, *passim*.

[1414] Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., anot. V ao art.º 9.º, p. 278.

[1415] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. I, p. 65.

[1416] Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., anot. VII ao art. º 10.º, p. 288.

107. Classificações

Tivemos oportunidade de ver anteriormente que, "por definição, [a] democracia implica [a] participação política dos cidadãos[1417]. [Por isso mesmo,] quando se fala em *democracia participativa*, pensa-se (…) em participação de grau mais intenso ou mais frequente do que o voto de tantos em tantos anos ou em participação mais próxima dos problemas concretos das pessoas" [1418], no domínio de quatro funções: *política*, *legislativa*, *administrativa* e *judicial*.

I. A participação no exercício da função política manifesta-se "desde a intervenção dos cidadãos na vida interna dos partidos (…) até à criação e ao exercício de um papel político activo nas associações cívicas e organizativas de interesses, [bem como] a iniciativa referendária dos cidadãos dirigida à Assembleia da República e o (…) exercício do direito de petição colectiva junto das instituições políticas[1419]";

II. A participação no exercício da função legislativa envolve, designadamente "a iniciativa da lei por parte de grupos de cidadãos eleitores ou em alternativa, a intervenção de grupos de interesses no procedimento legislativo (v. g., participação das organizações representativas dos trabalhadores e das organizações representativas das actividade económicas na definição das principais medidas económicas e sociais (…) – incluindo a intervenção dos sindicatos no âmbito das alterações à legislação laboral –, [e] a intervenção das ordens sócio-profissionais quando está em causa a elaboração ou a modificação dos seus estatutos"[1420].

[1417] Cfr., *supra*, n.º 62.

[1418] Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, pp. 32 e 33.

[1419] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. I, p. 65. Nas palavras de Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 33, o "reforço da participação ou animação cívica em geral, através de um mais atento e empenhado aproveitamento dos direitos políticos constitucionalmente garantidos, de uma integração activa nos partidos e em diferentes grupos de cidadãos eleitores e de uma maior disponibilidade para o desempenho de cargos públicos (…), não traz nada de qualitativamente novo ou diferente no confronto das formas vindas do constitucionalismo liberal; envolve apenas um espírito de maior exigência e responsabilidade democrática, de mais e melhor democracia".

[1420] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. I, p. 65. Nesta dimensão, "é o particular, o sectorial, o grupal que se manifesta, que obtém acesso e voz junto dos órgãos políticos e que, por vezes, parece alcançar uma parcela de poder público. Democracia participativa equivale então, mais precisamente, a democracia plural de grupos, a democracia associativa ou (se se quiser) a democracia corporativa (…). Assente a existência de interesses diferenciados e até conflituantes na vida colectiva e acolhida a sua integração ou representação em grupos, associações, instituições, procura-se trazê-los para dentro dos processos políticos, de modo, por um lado, a tomar patentes as suas posições e, por outro lado, a inseri-los na ponderação do interesse geral pelos órgãos de poder. O interesse geral sobrepõe-se forçosamente aos interesses sectoriais, mas pode fazer a sua síntese. São muito variados os veículos de projecção desses interesses e grupos de interesses: direito de petição colectiva, qualificada ou não; audições ou pareceres possíveis ou legal ou constitucionalmente necessários (chegando a ter carácter vinculativo para certos efeitos); participação em órgãos consultivos; participação em órgãos de planeamento ou concertação; participação em acordos ou convenções obrigatórias para os «parceiros sociais»; participação na gestão de serviços, etc.". Jorge Miranda, ob. cit., pp. 34 e 35. Nesse sentido "estabelece-se a intervenção de grupos e organizações da Sociedade civil na elaboração de legislação sobre certas matérias: assim, a das

No entanto, a participação na função legislativa "não significa (…) competência legislativa. Nem poderia significar, porque a democracia participativa é só sectorial e só os órgãos representativos baseados no sufrágio universal podem formar e exprimir uma vontade colectiva correspondente ao interesse de toda a comunidade. Os interessados devem ser ouvidos antes da tomada de decisões – inclusive legislativas que os afectem especificamente –, mas não se substituem àqueles órgãos constitucionais"[1421].

III. A participação no exercício da função administrativa contempla, "a integração de formas de participação dos administrados nas decisões que lhes digam respeito, tanto a título individual como representando grupos de administrados (v. g., audiência prévia, consulta pública, apreciação pública de regulamento), [a] sua intervenção participativa na gestão efectiva dos serviços administrativos (v. g., o papel dos encarregados de educação na gestão das escolas) (…), o exercício pelos administrados do direito de petição e do direito de queixa junto da Administração ou a (…) participação de uma pluralidade de estruturas da Administração nos procedimentos administrativos (pareceres, audição, consulta, aprovação de terceiros órgãos)"[1422]/[1423].

---

comissões de trabalhadores e das associações sindicais na legislação do trabalho (arts. 54.º, n.º 5, al. d) e 56.º, n.º 1, al. a)) e a das organizações representativas de trabalhadores e das actividades económicas na elaboração dos planos de desenvolvimento económico e social, através do CES (art.º 92.º, n.º 2). Ao mesmo tempo, prevê-se a participação das associações de consumidores (art.º 60.º, n.º 3), a das organizações representativas de trabalhadores e das associações de beneficiários da segurança social (art.º 63.º, n.º 2), a das associações representativas das famílias (art.º 67.º, n.º 2, al. f)), a das associações de professores, de alunos e de pais, a das comunidades e das instituições de carácter científico (art.º 71.º, n.º 2), a das associações e colectividades desportivas (art.º 79.º, n.º 2) e a das organizações representativas de trabalhadores rurais e de agricultores (art.º 98,º) na definição das políticas – eventualmente, por via legislativa – relativas às respectivas áreas. E, tendo em conta o princípio da cláusula aberta (art.º 16.º, n.º 1) (…), encontram-se não poucos casos de criação por lei ordinária de formas de intervenção dos interessados (…) ou dos destinatários imediatos das normas". *Idem, Ibidem*, pp. 57 e 58.

[1421] Jorge Miranda, *Funções, Órgãos e Actos*, pp. 257 e 258.

[1422] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. I, pp. 65 e 66. Trata-se, em síntese, da "atribuição aos cidadãos, enquanto administrados, de específicos direitos de intervenção no exercício da função administrativa do Estado. Com esta [perspectiva], é uma mudança radical das relações entre AP e administrados que se realiza; é uma passagem da Administração tradicional autoritária e burocrática para uma Administração aberta e tendencialmente desconcentrada e descentralizada que se regista; é a *democracia administrativa* – a democracia estendida da função legislativa e da governativa à função administrativa (…) – que se recorta. Tal transformação desenvolve-se, por seu turno, em dois momentos ou situações: nos processos ou procedimentos administrativos que afectam os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos e na gestão dos serviços ou nas estruturas organizatórias da Administração *Idem, Ibidem*, pp. 33 e 34. Assim , "no domínio da função administrativa, garante-se a participação dos administrados na formação das decisões ou deliberações que lhes digam respeito (art.º 167.º, n.º 5). O CPA (…) concretiza a norma constitucional [e] promove-se a participação dos interessados na gestão efectiva dos serviços (art.º 267.º, n.º 1). E, administração participada e desconcentrada encontra-se, na segurança social (art.º 63.º, n.º 2), no planeamento urbanístico e territorial (art.º 65.º, n.º 5) e no ensino público básico e secundário (art.º 77.º); administração participada e descentralizada na saúde (art.º 64.º, n.º 4), no ensino público superior (art. º 76.º), na gestão das profissões livres (art.º 267.º, n.º 4) e, através das organizações de moradores, nas freguesias (arts. 263.º e ss); por último, as Universidades e algumas, pelo menos, das associações públicas (arts. 76.º, n.º 1, e 267.º, n.º 3)

IV. A participação no exercício da função judicial, verifica-se "com o desencadear, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, de processos judiciais através do instituto da acção popular (…), a participação popular através da figura do júri e (…) formas não jurisdicionais de composição de conflitos"[1424].

V. Em face dos referidos termos de classificação, podemos então concluir que, "em nenhuma das hipóteses se está diante de democracia directa, porque em nenhuma delas os cidadãos assumem directamente o governo do Estado ou a condução da sua política e administração"[1425] nem, tão-pouco, o exercício da função jurisdicional.

Divisão III – Modelos doutrinários

108. Razão de ordem

A doutrina tem elaborado, uma série de modelos que, à falta de melhor designação, denomina em conjunto como *modelos de democracia híbrida*, por se situarem "entre o eixo da participação e o da representação"[1426]. Em todo o caso, uma vez que em todos esses modelos o que está sobretudo em causa é a vertente participativa, consideramos que é este o lugar próprio para os arrumarmos. De entre eles, importa indicar cinco: os modelos de *democratização electrónica*; de *democracia pluralista*; de *democracia participativa*; de *democracia elitista ou neo-corporativista*, e de *democracia neo-republicana*.

(…) ficam mesmo a pertencer à Administração autónoma (art.º 199.º, al. c)). No interior das pessoas colectivas públicas assim estabelecidas podem ocorrer vínculos representativos (como os que se reportam aos conselhos directivos e aos senados universitários) e não são de excluir práticas de democracia directa. Porém, no plano global do Estado trata-se de democracia participativa". Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, pp. 58 e 59.

[1423] No que respeita concretamente ao *orçamento participativo,* cfr., M. José Stock (Coord.), ob. cit., pp. 367 e 368.

[1424] Paulo Otero, *Direito Constitucional*, Vol. I, p. 66. Em sentido contrário, Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 34, n. 1., observa o seguinte: "conhecem-se formas de participação dos cidadãos, como júri e os juízes sociais, e diz-se que a justiça é administrada *em nome do povo* (art.º 202.º). Contudo, por causa da própria natureza da função – confinada a estritos critérios jurídicos – não seria correcto reconduzir essas formas à democracia participativa. Quando muito, relativamente aos jurados, seria mais ajustado subsumi-los ainda na democracia representativa, sob uma veste *sui generis* de representação (porque os jurados, mesmo nomeados ou escolhidos por sorteio, representam ainda a comunidade)".

[1425] Jorge Miranda, *Manual*, T. VII, p. 33.

[1426] Gustavo Cardoso, *et. al.*, ob. cit., p. 30.

109. O modelo de democratização electrónica

O modelo de "«democratização electrónica»"[1427], elaborado por Martin Hagen, não visa a implementação de formas directas de democracia; o que pretende é melhorar os mecanismos da democracia representativa através da expansão dos canais de comunicação e dos fluxos de informação, de modo a que a cidadania ganhe maior peso nos processos de tomada de decisões[1428].

Entre os promotores do modelo, contam-se muitas pessoas do «sistema» ou do «aparelho», i. é, deputados, funcionários do Governo, cientistas políticos e jornalistas, cuja principal preocupação é – *aparentemente* – procurar estender ao grande público, por via electrónica algumas vantagens que a elite dispõe nos domínios da informação e da comunicação, com o objectivo de melhorar o desempenho do sistema político no seu todo[1429].

Para essas pessoas, portanto, a apatia e o desencantamento do público com o governo não resultam propriamente da estrutura da forma de governo do sistema político, mas de algumas imperfeições e/ou erros pontuais da sua concepção e/ou funcionamento que, em princípio, podem ser objecto de correcção por via da implementação de novas formas de comunicação entre os representantes e os representados[1430].

Nesse sentido, as designadas "*electronic town meetings*"[1431] propõem – não como exemplo mas sim como *paradigma* – o seguinte:

– Em primeiro lugar, a criação de novos canais alternativos aos meios de comunicação de massas e de modelos de informação e comunicação entre os cidadãos e os seus representantes;

– Depois, a realização de "assembleias populares" electrónicas, enquanto meios de *feedback* directo no sentido representantes-cidadãos, dando prevalência não à possibilidade de voto *on-line*, mas sim à participação no processo de deliberação, para fortalecer uma certa concepção do que seja o sentido comunitário da Política que, de resto, tem influenciado, *muito convenientemente*, a maior parte dos discursos acerca da democracia electrónica; e,

– Por fim, a utilização das TIC para passar das escalas locais para a escala nacional, embora este aspecto comporte alguns riscos, designadamente o da

[1427] *Idem, ibidem*.
[1428] Cfr., *Idem, ibidem*.
[1429] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[1430] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[1431] F. Harto de Vera, *Tipologías y modelos de democracia electrónica*, *in* IDP, Rivista de Internet, Derecho y Política, n.º 2, UOC, 2006, p. 35, col. 2.

fragmentação da esfera pública, às mãos dos interesses paroquianos, organizados e especializados por áreas geográficas[1432].

110. O modelo de democracia pluralista

O modelo de "«democracia pluralista» (…) de J. Van Dijk[1433] (…) apresenta-se como um modelo (…) orientado, sobretudo para a Sociedade"[1434]. Por isso mesmo, coloca em destaque o papel das variadíssimas instituições que estão posicionadas entre o Estado e os cidadãos individualmente considerados[1435].

Uma vez que o sistema político é constituído por inúmeros centros de poder em rede, na qual o Estado desempenha muitas vezes o papel de árbitro, o modelo procura articular a democracia participativa e a democracia representativa, considerando que a representação assenta não só na classe política – designada, ou não, através de eleições –, mas também nos representantes das diferentes organizações sociais como, p. ex., as de carácter laboral. Isto significa, segundo o ponto de vista dos seus defensores, que a formação da opinião pública, a partir da discussão de interesses plurais, é mais importante para o fortalecimento da democracia, do que discussão, no plano do Estado, da forma e do conteúdo dos processos de tomada de decisões[1436].

No que diz respeito às TIC, o modelo advoga, por um lado, a multiplicação dos canais de informação e de comunicação políticas, de modo a que as organizações possam alcançar facilmente as respectivas audiências, designadamente por intermédio de sistemas de informação, de registos públicos e de sondagens computorizadas; e, por outro lado, a construção de redes interactivas de comunicação com características "horizontais", em vez de "verticais", que dêem prevalência aos sistemas de conversação nas organizações e das organizações com o exterior através, v. g., de *e-mail*, de listas de discussão e de teleconferências[1437].

111. O modelo de democracia participativa

O modelo de "«democracia participativa»[– também proposto por J. Van Dijk[1438] –, está sobretudo] orientado para os cidadãos"[1439] e não, como sucede com o modelo da democracia pluralista, para as organizações. O que se pretende são cidadãos

[1432] Cfr., Gustavo Cardoso, *et. al.*, ob. cit., pp. 30 e 31.
[1433] J. Van Dijk, ob. cit., *apud* Gustavo Cardoso, *et. al.*, ob. cit., p. 31.
[1434] Cfr., Gustavo Cardoso *et. al*, *Ibidem*.
[1435] *Idem, Ibidem*.
[1436] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[1437] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 31 e 32.
[1438] J. Van Dijk, ob. cit., *apud* Gustavo Cardoso, *et. al, Ibidem*, p. 32.
[1439] Gustavo Cardoso, *et. al.*, *Ibidem*.

informados, activos e participativos que possam aceder aos centros do poder político[1440].

Neste modelo, isso significa muito claramente duas coisas: os referendos, por meios electrónicos ou tradicionais, são considerados *perigosos*, devido – segundo dizem – ao isolamento dos cidadãos e à possibilidade de serem manipulados; e as sondagens de opinião são uma forma de participação política fraca, passiva e contraproducente, não só porque se baseiam em perguntas muito simples, mas sobretudo porque o sentido das respostas pode conduzir facilmente à fragmentação de toda a arquitectura que enquadra as políticas que se pretendem implementar[1441].

O que se pretende, portanto, não é "fazer ondas". Nada disso. O que se quer é proceder à formação colectiva da opinião pública, através de discussões realizadas num contexto educacional por intermédio de TIC, tendo em atenção, p. ex., os problemas do acesso e da facilidade de utilização dos sistemas computadorizados de informação[1442].

Em resumo, a discussão electrónica é benéfica, desde que contribua para a formação da opinião, da aprendizagem e da participação activa dos cidadãos através, v. g., de listas de discussão e de teleconferências, acessíveis à generalidade das pessoas e não apenas às elites, nomeadamente as intelectuais[1443].

112. O modelo democrático elitista ou neo-corporativista

O "modelo democrático elitista ou neo-corporativista" possui algumas semelhanças com o modelo da democracia pluralista de J. Van Dijk mas não se confunde com ele. Trata-se de uma construção muito mais centralizada, que confere a primazia às elites dirigentes. Nesse sentido, parte logo do princípio de que no Estado-providência, os cidadãos estão mais interessados nos direitos sócio-económicos, v. g., no direito a subsídio de desemprego, do que nos direitos de participação política. Daí, que a legitimidade dos que governam dependa menos de um consenso popular alargado no que respeita às normas processuais a observar para a tomada das decisões, e mais dos resultados concretos das políticas que se realizam, designadamente dos valores do tal subsídio de desemprego[1444].

Por isso mesmo, o modelo coloca em *destaque* a composição e o papel das elites burocráticas e as relações que se estabelecem entre elas e as várias organizações sociais, muito especialmente as organizações corporativas, para *concluir* que na rede complexa de interesses e de opções políticas, são os *procedimentos da democracia representativa* e a *institucionalização dos interesses corporativos*, que formam os pilares que

[1440] Cfr. *Idem, Ibidem*.
[1441] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[1442] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[1443] Cfr., *Idem, ibidem*.
[1444] Cfr., *Idem, ibidem*.

sustentam a governabilidade dos sistemas políticos democráticos e pluralistas: os procedimentos da democracia representativa legitimam a forma de governo do sistema político, permitindo a circulação das elites políticas; a institucionalização dos interesses corporativos fornece os meios indispensáveis da *cooperação* e, sobretudo, da *acomodação* que asseguram, cada um à sua maneira, a legitimidade dos primeiros[1445].

O modelo preconiza várias reformas. Por um lado, apresenta uma série de propostas para promover a qualidade democrática da política eleitoral, reforçando a componente representativa, v., g., propostas para a divulgação, através da *Internet*, de manifestos partidários, de registos de voto e de tomadas de posição dos políticos; e a institucionalização de canais de comunicação entre os cidadãos e os respectivos representantes por intermédio de meios electrónicos. Por outro lado, confere bastante relevo à necessidade de reformar alguns aspectos elitistas do sistema, designadamente no que respeita ao controlo democrático dos interesses económicos que prosseguidos pelos grupos de interesses e de pressão[1446].

Quanto à utilização das TIC, a ideia é, sobretudo, a da abertura e expansão dos fluxos verticais de informação e de comunicação, v. g., entre os que governam e os que não governam; entre o Governo e as organizações sociais; e entre o Governo e as elites que não governam[1447].

Em síntese, o que o modelo pretende demonstrar é que a eficácia do aparelho de poder do Estado depende da inclusão das estruturas neo-corporativistas; do respeito pela autonomia relativa das elites económicas e sociais; e do reconhecimento da Sociedade não como uma esfera autónoma de associação espontânea, sem regulação e separada do Estado, mas sim como uma esfera integrada em redes nas quais o Estado é, frequentemente, o parceiro com mais poder.

113. O modelo neo-republicano

O "«modelo neo-republicano»"[1448], procura o incremento e a diversificação das organizações da Sociedade civil. O seu ponto de partida é a preocupação com a qualidade da participação e com o envolvimento político das pessoas, especialmente ao nível micro e local[1449].

O modelo assenta, portanto, numa concepção de "cidadania activa", projectada a partir de três princípios tradicionais do pensamento político:

[1445] Cfr., *Idem*, *Ibidem*.
[1446] Cfr., *Idem*, *Ibidem*, p. 33.
[1447] Cfr., *Idem*, *Ibidem*.
[1448] *Idem*, *Ibidem*, p. 33.
[1449] Cfr., *Idem*, *Ibidem*.

– Em primeiro lugar, da concepção comunitarista segundo a qual a Sociedade pode ser organizada em torno de partilha de valores sociais, que é como quem diz, à margem dos valores individualistas que caracterizam o mercado livre;

– Em segundo lugar, da ideia de "virtude cívica" que tem influenciado o alcance e o sentido do conceito contemporâneo de democracia participativa ou "activa". Nesse sentido, a consagração de certos direitos políticos, bem como os meios que permitam o seu exercício, são considerados como uma condição essencial para o desenvolvimento das qualidades morais, sociais e intelectuais, imprescindíveis à formação e à expressão plena da humanidade dos indivíduos; e

– Em terceiro lugar, de *alguns* pontos de vista da chamada "esquerda radical" e do denominado "marxismo humanista", segundo os quais a esfera pública é, essencialmente, uma esfera de emancipação e de subversão em relação à dominação do Estado[1450].

Enquanto teoria comunicacional, o modelo concebe uma esfera pública virtual, mediada por redes electrónicas, que promova a participação activa dos cidadãos nos processos políticos. E porque pressupõe a Sociedade da informação, considera – muito naturalmente – que o acesso às TIC só pode ser qualificado como um direito social fundamental, que terá de ser assegurado a todas as pessoas. Os seus seguidores, que se exprimem, fundamentalmente, em reuniões electrónicas e praças públicas virtuais, encontram-se facilmente tanto no comunitarismo cívico em rede, como nos NMS[1451].

114. Conclusão do Capítulo II

I. Tendo presente algumas das conclusões a que fomos chegando ao longo deste Capítulo, em relação aos alicerces institucionais de natureza democrática representativa – nomeadamente a *legitimidade democrática*[1452]; o *mandato partidário*[1453]; o *princípio maioritário*[1454]; os *limites estabelecidos na Constituição ao controlo ou vigilância por intermédio de meios electrónicos*[1455]; e a *responsabilidade política*[1456] – e de natureza democrática participativa – v. g., o *referendo*[1457] – que consubstanciam a *forma de governo em vigor no sistema político português*, é agora chegado o momento de indicar algumas das razões que, por si mesmas e em *conjunto*, confirmam a *primeira hipótese de partida da tese*, i. é, a de que – como então escrevemos[1458] – este modelo está

[1450] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[1451] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 34.
[1452] Cfr., *supra*, n.º 61.
[1453] Cfr., *supra*, n.º 80.
[1454] Cfr., *supra*, n.º 83.
[1455] Cfr., *supra*, n.º 94.
[1456] Cfr., *supra*, n.º 96.4, I e III.
[1457] Cfr., *supra*, n.º 105.
[1458] Cfr., *supra*, n.º 2.

"historicamente ultrapassad[o], não podendo (…) continuar a ser empregue como *o* modelo de enquadramento e de resolução de muitos dos problemas nucleares que decorrem da separação entre as pessoas que governam e as pessoas que não governam, no ambiente da Sociedade pós-moderna, caracterizado por estruturas sociais fragmentadas e, consequentemente, por um número crescente de obstáculos que impedem a *articulação* entre as vontades e os interesses individuais e colectivos".

II. Nesse sentido, mesmo recorrendo *propositadamente* a informações recolhidas há já *alguns* anos – que, por isso mesmo, nos merecem a credibilidade que outras mais recentes – francamente – não merecem, uma vez que, inexplicavelmente ou talvez não, parecem querer ignorar algumas das consequências políticas mais graves provocadas pelas sucessivas e ininterruptas crises económicas e financeiras, que se verificam desde 2008 – é preciso reconhecer que "os diagnósticos da existência de sinais de desafeição e afastamento crescentes, face às instituições representativas nas democracias contemporâneas[,têm] vindo a acumular[-se], desde meados da década de 1990"[1459] e que, "neste cenário, a satisfação com a democracia assume uma relevância particular"[1460].

De uma maneira geral, "a satisfação com a democracia nacional regista, na Europa, uma evolução globalmente positiva. De valores compreendidos entre os 50% e os 60%, que se verificam praticamente desde o inicio da realização do Eurobarómetro, passamos a valores sistematicamente superiores a 60%, desde 1999"[1461].

De entre os Estados-membros da UE, "os três países com características mais particulares são a Dinamarca[1462], a Itália[1463] e Portugal. Contudo, tanto a Dinamarca como a Itália acompanham a tendência geral de subida dos valores de satisfação com a democracia. Portugal destaca-se precisamente por ser o único caso em que esta tendência é claramente contrariada: de valores próximos dos 70%, em meados da década de 1980 e início da década de 1990, os valores de satisfação com a democracia em Portugal descem 20%, em cerca de 10 anos, continuando a registar valores baixos"[1464].

III. Quanto às explicações avançadas pela doutrina para o sentimento de desconfiança nas instituições políticas em geral, e no Parlamento em particular, existem várias abordagens teóricas que importa sublinhar, designadamente as seguintes:

[1459] APDSI, *O Desenvolvimento da Democracia Electrónica*, p. 41.
[1460] *Idem, Ibidem*, p. 42.
[1461] *Idem, Ibidem*, p. 41.
[1462] Assim, "a Dinamarca regista, desde o princípio da década de 1990 e de forma quase sistemática, os valores mais elevados de satisfação com a democracia na UE". *Idem, Ibidem*, p. 43.
[1463] A Itália, pelo contrário "regista, na maior parte dos estudos, o valor de satisfação mais baixo, de entre todos os" Estados-membros da UE. *Idem, Ibidem*.
[1464] *Idem, Ibidem*.

– *A importância dos valores e atitudes culturais*[1465];

– *O apoio difuso versus apoio específico*[1466];

– *As regras institucionais*[1467]; e

[1465] Segundo esta perspectiva, as "mudanças estruturais na cultura política (…) têm necessariamente reflexos ao nível dos padrões de socialização política dominantes, contribuindo (…) para uma alteração nas atitudes e comportamentos dos cidadãos em relação às instituições e às autoridades políticas (…). O recuo dos valores «materialistas[»] – próprios de Sociedades caracterizadas pela precariedade económica e pela insegurança física e, como tal, assentes sobretudo na valorização do bem-estar económico, na ordem e na autoridade – e[, simultaneamente, o] avanço dos valores ditos «pós-materialistas», partilhados por vastos sectores da população socializados em ambientes de assinalável prosperidade económica, segurança física e paz, [passaram a dar ênfase] às questões relacionadas com a qualidade de vida, a expressão e a realização individuais (…). A transição entre estes dois sistemas de valores tem implicações em vários domínios da vida política, nomeadamente no modo como as gerações mais jovens e instruídas, crescentemente politizadas e cada vez mais mobilizadas cognitivamente, tendem a desenvolver atitudes de manifesta desconfiança e de forte criticismo em relação às fontes de autoridade tradicionais, sejam elas religiosas ou seculares, considerando-as demasiado formais, hierárquicas e burocráticas. Daí a emergência de um novo ímpeto participativo, que se traduz na reivindicação de autonomia e expressão individuais mais amplas face à vida pública, e que se concretiza no crescente recurso a novas formas de participação politica mais autónomas e menos assentes na mobilização externa: uma mobilização política dirigida e controlada pelas elites tende assim a dar lugar a uma mobilização dirigida sobretudo pelos cidadãos no sentido de controlar as elites políticas. Percebe-se por isso, (…) que esta mudança estrutural da cultura política esteja na origem de uma participação política que passa cada vez mais por acções políticas não convencionais, tais como greves e manifestações ilegais, petições, abaixo-assinados, etc.". M. Conceição Pequito Teixeira, *Declínio, transformação e confiança nos parlamentos*, *in* André Freire e J. M. Leite Viegas, Representação Política, pp. 64 e 65.

[1466] Segundo um outro ponto de vista, "há fortes razões para admitir que a desconfiança nas instituições políticas resulta sobretudo de um decréscimo no «apoio específico», ditada sobretudo por factores conjunturais que se prendem com a avaliação que os cidadãos fazem do Governo em exercício de funções e do seu desempenho, mas também com a apreciação do estado actual e da evolução da economia do país, sobretudo em alturas de crise ou recessão (…). Isto é tanto ou mais verdade no caso dos Parlamentos, uma vez que em muitos países – e também em Portugal (…) – a confiança naqueles aparece correlacionada com a depositada nos Governos, sugerindo que os cidadãos nem sempre operam uma distinção clara entre as responsabilidades de uma e outra instituições, o que não é de estranhar dada a tendência actual para uma crescente governamentalização dos Parlamentos". M. Conceição Pequito Teixeira, *Declínio, transformação e confiança nos parlamentos*, *in* André Freire e J. M. Leite Viegas, Representação Política, pp. 66 e 67.

[1467] Uma terceira corrente coloca o acento tónico no facto de ter ocorrido "um «declínio» do capital social nas democracias industriais avançadas, explicável sobretudo pela desestruturação do modelo de família tradicional, pelo urbanismo descontrolado e consequente enfraquecimento dos laços comunitários e de vizinhança, pelos ritmos e estilos de vida vertiginosos e frenéticos – impostos pelas necessidades das Sociedades modernas, responsáveis pelo crescente isolamento das pessoas e pela irreparável perda de coesão e solidariedade social, mas também pela inovação tecnológica, muito em particular pelos efeitos nocivos dos meios de comunicação de massas, [como, p.] ex. a tv e a *Internet*, (…) que tanto contribuem para a substituição das actividades cívicas por formas de lazer «privatizadas» e «individualistas». Este quadro é ainda agravado pela influência determinante que a exposição à televisão assume na criação de uma imagem profundamente negativa e altamente crítica da vida política, dado a sua aposta num tipo de informação que segue preferencialmente os imperativos comerciais o que significa que, para ir ao encontro das grandes audiências e para garantir as fontes de publicidade, cede facilmente à «política-espectáculo», dando uma clara preferência ao superficial, ao incidental e ao escandaloso (…) Todos estes

– A erosão do postulado democrático[1468].

IV. Em face do exposto, surge naturalmente uma pergunta:

– Quer isso dizer, que podemos concluir – como afirmam tantos Autores –, que o sistema político está em crise?

Não, não podemos. Não existe qualquer crise nem no sistema político nem na respectiva forma de governo.

A expressão crise, no sentido que agora nos interessa[1469], designa uma mudança decisiva no curso de uma determinada tendência; "um momento de ruptura no funcionamento de um sistema, (…) uma mudança qualitativa em sentido positivo ou em sentido negativo"[1470]; uma alteração significativa na evolução previsível de um dado fenómeno; "um momento de indecisão, ou de separação entre duas situações

---

factores, ao contribuírem para o declínio do «capital social», [teriam acabado] por afectar seriamente o desempenho do sistema político democrático [e,] ao mesmo tempo [por conduzir a] que um declínio do apoio público nas suas instituições centrais". *Idem, Ibidem*, pp. 65 e 66.

[1468] Segundo Paulo Otero, *Instituições*, Vol. I, pp. 664 e ss, são "três (…) as (…) principais causas da erosão do (…) postulado democrático: [1.ª] O designado «Estado-de-partidos», expressando a centralidade dos partidos políticos no funcionamento das instituições políticas de um Estado pluralista (…), foi objecto de uma metamorfose degenerativa que levou os partidos (…) a tornarem-se senhores do Estado, gerando uma partidocracia [–] sob a forma de uma oligarquia em que os partidos monopolizam a representação política [–]: tal como Luís XIV havia dito de si próprio, «o Estado sou eu», também os partidos (…) podem dizer entre si «o Estado somos nós» (…). Se não há democracia sem partidos políticos, a verdade é que também não há democracia com uma «ditadura de partidos» (…) ou a edificação de um «Estado do partido governamental»; [2.ª] A progressiva identificação entre o Estado e o partido que assume o governo, convertendo o programa eleitoral do partido sufragado maioritariamente pelos eleitores em programa do Estado, gera uma sovietização da democracia através de um modelo de «Estado do partido governamental». O partido governamental apodera-se do Estado, conquistando-o, por via eleitoral, e torna-o um instrumento ao seu serviço – em cenários de maioria absoluta monopartidária (…), o Estado tende a ser o partido do Governo; [e 3.ª] A moderna Sociedade pluralista e globalizada comporta (…) uma diversidade de grupos de interesses concorrentes e conflituantes [que procuram] exercer pressão junto do poder político [para] influenciar e pré-determinar a decisão jurídica, infiltrando-se nos partidos (…) e colonizando o Estado. Os grupos de interesse desenvolvem um poder oculto (…), sendo fonte de soberania passível de redefinir em seu proveito a concretização de interesses da colectividade ou a prossecução do interesse público, transformando várias áreas do poder político numa mera democracia de bastidores". E conclui: "a erosão provocada ao postulado democrático pelos partidos (…) e pelos grupos (…), isto por efeito da espessa parede que ergueram entre o povo e os governantes, suscitando a interrogação se a democracia representativa não se terá transformado numa ficção colectiva (…), corre o (…) risco de transformar a democracia como «governo do povo, pelo povo e para o povo» num sistema político baseado no (…) postulado: «o governo *dos* partidos e grupos, *pelos* partidos e grupos e *para* os partidos e grupos»". *Idem, Ibidem*, p. 666.

[1469] Quanto ao sentido de crise, numa perspectiva de combate e de crítica, cfr., Mathias Thaler, *Crise*, *in* CES, ob. cit., pp. 68 e 69.

[1470] G. Pasquino, *Crise*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol.1, p. 303, col.1.

diversas"[1471]. De resto, a doutrina mais autorizada considera que uma crise caracteriza-se, em regra, por três elementos: "antes de tudo, pelo carácter de subitaneidade e por vezes de imprevisibilidade. Em segundo lugar, pela sua duração normalmente limitada. E, finalmente, pela sua incidência no funcionamento do sistema"[1472].

Isto quer dizer que, em sentido *técnico*, o sistema político não está a atravessar nenhuma crise que possa ser imputável à sua forma de governo. Com efeito, não se vislumbra qualquer mudança brusca no sentido em que progridem os seus alicerces institucionais. Pelo contrário. O curso da História parece demonstrar que as pessoas que governam, designadamente a partir das *sedes de poder* do *partido-cartel*[1473], vão continuar a trilhar esse caminho, até para poderem garantir, em última análise, a sua própria sobrevivência física.

Os argumentos utilizados pelos que governam, através dos *partidos do sistema*, são conhecidos. De acordo com a interpretação que fazem do *texto* da Constituição e, sobretudo, a *prática* política, lograram impor à generalidade daqueles que não governam, a ideia de que a forma de governo do sistema político pode revelar-se, com toda a *legitimidade*, numa *democracia de partidos*, numa *partidocracia*[1474], num *Estado-de-partidos*[1475].

V. A impressão que se tem nos últimos tempos, porém, é a de que são muitas pessoas que estão a afastar-se desse *consenso* e, consequentemente, da *aceitação* desta realidade e/ou da *esperança* de um futuro melhor. *Especialmente*, as pessoas que pertencem aos estratos sociais que, até há relativamente pouco tempo, eram considerado *estáveis* e *seguros*, mas que hoje (sobre)vivem em situações de precariedade, de que

[1471] Soares Martinez, ob. cit, p. 129, n. 1.

[1472] G. Pasquino, *Crise, in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 1, p. 303, col.1.

[1473] Em resumo, "a cartelização dos principais partidos [tem expressão na] formação de cartéis ou alianças entre os partidos instituídos para obter recursos públicos e para garantir o controlo do «mercado político», limitando assim os efeitos negativos de eventuais derrotas ou fracassos eleitorais e dificultando também o acesso de novos contendores à esfera política institucional". M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 150. Cfr., *supra*, n.º 28.4.

[1474] Por *partidocracia*, em sentido *restrito*, "entende-se a sobreposição do poder partidário ao poder do Estado no seio das suas próprias instituições. No caso português (…) quando se falava de *Estado laranja* era precisamente de *partidocracia* que estava a falar, ou seja: ocupação abusiva (enquanto determinada por exclusivas razões de partido) do complexo institucional do Estado". J. Almeida Santos, *Paradoxos da Democracia*, Lisboa, 1998 p. 108. Cfr., G. Pasquino, *Partitocracia in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 2, pp. 905 e ss.

[1475] De resto, "a Constituição (…) é explícita: os partidos são uma *realidade constitucional* e *Direito Constitucional formal* (arts. 10.º, n.º 2, 40.º, 51.º, 114.º, 151.º, 180.º, 187.º, 288.º, al. i)). Esta «decisão» não foi apenas «reflexo» da realidade. O princípio democrático (…) não assenta numa *unidade imposta ou pressuposta*, mas sim no pluralismo político e social. Consequentemente, a democracia só podia ser *democracia com partidos* e o Estado constitucional só podia caracterizar-se como um *Estado constitucional de* partidos". Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 315.

começam, enfim, a ter consciência, de que nunca conseguirão escapar, através da dedicação *stakhanovita*[1476] ao trabalho e da moderação no consumo[1477].

Compreende-se. Nomeadamente por duas ordens de razões:

– Em primeiro lugar, porque "um sistema lógico (…), por mais satisfatória que seja [a] sua simetria, nada nos diz sobre o mundo real"[1478]; e

– Em segundo lugar e em decorrência, porque "os guardiões (…) do templo (…) esquecem (…) que (…) a democracia (…) é apenas um edifício constitucional, que deve revestir também a dimensão (…) populista que a distinguirá de uma espécie de despotismo compatível com o veredicto das urnas. Ora, estes guardiões (…) reclamam-se de um povo ao qual prestam os piores reflexos, segundo os quais ele restabeleceria a pena de morte, se se deixasse agir, expulsaria os imigrados e colocaria o equilíbrio económico de pernas para o ar, ao aumentar os salários que só os parlamentares têm a faculdade de aumentar a seu proveito (…). Sem dúvida, a mais decisiva das reformas democráticas só aparecerá a partir do momento em que estes mestres em democracia pararem de pensar que os protegidos são mais insensato do que eles, quando admitirem a concorrência de uma dose suficiente de democracia directa, depois de se terem convencido de que, mesmo nas Sociedades pós-industriais, os homens permanecem sensíveis aos valores «antropológicos» que a moral das leis abstractas não satisfaz"[1479].

VI. Assim e em resumo, não nos parece conforme à natureza das coisas contrariar, em absoluto, a forma de governo em vigor, assente nos alicerces institucionais da democracia representativa e nalguns enclaves participativos. Temos como necessária e conveniente, v. g., a inevitabilidade e até a virtude de uma democracia *ditada* por *intermédio* de *um Estado-de-partidos*, mas não – de modo nenhum –, nos termos em que hoje se traduz a responsabilidade política dos que governam. Em decorrência, decidimos que a melhor opção é deixar à vontade e ao interesse das *pessoas que não governam*, o *ónus*[1480] de encontrarem, designadamente *num novo modelo de partido*[1481], a fonte de *ignição* susceptível de desencadear *uma*

[1476] Em síntese, "o *slakhanovismo* [é] uma ideologia [da] ex-URSS (…), que tem por objectivo encorajar o trabalho duro e o mais rentável possível, seguindo (…) o exemplo de Stakhanov, um mineiro dos anos 30 e 40 [do séc. XX], cujo padrão de produtividade ganhou fama". A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, p. 5 e 53, n.1.

[1477] Cfr., A. M. Bonanno, *O Projecto Insurreccional*, Pref. Jean Weir, s. l., 2007, p. 22.

[1478] Robert A. Dahl, ob. cit., p. 50.

[1479] Guy Hermet, *A Democracia*, Lisboa, s. d., pp. 104 e 105.

[1480] Em Direito, entende-se por ónus é "a necessidade de adopção de um comportamento para a realização de um interesse próprio. O onerado não deve; pode livremente praticar ou não um certo acto, mas se o não praticar não realizará certo interesse (…). O onerado, se não acatar o ónus, não infringe nenhum dever, nem a sua conduta é ilícita, mas perde ou deixa de obter uma vantagem (…). O onerado, se quiser evitar um prejuízo, deve comportar-se de certa forma; de outro modo, suportará o prejuízo sem que se lhe reprove o ter-se comportado assim". Mota Pinto, ob. cit., p. 178.

[1481] Cfr., *infra*, n.º 151.

crise, em sentido verdadeiro e próprio, que indique outro caminho para a *coexistência pacífica entre os que governam e os que não governam*.

115. Indicação de sequência

Vamos debruçar-nos no Capítulo III, sobre algumas questões que se prendem directamente com a *génese* das formas de governo democráticas e com a forma de governo *democrática directa*.

Capítulo III – A génese das formas de governo democráticas e a forma de governo democrática directa

116. Razão de Ordem

Alguns Autores procuram estabelecer um paralelismo entre a *democracia directa* e a *democracia dos Antigos* que teve o seu tempo e lugar, designadamente na cidade-Estado de Atenas no séc. V a. C.[1482].

A verdade, porém, é que não se pode simplesmente afirmar, que "a pequena dimensão da *polis* permitia a prática da democracia directa, em que as deliberações que interessavam a todos eram por todos tomadas, à pluralidade de votos, em reuniões em praças públicas"[1483]. Como observa Bernard Manin[1484], "en la democracia ateniense, muchos poderes no estaban en manos del pueblo reunido en asamblea. Ciertas funciones eran ejecutadas por magistrados electos (…). Particularmente singular es que la mayor parte de los cometidos que no realizaba la asamblea eran asignados a ciudadanos seleccionados por sorteo".

Por isso mesmo, torna-se necessário começar por ver dois aspectos da "grande invenção grega"[1485] na *cidade-Estado de Atenas do séc. V a. C.* – como estava dividida a população de Atenas e qual era a engrenagem do Estado Ateniense[1486] – (Secção I), para então depois nos debruçarmos sobre algumas questões suscitadas pela forma de governo *democrática directa* (Secção II).

[1482] Na verdade, "entre as cidades-Estados (…) do mundo grego antigo (…), Atenas não foi a única democracia (…), mas foi a mais estável e duradoura, e a mais bem documentada, por ter sido politicamente a mais importante e culturalmente a mais brilhante e criativa de todas as cidades-Estados". A. Arblaster, ob. cit., p. 29. Cfr., J. M. Macedo Mendes, *História Universal*, Vol. I, Lisboa, 1939, pp. 334 e ss.

[1483] M. Lúcia Amaral, ob.cit.

[1484] Bernard Manin, ob. cit., p. 19.

[1485] F. Savater, ob. cit, p. 49.

[1486] J. M. Macedo Mendes, ob. cit., pp. 346 e ss.

Secção I – A génese das formas de governo democráticas na cidade-Estado de Atenas no séc. V a. C.

117. A organização social

No que diz respeito à *organização social*, a população dividia-se, pelo menos, desde os meados do séc. VI a. C., em três categorias: *cidadãos*, *metecos* e *escravos*[1487].

I. Os cidadãos, "cujo número (…) ao iniciar-se a Guerra do Peloponeso, não ia além de cinquenta mil, eram considerados como tal, desde que fossem filhos de pais atenienses, e, por vezes, embora raramente, em consequência de naturalização. O cidadão só adquiria os (…) direitos plenos de [cidadania], depois dos dezoito anos, [com] a sua inscrição nos registos da *phratria* e no *Demo*. [A partir] desse momento, [tinha o] direito de assistir às reuniões da Assembleia do Povo, o que, de resto, poucas vezes poderia fazer, pois [estava] obrigado [a cumprir] serviço militar activo até aos sessenta anos. [Em todo o caso,] aos trinta anos, pod[ia] ser eleito para a Assembleia Popular (…). Os cidadãos atenienses podiam ser despojados dos seus direitos (…), quer porque tivessem ingressado indevidamente na classe dos cidadãos, quer porque tivessem incorrido em pena infamante"[1488].

II. Os metecos "eram os estrangeiros domiciliados na Ática, aos quais as autoridades atenienses permitiam (…) liberdade de actividade comercial e industrial, desde que se inscrevessem em um *Demo* e pagassem um imposto especial [– o] *metoikion*. (…) É (…) difícil calcular (…) o número de metecos, existentes em Atenas, número que (…) deve ter variado muito, porquanto, dadas as excepcionais vantagens, os estrangeiros convergiam, continuamente, para Atenas. Segundo alguns historiadores, o número de metecos (…) deve ter oscilado entre cem mil e cento e vinte e cinco mil (…). Os dirigentes atenienses reconheciam aos *metecos* o culto dos seus deuses, em templos próprios, e posto que excluídos do ingresso nos colégios sacerdotais atenienses, podiam participar do culto ateniense (…). Eram (…) obrigados a servir no exército ateniense como *hoplitas* ou na infantaria ligeira, segundo as suas posses; mas parece que nunca os admitiram na cavalaria. Em [contrapartida], forneciam (…) um número considerável de remadores para a frota ateniense. De uma maneira geral, os metecos gozavam de grande liberdade (…), mas eram mal vistos, pelos aristocratas. Em casos excepcionais, podia ser-lhes concedido o direito de cidade"[1489].

III. Os escravos, propriedade do Estado ou de particulares, "eram constituídos pelos prisioneiros de guerra, pelos que eram reduzidos à escravatura, em especial por dívidas, ou ainda, pelos que eram filhos de escravos. (…) Uns eram destinados a trabalhos manuais, outros a trabalhos em minas, e muitos havia que se destinavam a

[1487] Sobre a organização social em Esparta – cidadãos, periecos, hilotas e escravos –, durante séc. V a. C, cfr., *Idem*, *ibidem*, pp. 338 e ss.
[1488] *Idem*, *Ibidem*, p. 352
[1489] *Idem*, *Ibidem*, pp.352 e 353.

serviços domésticos (…). Os escravos, em Atenas, viviam em muito melhores condições do que em Esparta (…). Podiam assistir a cerimónias religiosas, a sacrifícios públicos, tinham as suas festas particulares e, quando de nacionalidade grega, podiam ser iniciados nos mistérios de Eleusis (…). Além disso, o Estado ateniense (…) permitia[-]lhes alcançar, com relativa facilidade, a liberdade. [Assim,] nunca os escravos provocaram a mais pequena revolta em Atenas"[1490].

118. A organização política

Quanto à *organização política*, os órgãos do aparelho de poder da cidade-Estado de Atenas, no séc. V a. C., eram os seguintes: a *Assembleia do Povo* ou *Ecclesia*; o *Senado*, *Conselho* ou *Boulé*; o *Arcontado*; e o *Areópago*[1491].

I. A Assembleia do Povo era "constituída, teoricamente, por todos os cidadãos atenienses, no uso pleno dos seus direitos, o que significa (…) que nela [podiam] participar todos os cidadãos. Mas, a verdade é que, dadas as dificuldades de deslocação do campo para a cidade e porque uma grande parte dos cidadãos tivesse de dedicar-se aos trabalhos das suas terras, na prática, só uma pequena parte dos cidadãos participava (…) nas reuniões (…). Para evitar isto, o Governo ateniense viu-se [mesmo] na necessidade de pagar uma determinada quantia aos cidadãos [que estivessem] presentes [na] reunião da Assembleia Popular. [De início, no tempo] de Sólon, a Assembleia do Povo reunia-se uma ou duas vezes por ano; depois (…), as reuniões tornaram-se mais frequentes [e], desde Clístenes, passaram a ser (…), pelo menos, (…) dez (…) por ano, nunca podendo exceder [as] quarenta"[1492].

A Assembleia do Povo dispunha de poderes eram muito extensos, competindo-lhe: "a) fazer a declaração de guerra; b) negociar a paz; c) concluir tratados de aliança; d) fixar os contingentes, em caso de guerra; e) regular as operações militares; f) julgar e condenar os generais vencidos ou acusados de qualquer infracção às leis; g) nomear embaixadores; h) receber embaixadas estrangeiras; i) pronunciar condenações à morte, exílios e confiscos; j) fazer as leis e vigiar a sua execução; k) nomear os *Estrategos*, os *Taxiarcas* e os *Hiparcas*, os magistrados encarregados da administração financeira[1493], tudo isto, por meio de eleições"[1494].

[1490] *Idem*, *Ibidem*, p. 354.

[1491] Cfr., Aristóteles, *A Constituição dos Atenienses*, 2.ª ed., Lisboa, 2009, pp. 88 e ss. Sobre a organização política de Esparta – a Realeza; a Gerúsia; o Eforato; e a Assembleia do Povo –, no séc. V a. C, cfr., J. M. Macedo Mendes, ob. cit., pp. 342 e ss.

[1492] J. M. Macedo Mendes, ob. cit., p. 354.

[1493] Com efeito, "na engrenagem do Estado ateniense, tinham certa importância alguns magistrados, eleitos ou escolhidos pela Assembleia do Povo. Em geral, as funções desses magistrados [eram exercidos] durante muito pouco tempo, correntemente um ano e, normalmente, [era] proibida a acumulação de funções. Dentre as várias espécies de magistrados de Atenas, devemos destacar os *Estrategos*, que, em número de dez, eram eleitos, no princípio de cada ano, e só por um ano, podendo no entanto, ser reeleitos o que, p. ex., se verificou com Péricles, e, já no declínio de Atenas, com Phocion. Os *Estrategos* tinham

Para "além das sessões regulares, havia sessões extraordinárias, em duas circunstâncias: quando se tratava de aplicar o ostracismo, e quando se tratava de dar ou restituir o direito de cidade a um cidadão. As reuniões da Assembleia do Povo, até ao tempo de Clístenes, realizavam-se n[a] Ágora (…); depois, no Pnyx; e, mais tarde, no Teatro de Diónisos. A Assembleia do Povo era convocada pelos *Prytanos*"[1495].

Na Assembleia do Povo, "todos os cidadãos, no uso dos seus direitos, podiam tomar a palavra; mas, na verdade, havia quase sempre oradores oficiais que, com menor ou maior habilidade, orientavam os trabalhos da Assembleia. O orador, quando subia à tribuna para falar, colocava sobre a cabeça uma coroa de murta, o que o tornava inviolável. Discutidos os assuntos punham-se à votação, por escrutínio secreto ou não, conforme as circunstâncias"[1496].

II. O Senado ou Conselho "compreendia, nos primeiros tempos, e em conformidade com as reformas de Sólon, quatrocentos membros ou seja (…) cem por tribo. Desde Clístenes, e por iniciativa deste, a *Boulé* passa a ser constituída por quinhentos membros e, por isso, é, correntemente, designada por Conselho dos Quinhentos, à razão de cinquenta por cada uma das dez tribos"[1497]/[1498].

Os poderes atribuídos ao Conselho "eram bastante extensas, pois que lhe competia: a) preparar os trabalhos a apresentar à Assembleia do Povo; b) elaborar os projectos de leis a submeter à aprovação da Assembleia; c) olhar pela boa manutenção do exército, da frota e dos arsenais; d) estabelecer a lista dos *hoplitas*; e) recrutar os elementos necessários para a cavalaria ligeira; f) mandar construir vinte *triremas* por ano; g) dirigir e vigiar as finanças do Estado; h) olhar pela boa conservação dos monumentos públicos e ordenar a construção de novos edifícios; i) presidir às festas e às cerimónias de carácter cívico e religioso; j) pronunciar condenações, incluindo a de morte. O Conselho realizava-se, geralmente, no chamado *Bouleuterion* e, por vezes, na Acrópole de Atenas ou no porto de Pireu"[1499].

As votações no Conselho faziam-se "por mãos levantadas, excepto quando o Conselho funcionava como Tribunal (…) Supremo (…) (…), caso em que havia escrutínio secreto. Como se deduz do que acima fica dito, o Conselho exercia uma

---

de submeter-se a uma rigorosa *Dokimasia* e prestavam juramento de bem cumprir as suas funções. Competia aos *Estrategos* o comando supremo das forças de terra e mar, e eram eles os responsáveis das operações; por vezes, os *Estrategos* eram incumbidos de certas missões diplomáticas. Além disso, durante o período de campanha, gozavam de extensos poderes, quer pelo que diz respeito à segurança do Estado, quer pelo que diz respeito à disciplina militar". *Idem, Ibidem*, p. 359.

[1494] *Idem, Ibidem*, p. 355.

[1495] *Idem, Ibidem*, pp. 355 e 356.

[1496] *Idem, Ibidem*, p. 356.

[1497] *Idem, Ibidem*

[1498] Cfr., Aristóteles, *A Constituição*, pp. 90 e 91.

[1499] J. M. Macedo Mendes, ob. cit., p. 357.

espécie de acção moderadora sobre a Assembleia do Povo; e, por outro lado, esta deixava-se dirigir, em certos assuntos, pela opinião dos (…) membros da *Boulé*"[1500].

Mas como "os atenienses reconheciam que era materialmente impossível manter reunidos quinhentos membros do Conselho e, por isso, constituíram, com a décima parte dos membros do Conselho, uma espécie de Comissão Administrativa, encarregada de dirigir os negócios públicos, durante um período que oscilava entre trinta e cinco e trinta e nove dias. Os membros dessa junta administrativa tomavam o nome de *Prytanos* e o espaço de tempo durante o qual exerciam o seu mandato, chamava-se *Prytania*. De entre esses *Prytanos* era eleito uma espécie de presidente, *Epistato*, que exercia o seu mandato durante um dia[.] Competia aos *Prytanos*: a) resolver acerca dos assuntos públicos em discussão; b) receber os embaixadores estrangeiros; c) convocar, quando fosse precisa, uma reunião plena do Conselho; d) convocar a Assembleia do Povo[1501]".

III. O Arcontado era formado pelo "conjunto dos Nove *Arcontes*, tirados à sorte, para exercerem o seu cargo, durante um ano[1502]. Para ter direito ao *Arcontado* era preciso que o [cidadão] demonstrasse ter, pelo menos, pai, avô e bisavô pertencentes à classe dos cidadãos; também devia demonstrar que prestava culto às divindades protectoras da *Phratria*. Era uma espécie de *Dokimasia* que se aplicava, rigorosamente, de modo a só permitir o ingresso no *Arcontado* a cidadãos indubitavelmente dignos [1503]". Uma vez terminadas "as suas funções, e tendo-se desempenhado cabalmente do seu cargo, o *Arconte* ingressava no *Areópago*"[1504].

IV. O Areópago era constituído por um "conjunto de indivíduos, que surgem, nos tempos mais antigos da história de Atenas, com o fim de julgar causas criminais de grande importância; mas, com o andar dos tempos, variaram muito as suas funções. Era, pois, uma espécie de Tribunal, no qual ingressavam, a princípio, exclusivamente, os

[1500] *Idem, Ibidem*, p. 357.

[1501] *Idem, Ibidem*, pp. 356 e 357.

[1502] De entre os Arcontes, "o (…) que dá o nome ao ano é o chamado *Arconte Epónimo* e compete-lhe: a) tratar dos assuntos referentes a direitos de família e de sucessões; b) cuidar das viúvas e dos órfãos; c) julgar os indivíduos acusados de prodigalidade, ociosidade e demência; d) velar pela boa ordem de certas festas cívicas e religiosos, em especial, as Grandes Dionísias e as Thargelias. O Arconte-Rei dirige, soberanamente, os assuntos religiosos, e, como tal, compete-lhe velar pela rigorosa realização das cerimónias cívicas e religiosas, em especial os *mistérios* de Eleusis, as Anthestherias e as Lenéas; também tinha a seu cargo oferecer, em nome do Estado, sacrifícios aos Deuses. O *Arconte-Polemarco* foi, até ao séc. V a. C., o comandante supremo dos exércitos, e, como tal dirigia todos os assuntos de carácter militar. Mas, com o andar dos tempos, foram-lhe retiradas essas funções e ficou somente encarregado de dirigir as cerimónias religiosas, em honra dos soldados mortos nos campos de batalha. Ao *Arconte-Polemarco* era-lhe deixada, porém, a direcção dos assuntos que dissessem respeito aos *Metecos*, aos libertos e aos estrangeiros. Os (…) restantes (…) seis (…) *Arcontes* eram chamados *Thesmothetas*; formavam um Colégio e tinham a missão de vigiar a execução, e obediência das leis, e velar pela segurança do Estado. Raramente os Nove *Arcontes* se reuniam (…); dava-se isto, p. ex., quando se tratava da eleição dos *Estrategos*". *Idem, Ibidem*, p. 358.

[1503] *Idem, Ibidem*, pp. 357 e 358.

[1504] *Idem, Ibidem*, p. 358.

Eupátridas. Sólon, porém, reformulou o *Areópago*, de maneira a poderem nele ingressar os *Arcontes*, uma vez acabado o seu cargo. Para ingressarem no *Areópago*, os ex-*Arcontes* eram sujeitos a uma nova *Dokimasia* e deviam ter uma conduta exemplar[1505].

Competia ao *Areópago*, no domínio judicial, "julgar os crimes de sacrilégio e de impiedade[1506]; [e] os crimes de morte. [No que diz respeito] à acção do *Areópago* no campo político, temos a distinguir (…): até às reformas constitucionais de Efialtes, o *Areópago* parece que dirigiu, superiormente, os negócios públicos e, especialmente, durante o (…) período das Guerras Médicas, há mesmo quem diga que o *Areópago* chegou a exercer direito de veto sobre as decisões da Assembleia do Povo. Com as reformas constitucionais de Efialtes, porém, o Areópago viu-se reduzido nas suas atribuições, quer políticas quer judiciais, ficando somente a seu cargo a vigilância de certas cerimónias religiosas; o julgamento de certos crimes, e a censura dos costumes"[1507].

Secção II – A forma de governo democrática directa

119. Noção e caracterização

I. Pode dizer-se, em resumo, que "o ideal da democracia directa assenta num postulado aparentemente simples: entre o povo que delibera e as deliberações que lhe dizem respeito não deve haver quaisquer intermediários, pelo que as decisões *políticas*, que a todos interessam, só se considerarão perfeitas quando forem tomadas (…) sem mediação (…) por voto maioritário de todos os cidadãos eleitores"[1508].

Além disso, também pode afirmar-se que "a justificação deste postulado encontra-se numa certa interpretação do princípio da soberania popular. A ser verdadeira a afirmação segundo a qual todo o poder «reside» no povo, então (…), para que tal seja efectivamente cumprido é necessário que não haja cisão entre a *titularidade* da soberania e o *seu modo de exercício*. O povo, que é o titular do poder político, deve também *poder exercê-lo directamente*, de tal forma que haja identidade entre (…) titularidade e exercício"[1509].

[1505] *Idem, Ibidem*, pp. 358 e 359.

[1506] Uma curiosidade, muito do agrado dos anti-democratas: "o mais célebre crime da impiedade da história da Grécia Clássica (…), o que teve como réu Sócrates [(470-399 a. C.)], não foi julgado pelo *Areópago*, mas sim, segundo parece, pela Assembleia do Povo". *Idem, Ibidem*, p. 359. De facto – observa A. Arblaster, ob. cit., pp. 31 e 31, "o julgamento e a execução de Sócrates (…), por impiedade e corrupção da juventude [é] o único facto que «toda a gente conhece» acerca da democracia ateniense. Conforme afirma Moisés Finley, *Democracy Ancient and Modern*, Londres, 1973, p. 90 : «aqui temos uma prova da tirania da maioria… Da aversão do homem comum ao homem de génio»".

[1507] *Idem, Ibidem*, p. 359.

[1508] M. Lúcia Amaral, ob. cit., p. 254.

[1509] *Idem, Ibidem*.

II. A democracia directa caracteriza-se – no essencial e sumariamente – pela existência da *assembleia dos cidadãos*[1510]; do *referendo*[1511]; do *conhecimento do sentido do voto*; e da *delegação*.

Os cidadãos não têm de delegar o poder de decisão. Pelo contrário: as decisões devem ser tomadas na assembleia de cidadãos, que reúne os membros de um colectivo, precisamente para poderem discutir e tomar decisões sobre os assuntos que lhes digam respeito, a maior parte das vezes por comum acordo. O voto não é secreto, para que, desse modo, seja possível conhecer os diversos pontos de vista e procurar chegar ao consenso.

A delegação – quando exista – é sempre revogável em qualquer momento – por outras palavras, os delegados podem ser substituído a todo o tempo[1512]. Mais: esse mandato é imperativo – o delegado não pode tomar decisões que não sejam aquelas para que foi mandatado pelo colectivo que o delegou; qualquer problema novo que entretanto surja, deve ser submetido à discussão do colectivo[1513].

[1510] Cfr., N. Bobbio, *O Futuro da Democracia*, p. 65.

[1511] *Idem*, *Ibidem*, p. 66.

[1512] É o que se passa, p. ex., no *sistema económico*, com a destituição dos gerentes das sociedades por quotas. O art.º 257.º, n.º 1 do CSC dispõe expressamente que "os sócios podem deliberar a todo o tempo a destituição dos gerentes". Isto também se verifica *no sistema político*, v. g., na *estrutura partidos*, designadamente no PCP – nos termos do art.º 16.º, n.º 2, al. a), *in fine*, dos EPCP, "são princípios orgânicos fundamentais (…) o direito de destituição de qualquer eleito pelo colectivo que o elegeu" – e na *estrutura Estado*, concretamente no Governo: "Receio que não me tenha compreendido, quando digo que não vai ter tempo, quero dizer que amanhã já não será ministro do interior (…), Mas, senhor primeiro-ministro, Poupemo-nos a um diálogo inútil, as suas funções cessaram a partir deste momento, É uma violência imerecida, senhor primeiro-ministro, e, permita-me que lho diga, uma estranha e arbitrária maneira de compensar os serviços que tenho prestado ao país, tem de haver uma razão, e espero que ma dê, para esta destituição brutal, brutal, sim, não retiro a palavra, Os seus serviços durante a crise foram uma fiada contínua de erros que me dispenso de enumerar, sou capaz de compreender que a necessidade faz lei, que os fins justificam os meios, mas sempre com a condição de que os fins sejam alcançados e a lei da necessidade se cumpra, e o senhor não cumpriu nem alcançou nenhum". José Saramago, ob. cit., pp. 324 e 325.

[1513] Vejamos, a propósito, uma *curiosidade*, para não termos que empregar outra *adjectivação*: o Movimento para a Democracia Directa, Associação Cívica Não Partidária (MDD-DD), *Posição sobre as Eleições para a AR de 27/9/2009 do Movimento para a Democracia Directa-DD*, "fez em 3 de Junho de 2009 um diagnóstico da situação dramática, de crise económica, social, política e moral, do país e do povo e, em consequência tomou uma posição clara de conselho aos eleitores para que fizessem um voto afirmativo nas eleições europeias (nem branco nem nulo) noutro partido que não o PS. Desde então, a situação económica e social do país degradou-se e a situação do sistema político agravou-se (…). Actualizando o diagnóstico realizado, apontamos 33 causas do desastre a que o país foi conduzido (…). Por causa de toda esta situação aflitiva em que o Estado degenerou e o País caiu, o MDD-DD (…): a) recomenda aos eleitores portugueses que votem nas eleições legislativas de 27 de Setembro de 2009 e façam um voto afirmativo: não devem desperdiçar o seu direito com votos em branco ou nulos [e] b) aconselha os eleitores que, pelas gravíssimas razões referidas, não votem no PS, escolhendo outro partido da sua preferência ideológica".

120. Argumentos a favor e contra a democracia directa

Existem muitos argumentos a *favor*[1514] e *contra*[1515] a *democracia directa*. E, naturalmente, *todos* eles são *refutáveis*. De momento, interessa-nos indicar, apenas, *alguns* dos argumentos em contrário e expor uma ou outra dúvida que essas formulações suscitam.

121. Argumentos contra a democracia directa

I. *Os cidadãos não estão preparados para tomar decisões complexas*. Já tivemos oportunidade de referir[1516] que, na opinião de J. Schumpeter – que retoma, actualiza e desenvolve as concepções de vários Autores clássicos, nomeadamente V. Pareto e G. Mosca – "as massas não são competentes para aferir e definir o bem comum e muito menos para deliberar sobre assuntos políticos de forma consciente e com conhecimento de causa"[1517]. Este argumento pressupõe, v. g., que as pessoas que governam, antes de entrarem no aparelho do poder do Estado, já possuem aptidões diferentes das que têm a generalidade das pessoas ou, então, que no preciso momento em que lá entram, adquiriram, por força desse facto, qualidades que, até esse instante, não possuíam[1518]. Trata-se de um argumento tão antigo como falso, que foi utilizado com sucesso ao

[1514] Os argumentos a favor da democracia directa são, entre outros, os seguintes: 1. Evita a desmotivação política dos cidadãos; 2. Mantém a soberania no povo entre as datas das eleições; 3. Adequa as instituições à evolução social; 4. O conteúdo das decisões políticas está mais de acordo com a preferência dos cidadãos; 5. Melhora a gestão pública; 6. Tem o efeito de acelerador ou de motor de reformas; 7. Tem o efeito de travão ou de controlo sobre os representantes; 8. Melhora o processo de tomada de decisões; 9. Os cidadãos estão melhor informados; 10. É catalisadora de reformas eleitorais mais justas; 11. Reforça o papel do Parlamento e das instituições representativas; 12. Confere um poder mais efectivo aos representantes eleitos; 13. Fortalece o sistema partidário; 14. Previne a violência política; 15. Garante uma menor centralização das instituições; 16. Permite decidir acerca de temas específicos; 17. Diminuí o poder de influência de grupos poderosos; 18. É uma válvula de escape em caso de impasse político. Cfr., Mas Democracia! (EE)

[1515] Os argumentos contrários à democracia directa são, designadamente os que se seguem: 1.Os cidadãos não estão preparados para tomar decisões complexas; 2. Os eleitores podem ser manipulados; 3. Coloca em perigo os direitos civis e os direitos das minorias; 4. As minorias conscientes poderiam impor-se à maioria indiferente; 5. É muito lenta; 6. Pode atrasar reformas urgentes; 7. As decisões tomadas desta forma não têm em conta a disponibilidade dos recursos do Estado; 8. Nem todos os assuntos podem ser decididos por referendo; 9. As decisões são limitadas ao sim ou ao não; 10. Os referendos não deixam claro quem é que é responsável pela decisão; 11. A Constituição não a permite; 12. O poder económico pode impedir a realização de referendos; 13. Basta introduzir reformas da democracia representativa; 14. Os interesses a longo prazo, o interesse geral e o dos desfavorecidos economicamente não são levados em conta; 15. Com a globalização, deixa de ter importância; 16. Enfraquece os partidos políticos; 17. Produz líderes políticos mais fracos; 18. É utópica; 19. Se o que temos funciona mais ou menos, porquê mudar?; 20. É uma proposta minoritária. Cfr., Más Democracia!

[1516] Cfr., *supra*, n.º 55.2, I

[1517] M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 365

[1518] Nesta segunda hipótese levantar-se-á, naturalmente, a questão de saber se, no momento em que saiam do aparelho de poder do Estado, também perdem, por força desse facto, as tais aptidões para tomarem decisões complexas.

longo da História para impedir, designadamente a implementação do sufrágio universal em geral e o voto das mulheres em particular[1519]. Sucede, porém, que a generalidade das pessoas está cada vez melhor preparada para poder avaliar os diversos aspectos de um qualquer problema de natureza política e tomar uma decisão a esse respeito. É, de resto, o que todos nós fazemos diariamente quando v. g., interpretamos as notícias de um jornal, em suporte de papel ou electrónico, ou quando respondemos a um inquérito para uma sondagem de opinião.

II. *Os eleitores podem ser manipulados*. Temos de ser francos. Os eleitores são "permeáveis aos engodos do formalismo e da retórica política"[1520] e, portanto, não só podem como *são* manipulados: "com grande habilidade cénica, o capital teve sucesso em fazer os explorados amar a exploração, o enforcado a corda e o escravo as suas correntes"[1521]. No que diz respeito, nomeadamente às TIC, "não é fácil destruir uma opinião que a tv constrói num só dia, num único programa"[1522].

III. *As minorias conscientes poderiam impor-se à maioria indiferente*. É verdade. Não obstante, este facto não é apontado como um aspecto negativo pelos que constituem a *vanguarda* dos promotores da forma de governo democrática representativa. De resto, é precisamente por isso, que as minorias têm sempre governado.

IV. *As decisões tomadas desta forma não têm em conta a disponibilidade dos recursos do Estado*. Trata-se de uma crítica que é extensível à forma de governo em vigor, especialmente na sua vertente democrática representativa. Em última análise, a presença em Portugal, desde Abril de 2011, do FMI, do BCE e da Comissão Europeia, com um programa de assistência financeira, não resultou precisamente do facto de as pessoas que governavam não terem tido em atenção, nos *outputs* do sistema político, os recursos provenientes dos sistemas económico e financeiro internos e externos[1523]?

V. *As decisões são limitadas ao sim ou ao não*. Não necessariamente. Em democracia directa, as pessoas também podem optar pela abstenção. De resto, é também isso que se verifica na Assembleia da República: as votações são limitadas a *sim* – aprovado – a *não* – não aprovado – e *a nem sim, nem não* – abstenção.

VI. *Os referendos não deixam claro quem é o responsável pela decisão*. E uma lei da Assembleia da República deixa isso claro? *Aparentemente, não*. Mas, como veremos no lugar próprio [1524], é relativamente fácil identificar *todas* as pessoas responsáveis pela iniciativa, aprovação, fiscalização, promulgação e execução de *todas*

[1519] Cfr., *supra*, n.º 66, II.
[1520] M. José Stck (Organiz.), ob. cit., p. 365.
[1521] A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, p. 18
[1522] *Idem*, *O Projecto Insurreccional*, p. 47.
[1523] Cfr., *supra*, n.º 10, II.
[1524] Cfr., *infra*, n.º 167.

as leis. Designadamente as *pessoas* que fazem parte dos órgãos políticos e técnicos do partido que venceu as eleições; as que formam a maioria parlamentar; as que aprovaram concretamente a lei X e a lei Y; as que julgaram a lei Z conforme à Constituição; e as que, zelosamente, as aplicaram.

VII. *A Constituição não a permite*. Trata-se de um argumento de *Direito constituído*; logo, pode ser eliminado através de uma lei de revisão constitucional. Simplesmente, os que *governam* não estão interessados nessa alteração[1525].

VIII. *O poder económico pode impedir a realização de referendos*. Mas isso também ocorre na forma de governo em vigor. Entre nós, a realização de um referendo sobre a Constituição Europeia foi impedida pelo PS e pelo PSD. Mais: o poder económico até pode impedir a realização de eleições. Assim, v. g. , o Governo de Mário Monti em Itália em Abril de 2012. Por isso mesmo, este argumento não é oponível, apenas, à democracia directa.

IX. *Basta introduzir reformas na forma de governo em vigor*. Sim, também é o que nos parece. Mas – claro está – isso depende muito das reformas que se façam[1526].

X. *Enfraquece os partidos políticos*. Nas palavras de M. José Stock[1527], "cabe aos partidos políticos inculcar nos cidadãos as generalidades e os *slogans* políticos de forma a mobilizar o seu apoio e conquistar o seu voto. Para isso, são necessárias poderosas máquinas partidárias capazes de produzir propaganda eficaz e desenvolver de forma organizada e sistemática acções de convencimento e recrutamento político junto dos eleitores. Pouco a pouco, as massas reconhecem simultaneamente, quer a sua incapacidade para se pronunciar e decidir politicamente, quer a capacidade dos partidos e seus dirigentes para comandar os destinos da Sociedade, independentemente [de as] suas decisões irem ao encontro do que as direcções partidárias fazem crer que seja o interesse do povo". Dito isto, facilmente se compreenderá que a nossa ideia não é senão essa: a de contribuir para acelerar o *enfraquecimento* dos partidos representativos da primeira modernidade[1528].

XI. *É utópica*. Se estivermos a falar em democracia directa *total*, sim, é absolutamente utópica: "é evidente que, se por democracia directa se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões [que lhes digam

[1525] Não obstante, a CRP prevê que, em certas circunstâncias, possam verificar-se casos de democracia directa. Os arts. 244.º e 245.º, n.º 1 determinam, respectivamente, que "os órgãos representativos da freguesia são a assembleia de freguesia e a junta de freguesia" e que "a assembleia de freguesia é o órgão deliberativo da freguesia". Mas, acrescenta logo de seguida, no art.º 245.º, n.º 2, que "a lei pode determinar que nas freguesias de população diminuta a assembleia de freguesia seja substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores".

[1526] Cfr., *infra*, Cap. IV, *passim*.

[1527] M. José Stock (Coord.), ob. cit., pp. 365 e 366.

[1528] Cfr., *infra*, n.º 150.

respeito], a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em Sociedades sempre mais complexas como são as (…) Sociedades [pós-modernas] é (…) materialmente impossível"[1529]. Mas também podemos falar de *utopias realistas*[1530]; e estas – por definição – são exequíveis. Por isso mesmo, "muitas decisões importantes para a vida colectiva podiam ser tomadas directamente pelo povo, após debate e discussão prévia, sem que se exigisse para tal um retorno a uma grande assembleia popular composta por todos os eleitores num único sítio e ao mesmo tempo, à imagem da democracia ateniense ou de acordo com o modelo de J. J. Rousseau"[1531].

XII. *É uma proposta minoritária*. Bem vistas as coisas, todas as pessoas fazem parte de variadíssimas minorias. Existem *minorias políticas* que não podem nem querem *continuar* a suportar, que algumas outras – tão ou mais minoritárias do que elas – se arroguem do direito de as representar, v. g., por intermédio dos partidos representativos da primeira modernidade. Isto sem prejuízo, delas próprias, poderem admitir, que aquelas ou outras minorias – e, eventualmente, a maioria – possam manifestar a vontade e/ou o interesse em continuarem a seguir as regras de jogo impostas pelos referidos partidos, no que lhes diga respeito.

122. Modelos de formas de governo democráticas directas

Vejamos, em linhas gerais, alguns modelos teóricos – os modelos de *teledemocracia* e *ciberdemocracia nas formulações* de Martin Hagen e de Christine Bellamy; de *democracia plebiscitária*; e de *democracia libertária* – que *prevêem* e *promovem* a substituição do modelo de forma de governo em vigor – essencialmente democrática representativa –, por modelos de formas de governo *democráticas directas*, através da utilização das *TIC* e que, precisamente por essa razão, são muitas vezes designados pela expressão ambígua *democracia electrónica* ou *democracia digital*[1532].

122.1. O modelo de teledemocracia

O modelo de "teledemocracia" de Martin Hagen – o modelo mais antigo de democracia electrónica – foi pensado ainda nos anos 70 do séc. XX, com a formação das primeiras redes de computadores e da introdução da televisão por cabo. Desenvolvido, sobretudo, durante a década seguinte, assenta em *dois* pressupostos:

– O de que as principais razões para a apatia, a frustração e a alienação do eleitorado residem no carácter representativo da forma de governo do sistema político, e

[1529] N. Bobbio, *O Futuro da Democracia*, p. 54.
[1530] Cfr., *supra*, n.º 22, II.
[1531] M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 367.
[1532] Cfr., *supra*, n.º 4, II, III e IV.

nos efeitos do conteúdo das mensagens veiculadas pelos meios de comunicação de massas; e

– O de que as novas tecnologias podem aproximar o Governo dos cidadãos, diminuindo os constrangimentos temporais e espaciais que anteriormente restringiam a implementação da democracia directa.

Trata-se, portanto, de um modelo que exprime uma clara preferência por formas de democracia directa, tendo em atenção, especialmente, as dimensões do voto, da participação e da informação política ao eleitorado[1533].

Assente em concepções de *determinismo tecnológico*, associadas ao desenvolvimento de novos meios de comunicação e da sua influência nos processos políticos, *esbarrou com a realidade*, ou seja, com o facto da tv por cabo não ter contribuído nem para o aumento da participação política dos cidadãos nem, tão pouco, para a generalização de formas de democracia directa. Não obstante, ainda nos anos 90, as teorias sobre a teledemocracia beneficiaram de um novo impulso, devido à grande cobertura televisiva da campanha eleitoral de Ross Perot e dos novos avanços das TIC (o crescimento exponencial de canais disponíveis na tv por cabo; o aumento do número dos programas televisivos com novos formatos; e a generalização das redes telemáticas, a partir da articulação entre a informática e as tecnologias da comunicação)[1534].

122.2. O modelo de ciberdemocracia de Martin Hagen

O "modelo de ciberdemocracia" – também proposto por Martin Hagen – "emergiu como reacção à evolução das redes de computadores, especialmente através das experiências pioneiras dos utilizadores dos anos 70 [do séc. XX] em redes como [a] *Usenet* e [a] *Internet*" [1535]. De resto, o próprio "conceito de ciberdemocracia desenvolveu-se na mistura curiosa entre as culturas *hippie* e *yuppie* [do oeste americano], que se tornou típica de uma nova «classe virtual» que vivia e trabalhava entre a Universidade de Standford e Sillicon Valey"[1536]. As suas grandes ideias-força são alcançar "uma democracia verdadeira, geralmente entendida como governo directo e conduzido pelos cidadãos"[1537] e o bem-estar material – em última análise, a felicidade individual entendida como o poder de adquirir bens e serviços –, "dentro de um forte enquadramento antiestatista"[1538].

O modelo comporta duas variantes:

[1533] Cfr., F. Harto de Vera, ob. cit., p. 34, col.1.
[1534] Cfr., F. Harto de Vera, ob. cit., pp. 33 e 34; Gustavo Cardoso, *et. al.*, ob. cit, pp. 23 e 24.
[1535] Gustavo Cardoso, *et. al.*, *Ibidem* p. 24.
[1536] *Idem, ibidem*.
[1537] *Idem, ibidem*.
[1538] *Idem, ibidem*.

– Uma mais conservadora e libertária – *libertária no sentido que lhe é atribuído nos EUA*[1539] –, que sublinha a importância do capitalismo e do mercado livre[1540]; e

– Uma outra mais comunitária que, tal como o nome indica, dá prevalência a esta espécie de valores[1541].

O facto não impede, porém, que as duas variantes concluam que o centralismo, tanto nas estruturas políticas como nas da comunicação, constitui o seu pior inimigo. De resto, ambas partilham, também, muitos outros pontos de vista, nomeadamente os seguintes: a organização democrática do espaço virtual; a utilização de mecanismos directos de governo; o activismo e a discussão como formas centrais de participação política; e a construção e/ou reconstrução de comunidades, tanto virtuais como não virtuais, que possam enfrentar as estruturas centralizadas do Governo[1542].

122.3. O modelo de democracia plebiscitária

O modelo de "democracia plebiscitária" de J. Van Dijk[1543] – *inspirado* nas antigas experiências democráticas de Atenas e de Roma – prevê a implementação e o desenvolvimento em larga escala de canais directos de comunicação entre os que governam e os que não governam. Nesse sentido, preconiza que o número das decisões tomadas pelos que governam deve ser reduzido ao mínimo necessário, enquanto o das decisões tomadas pela generalidade dos cidadãos através do referendo deve ser aumentado até ao máximo possível[1544].

No que especialmente diz respeito ao domínio das TIC, as preferências deste modelo vão para a *integração dos sistemas de registo de voto*, *de opinião* – designadamente por televoto e por tele-sondagem, através da utilização, v. g., das redes de computadores e da tv por cabo – e *de conversação* – como, p. ex., as teleconferências – de modo a contornar – *alegadamente* – os «*riscos da individualização* e *atomização* da cidadania»[1545], bem como a tendência natural para a «excessiva simplificação»[1546] dos assuntos objecto de decisão[1547].

[1539] Na Europa, o termo *libertário* prende-se com os princípios anarquistas do repúdio de qualquer forma de autoridade centralizada e da defesa da autonomia para a auto-organização. Nos EUA, porém, a expressão incluí o princípio da defesa do mercado livre; concretamente, a auto-organização económica, livre da interferência das autoridades estaduais. Cfr., F. Harto de Vera, ob. cit., p. 38, col. 2.

[1540] Cfr., Gustavo Cardoso, *et. al.*, ob. cit., p. 24.

[1541] Cfr., *Idem, ibidem*.

[1542] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 24 e 25; F. Harto de Vera, ob. cit., p. 34, col.2 e 35, col.1.

[1543] Cfr., Gustavo Cardoso, *et. al.*, ob. cit, p. 26.

[1544] Cfr., *Idem, Ibidem*.

[1545] J. Van Dijk, ob. cit., p. 137, *apud* Gustavo Cardoso *et. al.*, *Ibidem*.

[1546] *Idem, Ibidem.*

[1547] Cfr., Gustavo Cardoso, *et. al.*, ob. cit., p. 26.

122.4. O modelo de democracia libertária

O modelo de *democracia libertária* – também de J. Van Dijk[1548] e na acepção americana do termo – é o modelo dominante entre os pioneiros das comunidades da *Internet*. Assemelha-se ao modelo *plebiscitário*, na medida em que conta com as comunidades virtuais, as "tele-sondagens" e a "teleconversação"; mas distancia-se dele, ao colocar o acento tónico na *autonomia política dos cidadãos* através da utilização das potencialidades da comunicação horizontal das TIC, especialmente das da *Internet*[1549].

Segundo os defensores deste modelo, as instituições políticas tradicionais estão obsoletas e têm que ser substituídas por novas realidades políticas baseadas em redes. Os problemas a resolver prendem-se, fundamentalmente, com o centralismo; a burocracia; e a obsolescência de um sistema político incapaz de dar resposta eficaz às exigências e às expectativas de uma sociedade moderna. Para os resolver, os democratas libertários propõem a criação de uma nova realidade política que articule a *democratização das TIC* com a *economia de mercado*, de modo a que a os cidadãos:

– Possam escolher livremente as fontes de informação;

– Sejam capazes de debater essa informação através dos vários sistemas de "teleconversação" que potenciam a comunicação horizontal (p. ex., grupos de discussão, salas de *chat*, correio electrónico); e

– Possam expressar as suas opiniões através de "tele-sondagens" e "tele-votações", que serão depois tidas em conta pelas instituições do sistema político[1550].

122.5. O modelo de ciberdemocracia de Christine Bellamy

O "modelo da ciberdemocracia" – proposto por Christine Bellamy[1551] – é um modelo *ainda em desenvolvimento*, em torno dos debates sobre os temas da *pós-modernidade*.

O seu ponto de partida é a constatação da importância fundamental da *identidade* para a articulação das várias dinâmicas políticas e sociais das Sociedades avançadas. Com efeito, as TIC deram origem a um ciberespaço, onde as distintas comunidades virtuais podem, com inteira liberdade, criar e recriar as respectivas identidades. As redes virtuais, telemáticas, autónomas e auto referenciais podem, assim, desempenhar um papel de primeiro plano na pluralização da Sociedade pós-moderna e

[1548] Cfr., *Idem, Ibidem.*
[1549] Cfr., *Idem, Ibidem.*
[1550] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[1551] *Idem, Ibidem*, p. 27.

na reconstrução da Política, assentes em valores diferentes dos que são admitidos pelos actuais padrões de tolerância[1552].

Nesta perspectiva, as cibercomunidades podem, portanto, *desafiar* as velhas concepções políticas da primeira modernidade que *ainda* impõem – pela força se necessário for – tanto a *falsa (in)segurança* como a *fraca coesão social*, à custa da *marginalização* e, sobretudo, da *inviabilização dos que "estão a mais"*[1553].

Escusado será dizer que, para muitos Autores, esta visão de *um* novo tipo de *pluralismo de emancipação* é demasiado preocupante, por poder conduzir à *fragmentação política* e ao *atomismo social*, em resultado do *abandono e/ou da desintegração* de *tradições e culturas políticas enraizadas e partilhadas*. Nas palavras críticas de Christine Bellamy[1554], "«mais do que ampliar (…) no domínio público, o número [dos] cidadãos que procuram [alguma coisa] na rede do ciberespaço, leva a uma proliferação de esferas públicas confinadas e restritas, habitadas por seres cuja ideia de si próprios é (…) vaga (…) e (…) transitória»".

123. Obstáculos de natureza política e técnica

I. De um ponto de vista *científico*, a primeira impressão acerca de todos estes modelos é *desconcertante*. Com efeito, nenhum deles explica *como* é que se *processa*; *como* é que *funciona*, *como é que as coisas se fazem*.

Em todo o caso, é preciso começar por reconhecer que existem obstáculos ou dificuldades de natureza *política* e *técnica*, que não podem *afastados* ou sequer *contornados*, sempre que se pretende projectar um modelo de forma de governo que inclua mecanismos de democracia directa no *plano do Estado*.

II. No que respeita às dificuldades de natureza política, G. Pasquino, omitindo deliberadamente o facto de que existem profundas diferenças entre os vários modelos de democracia electrónica[1555], observa – aparentemente em relação a todos eles – que "qualquer modelo de democracia pressupõe sempre o intercâmbio de ideias, a discussão e o debate[, enquanto] a democracia digital, salvo casos excepcionais, elimina o debate,

[1552] *Idem, Ibidem*, pp. 27 e 28.
[1553] Cfr., F. Harto de Vera, ob. cit., p. 41.
[1554] Christine Bellamy, *Modelling electronic democracy: towards democratic discourses for an information age*, *in* J. Hoff, I. Horrocks e P. Tops (Organiz.), ob. cit., p. 48., *apud* Gustavo Cardoso, *et. al.*, *Democracia Digital*, p. 28.
[1555] Cfr., *supra*, n.º 97 e ss; 108 e ss; e 122 e ss.

orientando-se exclusivamente para a decisão e não para a discussão que deve anteceder e fundamentar a decisão"[1556].

M. José Stock[1557], *ampliando* a base da crítica à democracia electrónica, começa por referir que "grande parte das críticas que [lhe] são endereçadas[, traduzem-se] na circunstância desta não ter em conta a dimensão deliberativa da democracia, a qual deve ser também sustentada pela intervenção de estruturas mediadoras, como sejam os partidos políticos. Na ausência de entidades mediadoras que promovam a deliberação e a ponderação racional das decisões, os cidadãos estariam sujeitos à «espontaneidade» dos impulsos e das emoções e/ou às maquinações populistas e demagógicas de líderes de grupos organizados, dando lugar a uma «teledemocracia plebiscitária»". Depois, de entre as inúmeras críticas ou insuficiências que, normalmente, são apontadas a democracia electrónica, a Autora destaca:

– A circunstância da institucionalização "de procedimentos electrónicos de democracia directa não garantir a eficácia necessária ao regular funcionamento das instituições políticas, não só porque estas sofreriam constantes alterações face à eventual periodicidade das consultas electrónicas e das votações, como também não seria possível obter compromissos e acordos nem realizar negociações entre os diferentes actores partidos políticos, sindicatos, etc.), os quais se revelam imprescindíveis em matérias e assuntos de elevada complexidade"[1558]; e

– "O facto das soluções tecnológicas (como o televoto, o telereferendo, entre outras) darem apenas uma atribuição ilusória do «poder do povo», pois escamoteiam a natureza e as condições de produção e procedimentos, ou seja: Quem decide e de que forma? O que se propõe à votação e escolha dos cidadãos? Quem define os conteúdos a serem discutidos e apreciados?"[1559].

III. Atendendo ao modelo de forma de governo em vigor parece-nos, porém, que a dificuldade política *de fundo* é outra. Na verdade, no nível do Estado, os poucos casos em que são admissíveis formas de exercício *directo* do poder, foram instituídos de acordo com as regras de jogo da forma de governo democrática representativa, encontrando-se, em conformidade com as essas mesmas regras, na disponibilidade das pessoas que governam a partir das várias *sedes do poder*. Porque razão é que essas pessoas haveriam de querer a alterar as referidas regras, no sentido de perderem esse poder?

IV. E depois, existem os obstáculos de natureza técnica.

[1556] G. Pasquino, *apud* M. José Stock, (Organiz.), ob. cit., p. 371.
[1557] M. José Stock, (Organiz.), ob. cit., p. 371.
[1558] *Idem*, *Ibidem*, pp. 371 e 372.
[1559] *Idem*, *Ibidem*, p. 372.

Com efeito, é absolutamente necessário começar por ter em atenção "a indisponibilidade e inacessibilidade dos instrumentos tecnológicos a todos os cidadãos, ou seja, nem todos possuem os suportes electrónicos (computadores, *Internet*, etc.) e os conhecimentos técnicos necessários (infoexcluídos)"[1560] – do mesmo modo que nem todos os cidadãos possuem muitas outras coisas cuja falta nunca foi considerada como um obstáculo a institucionalização da forma de governo em vigor.

Alguns desses obstáculos têm que ver com os *meios* propriamente ditos. Nestes casos, pode dizer-se de uma maneira *geral*, que "havendo circunstâncias em que a democracia directa pode funcionar de modo aceitável, a dificuldade em operacionalizar o seu funcionamento (…) eficiente, nas condições contemporâneas, a uma escala espacial alargada, representa, mesmo considerando as possibilidades proporcionadas pelos novos meios de informação e comunicação, um obstáculo de monta que condiciona a viabilidade da sua adopção generalizada"[1561]; e, em *especial*, que basta recordar os riscos, as limitações[1562] e as dificuldades da implementação do voto electrónico[1563].

Outros obstáculos, porém, prendem-se com o *objecto* da decisão política: quem folhear uma qualquer meia dúzia de exemplares do Diário da República, facilmente dará conta que o número, a heterogeneidade e a complexidade dos assuntos de um Estado[1564], não podem ser discutidos, decididos, executados e avaliados, em democracia directa.

Tudo isto – conclui N. Bobbio[1565] – torna-se "claro quando se considera que os institutos de democracia directa no sentido próprio da palavra são dois: a assembleia dos cidadãos deliberantes sem intermediários e o *referendum*. Nenhum sistema complexo como é o de um Estado (…) pode funcionar apenas com um ou com outro, e nem mesmo com ambos, conjuntamente".

[1560] G. Pasquino, *apud* M. José Stock, (Organiz.), ob. cit., p. 371.

[1561] José J. Barreiros, ob. cit., p. 37. Nas palavras de J. B. Thompson, *The Media and Modernity. A Social Theory of de Media*, Cambridge, 1995, p. 254, *apud* José J. Barreiros, ob. cit., p. 37, n. 49, "«no nível em que muitas das decisões mais importantes são tomadas hoje [(…)] o modelo de democracia directa e participativa é uma esperança vã (…). A dificuldade é mais fundamental: o modelo é baseado em determinadas condições que, dada a escala e a complexidade das Sociedades modernas e a crescente interligação do mundo moderno, estão cada vez mais distantes das reais circunstâncias em que muitas decisões têm de ser tomadas hoje (…). Enquanto modelo da democracia directa, a democracia participativa tem um considerável apelo moral, é pouco convincente como resposta prática para os dilemas da política democrática na era moderna»".

[1562] Cfr., *supra*, n.º 73.4.

[1563] Cfr., *supra*, n.º 73.5.

[1564] Cfr., *infra*, n.º 154.1.1, II.

[1565] N. Bobbio, *O Futuro da Democracia*, p. 65.

V. A propósito das linhas gerais do modelo de forma de governo que vamos propor, logo teremos a oportunidade de demonstrar como é que alguns destes problemas de natureza política e técnica podem e devem ser equacionados e resolvidos[1566].

124. Conclusão

A maioria da minoria dos Autores que olham para os procedimentos da democracia directa como uma alternativa *credível* aos que são utilizados pela democracia representativa, colocam o problema e procuram a solução *imediatamente* no plano do *Estado*[1567]. *Precisamente* no plano em que o problema e a solução *não* podem ser equacionados e resolvidos[1568].

[1566] Cfr., *infra*, Cap. IV, *passim*.

[1567] Manuel Rodrigues, ob.cit., pp. 57 e ss, propõe um modelo de articulação entre a democracia directa e a democracia representativa, *imediatamente* no plano do Estado, nos seguintes termos: "o circunstancialismo político (…) suscita uma distinção (…) entre o poder da democracia representativa e o *novo poder de Estado do cidadão-eleitor*. Este último poder deriva do princípio da democracia directa e pressupõe o empenhamento activo de todos (…) [p. 57]. A democracia directa pode finalmente ser uma realidade, mercê da informática, d[o] *modem*, d[o] *scanner* e das máquinas electrónicas de voto (…). Dever-se-á fazer coexistir as duas formas de democracia em ordem a renovar e a enriquecer o sistema. Com o advento da nova democracia, as sinergias libertadas serão incalculáveis (…). A democracia directa tem hoje os meios técnicos e humanos para ser praticada e responder a todas as questões de interesse nacional (…). A estrutura do novo poder – a que passamos a chamar (…) o *Conselho Nacional do Cidadão-Eleitor (CNCE)* permite, sempre que necessário, sufragar as opções políticas dos governantes quando tais opções suscitem dúvidas ou fortes reservas aos eleitores (…). A rede electrónica do *CNCE* será muito semelhante, porém mais simples, à rede da *Internet* e abarcará a totalidade das relações políticas Estado/cidadãos (…). A nova organização política será constituída pelos cidadãos-eleitores, sem nenhuma distinção política ou partidária. Não poderão ser incluídos no *CNCE* os representantes do eleitorado, das assembleias (…), membros dos Governos ou das autarquias, das direcções políticas dos partidos (…) [p. 58]. Trata-se de salvaguardar a independência do *CNCE*. *Não cabe nos objectivos a conquista do poder político*. Tal desiderato continuará a pertencer à esfera de acção do sistema representativo. O *CNCE* não é, nem poderá ser entendido como uma organização radical ou anti-sistémica. Ao novo órgão do Estado compete fundamentalmente corrigir erros e desvios, sempre que tal aconteça, e zelar pelo cumprimento dos programas eleitorais do partido ou partidos que, vencedores das eleições, venham a exercer o poder. O (…) primeiro (…) objectivo (…) do *CNCE* será o de melhorar a actuação das forças político-partidárias, contribuindo assim para a renovação e modernização da democracia. Enquanto novo interveniente, o *CNCE*, constituí o *Quarto Poder*, dentro da estrutura dos Estados democráticos. A sua acção correctora irá ao encontro de todos os órgãos eleitos por sufrágio universal. As Constituições políticas dos países terão de ser revistas [p. 59]. A organização do *CNCE* desenvolver-se-á com a seguinte estrutura: (…) as *freguesias* correspondem a *subsecções*; os *concelhos* correspondem a *secções* (…). No que se refere às freguesias (…) os cidadãos-eleitores (…) elegem um ou mais delegados à secção do concelho (…). O delegado ou delegados eleitos representam o número de votantes da freguesia (…) [p. 61]. O método de votação será o de *voto secreto* ou *electrónico* (…). Os delegados serão sempre revogáveis e de acordo com a vontade expressa das subsecções (…). Os concelhos [ou] secções, serão compostos por todos os delegados eleitos nas respectivas freguesias (subsecções) [p. 62]. Os delegados eleitos [por cada secção] irão juntar-se a todos os restantes delegados das secções, no *CNCE* [p. 63]. O *CNCE* é o órgão máximo da estrutura política do conjunto dos cidadãos-eleitores (…). Os delegados eleitos pelas secções irão constituir a *Assembleia Plenária do CNCE* (…). A *Assembleia Plenária*, votará os membros da Mesa e do *Secretariado do CNCE* (…). A Mesa da

Mais: ao raciocinarem dessa maneira, acabam por promover a consolidação de uma forma de governo que afirmam – *aparentemente* de boa fé – querer combater, porque – quanto mais não seja – permitem a demonstração de que a alternativa da democracia directa posta nos referidos termos não é exequível. E isso constitui, *no mínimo*, um erro fundamental logo na fase do *projecto* das respectivas construções.

Pior: se reflectirmos por uns instantes no comentário feito por Pipa Norris – "num momento de forte inspiração retórica e baixa sofisticação teórica[1569]" – à generalidade das propostas que são avançadas por esses autores – "«o extenso debate acerca do papel das tecnologias digitais para uma democracia directa (…), pode ser visto como uma irrelevância que serve apenas para distrair, um mosquito zumbindo, [que nos desvia a atenção] da função potencial da *Internet* no fortalecimento das instituições do governo representativo»[1570]"–, podemos concluir com muita segurança que essas propostas já não são sequer levadas *suficientemente* a sério para merecerem uma refutação – digamos – *mais ou menos científica*.

Assembleia Plenária será composta por um presidente e oito vogais (…). O *Secretariado do CNCE* será constituído por 50 delegados (…). Deverá garantir-se, sempre que possível, a rotatividade. A primeira acção política do *CNCE* será a aprovação do estatuto do cidadão-eleitor. Os delegados a eleger para o *Secretariado* deverão possuir capacidade política e técnica em todas as áreas do conhecimento, uma vez que a sua missão principal é fiscalizar os órgãos do poder eleitos por sufrágio universal. Os delegados vão depois apresentar ao PR e ao PAR o *Estatuto do Cidadão-Eleitor* e propor uma *revisão* [p. 64] *extraordinária da Constituição* (…) para a inclusão do *Quarto Poder* na estrutura do Estado (…). O *Secretariado* reúne periodicamente com os órgãos de poder, sempre que haja motivo para críticas de decisões governamentais, ou quando se julgue importante apresentar propostas diferenciadas mas de interesse nacional, produzidas pelo *Quarto Poder*. O *Secretariado* deve estar sempre em condições de auscultar (sufragar) a opinião dos cidadãos-eleitores. Poderá ainda propor a substituição do partido no poder quando tal se justifique, nestes casos, poderia assumir funções governativas, o segundo partido mais votado ou uma coligação de partidos. Tais medidas só serão apresentadas pelo *CNCE* quando se verifiquem desvios muito graves dos programas eleitorais ou da liberdade dos cidadãos [p. 65]. A maior organização política do país, não tendo como desígnio o exercício do poder político, possui todavia a força e o poder que os cidadãos-eleitores representam. Com efeito pode dizer-se que o *CNCE é o eleitorado*; logo, representa a maior fatia do tecido social, dos rendimentos do Estado e a globalidade do mercado. O *CNCE* tem como fim último transformar o cidadão-eleitor em *cidadão político*; para isso terá de criar as condições culturais que contribuam para esta importante mudança. Para tanto, sustentará toda a estrutura no sistema electrónico de informação global [p. 66]".

[1568] É certo que podemos encontrar algumas *concretizações pontuais* de democracia directa infra-estadual. Com efeito, no séc. XX, foram realizadas algumas experiências por intermédio da utilização de meios tradicionais, designadamente nos EUA e em Espanha, durante a Guerra Civil (1936-1939). E temos, ainda hoje, o especialissimo caso da Suíça (cfr., Sónia Sebastião, ob. cit). De resto, mesmo entre nós, estão previstas formas de democracia directa no espaço infra-estadual local. Não obstante, "o exercício do poder directamente pelo povo (…) pressupõe uma estrutura territorial e social praticamente inexistente na época actual. O arquétipo dos *Town Meetings* americanos ou dos *Landsgemeinde* suíços desapareceu quase por completo nas *democracias constitucionais* complexas". Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 294.

[1569] Wilson Gomes, *Democracia Digital: Que Democracia?*, p. 8.

[1570] Pipa Norris, *Digital Divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*, Cambridge, 2001, p. 104, *apud* Wilson Gomes, *Democracia Digital: Que Democracia?*, p. 8.

125. Conclusão do Capítulo III

Podemos concluir, em síntese, que a democracia dos Antigos [1571] não se confunde com a democracia directa[1572].

No que respeita à generalidade das propostas teóricas que visam a implementação de modelos de democracia directa *abrangente* e *imediatamente no plano do Estado*[1573], o que nos parece – muito francamente – é que todos eles – ainda que pudessem contar com as mais avançadas TIC – são, por diversos motivos – v. g., políticos e técnicos –, de execução *absolutamente utópica*[1574].

Foi por isso mesmo, que decidimos não perder muito tempo com a exposição de hipóteses *fantasiosas* que, em razão da *natureza das coisas*, pura e simplesmente *não são exequíveis*.

126. Indicação de sequência

Vamos passar a indicar no Capítulo IV, em traços muito gerais, *um* modelo de forma de governo [1575], com o qual procuramos estabelecer *um* equilíbrio entre a democracia e a representação, alicerçado num *conjunto articulado de respostas* susceptíveis de:

1.º *Eliminar as razões* que explicam a "desafeição" da generalidade das pessoas pelo modelo de forma de governo em vigor[1576]; e, simultaneamente,

2.º *Apontar as razões* que podem convencer um grande número de pessoas, da possibilidade e da necessidade, de optarem por *um* outro modelo de forma de governo com a *potencialidade* de enquadrar *democraticamente* as relações entre quem governa e quem não governa.

– *Que razões são essas?*

De entre as razões que são apontadas, para o afastamento das pessoas em relação à forma de governo em vigor, vamos tomar como exemplo, a denominada *erosão do postulado democrático*[1577].

[1571] Cfr., *supra*, n.º 116 e 118.
[1572] Cfr., *supra*, n.º 119 e ss.
[1573] Cfr., *supra*, n.º 122.
[1574] Cfr., *supra*, n.º 123 e 124.
[1575] A expressão modelo é empregue ao longo do Cap. IV no sentido de idealização.
[1576] Cfr., *supra*, n.º 114, II.
[1577] Cfr., *supra*, *ibidem*.

O que se procura demonstrar com esta ideia é, essencialmente, o seguinte: a articulação entre o *Estado-de-partidos*; o *Estado-do-partido-maioritário*; os partidos políticos; e os grupos de interesses e de pressão conduziu à subalternização da democracia. Mas esta ideia nada nos diz, designadamente acerca das *instituições* da forma de governo em vigor que se situam a *montante* e a *jusante* do *Estado-de-partidos* e do *Estado-do-partido-governamental* como é o caso, respectivamente do *mandato partidário* e da *responsabilidade política*.

Isto quer dizer, portanto, que as razões que podem explicar o descontentamento de uma percentagem muito significativa de pessoas, em relação à forma de governo em vigor e que, simultaneamente, também poderão justificar que um grande número de pessoas passe a ter a vontade e/ou o interesse na implementação de *uma* outra forma de governo, terão de ser procuradas e encontradas em vários dos alicerces institucionais da forma de governo constituída, nomeadamente nos dois que acabámos de referir.

Capítulo IV – Um modelo de forma de governo

127. Razão de ordem

I. Estamos entre aqueles que pensam que "não pertence às funções do Direito eliminar as diversidades de interesses entre os homens e as correlativas relações de tensão, necessárias à [sua] realização (…) na convivência com os seus pares (…). [Que] também não é função do Direito eliminar a relação de tensão existente entre o indivíduo autónomo e a Sociedade em que se integra, dando supremacia a esta ou àquele. Uma solução neste sentido não corresponderia às condições da natureza humana. Assim, convém ordenar e regular todas aquelas relações de tensão em moldes de garantir o desenvolvimento tanto do indivíduo, do homem autónomo, como da Sociedade, com todos os efeitos frutíferos e benéficos, decorrentes de relações assentes na evolução dinâmica dos seus elementos componentes"[1578].

Nesse sentido, recordemos E. Burke no seu *Discurso de Conciliação com a América* de 1776[1579]: "criticando os que pretendiam aplicar à rebelião americana as ideias correntes da justiça criminal, tratando-a como um delito e não como um facto político classificou essa posição como um «critério estreito (…)». Como já fizera [n]outras ocasiões, lembrou a diferença entre os problemas jurídicos e políticos: «A questão não é, para mim, se tendes o direito de fazer miserável vosso povo, mas se não é do vosso interesse fazê-lo feliz»"[1580]. E também a advertência que fez em 1785 "para o perigo de que homens acostumados a utilizar na Índia os instrumentos ali em uso, tratassem de estendê-lo[s] à Inglaterra"[1581]. A Revolução Francesa, a Comuna da Paris, a Revolução Russa – por um lado – e o Estado Social – por outro lado – vieram dar-lhe razão.

II. Parece-nos – também –, que é o sistema político que, em última análise, tem de *ordenar* aos outros sistemas, designadamente ao económico e ao financeiro, que encontrem as soluções que permitam a paz social e não o contrário. É esse, de resto, o

[1578] Heirich Hörster, ob. cit., pp. 9 e 10.
[1579] E. Burke, *Discurso de Conciliação com a América*, s. l., 1776, s. p., *apud* Geraldo M. Júnior, *A Política ao Alcance de Todos*, p. 206.
[1580] Geraldo M. Júnior, *A Política ao Alcance de Todos*, p. 206.
[1581] *Idem, Ibidem*, p. 208.

sentido da *Constituição semântica* (cfr., art.º art.º 80.º, n.º 1, als. a) e e))[1582] – i. é, "uma colecção de palavras destinadas a compor uma imagem (…) com escassa ligação com a realidade"[1583]. É este, *precisamente*, o *fim imediato do modelo* de forma de governo do sistema político que propomos[1584].

III. De uma maneira muito geral, podemos dizer que o caminho que vamos percorrer, no sentido de propor as modificações que podem e devem ser feitas nalgumas instituições da forma de governo constituída, passa por reinventar os problemas pessoais sob a forma de questões de interesse e ordem pública e definir o modo de as agrupar e sintetizar em decisões políticas.

Para o efeito é necessário mobilizar pessoas; quer dizer, a potencialidade das suas capacidades adormecidas de organização. Não em torno de interesses difusos de longo prazo, mas sim de vontades e de interesses concretos de curto e de médio prazo, o que passa não propriamente pela promoção da cidadania, mas sim pela exaltação do indivíduo[1585].

Nesse sentido, o espaço público terá ser *repovoado* não por pretensas questões públicas ou colectivas, mas sim por questões individuais ou privadas – egoístas e/ou altruístas – de impacto público, de modo a podermos construir pontes firmes e permanentes entre os indivíduos e a Sociedade, *alicerçadas na solidariedade dos interesses individuais comuns*[1586]. Por outras palavras, "o projecto de tomar de volta as nossas vidas é fundamentalmente [individualista]. O facto de [ele] precisar de se tornar colectivo para que tenha sucesso não muda isto. O entrelaçar de lutas e revoltas baseadas na afinidade, cumplicidade e solidariedade revolucionária é uma boa descrição de o que uma união de [individualistas poderá vir a] ser"[1587].

IV. Claro está, que são muitas as pessoas que pensam de outra maneira.

Algumas pessoas, sustentam ideias niilistas como a da "necessidade de um projecto direccionado à destruição da tecnologia como um todo na sua fase primária, na sua essência, e [fundamentam] todas as suas abordagens políticas e sociais neste imperativo"[1588], porque, como elas próprias dizem, "um uso revolucionário das novas

[1582] O art.º art.º 80.º, n.º 1, als. a) e e), determina que "a organização económica-social assenta, respectivamente nos princípios da "subordinação do poder económico ao poder político democrático" e no "planeamento democrático do desenvolvimento económico e social".
[1583] Adriano Moreira, *O Novíssimo Príncipe*, p. 90.
[1584] Cfr., *infra*, n.º 127, XIII.
[1585] Em sentido contrário, Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 89.
[1586] Em sentido contrário, *Idem*, *Ibidem*.
[1587] W. Landstreicher, *Pensamentos Bárbaros. Sobre uma crítica revolucionária da civilização*, s. l., 2007, p. 32.
[1588] A. M. Bonanno, *O Projecto Insurreccional*, p. 17.

tecnologias é impossível [e, p]or isso[, o] que resta fazer é destruí-las – atacar, agora, não no futuro, não quando o projecto for completado"[1589].

Mas a maioria das pessoas – as que *realmente* contam ou, pelo menos, *têm contado* – situam-se em correntes de pensamento muito diferentes; designadamente, naquelas correntes ideológicas que *lamentam* o facto de "o séc. XX [ter permitido] a edificação de modernas Sociedades complexas, dotadas de uma pluralidade de discursos sociais, éticos, morais e políticos[, e de o desenvolvimento da democracia ter ocorrido em coexistência] com esse modelo plural e complexo de discursos, enveredando algumas vezes por uma postura de tendencial neutralidade axiológica do poder"[1590].

– *Poderia ter sido de outra maneira?*

Poder, podia, mas é completamente impossível saber qual teria sido o resultado.

V. A *todas* as pessoas é preciso responder:

– Somos mais avançados que os nossos antecessores; temos a capacidade para elaborar e colocar em prática teorias e estratégias organizacionais que são a soma de todas as experiências do passado;

– Nos domínios da forma de governo, também *não há alternativa*. Temos de *progredir*. É certo que "o progresso histórico [é um] processo arriscado, incerto, sujeito a experiências e a erros. No entanto, é orientado para um aumento de potência, para uma *abertura dos possíveis* que tanto passa pelo aperfeiçoamento das técnicas e pela acumulação dos conhecimentos quanto pelos avanços morais, jurídicos e políticos da emancipação humana. O progresso não consegue saber para onde vai, mas tem todo o interesse em saber o que faz: é exploratório. Não nos encaminha até um «bem» predefinido desde sempre, [mas] abre (…) um campo mais vasto, simultaneamente, ao «bem», e ao «mal» e às discussões e aos conflitos no sentido de determinar aquilo que é bom e aquilo que é mal. É precisamente por ser um progresso da *liberdade* que roça continuamente o caos e a catástrofe"[1591]; e

– Os que rejeitam esta interpretação encontram-se do outro lado da realidade, que é, por definição, *evolução* – na História, no progresso, e na Ciência[1592]. Os que impedem a evolução, não são senão anti-históricos, anti-progressistas e anti-científicos[1593] e, em coerência consigo próprios, não poderão pretender mais do que ser tratados dessa forma.

[1589] *Idem, Ibidem*, p. 39.
[1590] Paulo Otero, *Instituições*, Vol. I, p. 472.
[1591] Pierre Lévy, ob. cit., pp. 19 e 20.
[1592] Cfr., A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, p. 35.
[1593] *Idem, Ibidem*, p. 35.

Não se pense, portanto, que tais respostas partem da projecção de um qualquer modelo absolutamente utópico, talhado para descrever umas quantas visões delirantes ou inócuas[1594]. Pelo contrário. Também somos da opinião que, numa *perspectiva teórica – e é disso que se trata aqui –* é preferível suscitar o apreço e a irritação de algumas pessoas do que enfadar todas[1595].

VI. No modelo de forma de governo em vigor, as pessoas que governam utilizam vários meios tácticos, designadamente o Estado e o Direito, em estratégias devidamente articuladas – v. g., as da *produção* e do *consumo* da *felicidade* e do *medo* – que visam, entre outros, o objectivo de manterem as pessoas que não governam afastadas da participação nos assuntos da *polis* que verdadeiramente importam.

Detenhamo-nos nestes dois exemplos:

– A estratégia da *produção e do consumo da felicidade* traduz "um processo pelo qual a felicidade é empacotada como mercadoria para ser comprada e vendida a quem der mais. Num país [como os EUA,] com (…) altas taxas de depressão, a «cultura da felicidade» adquiriu novas dimensões. As pessoas agora estão sob pressão para serem felizes e terem um aspecto feliz e existem inúmeros livros de auto-ajuda que prometem a garantia de felicidade em curtas e fáceis lições"[1596]. Por isso mesmo, "procuram a satisfação no consumismo – aqueles que possuem poder de compra para tal, claro está –, [ao mesmo tempo que promovem um género] de «indivíduo que já não é mais o indivíduo da Sociedade democrática ou de uma Sociedade em que se pode lutar por mais liberdade, mas antes um género de indivíduo privatizado, fechado no seu pequeno mundo pessoal e que se tornou cínico em relação à Política»"[1597].

– A estratégia da *produção e do consumo do medo*, por sua vez, procura desviar a atenção do colectivo para o individual, da segurança colectiva para a segurança individual. A segurança pessoal torna-se assim uma preocupação central, afastando a atenção das questões reais e importantes como as raízes das causas do aumento da violência, da pobreza, do desemprego e a deterioração de tudo o que é público, entre outras (…). A autoridade do Estado desvia o foco para a erradicação do terrorismo, reduzindo questões económicas, sociais e políticas ao conceito de «protecção». O aparelho repressivo, como o exército ou a polícia, adquirem agora posição central no palco a um nível ideológico e material"[1598].

E *um* dos resultados a que se chega com ambas as estratégias este: "a Política torna-se cada vez mais irrelevante para a vida das pessoas à medida que é reduzida ao

[1594] Cfr., *supra*, n.º 122.
[1595] Cfr., A. Arblaster, ob. cit., p. 7.
[1596] C. Castoriadis, *De l´Autonomie en Politique*, *in* Le Monde Diplomatique, s. l., Fevereiro,1998, p. 23, *apud* Panayota Gounari, ob. cit., p.106.
[1597] Panayota Gounari, ob. cit., p. 100.
[1598] Panayota Gounari, ob. cit., pp. 67 e 68.

acto de votar de quatro em quatro anos, num ritual em que cada fez menos pessoas acreditam"[1599].

VII. Num cenário como este, o consenso constrói-se em torno do medo; e uma estratégia central da anti-política[1600] do medo fecha as portas à Política, ao mesmo tempo que reproduz a anti-política que mantém o estado de heteronomia[1601].

– *Como?*

Através *da cultura do medo*.

A cultura do medo nos EUA manifesta-se ideológica, material e discursivamente, utilizando o "discurso anti-político do medo como veículo de transmissão. O medo gera a anti-política porque cerra o espaço necessário à Política. Os espaços públicos tornam-se perigosos e violentos, o fantasma da agressão assombra todos em toda a parte. Sentimo-nos seguros em casa, atrás de portas fechadas com duas ou três fechaduras, em condomínios fechados, e pagando a companhias e segurança privadas para se ter alarmes em casa. É exactamente assim que a anti-política do medo desvia atenção do público para o privado, do social para o individual, e transforma responsabilidades partilhadas em medos partilhados"[1602].

O que alguns Autores procuram demonstrar nesta matéria é o seguinte: sem um contra-discurso sério à retórica do discurso do medo; à noção *TINA*; e ao apelo a um maior consumo, mais privatizações e menos controlo do Estado, o resultado que obtemos é o aprisionamento das pessoas em individualidades que bloqueiam a dissidência e a luta pelo colectivo[1603].

– *Que dizer?*

Que o problema que temos de resolver não passa por inventar "um contra-discurso sério à retórica [da] noção *TINA*". Pelo contrário. A questão é saber *como* é que as pessoas que não governam podem utilizar a seu favor – v. g., a partir da noção *TINA* – o seu próprio "aprisionamento (…) em individualidades", de modo a conseguirem desbloquear "a dissidência e a luta pelo colectivo".

[1599] Panayota Gounari, ob. cit.
[1600] Segundo Panayota Gounari, ob. cit., p. 55, "a anti-política refere-se a um processo e a um regime que fecha o universo da Política, apoia o estado da heteronomia, reforça o desempenho cívico, enquanto promove uma agenda política conservadora que na realidade acaba por erradicar toda a Política".
[1601] Cfr., *Idem*, *Ibidem*, pp. 85 e 86.
[1602] Panayota Gounari, ob. cit., p. 71.
[1603] Cfr., Panayota Gounari, ob. cit., p. 74.

VIII. Vejamos, a propósito do valor essencial da *liberdade*, o que pretendemos dizer com isto.

Nas palavras de H. Marcuse[1604], "a racionalidade tecnológica no seu melhor cria «uma falta de liberdade democrática confortável, suave e razoável»".

Com efeito, a ideia de que nas Sociedades neoliberais, tudo o que existe – e até o que não existe – é sempre, de alguma maneira, uma simples mercadoria, conduziu a uma situação "de «não liberdade» – um regime de heteronomia através do qual as leis e as instituições são impostas pela ordem do mercado. A Economia dita as suas regras à Sociedade em vez de ser a Sociedade a fazer as regras e [a estabelecer as] condições [de funcionamento dos] mercados"[1605].

Ora, "como observa cinicamente H. Marcuse[1606] [,] «a perda de liberdade política e económica que foi a verdadeira conquista dos últimos dois séculos poderá parecer um leve dano num Estado capaz de tornar a vida administrativa segura e confortável. Se os indivíduos estão satisfeitos ao ponto de sentirem felicidade com os bens e serviços herdados da Administração, por que razão deveriam insistir em instituições diferentes para uma diferente produção de bens e serviços? E se os indivíduos estiverem pré-condicionados de modo a que os bens que os satisfazem incluam também pensamentos, sentimentos, aspirações, por que motivo aspirariam a pensar, sentir e imaginar por si próprios?»"[1607].

Na verdade, *talvez* seja precisamente "aí (…), que está o segredo da felicidade e da virtude: *gostar* daquilo que se é obrigado a fazer. Tal é o fim de todo o condicionamento: fazer as pessoas apreciar o destino social a que não podem escapar"[1608].

Convenhamos, que nada disso é particularmente difícil, desde que, evidentemente, sejam colocados à disposição das pessoas, os bens e os serviços susceptíveis de satisfazerem, designadamente as suas necessidades bem-estar. Sim, sem dúvida: não só é o mais cómodo, como evita muitos aborrecimentos.

– Mas, e se o Estado de bem-estar falha?

Rectius:

– E se a elite das pessoas que governam, não tomaram as decisões necessárias e/ou convenientes para a prossecução deste fim do Estado nem, tão-pouco –

[1604] H. Marcuse *One Dimensional Man*, Boston, 1964, p. 1, *apud* Panayota Gounari, ob. cit., p. 70.
[1605] Panayota Gounari, ob. cit., p. 105.
[1606] H. Marcuse *One Dimensional Man*, p. 50, *apud* Panayota Gounari, ob. cit., p. 85.
[1607] Panayota Gounari, ob. cit., p. 85.
[1608] Aldous Huxley, ob. cit., p. 30.

designadamente em razão da existência de interacções sistémicas –, dos fins de segurança e/ou de justiça?[1609] *Que fazer?*

E, simultaneamente:

– *Que fazer dessas elites?*[1610].

IX. No tempo em que *a foice cortava e o martelo esmagava*, a defesa do Ocidente na *frente interna*[1611] assentou, em larga medida, na implementação do modelo do *Welfare State*[1612]. Um modelo que – em abono da verdade –, "rolou com relativa eficácia, nos países centrais do capitalismo, durante cerca de um par de décadas"[1613].

Com efeito, "a institucionalização dos programas de assistência social originou a institucionalização dos conflitos de classe (…), levando os trabalhadores a aceitar a legitimidade do capitalismo em troca de benefícios materiais, o que aumentou a produtividade e garantiu a harmonia social, através da socialização de uma série de despesas, com vantagem para os capitalistas"[1614].

Nos anos 70 do séc. XX, porém, "começaram a perceber-se os limites da sustentabilidade desse pacote económico, social, cultural e político. Entre outros aspectos, a primeira crise petrolífera – em 1973 – faz perceber que energia e matérias-primas são bens escassos e que o desenvolvimento assente no crescimento económico industrial se confrontava com limites de sustentabilidade e também gerava consequências nefastas" [1615] em vários domínios como, p. ex., nos do *sistema ecológico*[1616].

A partir da segunda metade "anos 70 até ao inicio dos anos 80, a indústria nos principais países capitalistas [entrou] em crise (…). As lutas lideradas pelos sindicatos, assim como as do proletariado em geral (especialmente nas suas manifestações mais

[1609] Cfr., *supra*, n.º 26.3, I.
[1610] Cfr., *infra*, Cap. IV, *passim*.
[1611] Na frente *externa*, contou principalmente com a OTAN.
[1612] Numa caracterização sumária, podemos dizer que "a ordem política, social e económica do segundo pós-guerra foi marcada por um amplo consenso em torno das virtudes e vantagens do Estado de bem-estar liberal democrático (*Welfare State*), que apostou decididamente na protecção social dos mais desfavorecidos e na melhoria das condições materiais de vida dos cidadãos, através de uma distribuição mais justa da riqueza e de um esforço da concertação social, implicando os trabalhadores e seus representantes na definição das políticas públicas de cariz económico e diminuindo, em consequência, a conflitualidade e animosidade políticas e sociais. Por seu turno os acordos constitucionais (…) contribuíram também para a criação de um clima de estabilidade e segurança, indispensáveis para assegurar o crescimento económico". M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 229.
[1613] D. Della Porta, ob. cit., p. 66.
[1614] *Idem, Ibidem*.
[1615] José J. Barreirros, ob. cit., pp. 140 e 141.
[1616] Cfr., *supra*, n.º 10, I.

violentas, sob a liderança das várias estruturas revolucionárias da classe operária), conduziram a um aumento nos custos de produção (…) em relação aos lucros do capital. Incapaz de se ajustar, faltando-lhe a força para reduzir drasticamente os custos de produção e dos salários, parecia que todo o sistema se estava a encaminhar para o seu colapso natural" [1617] . Mas simultaneamente, teve início uma profunda "reflexão estratégica à procura de nova[s] saída[s] que [permitissem] recompor a viabilidade do modelo, superando as fragilidades e ineficiências demonstradas na fase anterior"[1618].

É por isso, que "a segunda metade dos anos 70 e os anos 80, particularmente no seu início, [foram também] um momento de intensificação na procura de alternativas. [Existiam várias caminhos de saída]. Sublinhem-se, entre outros (…), o despontar com mais intensidade, de preocupações ecológicas e ambientais, da reciclagem de resíduos, das biotecnologias, o reforço da terciarização da Economia e da automação industrial, e uma forte aposta na inovação nas TIC e na construção de um sector industrial estratégico nelas assente"[1619]/[1620]. De resto, é precisamente neste quadro complexo, "que ganha corpo a opção de operacionalizar uma «Sociedade da informação», para alguns também «de conhecimento», que se constitui como móbil e impulso à inovação e mutação social das décadas subsequentes"[1621].

Em face do exposto, é preciso reconhecer que "o capital muitas vezes inventa soluções geniais. Então a paz social atinge-nos. O silêncio do cemitério. A ilusão espalha-se de tal maneira que o espectáculo absorve quase todas as forças disponíveis. Nem um som"[1622].

Simplesmente, a *ilusão* não durou muito tempo: "o declínio e, depois, o desmoronamento do *socialismo real*[1623] foram interpretados como um sinal verde para retornar a um capitalismo irrestrito, cujos sucessos se medem pela progressão dos

[1617] A. M. Bonanno, *O Projecto Insurreccional*, pp. 13 e 14.
[1618] José J. Barreirros, ob. cit., pp. 140 e 141.
[1619] *Idem, Ibidem.*
[1620] Nas palavras de A. M. Bonanno, *O Projecto Insurreccional*, pp. 13 e 14, "os sectores de produção primário e secundário (…) estavam em declínio, com a consequente redução do emprego. O sector terciário (serviços) expandiu-se em enormes proporções, absorvendo alguma da força de trabalho dispensada, atenuando assim a reacção social violenta que o capitalismo temia (…). Resumindo, os tão temidos motins e revoluções não aconteceram. Não houve nenhuma pressão insuportável do exército de reserva do proletariado. Em vez disso, tudo se adaptou calmamente às mudanças nas estruturas de produção. A indústria pesada substituiu as velhas fábricas com fábricas robotizadas, capazes de atingir níveis de flexibilidade até aí inimagináveis, e baixos níveis de investimento. Os custos de produção baixaram sem que isso levasse a uma queda na procura, porque o sector dos serviços aguentou (…), assegurando níveis de lucro que eram suficientes para fazer inchar o sistema capitalista como um todo. A maioria dos trabalhadores despedidos conseguiu descobrir maneira de se safar no flexível e permissivo mundo novo capitalista".
[1621] José J. Barreirros, ob. cit., pp. 140 e 141.
[1622] A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, p. 15.
[1623] *Itálico* nosso.

índices de valores da Bolsa e pelo volume dos lucros, e não pela criação de empregos" [1624].

Nesse sentido, foram decretadas "regras drásticas de ajuste dos equilíbrios macroeconómicos e monetários e de liberalização da Economia (…) pelo FMI e pelo BM a fim de proteger os interesses dos credores dos países endividados. Embora o FMI e o BM disso se defendam, as políticas de austeridade impuseram pesados sacrifícios às classes sociais mais desfavorecidas (…). Sob o pretexto de combater os excessos do estatismo, a desregulação, a privatização e a austeridade orçament[al] foram utilizadas para reduzir o campo de acção dos Estados e reforçar a posição das grandes empresas nacionais e estrangeiras"[1625].

E o descalabro continuou *noutras frentes*, com Guy Hermet – já em 1997 – a chamar a atenção para que a crise económica da década de 1990 ter feito "acelerar a revelação de que este Estado-providência e a democracia social atingiram os limites da capacidade de redistribuição material, e que, ao ritmo do crescimento presente das despesas da educação, da saúde ou do pagamento das reformas, estas em breve iriam absorver a totalidade dos recursos dos países da Europa Ocidental"[1626].

E *hoje* – como efeito das diversas crises económicas e financeiras que ocorrem desde 2008 –, precisamente "no momento em que mais precisamos dele, o Estado-protector (*Welfare State*) é levado ao banco dos réus e até parcialmente desmantelado sob o pretexto de custos excessivos, das complicações d[a] sua burocracia e da suposta eficiência das fórmulas substitutivas que postulam a comercialização dos serviços sociais. Não há dúvida de que as modalidades de funcionamento dos Estados protectores devem mudar. Não se deve esquecer, porém, que constituem a única contribuição realmente positiva que a Europa tem dado ao mundo, neste [séc.] XX, fruto de um século e meio de lutas sociais, assim como de competição com o socialismo real, na época em que ele tinha ainda credibilidade em importante parecia da opinião pública Ocidental"[1627].

X. Em face do exposto, quando D. Della Porta[1628] diz que Ulrich Beck afirma que "o capitalismo global quebrou a aliança consolidada historicamente entre o capitalismo, Estado do bem-estar e democracia", isto significa *exactamente* o quê? Uma constatação meramente *conclusiva?*

– *Que responder?*

[1624] Ignacy Sachs, *Em Busca de novas estratégias de desenvolvimento*, *in* Estudos Avançados, 9 (25), 1995, p. 38.
[1625] *Idem, Ibidem*.
[1626] Guy Hermet, ob. cit., p. 63.
[1627] Ignacy Sachs, ob. cit., pp. 34 e 35.
[1628] D. Della Porta, ob. cit., p. 265.

A primeira resposta pode ser formulada em termos científicos ou não.

– No primeiro sentido *dizemos*: um processo de natureza revolucionária passa por etapas[1629] – *o desafio do crescimento*[1630]; *a vontade de mudança*[1631]; *o imobilismo do antigo regime*[1632]; e *o início da revolução*[1633]; e

– No segundo sentido *há quem diga*: "a cortina ergue-se em situações imprevistas. A máquina capitalista começa a vacilar (…). De tempos a tempos a Política toma a dianteira (…). O envolvimento revolucionário é redescoberto"[1634].

De seguida e sucessivamente, podemos ainda afirmar, nomeadamente o seguinte:

[1629] Cfr., A. Sousa Lara, *Ciências Políticas*, pp. 354 e 355.

[1630] O Autor *ibidem* observa que, segundo Philippe Mottu, em *Revolutions Politiques et Revolution de l´Homme*, a evolução histórica tem demonstrado que, "em todas as gerações, a natureza e o progresso tecnológico e científico põem novos desafios que as estruturas sociais não acompanham. A origem da revolução começa na incapacidade da classe dirigente do regime estabelecido para encontrar uma resposta adequada a tal desafio de crescimento. O crescimento demográfico, as dificuldades financeiras gerais, a incapacidade reformista do Governo são as causas fundamentais da ruptura".

[1631] Nesse contexto, desde que exista "um grupo social empenhado no projecto revolucionário[, então este terá de começar por] desenvolver, primeiramente, um intenso trabalho de propaganda Da sua incapacidade de organização e de formação de uma frente comum resulta a continuidade do regime que todas querem abater. A intelectualidade desempenha um papel muito importante na doutrinação conducente a uma vontade de mudança. Contam nessa tarefa, com dois preciosos colaboradores: a frustração comummente sentida por grandes camadas sociais e a facilidade de criticar a classe dirigente de um país. Finalmente é indispensável uma minoria com um projecto revolucionário, determinada, devota e comprometida nos seus propósitos". *Idem, Ibidem*. É precisamente nestas ocasiões "que emergem grupos mais ou menos organizados que se propõem agir em ordem à ampliação d[a] gestão do poder político a sectores excluídos ou marginalizados, [e] que propõem uma estruturação política e social diferente e inovadora para a Sociedade". Arnaldo M. A. Gonçalves, ob. cit., p. 15.

[1632] Depois, "perante a pressão dos revolucionários o regime atacado divide-se entre os partidários das reformas e os imobilistas, defensores do que está. Cria-se a divisão e a confusão no próprio bloco no poder. Logo que a classe dirigente de um país começa a pôr em dúvida a legitimidade da sua própria existência, que, com ou sem fundamento, o poder e os privilégios que ela detém são injustos, ela tem poucas hipóteses de resistir com êxito aos ataques dirigidos contra a sua posição social, económica ou política. Um dos sinais da incapacidade de uma classe dirigente de governar é a ausência de talentos no momento da crise". A. Sousa Lara, *Ciências Políticas*, pp. 354 e 355.

[1633] Por último, "nos anos que precedem imediatamente o início da revolução, o ritmo dos protestos contra o Governo aumenta, bem como a propaganda revolucionária. O Governo mostra-se incapaz de suprimir essas manifestações de força revolucionárias. Só depois do Golpe é que se pode perceber que um incidente foi o ponto de ruptura da avalanche revolucionária. O ponto de ruptura concretiza-se na liquidação do regime antigo e a sua substituição por outro radicalmente novo. Aparecem, então, conselhos, reuniões que, de modo espontâneo, dão forma a sentimentos e reivindicações populares por intermédio de delegados. A propaganda, a doutrinação ideológica e a falta de convicção do *establishment* podem fazer passar regimentos inteiros «de um campo para outro sem que um tiro seja dado»". *Idem, Ibidem*.

[1634] A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, p. 15.

– Que a multidão *pode* apropriar-se "das palavras «Estado» (…) e (…) «lei» (…) e atirar à cara dos tiranos: «o vosso Estado não é mais do que uma máfia! A vossa pretensa lei só encobre as vossas iniquidades! Nós almejamos (…) outro Estado (…) outra lei (…)!»"[1635]/[1636];

– Que *compreendemos* perfeitamente que as pessoas que governam, lancem mão, nomeadamente da política do medo para manterem a lei e a ordem que lhes convém. Como também *compreendemos* – até com a mesma facilidade –, que algumas das pessoas que não governam já tenham optado, em razão da sua própria sobrevivência, por fazerem exactamente o mesmo;

– Que, a partir *desse* ponto de vista, tem necessariamente de existir uma *simetria* no que respeita a provocar o medo no inimigo, embora tenha de haver, também forçosamente, uma *assimetria* nalguns dos *meios tácticos* utilizados para esse efeito; e

– Que *todas* as pessoas participam – *de uma qualquer maneira* – na *formatação* de *um novo tipo de Estado* para o próximo período da História e que, por isso mesmo, aqueles que *ainda* puderem escolher de que lado têm vontade e/ou interesse em ficarem, deverão procurar abrigo numa das *duas* trincheiras, para não permanecerem desprotegidos na *terra de ninguém*.

XI. À ideia de instituir uma forma de governo com base nas teorias da *soberania nacional*, da *representação política* e da *separação de poderes*[1637], rapidamente se contrapôs a ideia de era preciso combatê-la[1638] e destrui-la. Em decorrência, o governo representativo clássico ou liberal primeiro[1639], e a democracia representativa depois[1640], foram alvo de ataques contínuos. Não é de estranhar, portanto, que o número dos objectivos propostos, das estratégias definidas e dos meios tácticos utilizados para levar de vencida essas formas de governo seja *relativamente* considerável e a respectiva qualidade *bastante* variável[1641].

[1635] Pierre Lévy, ob. cit., p. 175.

[1636] Cfr., *infra*, n.º 155, VII.

[1637] Cfr., *supra*, n.º 50.1.

[1638] Nesse sentido, logo em 1762, J. J. Rousseau, ob. cit., p. 111, escrevia: "A soberania não pode ser representada, porque não consente alienação, consiste essencialmente na vontade geral e a vontade não tem representantes; ou é ela ou não é; não há meio-termo. Os deputados do povo não são nem podem ser seus representantes, não são mais do que elementos de uma comissão e nada podem concluir em definitivo. Toda a lei que o povo, pessoalmente, não ratifique, deve ser anulada; nunca será uma lei. O povo inglês julga ser livre mas está muito enganado; só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; logo que são eleitos, passa a ser escravo e nada é. Nos breves momentos em que goza de liberdade, faz tão mau uso dela, que bem merece perdê-la".

[1639] Cfr., *supra*, n.º 50.2.

[1640] Cfr., *supra*, n.º 51.1.

[1641] Como diz A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, p.43, podem-se encontrar "centenas de teorias empilhadas em livros, panfletos e jornais revolucionários. Devemos fazer isto, fazer aquilo, ver as coisas da maneira que este disse ou que aquela disse, pois eles são os verdadeiros intérpretes deste ou daquela do passado, aquele/as em letras maiúsculas que preenchem os sufocantes volumes dos clássicos".

Em todo o caso, com maior ou menor êxito, o certo é que a opção pela representação política foi vencendo ao longo do tempo os confrontos que lhe foram impostos ou que ela própria provocou. E de tal modo, que a forma de governo democrática representativa é, indiscutivelmente, *a* forma de governo dos últimos vinte e cinco anos. Com efeito, tendo em vista o saldo final dos principais confrontos *ideológicos* do séc. XX, podemos concluir que a democracia representativa *absorveu* uma parte da DSI, do socialismo reformista e da tecnocracia; com o auxílio do comunismo, *destruiu* o fascismo e o nacional-socialismo; e, por fim, fez *implodir* o comunismo.

Como é que – pergunta Horst Dippel[1642] –, no decurso de mais de duzentos anos, a representação política se impôs universalmente? Foram avançadas várias explicações que não vamos aqui poder analisar[1643]. Mas, *em abstracto*, a nossa explicação é esta: uma vez que não é possível atribuir tais êxitos à Providência, temos de concluir que esta forma de governo foi promovida, ao longo do tempo, por várias gerações de pessoas que, na maior parte dos casos, lograram delinear as estratégias, utilizar os meios tácticos e tomar as decisões mais eficazes para atingirem os objectivos que estabeleceram, à custa, naturalmente, do maior ou menor fracasso dos seus opositores.

Mas postas as coisas nestes termos, e ainda que – como mera hipótese académica – nos *falecesse a razão* para procurar uma fórmula para a combater, certamente *sobreviveria a convicção* de que desafiar os vencedores de tantas batalhas constituiria, só por si, um motivo de natureza *técnica* mais do que suficiente para o fazermos. De resto, como afirma *candidamente* E. Burke – um Autor clássico, muito do agrado dos cultores da democracia representativa contemporânea – "«aquele que luta contra nós fortalece a nossa coragem e aperfeiçoa o nosso engenho. O nosso adversário é nosso aliado»"[1644].

Não pensamos outra coisa.

XII. Isto não significa – claro está –, que façamos a apologia de uma "total «desconstrução»"[1645] da forma de governo em vigor, concretamente da sua vertente

[1642] Horst Dippel, *História do Constitucionalismo Moderno. Novas Perspectivas*, FCG, Lisboa, 2007, p. VII.

[1643] A explicação proposta, designadamente por Bernard Manin, ob. cit., p 242, é a seguinte: no fundo, a representação política – sob as formas ideais típicas do Parlamentarismo, da Democracia de partidos e da Democracia de "audiência" – passou por uma série de *metamorfoses* que podemos observar "a la luz de (…) cuatro principios[:] la elección de representantes a intervalos regulares, la independência parcial de los representantes, la liberdad da la opinión pública y la toma de decisiones tras el proceso de la discusión. Tales principios no dejaron de actuar en ningún momento". Nesse sentido, o Autor analisa e compara o modo como os referidos princípios foram sucesivamente postos em prática. Cfr., *Idem, ibídem*, pp. 248 e ss.

[1644] E. Burke, s. o. i., *apud*., Kenneth Minogue, ob. cit, p. 91.

[1645] Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 67.

democrática representativa. Significa – apenas –, que é necessário proceder a *algumas* reformulações em *alguns* dos respectivos alicerces institucionais, porque se essas instituições não fornecerem os conteúdos alternativos que permitam a articulação com a denominada *"subpolítica"* ou, dito de outra maneira, se os respectivos conteúdos não estiverem disponíveis no *período de transição*, terá certamente início uma fuga (em razão da necessidade de um ponto de referência na Sociedade) para a simulação de antigas certezas da primeira modernidade, designadamente as de natureza fascista, que já demonstraram, na prática, o seu fracasso[1646].

Não tencionamos, portanto, projectar um qualquer cenário "de revolução, erosão e democracia directa, no qual o papel representativo das organizações políticas irá ser substituído pela intervenção directa dos cidadãos no seu autogoverno. Esta visão também tem apoiantes na esfera política, especialmente entre partidos ou candidatos anti-sistema"[1647], mas não é, definitivamente, a nossa maneira de ver as coisas. Pelo contrário. O que pensamos é que tem *necessariamente de existir uma ordem*; e que no *séc. XXI*, a institucionalização de *uma qualquer nova ordem* para disciplinar as relações entre os que governam e os que não governam, só poderá fazer algum sentido se for projectada, forjada ou formatada no contexto da *pós-modernidade*[1648].

XIII. No modelo proposto, as *decisões políticas* são tomadas em razão de *objectivos* a atingir, de *estratégias* a observar e de *meios tácticos* a mobilizar e a utilizar[1649].

Em benefício da clareza daquilo que pretendemos demonstrar nas páginas seguintes, vamos inverter *por momentos* esta sequência da exposição, ou seja, *objectivos, estratégias, meios tácticos* e *decisões*.

Nesta outra sequência, partindo das *decisões* para os *meios tácticos*, destes para as *estratégias* e destas para os *objectivos*, temos o seguinte processo de encadeamento: as *decisões políticas* (a decisão que se traduz, v. g., no acto de votar); os *meios tácticos* (os elementos das estruturas do sistema político e do sistema cultural que podem e/ou devem constituir os veículos da formação e da expressão das decisões, v. g., um partido pós-moderno e a concepção e aplicação de *software* específico); as *estratégias* (designadamente, o cumprimento das regras de jogo do Estado de Direito Democrático);

[1646] Cfr., Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 67.

[1647] G. Cardoso, *et al*, *Democracia Digital*, p. 37.

[1648] Cfr., Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 67.

[1649] No domínio da *política de armamentos*, Luigi Bonanante, *Estratégia e Política dos Armamentos*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. I, p. 431, col. 2, refere-se ao *significado* e à *relação* entre estes conceitos, nos seguintes termos: "o uso material de uma arma é (…) a fase final de um complicado processo, iniciado com a definição de um objectivo, [a] determinação da estratégia mais apta a alcançá-lo e [a] escolha dos meios mais eficazes; as armas poderão ser usadas mas, por vezes, bastará que sejam apenas exibidas para se ter a adequação da vontade do adversário ao objectivo prefixado".

e os *objectivo mediato* (a *institucionalização* de *uma* forma de governo *democrática representativa e deliberativa*), e *imediato* (o *controlo e* a *decisão* políticas, no *sentido vertical ascendente*).

Nesse sentido, vamos procurar esboçar as linhas gerais de um modelo de forma de governo para o sistema político, que propõe um *objectivo mediato*, a concretizar por intermédio de *decisões políticas* que, tomadas em conformidade com *objectivos imediatos*, *estratégias* e *meios tácticos*, possa exprimir os *valores essenciais* da *liberdade*, da *igualdade*, da *solidariedade* e da *responsabilidade*, em relação a *todas as pessoas individualmente consideradas*.

Para o efeito – e não procedendo sistematicamente à distinção entre uma perspectiva *estática* e uma perspectiva *dinâmica* –, vamos debruçar-nos, sucessivamente, sobre as *ideias* (Secção I); a *multidão* (Secção II); as *identidades* (Secção III); os *valores essenciais* (Secção IV); os *objectivos* (Secção V); as *estratégias* (Secção VI); os *meios tácticos* (Secção VII) – concretamente um *novo modelo de partido* (Subsecção I) e um *software específico* (Subsecção II) –; e, finalmente, as *decisões políticas* (Secção VIII) – as decisões políticas em *geral* (Subsecção I), e as decisões políticas em *especial* (Subsecção II), que tenham por objecto a *vigilância* (Divisão I) e a *responsabilidade política* (Divisão II) tanto em *geral* (Subdivisão I) como em *especial* (Subdivisão II).

Secção I – As ideias

128. As ideias novas

I. Tendo em atenção alguns dos factos que influenciaram *decisivamente* a direcção tomada nalguns percursos da História, temos admitir que "a essência de qualquer revolução residiu na vitória de uma *ideia nova*: «o segredo do sucesso da Revolução Francesa residiu na proclamação de uma grande ideia; foi às ideias que a Revolução Russa ficou a dever a sua vitória; e não foi senão através de ideias que o fascismo adquiriu o poder para submeter (…) todo um povo a uma das mais vastas transformações jamais levadas a cabo» (…). Uma revolução só é possível no caso de haver uma ideia consciente do seu poder libertador, capaz de mover as forças humanas e, para tal, [se necessário,] recorrer à violência"[1650].

Uma vez que as *velhas ideologias* em competição pela representação democrática deixaram de responder aos anseios de uma parte muito significativa dos cidadãos – especialmente dos cidadãos *instruídos e diferenciados* que então *a mais*[1651] –, é necessário perspectivar a representação democrática dessas vontades e desses

[1650] Marlis Steinert, ob. cit., p. 145. Cfr., Isaiah Berlin, *O Poder das Ideias*, Lisboa, 2006.
[1651] Cfr., *infra*, n.º 132.1.1.

interesses num quadro de competição ideológica *diferente*. Essa diferença coloca-se em vários domínios, designadamente nos da participação política, da clivagem entre a esquerda e a direita, do conteúdo do mandato político-partidário e da efectivação da responsabilidade política de quem governa. Mas, para o efeito, não são necessárias novas ideias. Nestes domínios, já foi tudo inventado. Basta alterar, aqui e ali, num ou noutro ponto, a forma e/ou o conteúdo de algumas instituições em que se traduz a forma de governo em vigor, de acordo com uma estratégia e um objectivo bem definidos, de modo a poder reinseri-las entre as restantes instituições, preservando assim, no essencial, a referida forma de governo.

É certo que, recorrendo aos registos da História, é possível constatar que, "ocasionalmente, a Igreja ou a Universidade censuram as ideias novas durante séculos"[1652]. Nos nossos dias, tal facto já não preocupa tantas pessoas como outrora: "a menos que nos deixemos levar por argumentos de autoridade, um livro não é «bom» por ter sido publicado, uma notícia não é «verdadeira» por ser anunciada na tv, um saber não é «garantido» por ser ensinado na Universidade (…). A verdade não é *logo dada* (por quem?), é a constante aposta de processos abertos e colectivos, de investigação, construção e crítica"[1653].

II. Tomando o pulso às *ideologias de mercado*, A. Sousa Lara[1654] conclui que "o sistema não parece vulnerável por dentro[, *sobrevivendo*] airosamente às crises ondulatórias dos ciclos normais que afectam a Economia e a Sociedade, com fórmulas de renovação na continuidade, legitimadas pelo sufrágio universal".

Somos da mesma opinião. O sistema *não parece* vulnerável por dentro. Mas, sê-lo-á? Pensamos que sim. O que é preciso é percorrer a *blindagem* dessas "fórmulas de renovação na continuidade", até encontrar o *calcanhar de Aquiles, um* ponto fraco na *forma de governo* do sistema político, de modo a que a multidão, seguindo uma estratégia conforme às regras do jogo do Estado de Direito Democrático[1655], possa *entrar* no núcleo do aparelho de poder do Estado[1656]. Depois, uma vez no seu interior, logo se verá se "apenas pela renovação permanente pode um sistema evitar a sua revolução periódica"[1657].

[1652] Pierre Lévy, ob. cit., p. 61.

[1653] *Idem, Ibidem*.

[1654] A. Sousa Lara, *Ciências Políticas*, p. 632.

[1655] Cfr., *infra*, n.º 147

[1656] É esse "o trabalho de um ser humano empenhado, de um cidadão activo[:] redemoinhar em redor de questões, exaustivamente, até as paredes do nosso sólido, monolítico e palpável mundo começarem a partir-se, a fracturar-se. Isto é, até existirem fissuras que rompam com a continuidade e o consenso, particularmente quando o consenso significa a criação e a perpetuação das (…) estruturas de domesticação (…). A criação de fissuras é imperativa para a emergência de uma democracia vibrante". Panayota Gounari, ob. cit., p. 91".

[1657] Nuno P. Monteiro, ob. cit., p. 85.

Não se trata, portanto, de procurar um ponto fraco no *Estado*, como é próprio, designadamente do terrorismo tradicional e moderno[1658] nem, como recentemente alguns outros pretenderam *ingenuamente*, um ponto vulnerável nas estruturas do *sistema económico e/ou financeiro*[1659].

129. A teorização e a concretização

I. É preciso começar por demonstrar que as ideias são consistentes de um ponto de vista *teórico*; que podem ser desenvolvidas numa *boa* teoria. E "uma boa teoria não é apenas aquela que é válida. Também é aquela que é *frutuosa*, na medida em que gera novas ideias e estimula investigações posteriores"[1660]. Assim, p. ex., a teoria de K. Marx, alicerçada num conjunto articulado de concepções alternativas acerca de alguns dos quadros fundamentais do pensamento na Filosofia[1661], na Economia e na História

[1658] Não se conhecem excepções ao "*princípio da insuficiência dos sistemas de polícia* para garantir a segurança do Estado". A. Sousa Lara, *Ciências Políticas*, p. 325. De resto, essa insuficiência tem aumentado muito nos últimos anos. No início do séc. XX, podia dizer-se que "os pontos fracos do Estado moderno eram, entre outros, "as centrais eléctricas, as estações ferroviárias, antenas radiotelegráficas". *Idem, Ibidem*. Em decorrência, logo se concluía que "o Governo, para fazer frente a uma tentativa sediciosa, deve defender estes pontos como os da sede do Poder, pois eles serão igualmente alvo dos revoltosos". (*Idem, Ibidem*). Nos nossos dias, porém, o número e a natureza destes alvos *generalizaram-se*; uma *qualquer* pessoa, um *qualquer* local, podem, por si sós, constituir um *alvo*. Por isso, a "*identificação dos pontos fracos do Estado*" (*Idem, Ibidem*), não constitui uma tarefa muito difícil: são as *pessoas* e as *coisas*; através de ambas, atingem-se os *símbolos*. Alguns alvos são já considerados *clássicos*. No que respeita às *pessoas*, os alvos mais óbvios são as que ocupam os lugares de topo das várias sedes do poder, v. g., as que são titulares dos órgãos de soberania do Estado. No que lhes diz respeito, é necessário ponderar continuamente o produto da articulação de três ideias fundamentais: "que nenhuma blindagem de automóvel é à prova de bomba (…), sempre haverá uma lança para uma couraça, sempre haverá uma bomba para uma blindagem" (José Saramago, ob. cit., p. 87); que "os assassínios (…) que são consequência de uma resolução obstinada, não podem ser evitados pelo príncipe, porque qualquer homem a quem não importe morrer os pode perpetrar" (N. Maquiavel, ob. cit., p. 106); e que "o príncipe não tem de recear muito tal crime, que não sucede com frequência" (*Idem, Ibidem*). Quanto às *coisas*, os alvos principais são, v. g., as estações de caminho de ferro, os aeroportos internacionais. Outros alvos, porém, são mais *recentes*; é o que se verifica, designadamente com os túneis do metropolitano, a rede pública de abastecimento de água potável e os laboratórios e as fábricas da indústria química.

[1659] Neste sentido, A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, pp. 32 e 33, considera que "o mecanismo (…) tem que ser quebrado através da entrada no domínio do capital, nos seus centros de comando, [no] próprio núcleo de produção". Na mesma linha de raciocínio, Pierre Lévy, ob. cit., p. 140, observa que "uma (…) viragem no militantismo ecologista consiste em utilizar os mecanismos próprios do capitalismo (e, nomeadamente, o poder das assembleias de accionistas e dos conselhos de administração das grandes firmas) para inflectir a política ambiental das multinacionais. A *Greenpeace* investiu recentemente uma parte do seu dinheiro em acções da *Shell*!"

– *Que dizer?*

Que *salvo melhores resultados*, o que nos parece é isto: é necessário *começar* por *tentar entrar* e *permanecer* nas sedes do poder *real* da forma de governo do sistema político para, então *depois*, procurar as vias de acesso para as estruturas dos sistemas económico e financeiro.

[1660] A. Giddens, ob. cit., p. 668, col. 1.

[1661] Assim, v. g., o *materialismo dialéctico* de K. Marx resulta de uma profunda revisão do *idealismo dialéctico* de Hegel e do *materialismo metafísico* ou *não dialéctico* de Ludwig Feuerbach.

"foi muito bem sucedida neste aspecto, fornecendo [o] ponto de partida para uma série de investigações e teorias posteriores"[1662].

II. Mas isso, por si só, não chega. Assim, p. ex., para que algumas das ideias de K. Marx pudessem *sair do papel* – não atabalhoadamente como em 1848, mas de forma *eficaz* como em 1917 –, foi necessário que surgissem Lenine e L. Trotski[1663].

Isto quer dizer, portanto, que *todas as ideias* – concretamente as que aqui vamos expor – têm de ser *exequíveis* – i. é, têm de ser *susceptíveis* de poderem ser aplicadas à *prática*. De *início*, na esfera ou no plano da *Sociedade*. *Depois*, na esfera de uma estrutura personalizada que tem de ser, necessariamente, *um novo modelo de partido*. E, *por fim*, no plano do *Estado*[1664]. E as ideias, consoante os *planos ou níveis em que são pensadas*, tem que ser *concretizáveis*, através das *decisões políticas* que forem mais *adequadas*[1665].

Mas as ideias, por si sós, não podem governar. As ideias não dispõem de vontade; não possuem interesses; não conseguem agir. No *terreno*, o combate acerca da forma de governo, a luta entre quem governa e que não governa, não pode ser uma luta de ideias. No campo de batalha, isso não existe. Dito de outro modo, o confronto acerca da melhor forma de governo terá que ser, necessariamente, um confronto pessoal.

III. Um dos maiores inimigos "do movimento revolucionário [é a] incompreensão[, a] recusa de ver as novas condições do conflito[, a] insistência em impor modelos do passado[1666]", de modo a tentar obter através deles, apenas, a substituição de algumas partes decadentes da forma de governo em vigor[1667].

O que se verifica, porém, é que "a ignorância da nova realidade revolucionária está a conduzir a uma falta de consciência teórica e estratégica da capacidade revolucionária [das pessoas]. Não basta dizer [v. g.,] que há inimigos tão à mão que é

[1662] A. Giddens, *Ibidem*.

[1663] Isto significa, que é necessário distinguir "o marxismo, como metodologia e teoria, do leninismo, que é uma doutrina para a acção e para a implantação do sovietismo". Adriano Moreira, *O Novíssimo Príncipe*, p. 65.

[1664] Cfr., *infra*, n.º 156 e ss.

[1665] Cfr., *infra*, n.º 160 e ss.

[1666] A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, p. 33.

[1667] A FGDR foi formulada e projectada em e para Sociedades da primeira modernidade, muito menos complexas do que a Sociedade contemporânea. Os problemas que hoje temos que resolver exigem o domínio de competências técnicas cada vez mais especializadas. Isto quer dizer que as soluções só poderão ser encontradas por especialistas. *Não há alternativa*. Mas isso conduz-nos "a uma perigosa tecnocracia e ao distanciamento em relação a um governo democrático ideal". Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 118. Um dos desafios que o modelo tem de vencer é, primeiro, a institucionalização de *uma* forma de *controlar* o *saber* tecnocrático; depois, *uma* forma de lhe *fixar os objectivos a atingir*; e, finalmente, uma *forma* de o premiar ou sancionar, consoante consiga ou não atingir, os objectivos que lhe tenham sido fixados.

indispensável intervir imediatamente, sem olhar a questões de natureza teórica"[1668]. Na verdade, e em termos gerais, "se precisamos de alguma coisa, não é da dramatização do nosso descontentamento. É de uma teoria que nos ajude a entender o mundo, sem sucumbir à tentação de escamotear a sua complexidade. Só a partir daí poderemos formular formas de exercício do poder que conduzam a uma intervenção social eficaz, coerente e susceptível de seduzir uma maioria, não composta só por pessoas enraivecidas"[1669]. O que é preciso, portanto, é encarar a nova realidade com atenção, de modo a evitar cometer aqueles erros do passado que só favorecem as pessoas que se perpetuam no poder.

Na verdade, não podem subsistir quaisquer dúvidas razoáveis acerca do facto de que vivemos "num momento em que os grandes modelos sociopolíticos e tecnológico-políticos foram [suspensos], interrompidos ou descontinuados[; que existe a esse respeito como que] uma orfandade[, e seguramente] uma [enorme] desorientação[; que] não basta (…) uma regulação ou uma doutrinação que induza a rotina vital dessas práticas"[1670]. Assim, o que é necessário, é um novo modelo que "seja reconhecido e experimentado, que seja testado e arriscado (…) onde não há modelo dado ou preconcebido"[1671]; de um modelo que possa ser exequível por um movimento mais ou menos amplo de pessoas que o ritualizem e o cultivem; de um modelo que se debruce sobre os procedimentos de alguns dos alicerces institucionais da forma de governo vigente, de modo a fazer deles os núcleos colectivos de uma emancipação individual[1672].

Nesse sentido procurámos projectar – como outros já fizeram e continuarão a fazer – algumas das linhas força de *um* modelo contemporâneo de forma de governo. Para o efeito, tivemos de nos colocar na posição de *um* contra-poder *abstractamente* considerado e, ao mesmo tempo, não perder de vista que só "a adequação às circunstâncias faz com que um esquema racional, civil ou político, possa revelar-se [exequível e] benéfico para a humanidade"[1673].

IV. Em todo o caso, somos os primeiros a pensar que o modelo que propomos é, entre nós, no mínimo *extemporâneo*.

– *Porquê?*

Olhemos para os portugueses da segunda metade do séc. XX, através de dois episódios que, embora muito distintos um do outro, têm de ser relacionados para podermos ter uma ideia da *espécie* de pessoas de que estamos a falar.

[1668] A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, p. 33.

[1669] Daniel Innerarity, *Para que tudo fique na mesma*, *in* Courrier Internacional, n.º 185, Julho de 2011, p. 47.

[1670] Rodrigo Silva, *Apresentação (elegia do comum)*, *in* Rodrigo Silva e Leonor Nazaré (Organiz.), ob cit., p. 26.

[1671] *Idem*, *Ibidem*.

[1672] Cfr., *Idem*, *Ibidem*.

[1673] Ivone Moreira, *A raiz humilde da prudência em Edmund Burke*, *in* APCP, ob. cit., p. 86.

– O *primeiro* episódio é do domínio das *Ciências da Natureza*; é a constatação de que o facto que apressou *decisivamente* o fim da II República ficou a dever-se *à força da gravidade*. Nos primeiros dias de Setembro de 1968, o Presidente do Conselho de Ministros, Oliveira Salazar, "quando se ia sentar numa cadeira baixa, caiu e bateu com a cabeça no chão"[1674]. Não foi sequer empurrado; simplesmente, caiu. De um ponto de vista político, convenhamos que tal facto não pode deixar de nos fazer reflectir seriamente acerca da *seriedade de uns* e da *eficácia de outros*, durante *quatro décadas* de resistência antifascista[1675] que, em boa verdade, até foi *corporativismo* – quer dizer, *um parente pobre do fascismo*.

– O *segundo* episódio é de natureza *técnico-jurídica* e ocorreu durante o denominado período do *"terror gonçalvista"*[1676]. Nas palavras de Marcello Caetano[1677], "o Conselho da Revolução (…) publicou a Lei Constitucional n.º 8, de 25 de Julho 1975, que considera crime, punível com severas penas, o exercido de certas funções públicas *desde 28 de Maio de 1926 até 25 de Abril de 1974* (…). Os incriminados por uma lei penal com efeito retroactivo de 50 anos!, por esses factos passados segundo uma legalidade pacificamente aceita, são julgados por Tribunais militares, cujo funcionamento e normas processuais foram definidos em lei de excepção, sendo o procedimento criminal imprescritível e o recurso da sentença necessariamente condenatória restrito ao fundamento de erro na identidade do réu". Não teria sido mais avisado, ignorar a possibilidade de lançar mão de um *expediente* a todos os títulos reprovável, e tratar o assunto com alguma *subtileza*, *interpretando e aplicando* o Direito em vigor à data de 24 de Abril de 1974? Seja como for, e numa perspectiva política,

[1674] A. H. de Oliveira Marques, ob. cit., p. 640.

[1675] Os episódios de resistência *séria* à política de Salazar e do Estado Novo nunca obtiveram grande êxito. Em todo o caso, é preciso destacar o impacto das seguintes acções: a greve de 18 de Janeiro de 1934 (cfr., Fernando Rosas, ob. cit., pp. 96 e ss); a revolta da Armada de 8 de Setembro de 1936 (cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 98 e 99); o atentado de 4 de Julho de 1937 (cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 100 e 101); as eleições presidenciais de 1958 (cfr., Joaquim Vieira, *Salazar, in* Joaquim Vieira Fotobiografias do Século XX., p. 163); e, sobretudo, a sucessão de acontecimentos de 1961: "em 12 meses tudo parece ruir em volta de Salazar. A crise começa em Janeiro com o desvio do *Santa Maria*, recebendo os piratas do mar asilo político do Brasil. Segue-se o ataque à cadeia de Luanda e, no mês seguinte, a onda de terror nas fazendas do Norte [de Angola]. Com ela coincide a insurreição de Botelho Moniz, um acumular de frustrações militares que vem das presidenciais de 1958, levando Salazar a assumir a Defesa em Abril. Em Dezembro, a União Indiana concretiza as ameaças e anexa Goa, Damão e Diu pela força. A rematar o ano, estala nova revolta anti-salazarista, com a tentativa de assalto ao quartel de Beja na noite do *réveillon* (…). No fim do ano, Salazar está afónico pelo acumular de emoções e a interiorização da tensão nervosa. Mas sobrevive, e quem sobrevive a este 1961 sobrevive a tudo". Joaquim Vieira, *Salazar*, *in Idem, Ibidem*, p. 172.

[1676] Em *sentido técnico*, *terror* e *terrorismo* não se confundem. Embora ambos tenham "como efeito criar um ambiente geral de pânico por meio da violência, o terror, ao contrário do terrorismo, tem como agente as autoridades estatais, tem em vista manter a ordem estabelecida e tem a pretensão de ser legal. Os seus actos de violência – prisões, maus tratos, execuções, expropriação de propriedades – são levados a cabo invocando as leis que, se for necessário, se promulgam ao abrigo do estado de necessidade". José M. Coloma, *Terrorismo*, *in* José M. Coloma, ob. cit., p. 128.

[1677] Marcello Caetano, *Constituições Portuguesas*, p. 137.

impõem-se as perguntas retóricas: quantas pessoas foram julgadas, quantas estiveram presas meia dúzia de anos, quantas foram abatidas?

V. Relacionando agora ambos os episódios, talvez não seja completamente *descabido* levantar a hipótese de *a longa noite alegadamente fascista* ter sido, para a esmagadora maioria das pessoas, *uma longa noite de luar*[1678].

Trata-se, naturalmente, de uma *simples hipótese* que, se alguma vez vier a ser demonstrada, talvez possa contribuir para explicar o *porquê* de, na altura de se fazerem as *contas*:

– *Todo aquele terror* ter ficado circunscrito, essencialmente, aos domínios do *verbal*[1679], do *laboral* e do *patrimonial*;

– *Não ter sido fixada* "uma base física ao alvo da cólera"[1680]; e

– *Terem sobrevivido tantos, até politicamente*[1681].

Temos falar francamente: no *decurso de um processo* para derrubar *pelas armas* uma ditadura com *D maiúsculo* – o que não era o caso –, o primeiro homem que, em

[1678] Isto não significa desvalorizar os efeitos das acções e das omissões dos membros do aparelho repressivo do Estado Novo, designadamente dos que pertenciam à respectiva polícia política que, de resto, tinham o especial cuidado de distinguir entre os *filhos de operário* e os *filhos de família*. Sobre a PVDE, instituída pelo DL n.º 22.992, de 29 de Agosto de 1933); a PIDE, que lhe sucedeu (DL n.º 35.046, de 22 de Outubro de 1945); e a DGS que tomou o seu lugar (DL n.º 49.401 de 24 de Novembro de 1969), vindo a ser extinta pelo DL n.º 171/74, de 25 de Abril. Cfr., Irene Flunser Pimentel, *A História da PIDE*, Lisboa, 2007; Ana Aranha e Carlos Ademar, *No Limite da Dor. A Tortura nas Prisões da PIDE*, Lisboa, 2014.

[1679] Trata-se, segundo Adriano Moreira, *Ciência Politica*, p. 190, do terror "que destrói reputações [e] ataca valores individuais inseparáveis da personalidade".

[1680] Nas palavras de Adriano Moreira, *O Novíssimo Príncipe*, p. 179, "se quisermos atribuir uma base física ao alvo da cólera (…) podemos, sem esforço nem injustiça, situá-la em Cascais. Naquele pedaço de terra estava a sede do poder real que tinha largamente capturado o poder do Estado chamado corporativo. A tecnoestrutura habituara-se a viver nas imediações, e participava na festa que insultava frequentemente os sacrifícios das populações e dos soldados. Os bailes do século que se repetiam em disputa, os cruzeiros de luxo, o cosmopolitismo, o aparato exterior, e a imagem destruidora que as crónicas mundanas divulgavam, davam o sentimento (…) de que havia duas nações".

[1681] E acrescenta: "a classe política contratada manteve-se a mesma até hoje. Antes e depois das eleições. Nesta classe política encontram-se desde os militantes das correntes socializantes extremas, até alguns antigos membros do Governo expulso. Mas, sobretudo, nota-se a presença de responsáveis pela política de todos os antigos grandes grupos financeiros e dos órgãos económico-financeiros do Estado, desmantelados juntamente pela condenação revolucionária das decisões que tomaram e da política que seguiam. Não eram empregados ou trabalhadores legitimamente instaláveis no outro lado da trincheira; eram, sim, o que já havia de tecnoestrutura no capitalismo português, a decidir, a mandar, a receber. Pode discutir-se até se os antigos grupos financeiros estão representados, essa classe política, em justa proporção com a sua importância passada. Mas estão todos". *Idem*, *Ibidem*, pp. 81 e 82.

qualquer dos dois lados da barricada, colocasse *flores no cano da arma*, era o primeiro a ser *encostado à parede*.

VI. Como é evidente, hoje, não somos aquelas pessoas. Nos últimos quarenta anos, o *sistema biológico-social*[1682] encarregou-se de fazer aparecer e desaparecer vários milhões de indivíduos. Mas é sobretudo no plano do sistema cultural[1683], designadamente no nível de *instrução* e no grau de *familiaridade* com as novas *aplicações tecnológicas*, que uma parte substancial do "povo" agora a retratar mudou.

Nos domínios da *forma de governo do sistema político*, porém, quer-nos parecer que manterá muitas das características de *outrora*. Tratar-se-á, ainda, de um povo *manso*, para não o qualificarmos de outro modo. Mas vamos deixar ficar *a ideia*, recorrendo para o efeito ao que um qualquer governante da altura *podia permitir-se dizer com desdém*, acerca dos que eram então simplesmente governados, e que um qualquer dos governantes actuais pode afirmar, com o mesmo *desdém*, sobre os que hoje são simplesmente governados: o que "esta gente tem é água chilra nas veias"[1684].

Por isso reafirmamos: o modelo – especialmente no que diz respeito às decisões acerca da *responsabilidade política*[1685] – não pode, de momento, ser objecto de *execução*.

Secção II – A multidão

130. Noção

I. Durante o séc. XIX, o *trabalhador* suportava o grande peso da exploração. Foi sobretudo por essa razão que, durante muito tempo, se pensou que seria o proletariado a dar origem à revolução. Nesse sentido, K. Marx dedicou *O Capital* à "libertação" do trabalhador. Quando fala de pessoas, está a referir-se aos trabalhadores. Na sua análise sobre o valor, está a falar do andamento do trabalho; na sua análise da alienação, está a falar do trabalho. Não há nada que não diga respeito ao trabalho porque o trabalhador era o elemento central da análise de K. Marx[1686].

[1682] Cfr., *supra*, n.º 10, I.
[1683] Cfr., *supra*, n.º 38, I.
[1684] José Saramago, ob. cit., p. 166.
[1685] Cfr., *infra*, n.º 163 e ss.
[1686] Numa perspetiva *dinâmica*, "o proletariado pass[ou] por diferentes etapas de desenvolvimento (…). A princípio os operários dirigem os seus ataques não só contra as relações de produção burguesas, [mas também] contra os próprios instrumentos de produção; destroem as mercadorias estrangeiras concorrentes, destroçam as máquinas, deitam fogo às fábricas, e procuram recuperar a posição desaparecida do trabalho medieval". K. Marx, *Manifesto do Partido Comunista*, *in* Braga da Cruz, ob. cit., p. 68. Há, ainda *hoje*, quem *continue* a pensar dessa maneira, considerando que "os *Ludditas* tiveram

Ao longo das fases seguintes da primeira modernidade, a classe trabalhadora continuará a ser vista como o centro da estrutura social[1687]. Mas no final da década de 1960, nas vésperas da pós-modernidade, J. P. Lassale[1688] observava já que "o progresso técnico tende (…) a diminuir a importância da classe operária como categoria social distinta. No séc. XIX, os operários representavam nove décimos da classe assalariada e formavam o seu essencial. Com as transformações do sector secundário [e] o enorme avantajamento do sector terciário, novos empregos se criaram, assegurando um estatuto intermédio aos seus titulares". A partir de 1973, com o início simbólico da segunda modernidade[1689], aquela tendência acentuou-se *decisivamente*. E hoje, podemos afirmar *definitivamente* que "os tempos mudaram"[1690].

II. Nos dias que vão correndo, não tem qualquer sentido construir uma resposta política aos que governam, a partir da figura do trabalhador e dos respectivos interesses de classe; a partir, concretamente, de uma perspectiva marxista que está historicamente ultrapassada. É um erro tentar contrapor os trabalhadores aos que governam; quem se opõe aos que governam são os que não governam, independentemente de serem ou não trabalhadores.

Por isso mesmo, o conceito de *multidão* que, por definição, engloba um conjunto de pessoas movido por interesse muito variados, é mais adequado para estabelecer um enquadramento para o confronto entre quem governa e quem não governa[1691].

---

uma perspectiva muito (…) clara [de] que o industrialismo era mais uma das ferramentas para os espoliar [e que, c]om toda a razão, atacaram as máquinas de produção em massa". W. Landstreicher, *A Rede de Dominação*, p. 21. Parece-nos, porém, que estes problemas não se resolvem com a destruição das máquinas, mas sim com a *monitorização* e a *responsabilização*, das pessoas que decidem na *teoria* e na *prática* acerca da utilização das máquinas.

[1687] Cfr., A. M. Bonanno, *A Tensão Anarquista*, s. l., 2007, p. 23.

[1688] J. P. Lassale, ob. cit., p. 43.

[1689] Isto porque "a guerra do petróleo em 1973, [é] tida como o grande detonador da passagem de uma Sociedade industrial para uma Sociedade da informação". Ramón Flecha, ob. cit., *in* Panayota Gounari, ob. cit., p. 10.

[1690] A afirmação segundo a qual "«os tempos mudaram» não quer apenas dizer que algumas coisas desapareceram e que outras vieram ocupar o seu lugar. Quer dizer que algumas coisas (…) já não pertencem ao que os novos tempos tornam possível. De facto, a aparente tautologia encobre uma substituição: a ideia empírica do tempo como sucessão de momentos foi recoberta por uma ideia teológica do tempo como jogo de possibilidades. «Os tempos mudaram» significa então: isto já não é possível. E o que o estado de coisas declara impossível é, claro está, a própria possibilidade de mudar o estado de coisas. Esta impossibilidade funciona aqui como uma interdição. Há coisas que já não podemos fazer, ideias nas quais já não podemos acreditar, futuros que já não podemos imaginar". Jacques Rancière, ob. cit., *in* Rodrigo Silva e Leonor Nazaré (Organiz), ob. cit, pp. 73 e 74.

[1691] O conceito de multidão não é um conceito teórico inventado na segunda metade do séc. XX. É um conceito que tem raízes profundas na Revolução Francesa. Nas palavras de Lopes D´Oliveira, ob. cit., p. 5, "a Revolução Francesa é um movimento (…) largo e (…) profundo (…). Com ele começa verdadeiramente a intervenção política das multidões". Em todo o caso, o seu alcance e sentido modernos decorrem do operaísmo "uma experiência exclusivamente italiana (…) que, nos final dos anos (…) 50 e inicio dos anos (…) 60 [do séc. XX], trabalhava a renovação do marxismo diante dos impasses do

131. Caracterização

O conceito de *multidão* – para o que de momento nos interessa –, não se confunde com os conceitos de *classe operária*[1692], *povo*[1693]/[1694], *massas* ou *plebe*[1695].

– Mas então, como podemos entender o "*aparecer político*"[1696] das pessoas sob a forma de multidão?

---

segundo pós-guerra para o movimento operário e para a esquerda (…). Em 1970, o operaísmo (…) divide[-se] em duas vertentes: uma é a de Mário Tronti (…) e de outros que assumem essa dinâmica operária dentro de uma perspectiva de forte reformismo e de renovação[,] poderíamos dizer «operaísta» do sindicato e do Partido Comunista. A outra é a do grupo Toni Negri que, ao contrário, irá trabalhar a proposta de um novo tipo de organização, chamada autonomia operária, que negaria a clivagem entre luta operária e organização política, entre sindicato e partido. A temática da autonomia operária (…) visava, (…) ao mesmo tempo, (…) tanto uma crítica [ao] reformismo [como] uma crítica da própria forma de partido, de toda e qualquer representação. Colocava (…), portanto, a perspectiva da organização num terreno horizontal, de participação horizontal (…). [Em finais dos anos 70 do séc. XX,] Toni Negri aplica "o conceito de multidão [numa] tentativa de (…) renovar a análise crítica da composição de classes. Não (…) procurando os elementos de homogeneidade, mas começando a pensar [n]uma multiplicidade de sujeitos. Ou [n]uma multiplicidade de figuras produtivas, sociais, que estão dentro e fora da fábrica, dentro e fora da relação salarial, dentro e fora da modernidade, constituída por operários, mulheres, jovens, desempregados, imigrantes (…). Nos países centrais, estamos [a assistir] a um contínuo declínio da esquerda institucional, social[-]democrática e à incapacidade de reconstruir um terreno de luta a partir de uma perspectiva meramente operária, de um sujeito homogéneo (…). Precisamos de uma teoria e de uma política da multiplicidade; sem isso, diante d[a] diversidade que constitui (…) hoje [a Sociedade,] ficamos paralisados. O conceito de multidão, articulado com o de trabalho imaterial, é importante e (…) parece[-me] o mais adequado". G.C. Obra, p.

[1692] O conceito de classe operária "é (…) um conceito limitado, quer do ponto de vista da produção (ele inclui essencialmente os trabalhadores da industria) quer do ponto de vista da cooperação social (ele compreende na verdade só uma pequena quantidade de trabalhadores que operam no complexo da produção social)". Toni Negri, ob. cit., pp. 407 e 408.

[1693] Cfr., *supra*, n.º 16.

[1694] Isto significa, desde logo, que "a multidão não pode ser apreendida nem explicada nos termos do contratualismo (mais do que uma experiência empírica, refere-se à filosofia transcendental). No sentido mais geral, a multidão desconfia da representação porque é uma multiplicidade incomensurável. O povo é sempre representado como uma unidade, enquanto *a multidão não é representável* porque ela é monstruosa, *vis a vis* dos racionalismos teleológicos e transcendentais da modernidade. Em contraste com o conceito de povo, o (…) de multidão é uma multiplicidade singular, um universal concreto. O povo constituía um corpo social; a multidão, não, porque ela é a carne da vida". Toni Negri, ob. cit., p. 408.

[1695] Os termos "massas e plebe foram muitas vezes [utilizados] para nomear uma força irracional e passiva, perigosa e violenta, precisamente porque era facilmente manipulável. Pelo contrário, a multidão é um actor social activo, uma multiplicidade que age. A multidão não é uma unidade, com é o povo, mas, em contraste com as massas e com a plebe, podemos vê-la como *algo organizado*. Com efeito, é um actor activo de auto-organização. Assim, uma enorme vantagem do conceito de multidão é que ele finta todos os argumentos modernos baseados no «medo das massas» e também aqueles relativos à «tirania da maioria», argumentos que são muitas vezes servidos como uma espécie de chantagem para nos obrigar a aceitar (e muitas vezes até a reclamar) a nossa servidão". *Idem*, *Ibidem*.

[1696] G. Didi-Huberman, ob. cit., p. 52.

Hannah Arendt "respondeu a esta questão evocando quatro paradigmas: rostos, multiplicidades, diferenças [e] intervalos. *Rostos*: os povos não são abstracções, são feitos de corpos que falam e agem. Eles apresentam, expõem os seus rostos. *Multiplicidades*, claro: tudo isso forma uma multidão inumerável de singularidades – movimentos singulares, desejos singulares, palavras singulares, acções singulares – que nenhum conceito lograria sintetizar. Eis a razão porque não cabe dizer «o homem» (…), mas sim, «os homens» (…). O aparecer político é por isso a aparição de *diferenças*"[1697]. Para Hannah Arendt, "«a Política diz respeito à comunidade e à reciprocidade de seres diferentes (…). A diversidade original é tanto mais eficazmente aniquilada quanto é destruída a igualdade essencial de todos os homens a partir do momento em que se trata do homem»[1698]. (…) Pensar a comunidade e a reciprocidade desses seres diferentes equivale portanto, por fim, a pensar o espaço político como a rede de *intervalos* que reúnem as diferenças entre el[e]s: «*a Política nasce no espaço-que-está-entre os homens, logo em algo fundamentalmente exterior ao homem (...). Nasce no espaço intermédio e constitui-se como relação (...). A Política organiza subitamente seres diferentes, considerando a sua igualdade relativa e fazendo abstracções da sua diversidade relativa*»[1699],,[1700].

– E as pessoas que governam – de quem se diz serem as *mais dotadas*[1701] e *bem organizadas e solidárias entre si*[1702] –, o que podem elas "fazer da multidão?"[1703].

A resposta é esta: "não há nada que (…) possa[m] fazer dela, porque, aqui, as categorias que interessam ao poder, isto é, a unidade do sujeito (povo)[1704], a forma da sua composição (contrato entre os indivíduos) e [a forma de governo democrática representativa] foram postas de parte[1705]". Dito de outra maneira, "o conceito de multidão introduz-nos num mundo completamente novo, dentro de uma revolução que se está a realizar"[1706].

132. Classificações

Temos falado, preferencialmente, de pessoas que *governam* e de pessoas que *não governam* ou que são *simplesmente governadas*. Mas se utilizarmos um critério que atenda, p. ex., às respectivas aptidões e competências técnicas e/ou profissionais, podemos distinguir v. g., entre pessoas *diferenciadas* e *indiferenciadas*. O número de

[1697] G. Didi-Huberman, ob. cit., pp. 52 e 53.
[1698] Hannah Arendt, *Qu´est-ce que la Politique*, Paris, 2001, p. 40, *apud* G. Didi-Huberman, ob. cit., p. 53.
[1699] *Idem, Ibidem*, pp. 42 e 43, *apud* G. Didi-Huberman, ob. cit., pp. 53 e 54.
[1700] G. Didi-Huberman, ob. cit., pp. 53 e 54.
[1701] Cfr., *supra*, n.º 55.1.1.
[1702] Cfr., *supra*, n.º 55.1.2.
[1703] Toni Negri, ob. cit., p. 410.
[1704] Cfr., *supra*, n.º 16, I e II.
[1705] Toni Negri, ob. cit., p. 410.
[1706] *Idem, Ibidem*.

pessoas com aptidões e competências técnicas "adquiridas ao longo da vida ou da carreira profissional, mas não necessariamente abrangidas por certificados e diplomas formais"[1707], aumenta *continuamente*. Sucede, porém, que também vai aumentando, pelo menos na mesma proporção, o número das pessoas que estão *a mais*. Olhemos então para as pessoas, distinguindo agora entre as que são *dispensáveis* e as que são *indispensáveis*[1708].

132.1. As pessoas dispensáveis

132.1.1. A exclusão social

I. O "processo generalizado e multidimensional de exclusão social[1709] leva (…) a áreas da Sociedade nas quais, do ponto de vista estatístico, não há fuga da dor e da destruição infligida no elemento humano para aqueles que, de uma forma ou de outra, estão dentro desses cenários sociais"[1710]. Com efeito, "seja qual for o motivo, para esses territórios e para as pessoas a eles circunscritas, uma espiral descendente de pobreza, seguida de exclusão e, finalmente, irrelevância, vai-se desenvolvendo até que, ou a não ser que, uma força contrária, incluindo a revolta dessas pessoas contra a sua condição, reverta essa tendência"[1711]/[1712].

[1707] Cfr., modelo europeu de *curriculum vitae*.

[1708] Na verdade, todas as pessoas são *dispensáveis*. O que sucede, porém, é que existem pessoas que são mais *difíceis de substituir* do que outras.

[1709] M. Castells, *A Era da Informação*, Vol. III, O Fim do Milénio, 2.ª ed., Lisboa, 2007, p. 85, define *exclusão social* como "*o processo pelo qual determinados grupos e indivíduos são sistematicamente impedidos de aceder a posições que lhes permitiriam uma existência autónoma dentro dos modelos sociais, determinados por instituições e valores num dado contexto*".

[1710] *Idem, Ibidem*, p. 203.

[1711] *Idem, Ibidem*, p. 206.

[1712] Nesta vasta categoria podemos considerar, designadamente, *os sem-abrigo*. "A definição de sem-abrigo abrange um espectro de situações que têm em comum a falta de meios (pobreza) e dos laços comunitários (exclusão social) para aceder a um alojamento pessoal adequado. [Encontram-se nessas situações as pessoas que] "vivem na rua; (…) ocupam, legal ou ilegalmente, casas abandonadas, barracas, etc.; [estão] alojados em refúgios ou centros de acolhimento para sem-abrigo, quer da sector público quer do privado; (…) vivem em pensões, camaratas ou outros refúgios privados; (…) vivem com amigos ou familiares, com os quais podem ver-se forçados a coabitar; (…) residem em instituições, estabelecimentos de cuidados infantis, hospitais, prisões e hospitais psiquiátricos, e que não têm domicílio ao sair destas instituições; (…) possuem uma casa que não se pode considerar adequada ou socialmente aceitável, convertendo-se por isso em pessoas ou famílias mal alojadas". António Bento e Elias Barreto, *Sem-Amor, Sem-Abrigo*, Lisboa, 2002, p. 26. Em face da grande complexidade que reconhecem a este fenómeno, *Idem, Ibidem*, p. 118, adoptam, porém, uma perspectiva política *estereotipada* e *dicotómica* acerca dele: "os sem-abrigo constituem uma matéria susceptível de criar discursos clivados. Consoante se fala do partido do Governo ou da oposição, assim se pode carregar na tinta contra os sem-abrigo ou contra as instituições e Governo. Os sem-abrigo tanto podem servir de bandeira para políticas sociais progressistas como para políticas de «limpeza» das cidades, em nome da segurança dos cidadãos (podendo as primeiras ser acusadas de laxistas e, as segundas, de repressivas). Podem também germinar ideias messiânicas, medidas avançadas como a resolução definitiva todos o[s] problemas, suportadas por uma idealização que não tem em conta a [sua] complexidade".

II. É certo que sempre existiram fenómenos de maior ou menor exclusão social. K. Marx, p. ex., fala mesmo em "«lupen-proletariat»"[1713], i. é, no estrato que se encontra abaixo do proletariado[1714]".

Nos nossos dias, porém, a novidade está nisto: "nas Sociedades [pós-]modernas, *a exclusão passou a liderar, superando a exploração*. Os ricos já não precisam dos pobres. É provavelmente a razão por que tentam esquecê-los"[1715].

Tal como noutras épocas – não muito distantes no tempo, mas que julgávamos definitivamente enterradas no passado –, temos novamente na Europa um número enorme de perdedores[1716] que, tendo pela frente a difícil tarefa de viver e de se alimentar, passam uma parte considerável do seu tempo a exigir – sem sucesso –, que Estado Social defenda e/ou promova o seu trabalho desnecessário[1717].

– *E que resposta lhes dão as pessoas que hoje governam, precisamente a partir do que ainda resta do tipo de Estado Social?*[1718]

A resposta das pessoas que governam é – *substancialmente* – a seguinte:

– *Existem* muitas pessoas que estão *a mais*; que não servem para *nada*[1719];

– *De momento*, a nossa política visa a *exclusão dos inúteis*; e

– *No futuro*, "a população óptima (…) deve obedecer ao modelo do *iceberg*: oito nonos abaixo da linha de flutuação, um nono acima da linha"[1720].

132.1.2. Razão de ser

I. As explicações que hoje são avançadas para a emergência do fenómeno da *dispensabilidade em massa de pessoas aptas e competentes* são muito *diversas* mas, não

[1713] A. M. Bonanno, *O Projecto Insurreccional*, p. 47 e 58, n.1.
[1714] *Idem, Ibidem*.
[1715] Ignacy Sachs, ob. cit., p. 31.
[1716] Assim, v. g., num "país tão rico como é a França, uma ruptura social separa[va, já em 1995,] os dois terços dos ganhadores, do terço dos perdedores, cada vez mais excluídos da Sociedade de consumo e privados do exercício [do] seu direito (…) fundamental (…) ao trabalho". *Idem, Ibidem*, p. 30.
[1717] Cfr., Evgueni Zamiatine, ob. cit., p. 7.
[1718] Cfr., *supra*, n.º 26.2, I e n.º 127, IX.
[1719] Até uma ficção distópica pode ser menos absurda: "«Cada um trabalha para todos os outros. Não podemos prescindir de ninguém. Mesmo os epsilões são úteis. Não poderíamos prescindir dos epsilões. Cada um trabalha para todos os outros»". Aldous Huxley, ob. cit., p. 78.
[1720] Aldous Huxley, ob. cit., p. 211.

perdendo de vista os objectivos da tese[1721], temos de colocar aqui em destaque *uma* delas que, não estando isenta de críticas, parece-nos globalmente correcta: "uma minoria dificilmente identificável detém o poder e vai dispensando muitos elementos da população[, porque] a nova Economia vai reduzindo os elementos activos e [os] decisores, ainda que continue a necessitar de muitos consumidores. [Por isso, uma] parte da população torna-se excedentária e dispensável, a marginalização, a miséria, os sem-abrigo e as periferias urbanas crescem; há que produzir a custos mínimos e expulsar do trabalho homens e mulheres que já não dão lucro e jovens que nunca poderão dar, por falta de saber e conhecimentos"[1722]/[1723].

[1721] Cfr., *supra*, n.º 5.

[1722] M. Martins Guerreiro, ob. cit., p. 2.

[1723] Nas palavras de Ignacy Sachs, ob. cit., p. 34, "o elemento mais surpreendente da crise social é a deterioração da situação dos países industrializados, ocorrida após décadas de progressos económico e tecnológico particularmente rápidos". O Autor, *Ibidem*, p. 37, acrescenta: "ao invés de criarem empregos, os investimentos produtivos tendem a substituir os homens por máquinas. Em numerosos sectores industriais, a relação entre crescimento e emprego sofre uma inversão de sinal. A busca desenfreada da competitividade traduz-se por taxas de crescimento da produtividade superiores às taxas de crescimento da produção. Para citarmos apenas um exemplo, particularmente instrutivo, entre 1980 e 1992 a Espanha duplicou seu PIB [– o PIB é um "indicador macroeconómico que traduz o valor monetário (….) a preços de mercado (…) da produção realizada no território económico de um país, pelo trabalho e pelo capital, independentemente do local de residência (…). O termo «bruto» significa que o valor da depreciação (ou «desgaste») do capital (instalações, equipamentos, etc.) utilizados na produção não foi deduzido do valor do *out-put* final". José C. Soares, *Produto Interno Bruto (PIB)*, ob. cit., p. 256 –] sem criar um único emprego adicional". Panayota Gounari, ob. cit., pp. 60 e ss, por sua vez, colocando o problema em termos *ideológicos*, escreve a propósito: "o neo-liberalismo apresenta-se enquanto doutrina económica que professa os mercados livres, a desregulação, liberta de restrições do Governo e de controlo comercial, disfarçadas com um discurso económico positivista de «naturalidade» e de «inevitabilidade». Se o neo-liberalismo conseguiu, em parte, alcançar este nível de transparência, naturalidade e inevitabilidade, isto feito através de um discurso poderoso sobre a universalidade da «Verdade» em relação à santidade do mercado e que sofre de uma (?) de ética universal (…). Ao mesmo tempo, este discurso negligencia o debate sobre os efeitos desta teoria económica nas pessoas reais ou os custos sociais da implementação de tal ordem social. Esta negligência deu origem a alarmantes índices de pobreza, a crises financeiras pandémicas e à tendencial erradicação do Estado social (…). [Assim,] "o «Grande Governo» é projectado como ameaça e não como garante de funções civilizadoras e de bem-estar, embora a protecção do bem-estar das grandes corporações seja apresentada como um passo necessário para projectar a economia e salvar empregos. O que estamos a observar é uma separação do Estado. Por um lado, temos um Estado que fornece garantias sociais e bem-estar aos privilegiados e às corporações (como no caso do recente «resgate económico»); por outro temos uma politica repressiva de Estado para os [que não dispõem de privilégios]. A separação entre o âmbito económico e o social faz parte de uma agenda neoliberal em que o fosso cada vez maior entre ricos e pobres e o sofrimento humano é percebido como problema individual ou como questão de carácter pessoal e não enquanto problema social resultante da estrutura e da natureza das relações de produção e de assimetrias de poder. A discussão pública centra-se em torno de transacções, partes interessadas e acordos, ou em volta de competências, competição e escolhas, e estes tópicos são largamente apresentados como se acontecessem num *vacuum* de laboratório. Ausentes desta discussão ficam questões sobre quem é afectado por estas transacções (certamente as chamadas «partes interessadas não incluem os sem-abrigo, os desempregados, os destinatários da providência social, ou as pessoas que trabalham com o salário mínimo) ou o que estas transacções ou políticas estão a custar em termos de empregos, desemprego, sofrimento humano, doença, suicídio, alcoolismo, uso de drogas e por aí adiante".

II. Em todo o caso, também existe aqui um dado fundamental, que muitas vezes passa despercebido nestas análises: o de que essa "minoria dificilmente identificável"[1724] se encontra cada vez *mais exposta*. E é isto que importa *começar* por ter presente, sempre que se analisam as consequências negativas de um fenómeno de natureza económica, financeira ou política.

– *Porquê?*

Porque – pelo menos do ponto de vista dos que estão *a mais* –, "não é aceitável nem necessário que os progressos financeiros e económicos sejam pagos por desemprego ou subemprego estruturais, resultando em fenómenos cada vez mais generalizados de exclusão social e pobreza"[1725].

Em decorrência, é necessário acrescentar:

– Em primeiro lugar, que *todos* são *identificáveis*[1726];

– Depois, que os *prejuízos* sofridos por *uns*, têm de ter subjacente uma ou mais *causas*;

– Em terceiro lugar, que essa ou essas causas *poderão* ser imputáveis, em maior ou menor medida, às *decisões* – por acção e/ou por omissão – tomadas por *pessoas*, designadamente, pelos *que governam*; e

– Por fim, que os que decidiram em prejuízo dos que não governam, *têm o direito – sim, o direito* – de responder por isso[1727], porque, como é evidente, entre aqueles que os vierem a *julgar*, *também* terão de estar as pessoas que *eles* excluíram.

[1724] Em *certo* sentido, "os mercados são sistemas de regras e regulações ligados de modo complexo a outros mercados e, invariavelmente, estão imbuídos directa ou indirectamente numa vasto leque de outras relações sociais que são inerentemente instáveis". Panayota Gounari, ob. cit., p. 101. *Nesse* sentido, "o capital é exportado e circulado nos mercados internacionais e, contrariamente às afirmações neoliberais de que não existe fonte de poder, o capital e o mercado tornam-se as únicas fontes de poder (…). Consequentemente, o mercado tem mais mobilidade; não está preso a *locus* especificamente geográficos e por isso pode ser disposto globalmente enquanto é controlado e gerido por poderes corporativos transnacionais. A extraterritorialidade do poder afecta necessariamente a nossa compreensão, à medida que a fonte de tomadas de decisão e de implementação de políticas se torna cada vez mais invisível e os seus efeitos se tornam inevitáveis". *Idem, Ibidem*, p. 102.

[1725] Ignacy Sachs, ob. cit., p. 32.

[1726] Cfr., *infra*, n.º 167.

[1727] Cfr., *infra*, n.º 132.2, III.

132.1.3. A sabotagem e a acção-com-clinamen

I. Muitas das pessoas que integram a multidão estão – *no mínimo* – *extremamente descontentes* com a definição e a implementação de um certo número de políticas económicas e sociais – v. g., as políticas da *precariedade social*[1728] –, que são decididas e executadas pelos que governam.

Algumas dessas pessoas são *operadoras de caixa*[1729]; *outras não*[1730]. Em todo o caso, *todas* elas podem dispor de uma oportunidade para *deitarem areia* nas engrenagens a que têm acesso[1731]. Por outras palavras e em *linguagem corrente*, "a

[1728] Alfredo Campos, *Precariedade*, *in* CES, ob. cit., p. 167, considera que "a noção de precariedade [trás consigo] a ideia de fragilidade, e é precisamente disso que se trata (…). A precariedade do trabalho remete para as condições do exercício da actividade, sendo mais precária a actividade pobre de conteúdo, sem interesse, desqualificada, rotineira e com pouca autonomia, mal paga e pouco reconhecida (…). A precariedade do emprego reflectirá o grau de formalização contratual e a estabilidade do exercício da actividade, sendo precário o emprego instável, inseguro, sem perspectivas futuras, económica e socialmente vulnerável. A progressiva união destas duas formas de precariedade, aliadas à ideologia individualizante, desvinculação de pertenças colectivas e desmantelamento do Estado Social, gera a efectiva precariedade social". Não obstante, parece-nos que o antídoto para a precariedade encontra-se, precisamente, numa certa maneira de conceber e colocar em prática os valores políticos essenciais do individualismo. Cfr., *infra*, n.º 137 e ss.

[1729] Assim, p. ex., "chamo-me Anna, tenho vinte e oito anos, uma licenciatura no bolso e uma experiência de vida simultaneamente peculiar e comum. Trabalhei durante oito anos em grandes superfícies, primeiro para pagar os meus estudos e obter a minha independência financeira; depois, à falta de um emprego na minha área, acabei por me tornar, como se diz de forma tão elegante: operadora de caixa". Anna Sam, *Atribulações de uma Operadora de Caixa*. *Habilitações: Licenciatura. Função: Operadora de Caixa*, Lisboa, 2009, p. 9.

[1730] Com efeito "por muitos brinquedos de espionagem com a tecnologia mais sofisticada que tivessem nos armários, por muitos códigos mágicos que conseguissem decifrar, escutas relevantes que fizessem e deduções brilhantes que arrancassem dos ares sobre as estruturas de organização do inimigo, ou [a] falta delas, e lutas mortíferas que travassem, e por muitos jornalistas cooperantes que rivalizassem para trocar as suas pérolas questionáveis de conhecimento por avisos tendenciosos e uns brindes monetários, no final das contas são o imã tratado com desprezo, o correio secreto atraiçoado, o cientista de defesa paquistanês corrupto, o militar do exército iraniano de patente média que foi esquecido nas promoções, o solitário que já não suporta a ideia de dormir sozinho, que, entre todos, proporcionam a base sólida de conhecimento sem a qual tudo o resto não passa de palha". J. Le Carré, ob. cit., p. 268.

[1731] Vejamos outro exemplo: "aqui está, senhor director, disse o comissário entregando-lhe o sobrescrito, Sentemo-nos, disse o director, e dêem-me dois minutos, por favor. (…) era sem dúvida um homem confuso e preocupado quando levantou os olhos, (…) É a altura de o senhor nos dizer de uma vez quem é (…), o senhor pode, muito simplesmente, ser um provocador enviado aqui pela polícia para nos pôr à prova e comprometer, não estou dizendo que o seja, note bem, o que quero é deixar claro que não há nenhuma maneira de continuarmos esta conversa se o senhor não se identificar agora mesmo. O comissário meteu a mão no bolso, tirou a carteira, Aqui tem, disse, e entregou ao director o seu cartão de comissário da polícia. A expressão da cara do director passou instantaneamente da reserva à estupefacção, Quê, o senhor é comissário da polícia, perguntou (…), Sim (…), e agora creio que já poderemos prosseguir a conversação, Se me permite a curiosidade, perguntou o director, que é o que levou a dar um passo destes, Razões minhas". José Saramago, ob. cit., pp. 305 e 306. E ainda um outro: "aquela que é apresentada como a maior fuga de informação de sempre pode ter tido uma origem muito simples: um

sabotagem é possível para qualquer pessoa"[1732], mesmo que não seja esse o seu intuito[1733].

II. Mas, como acabámos de ver, também existem muitas outras pessoas que, pura e simplesmente, não têm lugar na Sociedade[1734]. E o seu número aumenta continuamente: "forçados à pobreza, à imigração (…) e à ilegalidade, este[s] indesejáveis têm pouco, se é que ainda têm alguma coisa, a perder (…). São uma classe de bárbaros dentro dos portões desta grande máquina de morte civilizada"[1735] que, precisamente por ser civilizada, já não precisa de matar como fazia outrora, porque percebeu, enfim, que é menos espectacular e, portanto, menos odioso, ir deixando morrer. Não obstante, o certo é que é cada vez mais fácil encontrar "em qualquer lugar

---

soldado americano aborrecido e sem amigos na sua caserna no Iraque. Brandley Manning, de 23 anos, é o principal suspeito de ter fornecido à *WikiLeaks* de Julian Assange, (…) 250 mil documentos secretos americanos. (…) As alegadas provas existentes contra ele são as mensagens que trocou com um antigo *hacker*, Adrian, gabando-se de ter tido acesso aos documentos, de os ter copiado para um CD (…) e de os ter passado à organização do antigo *hacker* e «justiceiro» australiano Assange que, por sua vez, as entregou aos jornais *The New York Times*, *The Guardien*, *El País*, *Le Monde* e *Der Spiegel*. Como é que Manning tinha acesso aos documentos? Nas mensagens a L. ele resumiu a questão: «Servidores fracos, palavras-chave fracas, uma segurança material fraca, uma contra[-]espionagem fraca». A isto somou-se a sua vontade de denunciar «coisas incríveis, horríveis, que devem ser do conhecimento público». Os documentos (…) revelados circulam numa rede conhecida como (…) SIPRN (…) que permite aos militares e diplomatas americanos comunicar num sistema separado da *Internet* «civil». Segundo o *The Guardien* há uma série de mecanismos de segurança, como uma *password* com dez caracteres que tem que ser mudada de 150 em 150 dias, mas na prática as regras foram suavizadas para facilitar o trabalho. (…) O *New York Times* explica que a razão para publicar os documentos é o facto de estes contarem a história «de como o governo toma as suas grandes decisões, as decisões que mais custam ao país em vidas e dinheiro». (…) A *WikiLeaks* tem [uma dúzia de funcionários e] um orçamento de 712 mil euros proveniente de doações anónimas". Alexandra Prado Coelho, *Um soldado aborrecido e um hacker justiceiro põem a nu a* Administração, *in* Jornal Público, de 29 de Novembro de 2010, p. 3.

[1732] Jean Weir, *Prefácio*, *in* A. M. Bonanno, *O Projecto Insurreccional*, p. 3. Em termos *técnico-jurídicos*, o art.º 329.º do CP, com a epígrafe, "*crime de sabotagem contra a realização do Estado de Direito*", dispõe o seguinte: "quem destruir, impossibilitar o funcionamento ou desviar dos seus fins normais, definitiva ou temporariamente, total ou parcialmente, meios ou vias de comunicação, instalações de serviços públicos ou destinados ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população, infra-estruturas de relevante valor para a economia, a segurança ou a defesa nacional, com intenção de destruir, alterar ou subverter o Estado de Direito constitucionalmente estabelecido, é punido com pena de prisão de 3 a 10 anos".

[1733] Assim, p. ex., em 2011, "Max Schrem, [de] 25 anos (…) por causa de um trabalho académico pediu a informação pessoais que a empresa (…) Facebook (…) detinha sobre ele. (…) Após diversas tentativas (…), recebeu um CD que ench[ia] 1.200 páginas impressas de dados pessoais, divididas por 57 detalhadas categorias, recolhidas ao longo de três anos na rede (…). Mais de 200 folhas eram de dados que já tinha apagado da sua página e que pensava estarem «mortos e enterrados»". Mafalda Anjos, ob. cit. Na verdade, "«nem a CIA ou o KGB alguma vez tiveram tanta informação sobre um cidadão comum», afirmou (…). Eu, sinceramente fiquei pasmado! Como é que eles foram tão estúpidos em envia-me tudo aquilo?! (…) Mais tarde explicaram-me que o tinham feito por mero lapso, devido a «problemas internos de comunicação»". *Idem, Ibidem*.

[1734] Cfr., *supra*, n.º 132.1.1 e 132.1.2.

[1735] W. Landstreicher, *Pensamentos Bárbaros*, p. 28. Cfr., *Idem*, *A Rede de Dominação*, pp. 23 e 24.

(…) pessoas fartas da sua existência que não têm, pelas mais variadas razões, qualquer réstia de fé na actual ordem social"[1736].

É neste contexto, que faz toda a diferença *pensar* no conceito de *acção-com-clinamen*, de modo a *evitar que a multidão possa e queira utilizá-lo sem a observância de quaisquer regras*[1737]. De momento, o que nos interessa é apenas reter que "o seu carácter imprevisível e pouco organizado permite redistribuir socialmente a ansiedade e a insegurança, criando condições para que a ansiedade dos excluídos se transforme em causa de ansiedade para os incluídos e se torne socialmente evidente que a redução da ansiedade de uns não é possível sem a redução da ansiedade dos outros"[1738]. Mais à frente, logo veremos como é que, em nossa opinião, poderá processar-se uma distribuição social equilibrada da ansiedade e da (in)segurança[1739].

132.2. As pessoas indispensáveis

I. Algumas pessoas *partilham uma ideia assaz curiosa*: a de que existem pessoas *indispensáveis*, designadamente elas próprias que, por sinal, até ocupam *lugares importantes*. O que *Natureza* nos dá a observar, porém, é precisamente o contrário. Por um lado, todas as pessoas, *a partir do momento da concepção*, têm a vida a *termo certo, embora incerto quanto ao momento da verificação* e, por outro lado, o desaparecimento dos presumíveis indispensáveis, não impede que aqueles que ainda por cá ficam, por mais ou menos tempo, prossigam com as suas vidas.

II. As pessoas que governam, para controlarem as manifestações de dissidência e de revolta mais perigosas, continuam a utilizar, na maior parte dos casos e com as devidas adaptações, as fórmulas doutros tempos. Mas, claro está, que a multidão pode sempre *redireccionar massivamente*, um ou mais do que um dos referidos fenómenos de dissidência ou de revolta. Pois é, hoje estas coisas podem tornar-se muito mais difíceis de controlar do que no passado.

III. Mas o que é *verdadeiramente* extraordinário não é nada disto. O que nos deixa *realmente* incrédulos é o facto de algumas das pessoas que governam ainda não terem *percebido* qual é a *natureza* da resposta que, mais cedo ou mais tarde, terá de ser pensada e executada, pelas pessoas que elas *excluíram*[1740]. É por esta razão que temos

[1736] W. Landstreicher, *Algumas palavras: sobre a projectualidade*, *in* Vários, Saltar para o Desconhecido, 2, p. 39, col. 1. Dimitris Christoulas, o farmacêutico grego de 77 anos, reformado, que se suicidou com um tiro na cabeça em frente do Parlamento grego em 4/4/2012, depois de afirmar que se negava a procurar comida no lixo, perdeu a sua última oportunidade de transformar uma decisão pessoal num facto político com repercussões sistémicas.
[1737] Cfr., *infra*, n.º 171.
[1738] Boaventura S. Santos, ob. cit., p. 45.
[1739] Cfr., *infra*, n.º 163, III e IV.
[1740] Cfr., Estrangeiros em todas as partes, *Acerca de alguns anarquistas detidos em Lecce e um mundo onde ninguém se pode sentir em casa*, *in* Vários, Saltar para o Desconhecido, 2, p. 18, col. 2. Para

de reafirmar: os que arruinaram a vida dos outros e a dos seus filhos têm o *direito* de responder por isso[1741].

Secção III – As identidades

133. Razão de ordem

I. A ideia de que é possível *perpetuar* a separação de poderes em vigor entre as pessoas que governam e as pessoas que não governam[1742], não tem que continuar a ser aceite como uma *inevitabilidade* pelos que são simplesmente governados.

Não obstante, as pessoas que governam souberam aproveitar a potencialidade das TIC para, num prazo relativamente curto, *vincar* – melhor ou pior – o carácter já de si essencialmente *formal* da forma de governo em vigor, utilizando para o efeito um conjunto impressionante de instrumentos ou ferramentas de natureza tecnológica, sob a designação de *governo electrónico* ou *administração pública electrónica*[1743].

Compreendemos e aceitamos. Não cabe aos que detêm o poder, tomar a *iniciativa* de utilizar esses ou quaisquer outros meios para *limitar* o respectivo exercício. Como lembra Adriano Moreira, "a regra da experiência"[1744], segundo a qual "o poder se captura e não se larga voluntariamente mantém aqui a sua vigência secular, indiferente às épocas, aos regimes, às ideologias"[1745].

Em decorrência, também compreendemos e aceitamos que é *fora desse conjunto de pessoas*, que temos de determinar *quem pode condicionar* o exercício do poder das pessoas que governam.

---

ilustrarmos a afirmação, transcrevemos um pequeno excerto do diálogo entre o jornalista A. Perez Metelo e um dos que habitualmente governa. *Diz este, como se nada tivesse a ver com o assunto*:
" – Creio que não é preciso ter os olhos demasiado abertos para poder constatar que há um crescendo, não sei se de desconfiança, mas pelo menos de dúvida relativamente ao modo como os sistemas representativos funcionam e também à forma desprestigiante como os titulares dos cargos políticos vão sendo percepcionados pelos eleitores em geral.
– Aceita a palavra «desencanto» dos cidadãos?
– Aceito a palavra «desencanto». Não sei, todavia, se é apenas uma questão de desencanto ou se é uma questão mais profunda". Sónia Simões, *Conselho de ética e código de conduta são* urgentes, *in*, Diário de Notícias, O Estado do Parlamento, p. 134.

[1741] Cfr., *supra*, n.º 132.1.2.

[1742] Cfr., *supra* n.º 54.

[1743] Cfr., *supra* n.º 85.

[1744] Adriano Moreira, *O Novíssimo Príncipe*, p. 105.

[1745] *Idem*, *Ciência Política*, p. 208.

II. Do ponto de vista de "L. Trotsky – escreve Curzio Malaparte[1746], em 1931 – o problema da insurreição é um problema meramente técnico. «Para conquistar o Estado moderno», diz ele, «é preciso uma tropa de assalto e técnicos: esquadras de homens armados comandadas por engenheiros»[1747]". No modelo que propomos, não se trata de *conquistar* o Estado pós-moderno através da *insurreição*. Trata-se de intervir *nalguns* alicerces da forma de governo constituída e, para o efeito, não são necessárias tropas de assalto comandadas por engenheiros. Na verdade, nem será necessário seleccionar uma *elite* ou constituir uma *vanguarda*; bastará a *multidão*[1748].

Em resumo, vamos dizer que existe uma *multidão* constituída – *em parte* – por um número *crescente* de pessoas que, embora estejam *a mais*, possuem *muitas* e *variadas* aptidões e competências *técnicas*. A maioria dos Autores *nega* ou coloca seriamente em *dúvida* que a multidão *possa exercer o* poder. No que nos diz respeito, pensamos que, *teoricamente*, a multidão *pode exercer algum* poder. Mais: que todas as pessoas precisam de ter um pouco de poder porque isso há-de torná-las mais calmas e mais convenientes[1749].

III. A questão prévia, porém, é saber se tem algum sentido *projectar* um modelo de democracia representativa *material* em vista das pessoas que constituem a multidão. *Quem* são as pessoas que *podem* utilizar os *meios* mais adequados para tomarem as *decisões* destinadas a *minar* e a *edificar*, respectivamente a vertente *formal* e a vertente *material* da forma de governo *constituída* e *a constituir* para o sistema político?

A resposta só pode ser esta: são *todas* as pessoas, independentemente das respectivas *identidades*[1750]. Mas é preciso ter em atenção o seguinte: uma coisa é dizer que todas as pessoas *podem* aderir – na qualidade de *usuários* – ao modelo que propomos e, nessa medida, utilizar os meios mais adequados para tomarem decisões políticas; e outra coisa, muito diferente, é saber *quem* são as pessoas que podem *positivar*, *concretizar* ou *implementar* o modelo. Para esclarecermos esta diferença, temos de *começar* por prestar atenção à classificação proposta por M. Castells[1751] que, a partir dos critérios da *origem* e da *forma*, distingue entre identidades *legitimadoras*; de *resistência*; e de *projecto*.

[1746] Curzio Malaparte, *Técnica do Golpe de Estado*, Mem Martins, s. d. p. 112.

[1747] L.Trotsky, s. o. i., *apud Idem, Ibidem*.

[1748] Não se pense, porém, que olhamos a multidão como um termo de classificação que visa tomar o lugar do *povo*, da *massa* ou dos que são *simplesmente governados*. A multidão é, para nós, apenas uma categoria *susceptível* de quebrar, *pontualmente ou não*, as divisões entre Povo e povo, elite e massa, governantes e governados. Cfr., *infra*, n.º 131.

[1749] Cfr., Evgueni Zamiatine, ob. cit., p. 39.

[1750] Cfr., *infra*, n.º 151.5.4.

[1751] M. Castells, *A Era da Informação*, Vol. II, pp. 4 e ss.

134. Noção

Em relação aos *actores sociais* – que, segundo o critério que adoptámos, são *sempre pessoas* e *não meios personalizados pelo Direito*[1752] –, podemos definir a *identidade*, como "o processo de construção do significado com base num atributo cultural, ou ainda um conjunto de atributos culturais inter-relacionados, o(s) qual(ais) prevalece(m) sobre outras formas de significado"[1753]. A identidade – que pode ser *múltipla* – não se confunde, porém, com os chamados *papéis sociais*[1754].

135. Classificações

135.1. Identidades legitimadoras

A identidade legitimadora "é introduzida pelas instituições dominantes da Sociedade no intuito de expandir e racionalizar a sua dominação sobre os actores sociais"[1755]. Como é evidente, não cabe às identidades legitimadoras a iniciativa da implementação do modelo. Pelo contrário. O que faz correr essas pessoas é precisamente a manutenção de "instituições e organizações da Sociedade civil construídas em torno do denominado Estado de [Direito] Democrático e do contrato social entre capital e trabalho [que se] transformaram (…), de [um] modo geral, em estruturas vazias, cada vez menos aptas a manter um vínculo com as vidas e valores [da maior parte das] pessoas"[1756].

135.2. Identidade de resistência

I. A identidade de resistência é "criada por actores que se encontram em posições/condições desvalorizadas e/ou estigmatizadas, pela lógica da dominação, construindo, assim, trincheiras de resistência e sobrevivência com base em princípios

[1752] Cfr., *supra*, n.º 24.

[1753] M. Castells, *A Era da Informação*, Vol. II, p. 3.

[1754] Isto significa que, "para um dado indivíduo (…), pode haver identidades múltiplas. No entanto, essa pluralidade é fonte de tensão e contradição tanto na auto-representação quanto na acção social. Isto porque é necessário estabelecer a diferença entre a identidade e o que tradicionalmente os sociólogos têm denominado papéis, e conjuntos de papéis. Estes papéis (p. ex., ser trabalhador, mãe, vizinho, militante socialista, jogador de basquetebol, frequentador de uma determinada Igreja e fumador, ao mesmo tempo) são definidos por normas estruturadas pelas instituições e organizações da Sociedade. A importância relativa desses papéis no acto de influenciar o comportamento das pessoas depende de negociações e acordos entre os indivíduos e essas instituições e organizações. As identidades, por sua vez, constituem fontes de significado para os próprios actores, por eles originadas, e construídas através de um processo de individualização". *Idem, Ibidem*.

[1755] *Idem, Ibidem*, p. 4.

[1756] *Idem, Ibidem*, p. 50.

diferentes dos que permeiam as instituições da Sociedade, ou mesmo opostos e estes últimos"[1757]. Existem identidades de resistência construídas, designadamente "em torno dos valores tradicionais de Deus, nação [e] família"[1758]. E existem, evidentemente, identidades de resistência "construídas no âmbito de movimentos sociais proactivos, que optam por estabelecer a sua autonomia na própria resistência comunitária enquanto não têm força para tomar de assalto as instituições opressoras às quais se opõem"[1759].

II. Nos últimos anos, temos assistido ao surgimento de muitas identidades de resistência, mais ou menos enquadradas em *NMS reformistas*[1760]. Com efeito, é sobretudo "nestes movimentos[1761], [que se] reúnem (…) os desapontados com a Política e os indignados que exprimem um mal-estar geral em relação à classe política e ao poder sem propor qualquer alternativa organizada"[1762] e credível.

Na grande maioria dos casos, estas identidades não conseguem "gerar identidades de projecto orientadas para a transformação da Sociedade dando continuidade aos valores de resistência comunitária aos interesses dominantes"[1763]. Na verdade, a sua "orientação ideológica [é] marcada mais [– quando não, *apenas* –] pela reactividade e pela oposição do que pela proposição de projectos globais e coerentes, política e ideologicamente"[1764]/[1765]. Mais: uma das suas marcas distintivas, que é a "atitude de revolta (…), limita[-se] à simples negação, à rejeição abstracta da realidade social, sem determinar historicamente a própria negação e (…) rejeição. Consequentemente, não consegue captar o movimento histórico da Sociedade, nem perceber os objectivos concretos de luta, e acaba aprisionando-se numa realidade que não consegue alterar"[1766].

Por isso mesmo, *enquanto tais*, são de evitar.

Nas palavras de Daniel Innerarity[1767], encontramos a mesma ideia: "as nossas Sociedades estão cheias de pessoas «do contra», ao mesmo tempo que há poucos «a favor» de algo concreto e identificável. O que hoje é mobilizador são as energias negativas da indignação e da vitimização. O problema é como lhes fazer frente. É o que Pierre Rosanvallon[1768] apelidou de «era política negativa». Quem se opõe já não faz

[1757] *Idem, Ibidem*, pp. 4 e 5.
[1758] *Idem, Ibidem*, p. 501.
[1759] *Idem, Ibidem*.
[1760] Cfr., *supra*, n.º 29.3.4, III.
[1761] No nosso país, v. g., os movimentos *Geração à Rasca*; *Que se Lixe a Troika*; e *Revolução Branca*.
[1762] Irene Tinagli, *Um olhar italiano sobre os protestos*, *in* Courrier Internacional, p. 46.
[1763] M. Castells, *A Era da Informação*, Vol. II, pp. 502 e 503.
[1764] M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 289.
[1765] Cfr., *infra*, n.º 151.8.
[1766] Lucio Levi, *Legitimidade*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 2, p. 677, col. 1.
[1767] Daniel Innerarity, *Para que tudo fique na mesma*, *in* Courrier Internacional, p. 47.
[1768] Pierre Rosanvallon, s. o. i., *apud*, Daniel Innerarity, *Para que tudo fique na mesma*, *in* Courrier Internacional, p. 47.

como os rebeldes de ontem. A sua atitude não deixa entrever nada no horizonte, tem sequer um programa de acção. O problema é distinguir cólera regressiva e indignação justa. E colocar a indignação ao serviço e movimentos eficazes e transformadores".

É por esta razão – entre outras – que as identidades de resistência não conseguem *mobilizar* a indignação, aproveitando ao máximo o actual "«ciclo de protesto» (…) originado (…) pela existência de condições estruturais e factores políticos, económicos, sociais (…) que desencadeiam sentimentos negativos dos cidadãos e provocam reacções de protesto por parte de diversas organizações" [1769] ; não conseguem tirar partido de "uma espécie de «ambiente cultural geral» favorável à sucessão e continuidade dos protestos e que dá cobertura às atitudes críticas e contestatárias [que estimulam] o questionamento das instituições e valores dominantes"[1770].

III. Em resumo, "agora que o mal-estar se transformou em indignação, falta fazer o mais difícil: transformar a emoção em acção política"[1771], tendo sempre em atenção o furor da multidão e a qualidade dos furiosos[1772].

– *Porquê?*

Porque, se for verdade, que "é por obra (…) dos exaltados (…), e dos princípios erráticos com que se exaltam, que se fazem as guerras e as revoluções (…), então mais vale tirar proveito da exaltação deles"[1773].

Mas isso, já é trabalho para uma *identidade de projecto*.

135.3. Identidade de projecto

I. Existe uma identidade de projecto "quando os actores sociais, servindo-se de qualquer tipo de material cultural ao seu alcance, constroem uma nova identidade capaz de redefinir a sua posição na Sociedade e, ao fazê-lo, de procurar a transformação de toda a estrutura social"[1774]. A chave para resolver a questão de saber *quem* são as pessoas que *podem* tomar a *iniciativa* de *positivar*, *concretizar* ou *implementar* o modelo encontra-se aqui: são as pessoas "potencialmente capazes de reconstruir uma nova Sociedade civil e, enfim, um novo Estado"[1775].

[1769] M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 236.
[1770] *Idem, Ibidem*.
[1771] Josep Ramoneda, *Oiçam a voz das praças espanholas!*, *in* Courrier Internacional, p. 42.
[1772] Cfr., Andrei Platónov, *A Escavação*, Lisboa, 2011, p. 81.
[1773] Umberto Eco, *O Cemitério de Praga*, pp. 127 e 128
[1774] M. Castells, *A Era da Informação*, Vol. II, p. 5.
[1775] *Idem, Ibidem*, p. 502.

II. – *Mas, a partir de que material cultural? Prosseguindo que valores essenciais?*

É o que veremos, respectivamente no próximo número e na Secção seguinte.

136. A individualização das biografias

I. Nos tempos da "Sociedade industrial clássica, as formas colectivas de viver faziam supor que a classe indicava a existência de uma família nuclear, que presumia os papéis do sexo, a divisão do trabalho e (…) a obrigação do casamento. «Classe e género projectavam-se pesadamente sobre [o leque] de escolhas do indivíduo»[1776]. Hoje, essas pressuposições não são (…) válidas. O indivíduo é actor, planeador, prestidigitador e director d[a] sua própria biografia, identidade, redes sociais, compromissos e convicções (…). A biografia padronizada dá lugar a uma biografia escolhida, digamos do tipo *faça-você-mesmo*. Nessa «terra da liberdade individual de escolher, a opção de escapar à individualização e de se recusar a participar [no respectivo] jogo (…) está decididamente fora d[e questão]»[1777],,[1778].

Todas estas mudanças substanciais na estrutura social são percebidas por intermédio de vários processos, designadamente no fenómeno a "que os sociólogos chamam (…) «individualização» – não aquela do liberalismo, mas uma nova maneira de criação da «identidade» de cada pessoa. Antes, a localidade e a classe à qual cada um pertencia determinava [as] suas características biográficas. A individualização, por sua vez, significa que hoje se escolhe, entre uma infinidade de opções, como construir a própria história"[1779].

II. Ulrich Beck [1780] distingue, a propósito, entre "a «individualidade» do liberalismo da primeira modernidade [e a] «individualização» da modernidade reflexiva, afirmando [o seguinte:] «agora a individualização tem um significado bastante diferente (…). A diferença está no facto de que actualmente as pessoas não estão [a ser] «libertadas» das certezas feudais e religiosas-transcendentais para o mundo da Sociedade industrial, mas sim da Sociedade industrial para a turbulência da Sociedade de risco global (…). As oportunidades, [as] ameaças, [e as] ambivalências da biografia, que anteriormente era[m] possíve[is de] superar [no] grupo familiar, na comunidade da

[1776] Z. Bauman, *Globalização: As Consequências Humanas*, Rio de Janeiro, 1999, p. 43, *apud* Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 73.
[1777] *Idem, Ibidem*..
[1778] Rodrigo F. Neves, ob. cit., 73.

[1779] *Idem, Ibidem*, p. 69.
[1780] Ulrich Beck, *A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva*, *in* A. Giddens, Ulrich Beck Scott Lash, Modernização Reflexiva. Política, Tradição e Estética na Ordem Social Moderna, UNESP, São Paulo, 1995, p. 18, *apud* Rodrigo F. Neves, ob. cit., 73.

aldeia ou (…) recorrendo a uma classe ou grupo social, devem ser cada vez mais percebidas, interpretadas e resolvidas pelos próprios indivíduos»".

Isto quer dizer, portanto, que a denominada *individualização das biografias* – que *resulta* da *fragmentação social*, do *cepticismo generalizado* em relação a *causas comuns* e, portanto, do *enfraquecimento da cidadania – traduz-se* no processo social que leva cada pessoa, diante de uma infinidade de opções e estilos de vida, a ter que decidir os caminhos da construção do seu percurso, da sua biografia, desligado das estruturas e dos papéis sociais *rígidos* e *pré-definidos*, numa Sociedade de incertezas e de insegurança[1781]. Por isso se diz, que hoje, "o indivíduo apresenta-se como o pior inimigo do cidadão, porque enquanto este devia procurar o bem comum, vê-se agora que tal objectivo é incompatível com um mundo onde os benefícios do trabalho colectivo são inferiores aos ganhos individuais"[1782].

Do que se trata, em síntese, é da emergência de algumas grandes alterações civilizacionais, caracterizadas pela ambivalência pós-moderna que, ao mesmo tempo que libertam "os indivíduos das estruturas, também desagregam os cidadãos e dificultam a defesa do bem comum"[1783].

III. Nesse sentido, "a crise do patriarcalismo, os novos arranjos familiares, a libertação sexual e os empregos cada vez menos estáveis, (…) reforça[m] uma percepção generalizada de *insegurança*"[1784]. Neste contexto, pode dizer-se que, em bom rigor, já não existe "uma «comunidade» na qual se pode alcançar conforto e segurança (…). Cada um (…) é (…) agora (…) responsável pela sua própria biografia, o fracasso não pode ser [imputado aos outros e] os temas de «interesse comum» ficam sempre relegados a um segundo plano, porque serão apenas obstáculos ao sucesso pessoal"[1785].

Com efeito, é inegável que "as mudanças na organização da vida económica e social criaram insegurança que instabiliza a vida pessoal e familiar e os padrões convencionais do envolvimento social, cívico e político. Estas mudanças colocam os indivíduos face a novos dilemas que se repercutem no modo como gerem as suas identidades. As gerações mais jovens experimentam estes dilemas mais intensamente, por factores diversos – p. ex., maior instabilidade no trabalho. A resposta a estes constrangimentos exprime-se nas várias formas das «políticas de estilo de vida». Os indivíduos tendem a canalizar as suas energias para projectos pessoais e a gestão e expressão de identidades complexas na sequência de condições de vida que se precarizam e instabilizam. As opiniões sobre o Governo e os políticos tendem a ser filtradas através de critérios focados em aspectos pessoais e emocionais. A identidade pessoal substitui a identidade colectiva enquanto base para o envolvimento político. A

[1781] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 72.
[1782] *Idem, Ibidem*, pp. 69 e 70.
[1783] *Idem, Ibidem*, p. 69.
[1784] *Idem, Ibidem*, p. 70.
[1785] Rodrigo F. Neves, ob. cit.

própria Política e a noção de vida pública mudam"[1786]. Mais: "determina profundamente o significado da Política e (…) das regras democráticas, fazendo ver o abismo que (…) se (…) vai (…) formando entre as instituições estáticas da modernidade e as necessidades dinâmicas da Sociedade em rede"[1787].

Por isso se diz, que no ambiente dos *riscos* e das *incertezas* da nova realidade social *contemporânea – pós-moderna; reflexiva*; *fluida*[1788] –, a individualização das biografias interfere não só na maneira como se participa nos processos políticos, mas também no modo como a nova relação cultural entre o tempo e espaço se articulam com essas novas espécies da participação. E também, que "o surgimento de um novo indivíduo, que não tem alternativa senão construir sua própria história a partir de uma grande variedade de possibilidades oferecidas pela (pós) modernidade capitalista, determina o estabelecimento de um ser que, muitas vezes, procura nas identidades primárias reencontrar referências que lhe ofereçam segurança e conforto[1789].

IV. Isto quer dizer, em resumo, que a "individualização das biografias" estende seus efeitos não só à vida privada mas também aos domínios da Política, o que conduz à abertura "de um abismo entre as instituições e os indivíduos"[1790] e à emergência "de uma realidade social fragmentada em constante mutação"[1791]. Daqui resulta, que as instituições politicas tradicionais esvaziam-se "de significado para grande parte das pessoas"[1792], o que permite "o renascimento não institucional do politico (subpolítica), que ultrapassa as barreiras das hierarquias formais"[1793].

Secção IV – Os valores essenciais

137. Razão de ordem

I. É absolutamente necessário ter presente um *sistema de valores políticos essenciais.* E – na nossa maneira de ver as coisas – esses valores têm de ser a *liberdade*; a *igualdade*; e a *solidariedade*, com o alcance e o sentido com que os entendemos.

– *Porquê?*

[1786] José J. Barreiros, ob. cit., p. 53.
[1787] Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 59.
[1788] Cfr., *supra*, n.º 9, I.
[1789] Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 60.
[1790] *Idem, ibide*m, p. 73.
[1791] *Idem, ibidem.*
[1792] *Idem, ibidem.*
[1793] *Idem, ibidem.*

Porque numa Sociedade pós-moderna democrática, todos os cidadãos têm de ser – simultaneamente – livres, iguais e solidários para tomarem as decisões que determinam o seu futuro e o das Sociedades políticas a que pertencem[1794].

II. Invoquemos J. Benthan: "J. Benthan era particularmente céptico a todas as noções de «comunidade», «interesse geral» e outras semelhantes[1795]: «a comunidade é um organismo fictício, composto por pessoas individuais, consideradas como constituindo esse organismo, na medida em que são os seus membros. Assim, qual é o interesse da comunidade? – é a soma dos interesses dos vários membros que a compõem»"[1796].

Não vamos tão longe. Na verdade, parece-nos mais ou menos evidente – depende das situações –, que "se cada pessoa votar ou decidir de acordo com o que considera ou o seu interesse ou desejos pessoais, o resultado [não tem que ser, necessariamente,] o bem de todos ou sequer o da maioria"[1797]. Em todo o caso, é absolutamente necessário desconstruir a ideia de que *esse resultado terá que ser, necessariamente, o mal de todos ou, pelo menos, da maioria*. Para o efeito, podem indicar-se vários exemplos de escola que, procurando demonstrar essa ideia, acabem por revelar o contrário; quer dizer, *o contrário do que pretende a pequena minoria das pessoas que governam*[1798].

[1794] Cfr., Lívia Franco, *Espírito público e responsabilidade em democracia segundo A. de Tocqueville*, *in* APCP, ob. cit., p. 95.

[1795] A. Arblaster, ob. cit., p. 86.

[1796] J. Benthan, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Cap. 1, parág. 4, *apud* A. Arblaster, ob. cit., pp. 86 e 87.

[1797] A. Arblaster, ob. cit., p. 87.

[1798] Atentemos no exemplo referido por A. Arblaster, *Ibidem* : "suponhamos que a educação pós-escolar é vista, bastante plausivelmente, com a chave para uma carreira e progresso sociais; então, todos os pais desejarão que os filhos a adquiram. Assim, as propostas para o alargamento da educação pós-escolar obterão provavelmente o apoio da maioria. Ora, quanto maior for o número de pessoas que adquirem a educação pós-escolar, menos probabilidades haverá de conseguirem entrar numa carreira". Trata-se, no fundo, da ideia de que as pessoas devem aceitar que, em razão de um *pretenso* bem comum, *logo na casa da partida do grande jogo da vida, alguns tenham a possibilidade de vencer e outros não*. Uma ideia que, de resto, subsiste mesmo quando as pessoas podem ser *fabricadas*. Nesse sentido, Aldous Huxley, ob. cit., refere "um país imaginário em que os seres humanos são produzidos da mesma maneira que as máquina, segundo especificações elaboradas pela política oficial. Inteligência, interesses, prazeres e dores, tudo é controlado geneticamente ou por condicionamento subsequente, e todos esses aspectos da psique humana em que as excentricidades, os compromissos, as emoções profundas e as virtudes antiquadas podiam enraizar-se são deliberadamente impedidas de se formar". Roger Scruton, ob. cit., pp. 17 e 18. Nesta distopia – que poderá tornar-se, com as necessárias adaptações, uma realidade bastante aceitável no futuro próximo –, o Autor chega mesmo ao ponto de imaginar o fabrico em série de Epsilões, que descreve como seres "tão estúpidos que nem sabem ler ou escrever". Aldous Huxley, ob. cit., p. 40.
– *Porquê?*
O diálogo que se segue explica porquê:
– Pergunto a mim próprio (…) como consegue tolerá-los (…), porque não faz de cada um deles um Alfa-Mais-Mais? (…).
– Porque não temos vontade nenhuma de nos fazer estrangular (…). Acreditamos na felicidade e na estabilidade. Uma Sociedade composta de Alfas não poderia deixar de ser instável e miserável. Imagine

138. A liberdade

I. Nos domínios da Política, "a abordagem liberal adopta uma noção de democracia assente na ideia de liberdade e autonomia individual (…)[1799]. Considera os indivíduos, grupos, e organizações como sujeitos privados agindo politicamente na prossecução dos seus interesses particulares. Nas palavras de [J.] Habermas, «a tradição liberal revela uma preferência pelas liberdades de cidadãos privados»[1800]/[1801].

Nesta maneira de ver as coisas, "a prioridade aos direitos e liberdades particulares e individuais, concebe o interesse comum e o bem-estar colectivo, como resultados da actuação individual de cada sujeito particular na viabilização dos seus interesses em nome dos princípios da autonomia e liberdade. O princípio da legalidade assegura a referência para a actuação dos sujeitos, proporcionando a defesa dos interesses e direitos legalmente estabelecidos, nomeadamente contra os abusos dos diversos poderes e autoridades (…)[1802]. Ou seja, o bem comum reside na concretização

---

uma fábrica onde todo o pessoal fosse constituído por Alfas (…). Imagine isso! (…). É um absurdo. Um (…) Alfa, enlouqueceria se tivesse de fazer o trabalho de um Epsilão semi[-]aborto, enlouqueceria ou começaria a destruir tudo. Os Alfas podem ser completamente socializados, mas com a condição de só (…) fazer[em] trabalhos de Alfas. Só a um Epsilão se pode pedir que faça os sacrifícios de um Epsilão (…). É a linha da menor resistência (…). É teoricamente evidente. Mas é coisa que está igualmente demonstrada na vida real. O resultado [de uma única] experiência (…) foi convincente. [Evacuámos uma] ilha [e] recolonizámo-la] com um lote (…) de vinte e dois mil Alfas. Confiou-se-lhes um equipamento agrícola e industrial muito completo e deixou-se-lhes a responsabilidade de gerirem os seus negócios. Os resultados estiveram em completo acordo com todas as previsões teóricas. A terra não foi convenientemente trabalhada, houve greves em todas as fábricas, as leis valiam menos que nada, desobedeciam às ordens dadas, todas as pessoas destacadas para efectuar uma missão de categoria inferior passavam o tempo a fomentar intrigas, tentando obter trabalho de categoria mais elevada, e todas as pessoas dos cargos superiores fomentavam contra-intrigas para poderem continuar, por qualquer preço, nos lugares que ocupavam. Em menos de seis anos estavam embrulhados numa guerra civil de primeira ordem. (…) E assim terminou a única Sociedade de Alfas de que o mundo teve conhecimento". *Idem*, *Ibidem*, pp. 209 e ss.

[1799] Assim, "«onde a democracia existir, deverá haver individualismo. O registo histórico mostra que a democracia, inevitavelmente gera o individualismo (…). A característica definidora da democracia é a liberdade, e o mais velho conceito democrático de liberdade é o grego. Ser livre é viver como cada um desejar. Versões desta definição são encontradas onde quer que as pessoas estejam ou aspirem a ter democracia. Viver como cada um desejar significa que é possível experimentar diferentes papéis na vida. Cada pessoa é mais do que qualquer papel, função ou lugar na Sociedade. O individualismo consiste nesta ideia. Só a democracia a aspira. Também é verdade que a democracia, em reacção, produz individualismo antidemocrático»". George Kateb, *apud* José J. Barreiros, ob. cit., p 26, n. 33.

[1800] J. Habermas, *apud* José J. Barreiros, ob. cit. p. 26.

[1801] José J. Barreiros, ob. cit., pp. 26 e 27.

[1802] "O liberalismo é um discurso de liberdade individual. Dá prioridade aos direitos dos indivíduos para formar, rever, e procurar a sua própria definição de vida boa, dentro de certas restrições que são impostas para promover o respeito consideração dos direitos dos outros. A partir da concepção de direitos individuais vem um foco na igualdade, ou seja, na capacidade de todas as pessoas – especialmente as

dos objectivos, expectativas e interesses dos sujeitos particulares. Obtém-se pela concertação e regulação desses interesses particulares segundo o estabelecido na lei e pela actuação dos sujeitos de acordo com o princípio da legalidade"[1803].

II. O que sucede, porém, é que na forma de governo *em vigor* e para as pessoas que são *simplesmente governadas* – designadamente para as que *estão a mais*[1804] –, as leis não asseguram senão "a liberdade de não servir para nada e de ser miserável. A liberdade de ser uma cunha redonda num buraco quadrado"[1805]. As leis – já o vimos[1806] –, são determinadas pela vontade e/ou pelo interesse *da maioria da minoria das pessoas que governam*.

III. Mas suponhamos – como mera hipótese académica –, que numa dada forma de governo *ficcionada* e empregando as palavras de C. Castoriadis[1807], as pessoas tinham "«a possibilidade efectiva (e não apenas no papel) de participar no debate, nas deliberações e na formação das leis»"; que o poder legislativo, não só pertencia como era efectivamente exercido pelas pessoas.

– *Nesse caso, poderíamos afirmar* – como pretende o Autor – *que as pessoas seriam livres?*[1808]

Não. Claro está que não. O poder de legislar é – sem sombra de dúvida – um dos poderes com maior significado. Contudo é apenas *um* poder. Por isso mesmo, é absolutamente necessário, tanto na *teoria* como na *prática*, ir mais longe do que *imagina* C. Castoriadis; *é necessário não pretender as partes pelo todo*. Nesse sentido, dizemos: as pessoas só poderão ser livres – e sê-lo-ão – quando puderem decidir *individualmente* no âmbito de *todos* e de *cada um* dos poderes do Estado, designadamente no âmbito do *poder de julgar* as pessoas que governam[1809].

139. A igualdade

I. Começamos por colocar a questão da igualdade *política*, pela perspectiva com que ela é tratada por muitos Autores: a perspectiva *económica*.

---

historicamente marginalizadas e os grupos oprimidos – para exercerem plenamente as suas liberdades na Sociedade". Abowitz e Harnish, *apud* José J. Barreiros, ob. cit., p. 27, n. 34.

[1803] José J. Barreiros, ob. cit., pp. 26 e 27.

[1804] Cfr., *supra*, n.º 132.1.1.

[1805] Aldous Huxley, ob. cit., p. 56.

[1806] Cfr., *supra*, Cap. I e Cap. II, *passim.*

[1807] C. Castoriadis, *De l´Autonomie en Politique, in* Le Monde Diplomatique, s. l., Fevereiro de 1998, p. 23, *apud* Panayota Gounari, ob. cit., pp. 85 e 105 e 106.

[1808] *Idem, Ibidem*.

[1809] Cfr., *infra*, n.º 171.1.1.

Deste ponto de vista, também nos encontramos entre os que não compreendem como "é que a desigualdade se pode (…) enquadrar em termos neutros ou positivos" [1810]. O que nos parece bastante claro é que existem algumas pessoas que "apreciam os privilégios desta desigualdade e são incapazes de ligar a existência dos seus (…) privilégios à proliferação do sofrimento humano, da pobreza e do desespero"[1811], na maior parte dos segmentos da Sociedade[1812]. Isto que dizer que – *de alguma maneira* – tem de existir um *vínculo* entre a felicidade de alguns poucos e o desespero de muitos outros. Por outras palavras, uma *parte* da pobreza há-de resultar, v. g., de uma "distribuição injusta e assimétrica de riqueza em que uns poucos são recompensados com uma acumulação grotesca de bens enquanto uma larga maioria não tem sequer os recursos necessários para garantir uma decência de vida mínima"[1813].

II. Mas aquilo que *também* nos parece, é que o problema da *exploração das desigualdades económicas*, deverá ser equacionado e resolvido em sede de *responsabilidade* e não de *igualdade*.

Nesse sentido, há duas coisas que temos como certas:

– Pretender que se possa estabelecer, indo *contra a natureza das coisas*, uma igualdade económica entre a generalidade das pessoas, é sinónimo de *aceitar que possa ser imposta*, contra essa mesma natureza, uma *igualdade genérica na miséria e não na abundância*; e

– Todos os cidadãos têm o direito de, querendo, participarem individualmente na *tomada das decisões* que estabeleçam os *limites da desigualdade económica*.

III. Passemos então a *uma* das questões que nos parece ser, inequivocamente, *um* dos problemas que tem de ser equacionado e resolvido em sede de *igualdade política*: a *discriminação positiva e negativa das pessoas, baseada na política de categorização das identidades pessoais*[1814].

Em síntese, essa ideia pode traduzir-se do seguinte modo: existe, sobretudo no âmbito de uma *certa* esquerda, a "necessidade política de (…) valorizar as pessoas em termos da sua pertença a vários grupos oprimidos e explorados, como os «trabalhadores», as «mulheres», as «pessoas de cor», os «*gays* e lésbicas», e por aí fora"[1815]; e, numa *certa* direita, a mesma necessidade de valorização, mas agora dos "empregadores", dos "homens", das "pessoas brancas" e dos "heterossexuais".

[1810] Panayota Gounari, ob. cit., p. 107.
[1811] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[1812] *Idem, Ibidem*.
[1813] *Idem, Ibidem*.
[1814] Cfr., W. Landstreicher, *Da Política à Vida*. *Livrando a Anarquia do Fardo Esquerdista*, s. l., 2006, p. 12.
[1815] *Idem, Ibidem*, p. 6.

IV. Se esta ideia, só por si, é pelo menos bizarra[1816], a sua concretização pura e simplesmente não se coaduna com os valores essenciais de toda e qualquer pessoa individualmente considerada, designadamente com a sua liberdade. Vejamos, através das palavras de Roger Scruton[1817], onde é que nos conduz a categorização das identidades pessoais, e o porquê da necessidade de a combater.

Diz o Autor: "a história do liberalismo norte-americano levantou a questão de saber se a liberdade e a igualdade podem realmente combinar-se (…). Será negociável o conflito entre elas? [Para J. Rawls], a existência da liberdade tem que ser satisfeita antes de se levantarem questões de distribuição. A exigência de liberdade, porém, é uma exigência de liberdade *igual* e isso levanta de novo o problema. E se só pudermos tornar a liberdade igual eliminando-a? Está-se a ver a força desta questão na prática política. [Assim, p].ex., quando a liberdade de um empregador de empregar quem ele desejar for eliminada por políticas de «não discriminação», isso é justificado como «atribuição de poder» e por isso «libertação» de minorias anteriormente oprimidas. Se se argumentar que os direitos do empregador são infringidos por políticas que o obrigam a fazer o que ele não faria voluntariamente, então o (…) Tribunal descobre direitos do empregado que se sobreporão àqueles direitos. Estes novos direitos (…) não são como os direitos individuais (…), que na realidade são liberdades [que] definem a esfera de soberania individual. São direitos de grupo – direitos que uma pessoa tem em virtude de ser mulher, homossexual, membro de uma minoria ou seja o que for[1818] (…). Este novo tipo de direito é inventado para justificar a discriminação em nome da não discriminação. É um modo de eliminar direitos individuais no interesse de grupos. Como tal, vai contra o significado global de liberalismo na sua forma clássica, que visava proteger o indivíduo sobre a sua própria vida como única base para uma ordem consensual (…). O desejo de igualdade é (…) o desejo de tornar a liberdade igualmente disponível – algo que só pode ser conseguido «dando poder» aos grupos cujas desvantagens os impediram até aqui de prosseguir os seus objectivos (…). O conflito ilustra o modo como a liberdade e a igualdade estão em guerra, bem como o modo que as pessoas tomam partido na guerra sem admitir a sua existência. [Na prática,] juízes «liberais» interpretarão a Constituição dos EUA como for preciso para gerar igualdade e justificarão isso dizendo que estão a reconhecer direitos que *até* aqui tinham passado despercebidos".

[1816] A ideia de *valorizar ou desvalorizar a priori* uma pessoa, v. g., pelo facto de ter nascido com o sexo masculino ou feminino; por preferir relacionar-se de forma amorosa-libidinosa com pessoas do mesmo sexo e/ou de sexo diferente; por pertencer a esta ou àquela étnia, não é completamente *negativa*; *positivamente*, essa ideia é, em *todas* as suas formas, um *fantástico* exemplo de *estupidez*.

[1817] Roger Scruton, ob. cit., pp. 153 e 154.

[1818] Vejamos outra situação: "duas pessoas, John e Mary, candidatam-se à admissão numa Faculdade. John tem melhores qualificações, mas Mary é nativa norte-americana e é admitida com base nisso. Nestes casos, (…) argumenta[-se] que Mary tem direito à vantagem concedida em virtude do grupo a que pertence – um grupo anteriormente oprimido cuja posição na Sociedade só pode ser corrigida por esse tratamento preferencial". *Idem*, *Ibidem*.

V. Em resumo, é necessário – *em razão da individualidade*, i. é, *do que define cada pessoa como um ser único e irrepetível* – adoptar o *princípio* da proibição das políticas que visam a categorização das identidades pessoais.

140. A solidariedade

A solidariedade, tal como a entendemos, só pode ser uma solidariedade de natureza revolucionária. Neste sentido, ela não é senão o reconhecimento da minha própria luta na luta de outros que, na prática, é levada a cabo através da continuação dessa luta com um enfoque naquilo que une a minha luta com a de outros[1819].

Isto quer dizer, que a espécie de solidariedade que temos em vista "não é, na sua essência, uma questão de apoio moral, financeiro ou físico, mas algo muito mais profundo, porque ela é, essencialmente, algo centrado [na pessoa individualmente considerada]. A base [desta espécie de] solidariedade (…) reside no reconhecimento do nosso próprio projecto de revolta nas lutas e acções de outros e, assim, no ver estes outros, pelos menos potencialmente, como cúmplices em luta"[1820].

Neste sentido, trata-se, portanto, de uma espécie de solidariedade que só pode existir em razão de um "projecto de revolta a partir do qual ela possa brotar"[1821]. A natureza desse projecto é definida em razão de *valores, objectivos, estratégias, meios tácticos* e *decisões, traduzidas em acções e omissões*. É todo este acervo que constitui a substância e a forma, de um projecto político capaz de *determinar* e *exprimir* a solidariedade entre um conjunto maior ou menor de pessoas individualmente consideradas[1822].

Secção V – Os objectivos

141. Noção

Os objectivos são *o fim mediato e os fins imediatos* que o modelo procura *atingir*.

[1819] Cfr., W. Landstreicher, *Solidariedade revolucionária: um desafio*, *in* Vários, Solidariedade Revolucionária, p. 50.
[1820] *Idem*, *Solidariedade revolucionária. Uma perspectiva anarquista insurreccional*, *in* Vários, Solidariedade Revolucionária, p. 60.
[1821] *Idem*, *Ibidem*.
[1822] Cfr., *Idem*, *Ibidem*.

142. O fim mediato

I. A concepção da forma de governo em vigor – muito "associada ao pensamento liberal"[1823] – coloca o acento tónico na "ideia de representação como delegação de poderes nos eleitos, no quadro de um posicionamento político «pragmático», «realista», de orientação instrumental. A vida política é entendida como espaço de conquista, confronto e disputa de legitimação e vantagem entre diferentes interesses. A Política assemelha-se a um mercado onde os cidadãos são interpelados a apropriar-se dos diferentes assuntos e a debatê-los em função das propostas publicamente disponibilizadas, agindo por seu arbítrio na sua aprovação ou rejeição"[1824].

Mas esta maneira de ver as coisas que, sobretudo, valoriza "formalmente a participação dos cidadãos, tende a confiná-la à escolha dos dirigentes e governantes, deixando o processo de elaboração das políticas e da decisão política «ao cuidado» de eleitos, apoiados por especialistas e peritos, mobilizados em nome da competência técnica e científica, e do conhecimento substantivo concreto dos assuntos. A assessoria de especialistas – geralmente provenientes das elites sociais, políticas e empresariais –, é fundamentada como condição de eficiência. Diversos Autores sublinham, contudo, a ambivalência desta colocação. Se, por um lado, a assinalam como uma tendência inelutável, resultante da necessidade acrescida de competências técnicas na sequência do reforço da complexidade social [da pós] modernidade, nota-se, paralelamente, como deste modo a expressão de interesses particulares se repercute, por via não democrática, nas orientações concretas da governação"[1825].

Em síntese, trata-se de uma concepção que faz depender o governo dos técnicos da passividade da generalidade dos cidadãos. Nesse sentido, "aos cidadãos é reservada a competência democrática de, pela escolha de projectos políticos e governamentais, promover a rotação dos eleitos e das elites governamentais através do sufrágio eleitoral. O mecanismo da opinião pública assegura a expressão e legitimação dos diversos interesses e pontos de vista socialmente relevantes, possibilitando a mediação entre elites, governantes, grupos de interesses, instituições e cidadãos, através do contributo, considerado essencial, dos meios de informação e comunicação"[1826].

II. O que nos parece, porém, é que mesmo admitindo, que nas Sociedades pós-modernas, *não existe alternativa ao governo dos técnicos*[1827], isso não significa, necessariamente, que os *objectivos da governação* e a *avaliação de desempenho* não possam ser *fixados e avaliados pela multidão*[1828].

[1823] José J. Barreiros, ob. cit., p. 27.
[1824] *Idem, Ibidem*.
[1825] *Idem, Ibidem*, pp. 27 e 28
[1826] *Idem, Ibidem*, p. 28.
[1827] Cfr., *supra*, n.º 23, I.
[1828] Cfr., *supra*, n.º 23, II.

É – entre outras – por essas duas razões, que o fim *mediato* do modelo é a *institucionalização pelas pessoas que governam e que não governam – pela multidão – de uma forma de governo democrática, representativa de pendor democrático que promova e assegure a coexistência pacífica e responsável entre todas as pessoas*[1829].

143. Os fins imediatos

Os fins *imediatos* do modelo são o *controlo* ou a *vigilância* e a *responsabilização*, através da tomada de *decisão políticas*, em *sentido vertical ascendente*.

143.1. O controlo político

I. O *primeiro fim imediato* do modelo é *o controlo político por intermédio da tomada de decisões em sentido vertical ascendente*. Para o efeito, é necessário *redesenhar* o panóptico de J. Benthan[1830], *não* como um *sinóptico*[1831], mas *sim* como um *óptico de múltiplas direcções, tendencialmente omnividente de algumas dimensões dos planos ou níveis da Sociedade e do Estado*[1832]. Isto significa, pela negativa, que o fim instrumental *não é destruir o panóptico* ou *promover a ideia* de que devem ser, apenas, *algumas poucas pessoas a ocupar-lhe o centro*, como pretendem, respectivamente, v. g., os *anarquistas* e os que *governam por intermédio dos partidos do arco da governação*.

II. Como vimos anteriormente, está em curso a implementação em larga escala, de uma nova espécie totalitarismo em sentido vertical *descendente*, pelas pessoas que governam, formal e/ou substancialmente, a partir do aparelho de poder do Estado,

[1829] Esta "ideia de coexistência pacífica entre [pessoas com] valores e interesses diferentes não [pode] ser confundida com mitigação do debate, da denúncia, da crítica e da reivindicação, da vigilância e da participação dos cidadãos no questionamento das actuações dos poderes, das relações sociais e das assimetrias, desigualdades e injustiças que persistem, ou dos contornos e legitimidade dos jogo de interesses e de poder que atravessam e se concretizam no exercício da política democrática. Desacordo, confronto e conflito são membros de pleno direito do espaço democrático, que os acolhe segundo os seus princípios próprios. A tolerância afigura-se, então, um recurso útil como afirma James Bohman[:] «Ao envolvermo-nos em deliberação com aqueles de quem discordamos como cidadãos, os nossos procedimentos deliberativos requerem um «regime de tolerância», isto é, um conjunto de arranjos sociais que possibilitem «incorporar diferença, conviver com ela, viabilizando a partilha de um mesmo espaço social»". José J. Barreiros, ob. cit., p. 14.

[1830] Cfr., *supra*, n.º 91.1. e n.º 161, I.

[1831] Cfr., *infra*, n.º 162, III.

[1832] Cfr., *infra*, n.º 162, IV.

maxime por intermédio do "Governo político-administrativo" em versão electrónica[1833]. Por isso se diz, de uma maneira *simplificada – mas que pode induzir o engano* – que "*o Estado*[1834] (…), recorrendo a toda a panóplia de meios que as novas tecnologias possibilitam em termos de controlo electrónico das pessoas[1835], (…) encontra-se hoje habilitado a implementar uma política repressiva sem limites e sem paralelo histórico"[1836].

Para *equilibrar as relações de poder no âmbito da forma de governo do sistema político*, torna-se necessário desenvolver processos *democráticos de controlo vertical ascendente*. Mas para isso, não basta que alguns dos que não governam possam observar alguns dos que governam; nem sequer que o maior número possível das pessoas que não governam *possa* observar o maior número possível das pessoas que governam; o que é necessário, em última análise é que *a multidão possa observar-se a si própria*.

III. Trata-se, portanto, de procurar implementar – *a partir do plano ou nível da Sociedade* – uma série de processos de controlo que, devidamente articulados por intermédio de alguns *meios tácticos – principalmente* um novo modelo de partido[1837] e um *software* específico[1838] –, permitam que multidão, pela via da *tomada de decisões políticas, possa proceder a uma fusão – no plano do Estado – do panóptico e do sinóptico num óptico multidireccional*.

– Para quê?

Para que *qualquer cidadão*[1839] – *sempre* que seja essa a sua vontade e/ou o seu interesse – *possa* conhecer de *todos* os assuntos que – do ponto de vista dos *seus* vários *papéis sociais – lhe digam respeito* Designadamente o conteúdo de algumas decisões políticas tomadas pelas pessoas que governam, e, evidentemente, dos respectivos efeitos.

[1833] Cfr., *supra*, n.º 85.

[1834] *Itálico* nosso. Em bom rigor *não é o Estado*. São as *pessoas que o utilizam como meio para governarem.*

[1835] Cfr., *supra*, n.º 92.1, III.

[1836] Paulo Otero, *Instituições*, Vol. I, pp. 643 e 644. Além deste, existem ainda, segundo o Autor, mais dois riscos associados ao uso das TIC. O *primeiro*, é "a possibilidade de se assistir ao surgimento de um totalitarismo horizontal, permitindo a utilização de novos meios tecnológicos de controlo entre os (…) membros da Sociedade civil, determinando a criação ou o reforço de verdadeiras relações especiais de domínio entre particulares (…), senão mesmo conferindo a cada um de nós a possibilidade de se tornar um «*little big brother*»". *Idem, Ibidem*, p. 644. O *segundo* é o *aprofundamento* de um *totalitarismo horizontal comercial* . Em síntese, "a tradicional verticalidade [descendente] do fenómeno totalitário é agora completada com a sua horizontalização". *Idem, Ibidem*.

[1837] Cfr., *infra*, n.º 151 e ss.

[1838] Cfr., *infra*, n.º 154 e ss.

[1839] Qualquer cidadão, significa para nós *todos* os cidadãos, independentemente de serem simultaneamente governantes e governados ou simplesmente governados.

143.2. A responsabilização política

O *segundo fim imediato do modelo* é a *responsabilização política* pela via da *tomada de decisões na direcção vertical ascendente*. Veremos mais à frente, com algum detalhe, como é que isto pode processar-se, mas a ideia que está subjacente a este fim instrumental é a seguinte: *qualquer* cidadão, *sempre* que seja essa a sua vontade e interesse, pode *decidir* acerca de *todos* os assuntos que, segundo o seu próprio ponto de vista acerca dos papéis sociais que desempenha, lhe digam respeito. Nomeadamente a responsabilização das pessoas que governam, pelos *efeitos negativos* que possam e devam ser imputados às decisões que elas tomaram ou deixaram de tomar.

144. Os objectivos realistas e irrealistas

Tendo em atenção o que escrevemos – e se alguma dúvida, porventura, ainda existia –, fica agora absolutamente claro que não temos a ambição desmedida de expor através deste modelo *a* fórmula que permita destruir o Estado, de *imediato* ou como a *etapa* final de um processo. Vamos continuar a deixar, respectivamente aos anarquistas e aos comunistas [1840] – aos velhos e, sobretudo, aos *novos* comunistas [1841] – a preocupação de *continuarem a pensar* sobre o assunto.

[1840] Em resumo, para estas ideologias, "«o Estado tem uma dupla função: técnico-administrativa e de dominação política. Esta última *é a que define propriamente o Estado*, sobredeterminando a função técnico-administrativa, isto é, orientando-a ao serviço da função de dominação política (…). A distinção destas duas funções ajuda-nos a compreender a tese marxista (…) da *extinção* do Estado, que se opõe à tese anarquista da *supressão* do Estado. Os marxistas sustentam que, quando o proletariado [procura] o amparo do poder político, (…) o Estado (…) não pode (…) desaparecer de um dia para outro. E preciso destruir o aparelh[o] político anterior e construir um novo, de carácter proletário, porque a luta de classes continuará e, portanto, necessitar-se-á de um aparelh[o] que cumpra as funções de repressão das classes que se oponham , à construção do socialismo. Os anarquistas sustentam, pelo contrário, que é imprescindível fazer desaparecer imediatamente todo o aparelho «burocrático», permitindo a livre organização da população a nível das suas frentes de massa»". Marta Harnecker, *Os Conceitos Elementares do Materialismo Dialéctico*, s. l., s. d., pp. 116 e ss., *apud* F. Luso Soares, ob. cit., p. 119. Ou seja, "para os marxistas a revolução (…) só elimina o (…) «aparelho repressivo *político* do Estado»(…). O (…) «aparelho repressivo *administrativo* do Estado» (…), a «administração das coisas e a direcção dos processos de produção», ir-se-á transformando paulatinamente, progressivamente, até à extinção total, final, do Estado como aparelho genérico repressivo". F. Luso Soares, ob. cit., p. 120. O anarquismo, pelo contrário, "preconiza (…), em qualquer das suas formas (anarco-individualismo, anarco-sindicalismo, anarco-comunismo) (…), a destruição imediata de todos os aparelhos repressivos, políticos [e administrativos do Estado (…) independentemente das condições históricas (…). K. Marx, F. Engels e Lenine (…) denunciaram[-no] por isso mesmo (…) como contrário e hostil aos interesses das massas trabalhadoras. [Segundo esta perspectiva], o anarquismo sempre se te[ria] mostrado incapaz de compreender as etapas históricas que a luta de classes segu[uiria] na condução do mundo para o socialismo". F. Luso Soares, ob. cit., p. 149 e 150. Por outras palavras: "a raiz de todas as diferenzas entre marxismo e o anarquismo no referente à ideia da Sociedade, do Estado, da revoluzón, encontra-se precisamente aqui. Os anarquistas saben (desde Proudhon a Bakunin) que unha revoluzón que pretende acabar coas diferenzas de clase sem acabar a seu tempo (e non máis tarde) co poder político e a forza do

O *nosso objectivo* – que pressupõe *necessariamente* o Estado[1842] –, é, apenas, o de projectar *um* modelo de forma de governo assente no *enxerto* de certos aspectos democráticos materiais ou substanciais, nalguns dos alicerces institucionais da forma de governo em vigor. De resto, o *fim mediato e os fins imediatos do modelo*, em comparação com os que são prosseguidos por aquelas ideologias, não constituirão, certamente, um desiderato particularmente *irrealista*.

Dito de outro modo: as estruturas de dominação, *maxime* o Estado, são absolutamente necessárias e até muito desejáveis. Por isso mesmo, têm que servir a *todos os cidadãos*; aos que governam e aos que não governam. Nesse sentido, para que o modelo possa atingir os seus objectivos mediato e imediatos, é imprescindível provocar *certas mutações nalgumas* das instituições da forma de governo do sistema político e, simultaneamente, deixar *intactas as outras*; estas, a maioria, têm que ser preservadas *a qualquer o custo*. Mas isto já não tem que ver com os fins propriamente ditos. Trata-se de um conjunto de problemas que se prendem directamente com as *estratégias*[1843]; os *meios*[1844]; e as *decisões*[1845].

Estado está inevitabelmente condenada non só a consolidar o Estado e a atribuir-lle a totalidade dos direitos, senon tamén a enxendrar unha nova Sociedade de clases e unha nova clase dominante". Angel J. Cappelletti, ob. cit., p. 15. Com efeito, "nengun pensador anarquista (…) deixou (…) de insistir na esixéncia de iniciar a liquidazón do Estado xunto con e non despois da demolizón da estrutura clasista da Sociedade (…). A revoluzión é entendida polos anarquistas non como conquista do Estado senon como supresón do mesmo (…). Os anarquistas non compartiror xamais a teoria marxista do Estado como super-estructura que caería de por si, como fruto maduro, cando se instaurara o comunismo e desapareceran os derradeiros vestíxios da Sociedade de clase". *Idem, Ibidem*, p. 23.

[1841] Os novos comunistas são – para nós – aqueles "reputados pensadores da esquerda contemporânea, (…) mais filosófica [– digamos assim –], que procura[m] repensar a «ideia do comunismo» como alternativa ao liberalismo enquanto ideologia do mercado e dominação do capitalismo total, como reforma das desfuncionalidades da democracia representativa e como alternativa ao enfraquecimento dos ideais do socialismo, refém e presa fácil da ideologia de mercado". Rodrigo Silva, ob. cit., *in* Rodrigo Silva e Leonor Nazaré (Organiz.), ob. cit., pp. 16 e 17. O seu pensamento, *sempre* tributário do de K. Marx, a que justapõem o de alguns Autores pós-modernos, não tem conduzido, até ao momento, a *concretizações* significativas.

[1842] O Estado tem que ser preservado: "a Revolução Francesa é apenas um dos muitos acontecimentos históricos que nos mostram que os movimentos de libertação, quando conseguem destruir o Estado, levam primeiro à anarquia, depois à tirania e em devido tempo ao terror totalitário". R. Scruton, ob. cit., p. 59.

[1843] Cfr, *infra*, n.º 145 e ss.

[1844] Cfr, *infra*, n.º 149 e ss.

[1845] Cfr, *infra*, n.º 155 e ss.

Secção VI – As estratégias

145. Noção

Vamos definir *estratégia* como a "escolha do melhor caminho para se atingir um determinado objectivo com os meios (de *hard* e *soft power*) disponíveis, procurando no jogo dialéctico minimizar sempre as vulnerabilidades, maximizar as potencialidades e neutralizar as ameaças, tendo a sua aplicação num ambiente hostil ou competitivo"[1846] ou, simplesmente, como *a disposição dos meios tácticos para alcançar o objectivo*[1847].

146. Caracterização

I. Resulta da natureza das coisas que, nos domínios da estratégia, como em tantos outros, não é possível estabelecer *aprioristicamente* uma *sucessão linear de causas e efeitos*, nem traçar *em abstracto* um *plano de operações sistematizado*. Como justamente refere Emilio Lusso, "só pode haver ideias gerais sobre os princípios que regem a insurreição e não esquemas precisos"[1848]. Na verdade, temos de reconhecer que existe "um (…) grande número de situações [que] escapam a qualquer previsão[; que] o

[1846] F. Proença Garcia, *Da Guerra e Da Estratégia*, p. 123.

[1847] Nas palavras de M. Duverger, *Introdução à Política*, p. 197, "no combate político, como em todos os combates complexos, cada um age segundo um plano, pré-concebido, mais ou menos elaborado, em que prevê não somente os seus próprios ataques, mas as respostas do adversário e os meios de lhes fazer face. Este plano de combate constitui uma estratégia". Nesta acepção, George Orwell, *A Quinta dos Animais*, Lisboa, 2008, p. 60, sintetiza em 1945 – de uma forma admirável – o desacordo de fundo entre J. Estaline e L. Trotski sobre a estratégia que a Rússia, nos primeiros anos da Revolução, deveria seguir nas relações com o exterior, ou, noutros termos, a diferença entre a teoria do *socialismo num só país* e a da *revolução permanente*, no que respeita a uma das dimensões ou a um dos elementos fundamentais desta última: "segundo Napoleão, os animais deviam arranjar armas de fogo e treinar-se no respectivo manejo. Segundo Bola-de-Neve, deviam enviar cada vez mais pombos e desencadear a rebelião noutras quintas. Um argumentava que, caso não se conseguissem defender, seriam inevitavelmente subjugados, o outro contrapunha que, se ocorressem rebeliões por toda a parte, não teriam necessidade de se defender". Com efeito, a teoria da revolução permanente encerra, na versão de L. Trotski, três elementos [ou dimensões] de grande importância para a elaboração[, *nessa época*,] de uma teoria revolucionária [e] que estão ligados entre si: [o] papel condutor do proletariado industrial, *mesmo* em situações de grave subdesenvolvimento económico; [a] necessidade de que em tais situações o proletariado, guiado pela vanguarda organizada no Partido Comunista, instaure a ditadura, se quiser transformar a Sociedade; e [a] férrea exigência de que a revolução não se detenha só num país, mas seja «exportada» também e principalmente para os países industrializados, sob pena de não ser possível instaurar o socialismo no país onde a revolução acabou com o domínio das classes tradicionais". G. Pasquino, *Revolução*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política Vol. 2, p. 1127, col. 2. Cfr., *Idem*, *Trotskismo*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 2, pp. 1263, col.2 e 1264, col. 1.

[1848] Emilio Lussu, ob. cit., p. 175.

desenrolar da acção insurreccional não pode ser codificado à secretária[; e que] nunca será possível (…) prever como vai ela apresentar-se realmente"[1849].

Exemplifiquemos. Muitos dos acontecimentos que se verificaram na Rússia, em Outubro de 1917, demonstram isso mesmo. O texto de Lenine, assinado por "Um Ausente", datado de 8 de Outubro de 1917[1850], refere-se aos princípios a seguir na insurreição armada com vista à revolução[1851]. Em 25 de Outubro de 1917, porém, a acção não se desenrolou como tinha sido prevista[1852]. De resto, é até muito discutível que os acontecimentos desse dia possam ser qualificados como uma revolução[1853].

[1849] *Idem, Ibidem*, p. 191. Com efeito, "o plano da insurreição só pode ser fixado (…) no breve e rápido período de agitação que precede a própria insurreição (…). Dever-se-á subordinar a todas as situações que se forem criando entretanto (…). Mas até um plano assim estabelecido, depois de todos os elementos de uma situação revolucionária favorável terem sido verificados, deverá ser susceptível de modificações para ser capaz de adaptar-se a todas as circunstâncias que possam eventualmente apresentar-se. O desenrolar da acção, que os acontecimentos imporão, poderá ser inteiramente diferente da sua prévia concepção". *Idem, Ibidem*, pp. 191 e 192.

[1850] As datas da Revolução Russa são indicadas segundo o calendário juliano que esteve em vigor nesse país até ao início de 1918. Este calendário tem um atraso de treze dias em relação ao calendário gregoriano. Assim, p. ex., o 8 de Outubro e o 25 de Outubro no calendário juliano correspondem, respectivamente ao 21 de Outubro e ao 7 de Novembro no calendário gregoriano.

[1851] Cfr., Nicolas Werth, ob. cit., pp. 150 e 151.

[1852] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 108 e ss. "«É assombroso!» (…), teria dito Lenine a L. Trotsky nesse (…) 25 de Outubro. E mais tarde acrescentou: «Desencadear a revolução mundial na Rússia foi tão fácil como pegar numa pena». No momento, tudo parece ao mesmo tempo assombroso, fácil (...) ou insignificante. No meio da perturbação de uma Grande Guerra que não acaba, o golpe de Estado bolchevique quase passa despercebido nas diplomacias europeias. Será mais do que um novo episódio, entre tantos outros, no complexo caminho de uma revolução que, desde há já quase um ano, abala o Império russo? *Idem, Ibidem*, pp. 120 e 121.

[1853] Em síntese, pode dizer-se que existe uma "«batalha interpretativa» relativamente aos acontecimentos de Outubro de 1917 (…). Para uma primeira escola histórica, que poderíamos qualificar de «liberal», a revolução bolchevique de Outubro, de 1917 não passou de um golpe imposto pela violência, resultado de uma hábil conspiração, urdida através de desordens sociais, por um punhado de fanáticos desprovidos de qualquer base real no país. Face a esta interpretação, a «vulgata marxista» tentou demonstrar que Outubro de 1917 tinha sido o resultado lógico, previsível, inevitável de um itinerário libertador, empreendido pelas «massas» que conscientemente tinham aderido ao bolchevismo. Rejeitando estas duas «vulgatas», uma terceira corrente historiográfica esforçou-se por mostrar, [que] a revolução de Outubro aparece-nos como a convergência de dois movimentos: a tomada do poder político pelos bolcheviques, fruto de uma minuciosa preparação insurreccional, e uma vasta revolução social, multiforme e autónoma. Esta manifesta-se sob formas muito diferentes: uma imensa insurreição camponesa, movimento de fundo que já tem uma longa história; uma decomposição profunda do exército; um movimento reivindicativo operário específico, em torno de palavras de ordem autenticamente revolucionárias – o «controlo operário», «o poder aos sovietes»; uma emancipação das nacionalidades e das populações alógenas do ex-império russo. Cada, uma destas revoluções possui a sua própria temporalidade, a sua dinâmica interna, as suas aspirações específicas, que não poderiam ser reduzidas aos *slogans* bolcheviques. Durante um breve mas decisivo instante – o final do ano de 1917 – a acção dos bolcheviques, minoria política agindo no vazio institucional, vai no mesmo sentido das aspirações da maioria. Momentaneamente, golpe de Estado político e revolução social convergem, ou, mais exactamente, encaixam, antes de divergirem, durante décadas de ditadura". Nicolas Werth, ob. cit., pp. 102 e 103. Dito de outro modo, muitos anos antes: "sem a ocasião, os seus talentos e o seu espírito ter-se-iam perdido; sem os seus talentos, a ocasião teria surgido em vão". N. Maquiavel, ob. cit., p. 34.

II. Isto não significa, porém, que a essa impossibilidade seja extensível à possibilidade de fixar em *abstracto* os *princípios da estratégia* que é necessário seguir.

É precisamente nesse sentido *abstracto e só nele*, que temos de afirmar: "o essencial é saber o que se quer atingir e nunca perder de vista o objectivo principal no meio de derrotas ou sucessos parciais e secundários que podem fazer esquecê-lo (…). No meio de [todas as] incerteza[s], um princípio permanece sempre certo e verdadeiro e será necessário respeitá-lo sempre. A vitória da insurreição reside na derrota do centro das forças inimigas (…). Se o coração das forças inimigas for batido, a desmoralização que se segue precipita o desastre geral (…). É preciso, pois, atacar, sempre com extrema violência, os pontos mais importantes"[1854]/[1855].

III. Para evitarmos qualquer mal entendido, que expressão "violência" possa suscitar, vejamos imediatamente nos dois próximos números, *a estratégia* que, em *concreto*, terá de ser necessariamente seguida.

147. As estratégias reformistas

No *essencial*, o modelo tem de cumprir as *regras de jogo*, de modo a evitar contradições não só com a *Constituição semântica*, mas também com o modo como ela *realmente* se concretiza.

Por isso mesmo, embora a *distinção* entre as direitas e as esquerdas[1856], tomando como critério o *objectivo* da conservação ou da substituição da *ordem jurídica*[1857], seja muito discutível – assim, p. ex., os fascistas, enquanto lutassem pela conquista do poder seriam de esquerda, e os comunistas, uma vez nele instalados, seriam de direita –, podemos encontrar na classificação dos *meios* utilizados para atingir o referido

[1854] Emilio Lusso, ob. cit, p. 192.
[1855] Cfr., *supra*, n.º 127, X.
[1856] A referida "dualidade teve origem em 1789, na altura em que os realistas franceses (…) se sentaram (…) à direita do presidente da assembleia legislativa, enquanto os partidários da Revolução tomaram lugar à sua esquerda. Depois, a diferenciação passou para o vocabulário político geral e os dois termos ficaram consagrados num uso que ainda hoje não cessou". M. Duverger, *Les Partis Politiques*, *apud* F. Luso Soares, ob. cit., p. 140. Ou seja, "quando os revolucionários de 89 formaram à esquerda e à direita da presidência da Assembleia para facilitar a contagem dos votos contra favor do direito de veto da Coroa. Não sabiam que a luta pelo uso da palavra havia de ser tão árduo no futuro". Adriano Moreira, *O Novíssimo Príncipe*, p. 124.
[1857] Isto quer dizer que, "reduzido à sua maior simplicidade, ao seu elemento fundamental, o combate político opõe os que estão mais ou menos satisfeitos com a ordem social existente, e querem conservá-la, e aqueles a quem esta ordem não convém, e querem mudá-la. Os primeiros constituem «as direitas» e os segundos «as esquerdas», no sentido mais geral destes termos, voluntariamente despojados de todo o contexto histórico preciso (…). As direitas e as esquerdas são assim definidas pelo seu objectivo: conservar a ordem existente, ou substituí-la". M. Duverger, *Introdução*, p. 198.

objectivo, a espécie de *estratégia* que é absolutamente necessário seguir na fase de *implementação* do modelo: uma estratégia *reformista*[1858]; uma estratégia *nos quadros do Estado de Direito Democrático*[1859].

Nesse sentido, as pessoas que constituem a multidão têm de adoptar uma estratégia que possa traduzir-se no emprego articulado de *alguns meios tácticos* – designadamente um novo modelo de partido e um *software* à medida –, de modo a conseguirem provocar *certas* alterações nalgumas instituições da forma de governo em vigor, que sustentam a *representação restrita e formal com monitorização descendente*, e, *simultaneamente*, projectarem *no lugar delas*, as alterações que promovam uma *democracia ampla e material com monitorização ascendente*, mas *cumprindo sempre* as *regras do jogo instituídas*, que é como quem diz, agindo *sempre* nos quadros do *regime político* do *Estado de Direito Democrático*[1860].

148. As estratégias revolucionárias

I. Vamos deixar de fora da projecção do modelo as estratégias que se prendem, p. ex., com o emprego da *violência ilegal*[1861]. Não estamos a querer dizer com isto, que seja necessário considerar *sempre* e *em absoluto* "a não-violência como *a* estratégia (…). Ela não funciona nem diante do poder despótico nem diante da razão de

[1858] A estratégia da política *reformista* procura alcançar mudanças mantendo as estruturas políticas existentes, combate o Governo, mas não as estruturas que condicionam a sua acção e propõe uma maneira diferente para a gestão do sistema estabelecido. A estratégia da política *revolucionária* é dirigida contra a ordem estabelecida, tendo como objectivo a modificação substancial de alguns aspectos fundamentais: não combate apenas o Governo, mas também as estruturas que ele exprime. Cfr., Lucio Levi, *Legitimidade, in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 2, p. 677, col. 1.

[1859] Nas palavras de M. Duverger, *Introdução*, pp. 198 e ss, "pode tentar-se atingir cada um destes objectivos por meios diferentes, constituindo, cada um deles, um particular tipo de estratégia. A distinção [entre estratégia reformista e revolucionária] foi feita há muito tempo nos partidos das esquerdas. Pode-se destruir brutalmente a ordem existente, de um só golpe, na sua totalidade e substitui-la por uma ordem nova em bloco, também brutalmente: é o método revolucionário. Pode-se também destruir pouco a pouco a ordem antiga, progressivamente, pedaço por pedaço, substituindo-a de cada vez por um elemento da nova ordem: é o reformismo (…). Duas atitudes simétricas correspondem nas direitas àquelas que chamamos nas esquerdas reformismo e revolução (…). Para manter a ordem existente [as direitas] podem (…) agarrar-se a ela em bloco, recusando-se a nada mudar, opondo-se a todas as reformas, a todas as modificações, mesmo mínimas. Ao contrário, considerando que certas evoluções não podem ser impedidas, podem ceder nos pontos de pormenor para manter o essencial. A primeira atitude corresponde, nas direitas, à teoria revolucionária nas esquerdas: é o caso dos ultraconservadores e dos fascistas. A segunda corresponde à teoria reformista nas esquerdas. Caracteriza os conservadores moderados (…). Esta análise conduz à divisão da operação dualista das direitas e das esquerdas em quatro tipos de estratégias políticas básicas, definidas simultaneamente pelos fins e pelos meios: direita extremista, direita moderada, esquerda reformista e esquerda revolucionária".

[1860] Cfr., *supra*, n.º 4, I .

[1861] Cfr., *supra*, n.º 34.2.2.

Estado"[1862]. O que queremos dizer é outra coisa. A questão do emprego dos meios tácticos – v. g., de um novo modelo de partido – na tomada e execução de decisões, traduzidas em actos conformes ou não ao Direito em geral, e em actos violentos ou não violentos em especial, tem que ser perspectivada de acordo com as circunstâncias históricas em que se desenrola o combate político. Escolher praticar os actos que parecem ser os mais indicados para atingir os objectivos que tiverem sido fixados, é um problema que deve ser resolvido nos diferentes *planos*[1863] e *fases*[1864] da implementação e do desenvolvimento do modelo, e em razão da utilidade e da eficácia de cada uma dessas duas espécies de actos para a concretização dos *objectivos*[1865/1866].

II. É certo, que "a mudança de um regime de acumulação fordista para uma acumulação neoliberal ou flexível significou, de facto, que muitas mais pessoas acabaram por ser social e economicamente excluídas, expulsas das operações normais do capitalismo. E os excluídos têm, muitas vezes, uma maior tendência para participarem em actividade[s] rebelde[s]"[1867/1868]. Por isso mesmo, é preciso *insistir à exaustão*: qualquer reacção deverá circunscrever-se aos quadros do *regime político*.

As razões mais óbvias para que assim tenha de ser são as seguintes: a violação das regras do Direito tem, por um lado, o inconveniente de desencadear a reacção das pessoas que governam, pela força se *necessário* for. Trata-se, até, de um dos seus deveres de ofício, imposto pelo fim da segurança que, através do Estado, têm a obrigação de prosseguir[1869]. Por outro lado, o grau de censura ético-jurídico do comportamento do agente pode variar muito significativamente tendo em atenção, entre outras, a circunstância dele violar a ordem jurídica de um Estado de não Direito[1870] ou a de um Estado de Direito[1871]. Neste caso, a reacção à violação da Ordem Jurídica

[1862] Eduardo Colombo, ob. cit., p. 94. Podemos dizer, em síntese, que o denominador comum às várias "teses da doutrina da razão de Estado [é o seguinte:] a segurança do Estado é uma exigência de tal importância que os governantes, para a garantir, são obrigados a violar normas jurídicas, morais, políticas e económicas que consideram imperativas quando essa necessidade não corre perigo. Por outras palavras (…), é a exigência de segurança do Estado, que impõe aos governantes determinados modos de actuar. [Esta] doutrina pode ser formulada [essencialmente], quer como uma norma prescritiva de carácter técnico (como: «se queres alcançar esta meta, emprega estes meios»), quer como uma teoria empírica, que comprova e explica a conduta efectiva dos homens de Estado em determinadas condições". Swergio Pistone, *Razão de Estado*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 2, p.1066, col. 2.

[1863] Cfr., *infra*, n.º 156 e ss.

[1864] Cfr., *infra*, n.º 159.1 e 159.2.

[1865] Cfr., *supra*, n.º 141 e ss.

[1866] Cfr., Lucio Levi, *Legitimidade*, *in* N. Bobbio, *et al.*, Dicionário de Política, Vol. 2, p. 677, col. 2.

[1867] Dissident, *Prática insurreccional e transformação capitalista. Uma discussão entre The Batko Group e Sasha K. em 2005*, *in* Vários, Saltar para o Desconhecido, 2, Raividições, s. l., 2008, p. 57, col. 2.

[1868] Cfr., *supra*, n.º 132.1.3, I.

[1869] Cfr., *supra*, n.º 26.3, I.

[1870] Gomes Canotilho, *Estado de Direito*.

[1871] Existem mesmo alguns crimes, que são tipificados como *crimes contra a realização do Estado de Direito Democrático*. Assim, v. g., a *alteração violenta do Estado de Direito* (art.º 325.º do CP); o *incitamento à guerra civil ou à alteração violenta do Estado de Direito* (art.º 326.º do CP); o *atentado contra o PR* (art.º 327.º do CP); a *ofensa à honra* do PR (art.º 328.º do CP); a *sabotagem* (art.º 329.º do

estabelecida por quem detém o poder, tenderá a ser considerada, na maior parte das vezes, como formal e substancialmente *legítima*.

É – *no mínimo* – por estas duas razões, que os actos contrários à lei, sobretudo se forem classificados como actos terroristas, não têm, de uma maneira geral, o apoio popular[1872] ou, pelo menos, não o têm de uma forma *expressa*[1873]. De resto, é expectável que, em face das consequências resultantes da prática de actos dessa natureza, a generalidade dos cidadãos viesse exigir e/ou aceitar que os que governam tomassem, através do aparelho de poder do Estado, medidas para punir exemplarmente os autores dos referidos actos e evitar que eles se repetissem[1874].

III. Temos, portanto, de ser simultaneamente *humildes e firmes* para – *sem preconceitos* – podermos aprender alguma coisa de *útil* com todos os que *fizeram* a História[1875]. Por isso mesmo, na fase de *implementação* do modelo, é de todo

---

CP); o *incitamento à desobediência colectiva* (art.º 330.º do CP); as *ligações ao estrangeiro* (art.º 331.º do CP); o *ultraje de símbolos nacionais ou regionais* (art.º 332.º do CP); a *coacção sobre órgãos constitucionais* (art.º 333.º do CP); a *perturbação do funcionamento de órgão constitucional* (art.º 334.º do CP); e o *tráfico de influências* (art.º 335.º do CP). Muito curioso, é o tipo de crime de ultraje aos símbolos nacionais, nomeadamente ao hino nacional, um símbolo que, a partir de 1974, ficou "constitucionalmente a dar ordens no vazio, porque o seu conteúdo emocional e mítico perdeu sentido, substância e possibilidade". Adriano Moreira, *O Novíssimo Príncipe*, p. 93.

[1872] Assim, p. ex., no que respeita aos actos de natureza terrorista desencadeados por intermédio do PG/FP-25 "o repúdio foi geral, de todos os sectores da comunidade portuguesa. Os trabalhadores e suas organizações condenaram a prática terrorista da organização, tal como a condenaram as correntes da chamada extrema-esquerda, do PSR à UDP passando pelos dirigentes históricos do PRevP [p. 16]. A organização levava então à prática os seus propósitos terroristas, amplamente divulgados na Imprensa e claramente repudiados, quer pelos trabalhadores quer pelos «media», quer pelo povo, quer pela extrema-esquerda portuguesa. Só a sua componente OPM e Otelo assumiam a sua defesa [p. 17]. A condenação da violência armada, do terrorismo, era inequívoca (…). Os trabalhadores e suas organizações de classe repudiavam o terrorismo do PG/FP-25 [p. 19]. Todos os «media», os trabalhadores e a população em geral condenaram unanimemente a organização [p. 23]". Ministério da Justiça, *"Caso FP-25 de Abril". Alegações do Ministério Público com Anexo Documental*, Lisboa, 1987.

[1873] Mas, por vezes, é isso mesmo que sucede: "sob fortes medidas de segurança, saiu a 8 de Fevereiro o funeral do Rei e de D. Luís Filipe, das Necessidades para a igreja de S. Vicente de Fora. O cortejo atravessou uma cidade amedrontada, onde ecoavam os sons lúgubres dos sinos misturados com as salvas dos navios e das fortalezas. O corpo diplomático compareceu em peso (…). Os carros com os cadáveres seguiam envoltos em veludo preto puxados por parelhas trajadas de negro. Atrás seguiam os cavalos do Rei e do Príncipe cobertos por mantas de luto. [E agora, *la piéce de résistence*:] no seu passo lento até ao panteão, o funeral passou por ruas onde muitos homens não se descobriam e nas montras se viam os retratos dos regicidas. Aqui e ali a garotada apregoava o *Último Granadeiro*, recém-editado folheto difamatório para D. Carlos, e gritava: «Olha os retratos do Costa e do Buíça. Olha o retrato dos mártires». Foi sem glória que o país se despediu do Rei imolado". Joaquim Vieira, *Rei D. Carlos*, *in* Joaquim Vieira, Fotobiografias Século XX, p. 190.

[1874] Na perspectiva de Rainer Werner Fassbinder, *A Terceira Geração*, 1979, o capital inventou o terrorismo, para que o Estado o protegesse melhor. O ponto de vista de Volker Schlöndorf, *A Lenda de Rita*, 1999, sobre o assunto não é muito diferente: o terrorismo reforça as defesas da burguesia.

[1875] Os fracassos do passado tinham ensinado Adolf Hitler "que o sistema destrói-se por dentro (…). Seguindo fielmente a lição dada pelo golpe falhado de 1923, Adolf Hitler tinha prosseguido, contra tudo e contra todos, com a luta pelo poder no quadro traçado pela Constituição de Weimar. As atitudes [tomadas

impossível aceitar a ideia de que "«a luta deve ser conduzida por meios «legais» enquanto o poder em queda fizer o mesmo[,] mas [que] não devemos hesitar em recorrer a meios ilegais, caso o opressor também os empregue»"[1876]. É necessário saber esperar. Depois, mais tarde, assim que a multidão *entrar* no "Governo político-administrativo", as antigas e as novas formas de violência, logo serão concebidas e exercidas nos termos da lei. Mas até lá, o seu emprego é necessariamente ilegal e, por isso mesmo, uma estratégia que as contemple causará sempre mais prejuízos do que vantagens.

IV. Em resumo, não é uma estratégia revolucionária a que temos em vista. Também pensamos que "as medidas de coacção e de intimidação, inclusivamente e eliminação física dos adversários, serviram e servem ainda em proporções infinitamente maiores a causa da reacção (…) que a causa do progresso histórico"[1877]. A estratégia a seguir deve ser delineada para provocar alterações dentro do sistema, em vez de o combater de fora "e em termos passíveis de repressão jurídico-criminal"[1878].

Secção VII – Os meios tácticos

149. Razão de ordem

I. Quando as pessoas tomam consciência, mesmo em contextos de grande mobilização, que os *meios* que utilizam para expressarem as suas exigências são inadequados para conseguirem que elas sejam atendidas, o melhor que têm a fazer é optarem pela utilização de *novos meios tácticos*[1879]. Nas páginas seguintes, vamos ter em atenção *dois* desses novos meios: *um novo modelo de partido* (Subsecção I) e *um software específico* (Subsecção II).

II. O primeiro desses meios, tem de ser qualificado como um *elemento do sistema político*[1880]. Trata-se de uma *estrutura personalizada de Direito Privado*[1881], projectada *tacticamente* para atingir directamente os *alicerces institucionais* da forma de governo em vigor, especialmente os alicerces que designámos pelas expressões *pluralismo na representação politico-partidária*[1882] e *mandato partidário*[1883]. No

por outros,] tinham-lhe mostrado que a conquista do Estado não se podia fazer segundo o modelo fascista de uma marcha sobre [Roma], mas apenas através da consagração das autoridades". Marlis Steinert, ob. cit., respectivamente, pp. 140 e 213.

[1876] Adolf Hitler, *Mein Kampf*, *apud* Marlis Steinert, ob. cit., p. 178.

[1877] A. Sousa Lara, *Ciências Políticas*, p. 444.

[1878] Cfr., Paulo Otero, *Instituições*, Vol. I, p. 613.

[1879] Cfr., Andrew Arato, ob. cit., p. 101.

[1880] Cfr., *supra*, n.º 15, IV.

[1881] Cfr., *supra*, n.º 28.2, IV

[1882] Cfr., *supra*, n.º 74 e ss.

[1883] Cfr., *supra*, n.º 77 e ss.

primeiro caso, com o intuito de o *utilizar*; no segundo caso, com a intenção de o *subverter*.

A ideia, por conseguinte, é procurar introduzir no *sistema partidário*[1884], um novo modelo de partido. Não só não é uma ideia *inédita*[1885], como também torna *desnecessário* que as *pessoas de boa-fé*, sintam a necessidade de *pensar* numa *revolução* que institua, desde a base, *uma* forma de governo *radicalmente nova*[1886]. Por intermédio de uma nova espécie de partido, e no âmbito das instituições da forma de governo em vigor, é possível implementar, de Direito e de facto, alguns mecanismos de democracia directa[1887], com vista a edificação de uma forma de governo democrática, representativa e deliberativa.

III. O *software específico* – o segundo meio que vamos ter em atenção –, integra-se no *sistema cultural*[1888]; concretamente nos domínios do *suporte lógico do sistema informático*[1889]. No que respeita ao seu emprego táctico, é necessário começar

---

[1884] Cfr., *supra*, n.º 28.5.1.

[1885] Álvaro Cunhal, *O Partido com Paredes de Vidro*, 6.ª ed., Lisboa, 2002, p. 73, escreve a propósito: "é usual definir um Partido Comunista como «um partido de novo tipo» (…). A expressão é de Lenine e foi utilizada na época da criação do Partido Bolchevique". Acerca das características que o contrapunham "a «um tipo antigo», a «um tipo anterior» (…) ao «tipo» do Partido Social-Democrata", cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 73 e ss. Entre nós, na passagem do séc. XIX para o séc. XX, e numa escala muito mais modesta, também podemos considerar, de certa maneira, o PRP como *uma nova espécie de partido*. Na verdade, "[a I] República foi implantada por obra d[o] (…) PRP, de estrutura algo diferente da dos anteriores partidos e apoiado, principalmente, na pequena e média burguesia urbana. (…) *Fundado em 1876*, o (…) PRP (…) só ganhou verdadeira implantação a partir da crise do Ultimato Inglês [de 1890], altura em que corporizou um projecto político nacional, patriótico e regenerador. *Em 31de Janeiro de 1891*, teve a sua primeira experiência falhada no Porto. Com a crise da Monarquia, e especialmente depois da experiência ditatorial de João Franco, o PRP preparou-se para chegar ao poder. Organizou-se em rede, a nível nacional, mobilizou centenas de centros cívicos, de manifestações e de comícios e, a partir de 1906, ganha adeptos entre as elites e capta a simpatia das massas populares. *Em 1908*, demarca-se dos regicidas, ganha lugares no Parlamento, vence com maioria na Câmara de Lisboa e noutras câmaras e paróquias do país e mobiliza autênticas massas humanas em comícios e manifestações. Dai em diante, «a revolução é matemática e fatal», nas palavras de Bernardino Machado. *Durante o ano de 1909*, intensifica a mobilização política (…), elege no Congresso de Setúbal um Directório encarregado de preparar a Revolução, dá asas aos conspiradores (maçónicos e carbonários) para armarem núcleos civis prossegue o aliciamento de oficiais nos quartéis e nos navios. *Em 4-5 de Outubro de 1910*, a Revolução saiu à rua, sem no entanto ter conseguido garantir todos os apoios militares comprometidos. No entanto, a Monarquia não teve quem a defendesse e, dessa forma, a Revolução foi ganha por uma fronda popular que unia soldados, marinheiros e civis armados, enquadrados por sargentos e oficiais de baixa patente. *Na retaguarda*, o Directório do PRP preparava a proclamação do novo regime e a apresentação do Governo Provisório". CNCCR, *Viva a República!, 1910-2010*, Lisboa, 2010, p. 9.

[1886] Hoje, as revoluções não ficam, apenas, caras; ficam caríssimas. Por isso mesmo, admitindo que elas *ainda* são possíveis na Europa, é necessário prestar a máxima atenção às pessoas que, cá dentro e por diversas formas, não se cansam de as promover. Cfr., *supra*, n.º 18.

[1887] Cfr., M. Casal Lodeiro, *Inoculación de la Democracia Directa en el Sistema Representativo por medio de las NTIC: El sistema D*^{3}, p.1. (EE).

[1888] Cfr., *supra*, n. º 38 e ss.

[1889] Cfr., *supra*, n.º 42.2.

por *olhar* para as suas *potencialidades em geral*, para depois *pensarmos* na sua *aplicação em concreto*, nomeadamente no alicerce institucional da forma de governo que denominámos pelo termo *responsabilidade política*[1890]. Primeiro, nos *planos da Sociedade e do partido*[1891]. Depois, também no *plano do Estado*[1892].

IV. Em síntese, a pergunta que temos de começar a responder nesta Secção é a seguinte: *Como é que a multidão pode e deve utilizar, nos quadros do regime político, os meios dos sistemas político e cultural –, concretamente um partido e as TIC –, de modo a atingir os objectivos do modelo?*

Subsecção I – Um novo modelo de partido

150. Os partidos representativos da primeira modernidade

150.1. Os partidos em geral

I. É muito corrente na doutrina, a ideia de que os partidos – *todos os partidos* – deveriam tomar a iniciativa de proceder a alterações significativas nas suas formas de actuação, designadamente por intermédio de *um* aproveitamento das potencialidades que são inerentes às redes de relações horizontais[1893].

Existem mesmo alguns Autores, que confessam aguardar com grande convicção, pelo dia em que tais modificações venham a ocorrer.

Nesse sentido, dizem: "para os partidos (…), as potencialidades das TIC abrem novas oportunidades no que diz respeito ao exercício das funções que lhes estão atribuídas no sistema político[1894] (…). Dos partidos políticos espera-se que deixem de

[1890] Cfr., *supra*, n.º 95 e ss.
[1891] Cfr., *infra*, respectivamente n.º 157 e n.º 158.
[1892] Cfr., *infra*, n.º 159.
[1893] Nas palavras de J. Subirats, *Los Dilemas*, p. 18, os partidos "deberían cambiar significativamente su actual forma de operar. Su trabajo se haría menos seguro, y sus funciones y el tipo de reclutamiento que actualmente impulsan, probablementente seria necesario que se modificara sustantivamente". Mais: que "los partidos deberian trabajar mucho más en rede, com menores seguridades organizativas, com un énfasis parecido al actual en relación a los médios de comunicación, pêro com mucha mayor capacidad de articulación de intereses y de opinión en el território. El papel de las ideas, de la capacidad de convencer a el entramado social próximo será asencial, reduciéndo-se en cambio el papel de la disciplina de partido o de la militancia organizada". *Idem, Ibidem*.
[1894] Concretamente "no âmbito do recrutamento e formação de novos quadros, assume particular relevância a forma como as *juventudes partidárias* se organizam e actuam (…). Atendendo a que este estrato etário é (…) o que mais familiarizado está com as TIC (…), parece existir o potencial de atracção

utilizar as TIC (nomeadamente a *Internet*) apenas como plataforma de divulgação de informação institucional e propaganda política, passando a utilizá-la como fórum de debate ideológico e programático recorrendo, para isso, a ferramentas de grande aceitação, como *wikis* ou blogues (…). Os processos de selecção de candidatos a órgãos internos do partido, ou de selecção de candidatos a apresentar em actos eleitorais, processos vulgarmente designados por «primárias» (um sistema que tem mostrado poder contribuir para uma maior vitalidade interna e visibilidade externa dos partidos) podem, de igual forma, beneficiar das potencialidades das TIC. Ao divulgar informação sobre os diferentes candidatos, os partidos políticos podem contribuir para uma maior transparência do processo interno de escolha, por parte dos seus membros"[1895].

Mas – porque também são pessoas avisadas –, não só prevêem a possibilidade de ocorrerem resistências, como até apontam as razões que as podem afastar: "esperamos que alguns partidos (…) adoptem as novas tecnologias de uma forma mais consistente (ultrapassando o domínio específico da campanha política), com isso forçando os outros partidos (de boa ou má vontade) a segui-los perante a possibilidade de ficarem para trás (…). Esperamos igualmente que esta evolução leve os deputados a utilizarem as tecnologias e uma forma que promova e estimule o contacto e a participação dos cidadãos"[1896].

II. O que sucede, porém, é que sempre que se fala nestas coisas – ainda que, apenas, entre aqueles que integram as denominadas *identidades legitimadoras*[1897] –, as pessoas que realmente governam sentem a necessidade de intervir de imediato, designadamente através do partido-cartel, de modo a *refrearem* o entusiasmo desses *incautos inocentes*. Compreende-se. Essas pessoas de *boas intenções* podem colocar em risco, ainda que involuntariamente, *o rentável negócio da governação*.

Noutra terminologia: os que governam, colocados perante uma *exigência* particularmente *qualificada* – que, por isso mesmo, pode conduzir à *sobrecarga* do sistema – tomam a *decisão* de por acção e/ou omissão, *impedir* a sua relevância política [1898]. Na verdade, as pessoas que integram as oligarquias que estão entrincheiradas nos antigos partidos da primeira modernidade, não teriam qualquer possibilidade de *harmonizar* a lógica interna do funcionamento do aparelho do *seu*

---

de jovens para o exercício da política através da utilização de TIC". APDSI, *O Desenvolvimento da Democracia Electrónica*, p. 28.

[1895] APDSI, *O Desenvolvimento da Democracia Electrónica*, pp. 28 e 29.

[1896] Carlos Cunha e Filipa Seiceira, *Os novos media, os cidadãos e o Parlamento em Portugal*, *in* André Freire e J. M. Leite Viegas (Organiz.), Representação Política, pp. 113 e 114.

[1897] Cfr., *supra*, n.º 135.1.

[1898] Os partidos da primeira modernidade são estruturas "relativamente cerradas y muy volcadas a la ocupación de espacios institucionales, predominando una visión cerrada en la presencia mediática de los líderes que comunican constantemente los mesajes a afiliados, votantes, simpatizantes y ciudadanía en general. La labor de «cocina» se realiza de manera poco transparente, centrada en las élites, los cuadros políticos y la organización, junto com los intereses que se logram canalizar o representar". J. Subirats, *Los Dilemas*, p. 18.

partido com a defesa dos seus interesses particulares se, porventura, viessem a permitir em larga escala, o envolvimento dos militantes e/ou dos simpatizantes da *sua* organização, em políticas participativas/deliberativas.

III. Assim – sem surpresa –, "os estudos sobre *websites* nacionais dos partidos (…) de diferentes democracias ocidentais indicam que [eles] são mais utilizados como meio suplementar de difusão de informação do que para favorecer a participação dos cidadãos[1899] (…). O objectivo predominante da utilização da *Internet* pelos partidos é o de fornecer informações aos eleitores (…), aos militantes ou (…) aos jornalistas (…). Os partidos vêem na *Internet* uma oportunidade e de comunicar «directamente» as mensagens aos cidadãos (…) sem a intervenção da mediação jornalística (…)[1900]/[1901]. Como nota Karl Lofgren[1902], uma das motivações principais que dão origem à criação de um *website* para os partidos (…) dinamarqueses, consiste [na] produção de belas «vitrinas para que o partido apresente principalmente informações partidárias tradicionais aos eleitores e cidadãos»"[1903]. A *Internet*, com o *website* do partido, é concebida, sobretudo como uma ferramenta suplementar de difusão da promoção do partido (…), como (…) um elemento adicional ao rol de acções do partido (…) e cujo conteúdo já está disponível e já é difundido por outros meios. O que leva [alguns] autores a concluir que (…) os partidos não estão fornecendo muita coisa nova e sim mais da mesma numa forma diferente[1904] (…). A pesquisa e o desenvolvimento de interacções com os cidadãos numa perspectiva deliberativa não são, com e nos *websites*, a prioridade dos partidos (…) e certos autores consideram que (…) se há uma estratégia deliberativa por trás do desenvolvimento dos *websites*, então esta é inspirada principalmente pela procura de novos canais de informação entre os políticos e o eleitorado, controlados pelas elites do partido[1905] (…). Portanto, o modo como a *Internet* é considerada e usada pelos partidos (…) não confirma as visões optimistas daqueles que faziam prognósticos e viam nela um instrumento de revitalização democrática"[1906].

IV. Perante os factos, também aguardamos – com grande convicção – pelo dia em que aqueles Autores, desistam de esperar, em vão, por modificações significativas em partidos obsoletos, historicamente ultrapassados pela pós-modernidade.

[1899] Gersend Blanchard, ob. cit., p. 9, col.1.
[1900] *Idem*, *Ibidem*, pp. 11, col. 2 e 12, col.1.
[1901] Cfr., *supra*, n.º 38, III e IV.
[1902] Karl Lofgren, (…) *apud* Gersend Blanchard, ob. cit., p.?
[1903] Gersend Blanchard, ob. cit., p.12, col.1 e n.7.
[1904] *Idem*, *Ibidem*, p.12, col.1 e nn. 8 e 9.
[1905] *Idem*, *Ibidem*, p.12, col. 2 e n.10.
[1906] *Idem*, *Ibidem*, p.12, col. 2.

150.2. Os partidos de esquerda em especial

I. Nos finais da década de 1960, J. P. Lassalle[1907] observava nas Sociedades desenvolvidas, "uma crescente desadaptação entre a realidade e a ideologia dos partidos". Estes estariam, já no final da primeira modernidade e "na maioria dos casos, atrasados em relação [à] Sociedade, não se encontrando, pois, à altura de responderem às aspirações colectivas" [1908]. Segundo o Autor, uma grande parte da esquerda, encontrar-se-ia perante problemas deste tipo: "faltando-lhe uma reflexão aprofundada sobre aquilo que poderia ser o socialismo nas Sociedades industriais avançadas, continua a projectar [o] passado no futuro, e priva-se, por isso mesmo, da maior parte das suas possibilidades de mobilização. O atraso da teoria em relação à prática social conduz (…) à esclerose"[1909].

Com efeito, "houve uma série de partidos [de] esquerda que foram construídos no período do taylorismo e do fordismo [– a partir dos anos 20/30 do séc. XX –], com determinadas características político-sociológicas mais ou menos adequadas à implantação e militância nas grande fábricas, nas grandes e médias concentrações operárias, [que] possuíam estruturas organizativas e mentais próprias, forjadas na aglomeração e na disciplina da grande/média fábrica capitalista"[1910], mas que foram desaparecendo mais ou menos rapidamente à medida que a pós-modernidade triunfava inexoravelmente sobre a modernidade.

Em resumo, J. P. Lassalle já tinha percebido, no fim da década 60 do séc. XX, que os partidos de esquerda da primeira modernidade não estavam automaticamente aptos para serem dirigentes ou catalisadores das lutas então em curso, ao ponto de poderem desprezar a necessidade de operarem algumas rectificações significativas, designadamente nos domínios da ideologia, da organização, dos métodos e da formação de quadros[1911].

II. Decorridos 50 anos, podemos dizer que esses partidos, pura e simplesmente, "não possuem as estruturas politico/organizativas e mentais sociologicamente adequadas para conviver frutuosamente, ganhar espaço e implantar-se no seio dos novos e diversificados sectores oprimidos [ou não] pelo sistema, muito mais fragmentados e instáveis, na era da chamada globalização neo-liberal" [1912]. Na verdade, independentemente do *slogan* dos seus programas – nomeadamente, socialismo, comunismo, ou auto-organização dos trabalhadores –, isso não providencia um *meio* que as pessoas possam utilizar nas suas lutas contra a dominação[1913]. Pelo contrário: são

[1907] J. P. Lassale, ob. cit., p. 53.
[1908] *Idem, Ibidem*.
[1909] *Idem, Ibidem*.
[1910] Ronaldo Fonseca, ob. cit., pp. 4 e 5.
[1911] Cfr., *Idem, Ibidem*
[1912] *Idem, Ibidem*.
[1913] Cfr., W. Landstreicher, *Da Política à Vida*, p. 8.

partidos que continuam a exigir que as pessoas "troquem a dominação da ordem vigente pela dominação do programa esquerdista. Por outras palavras, [pretendem] que os indivíduos continuem a desistir da sua capacidade para determinar a sua própria existência"[1914].

III. O que nos parece – muito francamente – é que nenhum tipo de partido, seja ou não de esquerda, uma vez definitivamente ultrapassado pela História, nunca conseguirá integrar-se num cenário de "reforma no qual as organizações políticas, de modo a sobreviver[em], têm de se adaptar às novas TIC, procurando uma maior transparência e responsabilidade na relação com os cidadãos"[1915].

Com efeito, como é que as *pessoas que governam*, designadamente *por intermédio* do PSD e do PS, mas também do CDS-PP, do PCP e do BE, poderão alguma vez aceitar *pacificamente*:

– Que sejam institucionalizadas formas directas de participação e de decisão políticas que tenderão, inevitavelmente, para diminuir a função representativa dos *seus* partidos?;

– Que as *suas bases* deixem de permitir – como até aqui – que sejam elas "a fornecer uma liderança política (…), mediando e agregando os agentes políticos"[1916]; e

– Que sejam *os outros* a *apreciar e a decidir directamente acerca da sua responsabilidade?*

Não podem aceitar. Do seu ponto de vista, é inaceitável.

IV. Uma vez que as pessoas que governam não podem aceitar esta ideia, torna-se absolutamente necessário *demonstrar aos que não governam* que:

– A criatividade e a maleabilidade aliada à firmeza ideológica, que hoje é necessária a um novo tipo de partido, nada tem que ver com aparelhos pesados e ultra-centralizados, nem com uma vida interna demasiado hierarquizada e burocratizada, incapaz de promover os debates que se mostrem indispensáveis para corrigir erros, evitar cristalizações no poder e forjar militantes e quadros com espírito crítico, aptos a vencerem os desafios impostos pela pós-modernidade[1917]; e

– É absolutamente necessário *um novo tipo de partido,* por intermédio do qual a multidão possa – no cumprimento das regras de jogo da forma de governo em vigor –

[1914] *Idem, Ibidem*.
[1915] G. Cardoso, *et al*., Democracia Digital, p. 37.
[1916] *Idem, Ibidem*.
[1917] Cfr., Ronaldo Fonseca, ob. cit., pp. 5 e 6.

tomar as decisões políticas que, mais tarde, nos tempos e nos espaços institucionais apropriados, logo atingirão os seus objectivos.

151. Um partido pós-moderno

151.1. Noções gerais

I. No nosso tempo, "a crise generalizada intima profundamente a dimensão cultural, artística, política, ecológica, espiritual e filosófica do nosso tempo, pois todas estão tocadas, no seu âmago, por um sentimento de desorientação e de incerteza. Mas há também muitos sinais que parecem encetar movimentos para a criação de novas formas de viver e de pensar, inspiradas na memória das lutas políticas e dos movimentos sociais, mas que vão para além dos critérios de identificação e reconhecimento herdados do século passado[1918].

II. Os partidos vindos da primeira modernidade foram, são e permanecerão meios privilegiados de acção política. Mas, embora continuem disponíveis, não são um meio que convenha à multidão. A multidão precisa de um novo meio de acção política. Isto significa, desde logo, duas coisas: por um lado, que é necessário "inventar novas formas de associação e *estar-em-conjunto*"[1919]; e, por outro lado, que "elas partirão sempre do conhecimento das anteriores, mas sem ficarem reféns da repetição e do mimetismo automático que rapidamente nos parece elidir o difícil e apresentar uma solução *pronta-a-usar*"[1920].

III. Para que as pessoas tenham *vontade* de aderir a um projecto político, é necessário que o objectivo a atingir as possa *interessar*[1921]. Não se trata, por isso mesmo, de procurar desencadear por intermédio dos *meios pós-modernos já disponíveis* – v. g., os *NMS de protesto*, mais ou menos espontâneos, mais ou menos impotentes –, um conjunto de decisões políticas *materializáveis* em *formas já clássicas de protesto*

[1918] Rodrigo Silva, ob. cit., *in* Rodrigo Silva e Leonor Nazaré (Organiz.), ob. cit., pp. 35 e 36.

[1919] *Idem, Ibidem*, p. 28.

[1920] *Idem, Ibidem*. E acrescenta: "há momentos em que todas as formas parecem disformes face às potências do informe (…) ou às potências da formatação que são hoje os conglumerados da comunicação, do consentimento e da servidão voluntária que tudo formatam, em que alguns se apressam a anunciar que tudo deve ser reformatado, com a dureza de quem se sabe isento dessa violência".

[1921] E no entanto, "«por vezes, em desespero de causa, a centralização procura apelar à ajuda dos cidadãos; mas então diz-lhes: Vocês actuarão como e até onde eu quiser e exactamente no sentido que eu pretender. Encarregar-se-ão destes pormenores, mas sem aspirar a dirigir o conjunto; trabalharão às escuras e mais tarde julgarão a minha obra pelos seus resultados. Não é de modo algum com condições destas que se consegue a participação da vontade humana. Ela precisa de liberdade nos seus passos, de responsabilidade nos seus actos. É próprio do homem preferir permanecer parado a rumar sem independência a uma finalidade que ignora»". A. de Tocqueville, *Da Democracia na América*, s. o. i., *apud* Lívia Franco, ob. cit., *in* APCP, ob. cit., p. 95.

contra, nomeadamente a precariedade das condições de trabalho ou a diminuição das prestações do Estado Social[1922]. Trata-se sim, de "encontrar os meios e as formas que levem as pessoas a participar, a melhorar o seu nível de conhecimento, a saber exercer os seus direitos, (…) a ser os sujeitos do seu destino"[1923].

IV. Mas, como é evidente, nada disso pode ser deixado a cargo das pessoas que governam a partir do aparelho de poder Estado, designadamente das que tem assento nos órgãos de decisão dos aparelhos de conquista do poder que são os partidos representativos em geral e o partido-cartel em especial. Estas pessoas, na medida em que servem e se servem do poder dominante, não podem nem querem representar verdadeiramente a generalidade dos cidadãos. Por isso mesmo, se a multidão quiser encontrar alternativas, terá de procurar que seja a Sociedade a gerar novas organizações; a criar estruturas em rede que liguem e articulem todas as pessoas que tem vontade e interesse na mudança; a concretizar formas de manifestação e de expressão políticas, que mobilizem uma percentagem significativa de cidadãos, fora do actual quadro de poderes que manipulam a opinião pública[1924].

V. No que respeita aos *meios*, o primeiro problema a resolver é, portanto, o da concepção de *um novo tipo de estrutura política intermediária entre o Estado e os cidadãos*, que possas colocar em cheque os partidos representativos da primeira modernidade, i. é, os aparelhos tradicionais de conquista de poder, normalmente utilizados pelas pessoas que governam.

VI. Um novo modelo de partido – como qualquer outro partido – precisa de *preencher* um conjunto de *pressupostos* para a sua *constituição*; de *seleccionar os seus símbolos gráficos*; de *possuir* um *mito central*[1925]; de *adoptar* uma *ideologia*; de *elaborar* um *programa*[1926]; de *enquadrar* um número mínimo de *apoiantes*; de *criar*

[1922] O que nos parece é que "as pessoas estão fartas de reuniões, das marchas clássicas, sem sentido, de discussões teóricas (…), de distinções sem fim, da monotonia e pobreza das análises políticas". A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, p. 36. Com efeito, "contra-informação e propaganda à frente, manifestações (verdadeiras procissões), e depois nada, causam uma sensação de impotência, uma frustração perniciosa que vê a justificação abrir caminho à resignação". Daniela Carmignani, *Introdução*, *in* Vários, Solidariedade Revolucionária, p. 5.

[1923] M. Martins Guerreiro, ob. cit., p. 4.

[1924] Cfr., *Idem*, *Ibidem*.

[1925] Com efeito, "nenhum partido pode viver sem um «mito central», que constitui, por assim dizer, a sua razão de ser". R. Crossman, s. o. i., *apud* J. P. Lassale, ob. cit., p. 53. Cfr., Tiziano Bonazzi, *Mito Político*, *in* N. Bobbio *et al*., Dicionário de Política, Vol. 2, pp. 754 e ss.

[1926] Os partidos "devem ter – e apresentar ao conjunto do eleitorado – um certo *programa político*, uma *certa* doutrina quanto ao modo justo de condução da vida colectiva, uma *certa* visão prospectiva dos meios que devem ser utilizados para que essa doutrina se cumpra (…). Com a apresentação do seu *programa*, cada partido concorre para a formação da vontade popular na exacta medida em que identifica, agrega (…) e apresenta ao público as diferentes alternativas – que se disputarão depois em eleições – quanto à condução geral dos destinos do país (…). Os programas (…) devem ser *políticos*, i. é, devem dizer respeito a problemas e questões atinentes ao interesse público como um todo e não apenas a certas questões ou interesses sectoriais, ou a certas questões ou interesses que sejam apenas relevantes para parte

uma *organização interna*; de *prosseguir fins* políticos *mediatos e imediatos*; de *desempenhar funções* políticas; e de *saber interpretar* os resultados a que conduziram algumas experiências políticas do *passado*, para procurar *reproduzir*, com as *necessárias adaptações*, as que tiveram *êxito* e, sobretudo, *evitar* as que conduziram ao *fracasso***.**

Não sendo aconselhável tratar nestas páginas de todos estes aspectos, vamos colocar em destaque os seguintes: a *constituição*; a *integração*; os *fins*; as *funções*; os *apoiantes*; a *organização interna*; e o *mandato partidário*.

151.2. A constituição do partido

I. A *liberdade externa* dos partidos, ou a *liberdade de formação* dos partidos ou, ainda, a *liberdade de associação partidária* (art.º 51.º, n.º 1), é uma forma de expressão da liberdade de associação (cfr., art.º 46.º, n.º 1 da CRP e art.º 4.º, n.º 1 da LPP), que podemos traduzir do seguinte modo: em decorrência desta espécie liberdade – "um verdadeiro direito subjectivo dos cidadãos"[1927] –, é inconstitucional qualquer regime prévio de autorização ou licença para a constituição de um partido (cfr., art.º 46.º, n.º 1)[1928].

II. A *liberdade interna* dos partidos, por sua vez, "revela-se, sobretudo, em duas questões fundamentais: sobre os partidos não pode haver qualquer controlo ideológico-

---

do território nacional". M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 273 e 274. Cfr., respectivamente arts. 51.º, n.º 3 da CRP e 12.º da LPP, e 51.º, n.º 4 da CRP e 9.º da LPP. Existem mesmo algumas situações em que "toda a tentativa para modificar o programa dum movimento é fatal. Equivale a entregar à discussão o que se deveria conservar inabalavelmente firme". Eduardo Frias, ob. cit., p. 143. Assim, para o Partido Nacional Socialista, "o programa deveria funcionar como uma constituição imutável do partido, que se tinha inspirado na forma que a Igreja tinha dado ao Credo e à doutrina. A Igreja nunca deixara que lhes tocassem. E não cessara de, ao longo de mais de quinze séculos, repelir em cada época, a revisão desses textos, sabendo que podia justapor ao Credo os mais contraditórios comentários ou interpretações". Marlis Steinert, ob. cit., p. 142.

[1927] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 317. No que respeita ao problema da *natureza do direito subjectivo*, existem tradicionalmente duas grandes correntes – a *teoria da vontade* e a *teoria do interesse* – e *concepções ecléticas* ou *mistas*. A *teoria da vontade*, "integra-se na concepção geral voluntarista da Ordem Jurídica. Para ela, o direito subjectivo é um *poder de vontade*, atribuído pela Ordem Jurídica (…). [Para a *teoria do interesse*,] "o direito subjectivo não é um poder da vontade, mas um *interesse juridicamente protegido*". Castro Mendes, *Introdução*, pp. 20 e 21. Para as teorias ecléticas, "o direito é um poder do interesse – um poder ao serviço dos interesses humanos – ou um interesse protegido mediante um poder (…). Julgamos que o essencial das duas construções é basearem-se em concepções gerais do Direito diversas. Para a concepção voluntarista, a Ordem Jurídica tutela a vontade: pode-lhe opor limites e barreiras, mas, onde as não ponha, a vontade afirma-se livremente e é tutelada pelo Direito. A concepção voluntarista é de base individualista e liberal. Para a segunda concepção, o Direito regula interesses e aquilo que tutela é a prossecução dos mesmos (quando legítimos) – se a vontade não prossegue interesse algum, mas o seu mero capricho, não é tutelada". *Idem, Ibidem*, p. 24. É por esta razão, que utilizamos tantas vezes ao longo do texto a expressão *vontade e/ou interesse*.

[1928] Cfr. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 317.

programático; [e] não é admissível um controlo sobre a organização interna do partido (cfr., art.º 51.º, n.º 3)"[1929].

151.3. A integração

A *integração social* pode ser definida como "um *processus* de unificação, que tende a englobar todos os elementos do corpo social numa certa ordem, aceite por todos ou, pelo menos, pela [grande] maioria. Uma Sociedade integrada é uma Sociedade na qual está uniformizado o sistema de valores e onde reina um consenso quanto [aos] princípios fundamentais da organização social"[1930]. Assim, os movimentos sociais que, v. g., actuam na *página on-line do Governo electrónico* encontram-se, sem dúvida, plenamente integrados.

Pois bem, um novo modelo de partido terá de estar – sem prejuízo da sua "identidade" – devidamente integrado, nomeadamente dos pontos de vista social, cultural, político e jurídico.

151.3.1. A integração constitucional

Como já resulta da *estratégia* que deixámos fixada – uma estratégia nos quadros do *Estado de Direito Democrático*[1931] –, a *táctica* que é preciso seguir na utilização deste meio – um novo modelo de partido –, exige necessariamente a sua *integração constitucional*. Por isso mesmo, as liberdades externa e interna que acabámos de referir não são, evidentemente, *liberdades absolutas*. Desde logo, porque o *pluralismo na representação político-partidária*[1932] traduz a *coexistência pacífica* de vários partidos que promovem a *concretização* de ideologias muito diferentes e até antagónicas; e assenta num conjunto de princípios e de normas de Direito – num conjunto de regras de jogo – que são aceites por todos eles, no que respeita à proibição de certos *fins* de natureza *ideológica* a atingir e dos *meios* de *acção* política que, para o efeito, podem utilizar[1933].

Dito de outro modo: os limites constitucionais *gerais* à liberdade de associação (…) consistem em não poderem constituir-se associações para promover a violência ou para qualquer outro fim contrário à lei penal (art.º 46.º, n.º 1, *in fine*). De resto, além destes, existem alguns limites *específicos*: os da proibição das associações armadas ou

[1929] *Idem, Ibidem*, p. 318.
[1930] J. P. Lassale, ob. cit., p. 41. No que respeita *à teoria e à técnica da integração*, cfr., M. Duverger, *Introdução*, respectivamente pp. 227 e ss. e 241 e ss.
[1931] Cfr., *supra*, n.º 147.
[1932] Cfr., *supra*, n.º 74 e ss.
[1933] Os preceitos referem-se, de uma maneira geral, às associações mas, em face dos poderes atribuídos pela CRP aos partidos políticos, devemos ter em atenção sobretudo estes.

de tipo militar, militarizadas ou paramilitares[1934] – v. g., "um partido armado marxista-leninista, hierárquico, autoritário, vanguardista"[1935] –, e das organizações racistas ou que perfilhem a ideologia fascista[1936] (cfr., art.º 46.º, n.º 4). Enfim, e por maioria de razão, os partidos não podem ser organizações *terroristas*, seja lá qual for o verdadeiro alcance e sentido jurídico-político dessa expressão[1937].

151.3.2. A integração ideológica

I. É absolutamente necessário, *precavermo-nos* da crítica *mais fácil e mais óbvia* que – *em abstracto* – costuma ser imediatamente apontada às pessoas que tem a vontade e o interesse em pensar na implementação das suas próprias concepções do mundo e da vida, em *concorrência* e *coexistência* com as concepções *ainda* dominantes, que *algumas* outras pessoas *pretendem – exclusivamente no seu próprio interesse – continuar a impor a todos*.

Nesse sentido, Paulo Otero[1938] diz – e bem – que "a defesa do totalitarismo encontra-se hoje presente em partidos e em movimentos políticos que têm como campo de actuação Estados pluralistas (…), verificando-se que alguns [desses] grupos políticos se encontram integralmente enquadrados no sistema democrático, renunciando à

[1934] Em todo o caso, "a definição de associações armadas e de associações de tipo militar (ou equiparadas) não é isenta de dificuldades, sobretudo quanto às segundas. Será, porém, de considerar abrangidas não apenas as associações de pessoas armadas ou destinadas a adestrar o uso de armas (salvo, naturalmente, as associações desportivas); mas, também, as que, mesmo sem armas, se destinem ao treinamento militar ou que, pelo seu tipo de organização interna (formas de hierarquia, etc.) e sinais exteriores (uniformes, etc.), apresentem carácter militar". Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., anot. X ao art.º 46.º, pp. 647 e 648. Não se encontram aqui incluídos, designadamente os grupos que se dedicam aos jogos de *paint-ball*.

[1935] F.T., ob. cit., *in* Vários, Saltar para o Desconhecido, 2, p. 67, col. 1.

[1936] Trata-se, ao que parece, do fascismo em sentido *impróprio*, porque o que aqui está em causa, é o regime *corporativo – um parente pobre do fascismo –*, que vigorou em Portugal de 1933 até 1974. "A proibição de organizações de ideologia fascista traduz-se na limitação da liberdade de organização política, dirigida contra a revivescência de organizações defensoras do regime autoritário de 1933. Por isso, a definição de organizações fascistas terá de reportar-se, em particular, à ordem política concreta, extinta em 25 de Abril de1974 (…), com os seus próprios símbolos, expoentes, organizações e ideologia, bem como às ideologias em que aquela se inspirou, designadamente o fascismo italiano (cfr., Preâmbulo da CRP, onde o Estado Novo surge caracterizado como «regime fascista») (…). A CRP proíbe as organizações fascistas, mas não legitima a criação de qualquer delito de opinião. Podem defender-se ideias fascistas no exercício da liberdade de expressão individual; o que não se pode é fundar organizações fascistas, destinadas à defesa e promoção de ideias ou actividades fascistas. Mas, por outro lado, a CRP, ao falar de organizações, utiliza uma fórmula mais ampla do que a de associações ou partidos, de forma a abranger todo e qualquer tipo de esquema organizatório que sirva de substrato a actividades fascistas ou à difusão de ideias fascistas. A proibição implica, naturalmente a obrigação de dissolvê-las, se constituídas, tendo à dissolução de ser decretada [pelo] TC ([cfr.,] art.º 10.º da LTC)". Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., anot. XII ao art.º 46.º, pp. 648 e 649.

[1937] Cfr., *supra*, n.º 94, III.

[1938] Paulo Otero, *Instituições*, Vol. I, p. 613.

conquista do poder por meios violentos, funcionando, assim, como quaisquer outros participantes do (…) jogo eleitoral. Observa-se (…) uma radical mudança com a situação anteriormente vivida: se antes os partidos e movimentos políticos defensores de concepções totalitárias não eram aceites pelos restantes intervenientes que se moviam no quadro democrático ou, [eles próprios,] não aceitavam participar no jogo democrático, preferindo a luta armada e o terrorismo (…), hoje quase todos eles (…) se encontram aceites pelo sistema democrático. Há aqui (…) um fenómeno de democratização formal de partidos dotados de uma orientação ideológica não-democrática".

Tudo isso é verdade. Mas nada disso tem que ver com o novo modelo de partido que propomos.

II. De modo a *integrar-se ideologicamente*, o novo modelo partido tem *necessariamente* de abraçar a *actual ideologia do poder – a tecnocracia do mercado*[1939], *incluindo e expandindo a do mercado político –, e a sua forma de governo – fundamentalmente, a democracia representativa*[1940]. Mas isso não significa – de maneira nenhuma –, que em razão destas opções de fundo, o partido tenha de perder automaticamente as *especificidades* que constituem *a sua razão de ser*, e porventura a *de vir a existir*. Pelo contrário.

Vejamos *algumas* dessas especificidades *políticas* e *jurídicas*, pela óptica das noções de *esquerda* e *direita* e de *anel sanitário*.

151.3.3. A esquerda e a direita

I. Sendo certo que "alguns eleitores, pelo menos [numa ou noutra ocasião], comparem as suas posições sobre políticas com as propostas pelos partidos (…) de modo a definir o seu voto, a verdade é que esta é uma tarefa exigente no que respeita à recolha e ao processamento de informação, sendo que os benefícios do exercido do direito de voto não são muitos. Assim, a maioria dos eleitores opta geralmente pelo recurso a atalhos, como a divisão entre esquerda e direita, para avaliar onde os partidos se posicionam em termos de «pacote de políticas», e também para ponderar sobre o grau de proximidade destes em relação ao seu próprio conjunto de posições políticas (…). Subsequentemente, os indivíduos tenderão a votar no partido mais próximo das suas posições, embora tal seja habitualmente avaliado em termos do atalho entendido como mais apropriado: mais comummente a divisão entre esquerda e direita na Europa (…). Mais: na comunicação com o eleitorado, os partidos (…) recorrem frequentemente à linguagem da dicotomia esquerda-direita de forma a dar a conhecer o seu posicionamento relativamente aos assuntos políticos (…) Estas são algumas das razões

[1939] Cfr., *supra*, n.º 23, I .
[1940] Cfr., *supra*, n.º 54 e ss.

pelas quais [se afirma] que, ao nível macro, a divisão esquerda-direita é o mecanismo de comunicação entre políticos, *media* e eleitorado; e que, ao nível micro, o esquema esquerda-direita é uma forma de economizar informação, ajudando os eleitores a assimilarem as complexidades do mundo político e alcançarem decisões políticas"[1941].

Nas palavras de M. Duverger[1942], existe *uma* dicotomia – a esquerda e a direita – , que preenche a totalidade do espaço ideológico: "«toda a Política implica uma escolha entre dois tipos de solução e as soluções ditas intermédias ligam-se a um ou outro daqueles tipos»"[1943]. Deste ponto de vista, "o *centro* (tantas vezes se afirmando «centro-direita» ou «centro-esquerda») não passa de ser, na realidade, de disfarce eufemístico. Por isso nos limitamos, de acordo com aquele critério possível, a distinguir os dois referidos pólos – *direitas* e *esquerdas* (…). Em boa verdade, porém, o complexo das ideologias existentes apresenta-se-nos muito mais diversificado. E se considerarmos que «direitas» e «esquerdas» assumem a categoria de *géneros*, partiremos daqui para fazer referência particular às respectivas espécies".

II. Embora tudo isso corresponda à realidade, sucede, porém, que nos tempos que vão correndo, e como consequência da reflexão ou da auto-confrontação da modernidade sobre si própria[1944], a prática política passa por uma transição que decorre, em parte, ao largo de muitas das instituições que caracterizam a modernidade[1945] – *esquerda e direita incluídas.*

É por isso mesmo, que podemos hoje afirmar, "que a classificação da política em direita e esquerda já não é possível. Da mesma forma, já não é possível a classificação dicotómica entre conservador e socialista, entre o retraimento e a participação política. Isso porque, [senão] todos, [muitos de nós], são radicais e conservadores, ecológic[os] e anti-ecológic[os], polític[os] e não-polític[os], tudo ao mesmo tempo, fazendo desaparecer a clareza daquelas classificações diante da ambivalência de uma modernidade fluida e disforme"[1946].

– E – muito naturalmente – é preciso perguntar: não terão os partidos que reflectir o espírito da época e/ou as *realidades sociais do tempo?*[1947]

III. Pensamos que sim; que os partidos têm de reflectir o espírito de cada época. E é por isso que dizemos: as estruturas partidárias, como quaisquer outras estruturas,

[1941] André Freire e Ana Belchior, *Representação ideológica em Portugal: congruência entre deputados e eleitores em termos de posicionamento esquerda-direita e dos respectivos significados*, *in* André Freire e J. M. Leite Viegas (Organiz.), Representação Política, pp. 225 e 226.
[1942] M. Duverger, *Les Partis Politiques*, *apud* F. Luso Soares, ob. cit., p. 140.
[1943] F. Luso Soares, ob. cit., p. 140.
[1944] Cfr., *supra*, n.º 9, I.
[1945] Cfr., Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 66.
[1946] Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 66.
[1947] Cfr., Marlis Steinert, ob. cit., p. 185.

designadamente as financeiras, não tem vontade nem interesses próprios; aqui, quem os tem são as pessoas que, a vários títulos, v. g., como accionistas, obrigacionistas, trabalhadores e depositantes fazem parte delas. Como, de uma maneira geral, a vontade e o interesse das pessoas decorrem das circunstâncias com que elas se deparam no dia-a-dia, é natural que, ao longo do tempo, cada pessoa vá formando a sua vontade e manifestando o seu interesse em relação a uma multiplicidade de assuntos de natureza política que, umas vezes podem ser qualificáveis politicamente como de *direita*, e outras vezes de *esquerda*.

Por outras palavras: cada pessoa pode e deve posicionar-se na direita ou na esquerda, consoante as circunstâncias em que avalia, em razão dos seus *papéis sociais*[1948], qual é a sua vontade e o seu interesse em relação uma questão em concreto. Um partido pode, portanto, *por força da vontade e do interesse das pessoas que, a vários títulos, dele fazem parte, deslocar-se entre as esquerdas e as direitas*; não tem que ser arrumado, definitivamente, *numa* esquerda ou *numa* direita. Nada impede, portanto, que um partido, traduzindo a cada instante as vontades e os interesses da multidão em face de cada situação em concreto, possa deslocar-se livremente *pelos pontos de várias linhas ideológicas*, sem ter que se fixar, durante muito tempo, *apenas num dos pontos de uma dessas linhas*.

IV. De acordo com o critério que temos vindo a seguir para distinguir a esquerda da direita – o do *objectivo* da conservação ou da substituição da *Ordem Jurídica*[1949] –, este novo modelo de partido é, indiscutivelmente, um partido de *esquerda* na fase de *implementação do modelo*, na medida em que as pessoas que o constituam pretenderão utilizá-lo como *meio* ou *instrumento* para alterar alguns dos elementos dos alicerces institucionais da forma de governo do sistema político. Mas na fase da *decisão política*, no *quotidiano*, no *dia-a-dia*, não é possível saber se será um partido de esquerda ou de direita; se será o veículo de decisões políticas que alterem ou não o *status quo* e, no primeiro caso, *em que sentido*.

Com efeito, mesmo que *todas* as decisões políticas tenham de ser qualificadas como de esquerda ou de direita, a verdade é que um partido, uma pessoa, não tem que ser *sempre* de esquerda ou de direita. Mesmo no que respeita a um *único* assunto, o facto de uma pessoa ter seguido sempre o mesmo percurso, isso não quer dizer, necessariamente, que a mudança dos tempos tenha de continuar a impedir a mudança da sua vontade[1950]. É a *incontrolabilidade apriorística das decisões que forem tomadas*

[1948] Cfr., *supra*, n.º 134.

[1949] Sobre a distinção entre direita e esquerda, a partir dos valores *liberdade* e *igualdade* em *abstracto*, cfr., N. Bobbio, *Direita e Esquerda*, pp. 93 e 94. Acerca dessa distinção, segundo outros critérios, cfr., M. Proença de Carvalho, ob. cit., pp. 33 e ss; José M. Coloma, *Esquerda-Direita*, *in* José M. Coloma, ob. cit., pp. 43 e 44.

[1950] Citando, a propósito e de cor, um soneto de Luís Vaz de Camões: "Mudam-se os tempos, Mudam-se as vontades/ Muda-se o ser, muda-se a confiança:/ Todo o mundo é composto de mudança/ Tomando sempre novas qualidades".

pela multidão através desta estrutura[1951] –, e não o carácter de organização formal que toma decisões previsíveis –, que permitirá redesenhar os novos equilíbrios sociais[1952]/[1953].

151.3.4. Os anéis sanitários

I. Existem razões de fundo, que impõem a construção de *anéis sanitários externos e internos*. Colocando-nos no lugar da multidão, no que especialmente diz respeito às questões da *constituição* e da *integração* do partido – que vimos nos números *anteriores* – e dos *fins*, das funções, dos *apoiantes* e da *organização interna* do partido, bem como do *mandato partidário* – que trataremos nos números *seguintes* –, vejamos imediatamente algumas dessas razões.

II. Basta dar uma vista de olhos em redor, para nos apercebermos de que são muitas as pessoas que pretendem atingir o objectivo da democratização da forma de governo em vigor, através de estratégias, de meios tácticos e de decisões, muito diferentes das que estamos aqui a propor. Não nos custa nada admitir, simultaneamente, a convergência que partilhamos com elas no que respeita a um ou outro ponto, e as divergências que nos separam, acerca de tudo o resto: dos objectivos, dos meios tácticos ou da oportunidade do momento[1954].

Por isso mesmo, é uma questão de *sobrevivência*, recusarmos qualquer entendimento com *essas* pessoas; não podemos firmar acordos com os nossos *inimigos*; com aqueles que nos querem *destruir*; com os que querem continuar a *impor-nos* a representação através dos partidos da *primeira modernidade*, nos termos em que a

---

[1951] Cfr., *infra*, n.º 159.1.2.

[1952] Cfr., neste sentido, Dissident, ob. cit., *in* Vários, Saltar para o Desconhecido, 2, p. 55, col. 2.

[1953] Assim, p. ex., "o sufrágio universal, inscrito na Constituição da Segunda República com o único fim de apagar o incêndio da revolta de 1848, [teve] de imediato (…), um papel de defesa mais eficaz do que a força armada contra a subversão revolucionária. Sem que tivesse sido premeditado, a massa da população, assim como os dirigentes liberais, descobriram a força conservadora do voto popular numa Sociedade ainda (…) então, campónia e hostil, em transformação na sua maioria. Desmentindo a apreensão dos políticos burgueses, o escrutínio presidencial de Dezembro de 1848, depois as legislativas de Maio de 1849, ilustraram este fenómeno (…), ao assegurar a vitória do príncipe Luís Napoleão Bonaparte e a eleição de quinhentos deputados de direita ou de centro sobre setecentos e cinquenta. Sobretudo, (…) foi confirmado, mais tarde ou mais cedo, nos outros países industriais da Europa Ocidental que, longe de se tratar do cavalo de Tróia do grande maremoto social, tal como [K.] Marx o havia pensado, o sufrágio universal, ao contrário, tinha posto fim à era das revoltas populares violentas, para substituí-la por um mecanismo aritmético de solução pacífica dos conflitos que, tomando as desigualdades por inevitáveis, apenas as visava tornar toleráveis (…). Foi em virtude desta desdramatização do sufrágio universal que o regime representativo fechado, inaugurado na Inglaterra, cedeu pouco a pouco o lugar a um tipo de governo mais aberto que é a democracia representativa". Guy Hermet, ob. cit., pp. 34 e ss. Dito de outra maneira: "conseguir realizar o despotismo graças ao sufrágio universal! [Napoleão III] executou um golpe de Estado autoritário recorrendo ao povo ignorante! Está a advertir-nos para como será a democracia de amanhã". Umberto Eco, *O Cemitério de Praga*, p. 226.

[1954] Cfr., Marlis Steinert, ob. cit., p. 141.

forma de governo em vigor é uma *emanação*[1955]. Caso contrário, o partido – o veículo *imprescindível* e *insubstituível* para a formação e a expressão da nossa vontade e dos nossos interesses; da vontade e dos interesses da multidão, de que todos os cidadãos fazem parte –, perderia a sua razão de existir[1956]. *E com ele, o modelo*[1957].

III. O problema, embora com contornos diferentes, também se coloca no *interior* do partido.

É exactamente por essa razão, que as pessoas que tomarem a iniciativa da constituição do partido – os seus *militantes fundadores* – terão que prestar a maior atenção à maneira como interpretam os factos e a lei, de modo a construírem um *anel sanitário interno*, através da fixação nos *estatutos*, das regras de jogo de uma "adesão regulamentada"[1958] que impeçam, *sempre nos quadros do regime político*, a inscrição de todas pessoas que ainda governam e/ou que já governaram, formal e/ou substancialmente, assim como de todas as que mantenham com elas uma *qualquer* espécie de vínculo – que tenha por fonte, v. g., um mandato civil[1959] ou uma gestão de negócios[1960] ainda que meramente tácitos[1961] –, que possa razoavelmente fazer supor, estarem a agir *também* no interesse daquelas[1962].

Uma das responsabilidades dos militantes fundadores está aqui: *eliminar o risco daquelas* pessoas poderem *entrar* no chamado "círculo interior"[1963] ou *nuclear* do partido. Para o efeito, terão de presumir – tal como numa *presunção não elidível*[1964] –, que todas as pessoas que governam, bem como as que fazem partes das suas redes são,

[1955] Na verdade, "os partidos (…) tentam reclamar uma porção do poder alienado ao reivindicarem representar os interesses de uma [parte] da Sociedade. Um [partido] anti-política é uma auto-organização do poder das pessoas, não um[a forma de] reivindicar (…) poder alienado; el[e] é a auto-actividade das pessoas a reclamarem o seu poder usando-o, e é a luta contra a sua realienação para instituições permanentes". Killing King Abacus, *Notas sobre alienação*, *in* Vários, Saltar para o Desconhecido 2, p. 26, col. 1.

[1956] Cfr., Marlis Steinert, ob. cit., p. 129.

[1957] Cfr., *infra*, n.º 151.8.

[1958] Cfr., M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 62.

[1959] Cfr., arts. 1157.º e ss do CC.

[1960] Cfr., arts. 464.º e ss do CC.

[1961] Entendemos por vínculos tácitos, os que se deduzem de factos que, com toda a probabilidade, os revelam (cfr., art.º 217.º, n.º 1, 2.ª parte do CC).

[1962] Manuel Rodrigues, ob. cit., p. 58, propõe na sua um critério demasiado restritivo que excluí, apenas, "os representantes do eleitorado, das assembleias (…), membros dos Governos ou das autarquias, das direcções políticas dos partidos".

[1963] M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 62.

[1964] As *presunções* são os meios de prova que traduzem as ilações que a lei ou o intérprete tiram "de um facto conhecido para firmar um facto desconhecido" (art.º 349.º do CC). Isto significa que, verificando-se a existência de um facto conhecido – o facto que constitui a base da presunção –, podemos concluir a partir dele a existência do facto presumido, utilizando, para esse efeito, as regras deduzidas da experiência da vida, que nos demonstram que um determinado facto é a consequência típica de um outro. As presunções podem ser elidíveis, refutáveis ou *iuris tantum* e inilidiveis, irrefutávies ou *iuris et de iuris*, consoante admitam ou não prova em contrário.

cada uma à sua maneira, *cavalos de Tróia*[1965] ou *quintas colunas*[1966], cujo *objectivo imediato é a infiltração para minarem o partido*; *e o mediato ou final, a respectiva destruição*[1967].

IV. Os *mais* perigosos inimigos do partido são, portanto, *teoricamente*, fáceis de identificar: são as pessoas que, uma vez *dentro* dele, trabalham ou permitem que outros trabalhem de uma *qualquer* maneira, com o intuito de o enfraquecer e destruir.

Não nos parece que os que fazem parte dos partidos da primeira modernidade pensem de forma diferente em relação a esta questão.

[1965] Em resumo, a história da expressão é esta: "Extenuados pela guerra, rechaçados pelos destinos, os chefes dos Dánaos [i. é, dos gregos], após tantos anos já volvidos, constroem, com o divino socorro de Palas, um cavalo da altura de uma montanha, cujos flancos recobrem de ripas de abeto entrelaçadas (…). Fazem crer que é um voto pelo seu regresso, e o rumor disto propaga-se ao longe. Fecharam furtivamente lá dentro guerreiros de escol designados pela sorte, e os flancos tenebrosos do colosso e as cavidades profundas que o seu corpo encerra acham-se cheios de soldados armados (…). Fazemos uma brecha nos nossos muros e abrimos os baluartes da cidade. Toda a gente deita mãos à obra. Metem-se rodas sob os pés do cavalo, e passam-se pelo pescoço sólidos cordames. A máquina fatal transpõe os nossos muros, levando nos seus flancos a guerra (…). Ela avança, e, ameaçadora, desliza até ao centro da cidade. (…). Sinon (…) liberta furtivamente os Dánaos fechados nos flancos do cavalo abrindo a sua prisão de madeira; (…) e vêem-se sair cheios de alegria do seu esconderijo, escorregando ao longo do cabo, os chefes (…), e (…) Ulisses (…) e Epeu, o (…) inventor do estratagema. Eles invadem a cidade, sepultada no sono e no vinho, massacram as sentinelas, e abrindo as portas, acolhem todos os seus companheiros e juntam-se às suas coortes conjuradas (…). É o fim dos Troianos". Virgílio, *Eneida*, 3.ª ed., Mem Martins, 1995, pp. 30, 35 e 37. A expressão *Timeo Danaos et dona ferentes* passou desde então a ser utilizada com o sentido mais genérico de *desconfia dos teus inimigos e dos seus presentes*. Nos domínios da informática, o termo Cavalo de Tróia é utilizado como sinónimo de um "programa informático cuja execução provoca efeitos colaterais indesejados, geralmente não antecipados pelo utilizador (…). Tal como o seu antecessor mitológico, aparece como um programa inofensivo (um jogo ou um pequeno utilitário); porém, quando é executado (normalmente tem um nome ou características que induzem o utilizador a chamá-lo ou então ele próprio está programado para ser executado numa determinada data) instala novos módulos que podem ser completamente destrutivos". APDSI, *Glossário*, p. 17.

[1966] Mais perto de nós, no tempo e no espaço, a Guerra Civil de Espanha legou-nos o termo *quinta coluna*. As circunstâncias foram as seguintes: "Mola assumiu o comando geral em toda a frente de Madrid para aquilo que esperavam ser o assalto final (…). Quando, algumas semanas mais tarde, um grupo de jornalistas estrangeiros lhe perguntou qual das suas quatro colunas tomaria Madrid, Mola respondeu, em palavras incessantemente repetidas durante os vinte e cinco anos de traição e espionagem subsequentes, que seria a 5.ª coluna de adeptos secretos dos nacionalistas dentro da capital". Hugh Thomas, *A Guerra Civil de Espanha*, Vol. II, 2.ª ed., Lisboa, 1987, p. 255. Trata-se, nas palavras de José M. Coloma, *Quinta coluna*, *in* José M. Coloma, ob. cit., p. 112, do "conjunto de partidários de uma causa política que trabalham por fazê-la progredir em territórios ocupados pelos seus opositores. [Antes de 1989, chamava-se] quinta coluna aos Partidos Comunistas dependentes da [URSS]".

[1967] A infiltração é a "prática pela qual os militantes de uma ideologia ou de um partido político se introduzem em ambientes geográficos, sociais e políticos distintos ou contrários ao seu, para lá, sem darem a conhecer a sua verdadeira filiação e inclusive disfarçando-a, trabalharem em infundir aos [outros] as suas próprias ideias. A infiltração chega ao seu grau extremo quando esses militantes conseguem fazer parte oficial das organizações contrári[a]s às suas para as enfraquecerem a partir de dentro". José M. Coloma, *Infiltração*, *in* José M. Coloma, ob. cit., p. 68.

151.4. Fins e funções

I. Um certo número de pessoas, que integram uma *identidade de projecto*, constituem um novo modelo de partido, com o fim ou objectivo *mediato* de permitir que a multidão exerça *algum* poder de *dentro* do aparelho de poder do Estado. O fim *imediato* prosseguido é o estabelecimento de uma *intermediação* permanente entre a multidão e o referido aparelho do Estado[1968]/[1969].

Os fins prosseguidos pelas identidade de projecto, por intermédio do partido, são, no fundo, institucionalizar e alargar à multidão, a possibilidade de ela poder aceder a *um* mercado político; a *um* espaço físico e/ou virtual, para a tomada de decisões políticas. Numa *primeira fase*, as identidades de projecto – para se afirmarem – não necessitarão que o partido tenha mais do que uma *qualquer* representação *parlamentar*[1970]; numa *segunda* fase – se e na medida em que demonstrarem o seu *valor* –, o seu objectivo é conduzir o partido, progressivamente, para o interior dos outros órgãos do aparelho de poder do Estado, designadamente para o "*Governo político-administrativo*"[1971].

II. Uma das explicações avançadas, já no final de 1960, para a "crise dos partidos[, apontava para a] progressiva minimização da sua função política. Várias razões [concorriam e continuam a concorrer] para este resultado. [Desde logo,] a dificuldade das escolhas políticas (…): enquanto se situarem no interior do sistema – mesmo representando a sua oposição –, o número de variáveis que podem oferecer (…) é relativamente restrito. As opções em presença, a propósito de uma dada política, são limitadas por imperativos técnicos, e a função «criadora» do partido encontra-se, por esse motivo, consideravelmente diminuída. O carácter de máquina eleitoral tende assim a sobrepor-se ao de laboratório de ideias. Por outro lado, é inconcebível que os partidos, como tais, sejam muitas vezes excluídos dos circuitos decisionais (…) económicos. Por conseguinte, tendem a perder a sua função de intermediários entre o poder e os grupos de interesse. Estes últimos têm (…) agora acesso directo a certos níveis de decisão política (…) e podem dispensar a [intermediação] partidária. As tendências tecnocráticas das Sociedades Ocidentais desenvolvidas só vêm, aliás, reforçar continuamente o processo"[1972].

III. A primeira das razões apontadas – a "progressiva minimização da (…) função política" dos partidos – é particularmente visível nos velhos partidos de esquerda

[1968] Cfr., *supra*, n.º 28.2, I.

[1969] Se admitirmos que o partido é uma pessoa – e até é, mas de um ponto de vista estritamente jurídico – e não um meio, podemos dizer que o fim imediato do partido é exercer o poder e que o seu fim mediato é estabelecer uma intermediação entre a multidão e o Estado.

[1970] Cfr., *infra*, n.º 159.1.1.

[1971] Cfr., *infra*, n.º 159.2.1.

[1972] J. P. Lassale, ob. cit., pp. 53 e 54.

da primeira modernidade, que teimam *ainda* em *parecer* vivos. Com efeito, "a necessidade de apelar «às massas» leva (…) a esquerda a usar o método das pequenas exigências aos governantes que estejam no poder. Este método é (…) consistente com um projecto de transformação das relações de poder (…) porque não desafia essas relações na sua base (…). Fazer exigências àqueles que estão no poder, implica que simples (…) ajustes das actuais relações são suficientes para a realização do programa [de] esquerda. O que não é posto em questão neste método é a ordem dominante em si, porque isso iria ameaçar o [seu próprio] quadro político"[1973].

IV. Em resumo, é necessário um novo tipo de partido com *funções* de *núncio*[1974] ou de *correia de transmissão* da vontade e do interesse da multidão, expressos através da tomada de decisões políticas *individuais*, que seja projectado como um *espaço físico e/ou virtual*, um ponto de encontro entre a soberania popular – perspectivada *atomisticamente*[1975] – e a tomada de decisões políticas *colectivas* pelos órgãos do aparelho de poder Estado[1976],

151.5. Os apoiantes

151.5.1. Razão de ordem

I. A ideia de que existe um certo número de pessoas, com a vontade e/ou o interesse em *apoiar* um novo modelo de partido, é uma ideia que faz todo o sentido desde que essas pessoas tenham, v. g., a *convicção* e/ou a *prova* de que *só* por intermédio dessa estrutura poderão obter alguma espécie de vantagem. Designadamente, uma ou mais vantagens de tipo *competitivo*[1977].

[1973] W. Landstreicher, *Da Política à Vida*, p. 5.

[1974] Em linguagem jurídica, o *núncio* é aquele que "recebe (…) um mandato absolutamente especificado e imperativo[, que] *transmite* uma declaração de outrem[, que] é um mero *longamanus*, um braço mais comprido[, que] *transmite o já consumado*". Mota Pinto, ob. cit., pp. 537 e 538.

[1975] Cfr., *supra*, n.º 57. 2.

[1976] Neste sentido, cfr., M. Casal Lodeiro, ob. cit., p. 6.

[1977] Nos domínios do sistema económico, concretamente no dos modelos empresariais, M. Castells e P. Himanen, ob. cit., pp. 63 e 64, observam o seguinte: "Na concorrência global, não se necessita de uma revolução mas sim de uma rede de rebeldes, e ninguém se juntará a essa rede a menos que o projecto desenvolvido tenha um certo grau de abertura. Para as empresas, isso significa que se uma empresa não se abre suficientemente à inovação, e depressa, para que outros se juntem a ela, nenhuma importante inovação terá grandes possibilidades de sucesso e acabará por se converter num segredo caduco. Isto deve-se ao facto de, num modelo fechado, o ritmo de inovação estar limitado pelo ritmo dos recursos da empresa. Claro que isto pode não constituir problema durante anos. Mas a história da tecnologia está repleta de exemplos que mostram como, a longo prazo, o modelo fechado tem perdido terreno face ao modelo aberto. Podemos recordar como a arquitectura fechada da *Apple*, muito mais avançada tecnologicamente, perdeu frente à arquitectura aberta da *IBM - PC*, que era inferior; ou como o padrão de vídeo Betamax da Sony, mais desenvolvido embora fechado, perdeu frente ao *VHS*, menos desenvolvido, porém aberto. [E, também], como os modelos abertos para rede de telemóveis *NMT/GSM*, conferiram vantagens às empresas europeias (…) de telecomunicações, comparativamente às norte-americanas que

Mas isto, só por si, não é suficiente porque, "«de [uma] maneira geral, uma concepção [política] só terá alguma hipótese de triunfar no caso de penetrar nas grandes massas que se declaram sempre prontas a desenvolver as lutas que se revelarem necessárias»"[1978].

Assim, "interessar os cidadãos num projecto político parece indispensável, mas a que nível e de que maneira?"[1979]

Para o efeito, é necessário *descobrir ou criar denominadores comuns*: "a tentativa de ganhar apoiantes requer o apelo ao mínimo denominador comum"[1980]. Entre nós, de alguns anos a esta parte, esse *denominador comum* deixou de ser, seguramente, a religião católica, a raça branca, o sufrágio universal ou a classe operária. Hoje, esse denominador comum *é* – ou tem de passar a ser – a *individualização das biografias*[1981], com *expressão política* no *sistema de valores da liberdade, igualdade e da solidariedade*[1982].

II. Isto não significa – evidentemente –, que possamos prescindir de alguns conceitos tradicionais de *enquadramento*; especialmente do conceito de *classe*, pela simples razão de que é absolutamente necessário consagrar – desde o início – a maior parte da actividade política à conquista das pessoas que sempre se identificaram com as classes médias; das pessoas que sentem a sua existência ameaçada pela proletarização[1983]. É nestas classes que – presumivelmente – poderemos encontrar a maior parte das *identidades deste* ou de qualquer outro *projecto*, porque – como é costume dizer-se – é sobretudo em torno delas "que se estabelece a linha de rumo da evolução das nossas Sociedades"[1984]. Por isso mesmo, são *estas* as pessoas que, com maior probabilidade, poderão vir a constituir a base sólida de um novo modelo de partido[1985], sem prejuízo de também reconhecermos que, por vezes, esta ideia não constitui senão "uma mistificação que tende a fazer-lhes crer indevidamente no seu próprio poder"[1986]/[1987].

---

acreditaram mais no modelo fechado, e como os *standards* abertos da *Internet/Web* se impuseram perante os concorrentes fechados".

[1978] Adolf Hitler, *Mein Kampf* , *apud* Marlis Steinert, ob. cit., p. 35.

[1979] J. P. Lassale, ob. cit., p. 92.

[1980] W. Landstreicher, *Da Política à Vida,* p. 5.

[1981] Cfr., *supra,* n.º 136

[1982] Cfr., *supra*, n.º 138 e ss.

[1983] Por isso, "«consagrou (…) a maior parte da sua actividade política à conquista das classes cuja existência se encontrava ameaçada, o que estimulava o seu espírito de luta, longe de o paralisar (…). Foi assim que ele adoptou, em primeiro lugar, como base do seu novo partido, as classes médias ameaçadas, assegurando desta forma uma hoste sólida de seguidores, prontos aos maiores sacrifícios e cheios de ardor na luta». Adolf Hitler, *Mein Kampf apud* Marlis Steinert, ob. cit., p. 35.

[1984] Cristina Montalvão Sarmento, ob. cit., p. 44.

[1985] Adolf Hitler, *Mein Kampf, apud* Marlis Steinert, ob. cit., p. 35.

[1986] Cristina Montalvão Sarmento, ob. cit., p. 44.

[1987] Cfr., *infra*, n.º 152.3.

De entre todas essas pessoas que, na *melhor* das hipóteses, já não fazem a mínima ideia por quanto mais tempo poderão manter o *seu* lugar dentro dessas classes médias, parece-nos imprescindível *começar* por abordar um número significativo de intelectuais – designadamente das áreas do Direito, das TIC e da Psicologia de Massas – que a crise económica – ao privá-los dos respectivos empregos, ou impedindo-os de os obter –, já terá sensibilizado para a necessidade de uma mudança de paradigma na forma de governo[1988]. Nesse sentido, é preciso ter sempre presente que – tal como noutros tempos e lugares –, "o que tornou fatal um estado de coisas já de si grave, foi o facto de os descontentes de todos os sectores responsabilizarem o «sistema» por esta situação"[1989], embora – dizemos nós –, tenha de ser sempre a pessoa dos responsáveis a pagar por isso.

Quanto aos outros – aos que fazendo parte das classes médias, ainda pensam ter o capital e os postos de trabalho mais ou menos assegurados –, é insensato pensar que podemos contar com eles. Hão-de conservar, pelo menos na aparência, uma certa neutralidade política[1990], porque "«a combatividade das classes «aburguesadas» é extremamente limitada pelos seus interesses económicos, com cada um dos seus membros a temer perder demasiado e, como tal, a optar por ficar na expectativa»"[1991].

III. Não obstante, um novo modelo de partido terá necessariamente de proceder a um reenquadramento conceitual que s*ubstitua* classes[1992] *por* indivíduos, e a uma *articulação* da individualização das biografias *com* um projecto político colectivo.

Nesse pressuposto, poderemos então dizer que, na prática, a "filiação e [o] activismo partidário"[1993], caracterizados pelo "«individualismo não solidário» na Sociedade portuguesa"[1994], perderão essa característica sempre que, por intermédio de um novo modelo de partido, *a multidão decida* formar e exprimir *colectivamente* o *individualismo solidário*[1995].

[1988] Cfr., Marlis Steinert, ob. cit., p. 202.
[1989] *Idem, Ibidem*, p. 183. Mas, a *montante*, foi " preciso (…), sobretudo, (…) uma situação de crise profunda – política, económica e social – para que o nacional-socialismo levasse a melhor sobre as outras forças em presença". *Idem, Ibidem*, p. 182.
[1990] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 202.
[1991] Adolf Hitler, *Mein Kampf*, *apud* Marlis Steinert, ob. cit., p. 35.
[1992] A composição "sociológica [do Partido Nacional Socialista] era marcada, desde os primeiros anos, (…) por uma capacidade de ultrapassar as barreiras sociais". *Idem, Ibidem*, p. 197. Daí o seu "carácter «multiclassista» e polifórmio". *Idem, Ibidem*, p. 204.
[1993] M. Conceição Pequito Teixeira, *O Povo Semi Soberano*, p. 549.
[1994] *Idem, Ibidem*.
[1995] Cfr., *supra*, n.º 140.

IV. Para além dos quatro *círculos de participação partidária*, a que é usual conduzir os apoiantes dos partidos políticos – os militantes[1996]; os simpatizantes[1997]; os eleitores[1998]; e os aderentes[1999] –, neste modelo de partido é absolutamente necessário temos de contar, sobretudo no dia-a-dia, com um quinto círculo – o dos *usuários*.

– *Quem são os usuários do partido?*

Os usuários do partido são *todas* as pessoas que *queiram* participar politicamente *através* dele, reiterada *e/ou* esporadicamente. Por outras palavras, o usuário do partido é a *multidão*.

151.5.2. Os apoiantes em geral

Quanto aos apoiantes em geral, a ideia que importa reter é, em síntese, a seguinte: trata-se de *um* novo modelo de partido – *de um simples meio* –, projectado de modo a poder ser utilizado pela generalidade das pessoas. Desde logo, pelas pessoas que não podem e/ou não querem aceitar a forma de governo em vigor, designadamente por não disporem, nem no Parlamento nem fora dele, de uma representação da sua vontade e dos seus interesses.

Não se trata, porém, de uma versão *sectorial* pós-moderna dos antigos grupos sociais que – segundo vários critérios – eram excluídos da representação política, em razão da lógica de funcionamento da forma de governo clássica ou liberal[2000]. Trata-se sim, de um arquétipo de partido que, precisamente por ser concebido para ser transversal à generalidade dos grupos e das classes sociais, pode reunir *em cada momento, reiteradamente ou não*, todas as pessoas que, independentemente de estarem ou não excluídas *de facto* da representação política – devido ao tipo de estrutura e ao

[1996] Os militantes são os "que podem ser considerados como membros do partido, apesar do seu vínculo ser muitas vezes informal, pois são responsáveis pelo funcionamento e organização do partido e pela prossecução das suas tarefas e objectivos gerais". M. José Stock, (Coord.), ob. cit., p. 62

[1997] Os simpatizantes são as pessoas " que sem pertencerem formalmente ao partido, o aprovam e apoiam no plano das ideias e, até mesmo, no plano financeiro – integrando, por vezes, alguns dos organismos anexos do partido e participando em algumas das suas actividades". *Idem, Ibidem*.

[1998] Os eleitores são os que "participam com o seu voto na escolha dos candidatos [do] partido". *Idem, Ibidem*.

[1999] Introduzido pelo partido de massas, o círculo de participação dos aderentes é (…) ao mesmo tempo mais largo que o dos militantes e mais estreito que o dos simpatizantes (…). «A adesão implica uma participação mais profunda que o militantismo» (…) porque o «aderente» é alguém que acompanha quase em permanência a vida do partido, não se limitando às competências próprias e muitas vezes específicas do militante. A abrangência deste círculo de participação faz com que nele se incluam os militante: nos partidos de massas «o termo militante designa uma categoria particular de aderentes. O militante é o aderente activo»; nos partidos de quadros, pelo contrário, a noção de militante confunde-se com a de aderente do partido". M. Duverger, *Les Partis Politiques*, pp. 127 e 151, *apud* M. José Stock, (Coord.), ob. cit., p. 63.

[2000] Cfr., *supra*, n.º 66, II.

modo de funcionamento da forma de governo em vigor –, querem participar nos processos de formação e de execução das decisões políticas que, em razão dos seus papéis sociais, de alguma maneira *lhes digam respeito*.

Em todo o caso, e necessário prestar uma atenção especial a dois círculos de apoiantes: o dos *militantes* e o dos *usuários*.

151.5.3. Os militantes

O princípio da "*vinculação constitucional directa dos partidos políticos pelos direitos, liberdades e garantias* [cfr., art.º 18.º, n.º 2], designadamente os direitos de participação política[,] impõe (…) o reconhecimento de direitos fundamentais aos respectivos militantes enquanto membros de um partido (liberdade de expressão, liberdade de comunicação, igualdade, direito de oposição). [Mas] isto não significa que não haja algumas especificidades"[2001].

É o que se verifica, desde logo, com a liberdade de inscrição[2002]. Com efeito, sendo certo que "cada cidadão (…) tem a faculdade de escolher entre a filiação e a não filiação, não podendo ninguém ser coagido a uma coisa ou outra (art.º 51.º, n.º 1 da CRP e art.º 20.º da LPP)"[2003], também não é menos certo, que o referido direito "tem de conciliar-se com o direito dos órgãos partidários poderem recusar o pedido de inscrição, não se podendo falar de um *direito fundamental à inscrição num partido*"[2004]. Nesse sentido, p. ex., o art.º 5.º, n.º 3 dos EPSD, determina que "a decisão sobre o pedido de inscrição [de um cidadão no PSD,] compete à Comissão Política da Secção, com base em parecer da Comissão Política do Núcleo".

Assim, "quando muito, poderá dizer-se que são inconstitucionais cláusulas-barreira gerais ou que a recusa de inscrição não deve ser arbitrária ou discriminatória (cfr., art.º 20.º, n.º 3, da LPP" [2005] / [2006]. Não sendo esse o caso, uma "adesão regulamentada"[2007] poderá evitar, pelo menos nalgumas situações, a necessidade de recorrer à exclusão ou à expulsão de um ou mais do que um filiado[2008].

Naturalmente, que "o cidadão tem o direito de abandonar um partido através da comunicação da sua vontade de «desfiliação» (cfr., (…) art.º 20.º, n.º l, da LPP)"[2009].

[2001] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 325.
[2002] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[2003] M. Lúcia Amaral, ob. cit., pp. 272.
[2004] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 325.
[2005] *Idem, Ibidem*.
[2006] Cfr., *supra*, n.º 151.3.4, III.
[2007] Cfr., M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 62.
[2008] Acerca do regime da exclusão ou expulsão dos membros de um partido, cfr., Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 325 e 326.
[2009] *Idem, Ibidem*, p. 325.

151.5.4 Os usuários

Um novo tipo de partido tem de ser projectado, de maneira a poder estar em *todo o lado*; não no sentido de todo e qualquer *lugar* físico ou virtual, mas sim no sentido de toda e qualquer *pessoa*. Nem se compreenderia que assim não fosse. Um partido da multidão tem de ser, forçosamente, uma estrutura aberta a *todas* as pessoas.

Isto quer dizer, desde logo, duas coisas que podem suscitar – e a segunda mais do que a primeira, em razão da necessidade de estabelecer anéis *sanitários externos e internos*[2010] – algumas perplexidades:

– A primeira, é que *não se trata de um partido de elite*[2011]; e

– A segunda, é que *se trata de um partido que não só não impede, como até promove, a participação política das pessoas que o querem destruir*[2012].

Com efeito, um novo modelo de partido, que pretende *institucionalizar-se* como uma alternativa *fracturante* em relação a *todos* os outros partidos *globalmente considerados*, terá de ser *necessariamente* projectado como um *meio* que *todas* as pessoas *podem* utilizar, *querendo*, em razão da sua *vontade* e/ou do seu *interesse*, v. g.,

[2010] Cfr., *supra*, n.º 151.3.4.

[2011] Assim, p. ex., o Partido Comunista, é "um partido de *elite*. Ele não visa (…) reunir atrás de si a maior parte da população[.] Pelo contrário (…), constitui uma espécie de vanguarda que tem uma missão de animação e de impulsionamento a cumprir [cfr., art.º 1.º dos EPCP. Com efeito, para Lenine,] o verdadeiro interesse e a verdadeira consciência do proletariado deviam ser localizados num grupo distinto da maioria. A estratégia leninista da vanguarda resultava num afastamento de qualquer ideia de acção espontânea das massas, e a fazer do proletariado não já o sujeito, mas o próprio objecto do *processus* revolucionário. Sem dúvida, dever-se-á recolocar este esquema no contexto histórico em que foi elaborado e ver nele o desejo de preservar o valor revolucionário da noção de proletariado". J. P. Lassale, ob. cit., pp. 114 e 115.

[2012] Pensemos numa proposta de lei apresentada na AR sobre uma alteração de fundo ao regime jurídico de uma qualquer questão socialmente fracturante. Desde que o novo tipo de partido disponha de uma representação parlamentar que possa decidir a aprovação ou a rejeição dessa proposta de lei, é natural que as pessoas que governam queiram que as suas decisões políticas individuais também contem para o apuramento do sentido de voto dos deputados do novo partido. Nesse caso, seja qual for o sentido das decisões políticas individuais, v. g., sob a forma de voto electrónico, de cada uma das pessoas que governam – contra ou a favor da alteração desse regime jurídico –, o facto de, *como usuários do partido*, tomarem uma decisão política pessoal, directa e livre, de acordo com a sua vontade e/ou o seu interesse, coloca-as a todas, na prática, a participarem politicamente por intermédio de um meio diferente dos que estão institucionalizados, designadamente com fundamento na respectiva *inevitabilidade*. Mais: uma vez que, pelo menos em hipóteses com esta, as pessoas que governam acabam por promover, como usuários do partido, a implementação de um modelo de forma de governo que, em última análise, também está pensado para as responsabilizar, são elas quem passará a desempenhar o papel dos *imbecis úteis* que, em regra, está reservado às pessoas que são simplesmente governadas.

se e quando a multidão *tomar as decisões* que tenham por objecto a *responsabilidade política*[2013].

151.6. A organização interna

151.6.1. Razão de ordem

A personalidade colectiva é um *meio* técnico-jurídico essencial para, de forma cómoda, eficiente e eficaz, conseguir a realização de fins políticos, v. g., individuais e colectivos, instantâneos e duradouros[2014]. Dito de outro modo, o que mantém as coisas no seu lugar, o que coloca as decisões políticas num dado contexto é *uma* organização. Esta não tem de ser, forçosamente, tradicional, pesada, formal e imóvel[2015]; não tem de ser *organizacionalismo*[2016]. Mas – como é evidente – *tem que ser organização*. Vejamos alguns aspectos de *uma outra organização*, tendo em atenção o alcance e o sentido da *oligarquização*; da *organização informal*; e da *estrutura orgânica* propriamente dita

151.6.2. A oligarquização

I. Desde a sua génese, em meados do séc. XIX, que os movimentos operários têm seguido uma de duas tendências: "a tendência etapista que, conservando as vitórias «parciais», pretende fixá-las como degraus ascendentes à conquista do céu; [e] a tendência insurreccional, que faz do presente o próprio momento de possibilidade revolucionária"[2017]:

– A *tendência etapista* "organizou-se historicamente em estruturas clássicas (partidos, sindicatos, etc.). A estrutura clássica é representativa enquanto se erige em representante material ou espiritual, não apenas dos seus membros, mas de todo o colectivo de explorados, convertendo-se no eixo do «verdadeiro» movimento proletário (…). É uma estrutura pesada, que produz e reproduz aparatos burocráticos. Tem os seus comícios de decisão, comités representativos e executivos e um emaranhado de protocolos, vícios e normas"[2018];

[2013] Cfr., *infra*, n.º 163 e ss.
[2014] Cfr., *supra*, n.º 24.
[2015] Jean Weir, *Prefácio*, *in* A. M. Bonanno, *O Projecto Insurreccional*, p. 4.
[2016] Cfr., W. Landstreicher, *Da Política à Vida*, p. 9
[2017] Anónimo, *Questões de organização. 31 Teses Insurreccionalistas*, s. l., 2007, p. 4.
[2018] *Idem, Ibidem*, pp. 4 e 5.

– A *tendência insurreccional*, pelo contrário, "não se identifica com formas regradas de organização, mas com a prática do ataque directo ao poder, sem admitir negociação, diálogo ou algum intermediário com este"[2019].

II. Uma das conclusões que podemos extrair da tese de R. Michels é a de que "qualquer tipo de organização caminha para a burocratização"[2020]. Neste aspecto, R. Michels e G. Mosca estão em sintonia: "a massa, o grande número, é incapaz de se organizar"[2021].

Nesse sentido, a construção teórica, que R. Michels denomina "lei de ferro da oligarquia"[2022], procura demonstrar, em síntese, o seguinte: se a massa pretender organizar-se, terá necessariamente de constituir um pequeno grupo para a dirigir. Para o efeito, torna-se necessário aceitar a *burocratização*. A partir desse momento, deixa de existir um movimento espontâneo de massas, para passar a haver uma realidade hierarquizada, regulamentada e disciplinada. Assim, toda a organização tem de gerar uma minoria dirigente, com interesses divergentes dos da sua base[2023].

Por isso se diz que os partidos são "vítimas do fenómeno burocrático, que transforma a organização em aparelho e leva a isolar os dirigentes do contacto com a base"[2024]. Por isso mesmo, acabam por tornar-se, mais cedo ou mais tarde, "sistemas fechados, pouco dispostos a acolher as mudanças e relativamente impermeáveis ao (…) exterior. A gerontocracia que, geralmente, lavra no cume vem agravar ainda mais as dificuldades de adaptação quanto a este ponto"[2025].

A burocratização, por sua vez, apresenta uma característica muito especial: a *oligarquização*. Com efeito, para que a organização possa agir com eficiência, é necessário criar um quadro de funcionários dedicados e que a ela se dediquem a tempo inteiro[2026]. Isto conduz, necessariamente, ao abandono dos ideais revolucionários, fundamentalmente por duas razões. Em primeiro lugar, porque os respectivos líderes já alcançaram uma posição privilegiada na Sociedade[2027]; em segundo lugar, porque

[2019] *Idem, Ibidem*, p. 7.
[2020] Luís F. Miguel, ob. cit., p. 496.
[2021] *Idem, Ibidem*.
[2022] Nas palavras de R. Michels, *apud* M. José Stock (Coord.), ob cit., p. 89, "«reduzida à sua expressão mais breve, a lei sociológica fundamental que rege inelutavelmente os partidos políticos (…) pode ser formulada assim: a organização é a fonte donde nasce a dominação dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os que delegam. *Quem diz organização, diz oligarquia*. Toda a organização do partido representa uma potência oligárquica assente sobre uma base democrática. Encontramos em toda a parte eleitores e eleitos. Mas também encontramos em toda a parte um poder quase ilimitado dos eleitos sobre as massas que os elegem. A estrutura oligárquica do edifício sufoca o princípio democrático»".
[2023] Luís F. Miguel, ob. cit., pp. 496 e 497.
[2024] J. P. Lassale, ob. cit., p. 53.
[2025] *Idem, Ibidem*.
[2026] Cfr., Luís F. Miguel, ob. cit., pp. 496 e 497.
[2027] Cfr., *Idem, Ibidem*.

qualquer "tentativa revolucionária poderia causar a dissolução do partido (e a perda do ganha-pão). [No fundo,] o poder (…) é sempre conservador"[2028].

Em resumo, podemos então dizer que R. Michells, seguindo por um caminho diferente, chega a uma conclusão idêntica à que já tinha chegado G. Mosca: "só a minoria pode governar"[2029].

III. Não obstante, mesmo no âmbito da ideologia anarquista, é possível concluir que a maior parte dos seus círculos reconhece – no limite – a necessidade de uma organização revolucionária. Mesmo os que recusam a *organização autoritária*, não a desprezam liminarmente[2030]. Mais: a grande maioria aceita que o capital pode ser atacado com meios semelhantes. E atacam-no, convencidos de que os meios são legítimos porque também são utilizados pelo capital[2031]. Pelo contrário, "os movimentos que trabalham fora do enquadramento formal da política (…) podem ter um papel importante (…) mas não suplantarão a política democrática ortodoxa. As formas da democracia ainda [são] crucia[is]"[2032]. Dito de outro modo: dado que não tem qualquer sentido prescindir de uma organização, então é absolutamente necessário *construir a blindagem* capaz de a proteger da aparente inevitabilidade da respectiva oligarquização.

[2028] *Idem, Ibidem.*
[2029] *Idem, Ibidem.*
[2030] Cfr., Grupo Anarquista "Social", *Os movimentos sociais e @s Anarquistas em Portugal hoje*, Porto, 2008, p. 34, col. 2; Angel Cappelletti, ob. cit., p. 13, escreve a propósito: "ainda que nun momento dado produxo-se un debate bastante violento entre os anarquistas partidários da organizazón (…) e os inimigos da mesma (…), a disputa referia-se máis ben ao tipo de organizazón desexábel e a participazón dos anarquistas nos sindicatos. Ninguén ou case ninguén descoñeceu a necesidade dunha organizazón; todos os anarquistas (…) pronunciaron-se contra calquer organizazón artificiosa, imposta e vertical". Nesse sentido, foi constituída a AIT que, de acordo com os respectivos Estatutos, prossegue *objectivos* (IV – Fins e objectivos da AIT) e dispõe de uma *orgânica*, designadamente de um *Secretariado* (VIII – O Secretariado) – "para coordenar as actividades internacionais da AIT, para obter e organizar uma informação exacta sobre a propaganda e a luta em todos os países, para levar a cabo, da melhor maneira, as resoluções dos congressos internacionais e para cuidar de todo o trabalho da AIT". Associação Internacional dos Trabalhadores, Secção Portuguesa, *Estatutos da Associação Internacional dos Trabalhadores*, *in* Estatutos da Associação Internacional dos Trabalhadores e Declaração de Princípios da AIT-Secção Portuguesa, Lisboa, s. d., pp. 11, 12 e 14.
[2031] Cfr., A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, p. 33. Nas palavras de Jean Weir, *Prefácio*, *in* A. M. Bonanno, *O Projecto Insurreccional*, p. 3, "isto tem sido experimentado numa miríade de formas de acordo com as condições sociais e económicas predominantes". Mas, se em tempos, isso "pôde (…) ser interpretado – por alguns – como significando uma grande organização em oposição a uma grande indústria, hoje a desintegração social e a incerteza foram mais longe que qualquer crítica em relegar tais planos para as páginas da História". *Idem, Ibidem.*
[2032] A. Giddens, ob. cit., p. 682, col. 1.

151.6.3. A organização informal

I. Todas as organizações têm de estar *nalgum lugar*. E "contudo, ao mesmo tempo, as grandes organizações (…) não estão em «lugar algum». Consistem tanto em indivíduos e grupos dispersos como em núcleos que trabalham no mesmo espaço físico (…). Em parte, isto passa-se assim devido à facilidade com que as pessoas podem (…) comunicar instantaneamente"[2033] umas com as outras, independentemente da distância que as separa.

– Que repercussões é que este facto pode ter na orgânica de um novo tipo de partido?

Nuno P. Monteiro[2034], nos finais do séc. XX, escrevia, muito a propósito, o seguinte: "no mundo das actuais organizações políticas podemos esperar alterações substanciais. Decorrendo do maior acesso à esfera pública por todos quantos o desejem, sem necessidade de intermediação por estruturas rígidas, como partidos políticos e grupos de interesses, estas organizações serão pressionadas no sentido de aumentarem a sua flexibilidade de funcionamento. Os indivíduos tenderão, num ambiente informacional mais fluido, a circular entre várias organizações complementares, dando voz aos seus interesses múltiplos e, pelo caminho, estabelecendo alianças funcionais com outros cidadãos das mais variadas proveniências geográficas, sociais, ideológicas, etc., dependendo do tipo questão em causa. Neste meio em constante mutação, a clássica estrutura partidária poderá, se não se reformular, encontrar os seus limites. (…) De acordo com a maior dinâmica que atravessa todas as instituições sociais, também a política se caracterizará por congregações de ideias e pessoas em torno de problemas concretos, com duração efémera e estrutura variável. Poderemos então encontrar um sistema democrático com possibilidades práticas de renovar a sua maquinaria e, assim, conseguir um mais saudável nível de participação política, permitindo a expressão dos interesses plurais de uma forma desintermediada e congregando um máximo de energias sociais em torno das questões políticas a resolver".

Uma vez que, perante a realidade dos factos, não podemos partilhar a *fantasia* de supor que é possível reformular "a clássica estrutura partidária" – que é como quem diz, a estrutura orgânica dos partidos da primeira modernidade –, somos obrigados a concluir que ela não só já encontrou os seus limites, como é absolutamente necessário institucionalizar em seu lugar *uma* outra estrutura orgânica, que seja projectada de modo a "conseguir um mais saudável nível de participação política, permitindo a expressão dos interesses plurais de uma forma desintermediada e congregando um máximo de energias sociais em torno das questões políticas a resolver"[2035].

[2033] *Idem, Ibidem*, p. 368, col. 1.
[2034] Nuno P. Monteiro, ob. cit., pp. 78 e 79.
[2035] *Idem, Ibidem*, p. 79.

II. Recorrendo mais uma vez a ideologia anarquista, podemos aí encontrar *alguns* dos princípios que norteiam a institucionalização de *uma qualquer organização informal*.

Com efeito, a organização informal *anarquista* "não se baseia em estruturas clássicas e pesadas, adaptando-se ao momento e à vontade de acção dos insurrectos, não submetendo os seus desejos à estrutura e seu programa (…). Não possuindo órgãos nem comícios de decisão, chega-se a esta através do encontro, da comunicação, do debate e da acção. Os actos dão-nos as chaves da afinidade com os nossos iguais (…). [É por intermédio dessa organização que] havemos de nos encontrar com todos aqueles grupos e indivíduos, com [quem], mesmo sem o [sabermos], estamos a percorrer o mesmo caminho[2036](…). A organização informal tem uma necessidade de autonomia extrema, já que a sua própria composição é autónoma, do indivíduo ao grupo, do grupo à rede (…)[2037][;] de comunicação constante, como um todo impreciso que pensa e actua, que decide e luta ao mesmo tempo[2038][;] de impulsionar redes de comunicação, debate e difusão de ideias. Redes que satisfaçam a necessidade de comunicação directa entre os insurgentes e as diferentes lutas em curso (…)[2039]. A organização informal não é organização separada das lutas, nem superior ou guia destas. É parte consciente da tendência insurreccional do movimento dos explorados e participante das lutas sociais. Não renunciando ao confronto nos períodos de retrocesso e falsa paz social e fundindo-se de forma natural nos movimentos autónomos de classe, quando estes se desenvolvem numa direcção insurreccional (…)[2040]. Por muito que custe a quem diz o contrário, a organização informal é organização"[2041].

III. Um novo modelo de partido terá de possuir uma estrutura orgânica simultaneamente flexível[2042] e pouco hierarquizada, de modo a que a *democraticidade interna se sobreponha à oligarquização*.

Será *também* por aqui que, uma vez em *contacto* com o *ambiente do sistema político da pós-modernidade*[2043], mais facilmente poderá *adaptar-se às linhas de força da Sociedade contemporânea*, designadamente para *reduzir o risco de ruptura interna e/ou de implosão*, e para *obter vantagens competitivas no mercado político interpardidário* no confronto com os partidos historicamente ultrapassados da primeira modernidade.

[2036] Anónimo, *Questões de Organização*, pp. 13 e 14.
[2037] *Idem, Ibidem*, p. 14.
[2038] *Idem, Ibidem*.
[2039] *Idem, Ibidem*, p. 15.
[2040] *Idem, Ibidem*, p. 16.
[2041] *Idem, Ibidem*.
[2042] Sobre as diferenças de fundo, entre uma estrutura flexível e uma estrutura rígida, nos partidos da primeira modernidade, cfr., António J. Fernandes, *Introdução*, pp. 199 e 200.
[2043] Cfr., *supra*, n.º 10, I e II.

E, para o efeito, não tem alternativa: terá de instituir uma organização em rede *electrónica*, e não apenas em rede *tradicional*[2044], em que o *desenho do site* é absolutamente decisivo.

151.6.4. A estrutura orgânica

151.6.4.1. Os órgãos

A estrutura do partido a *nível nacional*, terá de incluir *órgãos essencialmente políticos* e *órgãos predominantemente técnicos*[2045]. Mas ao contrário do que se verifica na estrutura dos velhos partidos representativos da primeira modernidade, neste novo modelo de partido, o peso institucional dos órgãos políticos e dos órgãos técnicos tem de ser redistribuído.

I. A estrutura *política* deverá incluir, designadamente:

– *A Assembleia dos Apoiantes*;

– *A Comissão Política*; e

– *O órgão de Fiscalização Política*.

II. A estrutura *técnica*, por sua vez, terá de contemplar, nomeadamente:

– *O Secretariado*;

– *Os Grupos de Representantes junto dos órgãos do Estado*;

– *O órgão de Informação e Comunicação*; e

– *Três órgãos de Fiscalização:*

– *Jurídica*;

[2044] A circunstância de *também* possuir uma organização em rede electrónica poderá facilmente ser utilizada por todos aqueles que, por *erro* ou *má-fé*, procurem estabelecer a *confusão* entre o partido e as estruturas não personalizáveis, concretamente as *comunidades virtuais políticas*. Cfr., *supra*, n.º 31.

[2045] O art.º 25.º da LPP, determina que têm que existir em cada partido – no mínimo –, uma assembleia dos filiados, um órgão de direcção política e um órgão de jurisdição.

– *Informação e Comunicação*; e

– *Económica e Financeira*.

151.6.4.2. As competências

Não é possível proceder aqui à indicação, uma por uma, de todas as competências de cada um destes órgãos. Não obstante, importa referir a título meramente *exemplificativo* e numa *perspectiva estática*, alguns desses órgãos e as respectivas competências, colocando no horizonte o problema da *tomada de decisões político-legislativas pela multidão*. Um pouco mais a frente [2046], logo teremos oportunidade de voltar a este assunto, numa *perspectiva integrada* e *dinâmica*.

I. A *Assembleia de Apoiantes* tem competência para:

– Proceder ao debate e à votação das propostas e projectos de lei agendadas para discussão e votação na Assembleia da República, desde que transmitidas pelo *Secretariado*.

II. O *Grupo de Representantes* na *Assembleia da República* tem competência para:

– Informar o *Secretariado* do conteúdo das propostas e projectos de lei, agendadas para discussão e votação na Assembleia da República;

– Informar o *Secretariado* do resultado das votações realizadas nas Comissões e no Plenário da Assembleia da República.

III. Os *membros* do *Grupo de Representantes na Assembleia da República* têm competência para:

– Nas fases de votação do processo legislativo, votarem em conformidade com os sentidos de voto da multidão reunida na *Assembleia dos Apoiantes*, que tenham sido apurados pelos *órgãos de Fiscalização Jurídica* e de *Informação e Comunicação* e transmitidos pelo *Secretariado* ao *Grupo de Representantes na Assembleia da República*.

IV. O *Secretariado* dispõe de competência para:

[2046] Cfr., *infra*, n.º 159.1.2.

– Informar a *Assembleia de Apoiantes* e a Sociedade do conteúdo das propostas e projectos de lei, agendadas para discussão e votação na Assembleia da República;

– Receber os sentidos de voto da multidão reunida em *Assembleia de Apoiantes*, relativamente a cada uma das propostas e projectos de lei, agendadas para discussão e votação na Assembleia da República;

– Submeter aos *órgãos de Fiscalização Jurídica e de Informação e Comunicação*, os sentidos de voto da multidão reunida em *Assembleia de Apoiantes*, relativos a cada uma das propostas e projectos de lei agendadas para discussão e votação na Assembleia da República;

– Transmitir ao *Grupo de Representantes na Assembleia da República*, depois de validados pelos *órgãos de Fiscalização Jurídica e de Informação e Comunicação*, os sentidos de voto da multidão reunida em *Assembleia de Apoiantes*, relativamente a cada uma das propostas e projectos de lei;

– Informar a *Assembleia de Apoiantes* e a Sociedade do resultado de todas as votações realizadas nas Comissões e no Plenário da Assembleia da República.

151.7. O mandato partidário

I. É necessário ter presente a profunda clivagem que existe entre as pessoas que não reconhecem *legitimidade de título* aos que governam[2047], e as pessoas que, de forma expressa ou tácita, lhes reconhecem essa legitimidade com *fundamento* no *modelo do mandato político em vigor*[2048]. A sobrevivência política das primeiras, depende da institucionalização de outro tipo de mandato político. E a sobrevivência política das segundas também, na medida em que poderão continuar a votar nas listas de candidatos indicados pelos partidos representativos da primeira modernidade, que os querem eleitos para, em última análise, exprimirem a vontade e o interesse dos respectivos dirigentes. Deste modo, todas as pessoas poderão coexistir pacificamente; nenhuma delas tem que ser excluída do sistema. Quer dizer: do mesmo modo que não podemos nem queremos aceitar que nos imponham alguém que pense e decida por nós, também não podemos nem queremos impor a ninguém que pense e decida por si.

Na verdade, temos de reconhecer que, "atendendo ao carácter único de cada indivíduo, e (…) às gradações e cambiantes de opinião existentes mesmo entre aqueles que estão genericamente de acordo sobre uma determinada questão, a representação, mesmo de uma pessoa por outra, quanto mais de um grupo por uma única pessoa,

[2047] Cfr., *supra*, n.º 59.2.
[2048] Cfr., *supra*, n.º 78.

resulta sempre[, no mínimo,] aproximada e imperfeita"[2049]. É precisamente por isso, que qualquer pessoa pode perguntar indignada: "«quem pode representar-me? – Eu sou eu mesmo. Não admito que ninguém me represente»"[2050].

II. Mas esta indignação – totalmente legítima – não tem o condão de alterar, só por si, o *status quo*. Para que tal possa vir a suceder, é absolutamente necessário – sem contrariar o disposto na lei em vigor –, proceder a uma *reconfiguração técnica do mandato político*, de modo a evitar as proibições da *imperatividade* (cfr., art.º 155.º, n.º 1), da *especificidade* (cfr., art.º 155.º, n.º 2) e da *irrevogabilidade.*

Assim, designadamente no que respeita à *irrevogabilidade do mandato*, existem várias "práticas destinadas a assegurar as relações entre o deputado e o partido"[2051]. São os casos, p. ex., da "demissão em branco (…), assinada antes da assunção do mandato[2052]; [do] contrato inominado de disposição antecipada do mandato (…), em que o deputado se obriga a pedir a demissão quando o partido o solicita; [e da] demissão em caso de abandono do partido como norma consuetudinária ou de «cortesia»"[2053].

III. Nos últimos anos, têm sido realizadas algumas experiências neste domínio[2054] que, em bom rigor, não violam as disposições legais em vigor sobre o mandato político. De entre essas experiências, é particularmente interessante – sem prejuízo da necessidade de várias modificações – a do modelo proposto pelo *Demoex*[2055].

Trata-se, no fundo de projectar, "novas formas de mandato (…) e de aferição da congruência [que] trazem à colação novos conceitos como os de *democracia líquida*[2056]

[2049] A. Arblaster, ob. cit., p. 113.
[2050] D. H. Lawrence, *Democracy*, *in* Selected Essays, Harmondsworth, 1950, p. 78, *apud* A. Arblaster, ob. cit., p. 119.
[2051] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 629.
[2052] No nosso país, "não se conhece em nenhum partido parlamentar (…) a prática, seguida noutros partidos europeus, da «demissão em branco»". M. Pereira Silva, ob. cit., p. 74. O que não quer dizer, evidentemente, que ela não possa existir.
[2053] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 629.
[2054] *Idem, Ibidem.*
[2055] *Demoex* (EE)
[2056] A noção de democracia líquida prende-se com a possibilidade de delegar "a representação em um ou mais delegados de modo a providenciar o voto ao melhor especialista de um determinado e concreto assunto, em que o constituinte não se sente competente para decidir e podendo permitir que, em cascata, o delegado continue a delegar, em termos temporários e bem definidos". L. Pita Ameixa, ob. cit., p. 95.

(…) ou de *amplitude da democracia*[2057] (…) (medida pelo maior número de votos mandantes que cobrem a acção do representante na decisão política"[2058].

IV. Na verdade, o modelo de mandato que temos em vista, não conta com qualquer ordem dada pelos eleitores às pessoas por eles eleitas. Pelo menos, não nos termos em que a lei o proíbe. Mas, sobretudo, revela algumas das razões para a inevitabilidade da sua concretização a curto prazo, que podemos aqui indicar, recorrendo para o efeito a uma interpretação actualista de Hans Kelsen[2059]: "não se pode, de facto, voltar ao *mandato imperativo* na sua antiga forma, mas as inegáveis tendências hodiernas que fazem pressão neste sentido talvez possam adquirir formas até certo ponto conciliáveis com a estrutura do aparelho político moderno (…). Hoje já não é licito repelir sumariamente a ideia de *uma superintendência permanente dos deputados por grupos de eleitores organizados num partido político*. A possibilidade técnico-jurídica de exercer um controlo deste género existe. E um contacto permanente e garantido pela lei entre eleitores e deputados poderia reconciliar vastas massas com o princípio parlamentar".

V. De resto, trata-se de um modelo de mandato que também permite encontrar soluções para resolver alguns outros problemas mais ou menos transversais ao modelo de forma de governo que propomos neste trabalho. É o que sucede, designadamente com os seguintes: a *congruência externa e interna da representação*[2060]; a *duração do mandato*; a *liberdade de proceder à substituição dos representantes*; e a *igualdade entre os representantes*.

VI. No que diz respeito à *congruência externa* da representação, temos de partir da ideia de que para *escolher*, e não *simplesmente* para eleger os representantes políticos, é necessário *formar uma opinião* acerca deles e *estabelecer uma forma de antecipar o que farão*[2061]. Para o efeito, é decisivo o fenómeno da *comunicação*, tanto na fase de escolha e constituição do mandato como durante o tempo do seu exercício. Essa comunicação tenderá a ser configurada cada vez menos como uma relação unidireccional – receptor-emissor –, e cada vez mais como uma conexão bidireccional – emissor-receptor-emissor – por intermédio da *Internet*. O inter-relacionamento e a ligação constantes entre os eleitores e os eleitos, passarão a decorrer durante todo o tempo do mandato, marcando significativamente as questões da congruência, que tenderão a evoluir de uma aferição tradicional, focada ou decidida sobretudo num

[2057] Assim, p. ex., "se (…) 12.000 constituintes elegem 20 representantes, para 4 anos, os quais, num dado ano, votam 100 decisões, temos uma amplitude democrática avaliada em 5.000 votos – (12.000: 4) + (20 x 100) = 3.000 + 2.000 = 5.000. Mas, se as mesmas 100 decisões forem objecto de votação, cada uma, por 500 participantes no *websit*, teremos uma amplitude democrática avaliada em 53.000. Ou seja mais do que decuplica – (12.000: 4) + (500 x100) = 3.000 + 50.000 = 53.000) ". *Idem, Ibidem*, p. 95 e n. 10.
[2058] *Idem, Ibidem*, p. 95.
[2059] Hans Kelsen, *O problema do parlamentarismo*, *in* Diogo P. Aurélio, ob. cit., p. 159.
[2060] Cfr., *supra*, n.º 55.1.2, III.
[2061] Cfr., L. Pita Ameixa, ob. cit., p. 93.

momento – o momento da eleição ou da reeleição –, para uma relação mais permanente e mais íntima entre os constituintes e os seus procuradores políticos[2062]. "Esta aproximação entre as duas partes da relação de representação pode atingir mesmo veios de [uma] grande [aproximação] a uma democracia directa. Por vezes como que uma democracia directa exercida com representantes (*mixdemocracy*). O que, para os conceitos tradicionais, tem o sabor de uma contradição"[2063].

VII. Para combater o modelo do mandato imperativo, argumenta-se muitas vezes com a chamada "*congruência interna* dos constituintes"[2064]: "uma mole imensa de constituintes tem uma congruência interna algo lata e muito relativa, o que milita a favor de um mandato relativamente livre para os seus procuradores. Estes, no fundo, têm de representar uma idiossincrasia, de bissectriz ou mediana, com os seus «*degradés*», referente à mole de um largo número de representados com percepcionamentos relativos sobre a programática e a base ideológica que funda o mandato"[2065].

Não obstante, uma vez que as pessoas que constituem a multidão podem utilizar o partido – que é um *meio* simplesmente *reactivo*[2066] – designadamente para votarem *sim* ou *não* ou *abster-se*, *relativamente a cada uma das propostas e projectos de lei agendadas para discussão e votação na Assembleia da República*[2067] –, o problema da congruência ou da incongruência interna dos constituintes, deixa de ter cabimento nos modelos de mandato e de forma de governo que propomos.

VIII. A adopção de um novo figurino para o mandato político, também permite *ultrapassar* a questão do *tempo do mandato*, tal como ela é tradicionalmente formulada e resolvida: "o *factor tempo* (…) influi na caracterização do mandato (…) de forma dupla (…). Quanto *mais tempo* dura o mandato *menos imperativo* tende a ser, porque não é viável uma definição rigorosa do mesmo que abarque largos períodos de tempo – há (…) desde logo (…) uma dificuldade de previsão e, portanto, de definição (…). A alteração permanente das circunstâncias vai convocando a necessidade de novas definições, de encontrar respostas, ao momento, para novas questões que surgem e confrontam imediatamente o representante. Pela inversa, um mandato com *menos tempo* de duração é (ou pode ser) facilmente impregnado de um pendor *mais imperativo*"[2068].

Através de um novo modelo de mandato, porém, o problema do tempo não pode continuar a ser formulado nesses termos, uma vez que a multidão tem a possibilidade de, querendo, acompanhar e decidir, através da utilização das TIC, quaisquer novas

[2062] Cfr., *Idem, ibidem*, p. 94.
[2063] *Idem, ibidem*, p. 95.
[2064] *Idem, ibidem*, p. 98.
[2065] *Idem, ibidem*.
[2066] Cfr., *infra*, n.º 151.8.
[2067] Cfr., *infra*, n.º 159.1.2.
[2068] L. Pita Ameixa, ob. cit., p. 97.

questões e à medida que elas vão surgindo. De resto, no modelo de mandato ainda em vigor, as respostas *políticas* não são fornecidas pelos deputados, mas sim por um pequeno conjunto de pessoas da direcção do partido, e as *técnicas* por pessoal *qualificado* do partido e/ou fora dele[2069].

IX. Por último, todas as pessoas que formam a multidão passam a deter *igualmente*, a *liberdade* de se desembaraçarem deste ou daquele representante, sempre que ele não possa, ou não queira, corresponder às suas expectativas. Mais: *todos* os representantes políticos são *iguais*, no sentido de que todos são igualmente *dispensáveis e substituíveis*; a igualdade entre os representantes traduz-se no facto de qualquer *um* deles ser igual a *um*; a *um* outro *qualquer*.

151.8. A reactividade

I. Entre as *partes componentes ou constitutivas do modelo* – i. é, os elementos que o formam; os elementos sem os quais ele não existe ou é imperfeito –, estão os seus *meios* de implementação e de desenvolvimento, concretamente *o* meio que temos estado a tratar: *um novo tipo de partido*.

Um dos aspectos *nucleares* da *construção* e do *funcionamento* deste *novo modelo de partido* e – consequentemente – da *concepção teórica* e da *exequibilidade da implementação e do funcionamento* do *modelo no seu todo*, é o que aqui vamos denominar pela expressão *reactividade*.

II. Falar em *reactividade*, torna absolutamente necessário distinguir claramente entre o *modelo* e o *partido*.

– O modelo não é simplesmente reactivo. Pelo contrário, o modelo propõe *um projecto alternativo – político, ideológico, global* e *coerente* – ao modelo dominante[2070] que tem tradução na forma de governo em vigor.

– O partido, pelo contrário, é apenas *um meio* que a multidão pode, querendo, utilizar para expressar o seu *projecto* e/ou a sua *reacção* e/ou *oposição* ao modelo da

[2069] Assim, p. ex., as propostas de lei devem ser instruídas com "uma *nota técnica* (cfr., art.º 131.º, do RAR), a elaborar pelos serviços da AR (…), a qual deve conter, designadamente, [as menções constantes no art. 131.º] n.º 2) (…): "uma análise da conformidade da iniciativa com os requisitos formais, constitucionais e regimentais exigíveis; um enquadramento legal e doutrinário do tema, incluindo no plano europeu e internacional; a indicação de outras iniciativas pendentes, nacionais e comunitárias, sobre idênticas matérias; a verificação do cumprimento da [LF] (…); uma análise sucinta dos factos, situações e realidades que lhe respeitem; um esboço histórico dos problemas suscitados; a apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a respectiva aplicação; [e] as referências a contributos de entidades que tenham interesse nas matérias a que respeitem, designadamente pareceres por elas emitidos". Barreiras Duarte, ob. cit.

[2070] Cfr., M. José Stock (Coord.), ob. cit., p. 289.

forma de governo dominante, *especialmente* em quatro dos seus alicerces institucionais – o da *participação política* [2071], o do *pluralismo na representação político-partidária*[2072], o do *mandato partidário*[2073] e o da *responsabilidade política*[2074].

É por isso mesmo, que a multidão corre o *sério risco* de fazer *implodir* o partido – um meio essencial para minar sistematicamente os alicerces do modelo a suplantar –, se ceder à tentação de, extemporaneamente – logo na primeira fase da implementação do modelo[2075] –, *tomar a iniciativa* de propor *no plano do Estado* seja o que for.

152. As estruturas afins

Vamos considerar como *estruturas afins* de *um* novo modelo de partido pós-moderno, os *partidos contestatários temáticos*; os *partidos experimentais*; e o "*partido imaginário*".

152.1. Os partidos contestatários temáticos

I. A crise do sistema de representação proporcional, dos anos 70 e 80 do séc. XX, veio colocar em destaque os anacronismos e as mistificações de um *Estado-de-partidos* profundamente redutor e totalitário no que respeita à representação dos interesses plurais da Sociedade. O papel das novas minorias sociais profundamente militantes e não-acomodadas, a ascensão de novos estratos sociais, o esvaziamento ideológico dos partidos eleitorais de massas e a partidarização da representação local e municipal, vieram pôr em causa a estabilidade do sistema[2076].

O final dos anos 80 do séc. XX, vai assistir ao aparecimento de *partidos de contestação* que não se revêem na desmobilização programática dos partidos clássicos e lançam novos temas políticos, designadamente a defesa do sistema ecológico e o combate à energia nuclear. Questões que, dada a sua natureza segmentaria, escapavam à lógica massificadora dos partidos da época. Configurando, no início, um fenómeno particular das Sociedades desenvolvidas do Norte da Europa, estas formações partidárias despontaram por todo o Ocidente, pondo em causa a lógica da bipolarização favorecida pelos sistemas de representação proporcional e, principalmente, maioritário[2077].

[2071] Cfr., *supra*, n.º 62 e ss.
[2072] Cfr., *supra*, n.º 74 e ss.
[2073] Cfr., *supra*, n.º 77 e ss.
[2074] Cfr., *supra*, n.º 95 e ss.
[2075] Cfr., *infra*, n.º 159.1.
[2076] Cfr., Arnaldo M. A. Gonçalves, ob. cit., p. 18.
[2077] Cfr., Arnaldo M. A. Gonçalves, ob. cit., pp. 18 e 19.

II. Mas as pessoas que governavam nessa época, souberam *reagir* através dos partidos do sistema: *uns* constituíram *núcleos temáticos* na orgânica dos *seus* partidos, v. g., núcleos ecologistas; *outros* passaram a dominar, de modo permanente ou esporádico, *partidos-satélite*[2078]. E, claro está, *todos* puderam contar para o efeito com a fundamentação teórica de muitos e importantes sectores da doutrina, que se apressaram a acentuar o *acessório* em detrimento do *principal*.

Entre esses Autores, Pipa Norris e M. Castells, p. ex., observam que "o público não abandonou a Política, mas [tornou-se] mais «crítico» à desconexão entre as suas expectativas, baseadas na democracia enquanto ideal teórico, e a sua experiência negativa com a actual actividade da representatividade institucional. O público poderá ter perdido confiança no processo político, rejeitando os métodos tradicionais de fazer política. Mas na generalidade continua a acreditar no processo democrático, dado que participa numa «política simbólica», que se foca essencialmente em questões locais, no ambiente, nos direitos humanos, na família e na liberdade sexual. Os políticos são vistos como ortodoxos e estáticos relativamente a estas questões, raramente demonstrando interesse ou fornecendo soluções para elas"[2079].

III. Percebe-se perfeitamente *onde* é que estes Autores querem *chegar*. No fundo, pretendem *justificar* a existência de "«uma democracia com duas faces: uma «grande» democracia, preocupada com a Política e [a] tomada de decisões a um nível nacional e internacional, dominada por práticas entendidas como demo-elitistas e consumo democrático [; e] uma «pequena» democracia onde os cidadãos «comuns» tentam marcar a diferença em termos de qualidade da vida quotidiana»[2080]".

É por esse ponto de vista, que a doutrina dominante continua a afirmar com grande convicção: as pessoas *participam politicamente* porque, na *melhor* das hipóteses, *discutem* acerca desses *pequenos* assuntos, sem precisarem de se integrar em *novas* estruturas partidárias – o que as deixa fora da luta *directa* pelo poder de *decidirem* acerca *desses* e dos assuntos *maiores* – e, na *pior* das hipóteses, *discutem miudezas*, devidamente integradas num ou em mais do que um núcleo *temático* de um velho partido *generalista*.

[2078] No primeiro caso, temos o PEV em relação ao PCP – conhecido por *partido melancia*, por ser *verde* por *fora* e *vermelho* por *dentro* –; no segundo caso, há alguns anos atrás, o MPT em face do PSD – também designado por partido *melão*, porque *verde* por *fora* e *laranja* por *dentro*.

[2079] Carlos Cunha e Filipa Seiceira, *Os novos media, os cidadãos e o Parlamento em Portugal*, *in* André Freire e J. M. Leite Viegas (Organiz.), Representação Política, pp. 111 e 112.

[2080] Jean Hoff, Ivan Horrocks e Pieter Tops, *in* Jean Hoff, Ivan Horrocks e Pieter Tops (Organiz.), *Democratic Governance and New Technology – Technologically Mediadet Innovations in Political Practice in Western Europe*, London/New Iork, 2000, pp. 186 e 187, *apud* Gustavo Cardoso, *et. al.*, ob. cit., p. 34.

IV. A solução – parece-nos – está no envolvimento dos cidadãos *numa* plataforma ideológica, que devidamente alicerçada, v. g., no valor essencial da *solidariedade*[2081], constitua *um* meio que permita à multidão, através da tomada de decisões políticas individuais, participar efectivamente na tomada de *decisões* políticas *colectivas*.

152.2. Os partidos experimentais

Têm ocorrido nos últimos anos, algumas experiências que visam a implementação de projectos de democracia directa, através da utilização de meios electrónicos. Podemos incluir aqui, entre outros, os casos do *Demoex*, na Suécia; da *Lista Partecipata*, em Itália[2082]; e da *D*^{3}, em Espanha[2083]. Todos estes partidos – ditos experimentais –, que resultam de certa maneira de uma síntese entre os partidos contestatários temáticos e os NMS, vieram demonstrar – embora em *pequena* escala –, que a implementação de mecanismos de democracia directa, através da utilização de meios electrónicos, não é, definitivamente, uma possibilidade meramente teórica.

152.3. O "partido imaginário"

O "partido imaginário" pode ser *definido* como a forma particular que assume a *contradição* no período histórico em que a dominação se impôs como ditadura *da* visibilidade e *na* visibilidade, numa palavra, no *espectáculo*[2084].

No presente, o "partido imaginário" *caracteriza-se*, essencialmente, como uma comunidade de *deserção* ou *êxodo*; de *subversão sem sujeito*; e de *fuga à realidade*[2085].

– E no futuro próximo?

Há pouco, falámos das pessoas que integram, ou ainda pensam integrar, as chamadas *classes médias*[2086]. Os que constituem o partido imaginário são, na esmagadora maioria dos casos, *outras* pessoas. São as pessoas que, verdadeiramente, já não integram ou nunca integraram uma classe; que se apropriaram ou reapropriaram do direito de não participarem politicamente segundo as formas convencionais[2087]. E são, também, as pessoas com quem a multidão terá de contar para, em situações muito

[2081] Cfr., *supra*, n.º 140.
[2082] *Lista Partecipata* (EE)
[2083] *D*^{3} (EE)
[2084] Cfr., Tolquin *El Partido Imaginário*, *in* Artilleria Inmanente, s. p. (EE)
[2085] Cfr., *Idem*, *Ibidem*.
[2086] Cfr., *supra*, n.º 151.5.1, II.
[2087] Cfr., Tolquin, ob. cit.

específicas, interagirem activamente com aqueles que, no passado, as criaram e/ou transformaram no que hoje as caracteriza[2088].

Subsecção II – O *software* específico

153. Noção

Um *software específico*, *por encomenda* ou *à medida* – que é desenvolvido, na maior parte dos casos, numa *software house*[2089], muito embora também existam departamentos de informática inseridas em várias estruturas, designadamente em grandes estruturas empresariais, que possuem o *know-how* para o desenvolver, em razão das necessidades específicas ou das actividades em que o pretendem utilizar – é o *produto* da concepção e implementação de um projecto constituído por várias fases – v. g., *análise da situação*; *definição de hipóteses de solução*; *concepção do programa*; e *auditoria* –, que se destina a ser empregue nas situações para as quais foi especialmente concebido[2090].

154. Um projecto de *software* específico

I. *A publicidade das decisões é – sem dúvida – uma das maravilhas do sistema político*. Por isso mesmo, vamos ver de seguida – a título meramente exemplificativo – as linhas muito gerais de *um* projecto de *software à medida*, concebido para ser utilizado, v. g., nos domínios da *vigilância*[2091] e da *responsabilidade política*[2092].

II. Para o efeito, vamos ter de nos debruçar, muito sumariamente, sobre *alguns* aspectos da publicação de actos no *jornal oficial* – hoje designado por *Diário da República* – ou, dito de outro modo, sobre *algumas* particularidades que rodeiam a publicidade dos actos praticados pelas pessoas que governam formalmente, no exercício dos poderes que constituem as competências dos órgãos do Estado em que têm assento.

[2088] Cfr., *supra*, n.º 132.1.

[2089] Cfr., IDC Portugal-Marksearch, Estudos de Mercado e Associação para o Desenvolvimento das Comunicações. *Directório Global das TIC. Empresas e Profissionais, 2011/2012*, 3.ª ed., s. l., 2012, pp. 86 e ss, com a matriz das empresas que, em Portugal, operam na área das TIC, organizada em razão das respectivas actividades de base e das soluções tecnológicas que disponibilizam.

[2090] Cfr., Sérgio Sousa, ob. cit. pp. 112, 113 e 143 e ss.

[2091] Cfr., *infra*, n.º 162.

[2092] Cfr., *infra*, n.º 167.

154.1. O jornal oficial

154.1.1. A organização

I. A *organização* do *Diário da República* – o *tipo* de actos a publicar; a *série* em que são publicados; a *parte* onde tem lugar a publicação [2093] ; e a respectiva numeração[2094] – está prevista em lei ordinária.

II. No que respeita, v. g., ao *tipo de actos a publicar na I série do Diário da República*, o art.º 3.º da LF, indica um vasto e heterogéneo conjunto de actos de natureza política, normativa, administrativa e jurisdicional – designadamente as leis orgânicas; as leis em sentido restrito; os decretos-lei; os decretos do Presidente da República; as resoluções da Assembleia da República; as decisões e as declarações do Tribunal Constitucional que a lei mande publicar nesta série[2095]; as moções de rejeição do Programa do Governo, de confiança e de censura; os pareceres do Conselho de Estado previstos no art.º 145.º, als. a) a e); os demais decretos do Governo, incluindo os decretos regulamentares; as resoluções do Conselho de Ministros e as portarias que contenham disposições genéricas; e as declarações relativas à renúncia ou à perda de mandato dos deputados à Assembleia da República"[2096]–, que têm de ser *susceptíveis de conhecimento* por qualquer pessoa.

[2093] Os actos publicados na II Série do DR têm o respectivo lugar determinado em razão do órgão que os emitiu ou consoante a respectiva natureza. Assim, v. g., são publicados na Parte A – Presidência da República –, entre outros, os actos provenientes do gabinete do PR e dos serviços e organismos que funcionam junto do PR.

[2094] A numeração dos actos publicados na II Série do DR é feita, em regra, de forma sequencial, independentemente da parte em que forem publicados. Mas há excepções. Assim, p. ex., na parte L – contratos públicos –, existem regras específicas para a numeração de quatro tipos de actos – anúncio de concurso urgente; anúncio de procedimento; aviso de prorrogação de prazo; e declaração de rectificação de anúncio.

[2095] Tratam-se das decisões e das declarações que tenham por objecto, v. g., declarar a inconstitucionalidade ou a ilegalidade de quaisquer normas; verificar a existência de inconstitucionalidade por omissão; declarar que uma qualquer organização perfilha a ideologia fascista e decretar a respectiva extinção; verificar a constitucionalidade e a legalidade das propostas de referendo nacional; e apreciar a regularidade e a legalidade das contas dos partidos políticos.

[2096] Por força do art.º 5.º da LF, são ainda publicados na I Série do DR, as declarações de *rectificação* – correcção de lapsos gramaticais, ortográficos, de cálculo ou de natureza análoga ou de erros materiais – provenientes de divergências entre o texto original e o texto do diploma aí publicado. Como observava a propósito José Júdice, *Faça-se luz! (pelo menos*), *in* Jornal Metro, de 7 de Novembro de 2007, p. 16, "constata-se que parte substancial do que vem lá (…) publicado são correcções a correcções de leis, regulamentos e portarias (…), que foram publicadas originalmente com tantos erros, incongruências e omissões que se tornou necessário publicar uma errata, a qual, logicamente, será por sua vez alvo de uma futura correcção para eliminar erros, omissões e incongruências. Só o novíssimo CPP, publicado há cerca de um mês, já foi alvo de 50 correcções" (Com a expressão "novíssimo CPP", José Júdice refere-se à Lei n.º 42/2007, de 29 de Agosto, que procedeu à 15.ª alteração, ao CPP, aprovado pelo DL n.º 78/87, de 17 de Fevereiro. As "50 correcções" que menciona, constam da Rectificação n.º 100-A/2007, de 26 de Outubro, que rectificou – e de que maneira –, a referida Lei n.º 42/2007, de 29 de Agosto).

154.1.2. A incontornabilidade

A publicação dos actos *destina-se* a tornar *possível* o seu conhecimento por qualquer pessoa e é, a *vários* títulos, *necessária* e *insubstituível*. Desde logo, porque a falta de publicidade implica a respectiva *ineficácia jurídica* (cfr., art.º 119.º, n.º 2)[2097], a sua *não obrigatoriedade* (cfr., art.º 5.º, n.º 1 do CC)[2098]. Mas há outras razões. A publicação dos actos permite, p. ex., preencher a *memória* do sistema político[2099].

É por isso mesmo que o Estado manda publicar, v. g., os actos *normativos*, torna-os *acessíveis* ao conhecimento de todas as pessoas, *mas depois*, desinteressa-se de que eles se tornem ou não *efectivamente* conhecidos e entendidos, pois como se pode ler no art.º 6.º do CC, "a ignorância ou má interpretação da lei não justifica a falta do seu cumprimento nem isenta as pessoas das sanções nela estabelecidas".

154.1.3. A reformulação

I. Em todo o caso, existem *restrições* ao *conhecimento* de *muitos factos subjacentes* aos actos publicados no Diário da República. Algumas dessas restrições – as de natureza *económica* –, apenas o *dificultam*[2100]; mas outras – as de carácter *político* –, têm o condão de, por vezes, o *impedir* em absoluto para a generalidade das pessoas.

[2097] Nesta matéria, a tradição era no sentido de entender "que a lei só adquiria *existência jurídica* com a publicação (…). Hoje, a lei, antes ainda de publicada, já é juridicamente existente e válida, já está concluída como acto, simplesmente ainda não produz nem pode produzir efeitos (…). A inovação procurou sobretudo obviar ao problema prático suscitado pelo facto de um decreto-lei tempestivamente aprovado não estar ainda publicado quando ocorre a demissão do Governo ou find[o] o prazo da autorização legislativa a cuja sombra foi feito: porque já é um acto completo embora desprovido de eficácia, pode ser objecto de publicação mesmo depois de ocorrido qualquer desses factos". Galvão Telles, *Introdução*, Vol. 1, p. 68, n. 7.

[2098] Cfr., *Idem*, *Ibidem*, pp. 67 e 68.

[2099] Assim, v. g., "o *site* [da Presidência da República] pouco ou nada diz sobre as [as suas] contas (…). Faça-se uma pesquisa por «orçamento» e os resultados são apenas relativos ao Orçamento do Estado. Uma procura de despesas ou gastos terá resultados idênticos. Mesmo os vencimentos dos 24 consultores nomeados – cujo valor é decidido arbitrariamente pelo Presidente – não estão disponíveis. Para se chegar aos números é preciso ir ao arquivo do *Diário da República*". Hugo Coelho, *As Contas da Presidência da República*, *in* Diário de Notícias, O Estado do Parlamento, p. 170.

[2100] Por vezes, as restrições de natureza económica dificultam ou impedem o conhecimento dos próprios *actos*. Assim, "é (…) difícil de perceber e aceitar que apenas seja considerada como «informação de cidadania», na I série do DRE, informação como o «Diário do Dia», os «Diários dos últimos 30 dias» e a pesquisa por datas de publicação. Serviços como a pesquisa avançada da I Série, ou os alertas electrónicos, são considerados como serviços de «informação de valor acrescentado» e, como tal, sujeitos a pagamento. Um cidadão que pretenda obter, de forma rápida e gratuita, informação sobre o DR tem uma probabilidade mais elevada de sucesso na pesquisa através de motores de busca do que através de qualquer serviço público. Esta situação não pode ser aceite como compatível com a noção de democracia (…), bem como dos seus valores essenciais". APDSI, *O Desenvolvimento da Democracia Electrónica*, p. 46.

Na verdade, "os fenómenos políticos pertencem ainda, pelo menos em parte, à categoria sociológica do «segredo» (…). E o argumento do «segredo de Estado» é muitas vezes utilizado não para defender os interesses do Estado, mas sim os interesses particulares dos que se servem do Estado"[2101]. O segredo é, portanto, um entrave e/ou um impedimento ao esclarecimento conveniente de "problemas essenciais (…) como, p. ex., as relações exactas entre os poderes políticos e as forças financeiras"[2102] e – muito convenientemente – conta com a protecção jurídico-criminal[2103].

II. E não obstante, de um ponto de vista *informático* – do ponto de vista do tratamento automático da informação –, a maneira de disponibilizar a informação contida nos actos publicados no Diário da República pode ser "reformulada, no sentido de assegurar, [alguns] valores essenciais, nomeadamente [o do] acompanhamento do processo de tomada de decisão[; o da] identificação do contributo dos seus diversos intervenientes[; e o da] reconstituição do seu percurso (rastreabilidade)"[2104], com vista à concretização de um princípio absolutamente fundamental, que vamos designar pela expressão *princípio da indexação às pessoas que governam – individualmente consideradas*, evidentemente.

De resto, é possível *estender* – e *muito* – o âmbito dessa reformulação, de maneira a assegurar esses e outros valores essenciais, não só em relação aos actos políticos e político-normativos da Assembleia da República, mas também e sobretudo aos actos políticos, normativos, administrativos e jurisdicionais que são formalmente imputados aos outros órgãos do Estado[2105].

[2101] António J. Fernandes, *Introdução*, p. 57

[2102] *Idem, Ibidem*. O argumento do segredo também é utilizado como fundamento para esconder informação no âmbito de todos os outros sistemas sociais. No que respeita, p. ex., ao sistema económico, pode ler-se no ponto 2 do Preâmbulo do DL n.º 76-A/2006, de 29 de Março, que aprovou o CRCom, o seguinte: "o segredo é, tradicionalmente, considerado como uma das condições do êxito do comércio, mas cada vez mais se sente a necessidade de dar publicidade a certos tipos de situações de entidades que intervêm na vida comercial, para desenvolvimento do crédito e para a protecção dos próprios comerciantes, dos consumidores e do interesse público".

[2103] O art.º 316.º, n.º 1 e n.º 3 do CP, dispõem respectivamente: "quem, pondo em perigo interesses do Estado português relativos à independência nacional, à unidade e à integridade do Estado ou à sua segurança interna e externa, transmitir, tornar acessível a pessoa não autorizada, ou tornar público facto ou documento, plano ou objecto que devem, em nome daqueles interesses, manter-se secretos é punido com pena de prisão de 2 a 8 anos", e "se o agente praticar facto descrito nos números anteriores violando dever especificamente impostos pelo estatuto da sua função ou serviço, ou da missão que lhe foi conferida por autoridade competente, é punido com pena de prisão de 3 a 10 anos".

[2104] APDSI, *O Desenvolvimento da Democracia Electrónica*, p. 46.

[2105] Neste domínio, "a UE pode (…) ser apontada como um exemplo de boas práticas, com iniciativas como o repertório da legislação europeia em vigor, a pesquisa de legislação em preparação e seguimento dos procedimentos institucionais ou a disponibilização de jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e do Tribunal de Primeira Instância. Estas iniciativas contribuem significativamente para a transparência, rastreabilidade e capacidade de responsabilização dos agentes (*accountability*) das instituições europeias, quer pelo volume de informação que disponibilizam, quer pela forma como esta se encontra organizada e sistematizada". *Idem, Ibidem*, pp. 46 e 47.

– Quer isto dizer, que a multidão pode escrutinar publicamente – dos pontos de vista político e técnico – o exercício dos vários poderes[2106]*? Dos poderes do Estado abstractamente considerado, e o exercício ou não exercício desses poderes pelas pessoas individualmente consideradas que, a partir dos órgãos do Estado governam formalmente, como "tende a sublinhar uma leitura liberal [r]estrita"*[2107]*?*

Com certeza que sim.

III. Mas isso – obviamente – *não chega*. É absolutamente necessário que a multidão possa escrutinar, também, os poderes das outras estruturas do sistema político, *maxime* os dos partidos; *rectius*: os poderes das pessoas que, a partir dos órgãos das estruturas partidárias, governam formal e/ou substancialmente – de *todos* os que governam, portanto.

– Porquê?

Porque as decisões tomadas por essas pessoas, traduzidas em acções e/ou omissões, são susceptíveis de provocar – quando não provocam efectivamente – impactos devastadores em aspectos fundamentais das vidas publica e privada de todos e de cada um.

154.2. A articulação entre os sistemas de publicidade

Mas, para que tudo isso se possa *concretizar*, é necessário proceder à *articulação* da informação que consta do Diário da República, com a que consta de *outros* sistemas de publicidade: dos sistemas de publicidade *propriamente ditos*, *oficiais* e *tradicionais* – v. g., o Diário da Assembleia da República; o Registo Civil[2108]; o Registo Comercial[2109]; e o Registo Predial[2110] –, e dos *incidentais*, *particulares* e *pós-*

[2106] Cfr., José J. Barreiros, ob. cit., p. 122.

[2107] *Idem, Ibidem*. *Itálico* nosso.

[2108] O art.º 1.º do CRC, determina que o registo civil é obrigatório e tem por objecto os factos relativos a uma pessoa aí referidos, designadamente a filiação; o casamento; as convenções antenupciais e as alterações ao regime de bens convencionado ou legalmente fixado; e o óbito.

[2109] Nos termos do art.º 1.º, n.º 1 de CRCom, "o registo comercial destina-se a dar publicidade à situação jurídica dos comerciantes individuais, das sociedades comerciais, das sociedades civis sob forma comercial e dos estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada, tendo em vista a segurança do comércio jurídico". O mesmo art.º 1.º, acrescenta no seu n.º 2, que "o registo das cooperativas, das empresas públicas, dos agrupamentos complementares de empresas e dos agrupamentos europeus de interesse económico, bem como de outras pessoas singulares e colectivas por lei a ele sujeitos, rege-se pelas disposições do presente Código, salvo expressa disposição da lei em contrário".

[2110] Por sua vez, o art.º 1.º do CRPred, dispõe que "o registo predial destina-se essencialmente a dar publicidade à situação jurídica dos prédios, tendo em vista a segurança do comércio jurídico". Estão sujeitos a registo, designadamente "os factos jurídicos que determinam a constituição, o reconhecimento, a aquisição ou a modificação dos direitos de propriedade, usufruto, uso e habitação, superfície ou

modernos – designadamente o *Facebook* –, uns e outros, por definição, *do conhecimento público*.

Com efeito, no que diz respeito, designadamente aos *registos oficiais*, existem algumas disposições legais – v. g., os arts. 214.º, n.º 1 do CRC[2111]; 73.º[2112] e 78.º-F do CRCom[2113]; e 104.º, n.º 1 do CRPred[2114], entre outras[2115] –, que consagram expressamente o *princípio do carácter público do registo*, sem prejuízo do disposto noutras disposições legais que prevêem, também por essa forma, algumas *excepções*, especialmente em matéria de *dados pessoais* e de *acesso a bases de dados.*

154.3. A conformidade com as regras do jogo

I. Do exposto, e no que especialmente diz respeito à conformidade deste *software* com *as regras do jogo*, podemos tirar duas conclusões:

– A primeira conclusão é que um *software* desta natureza não pode ser incluído no "grupo de programas que actualmente se designam por *malware*"[2116], de que fazem parte, entre muitos outros, os programas de *spyware*[2117]; *vírus*[2118] – objecto de várias

servidão"(art.º 2.º, n.º 1 do CRPred). A noção jurídica de prédio, consta do art.º 204.º, n.º 2, do CC: "entende-se por prédio rústico uma parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica, e por prédio urbano qualquer edifício incorporado no solo, com os terrenos que lhe seirvam de logradouro".

[2111] O art. 214.º, n.º 1 do CRC, refere que "qualquer pessoa tem legitimidade para requerer certidões dos registos, salvas as excepções previstas nos números seguintes".

[2112] Podemos ler no art.º 73.º, n.º 1 do CRCom, que "qualquer pessoa pode pedir certidões dos actos de registo e dos documentos arquivados, bem como obter informações verbais ou escritas sobre o conteúdo de uns e outros".

[2113] O art.º 78.º-F, n.º 1 do CRCom determina que "os dados referentes à situação de qualquer entidade jurídica sujeita a registo comercial constantes da base de dados podem ser comunicados a qualquer pessoa que o solicite, nos termos previstos neste Código".

[2114] O art.º 104.º, n.º 1 do CRPred dispõe, praticamente nos mesmos termos dos do art.º 73.º, n.º 1 do CRCom, que "qualquer pessoa pode pedir certidões dos actos sujeitos a registo e dos documentos arquivados, bem como obter informações verbais ou escritas sobre o conteúdo de uns e de outros".

[2115] Assim, p. ex., os arts. 73.º, n.º 2 e 74.º, n.º 1 do CRC, e o art.º 104.º, n.º 2 do CRPred.

[2116] Sérgio Sousa, ob. cit., p. 128. O *malware* (de *malicious software*) – *software* nocivo, mal-intencionado, malicioso –, pode ser definido como o conjunto dos "programas informáticos destinados a perturbar, alterar ou destruir todos ou parte dos módulos indispensáveis ao bom funcionamento de um sistema informático. [É o caso, p. ex., dos] vírus, vermes e cavalos de Tróia". APDSI, *Glossário*, p. 102.

[2117] Com um *software* espião, o que se procura é obter informações sobre o utilizador de um computador (p. ex., quais os *sites* visitados por este ou obter informação confidenciais como números de cartões de crédito) Trata-se de "*software* que se aproveita da ligação *Internet* do utilizador para recolher e transmitir alguns dos [seus] dados pessoais, sem [o] seu conhecimento [nem] autorização. (…) O *software* espião, geralmente incorporado como um componente oculto de *software* gratuito (*freeware*) ou *software* de utilização condicionada (*shareware*) disponível na *Internet*, é indetectável pelo utilizador; (…) no entanto[, é] possível localizá-lo e suprimi-lo com programas específicos, concebidos expressamente para esse fim". APDSI, *Glossário*, p. 100. Uma vez que "o *software*, tem de ser instalado[,] o *spyware* e outros *malware* estão normalmente ocultos (…), p. ex.[,] num anexo de *e-mail* (…). [Depois de instalado], o

classificações[2119], designadamente em *grupos* de *armored virus*[2120], de *polymorfhic virus*[2121] e de *stealth virus*[2122] –; *backdoors*[2123], *trojan horses*[2124] e *worms* (vermes)[2125].

– A segunda conclusão é a seguinte: a *concepção* e a *utilização* de um *software específico desta natureza*, nada tem que ver com o denominado *ciber-crime*[2126], nem constitui, nos termos do Direito português, um qualquer tipo de *crime informático*[2127].

---

spyware pode recolher informação de uma variedade de fontes. Pode armazenar o histórico de navegação do utilizador, anotar as teclas que premimos ou pesquisar em documentos no disco rígido. A maior parte do *spyware* destina-se a fins comerciais, cuja intenção é direccionar *e-mail]s]* não solicitado[s] ou mudar a página inicial do nosso navegador (muitas vezes, chama-se ao *spyware* comercial «*adware*»). Mas existe sempre o risco de o *spyware* se destinar a fins criminosos, para recolher palavras- passe ou detalhes bancários. Arranjar programas de segurança anti-*spyware* e mantê-los actualizados será normalmente o suficiente para manter a ameaça longe". Kieron O´Hora e Nigel Shadbolt, ob. cit., p. 115.

[2118] Um vírus "é um programa, um conjunto de ordens concebido por um programador que, como todos os outros programas que o utilizador usa no seu dia-a-dia, segue as instruções para as quais foi criado. (…) Os vírus são programas caracterizados pela capacidade que possuem de se copiarem a si próprios, «infectando» ficheiros e a memória do computador, realizando acções destrutivas sobre a informação e seus suportes, ao mesmo tempo que procuram esconder a sua existência e acções do utilizador". Sérgio Sousa, ob. cit., p. 131. É a "classe de *software* mal-intencionado que tem a capacidade de se auto-replicar e «infectar» partes do sistema operativo ou de outros programas, como intuito de causar a perda ou alteração da informação. (…) Os vírus de computadores têm um comportamento semelhante em certos aspectos ao dos vírus biológicos, daí a razão do nome que lhes foi atribuído". APDSI, *Glossário*, p. 114.

[2119] Existem muitas classificações de vírus. Uma das principais distingue *gerações de vírus*; outra considera "a distinção entre os vírus que se encontram em «circulação» num dado momento (*in-the-wild*) e aqueles que, já tendo sido identificados no passado, há muito que não existem referências à sua actividade (*zoo viruses*)". Sérgio Sousa, ob. cit., p. 133.

[2120] Os *armored virus* tentam proteger-se da análise do seu próprio código, através de processos que dificultam acções de rastreabilidade e descodificação.

[2121] Os *polymorfhic virus* têm a capacidade de mutação do seu código, replicando-se pelo sistema com diferentes formas de encriptação, dificultando enormemente as acções de detecção.

[2122] Os *stealth virus* armazenam uma «imagem» do sistema antes da «infecção» deste, por forma a que quando os programas antivírus realizam uma verificação ao sistema, o próprio vírus apresenta uma imagem desta «pré-infecção», tentando dar a ideia que o sistema se encontra limpo". Sérgio Sousa, ob. cit..

[2123] Os *backdoors* criam um acesso alternativo ao sistema (face ao que seria o seu *login* normal), sem passar pelos mecanismos de protecção e autenticação.

[2124] Os *trojan horses* são "programas «disfarçados» que muitas vezes actuam para abrir *backdoors* e minimizar as protecções do computador", ou "programas que entram num computador e em seguida podem instalar vírus, danificar algo ou permitir controlar o computador por parte de alguém num outro ponto da rede". *Idem, ibidem*.

[2125] Os *worms, finalmente, são "*programas de computador semelhantes a vírus. Têm a particularidade de conseguirem propagar-se sem se anexarem a ficheiro. A sua disseminação crescente na *Internet* baseia-se no aproveitamento que fazem dos processos de transmissão entre computadores (*e-mails*, *downloads*/*uploads*, *browsing* em *sites*)", ou "programa que tem a propriedade de criar réplicas de si próprio na memória de um computador, assim como a de se propagar de computador para computador através de uma rede de computadores. (…) Como regra geral, um verme não tem efeitos nefastos imediatos, embora possa vir a provocar a saturação e o bloqueamento da rede de computadores". APDSI, *Glossário*, p. 112.

II. Em síntese, trata-se simplesmente de procurar a melhor *forma de* aceder a um conjunto de informações susceptíveis do conhecimento público e da utilização das telecomunicações electrónicas para as recolher e transmitir de forma barata e eficiente.

Neste domínio – como em qualquer outro – podemos e devemos trabalhar para "minorar os inconvenientes e fazer render as vantagens – retroceder, nunca. É como dizem uns amigos meus americanos: tentem colocar a pasta de dentes no tubo depois de a terem tirado para lavar os dentes, não entra"[2128]. Com as TIC é precisamente a mesma coisa.

É por isso mesmo, que se impõe *a* pergunta retórica:

– *Porque que motivo é que a multidão, não há-de poder utilizar tudo aquilo que, para desespero de alguns* poucos, *está à disposição de todos e não pode ser destruído?*

Secção VIII – As decisões políticas

155. Razão de ordem

I. Se as pessoas que são simplesmente governadas, continuarem a seguir passivamente as regras das várias formas de participação política – cuidadosamente formatadas pelos que governam, de modo a reforçarem a vertente representativa da forma de governo em vigor, designadamente as da participação eleitoral[2129] –, cada vez mais decisões tenderão a escapar-se-lhes do controlo.

– *Quem é que ainda não* sentiu, *"mais ou menos conscientemente, de que nos arriscamos a chegar a um ponto sem regresso, onde o domínio do nosso destino nos escapará por completo"*[2130]*?*

Para inverter esta tendência, é evidente que as pessoas têm de participar na Política. Mas só deverão fazê-lo, "conhecendo como é que [a forma de governo em

[2126] A expressão *ciber-crime* foi introduzida "por um subgrupo das nações do G7, formado após um encontro em Lyon em 1996, para descrever, de forma muito ampla, todos os tipos de crime perpetrados na *Internet* ou nas novas redes de telecomunicações". APDSI, *Glossário*, p. 19.

[2127] O Direito português prevê em diploma próprio, os crimes de *falsidade informática* (art.º 4.º da LCI); *dano relativo a dados ou programas informáticos* (art.º 5.º da LCI); *sabotagem informática* (art.º 6.º da LCI); *acesso ilegítimo* (art.º 7.º da LCI); *intercepção ilegítima* (art.º 8.º da LCI); e *reprodução ilegítima de programa protegido* (art.º 9.º da LCI).

[2128] Miguel P. Beleza, *Globalização, Última Fronteira do Capitalismo*, *in* João Maria Brandão de Brito (Cood. científica), Globalização e Democracia. Os Desafios do Século XXI, p. 72.

[2129] Cfr., *supra*, n.º 64 e ss.

[2130] J. P. Lassale, ob. cit., p. 91. *Itálico* nosso.

vigor] funciona, quais os seus mecanismos e como é que podem influenciá-la"[2131]. Caso contrário, mais vale permanecerem *sossegadas*. Assim, pelo menos, não contribuem *expressamente* para o *apoio difuso* reclamado por aqueles que governam[2132].

II. Se pensarmos nos princípios que regem o nosso *sistema económico*, podemos facilmente chegar à mesma conclusão. Na verdade, a mera participação política através das denominadas formas convencionais e não convencionais[2133], consome recursos escassos, designadamente "tempo de cérebro humano disponível"[2134]. A pergunta a fazer é, portanto, a seguinte:

– *As pessoas que não governam conseguem obter em troca, v. g., da sua participação eleitoral, alguma contrapartida?*

Se a resposta for *negativa*, então *não* devem participar, *dando* o seu voto a este ou àquele partido. Trata-se, no fundo, de *uma questão de contas*, e numa economia de mercado livre, ninguém está obrigado a fornecer gratuitamente nem essa nem qualquer outra mercadoria[2135]. No fundo, conquanto a participação eleitoral seja necessária para as pessoas que governam, que têm a ver as que são simplesmente governadas com as necessidades delas?[2136]

Pode dizer-se isto de muitas outras maneiras e em diversos contextos. Assim, p. ex., na Sociedade pós-moderna, já não há tempo para nos envolvermos na discussão das políticas públicas que são decididas por outros, mesmo quando elas têm que ver directamente com os nossos interesses; ou, não temos disponibilidade para nos debruçarmos sobre o bem comum quando é a nossa própria existência que está ameaçada; ou ainda, já nos encontramos demasiado ocupados a evitar sermos despedidos e/ou assaltados, para podermos ocupar-nos com o que não nos diz directamente respeito[2137].

[2131] Geraldo M. Júnior, *A Política ao Alcance de Todos*, p. 9.

[2132] Laurence Wylie, *Village in the Vaucluse*, s. l., 1957, pp. 207 e ss., *apud* J. P. Lassale, ob. cit., p. 26, escreve no sentido do texto: "«a pátria e o Estado devem traduzir-se em termos humanos, e é aqui que as pessoas de Peyranne se recusam a acreditar nas «belas frases» do manual de educação cívica. Teoricamente, o governo pode ser um aspecto da pátria, mas, de facto, é composto de homens, de homens fracos, estúpidos, egoístas, ambiciosos. É dever do cidadão não cooperar com tais homens, como o manual pretende que faça; pelo contrário, o cidadão deve paralisá-los, impedi-los, por todos os meios, de aumentarem o seu domínio sobre os indivíduos e as famílias»".

[2133] Cfr., *supra*, 63.2.

[2134] Jacques Rancière, ob. cit., *in* Rodrigo Silva e Leonor Nazaré (Organiz), ob. cit, p. 89. Isto quer dizer, que "a venda de tempo de cérebro humano disponível acontece[, p. ex.,] cada vez que se compra uma força de trabalho". *Idem, Ibidem*.

[2135] Cfr., *Idem, Ibidem*.

[2136] Cfr., Evgueni Zamiatine, ob. cit., p. 139.

[2137] Cfr., Rodrigo F. Neves, ob. cit.

Mas enfim, como nas coisas da Política, como em quaisquer outras, é sempre preferível recorrer a uma fórmula *construtiva*, vamos antes afirmar: "o envolvimento (…) dos cidadãos implica que estes disponham dos recursos necessários a uma participação não apenas formalmente pressuposta mas que «faça sentido»[2138]". E uma participação que *faça sentido* passa necessariamente pela "capacidade de [cada um] se reconhecer, a si e às suas aspirações, no leque das representações disponíveis"[2139]. Ora isto – na nossa maneira de ver as coisas –, não significa senão o seguinte: *todas as pessoas, desde que seja essa a sua vontade e o seu interesse, podem exercer o direito de participar na definição do conteúdo de quaisquer decisões políticas*.

III. Tendo presente os objectivos da tese [2140], não nos ocorreu discutir pormenorizadamente a questão de saber quais são as "qualidades «essenciais» da democracia»[2141]" – designadamente se a representação de J. Stuart Mill; a participação de J. J. Rousseau; os freios e contrapesos de James Madison; a concorrência de elites de J. Schumpeter; a descentralização de A. Tocqueville; a igualdade de K. Marx; a liberdade de F. Hayek; a discussão de J. Habermas; ou a justiça de J. Rawls [2142] –, nem de que modo é que as decisões políticas da multidão as podem e/ou devem garantir e/ou prosseguir.

Em todo o caso, de várias passagens deste trabalho, podem concluir-se seguramente duas coisas:

– Tanto prezamos a *liberdade* e a *igualdade*[2143], como desvalorizamos a maior parte das *formas de participação política*[2144]; e

– Para que essas e outras qualidades *essenciais* da democracia possam subsistir – *em especial*, a *representação* e a *justiça* –, é absolutamente *necessário* termos sempre *presente* uma outra qualidade que – como veremos[2145] – muitos Autores tem o especial cuidado em camuflar ou até omitir: a *responsabilidade difusa*[2146], ou – numa antiga expressão de uso corrente, mas que hoje muito se coaduna com *espírito da nossa época – o acerto de contas*.

Na verdade, a existência de *uma* qualquer forma de governo democrática depende *sempre* da verificação de vários pressupostos, que estão muito mais além, v. g.,

---

[2138] José J. Barreiros, ob. cit., p. 120.
[2139] *Idem, Ibidem*, p. 121.
[2140] Cfr., *supra*, n.º 5.
[2141] Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 1414.
[2142] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[2143] Cfr., *supra*, n.º 138 e n.º 139.
[2144] Cfr., *supra*, n.º 63.
[2145] Cfr., *infra*, n.º 164 e ss.
[2146] Cfr., *supra*, n.º 96.2.

de uma participação eleitoral, *ainda que não viciada*. Assim, "a transparência na tomada de decisões, independentemente da influência que os cidadãos tenham sobre a decisão final[;] a possibilidade de acompanhar o processo e identificar o contributo dos seus diversos intervenientes, podendo reconstituir o seu percurso (rastreabilidade)[;] e a capacidade de os responsabilizar pelas suas posições (*accountability*), também devem ser considerados como elementos relevantes para [a concepção] e o funcionamento do sistema democrático"[2147].

IV. É verdade que "o ideal de uma ordem espontânea – quaisquer que sejam as fórmulas linguísticas para a revelar, como «mão invisível», «equilíbrio cibernético», «auto-regulação» –, que do Direito reclama apenas as regras processuais do jogo e em tudo o mais repousa no senhorio das vontades individuais e da prossecução dos respectivos interesses, é estranho à ordem constitucional portuguesa e mesmo europeia"[2148]. Mas também não é menos verdade, que o nosso tempo só pode ser considerado como "uma realidade concreta"[2149].

Por isso mesmo, temos de olhar para a forma de governo do sistema político à luz das condições históricas da nossa época; da nossa realidade específica. Isto significa, v. g., que as liberdades de informação e de comunicação, introduzidas no e pelo mundo electrónico, contribuíram decisivamente para que cada vez mais pessoas se interroguem sobre o que ainda se pode fazer e já não se pode fazer, por intermédio das *instituições democráticas representativas e participativas da primeira modernidade*[2150]. Desde logo, porque o antigo espaço privado e privilegiado da tomada das decisões políticas foi perdendo gradualmente o seu sentido e significado. Na realidade da pós-modernidade, os actores políticos tornaram-se reféns das TIC; dos meios que introduzem continuamente no processo de publicitação das decisões que, directa ou indirectamente, dizem respeito a todos os cidadãos, novas formas de controlo e acompanhamento das decisões[2151].

V. Os povos do Ocidente começaram a trilhar na Grécia clássica um longo e árduo caminho, feito de avanços e recuos, em direcção a *mais democracia*[2152]. Na presente etapa deste caminho, as pessoas podem aceder uma série de *meios* – designadamente TIC – que, devidamente articulados em razão de um projecto político, permitem a conjugação pontual de alguns instrumentos de democracia directa com algumas instituições das democracias representativa e participativa, que constituem e caracterizam a forma de governo em vigor.

[2147] APDSI, *O Desenvolvimento da Democracia Electrónica*, p. 12.
[2148] Gomes Canotilho, *Estado de Direito*, p. 38.
[2149] Orides Mezzaroba, *Pressupostos Epistemológicos para a Democracia Electrónica*, p. 155. (EE).
[2150] Cfr., *supra*, n.º 53.
[2151] Cfr., Orides Mezzaroba, ob. cit., p. 155.
[2152] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 156.

Isto significa, portanto, que este modelo *nada tem que ver* – como já vimos[2153] e veremos ao longo desta Secção – com *formas abrangentes e imediatas de democracia directa no plano do Estado.*

VI. Nesse sentido, vamos abordar de imediato *dois aspectos ideais típicos do modelo*, que se prendem directamente com as *TIC*: o *processo comunicativo* e a *relação entre a democracia electrónica e o governo electrónico*.

– O funcionamento do modelo, designadamente no que respeita à tomada de decisões políticas, pressupõe como condição *necessária* mas *não suficiente*, a generalização do emprego das TIC. Com efeito, o processo comunicativo no sistema político – tal como o concebemos – pressupõe uma interacção comunicativa permanente entre as pessoas que governam e as pessoas que não governam[2154].

O sistema de comunicação – o sistema que permite o estabelecimento desse processo comunicativo permanente – tem de ser estruturado de modo a poder funcionar ininterruptamente "a partir de dois núcleos entrelaçados e inseparáveis"[2155]. De um lado, a multidão – soberana nas decisões que alimentam o processo comunicativo. É ela que tem a responsabilidade de tomar as decisões necessárias e convenientes para o bom funcionamento do sistema comunicativo. Do outro lado, as pessoas que governam formalmente; os receptores dos comandos; os que são responsáveis pela execução das decisões tomadas pela multidão[2156].

Dito de outra maneira: nesta lógica organizacional, o processamento da comunicação depende da harmonia interactiva entre os agentes dos comandos e os receptores desses comandos. Qualquer inversão no sentido da comunicação entre os agentes dos comandos e os receptores dos comandos provocará disfunções no processo comunicativo, susceptíveis de o atingirem em maior ou menor ou grau. Por isso mesmo, quaisquer disfunções, se e na medida em que se verifiquem, terão de ser corrigidas com a maior brevidade possível, de modo a não contaminarem os restantes componentes do processo comunicativo e, em última análise do próprio sistema. Claro está, que qualquer correcção terá de passar obrigatoriamente pela multidão, pelos agentes dos comandos que, de resto, detêm o poder de controlo sobre todo o processo comunicativo[2157].

Em resumo, vamos então dizer que no espaço comunicativo – *maxime* no ciberespaço –, a construção de conhecimentos terá de ser pública, aberta e livre. A primeira fonte de informação estará mesmo na própria multidão das pessoas individualmente consideradas. A multidão, por intermédio da institucionalização de um sistema de comunicação, assume a *responsabilidade* pela condução do processo de

[2153] Cfr., *supra*, n.º 124.
[2154] Cfr., Orides Mezzaroba, ob. cit., p. 155.
[2155] *Idem Ibidem*.
[2156] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[2157] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 156.

comunicação, designadamente pela emissão dos *comandos*, i. é, da *tomada das decisões políticas*. Os receptores dos comandos – os que governam formalmente –, por sua vez, assumem a *responsabilidade de verterem nas decisões que tomam, os comandos da multidão*. Os que governam – nessa qualidade e não como pessoas que também fazem parte da multidão – não dispõem de poderes para criarem, modificarem ou extinguirem os comandos da multidão. Não são eles quem determina o que é certo ou errado, o que é justo ou injusto. Os receptores dos comandos têm, apenas, de tomar as decisões que sejam conformes ao que tiver sido apurado no decurso do processo comunicativo. Uma das suas obrigações é, portanto, descodificar o conteúdo da comunicação, no sentido de fixar o alcance e o sentido da mensagem originária, antes de tomarem as decisões que a integram[2158].

– Com o desenvolvimento das TIC, a concepção da forma de governo ainda em vigor, será certamente objecto de profundas transformações. Nesse sentido, as TIC – que permitiram a implementação técnica do *governo electrónico* [2159] – constituem igualmente um importante conjunto de meios, susceptível de ser utilizado nos domínios da *democracia electrónica*.

Assim, com vista ao aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos, que permitam à multidão *tomar decisões políticas materiais* e *controlar as decisões políticas formais* por intermédio das TIC, é absolutamente necessário proceder a uma articulação entre a democracia electrónica e governo electrónico[2160].

A contribuição da democracia electrónica está em proporcionar um espaço livre e aberto de criação e de interacção de comunicações com vista à tomada de *decisões políticas materiais*. A contribuição do governo electrónico, por sua vez, está em proporcionar aos cidadãos o acesso e a visibilidade, designadamente dos processos de tomada e de execução de *decisões políticas formais*. Aplicados *isoladamente*, nem a democracia electrónica, nem o governo electrónico poderão produzir os efeitos desejados: a tomada de decisões políticas materiais e o controle das decisões políticas formais pela multidão. Aplicados de maneira *conjunta*, porém, permitirão que cada cidadão participe na tomada das decisões políticas materiais da multidão de que faz parte, e controle se essas decisões estão ou não a ser vertidas pelos receptores dos comandos nas decisões que eles tomam formalmente[2161].

Dito de outro modo: a multidão, por intermédio da democracia electrónica, passa a poder decidir acerca do conteúdo das decisões tomadas pelas pessoas que governam formalmente; e através do governo electrónico, passa a poder controlar os receptores dos comandos, obrigados a prestar-lhe contas de todas as decisões que tomarem – decisões que terão de integrar as decisões tomadas pelos agentes dos comandos. É

[2158] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[2159] Cfr., *supra*, n.º 85 e ss.
[2160] Cfr., Orides Mezzaroba, ob. cit., p. 157.
[2161] Cfr., *Idem, ibidem*.

através da interacção entre a democracia electrónica e o governo electrónico que a forma de governo do sistema político funcionará de forma equilibrada e harmónica, em razão do aumento exponencial da representatividade política na tomada das decisões de governo. Caso contrário, a mera prestação de contas pelos que governam, através de meios electrónicos não poderá garantir que a vontade e o interesse da multidão estejam a ser respeitados[2162].

VII. Em resumo: se o princípio que se encontra subjacente a todas as decisão democráticas é o do respeito pela vontade e interesse dos cidadãos, e se a multidão tiver a vontade e/ou o interesse na institucionalização de *uma* forma de governo representativa de pendor democrático, então não têm alternativa: *primeiro, terá de organizar-se como poder para tomar o Estado*[2163]. *Depois, tratar de celebrar um novo contrato para o conservar*[2164]/[2165].

– *Para quê?*

Para poder *decidir em geral* e para *controlar* e *responsabilizar em especial, de modo a atingir e a conservar o objectivo mediato ou final da coexistência pacífica.*

VIII. Vamos começar por distinguir nas páginas seguintes entre *três planos ou níveis da tomada de decisões políticas em geral*: os planos da *Sociedade*; do *partido*; e do *Estado* (Subsecção I). Depois, debruçamo-nos sobre algumas questões que têm que

[2162] Cfr., *Idem, Ibidem*, pp. 157 e 158.

[2163] Cfr., W. Lanstreicher, *A Rede de Dominação*, p. 5.

[2164] Diz-se muitas vezes, que "de uma perspectiva lógico-dedutiva (…), o Estado contemporâneo é uma consequência político-institucional de um contrato social onde os indivíduos cedem parte de sua liberdade [com o objectivo de] garantir direitos [– é o que se denomina] contratualismo [–]; ou (…) de um ponto de vista lógico-indutivo, [que] o Estado é «uma estrutura organizacional e política que emerge da progressiva complexificação da Sociedade e da sua divisão em classes destinada a manter a ordem dentro da Sociedade», ou seja, o Estado seria a organização garanti[ria] de direitos, principalmente direitos] de propriedade e os contratos, que viabilizaria o funcionamento das Sociedades complexas". Rodrigo F. Neves, ob. cit., p. 99. Pois bem, no Direito Civil português existe uma figura, *importada* como tantas outras, do Direito alemão – no que respeita aos vários aspectos formais e materiais do BGB no Código Civil português, cfr., Sinde Monteiro, *Manuel de Andrade e a Influência do BGB sobre o Código Civil Português de 1966*, *in* BFD, Vol. Comemorativo, Coimbra, 2003, pp. 181e ss –, conhecida por *pressuposição* ou *alteração das circunstâncias*. Não é a disciplina jurídica da figura (cfr., arts. 437 e ss do CC) que aqui nos interessa. O que nos interessa aqui é a *ideia* que lhe está subjacente: "a *noção de pressuposição* (…) consiste na convicção, consciente ou subconsciente, da verificação no futuro de uma dada circunstância ou estado de coisas, convicção determinante da realização de um contrato, pois, de outro modo, não se teria celebrado o negócio ou só teria tido lugar a sua realização noutros termos (…). O problema traduz-se (…) em saber, se a alteração das circunstâncias que fundaram a decisão de contratar e que foram, consciente ou subconscientemente consideradas como continuando ou vindo a verificar-se no futuro deve importar uma resolução ou modificação do negócio, ou não deve afectar os termos em que ele foi realizado (…). Parece que é (…) de inteira justiça abandonar o rígido princípio da estabilidade dos contratos («*pacta sunt servanda*»), quando, *dentro de certos limites*, caiu a base, constituída pelas representações das partes, sobre que assentava o negócio". Mota Pinto, ob. cit., pp. 583 e ss

[2165] Cfr., *supra*, n.º 57.1

ver mais directamente com a tomada de *decisões políticas em especial* (Subsecção II) nos domínios da *vigilância* (Divisão I) e da *responsabilidade política* (Divisão II) – da responsabilidade política em *geral* (Subdivisão I); e da responsabilidade política em *especial* (Subdivisão II).

Subsecção I – As decisões políticas em geral

156. Os planos ou níveis

É essencial começar por distinguir os *planos ou níveis* em que as decisões políticas podem e devem ser tomadas. De resto, como tivemos oportunidade de ver[2166], um dos obstáculos que impedem em absoluto a concretização da democracia directa, está precisamente em pretender que todas as decisões políticas podem ser tomadas directamente no plano do Estado. Por isso mesmo, vamos distinguir três planos para a tomada de decisões políticas: o da *Sociedade*; o do *partido*, e o do *Estado*.

157. O plano da Sociedade

No plano da Sociedade, as *identidades de projecto* tomam uma série de *decisões políticas*, v. g., com vista à constituição de *uma* nova espécie de partido – que não é senão *um* meio para a *concretização* da *ideia* de *um* projecto político.

158. O plano do partido

No plano do partido, a *multidão* utiliza os *meios* tradicionais e pós-modernos – designadamente *esse novo modelo de partido* e a *rede Internet* –, de modo a que cada pessoa individualmente considerada tenha a possibilidade de *receber e transmitir*, respectivamente *do* e *para* o partido, *dados*, *informações* e *decisões*.

Isto significa, portanto, que o partido não é senão um meio, configurado como correia de transmissão, v. g., entre a Sociedade e o Estado: *dá a conhecer à Sociedade*, através dos meios tradicionais e pós-modernos, especialmente por intermédio da *Internet*, os dados, as informações e as decisões *que obtém no plano do Estado*; e *recebe da Sociedade*, através desses mesmos meios, os dados, as informações e as decisões, que depois *faz chegar ao nível do Estado*.

[2166] Cfr., *supra*, n.º 124.

159. O plano do Estado

No plano do Estado, temos de distinguir entre uma *primeira* fase e uma *segunda fase*.

159.1. A primeira fase

159.1.1. A multidão na Assembleia da República

Percorrendo a História recente, é possível constatar que "as sucessivas metamorfoses das formas de governo representativas têm passado sempre pelo Parlamento[2167]. O novo modelo de partido não constitui uma excepção. Uma vez *dentro* do aparelho de poder do Estado, o seu primeiro terreno de luta com os partidos representativos da primeira modernidade, é, necessariamente, o campo parlamentar[2168].

159.1.2. O objectivo e o processo da tomada de decisões políticas

O objectivo prosseguido pela multidão durante esta fase é o da *integração* das suas *próprias* decisões nas decisões *formais* tomadas pelas pessoas que *governam formalmente* a partir da Assembleia da República.

– Como?

Podemos sintetizar – muito esquematicamente –, a dinâmica de *um processo integrado* que envolva a Sociedade, o partido e o Estado – nomeadamente no que diz respeito à tomada de *decisões político-normativas* pela *Assembleia da República*[2169], sob a *forma de lei em sentido restrito*[2170] – do seguinte modo:

[2167] Cfr., Bernard Manin, ob. cit.

[2168] Foi o que sucedeu com os Partidos Comunistas: "a aceitação da actividade parlamentar significa para todo o Partido Comunista *a consciência e confissão de que a revolução é impensável num prazo calculável*. O proletariado reduzido à defensiva pode servir-se da tribuna parlamentar para fins de agitação e propaganda, pode aplicar as possibilidades que a «liberdade» da burguesia assegura aos membros do Parlamento como sucedâneo das formas da manifestação habitualmente difamadas, pode usar as lutas parlamentares com a burguesia para reunir as próprias forças, para preparar o combate real, específico contra burguesia. Que uma tal fase possa vir a durar um período de tempo bastante grande não modifica nada, evidentemente, ao facto de que a actividade parlamentar, para um Partido Comunista, nunca pode ser *mais do que a preparação do verdadeiro combate*, nunca pode ser o próprio combate". György Lukács, *A questão do parlamentarismo*, *in* Diogo P. Aurélio (Coord.), ob. cit., p. 143.

[2169] Cfr., *supra*, n.º 26.4.2.2., II.

[2170] Cfr., *supra*, n.º 37.2.2.

1.º – *Do Estado para o partido*. O Grupo Parlamentar *informa* o Secretariado do partido do conteúdo das propostas e projectos de lei, agendadas para discussão e votação na Assembleia da República;

2.º – *Do partido para a Sociedade*. O Secretariado, nomeadamente na página electrónica do partido e através de listas de *e-mail*, *informa* a Sociedade do conteúdo dessas propostas e projectos de lei, para que a multidão, querendo, possa pronunciar-se individualmente acerca de cada uma delas em Assembleia de Apoiantes, v. g., indicando o seu sentido de voto;

3.º – *Da Sociedade para o partido*. O Secretariado *recebe* da multidão reunida em Assembleia de Apoiantes, designadamente na página electrónica do partido, os sentidos de voto das pessoas individualmente consideradas, em relação a cada uma dessas propostas e projectos de lei;

4.º – *Do partido para o Estado*. O Secretariado transmite os sentidos de voto da multidão reunida em Assembleia de Apoiantes – depois de apurados e validados pelos órgãos de Fiscalização Jurídica e de Informação e Comunicação – ao respectivo Grupo Parlamentar;

5.º – *A multidão na Assembleia da República*. Os membros do Grupo Parlamentar, nas fases de votação do processo legislativo[2171], votam *sim* e/ou *não* e/ou *abstêm-se*, conforme os sentidos do voto da multidão reunida em Assembleia de Apoiantes que – em razão do modelo de mandato em vigor no partido e do apuramento e validação realizados pelos órgãos de Fiscalização Jurídica e de Informação e Comunicação – tenham sido comunicados pelo Secretariado.

Isto significa, portanto, que os *outputs* ou as decisões do Estado, passam a incorporar *necessária* e *directamente* os *inputs* das pessoas que formam a multidão;

6.º – *Do Estado para o partido*. O Grupo Parlamentar informa o Secretariado do partido de todas as votações realizadas nas Comissões e no Plenário da Assembleia da República, devidamente indexados a cada um dos deputados;

7.º – *Do partido para a Sociedade*. O Secretariado comunica à Sociedade essas informações – depois de apuradas e validadas pelos órgãos de Fiscalização Jurídica e de Informação e Comunicação –, nomeadamente na página electrónica do partido e por *e-mail*, *fechando o anel de retroacção*; e

O processo reinicia-se:

[2171] Cfr., *supra*, n.º 37.3.

1.º – Do Estado para o partido. O Grupo Parlamentar informa o Secretariado do partido do conteúdo das *novas* propostas e projectos de lei, agendadas para discussão e votação na Assembleia da República;

2.º – E por aí adiante.

Isto significa, em síntese, que as regras de jogo introduzidas no mandato político acabam por conduzir, na prática, à inserção de um novo modelo de mandato na própria mecânica do aparelho de poder do Estado. Assim, colocando-nos no lugar ocupado pelo partido, temos: o partido informa a multidão, através dos meios tradicionais e modernos, acerca dos projectos e das propostas de lei, agendadas para discussão e votação na Assembleia da República. De seguida, recebe através desses mesmos meios, o sentido de voto da multidão em relação a cada um desses diplomas. Depois, vota no Parlamento em conformidade com os sentidos de voto que tiver apurado. Finalmente, informa a multidão do sentido de voto de todos os deputados individualmente considerados, em relação a cada proposta e projecto de lei.

159.2. A segunda fase

159.2.1. A multidão no "Governo político-administrativo" e nos Tribunais

Uma vez que a multidão não pode, na maior parte dos casos, governar e julgar directamente, que objectivos é que ela pode e deve prosseguir, *se e quando* entrar nos outros órgãos de poder do Estado, v. g., no "Governo político-administrativo" e nos Tribunais?

Temos de começar por distinguir entre um plano *institucional* – o do "Governo político-administrativo" e o dos Tribunais – e um plano *não institucional* – o das pessoas individualmente consideradas que, muito embora não governem, apuram os factos e interpretam e aplicam o Direito na Administração Pública e nos Tribunais, em razão das respectivas profissões.

159.2.2. O objectivo e o processo da tomada de decisões políticas

I. A multidão – no plano do "Governo político-administrativo" – poderá decidir estabelecer como *objectivo imediato o seu próprio controlo*, i. é., o controlo *por* todas as pessoas *de* todas as pessoas em geral e de todas as pessoas que governam em especial.

– *Como?*

Não é possível saber antecipadamente se e como. A multidão, uma vez dentro do "Governo político-administrativo", passa a deter e a exercer o poder de, querendo,

alargar ou restringir quantitativa e/ou qualitativamente – à medida da sua vontade e do seu interesse –, os termos em que já detém e exerce esse controlo nos planos da Sociedade e/ou do partido.

II. A multidão – no plano dos Tribunais – poderá decidir prosseguir o *objectivo imediato* do julgamento da *sua própria responsabilidade política*, ou seja, o julgamento *por* todas as pessoas de *todas* as pessoas em geral e de todas as pessoas que governam em especial

– *Como?*

A resposta é a mesma que acabámos de dar: *não é possível saber antecipadamente se e como.* A multidão, uma vez dentro dos Tribunais, passa a deter e a exercer o poder de interpretar os factos e o Direito à medida da sua vontade e do seu interesse, designadamente em razão dos resultados positivos e/ou negativos das decisões políticas tomadas por todas as pessoas em geral e pelas pessoas que governam em especial.

– *Quererá isto dizer, que o modelo é imperfeito?*

Pensamos que não, por duas ordens de razões. Por um lado, este modelo – como qualquer outro modelo –, não pode fornecer aprioristicamente uma ou mais soluções para todos os problemas que equaciona. Por outro lado, atendendo ao modelo da forma de governo em vigor, temos de reconhecer que ele também não é propriamente *o* produto final de um *certo e determinado* arquétipo que tivesse sido projectado anteriormente[2172].

III. A multidão, no plano *não institucional*, deverá ter como *objectivo imediato divulgar*, *promover* e *exercer*, conforme *a sua vontade e o seu interesse*, os *valores essenciais* da *liberdade*, da *igualdade* e da *solidariedade*.

– *Como?*

As pessoas individualmente consideradas, que constituem a multidão, podem prosseguir esse objectivo de variadíssimas formas, designadamente como *usuários do partido*[2173] e/ou *interpretando os factos e aplicando o Direito* no âmbito as suas profissões.

[2172] Cfr., *supra*, n.º 50, 51 e 52.
[2173] Cfr., *supra*, 151.5.4.

Subsecção II – As decisões políticas em especial

160. Razão de ordem

Embora seja impossível determinar *se e como* a multidão tomará as suas decisões no plano *institucional*, temos por necessário e conveniente *antecipar* – como mera hipótese académica – *alguns dos sentidos* que as pessoas que constituem a multidão *poderão* atribuir, numa *segunda fase* do plano do Estado – i. é, uma vez dentro da Assembleia da República, do "Governo político-administrativo" e dos Tribunais –, às decisões de natureza *político-legislativa*, *político-administrativa* e *político-jurisdicional* que, porventura venham a tomar em matéria de *vigilância* e de *responsabilidade políticas*.

Divisão I – A vigilância

161. O panóptico de J. Bentham

I. Diz-se, por vezes, que "um verdadeiro médico deve começar a tratar um paciente que ainda está de saúde mas pode adoecer amanhã, ou daqui a uns dias (…) ou daqui a uma semana. É o que se chama profilaxia"[2174]. Com *uma* forma de governo representativa de índole democrática passa-se o mesmo: "para que a democracia funcione, não cometa excessos e, em consequência, para que não seja desvirtuada, é necessário que em cada cidadão exista a consciência de que a manutenção da [Sociedade] democrática a que pertence não depende exclusivamente do medo do castigo consagrado na lei, mas, sobretudo, do seu espírito público e da sua acção constante como membro responsável"[2175].

– *De que modo?*

Voltemos atrás, ao panóptico de J. Bentham[2176]. *Quis custodiet custodes?* A pergunta de Terêncio, que percorre há mais de dois mil anos a História do pensamento político, pode hoje ser formulada do seguinte modo: *quem controla os que controlam?*

Nas palavras de N. Bobbio[2177], "a resposta habitual consiste em pressupor um vigilante superior, até que se chegue necessariamente (pois nas coisas práticas está proibido o recurso ao processo infinito) ao vigilante que não é vigiado porque não há mais nenhum vigilante superior acima dele. Mas quem é este vigilante não-vigiado[?]".

[2174] Evgueni Zamiatine, ob. cit., p. 150.
[2175] Lívia Franco, ob. cit., *in* APCP, ob. cit., pp. 95 e 96.
[2176] Cfr., *supra*, n.º 91.1.
[2177] N. Bobbio, *O Futuro da Democracia*, pp. 112 e 113.

J. Bentham, pensando *à escala* de uma prisão, de um hospital, de uma camarata, responde que "o edifício poderá ser (…) submetido a inspecções contínuas não só por inspectores designados mas também pelo público. Este expediente representa uma fase ulterior da dissociação da dupla «ver-se visto». O prisioneiro é o não- [obervador] visível. O vigilante é o [observador] não-visto a não ser por si mesmo e que é, portanto, com respeito aos outros, invisível. O [observador] invisível é ainda uma vez mais o soberano[2178]".

II. Mas *alteremos a escala* do panóptico de J. Bentham, para vermos como é que as ideologias políticas resolvem o problema nos planos da Sociedade e do Estado.

As ideologias políticas dão respostas muito diferentes a esta questão. Umas dizem que o *observador é o partido revolucionário que conquistou o poder*[2179]. Outras, pelo contrário, até conseguem *demonstrar no papel* que o *observador é o povo*, entendido como a colectividade que exprime o seu querer através do voto[2180]. Mas, para estas últimas, e do ponto de vista da forma de governo em vigor, o que isso quer dizer *realmente* é o seguinte: *os observadores são as pessoas que governam*, designadamente a partir do "Governo político-administrativo electrónico" que, como já tivemos oportunidade de ver[2181], nem sequer foram eleitas pelo referido povo.

III. N. Bobbio[2182], já na década de 1980, chamava a atenção para o facto de "o uso dos computadores (…) pode[r] tornar possível um conhecimento capilar dos cidadãos (…) por quem detém o poder". Afirmava que esse facto seria, "de todo o modo, uma tendência oposta à que deu vida ao ideal da democracia como ideal do poder visível: a tendência não mais rumo ao máximo controlo do poder por parte dos cidadãos, mas, rumo ao máximo controlo dos súbditos por parte de quem detém o poder"[2183]. E concluía: se a democracia visível "não conseguir encontrar uma resposta adequada para esta pergunta"[2184], então "está perdida"[2185].

Pois bem, o que hoje qualquer pessoa pode facilmente constatar[2186], não é propriamente uma tendência, mas sim um facto: o do *máximo controlo de todos por aqueles que governam.*

[2178] *Idem, Ibidem*, p. 113.
[2179] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[2180] Cfr., *Idem, Ibidem*.
[2181] Cfr., *supra*, n.º 59.2.1 e n.º 59.2.2.
[2182] N. Bobbio, *O Futuro da Democracia*, p. 120.
[2183] *Idem, Ibidem*.
[2184] *Idem, Ibidem*, 43.
[2185] *Idem, Ibidem*.
[2186] Cfr., *supra*, n.º 92 e ss.

162. O óptico multidireccional

I. Para alterar este estado de coisas, é necessário pensar numa resposta, que tem de começar a ser construída *afastando* um elemento que, segundo M. Foucault[2187], torna o panóptico de J. Bentham *irreal* – sempre que o equacionamos fora de certos e determinados contextos, nomeadamente a prisão –; o elemento da *resistência efectiva das pessoas*.

Nesse sentido, o Autor formula a seguinte pergunta: como é que as pessoas, v. g., nas oficinas, resistiram ao sistema de vigilância e de registo contínuos? Tinham consciência do carácter subordinante, dominador, insuportável desta vigilância? Ou aceitavam-na como natural?[2188].

E responde: não, nem todas as pessoas o aceitaram a vigilância como natural. Por vezes, até houve revoltas contra o olhar[2189].

II. A revolta dos vigiados é, portanto, *uma* maneira de encarar e, talvez mesmo, de resolver *pontualmente* o problema que, evidentemente, não é de todo a nossa maneira de equacionar e solucionar a questão.

O que nos parece absolutamente necessário é proceder a uma análise do conjunto das *resistências à vigilância*, em termos estratégicos e tácticos, de modo a percebermos em que medida é que cada ofensiva levada a cabo neste domínio pelos que governam, pode servir de ponto de apoio a uma contra-ofensiva dos que são simplesmente governados. Por outras palavras: se observarmos atentamente a concepção e, sobretudo, a utilização dos meios de vigilância, podemos concluir que os que governam *não são sempre anónimos e vencedores*. Neste domínio – como em muitos outros –, é preciso demarcar as posições dos que governam e dos que não governam; proceder à *relação* dos meios de vigilância que ambos podem utilizar; e *avaliar* a possibilidade e a determinação tanto da resistência como do contra-ataque de uns e de outros[2190].

Nesse sentido, M. Bakunin, respeitando "escrupulosamente a máxima segundo a qual o poder é tanto mais eficaz quanto mais sabe, vê e conhece sem se deixar ver (…), proclamava a necessidade de uma «ditadura invisível» (…). «Este programa [– dizia ele –,] pode ser (…) enunciado em poucas palavras: destruição total do mundo jurídico-estatal e de toda a (…) civilização burguesa mediante uma revolução popular espontânea, dirigida de modo invisível não por uma ditadura oficial, mas por uma ditadura anónima e colectiva de amigos da libertação total do povo de todos os grilhões,

[2187] Michel Foucault, *O Olho do Poder*, *in* Michel Foucault, Microfísica do Poder, p. 124.
[2188] *Idem, Ibidem*.
[2189] *Idem, Ibidem*.
[2190] Cfr., *Idem, Ibidem*, p. 125.

amigos estes solidamente unidos numa sociedade secreta e actuantes sempre e por toda a parte em nome de um único fim e segundo um único programa»"[2191].

Simplesmente – como já tivemos oportunidade de dizer – *os tempos mudaram*[2192].

III. Mais recentemente, "David Lyon (…) insistiu na ideia de que [a] vigilância estender-se-á para além (…) do Estado (…). Aquilo a que chama o «olho electrónico» consiste, na verdade, mais do que num «Estado vigilante», numa «Sociedade vigilante»"[2193].

Embora esta ideia corresponda, cada vez mais, ao que se passa na realidade, a verdade, porém, é que a sua concretização não conseguirá resolver o problema de fundo. Com efeito, admitir – *tout court* – que seja a Sociedade a vigiar o Estado, apenas conduzirá, *em última análise*, à *substituição* do *panóptico* pelo *sinóptico*[2194].

Por isso mesmo, para que a multidão possa vigiar-se a si própria, não basta que os que não governam – que se encontram no plano da Sociedade – possam vigiar os que governam no plano do Estado; é essencial que todos possam vigiar todos, *também* a partir do plano do Estado, e muito concretamente por intermédio do "Governo político-administrativo electrónico".

IV. Do que se trata, portanto, é de *uma* fusão do panóptico e do sinóptico num *óptico multidireccional*, tendencialmente *omnividente* da Sociedade e do Estado.

É a partir desta perspectiva, que podemos concluir com Michel Foucault[2195]: "eu diria que J. Bentham é o complemento de J. J. Rousseau. Na verdade, qual é o sonho [de J. J. Rousseau]? O de uma Sociedade transparente, ao mesmo tempo visível e legível em cada uma de suas partes; que não haja mais (…) zonas obscuras, zonas reguladas pelos privilégios do poder real, pelas prerrogativas de tal ou tal corpo ou pela desordem; que cada um, do lugar que ocupa, possa ver o conjunto da Sociedade (…); que os olhares não encontrem mais obstáculos[;] que a opinião reine, a de cada um, sobre cada um.

[2191] M. A. Bakunin, *M. A. Bakunin a S. G. Nekaev*, *in* A. I. Herzen, A un vecchio compagno, Organiz. V. Strada, Torino, 1977, p. 80, *apud* N. Bobbio, *O Futuro da Democracia*, p. 119 e n. 36.

[2192] Cfr., *supra*, n.º 130, I.

[2193] David Lyon (…) *apud* M. Castells, *A Era da Informação*, Vol. II, p. 406, que acrescenta a propósito: "essa é afinal a essência da teoria dos micropoderes de Michel Foucault, embora ele tenha confundido muitos dos seus leitores (…) ao designar por «Estado» o que, de acordo com o seu próprio ponto de vista é, de facto, o «sistema»; isto é, a rede de fontes de poder nos diversos domínios da vida social, inclusive o poder na família. Se na tradição weberiana, reduzíssemos o conceito de Estado ao conjunto das instituições detentoras do monopólio legítimo dos meios de violência, e o de Estado-nação à delimitação territorial desse poder (…), estaríamos a testemunhar a difusão do poder de vigilância também de violência (simbólica ou física) pela Sociedade"

[2194] Cfr., Panayota Gounari, ob. cit., pp. 112 e 113.

[2195] Michel Foucault, *O Olho do Poder*, *in* Michel Foucault, Microfísica do Poder, pp. 117 e 118.

(…). J. Bentham é ao mesmo tempo isto e o contrário. Ele coloca o problema da visibilidade, mas pensando [n]uma visibilidade organizada inteiramente em torno de um olhar dominador e vigilante. Ele faz funcionar o projecto de uma visibilidade universal, que agiria em proveito de um poder rigoroso e meticuloso. Sendo assim, ao grande tema [de J. J. Rousseau] – que de certa forma representa o lirismo da revolução – articula-se a ideia técnica do exercício de um poder «omnividente», que é a obsessão de J. Bentham; os dois (…) complementam[-]se (…) e o todo funciona: o lirismo de J. J. Rousseau e a obsessão de J. Bentham. Existe esta frase no *Panopticon*: «cada camarada torna-se um vigia» (…). J. J. Rousseau sem dúvida teria dito o contrário: que cada vigia seja um camarada"[2196].

Divisão II – A responsabilidade política

163. Razão de ordem

I. Tivemos oportunidade de indicar no lugar próprio, algumas linhas gerais de natureza político-jurídica, que orientam a *definição* e a *concretização* da *responsabilidade política – concentrada*[2197] *e difusa*[2198] – das pessoas que governam no âmbito da *forma de governo* em vigor. Agora, trata-se de projectar outras linhas gerais que, por *intermédio* de dois meios tácticos – um novo modelo de partido e as TIC –, poderão permitir a concretização da vontade e do interesse da multidão em *experimentar* uma *transição* da responsabilidade política *constituída* de cunho representativo, para uma responsabilidade política a constituir de pendor *democrático*, nos domínios da denominada *responsabilidade política difusa*.

II. O que nos faz reflectir acerca da necessidade de *reformular* os termos em que se traduz a responsabilidade política difusa, foi a incompreensível falta de responsabilização das pessoas que são titulares dos órgãos do aparelho de poder do Estado e dos partidos, especialmente dos partidos do arco da governação. E no entanto, "não estamos condenados à alternativa entre a responsabilidade total e a total irresponsabilidade. A tarefa que (…) temos pela frente consiste em determinarmos nós próprios, mediante processos de legitimação democrática, como queremos construir politicamente a nossa responsabilidade"[2199], porque, como facilmente se compreenderá,

[2196] Donde resulta, que nada disto tem que ver com o *voyeurismo doentio*, que normalmente é associado ao *sinóptico*: "na interminável perseguição da felicidade[, um número] cada vez maior]pessoas observa o sofrimento dos outros em *reality shows* e através das *webcams online*, e capta vislumbres da vida de outras pessoas que agora se tornaram mais importantes do que a verdadeira participação na vida cívica. É como se através do sofrimento e da vida dos outros [pudéssemos] afirmar a nossa própria felicidade". Panayota Gounari, ob. cit., p. 112.

[2197] Cfr., *supra*, n.º 96.1.

[2198] Cfr., *supra*, n.º 96.2.

[2199] Daniel Innerarity, *O Futuro e os seus Inimigos*. *Uma defesa da esperança política*, Alfragide, 2011 p. 96.

a responsabilidade política é uma questão *demasiado séria* para ser deixada, *apenas*, ao critério dos que governam; *rectius*: é um absurdo que os responsabilizáveis tenham a pretensão de poderem definir, *sozinhos*, os termos da sua própria responsabilidade.

III. A nossa intenção não é, evidentemente, fornecer *a* fórmula que permita resolver todos problemas criados e/ou não resolvidos pelas pessoas que governam, em razão do uso que fizeram e/ou deixaram de fazer, dos poderes que tinham ao seu alcance para poderem tomar ou não tomar, as mais variadas decisões políticas por acção e/ou por omissão. O que pretendemos é, apenas, criar na *multidão* – mais do que *uma simples impressão – a certeza absoluta* de que as *pessoas que governam* poderão passar a ter – e de um momento para o outro –, a maior vontade e o maior interesse em resolver todos esses problemas.

Para o efeito, é preciso confrontar a multidão com a formulação de uma *pergunta séria:*

– Porque razão, é que uma pessoa que decidiu quem é que havia de ser deixado para trás – a cumprir o pretenso dever de se conformarem em perder a esperança de realizar os seus sonhos e os dos seus filhos –, há-de continuar a viver em paz e segurança, convencida de que não vai – em terminologia financeira – pagar com juros e correcção monetária?

Que as pessoas que assim decidiram terão de sobreviver nessa incerteza, é a única resposta séria que a multidão poderá dar[2200].

E não se diga que se trata da repristinação do "famoso preceito fascista que aconselha poupar o inimigo quando seja suficiente tornar-lhe a vida difícil"[2201]; trata-se, apenas, de *reequacionar e resolver* o problema da *responsabilidade política difusa*.

IV. Nesse sentido, a *vigilância constante* tendo por *fim imediato* a elaboração e a actualização da relação de alguns – poucos – milhares de pessoas que tomaram ou não tomaram devendo ter tomado, as decisões políticas que, por força da lei, são necessariamente do conhecimento público [2202] é, evidentemente, uma questão meramente *técnica* que pode perfeitamente ser equacionada e resolvida nos planos ou níveis da *Sociedade* e/ou do *partido*[2203].

[2200] Cfr., *infra*, n.º 170, V.

[2201] Adriano Moreira, *O Novíssimo Príncipe*, p. 184. Não nos parece, porém, que tal preceito tenha sido produzido na primeira metade do séc. XX. O que nos parece, é que se trata de um preceito de tal modo conforme à natureza humana, que pouco terá que ver com o tempo, o espaço ou a ideologia.

[2202] Cfr., *supra* n.º 154.1.2.

[2203] No *plano ou nível da Sociedade*, cfr., designadamente Francisco Louçã *et al*., ob. cit.; Gustavo Sampaio, *Os Privilegiados*; *Idem*, *Os Facilitadores*.

Mas isso, por si só, fica demasiado aquém do que para o *futuro* é *essencial*, desde logo por duas grandes ordens razões:

– Em primeiro lugar, porque a multidão – se for essa a sua vontade e o seu interesse – só poderá proceder a uma vigilância *abrangente*, se estiver situada no plano de alguns dos órgãos do aparelho de poder do Estado, principalmente, no do "Governo político-administrativo"; e

– Em segundo lugar, porque a multidão – se também for essa a sua vontade e o seu interesse – só poderá *julgar politicamente* as *pessoas que governam*, se conseguir equacionar um certo número de problemas, nomeadamente de natureza política e jurídica que, evidentemente, também só podem ser resolvidos no nível de alguns dos *órgãos do aparelho do poder do Estado*, concretamente dos Tribunais[2204].

Dito de outro modo: se a multidão quiser proceder ao julgamento das pessoas politicamente responsáveis, terá de aceder primeiro ao "Governo político-administrativo" para decidir, entre outros, *um* dos problemas que, *por se situar a montante*, condiciona toda a tramitação de *qualquer* julgamento; *o* problema não tanto da *definição* da violência – objectiva, subjectiva e simbólica –, porque esse é relativamente simples, mas seguramente o da *aplicação* inerente à responsabilidade política.

V. De entre as várias questões que *uma* reformulação da responsabilidade política suscita, começamos por fixar nas páginas seguintes *alguns* aspectos *gerais* que têm directamente que ver com o alcance e o sentido do que entendemos ter de estar subjacente a uma noção de responsabilidade política (Subdivisão I). De seguida, debruçamo-nos sobre *algumas outras* questões que se prendem *especialmente* com a *responsabilização política* das pessoas que governam e a *respectiva efectivação*, em razão dos *efeitos das decisões* que tomaram no *passado*, e dos efeitos das decisões que tomarão no *futuro* (Subdivisão II).

Subdivisão I – A responsabilidade política em geral

164. Razão de ordem

A fixação do alcance e do sentido do que tem de estar subjacente ao conceito de responsabilidade política, passa pela articulação de quatro ideias fundamentais: a *pessoalização*; a *individualização*; a *identificação*; e a *concretização*.

[2204] Cfr., *infra*, n.º 171.1.1.

165. A pessoalização

I. No que respeita à *pessoaliação*, é conveniente começar por colocar a questão no âmbito dos *sistemas económico e financeiro* para, então depois, demonstrarmos como é que ela pode ser resolvida, muito mais facilmente, no domínio da *forma de governo do sistema político*.

Podemos tirar muitas conclusões acerca do que nos rodeia, a partir do modo como *concebemos o mercado*. Por isso mesmo, parece-nos muito razoável concluir com Slavoj Zizek[2205] que "F. Hayek sabia que era muito mais fácil para alguém aceitar as desigualdades se pudesse declará-las resultado de uma força cega impessoal: o lado bom da «irracionalidade» de mercado em ligação com o sucesso ou fracasso no quadro do capitalismo é o que precisamente me permite perceber o meu fracasso ou o meu sucesso como «imerecido», contingente (…). Pensemos no velho tema do mercado como uma versão moderna de um destino imponderável. O facto de o capitalismo não ser «justo» constitui um dos traços fundamentais daquilo que o torna aceitável para a maioria. Posso viver muito mais facilmente com o meu fracasso se souber que est[e] não se deve às minhas qualidades inferiores, mas ao acaso".

Mas, por vezes, também é muito conveniente pensar de outro modo. Assim, parece-nos que é igualmente necessário, reconhecer com Umberto Eco[2206] que "A. Dumas era (…) um bom conhecedor do espírito humano. A que aspira cada um, e tanto mais quanto mais desventurado e pouco amado pela sorte? Ao dinheiro, e conquistado sem esforço, ao poder (qual volúpia em mandar no eu semelhante e humilhá-lo) e à vingança por todas as afrontas sofridas (e cada um na sua vida sofreu pelo menos uma afronta, por pequena que fosse). E eis que A. Dumas, no [*Conde de*] *Montecristo*, te faz ver como é possível adquirir uma imensa riqueza, capaz de te dar um poder sobre-humano, e fazer pagar aos teus inimigos todas as suas dívidas. Mas, pergunta-se cada um, porque sou eu, em vez disso, desfavorecido pela sorte (ou, pelo menos, não tão favorecido quanto queria), porque me foram negados favores porém concedidos a outros menos merecedores do que eu? Posto que ninguém pensa que as suas desventuras podem ser atribuídas a uma sua insuficiência, eis o que terá de caracterizar um culpado. A. Dumas oferece à frustração de todos (tanto aos indivíduos como aos povos)[, a] explicação dos seus fracassos. Foi qualquer outro, reunido no Monte do Trovão, a projectar a tua ruína".

O que nos parece, portanto, é que as pessoas que não governam têm muito mais a ganhar e/ou a não perder, olhando para o mercado pela perspectiva de A. Dumas, em vez de o fazerem pelo ponto de vista de F. Hayek.

II. Com efeito, "a crise financeira é, em última instância, uma crise de responsabilidade, e o procedimento que melhor o representou foi a extensão de produtos

[2205] Slavoj Zizek, *Violência*, pp. 83 e 84.
[2206] Umberto Eco, *O Cemitério de Praga*, p. 106.

financeiros como a titularização, isto é, a transformação de um crédito em activo financeiro para ser vendido aos investidores. Esse tipo de produtos financeiros derivados traduzia o desejo de afastar os riscos para o infinito, ou seja, de aceitar riscos sem assumir as consequências. Seria o que podemos designar por «riscos sem riscos». A titularização agiu como um mecanismo global de irresponsabilidade, que disseminava e ao mesmo tempo dissimulava os riscos, opacificando os mercados[2207]".

É, por isso mesmo que, no mínimo, é um absurdo concluir sem mais, que o *status quo* é o resultado de um conjunto de políticas decididas e/ou impostas directa e/ou indirectamente a partir do sistema financeiro *abstractamente considerado*, ou pelos *mercados*, ou até, recorrendo a uma famosa metáfora – muito utilizada por quem quer continuar a passar *despercebido* nestas coisas –, por uma "mão invisível"[2208].

Como é evidente, não existe nenhuma "mão invisível". Na verdade, "os mercados não são instituições impessoais que funcionem autonomamente. Não possuem mente nem alma, muito menos ética. Têm pessoas que lá trabalham"[2209]. Dito de outro modo, o que verdadeiramente *existe* no sistema financeiro – como, de resto, em todos os sistemas sociais – são *pessoas*. É *isto* que interessa ter *sempre* presente, as *pessoas*. E *é* cada vez mais *simples* e *rápido* saber *quem* são e *onde* estão essas pessoas, e até – utilizando também nós a subtileza da metáfora – *decepar-lhes* as mãos.

[2207] Daniel Innerarity, *O Futuro e os seus Inimigos*, p. 87.

[2208] A expressão "mão invisível" foi utilizada pela primeira vez por Adam Smith em *Teoria dos Sentimentos Morais*. Cfr., Geraldo M. Júnior, *A Política ao Alcance de Todos*, p. 239. Transcrevemos o excerto da obra: "«o produto da terra mantém, em todos os tempos, cerca da totalidade do número de habitantes que ela é capaz de sustentar. Os ricos tomam para si o que é mais precioso e o mais agradável de tudo quanto existe. Eles não consomem senão pouco mais que os pobres, e a despeito de seu egoísmo natural e de sua avidez, eles não visam senão sua própria comodidade ainda que o único fim que eles estabeleçam, para os milhares de homens que empregam, seja a satisfação de seus vãos e insaciáveis desejos. (…) Eles são conduzidos por uma *mão invisível* a fazer quase a mesma distribuição das necessidades da vida que teria sido feita se a terra estivesse dividida em parcelas iguais entre todos os seus habitantes, e assim, sem querer, eles desenvolveram os interesses da Sociedade e proporcionaram os meios para a multiplicação da espécie»". Adam Smith, *Teoria dos Sentimentos Morais*, s. o. i., *apud* Geraldo M. Júnior, *A Política ao Alcance de Todos*, pp. 441 e 442. Em síntese, "a construção de A. Smith assenta (…) na existência de uma ordem natural, na existência de leis económicas naturais, que o economista devia descobrir e formular (…). Mas (…) as suas concepções não se confundem com o pensamento fisiocrático. Para A. Smith, o fundamento da ordem natural já não é metafísico, divino, mas sim apenas de ordem psicológica e até puramente empírico. A. Smith não diz que essa ordem natural seja a mais conveniente para o progresso do género humano porque terem sido traçada por Deus; diz-nos que a análise dos fenómenos correntes nos revela que, desse desenvolvimento das acções humanas tendentes para a satisfação dos interesses individuais, resulta um equilíbrio geral (…) que é conveniente para o desenvolvimento da Sociedade, que é o melhor adaptado ao desenvolvimento do próprio género humano". Soares Martinez, ob. cit., pp. 178 e 179. Entre as "críticas que lhe foram dirigidas (…) disse-se (…) que ele reduziu toda a vida económica a um mero entrechocar de egoísmos individuais". *Idem*, *Ibidem*, pp. 178 e 179. Sobre a relevância desse "entrechocar" dos interesses individuais, no valor essencial da solidariedade no modelo de forma de governo que propomos, cfr., *supra*, n.º 140.

[2209] Panayota Gounari, ob. cit., p. 97.

Em resumo: há sempre *alguém em concreto* – digamos a *pessoa do Sr. A* –, escondido e/ou protegido pelo *acaso* de F. Hayek. Por isso mesmo, é necessário começar por trazer essas pessoas para a luz do dia. Depois, logo se verá se se suscitarão ou não contra elas, primeiro a inveja e o ressentimento, e depois a raiva e a vingança[2210]. Ou – como felizmente é tão característico dos portugueses – a condescendência e a desculpa.

III. Passemos então a olhar para esta questão, no âmbito da forma de governo do sistema político.

Diz-se – e muito bem –, que "o desempenho de um regime democrático carece de escrutínio quanto ao modo como concretiza os princípios políticos que anuncia como seus fundamentos e quanto à qualidade dos resultados da governação que assegura, considerados em termos de justiça social, bem-estar e qualidade de vida que proporciona a todos os cidadãos acolhidos sob a sua jurisdição"[2211]. Dito de outra maneira, o sistema político tem de ter em conta o respectivo *rendimento* que se expressa, fundamentalmente, nos *outputs* e na *retroacção*.

Mas a expressão *rendimento*, tem necessariamente de ser conjugada com o termo *avaliação*. *Caso contrário, como aferir o rendimento?* E, por sua vez, o *resultado* da avaliação acaba por nos conduzir, entre outras, às ideias de *desvantagem*, de *sanção*. Tanto assim é, que G. Pasquino, ao debruçar-se sobre a responsabilidade política, tem o *cuidado* de concluir que "se (…) deve (…), *a todo o custo*[2212], evitar cometer um *erro grave*[2213]: (…) pensar que as diferenças no rendimento de um regime dependem exclusivamente da capacidade e da competência das autoridades, dos governantes e dos representantes"[2214] – o que, como veremos já de seguida, não é senão o "cuidado, sem desfalecimento, para que a culpa morra solteira"[2215] ou "de manter a culpa na situação de solteira"[2216].

– Que pensar?

Segundo o Autor, *devemos* pensar que "alguns ordenamentos institucionais estão mais bem congeminados[; que] têm capacidade para produzir decisões mais eficazes, de maneira mais transparente, e aptidão para reformular as próprias decisões[; que] uma burocracia tecnicamente mais bem equipada e politicamente mais leal – quiçá mais

[2210] Acerca do risco que os governantes correm, se forem odiados e/ou desprezados, cfr., N. Maquiavel, ob. cit., pp. 97 e ss.
[2211] José J. Barreiros, ob. cit., p. 15.
[2212] *Itálico* nosso.
[2213] *Itálico* nosso.
[2214] G. Pasquino, *Sistemas Políticos*, p.16.
[2215] Adriano Moreira, *O Novíssimo Príncipe*, p. 92.
[2216] *Idem, Ibidem*, p. 159.

atenta às necessidades dos cidadãos –, pode traduzir melhor aquelas decisões em matéria de políticas públicas que produzem as consequências desejadas"[2217].

Entre nós – sem surpresa –, a doutrina mais autorizada reproduz *acriticamente* a mesma conclusão[2218].

Dito de outra maneira: as pessoas que não governam *devem pensar* que as diferenças de rendimento do sistema político não podem ser imputadas, apenas, às pessoas que governam; é necessário, que tenham também em atenção o *sistema*, quer dizer, *nenhuma pessoa em concreto*. Ou ainda desta: os que governam *não devem* ser avaliados tendo em conta, exclusivamente, os resultado a que conduziram as respectivas decisões; é preciso ter em conta não apenas as suas decisões propriamente ditas, mas também *o sistema*, enquanto *um emaranhado ininteligível de vínculos e relações*, de modo a que, *no mínimo, haja muitas dúvidas* em saber *quem são* as pessoas que tomaram as decisões e, mesmo sabendo-se quem são, *se* devem ou não estar sujeitas a desvantagens, a sanções.

– Mas então, o alegado "erro grave" deve ser evitado "a todo o custo" em favor de quem?

Se interpretamos bem o pensamento de G. Pasquino, o tal "erro grave" deve ser evitado "a todo o custo" *em benefício dos que governam*, quer dizer, *dos que o cometeram*.

Na verdade, se as pessoas que governam decidem num determinado sentido, com prejuízo das que não governam, e mais tarde, de acordo com as regras de jogo que elas próprias instituíram, chamam o sistema à colação para que o coitado – que, naturalmente, não tem ninguém que o defenda – suporte a sua quota-parte de responsabilidade, o mais certo é que a referida responsabilidade nunca venha a ser imputada às pessoas que tomaram as decisões, mas sim ao tal sistema.

[2217] G. Pasquino, *Sistemas Políticos*, p.16.

[2218] André Freire, *Introdução*, *in* André Freire, (Organiz.), O Sistema Político Português, p.10, escreve o seguinte: "neste domínio, é preciso afastar a ideia de que o rendimento do sistema político depende exclusivamente da capacidade e/ou da competência das autoridades (nos Governos, nos Parlamentos, etc.) que desempenham os cargos. Embora esse seja também um factor a ter em conta, há que ter presente sobretudo que o tipo de organização e/ou de ordenamento institucional está também fortemente associado ao desempenho e *performance* dos sistemas políticos, nomeadamente permitindo uma maior ou menor responsabilização política, decisões mais ou menos transparentes, decisões mais ou menos participadas; decisões mais ou menos eficazes; etc. (…). Há que ter em conta também a importância da burocracia para o desempenho do sistema político. Mais ou menos tecnicamente apetrechada (humana e materialmente); mais ou menos leal politicamente; mais ou menos atenta às necessidades e solicitações dos cidadãos; etc. Ou seja, os princípios e as instituições contam pelo menos tanto, provavelmente e em regra contam até bastante mais, para o desempenho dos sistemas políticos como o perfil dos detentores dos cargos/as autoridades".

É deste modo, portanto, que o tal "erro grave" é totalmente evitado *em favor dos que governam*.

IV. Aquilo que, à primeira vista, *ainda* pode causar alguma perplexidade, é constatar que *neste* aspecto, Autores tão diferentes como P. Kropotkin e G. Pasquino, estão de acordo no *essencial*: os defeitos não resultam das pessoas que governam; resultam do sistema. Do sistema que é mau[2219] ou do sistema que é bom, mas que precisa de algumas modificações. E ambos estão de acordo no essencial, porque adoptam em relação a esta questão uma incompreensível – ou talvez não – perspectiva sistémica que, como tal, deixa na sombra a pessoa dos responsáveis[2220]/[2221].

O que nos parece – muito francamente – é que o sistema, *em si mesmo*, não é bom nem mau. As pessoas – neste caso as pessoas que governam – é que poderão revelar-se melhores ou piores, v. g., ao conceberam e/ou implementaram e/ou não corrigiram certos aspectos do tal sistema, *decidindo* em conformidade com eles.

Não se diga, portanto, que a responsabilidade *é* do sistema. A menos, claro está, que se tenha alguma coisa a ganhar ou a não perder em dizer isso. O sistema é uma realidade que, evidentemente, não pode ser ignorada, mas a responsabilidade pessoal não pode nem deve permitir que uma pessoa possa calmamente descarregar sobre o sistema o peso das suas próprias responsabilidades[2222]. É preciso sublinhar isto porque, por vezes, algumas das justificações com que se pretendem desculpabilizar as pessoas que governam, nomeadamente as *justificações da globalização*, têm "as costas demasiado largas para a incúria, incompetência e leviandade dos [que detêm e exercem os] poderes político-económicos (…) domésticos de cada país"[2223].

A existirem defeitos – e existem com certeza – é preciso procurá-los, portanto, nas decisões, traduzidas nas acções e nas omissões, que foram tomadas por *algumas* pessoas. Quando assim for – e há-de ser –, o tal "erro grave" poderá perfeitamente ser

---

[2219] Segundo P. Kropotkin, ob. cit., respectivamente pp. 5 e 13, "o regime representativo [é] um entrave para o progresso. Os seus defeitos não resultam dos homens, dos indivíduos que estão no poder – são inerentes ao próprio sistema e são tão profundos que nenhuma modificação poderia adaptá-los às necessidades novas da nossa época (…). Esses defeitos não dependem dos indivíduos, são inerentes à própria instituição".

[2220] A posição de W. Landstreicher, *Pensamentos Bárbaros*, p. 27, é igualmente desconcertante: "porque o controlo e as relações de dominação e exploração estão construídas (…) numa rede tecnológica e burocrática (…), não se pode dizer que qualquer pessoa, até mesmo a classe dominante, realmente a controla. Ela actua para nos controlar não só através da monitorização das nossas actividades, mas mais importante, fazendo-nos dependente dela e determinando como, em parâmetros bastante estreitos, podemos interagir com ela (…). Os nódulos desta rede incluem computadores, câmaras de vigilância, cartões de crédito, bilhetes de identidade e por ai fora". No mesmo sentido, Octavio Ianni, ob. cit.

[2221] Cfr., *supra*, n.º 3.1, II e III.

[2222] Cfr., Hannah Arendt, *Responsabilidade e Juízo*, Lisboa, 2007, p. 28.

[2223] João Cravinho, *Globalização, última fronteira do capitalismo*, *in* J. M. Brandão de Brito (Cood. científica), ob. cit., p. 86.

evitado *à custa dos que governam* e em *benefício dos que não governam*, de modo a que:

– Em relação ao *passado*, não haja um *benefício* para os responsáveis[2224]; e

– Em relação ao *futuro*, os que vierem a governar, tendo conhecimento do destino dos seus antecessores, sejam os *primeiros* interessados na obtenção de um bom rendimento[2225].

V. Em resumo, o conceito de responsabilidade política não pode deixar de estar indissoluvelmente ligado à pessoa dos que governam. Assim, v. g., no que respeita ao Estado – um *meio* que utilizado preferencialmente por algumas pessoas –, é preciso afirmar que tudo o que "ele" fez ou não fez, devendo ter feito, *é*, necessariamente, da responsabilidade dessas pessoas. É esta a ideia de *pessoalização*; a primeira das ideias a ter presente na *mutação* da figura da responsabilidade política da forma de governo *vigente* para a forma de governo de pendor *democrático*.

166. A individualização

Nos domínios da responsabilidade política, é absolutamente necessário *rejeitar* a *generalidade* das ideologias *utópicas*, bem como a *maior parte* das ideologias de *esquerda* e de *direita*.

166.1. As ideologias utópicas

A utopia, em todas as suas versões *tradicionais*, "é concebida como uma unidade de ser, em que os conflitos não existem porque as condições que os criam já não estão presentes. E, invariavelmente, as condições de criação de conflitos são descritas de modos que autorizam a violência – a violência necessária para confiscar a propriedade, para impor a igualdade, para eliminar o poder, para destruir as cabalas, as conspirações e as raças estranhas que impeçam a utopia de chegar[2226]". Mas é por isso mesmo, "que [a utopia] *não pode* chegar"[2227], porque, "uma vez no poder, mover-se-á espontaneamente em direcção ao Estado totalitário"[2228].

Com efeito, quando "os utópicos chega[m] ao poder, a própria instabilidade do seu objectivo, que continua sempre fora do alcance, exig[e] que encontr[em], no mundo real, a cabala ou a conspiração que está a impedir a sua realização. E isso (…) é a característica mais notável dos Estados totalitários: a necessidade constante e

[2224] Cfr., *infra*, n.º 171.1.
[2225] Cfr., *infra*, n.º 171.2.
[2226] Roger Scruton, ob. cit., pp. 68 e 69.
[2227] *Idem*, *Ibidem*, p. 69.
[2228] *Idem*, *Ibidem*, p. 79.

implacável de uma classe de vítimas, a classe dos que se colocam no caminho da utopia e impedem a sua aplicação. Em todas as experiências totalitárias, (…) o primeiro acto do poder centralizado é destacar certos grupos para castigo. Os jacobinos visaram [inicialmente] a aristocracia (…). Os nazis destacaram os judeus (…). Os comunistas russos começaram pela burguesia, mas tiveram (…) à mão outra classe mais artificial de vítimas: os cúlaques, uma classe de camponeses proprietários criada pelo Estado que podia, por isso, ser facilmente destruída [por ele]. Na altura do espectáculo dos julgamentos de Moscovo [da década de 1930,] estavam a ser inventados grupos em cada semana para desempenhar o papel de vítima sacrificial, como a falácia utópica exigia"[2229].

Dito de outra maneira: "a parte que fundamenta o seu domínio na utopia nunca se sentirá à vontade no mundo que cria (…). Suspeitará de que a refutação da utopia já está a ser descoberta. Algures as pessoas estão a avançar com o antigo modo de vida, manifestando as suas energias, gozando os seus êxitos, atingindo a paz e a felicidade de que deviam desfrutar nesse futuro irreal, quando os conflitos fossem ultrapassados e a espécie humana soldada numa só. A parte dominante procurará incansavelmente as ervas daninhas da actividade humana (…). Nunca terá a certeza de que (…) judeus, burguesia, cúlaques ou seja quem for tenham sido finalmente destruídos e será assombrada pela sensação de que por cada (…) morto vem outro substituí-lo. Será forçada a confiscar não só a economia livre mas também os clubes, sociedades, escolas e Igrejas que até aí foram os instrumentos naturais de reprodução social[2230]. Em suma, a utopia, uma vez no poder, mover-se-á espontaneamente em direcção ao Estado totalitário"[2231].

166.2. As ideologias de esquerda e de direita

A maior parte das ideologias de esquerda e de direita têm, também, a preocupação de bloquearem a ideia da individualização.

Assim, no que diz respeito, v. g., às ideologias de esquerda, é preciso ter em atenção que "a lógica política da esquerda, com (…) a valorização das pessoas como meros membros de categorias sociais, é inerentemente colectivista, suprimindo o indivíduo como tal"[2232]. Este facto tem facto tem expressão, nomeadamente "na procura

[2229] *Idem, Ibidem*, pp. 76.

[2230] Segundo Adriano Moreira, *O Novíssimo Príncipe*, p. 117, "foi na obra [de K. Von Clausewitz] que os marxistas encontraram a noção da importância da Sociedade civil, com as suas *fortalezas* e a capacidade de desenvolver uma *guerra de posições* contra a agressividade dos totalitarismos. Tais fortalezas são justamente as instituições que amparam os indivíduos, instituições que a ideologia marxista considera como instrumento de hegemonia reaccionária, e que os personalistas simplesmente defendem e sustentam como parte fundamental da sua circunstância de homens". No fundo, trata-se dos antigos AIE que ainda subsistem. Cfr., *supra*, n.º 25, II.

[2231] Roger Scruton, ob. cit., pp. 79.

[2232] W. Landstreicher, *Da Política à Vida*, p. 7.

de indivíduos que se sacrifiquem às várias causas, programas e organizações de esquerda (…). Por detrás desta procura encontram-se as ideologias manipulativas da identidade colectiva, responsabilidade colectiva e culpa colectiva. [Os] indivíduos são definidos como fazendo parte de um grupo «privilegiado» – «heterossexuais», «brancos», «homens», «desenvolvidos», «classe média» – [e] tornam-se responsáveis por toda a opressão que se atribui àquele grupo. Depois, são manipulados para espiarem estes «crimes», dando apoio acrítico àqueles mais oprimidos do que eles. Os indivíduos que são definidos como fazendo parte de um grupo oprimido são[, por sua vez,] manipulados de modo a aceitarem a identidade colectiva deste grupo como consequência de uma «solidariedade» obrigatória – (…) nacionalismo negro, identidade *gay*, etc."[2233].

E *isto*, nada tem que ver, nem de perto nem de longe, com o que entendemos por *liberdade*[2234]; *igualdade*[2235]; *e solidariedade*[2236].

167. A identificação

I. Uma vez assentes as ideias da pessoalização e da individualização, o passo seguinte para se poder responsabilizar uma pessoa é proceder à respectiva *identificação*[2237]. E isto é de tal maneira importante, que Daniel Innerarity[2238] chega ao ponto de procurar demonstrar o absurdo: a *impossibilidade* de podermos identificar *pessoalmente* os responsáveis.

A esse absurdo é preciso contrapor: é certo que, em muitos casos, é difícil proceder à identificação dessas pessoas. Não obstante, a sua identificação não só é possível como é cada vez mais fácil e rápida. O *poder invisível* que tanto preocupa N.

[2233] *Idem, Ibidem.*
[2234] Cfr., *supra*, n.º 138.
[2235] Cfr., *supra*, n.º 139.
[2236] Cfr., *supra*, n.º 140.
[2237] A perspectiva sistémica tem aqui uma das suas grandes limitações. Vejamos como *não* devem ser indicados os responsáveis ou, dizendo de outra maneira, como é que raciocinando no plano *sistémico*, é *impossível* identificar os responsáveis. Alguns anarquistas animados pela rebelião, *Entre esperar ou aplaudir… preferimos outras coisas*, *in* Vários, Saltar para o Desconhecido, 2, p. 29, col. 2, escrevem o seguinte: "podemos explicitar quem consideramos os inimigos da revolta, não só os óbvios (como a polícia e os alvos específicos de cada revolta) mas também os «subtis» (sindicatos, patrões, activistas, pessoas «com boas intenções» que pretendam unificar e/ou representar os rebeldes, etc.)". Estrangeiros em todas as partes, ob. cit., *in* Vários, Saltar para o Desconhecido, 2, p. 21, observam *com a mesma falta de objectividade*, que "alguns dos responsáveis [são]: o Estado Italiano (…); todas as instituições policiais (…); [a] Benetton (…); [a] Cruz Vermelha (…); [a] REPSOL-YPF (…), os Estados Chileno e Argentino (…) [e o] Governo dos EUA". Ambos os exemplos têm, pelo menos, duas coisas em comum: não identificam concretamente *ninguém*; e, *a contrario*, demonstram perfeitamente o *porquê* da necessidade de se proceder a uma identificação *concreta* das pessoas.
[2238] Daniel Innerarity, ob. cit., pp. 85 e ss.

Bobbio[2239] *é visualizável*. As pessoas que ocupam os verdadeiros centros do poder podem e devem ser identificadas. Essa informação, por vezes, tem de ser subtraída dos organismos que a guardam e protegem, precisamente porque estão cientes da sua enorme importância [2240] . Mas outras vezes, só precisamos de ler um jornal – nomeadamente o jornal oficial – para a obtermos[2241].

II. Para efeitos de identificação, não tem muito interesse colocar em destaque, *de uma forma abstracta*, "o (…) papel das várias elites (…) – as elites políticas enquanto categoria analítica e não como classe – [que ocuparam e/ou ocupam] os bastiões do poder na trajectória do Portugal da III República"[2242]. Nem tão pouco, o respectivo perfil social, económico, profissional ou académico.

O que realmente deve interessar, são as pessoas *individualmente* consideradas que tomaram ou deixaram de tomar estas e/ou aquelas decisões *em concreto*; e, naturalmente, todas as pessoas que fazem parte das redes – v. g., familiares, económicas, sociais, políticas, profissionais e culturais –, em que elas se movem. É esta a perspectiva que importa ter em mente, sempre que se trata de proceder à identificação das pessoas que fizeram e/ou fazem parte das elites políticas: político-legislativas, político-administrativas[2243] e político-jurisdicionais.

III. Não é particularmente difícil proceder à identificação *institucional* das pessoas responsáveis pela concepção e pelo funcionamento da forma de governo do sistema político e, principalmente, pela tomada das decisões políticas que, em última análise, acabam por ser, muito convenientemente, imputáveis ao *sistema*. Recorrendo à figura geométrica da pirâmide – a mais utilizada para representar a posição relativa dos *órgãos* do Estado –, temos no vértice superior, o Presidente da República, o Presidente

[2239] N. Bobbio, *O Futuro da Democracia*.

[2240] Cfr., Deranged, *Internacionalismo*, *in* Vários Saltar para o Desconhecido, 2, p. 32, col. 1.

[2241] Ou, dito de outro modo, "só precisarei de ter o inimigo ao meu alcance, Mas esse é precisamente o problema, não sabemos onde o inimigo está, nem sequer sabemos quem ele é. Há-de aparecer (…), é questão de tempo, eles não podem permanecer escondidos eternamente". José Saramago, ob. cit., p. 90.

[2242] Ana Paula Garcês, ob. cit., *in* APCP, ob. cit., pp. 1 e 2.

[2243] Filipe Abreu Nunes, *Os Directore-Gerais: A Elite Administrativa Portuguesa numa Perspectiva Comparada*, *in* APCP, ob. cit., pp. 2 e 3, escreve acerca destas o seguinte: "a revisão do estatuto do pessoal dirigente de 1997, com a consequente publicação, em DR, dos currículos dos nomeados, veio permitir-nos conhecer melhor quem dirige a AP portuguesa (…). Pode dizer-se que a forte instabilidade de lugares é acompanhada por uma grande estabilidade de pessoas (…). Em geral, o recrutamento parece algo condicionado a um conjunto limitado de pessoas que, na sua maioria, terá iniciado a sua carreira na função pública pouco antes ou pouco depois do 25 de Abril de 1974. Como tal, poderemos estar aqui perante uma elite que, beneficiando dos saneamentos à direita e à esquerda durante a transição democrática, e por navegar numa espécie de «bloco central administrativo», em função do peso das suas carreiras ou das suas ligações pessoais e políticas, ou de acordo com o Governo em causa, vai ficando mais abaixo ou mais acima na hierarquia do pessoal dirigente – mas, na grande maioria dos casos, sempre como dirigente – e, frequentemente, como dirigente de topo (…). É (…) uma elite altamente qualificada, tanto do ponto de vista profissional como académico (…). Isto não significa, no entanto, que tenha as competências necessárias à moderna gestão pública".

da Assembleia da República, e por aí adiante. A multidão, por intermédio da informação veiculada pelos *media*, conseguirá identificar facilmente as *pessoas* que exercem e/ou exerceram os referidos cargos.

Mas esta maneira de proceder à identificação das pessoas que governam é tão *restrita* a uns quantos governantes e, na maior parte dos casos, tão *impessoal* que, por si só, pode servir de muito pouco. Para a maioria dos que são simplesmente governadas, mesmo de um ponto de vista meramente *formal*, quem são as pessoas dos juízes no Tribunal Constitucional? E de um ponto de vista *material*, quem são as pessoas que ocupando ou não cargos no aparelho de poder do Estado, têm assento nos directórios partidários?

A identificação *concreta* – formal e substancial – das *pessoas* que governam, bem como e das que fazem parte das respectivas *redes* é, portanto, *essencial* para efeitos de responsabilidade política[2244].

IV. Entre nós, nos últimos anos, a identificação *pessoal* dos que governam tem vindo a fazer-se, na maior parte dos casos[2245], sem critérios *precisos* e muito *pontualmente*, tendo sobretudo em atenção as *ligações* dessas pessoas ao sistema económico e ao sistema financeiro, designadamente através da *observação* da sua passagem por algumas empresas públicas e privadas. *Chercher l´árgent*, portanto.

Trata-se de um contributo da *Sociedade* que é, sem dúvida, extremamente importante para podermos identificar as pessoas que governam e as que, de alguma maneira, participam nas suas redes. Em todo o caso, não conseguimos perceber qual é a

[2244] A História fornece-nos muitos exemplos dessa necessidade. Escolhemos um da Revolução Francesa. "Em 8 de Termidor de 1794 – [n]a nova designação revolucionária dos meses do ano (26 de Julho) – (…), Robespierre pronuncia na Convenção uma violentíssima diatribe acusatória em que quase não poupa ninguém sem, no entanto, precisar os nomes dos culpados. Enumera categorias abstractas, fala de «traição», de «contra-revolução», de «corrupção», de «divisionismo», entre os seus pares. Quando lhe pedem nomes, que concretize os alvos das suas acusações, Robespierre não se apercebe de que, nomeando dez, tranquilizaria trezentos. Recusa-se a fazê-lo, num erro que lhe vai custar a cabeça. Sentindo-se todos ameaçados, os deputados acolhem a 9 de Termidor as propostas de Fouché e Tallien, para que Robespierre seja detido com os seus principais partidários, como Saint-Just, Couthon e Lebas. Libertados, pela Comuna de Paris, o Incorruptível e as suas gentes não tomam a iniciativa de atacar a Convenção e acabam, com a dispersão dos seguidores, por ser feitos prisioneiros pelos homens da Convenção. Estes não perdem tempo. No dia seguinte (…), Robespierre e 21 dos seus companheiros são guilhotinados *[sem julgamento]*. Cerca de uma centena de membros da Comuna de Paris tiveram a mesma sorte até ao fim de Julho". António Marques Bessa e Jaime Nogueira Pinto, *Introdução à Política. O Poder na História*, Lisboa/São Paulo, 2009, pp. 110 e 111. Cfr., Saint-Just, *Discurso começado por Saint-Just a 9 do Termidor do Ano III (27 de Julho de 1794), cuja interupção foi decretada pela Convenção*, *in* Saint-Just, Discursos e Relatórios, Lisboa, 1975, pp. 159, 160; 173 e 174; Julián Elliot, *Robespierre, el incorruptible y el tirano*, *in* Historia y Vida, n.º 436, Ano XXXVI, Julho, Barcelona, 2004, p. 93.

[2245] Mas também existem excepções. No que respeita às mais recentes, cfr., Francisco Louçã *et al*., ob. cit., e Gustavo Sampaio, *Os Facilitadores*.

eficácia da utilização, *por alguns*, dos métodos e das técnicas de investigação e análise – a maior parte das vezes de carácter jornalístico –, quando a sua *finalidade* não é senão a de "fazer um retrato tão fiel quanto possível da situação a que chegámos, sem o objectivo de encontrar culpados individuais[, procurando, apenas,] contribuir para uma reflexão saudável que [possa] ajudar a um momento de viragem na Sociedade portuguesa"[2246].

O que nos parece – e não nos parece que estaremos sozinhos –, é que "uma reflexão saudável que possa ajudar a um momento de viragem na Sociedade portuguesa" terá de passar, necessariamente, pelos objectivos da *identificação de pessoas individualmente consideradas*; do seu *julgamento* e, sendo caso disso, da respectiva *condenação*, em razão *daquilo com que contribuíram* para "a situação a que chegámos".

V. Proceder à identificação de *todos* os que governam e/ou governaram a III República portuguesa não é uma empresa fácil. Mas convenhamos, que também já não é tão difícil como outrora. A multidão da pós-modernidade dispõe de *meios técnicos* que chegam e sobram para proceder à identificação *em massa* de todas essas pessoas e das respectivas *redes*, seguindo os mesmos princípios que, há mais de duzentos anos, norteiam a elaboração dos códigos de leis: de forma *sintética*, *científica* e *sistemática*[2247].

Exemplifiquemos. Através da *concepção* e da *utilização* de *software à medida*, *qualquer pessoa poderá cruzar e manter actualizada*:

– A *identificação* dos membros da Comissão Política Nacional do PS e do seu Grupo Parlamentar na Assembleia da República; e/ou

– A *identificação* dos membros da Comissão Política Nacional do PSD e do respectivo Grupo Parlamentar no Parlamento; com

– O *conteúdo* dos *actos normativos* publicados no Diário da República; e/ou com

– Os *factos* que constam dos *sistemas de registo do domínio* e acesso *públicos*, designadamente dos registos civil e comercial; e

– *E por aí fora*.

Falar em *factos* e em *actos*, porém, já envolve a ideia da *concretização*.

[2246] João Marcelino, *Apresentação. Um contributo para a cidadania*, *in* Diário de Notícias, O Estado a que o Estado Chegou, p. 11.
[2247] Cfr., Castro Mendes, *Introdução*, p. 176.

168. A concretização

I. Nas palavras de Roger Scruton[2248], "uma [das] função da ideologia utópica é contar uma história complicada acerca do grupo alvo, mostrando que é menos que humano, injustamente bem-sucedido e intrinsecamente merecedor de castigo (…). Daí as ideologias totalitárias dividirem invariavelmente os seres humanos em grupos inocentes e grupos culpados".

Depois, assim que surge – *ou é criada* – a oportunidade, tem início o *processo*: "a vanguarda começa por visar o grupo, a classe ou a raça culpável. Será um grupo marcado pelo seu êxito exterior, cujos frutos lhe serão tirados e destruídos ou divididos entre os vencedores. Os membros do grupo serão humilhados e até reduzidos a espécie de condição animal, a fim de mostrar a dimensão da antiga presunção (…). Os campos convertem os internados em lixo humano e por isso mostram que eles não merecem os privilégios de que gozavam anteriormente. O impulso utópico não descansa quando as suas foram privadas dos seus bens mundanos. Procura privá-los da sua humanidade, para mostrar que nunca tiveram direito a possuir a mínima parte dos recursos da Terra, e que a sua morte não é de lamentar mais do que a morte de qualquer outra espécie de canalha"[2249].

II. Mas tudo isto – como se sabe –, não é apanágio das ideologias utópicas. Podemos observar o mesmo, embora sob outras formas, nas denominadas *ideologias de mercado*.

Nesse sentido, especialmente em relação aos *espaços supranacionais ou supranacionais*[2250] e a partir dos EUA, "o séc. XXI foi anunciado com a sua principal assinatura política, a do medo, laboriosamente fabricada através da guerra ao terror e a construção do discurso do «Eixo do Mal» que invariavelmente cria uma falsa dicotomia totalizante do «nós» *versus* «eles»"[2251]. Mais: no "novo vocabulário autoritário, a «nossa» agressão é protecção legitimada, enquanto a mera existência «deles» é considerada agressão"[2252]/[2253].

[2248] Roger Scruton, ob. cit., p. 78.
[2249] *Idem, Ibidem*, pp. 76.
[2250] Cfr., *supra*, n.º 15, II.
[2251] Panayota Gounari, ob. cit., p. 53.
[2252] *Idem, Ibidem*, p. 75.
[2253] Ao contrário de muitos Autores, porém, parece-nos que, *nesses espaços*, as coisas não podem deixar de ser vistas desta forma. No fundo, nem há alternativa: *se o Ocidente tem de estar do seu próprio lado, então o uso que pode e deve fazer da força, também tem de ter subjacente uma legitimação ideológica*. O que se poderá dizer é que a referida fundamentação talvez pudesse ser reformulada, até porque este problema também se coloca no território do Estado. Cfr., *supra*, n.º 18.

III. Entre nós, nos últimos tempos, tem sido hábito *referenciar* algumas pessoas por *causa* delas serem ou ter sido governante e/ou serem ou ter sido militante de um dos partidos do arco da governação e/ou ocuparem ou ter ocupado lugares de topo em empresas públicas e/ou privadas. Ou, pela negativa, já não se referenciam algumas pessoas por *causa* dos actos que cada uma delas – na qualidade de governante e/ou militante de um dos partidos do arco do poder e/ou administrador de uma empresa pública e/ou privada – praticou ou deixou de praticar em prejuízo de terceiros[2254].

Isto significa que, em relação às pessoas que governam e que às que são simplesmente governadas – em relação a todas as pessoas, portanto –, é absolutamente necessário afirmar: "a desonestidade, como tendência para abusar dos demais ou para manifestar comportamentos irresponsáveis, encontra-se em *todas* as categorias de cidadãos (…), não apenas numa. A repartição do bem e do mal em «campos» homogéneos (…) constitui (…) a principal justificação dos preconceitos e das injustiças"[2255].

IV. Podemos concluir, em síntese, que a ideia de *concretização* está precisamente nisto: a responsabilidade política pessoal e individual das pessoas que governam, depende de um *juízo de valor* acerca dos *efeitos* positivas e/ou negativas das *decisões* que elas tomaram ou que não tomaram devendo ter tomado.

Subdivisão II – A responsabilidade política em especial

169. Razão de ordem

I. Quando se trata de fazer *as contas do passado*, a maioria da doutrina subscreve pacificamente o princípio segundo o qual "existe (…) responsabilidade pelas catástrofes (…) quando elas são directa ou indirectamente provocadas pela acção humana. Mas também devem estabelecer-se responsabilidades, ainda que as não haja na produção desses eventos, segundo a gestão que deles se fizer. Somos responsáveis pelo inevitável naquilo que tem a ver com o modo como nos preparamos ou gerimos o que acontece sem o nosso consentimento. O acaso e a contingência diminuem as suas exigências, mas não nos protegem em absoluto na questão da responsabilidade"[2256].

Mas a preocupação da doutrina maioritária, não se esgota no *enunciado* deste princípio; o que verdadeiramente lhe interessa sublinhar é que – *também e sobretudo*

[2254] Nos domínios do Direito, existe uma clara distinção entre o antigo Direito Penal do agente e o novo Direito Penal do facto.
[2255] Pierre Lévy, ob. cit., pp. 162 e 163.
[2256] Daniel Innerarity, *O Futuro e os seus Inimigos*, p. 98.

nesta matéria – são as *excepções* que *realmente* contam[2257]: "quando estão em jogo riscos futuros que surgem como efeitos de sinergias imprevisíveis, não é moral nem cognitivamente exigível que se impute a responsabilidade das consequências exclusivamente a actores pessoais" [2258]; mais: "quanto maior for o número de intervenientes na produção das políticas públicas mais difícil, ou impossível se torna atribuir responsabilidades concretas em matéria de decisão política"[2259].

Por isso mesmo, é que a nossa posição só pode ser esta: "as políticas mal formuladas e pior executadas deveriam voltar-se contra aqueles que as decidiram e puseram em prática"[2260], e não – como normalmente acontece, quando acontece – "contra as estruturas que as moldaram"[2261] – i. é., contra ninguém.

II. Temos de admitir que, *por vezes, é difícil* atribuir a responsabilidade *exclusivamente a actores pessoais*. Mas, o que nos parece *de todo impossível é não imputar* aos *actores pessoais* uma qualquer *quota-parte* dessa responsabilidade.

Nesse sentido, vamos ter de prestar atenção nas páginas seguintes *algumas* questões que têm directamente a ver com a *responsabilização – as mãos dos homens*; *a memória*; e *as justificações* – e com a respectiva *efectivação* – em relação ao *passado* e para o *futuro*.

170. A responsabilização

170.1. As mãos dos homens bons

I. Não vamos colocar sequer como *hipótese*, o facto de as pessoas que governam *poderem* ser pessoas *más*. Não, todos os que governam, designadamente os que governam *formalmente* são pessoas *boas*. Mas este ponto de partida, não impede que possamos levantar sempre a seguinte questão: um homem como o Sr. Ministro A, ao tomar ou deixar de tomar esta ou aquela decisão, "está a fazer um pouco de *bem* para fazer *mal?* Ou está a fazer um pouco de *mal* para fazer o *bem?*"[2262].

[2257] Cfr., *supra*, n.º 103, II.
[2258] Daniel Innerarity, *O Futuro e os seus Inimigos*, p. 98.
[2259] G. Pasquino, *Curso*, p. 278.
[2260] *Idem, Ibidem*, p. 275.
[2261] *Idem, Ibidem*.
[2262] J. Le Carré, ob. cit., p. 275. Nas palavras de J. P. Lassale, ob. cit., p. 24, "de Sófocles a N. Maquiavel, de N. Maquiavel a J. P. Sartre, o tema das mãos sujas e dos corações puros foi sempre um tema dominante na História das ideias [políticas]. O diálogo de Antígona e de Creonte não deixou de prosseguir, sob uma forma ou outra, através do tempo". Nesse sentido, J. P. Sartre, em *As Mãos Sujas*, estabelece até uma distinção, no mínimo discutível, "a propósito do «conflito entre o intelectual idealista e o político» [. Segundo o Autor,] «enquanto o intelectual fica apegado à beleza e à pureza dos princípios tais como os sonhou, o político tem como

Uma vez que consideramos que o Sr. Ministro A é um homem intrinsecamente *bom*, devemos presumir que o seu *objectivo*, ao tomar ou deixar de tomar uma decisão política – traduzida, v. g., *numa forma de violência objectiva*[2263], *legal*[2264] *e moderada*[2265] – "foi sempre o de fazer o *bem*. Perguntem-lhe o que pensa sobre os usos aceitáveis de violência e ele dir-vos-á (…). *No entanto* (…) o que aprendemos nestes casos (…) é que os homens *bons* aceitam um pouco de *mal* como um elemento necessário no seu trabalho. Pode ser uma percentagem tão reduzida como cinco por cento. Mas cinco por cento de mal pode ser muito mal, mesmo que os noventa e cinco por cento restantes sejam muito bons. Eles conhecem os argumentos. Mas nas suas cabeças (…) consideram-nos *por resolver*. Têm um *lugar* para [a violência] nas suas mentes e não é um lugar inteiramente *negativo*. Consideram-no (…) um tributo *doloroso mas necessário* para a grande diversidade [das questões que têm de decidir]. Infelizmente, isso *não* constitui uma desculpa. Mas eu aventurar-me-ia a sugerir que constitui uma *explicação*"[2266].

II. Mas pode também suceder o seguinte: se para as pessoas que não governam, isso *não* constituir uma desculpa, e as explicações *não* vierem a ser aceites, então não valerá de muito às pessoas que governam lavarem "as mãos do passado, com o ar de não terem nada a ver com o desastre presente: este é também irrecusável obra sua. Por acção, por omissão, por impedirem os outros de agir"[2267]. Apresentar-se-ão, na melhor das hipóteses, "de mãos lavadas, o que é diferente de ter as mãos limpas"[2268]. Ora – da maneira como entendemos as coisas – *responsabilizar efectivamente alguém* não pode significar senão limpeza.

170.2. A memória

I. É necessário prestar a máxima atenção ao *problema do esquecimento*.

Em bom rigor, "a vítima *nunca* esquece. Pergunte (…) o que (…) lhe fizeram (…) e el[a] dir-lhe-á. O seu filho dir-lhe-á. O seu neto dir-lhe-á. Mas pergunte [ao agressor]…? (…) Se alguma vez soube, esqueceu. *Continuem com as vossas vidas!*, dizem-nos, *Continuem com as vossas vidas!* Esqueçam o que vos fizemos. *Amanhã é*

---

norma a eficiência, o seu fito é realizar a doutrina conforme as circunstâncias permitam (…). Não pode conservar as mãos imaculadas – suja-as no trabalho, suja-as nos interesses que necessariamente precisa de manipular»". Joaquim Vieira, *Marcello Caetano, in* Joaquim Vieira, Fotobiografias do Século XX, p. 181.

[2263] Cfr., *supra*, n.º 34.2.1.

[2264] Cfr., *supra*, n.º 34.2.2

[2265] Cfr., *supra*, n.º 34.2.3.

[2266] J. Le Carré, ob. cit., pp. 275 e 276.

[2267] Adriano Moreira, *O Novíssimo Príncipe*, p. 151.

[2268] *Idem, Ibidem*, p. 58.

outro dia! Mas não é (…) – *Amanhã* foi criado ontem (…). E também pelo dia *antes* de ontem. Ignorar a História é ignorar o lobo à porta"[2269].

II. Mas – como é evidente – não basta que a vítima *diga* que destruíram a sua vida e a da sua família. É necessário que cada pessoa, com mais ou menos engenho e arte, junte num "saco (…) toda a espécie de destroços" [2270], para efeitos de *rastreabilidade*, i. é, para o *cruzamento* das *informações* que constam da *memória do sistema político* – assim, p. ex., todas informações do domínio e acesso públicos relativas aos Srs. deputados que votaram a aprovação da lei X; ou todas as promessas eleitorais feitas pelo Sr. A, agora, o Sr. Ministro A, durante a última campanha eleitoral para a Assembleia da República – com as *informações inscritas nos diferentes suportes da memória de cada pessoa individualmente considerada*.

170.3. As justificações

I. Uma das dimensões da decisão política, prende-se com as suas consequências que provoca a curto, médio e longo prazo[2271].

Para as pessoas que governam, a maneira mais *conveniente* de colocar e resolver o problema das consequências nefastas das suas decisões, é convencer os que não governam que "o verdadeiro teste é o longo prazo. Nesse sentido, como observou o jornalista do séc. XIX, Walter Bagehot, não podemos avaliar as consequências de qualquer reforma até que a geração que a aprovou tenha desaparecido de cena"[2272].

É, em parte, por esta razão, que "os Governos podem estimular a procura pedindo dinheiro emprestado sobre a sua própria credibilidade e não há nada mais credível que um Governo. E quando chegar a hora de pagar, o Governo pode pedir mais [dinheiro] emprestado, passando assim constantemente as suas obrigações para gerações futuras que, afinal, não farão parte de nenhum longo prazo em que *nós* existamos. E o estranho é que se acha perfeitamente normal o Governo roubar à geração seguinte para comprar os votos da actual. [Trata-se], apenas [de um exemplo de como] construir uma promessa sobre outra num regresso infinito de responsabilidade transferida, de modo que ninguém fique realmente comprometido"[2273].

O que sucede, porém, é que essa tese foi definitivamente ultrapassada pela *aceleração* que caracteriza a pós-modernidade. Com efeito, qualquer pessoa pode hoje facilmente *constatar* e *avaliar as consequências de toda e qualquer decisão*, muito tempo antes da geração que a tomou ter realmente desaparecido.

[2269] J. Le Carré, ob. cit., pp. 299 e 300.
[2270] E. Zamiatine., ob.cit., p. 15.
[2271] Cfr., Kenneth Minogue, ob. cit., p. 84.
[2272] *Idem, Ibidem*.
[2273] Roger Scruton, ob. cit., pp. 37.

II. Uma das justificações avançadas para responsabilizar as pessoas que governam é a *vingança*. Todos aqueles que devotamente a invocam, como "párocos da revolução da vingança e castigo, passam o tempo a pesar culpa e retribuição"[2274]. Mas, de uma maneira geral, são muito poucos os fiéis que publicamente o confessam.

De resto, a esmagadora maioria da doutrina, não aceita que a vingança possa constituir uma justificação para responsabilizar os que, arrogando-se da qualidade de representantes do povo, utilizaram e utilizam o aparelho de poder do Estado para – pelo menos a título de *danos colaterais* –, desgraçarem a vida a alguns milhões de pessoas. Nesse sentido, Adriano Moreira[2275], p. ex., procura até demonstrar que a vingança não tem qualquer sentido: "o poder não pode ser nunca o instrumento da vingança e do recalcamento. Assim como a justiça da História não restitui um interesse nem evita um sofrimento, a fúria revolucionária não remedeia um só erro cometido no passado, nem apaga uma angústia vivida".

Aqui está uma maneira de ver as coisas, que não deixará de ser muito apreciada por todos os que prejudicam os interesse e/ou infligiram sofrimentos a terceiros.

III. Admitindo que é conforme à *natureza* de algumas pessoas – não nos interessa se muitas se poucas –, que os sentimentos de vingança estejam demasiado presentes *antes* – "o desgraçado esfomeado alberga sentimentos de vingança ao ver os ricos rodeados pelo seu servil séquito"[2276] – e *depois* – "acima de tudo, o inimigo deve ser destruído"[2277] –, daqueles *raros* momentos da História em que – durante uma *pequena* fracção de tempo – a janela de oportunidades para o ajuste de contas aparece *escancarada*, então é absolutamente fundamental indicar – em vez da *torpeza* da vingança – *justificações nobres*, quaisquer que elas sejam, *para conferir detalhadamente a factura.*

É o que depreendemos das palavras de Adriano Moreira[2278]: "nunca é demais lembrar que o poder se reduz a essa coisa rude e sem subtilezas que é a capacidade de obrigar os outros a cumprir. Na sua forma última traduz-se no aparato físico das armas, na brutalidade da imposição material, e, na hora da verdade, quem tem força impõe e depois explica. Nunca lhe faltarão doutrinadores e filósofos para inventar as justificações".

IV. Uma das justificações que não será certamente aceite pela generalidade das pessoas, é a da necessidade de usar "as armas da vingança e [do] castigo num dado

[2274] A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, p. 6
[2275] Adriano Moreira, *O Novíssimo Príncipe*, p. 184.
[2276] A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, p. 9.
[2277] *Idem, Ibidem*.
[2278] Adriano Moreira, *O Novíssimo Príncipe*, p. 105.

momento da luta"[2279]; concretamente no momento da guilhotina. É por isso mesmo, que todos "os revolucionários devem estar conscientes das limitações de tais armas. Não se devem iludir a si mesmos nem a outros"[2280], porque "é impossível fazer a revolução apenas com a guilhotina"[2281].

As identidades de projecto terão, portanto, de adoptar *uma* outra justificação, designadamente a do "lema de um futuro melhor"[2282] e, simultaneamente, manterem e/ou modificarem e/ou suprimirem, v. g., nos alicerces institucionais da forma de governo em vigor, o que for necessário e/ou conveniente para que uma tal justificação possa ser facilmente aceite pela maior parte das pessoas.

V. Nesse sentido podemos dizer: se hoje beneficiamos e somos prejudicados, respectivamente pelo valor acrescentado e subtraído pelas gerações que nos precederam, então também participamos, respectivamente no valor e no desvalor acrescentado para a nossa geração e para as que nos vão suceder.

Por isso mesmo, reconhecemos por *igual* a todas as pessoas como que os seguintes poderes-deveres*:*

– O de *interpelarem educadamente seja quem for*: minha Sra., ou meu caro Sr., em face das informações do domínio público, faça o favor de nos dizer em que é que se traduziu e/ou traduz a sua contribuição nos que nos diz respeito e aos que um dia virão;

– O de *participarem na escolha ou na selecção* dos que, não sendo indigentes, geraram e/ou geram pobreza; a nossa pobreza e a daqueles que estão para vir;

– O de *esclarecerem*: Tantos milhões de euros? O *vosso fracasso*, naquele tempo em que se arrogavam do direito de nos governar, *saiu-nos demasiado caro*. Temos de o pagar, não podemos perturbar os mercados. Claro está que *os Srs. serão os primeiros a pagar*. E com *tudo* o que têm, evidentemente. Mas isso só resolve *uma pequena parte do problema*. Bem vêem, mesmo que isto fosse apenas uma *questão de dinheiro*, *os Srs. não o teriam todo*; e

– O de *advertirem*: Por isso, *talvez* tenham de desaparecer. Ou *talvez* não[2283]. Mas *uma coisa é certa*: não vamos *correr o risco* de, um dia destes, poderem ter a vontade e/ou o interesse em regressarem aos lugares que já ocuparam e que tão mal desempenharam. *E os Srs. também não*. A multidão é composta por muitas pessoas que *não pensam como nós*. E algumas até consideram – imaginem o calibre destes neoliberais – que os Srs. nos saem muito mais baratos mortos do que vivos.

[2279] A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, p. 23.
[2280] *Idem, Ibidem*.
[2281] *Idem, Ibidem*, p. 22.
[2282] Adriano Moreira, *O Novíssimo Príncipe*, p. 105.
[2283] Cfr., *supra*, n.º 163, III.

Isto é responsabilidade política difusa.

171. A efectivação

A efectivação da responsabilidade política não pode fazer-se a *trouxe-mouxe*. A multidão não pode nem deve linchar e/ou vandalizar. Se recuarmos no tempo, designadamente à Idade Média, encontramos muitos exemplos de *jacqueries* que se saldaram, apenas, em enormes prejuízos *pessoais* e *patrimoniais*. Por isso mesmo, é impossível pactuar com a "justiça da rebelião popular, que vira tudo ao contrário e ajusta contas, numa [onda] colectiva de destruição[2284].

No que diz respeito, v. g., ao *património* – o conjunto de todos os direitos e obrigações avaliáveis em dinheiro de que uma pessoa é titular – é fundamental *impedir a pilhagem*; nomeadamente a pilhagem que tiver por objecto os bens dos que governaram e que, entretanto, tiverem sido responsabilizadas pelos efeitos negativos das decisões que tomaram. Nestes casos, "a riqueza não deve ser destruída, deve ser usada. Não interessa o que é, que forma toma ou que (…) aplicação permite. O que importa é arrancá-la de quem quer que a tenha na altura, para que toda a gente tenha acesso a ela"[2285].

Isto significa, em resumo, que a *efectivação* da responsabilidade política terá necessariamente de *obedecer* a um *sistema de regras de jogo* – o que nada tem ver com a definição de critérios *ad hoc* mais ou menos – e a maior parte das vezes *mais* do que menos – arbitrários[2286].

[2284] Em 1919, John Reed, *Dez Dias que Abalaram o Mundo*, 4.ª ed., Lisboa, 1981, p. 173, testemunha o procedimento a seguir : "Sábado, 10 de Novembro [de 1917.] «Cidadãos! O Comité Revolucionário Militar declara que não tolerará qualquer violação da ordem revolucionária[.] O roubo, o banditismo, os assaltos e as tentativas de chacina serão severamente punidos[.] Seguindo o exemplo da Comuna de Paris, o Comité destruirá sem piedade qualquer saqueador ou promotor de desordens»[.] A cidade estava sossegada. Nem um assalto, nem um roubo, nem sequer uma briga de bêbedos. De noite, patrulhas armadas percorriam as ruas silenciosas".

[2285] A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, p. 9.

[2286] Assim, p. ex., "pegas em brigadas bem treinadas e doutrinadas e, cada pessoa com o nariz adunco e os cabelos encrespados que encontras, contra a parede. Pelo meio, iria também algum cristão, mas, como dizia aquele bispo (…) por prudência, matem-nos todos. Depois Deus reconhecerá os seus". U. Eco, *O Cemitério de Praga*, p. 535.

171.1. A responsabilidade política do passado

171.1.1. A necessidade de julgamento

I. Não podemos dizer, como Saint-Just[2287], "apressai-vos a julgar o rei, pois não há cidadão que não tenha sobre ele o direito que Brutus tinha sobre César". Nem, como afirma A. Bonanno[2288], que é preferível – espante-se! – a mutilação.

Não há – como é evidente e não carece de prova – nem pode haver – em razão da mesma evidência – direitos subjectivos de qualquer dessas naturezas.

Mas isso não significa – de modo nenhum –, que não seja absolutamente necessário julgar, quanto antes, todos os que governaram a III República, para que a morte natural não se encarregue de os subtrair a um juízo de valor ou de desvalor acerca das decisões que tomaram, e os mecanismos da transmissão dos bens, por via sucessória[2289], venham dificultar a respectiva recuperação.

II. De resto, a História tem demonstrado, senão a superioridade, pelo menos o *bom senso* – aquilo que se encontra tão bem distribuído que, mesmo aqueles que não o possuem, não se queixam da sua falta[2290] – de optar pelo julgamento.

Neste aspecto, a Revolução Francesa e a Revolução Russa, trataram de forma muito diferente o problema da responsabilidade, respectivamente do Rei Luís XVI e do Czar Nicolau II. A primeira julgou-o, condenou-o e executou-o publicamente e à luz do dia[2291]; a segunda assassinou-o numa cave, às escondidas e durante a noite.

[2287] Saint-Just, *Sobre o Julgamento de Luís XVI, Discurso proferido na Convenção a 13 de Setembro de 1792, in* Saint-Just, ob. cit., p. 41. Lopes D´Oliveira, ob. cit., pp. 880 e 881, escreve a propósito: "Nunca ninguém podia ter previsto um tão extraordinário discurso, um tal espectáculo na Convenção! Primeiro lançava o ex-Rei fora da Humanidade; depois, proclamava o direito de qualquer cidadão o assassinar; por fim, denunciava como traidores, não só [os] que o absolvessem, mas ainda aqueles que manifestassem por ele piedade (…). Robespierre guardou silêncio; e Marat, ele próprio, estava varado de espanto (…). Mas do fundo das tribunas o assombro rompeu em aplausos".

[2288] Nesse sentido, A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, p. 5, pergunta: "porque [o] alvejaram (…) nas pernas? Não teria sido melhor alvejarem-no na boca (…), com pedaços de cérebro esguichados através dos olhos (…)?". É o próprio Autor, *Ibidem*, quem dá a resposta: Não. "Teria sido mais pesado, vingativo e sombrio. Estropiar uma besta daquelas pode ter um lado mais profundo, mais significativo, que vai para além da vingança, de o punir pela sua responsabilidade (…). Estropiá-lo obriga-o a coxear, fá-lo lembrar-se".

[2289] Cfr., arts. 2024.º e ss do CC.

[2290] Cfr., René Descartes, *O Discurso do Método*, Mira Sintra-Mem Martins, 1977, p. 19.

[2291] Acerca do julgamento de Luís XVI, transcrevemos as seguintes passagens de Lopes D´Oliveira, ob. cit., pp. 875 e ss: "A Comissão encarregada de examinar os papéis que a Comuna tinha apreendido nas Tulherias redigira o seu relatório, que constituiria o primeiro acto do processo [p. 875]. Quando se entrou

na ordem do dia[, da] sessão de 14 de Janeiro (…), tratou-se das formas que a convenção ia seguir para o julgamento. Quais as perguntas e a ordem em que seriam feitas? [p. 973]. A Convenção (…) adoptou a fórmula de Fonfrède: (…) *Luís Capeto é culpado de conspiração contra a liberdade da nação e de atentado contra a segurança geral do Estado?* (…) *A sentença, qualquer que seja, será sujeita á sanção do povo?* (…) *Que pena lhe será infligida?* [p. 974]. No dia 15 de Janeiro de 1793 a Convenção começou por decidir: (…) 1) que cada um dos seus membros pronunciaria o seu voto na tribuna; 2) que os votos poderiam ser motivados, e seriam escritos e assinados; 3) que os ausentes sem causa seriam censurados, mas aqueles que entrassem podiam pronunciar-se mesmo depois da chamada geral. Os deputados [à] Convenção eram 749. Estavam ausentes 20 por comissão da Assembleia, 8 justificaram a sua falta por doença. Presentes 721. O primeiro quesito era assim formulado: – *Luís Capeto, que foi rei dos Franceses, é culpado de conspiração e de atentado contra a segurança geral do Estado?* Nem um só dos deputados presentes respondeu: – *não*. Todos os 721 presentes votaram afirmativamente; embora 37, declarando-se como os outros pela culpabilidade, se declarassem incompetentes para pronunciar uma sentença[,] para ser juízes (…). Declarado pelo presidente este resultado do escrutínio, passou-se ao segundo quesito – o da apelação para o povo. Escusaram-se a votar 5 deputados, 11 dão a sua opinião com diferentes condições, 281 votam pela apelação para o povo, e 423 rejeitam-na. E o presidente declara, em nome da Convenção, que *o julgamentode Luís Capeto não será enviado à ratificação do povo* [p. 975]. No dia seguinte, 16 de Janeiro (…) a votação começou já noite fechada. Os três defensores de Luís XVI ocupavam uma tribuna que lhes era reservada. Só às oito horas da noite do dia 17 a votação terminou. Começava a fazer-se o apuramento do escrutínio, quando o Ministro dos Negócios Estrangeiros pediu a a palavra para comunicar uma carta de D´Ocariz, cônsul de Espanha (…). Danton, (…) manifesta-se contrário a essa comunicação (…) – «Admiro-me da audácia duma potência que pretende influir nas nossas deliberações… (…). Não reconhecem a República, e querem ditar-lhe leis, estabelecer condições, intrometer-se nos seus julgamentos!» [p. 978]. E a carta nem foi lida (…). Até que Vergniaud, que presidia disse: – *[«]Eu declaro, em nome da Convenção, que a pena que ela pronuncia contra Luís Capeto é a morte»*. A Convenção era composta de 749 membros; 15 estavam ausentes em comissão, 7 por doença e 1 sem causa, 5 recusaram votar. Dos 721 restantes, 361 votaram pela morte sem condição; 46 pela morte, com suspensão de pena, como condição inseparável do seu voto; 26 pela morte, mas exprimindo o desejo de que a questão da suspensão fosse examinada pela assembleia (…); 286 pela detenção ou proscrição, 2 pelos trabalhos forçados. Proclamada a sentença de morte, os três defensores do condenado pediram para ser ouvidos. Admitidos, Desèze leu [uma] carta de Luís XVI [p. 979]. Repelida a apelação do condenado para o povo soberano, fez-se o encerramento [da sessão], ficando marcada para a sessão seguinte a questão da suspensão da pena. (…). A sessão do dia 18 de Janeiro, começou por uma rectificação de escrutínio, que só resultou num aumento de 26 no número de votos pela pena de morte, declarando todos os que haviam seguido a fórmula de Mailhe, e ele próprio, que primeiro votara, que não devia considerar-se mais o seu desejo expresso sobre a suspensão. Taillen abordou a ordem do dia, pedindo que a questão da suspensão fosse resolvida imediatamente[981]. Mas (…) a deliberação da ordem do dia [ficou] para a sessão seguinte (…). Na realidade era tarde (…). Às dez e meia da noite, Treillard, que presidia, encerrou a sessão [p. 983]. A sessão abriu no dia 19 (…) pelas nove horas da manhã. [p. 984]. Leu-se na tribuna a tradução em francês de um discurso de Tomás Paine [que] terminava: [p. 985] «Se eu pudesse falar a língua francesa, desceria à vossa barra, e, em nome de todos os meus irmãos da América, apresentar-vos-ia uma petição para suspenderdes a pena». O pensamento [de] Paine, membro da Convenção e um dos grandes fundadores da república da América do Norte, era que Luís XVI nela se asilasse e ali vivesse sob a sua salvaguarda. Um discurso de Barère encerrou o debate, e foi contra a suspensão. Abandonaram a sua posição mesmo alguns daqueles a quem havia sempre repugnado a pena de morte e contra ela se tinham manifestado no curso do processo: por trezentos e oitenta votos contra trezentos e dez foi rejeitada a suspensão. Tendo regulado as formalidades e encarregado o Conselho executivo de realizar a execução de Luís Capeto, a Convenção levantou a sessão em 20 de Janeiro, às três horas da manhã. A notificação foi feita nesse dia ao condenado às duas horas da tarde. A Convenção permitiu que ele se despedisse da família e que um sacerdote da sua escolha lhe prestasse assistência religiosa. Santerre fez um grande aparato militar para o conduzir ao local [para] onde

III. O julgamento é, portanto, *imprescindível*. Por todas as razões e por mais duas:

– Para *reprimir*, porque o actual estádio da civilização assim o obriga; e

– Para *prevenir*, porque é necessário e conveniente, v. g., registar para memória futura, as palavras, as emoções e as expressões das pessoas – dos inocentes condenados à "invalidação social"[2292], e, evidentemente, dos que os condenaram – sem julgamento – a essa irrelevância. Dito de outro modo, a *publicidade da repressão* assegurará para o futuro, a prossecução dos fins da prevenção geral e especial.

171.1.2. A interpretação dos factos e da lei

I. A maneira mais *simples* e *errada* de *institucionalizar* o direito da multidão a pronunciar-se sobre *a responsabilidade política das pessoas que governaram* é – parece-nos – a aprovação de leis novas que modifiquem *retroactivamente* as regras do jogo em vigor para a *responsabilidade política difusa*.

Esta forma de encarar e resolver o problema, não afasta a objecção de que os fins *nem sempre* justificam os meios. O recurso a leis novas que, para o efeito, teriam de ter necessariamente carácter *retroactivo*, não deixaria de quebrar, de alguma maneira, os *princípios da segurança e da confiança jurídicas*[2293] – mesmo que, por mera hipótese académica, não envolvessem os domínios do Direito Penal (cfr., art.º 29.º, n.º 1 a n.º 4); da restrição de direitos, liberdades e garantias (cfr., art.º 18.º, n.º 3); e do Direito Fiscal (cfr., art.º 103.º, n.º 3) –, o que, certamente, causaria uma perturbação intuitiva na generalidade das pessoas[2294]. Uma convicção, que nos chega e sobra para prescindirmos dessa solução, sem termos de recorrer a outros argumentos técnico-jurídicos[2295].

II. Assim, temos como preferível a utilização de outro meio: o da Justiça estadual, técnico-jurídica, judicial[2296]. Nesse sentido, a responsabilização das pessoas que *governaram*, em razão das consequências positivas e negativas das suas *decisões do passado*, deverá antes realizar-se por *via interpretativa*; i. é, através não só da determinação do alcance e do sentido dos *factos*, mas também das *leis então em vigor*,

---

fora transportada a guilhotina, a antiga praça Luís XV, em frente das Tulherias. Pouco depois das dez horas de dia 21 apeava-se nessa praça. Antes das 11h deixou de existir" [p. 986].

[2292] Cfr., *supra*, n.º 132.1.1.

[2293] Cfr., Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 259 e ss.

[2294] Cfr., *supra*, n.º 129, IV.

[2295] Cfr., Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, pp. 261 e ss.

[2296] Cfr., A. M. Bonanno, *Algumas notas sobre Sacco e Vanzetti*, *in* Vários, Solidariedade Revolucionária, p. 19.

em matéria de responsabilidade *civil*, *disciplinar*, *financeira* e *criminal*. Em todos estes domínios – nuns mais do que noutros – podemos chegar facilmente a resultados que *desafiam a imaginação*, não tendo de adoptar para o efeito, senão a *concepção moderna da interpretação da lei*, a *pré-compreensão jurídica* e o *uso manipulado da língua de uma forma sistemática*[2297].

Dito de outra maneira: não se trata, v. g., de "*civilizar*" e/ou de *criminalizar* a responsabilidade política; trata-se sim de procurar *bem*, para poder encontrar *melhor*, os *factos* que possam ser subsumidos à previsão normativa de outras espécies de responsabilidade, que já se *encontrassem* previstas e sancionadas pela lei à data da tomada das decisões e/ou das consequências negativas que elas, no todo e/ou em parte provocaram.

171.1.3. A condenação e a execução

Isto significa, em resumo, que o julgamento dos que governaram – e, se for o caso, a decisão que os condene e a respectiva execução –, não terão *directamente* que ver com a denominada responsabilidade política difusa, mas sim – e inequivocamente – com outra ou outras espécies de responsabilidade já previstas e sancionadas pela lei

171.2. A responsabilidade política no futuro

I. Admitindo que a aceitação *generalizada* da guilhotina para o *passado*, conduzirá à sua institucionalização para o *futuro*[2298], o problema passa a ser o de determinar *como* é que a multidão poderá e deverá – *nos domínios da responsabilidade política difusa – prevenir* as consequências negativas das decisões que vierem a ser tomadas pelas pessoas que governam e, sendo caso disso, *reprimir* essas pessoas.

II. Recordemos a força das ideias[2299]. No modelo "do tempo histórico (…) desenvolvido na Idade das Luzes, (…) está patente a ideia, oriunda da providência cristã, que o bem pode ser extraído do mal. Os vícios do egoísmo humano contribuem para a paz e para a prosperidade colectiva: este é o axioma fundamental da Ciência Económica incorporada na razão das Luzes[2300].

Trata-se de uma ideia que, em si mesma considerada – *em abstracto* – contém um potencial de expansão extraordinário. Por isso mesmo, é necessário tê-la sempre presente em Política, especialmente nos domínios da responsabilidade política. Não obstante, como não devemos ignorar a contribuição desses dois sistemas sociais na

[2297] Cfr., *supra*, respectivamente n.º 33.2.2.; 33.3 e 33.4.
[2298] Cfr., A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, p. 24.
[2299] Cfr., *supra*, n.º 128.
[2300] Jacques Rancière, ob. cit., *in* Rodrigo Silva e Leonor Nazaré (Organiz), ob. cit, p. 82.

formulação *em concreto* dessa ideia, vamos antes afirmar: "aconteça o que acontecer, os [responsáveis] devem «pagar» pelos seus erros (…). «Carregaremos» a ética cristã do pecado, julgamento e correcção para a revolução. Assim como os conceitos de «dívida» e «pagamento», claramente de origens mercantis"[2301].

– *Mas, como pagar?*

III. Bertolt Brecht[2302], p. ex., propõe que os homens bons que praticam o mal paguem com a vida:

"«Avança: / ouvimos dizer que és um homem bom. / Não te deixas comprar, / mas o raio que incendeia a casa, também não pode ser comprado. / Manténs a tua palavra. / Mas que palavra disseste? / És honesto, dás a tua opinião. / Mas que opinião? / És corajoso. / Mas contra quem? / És sábio. / Mas para quem? / Não tens em conta os teus interesses pessoais. / Que interesses consideras, então? / És um bom amigo. / Mas serás também um bom amigo da gente boa? / Agora, escuta: / sabemos que és nosso inimigo. / Por isso vamos encostar-te ao paredão. / Mas tendo em conta os teus méritos e boas qualidades / vamos encostar-te a um bom paredão / e matar-te com uma boa bala de uma boa espingarda / e enterrar-te com uma boa pá na boa terra»".

Na verdade, temos de reconhecer que não está escrito *pela* Natureza que as soluções já ensaiadas para resolver os problemas do passado, não possam voltar a ser postas em prática para resolver os problemas do presente e do futuro.

Em todo o caso, esta solução – ainda que proferida por um Tribunal – já não se coaduna com o nosso actual estádio de civilização. Em decorrência, os que vierem a governar poderão estar descansados: "apostar a vida no jogo da política permaneceu uma opção com risco de morte até ao início do séc. XVIII, a partir do qual apenas o melodrama da revolução renovou o risco de morte e prisão. Os políticos das democracias liberais modernas esperam, com confiança, morrer na cama. No mundo moderno só os despotismos recorrem ao pelotão de fuzilamento ou à forca"[2303]. Na pós-modernidade, não há razões para termos de retroceder nesta matéria.

De resto, N. Maquiavel[2304] – embora noutro contexto – levanta uma objecção à *solução morte*, que faz todo o sentido nos domínios da responsabilidade política, sobretudo *sempre* que estão em causa *grandes números* – e nos nossos dias, o número dos responsáveis é *relativamente* grande. Assim, quanto mais não fosse por esta razão, é

[2301] A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, p. 23.

[2302] Bertolt Brecht, *Perguntas a Um Homem Bom*, *apud* Slavoj Zizek, *Violência*, p. 41.

[2303] Kenneth Minogue, ob. cit., p. 49.

[2304] Nas palavras de N. Maquiavel, ob. cit., p. 29, "para se conservar a posse da conquista, surgem dificuldades infinitas (…). Não bastará extinguir o sangue real, porque haverá sempre senhores que chefiarão novas mudanças, e, como não será possível (…) exterminar todos (…), na primeira oportunidade perdem-se os Estados conquistados".

preciso reconhecer que não só não é possível condenar à pena de morte todos os responsáveis, como seria de todo o inconveniente fazê-lo se, por mera hipótese académica, tal coisa fosse possível.

IV. É necessário – mais uma vez e sempre – procurar estabelecer *o quadro* em que os problemas podem e devem ser *equacionados* e *resolvidos*. No que especialmente diz respeito ao *quadro da responsabilidade política para futuro*, porém, parece-nos, que não devemos senão *começar* e *acabar* com *algumas* considerações acerca da respectiva *delimitação negativa* e *positiva*.

– J. Almada Negreiros, sem se referir propriamente ao problema que aqui discutimos, acaba por contribuir indirectamente para a respectiva solução, na medida em que nos permite afastar outras soluções, digamos "fora de moda"[2305]. Nesse sentido, para estabelecer *negativamente* o quadro em que podemos e devemos *equacionar* a questão da *violência inerente à responsabilidade política*, é necessário pôr de parte as formas de violência tradicionais e, em muitos casos, até arcaicas da primeira modernidade. Acerca de muitas dessas formas, pode dizer-se o mesmo que já foi dito anteriormente, sobre a violência do poder monárquico e das vantagens comparativas da utilização de outros meios, que a evolução social tornou possíveis[2306].

– Quanto à *delimitação positiva*, pensamos que a respectiva definição não poderá deixar de reflectir um qualquer tipo de correspondência, designadamente entre:

> – A magnitude dos prejuízos causados pela decisão;
>
> – O grau de responsabilidade na tomada da decisão, bem como a natureza, a espécie e o grau de violência a ser exercida sobre o responsável – uma ideia que é, de certo modo, análoga à da utilização dos graus de legitimidade como critério para a atribuição do poder de tomar decisões políticas[2307] –; e
>
> – O conhecimento das pessoas individualmente consideradas.

V. Vejamos, a título meramente exemplificativo e tendo em atenção, apenas, a necessidade de ter sempre presente neste domínio as pessoas individualmente consideradas, a natureza de *uma* dessas formas de violência no seu grau *máximo*.

O maior receio que um jovem pai pode sentir num parque infantil, é que os filhos desapareçam. Mas, claro está, não é nesta espécie de receio que estamos a pensar.

[2305] Assim: "põe de parte a guilhotina, / dá férias ao garrote! / Não dês língua aos teus canhões, / nem ecos às pistolas, / nem vozes às espingardas! / – São coisas fora de moda!". J. Almada Negreiros, *A Cena do Ódio*.

[2306] Cfr., *supra*, n.º 91.1, II e III.

[2307] Cfr., *supra*, n.º 60.

Se o Sr. A não tiver filhos menores ou netos, não será esse o maior receio que pode experimentar num parque infantil onde, em princípio, não terá sequer motivos *legítimos* para se encontrar – sem prejuízo de todos *nós* termos, precisamente por essa razão, motivos *legítimos* para o *vigiar*.

Dito de outro modo – como que a enunciar *o* princípio que é preciso seguir nesta matéria –, convém-nos conhecer o máximo a respeito do Sr. A, antes de entrarmos em contacto directo com ele[2308]. Pois bem, o que alguns Autores procuram demonstrar é a *absoluta* necessidade do conhecimento *profundo* de cada pessoa; do seu *íntimo*[2309].

Nesse sentido, a ideia de George Orwell[2310], que tanto tem a ver com a *repressão* como com a *prevenção* – porque não só não afasta a necessidade da aplicação de penas *à medida* de cada pessoa individualmente considerada, como procura demonstrar que a melhor forma de *prevenir* está precisamente na susceptibilidade da aplicação das penas *à medida* de cada um – deverá ser considerada com a máxima atenção.

172. Conclusão do Capítulo IV

Tendo em atenção o que escrevemos ao longo deste Cap. IV, podemos agora confirmar a *segunda hipótese de partida da tese*, ou seja – como então escrevemos[2311] –, "que o sistema político da Sociedade pós-moderna dispõe de estruturas (…) designadamente das novas TIC (…) –, que podem e devem ser utilizadas pelas pessoas que governam e pelas pessoas que não governam para – pacificamente – procederem à modificação *pontual* de alguns dos alicerces institucionais da forma de governo em vigor, com o objectivo final de edificarem, progressiva mas rapidamente, uma forma de governo mais democrática e, sobretudo, responsável.

[2308] José Saramago, ob. cit., p. 205.

[2309] Cfr., *supra*, n.º 23, III.

[2310] George Orwell, *Mil Novecentos e Oitenta e Quatro*, pp. 284 e 285, escreve a propósito: "Perguntaste-me uma vez (…) o que havia na Sala 101. Afirmei-te que já sabias a resposta. Toda a gente sabe. O que há na Sala 101 é o pior do mundo. (…) O pior do mundo (…), varia de indivíduo para indivíduo. Umas vezes é ser sepultado vivo, outras a morte pelo fogo, ou por afogamento, ou empalamento, ou milhentas outras formas de morte. Há casos em que é uma coisa perfeitamente comezinha (…). No teu caso (…) acontece que a pior coisa do mundo são as ratazanas (…). Só por si (…), a dor nem sempre basta. Há ocasiões em que os seres humanos resistem à dor até morrer. Mas para toda a gente existe qualquer coisa intolerável, qualquer coisa que não pode de modo algum enfrentar. Não se trata de coragem ou cobardia. Se se vai a cair por um precipício, não é cobardia deitar mão a uma corda. Se se esteve demasiado tempo debaixo de água, não é cobardia encher os pulmões de ar. Simplesmente um instinto indestrutível. O mesmo acontece com as ratazanas. Para ti, elas são intoleráveis. São uma forma de pressão a que não conseguirias resistir, mesmo que quisesses. Farás quanto te seja pedido".

[2311] Cfr., *supra*, n.º 2.

Na verdade, para que pessoas possam atingir esses objectivos – instrumentais e final – é preciso reconhecer que o sistema político da Sociedade pós-moderna não possui, apenas, estruturas ou meios *reais* e/ou *potenciais*.

II. De entre os vários elementos que, na realidade e/ou apenas em potência, compõem o modelo, é absolutamente necessário destacar os seguintes:

– *As ideias teorizáveis e concretizáveis*[2312];

– *Os conceitos de reenquadramento, designadamente o de multidão*[2313];

– Uma identidade de projecto[2314];

– Um sistema de valores essenciais[2315];

– Os meios que podem e/ou devem ser utilizados para, de acordo com a estratégia adoptada, procurar atingir os fins imediatos e mediatos do modelo – o Estado; o Direito; um novo modelo de partido[2316]; e um *software* específico[2317];

– As estratégias conformes às regras de jogo em vigor no EDD[2318], susceptíveis de poderem enquadrar a utilização dos meios tácticos necessários e/ou convenientes para atingir os fins propostos;

– Uma definição de objectivos realistas[2319] imediatos[2320] e mediatos[2321]; e

– A susceptibilidade de, numa perspectiva teórica, e eventualmente prática, a multidão poder vir a tomar decisões políticas que, na prossecução dos objectivos imediatos do *controlo* ou *vigilância* [2322] e da *responsabilidade política* – da responsabilidade política *em geral*[2323] e *em especial*[2324], pelos *efeitos* das *decisões políticas* tomadas no *passado*[2325] e a tomar no *futuro*[2326] –, contribuam decisivamente

[2312] Cfr., *supra*, n.º 129.
[2313] Cfr., *supra*, n.º 130 e 131.
[2314] Cfr., *supra*, n.º 135.3.
[2315] Cfr., *supra*, n.º 137 e ss.
[2316] Cfr., *supra*, n.º 151.
[2317] Cfr., *supra*, n.º 154.
[2318] Cfr., *supra*, n.º 147.
[2319] Cfr., *supra*, n.º 144.
[2320] Cfr., *supra*, n.º 143.
[2321] Cfr., *supra*, n.º 142.
[2322] Cfr., *supra*, n.º 162.
[2323] Cfr., *supra*, n.º 164 e ss.
[2324] Cfr., *supra*, n.º 169 e 170.
[2325] Cfr., *supra*, n.º 171.1.
[2326] Cfr., *supra*, n.º 171.2.

para atingir o fim último de uma forma de governo mais democrática, pacífica e responsável[2327].

[2327] Cfr., *supra*, n.º 142.

Conclusões da Tese

Importa agora, proceder a uma síntese das conclusões da tese.

1.ª Conclusão: O Estado não é senão um meio; concretamente a estrutura de natureza política, técnica e territorial de um grande conjunto de pessoas, concebida para ser utilizada na luta pela segurança, pela justiça e o pelo bem-estar, por um dos seus pequenos grupos que, uma vez investido nos poderes atribuídos aos respectivos órgãos e de acordo com as normas do Direito constituído, toma e executa de forma articulada um sem número de decisões governativas, legislativas, administrativas e jurisdicionais, que lhe são imputáveis como se de uma pessoa se tratasse.

2.ª Conclusão: A forma de governo em vigor é o modo como a minoria das pessoas que governam, seleccionam, organizam e articulam – como alicerces institucionais ou regras do jogo (estratégia) – os vários elementos das estruturas do sistema político (os meios tácticos ou operacionais), de modo a – competindo pacificamente entre si – tentarem entrar nos órgãos do aparelho de poder do Estado, *maxime* no órgão "Governo político-administrativo" e, uma vez aí, com um maior controlo sobre a produção, a interpretação e a aplicação do Direito, e a recolha e a utilização da informação, mais facilmente conhecerem, prevenirem e sancionarem as acções e as omissões imputáveis às minorias concorrentes e à maioria das pessoas que não governam, recorrendo para o efeito, designadamente à desorganização daquelas e desta, através da decisão de praticar ou de não praticar actos de natureza política, legislativa, administrativa e jurisdicional (objectivos). Ou, dito de uma maneira mais simples: as pessoas que governam seleccionam, organizam e articulam os vários elementos das estruturas do sistema político (meios tácticos), configurando-os como os alicerces institucionais ou as regras do jogo (estratégia) de acesso ao aparelho de poder do Estado, para, uma vez aí, poderem decidir praticar ou não praticar os actos que disciplinam as suas relações recíprocas e as que mantém com a maioria das pessoas que não governa (objectivos).

3.ª Conclusão: Em sentido técnico, o sistema político não está a atravessar nenhuma crise que possa ser imputável à sua forma de governo. Com efeito, não se vislumbra qualquer mudança brusca no sentido em que progridem os seus alicerces institucionais; especialmente os de natureza democrática representativa. Pelo contrário. O curso da História parece demonstrar que as pessoas que governam, designadamente a partir das sedes de poder do partido-cartel, vão continuar a trilhar esse caminho, até para poderem garantir, em última análise, a sua própria sobrevivência física. Assim e em

resumo, não nos parece conforme à natureza das coisas contrariar, em absoluto, a forma de governo em vigor, assente nos alicerces institucionais da democracia representativa e nalguns enclaves participativos. Temos como necessária e conveniente, v. g., a inevitabilidade e até a virtude de uma democracia ditada por intermédio de um *Estado-de-partidos*, mas não – de modo nenhum –, nos termos em que hoje se traduz a responsabilidade política dos que governam.

4.ª Conclusão: Em face do elevado número dos preceitos constitucionais que, dando cumprimento ao disposto no art.º 2.º, prevêem o aprofundamento da democracia participativa, poderíamos ser levados a pensar que isso corresponde à demonstração inequívoca de que a forma de governo do nosso sistema político, embora de feição essencialmente representativa, tem também, na prática, uma faceta material ou substancial. Essa ideia, porém, não corresponde à realidade. Tomemos, como exemplo, a chamada participação na função legislativa. A simples participação dos trabalhadores na elaboração da legislação que lhes diga respeito, não altera, nem de Direito nem de facto, a circunstância de que não são eles quem acaba por decidir. De resto, facilmente se compreende que se assim não fosse, os que governam não teriam permitido essa espécie de democracia; no fundo, é esta a democracia participativa que lhes convém. Por isso temos de concluir, que o denominador comum aos modelos de democracia participativa "analógica" e da designada democracia electrónica híbrida é o seguinte: as pessoas que não governam têm que ser constantemente informadas e convencidas das razões porque devem continuar a colaborar com as que governam, nos precisos temos que estas definem e sem pretenderem tomar decisões.

5.º Conclusão: No que respeita à generalidade das propostas teóricas que visam a implementação de modelos de democracia directa abrangente e imediatamente no plano do Estado, concluímos que todos eles – ainda que pudessem contar com as mais avançadas TIC – são, por diversos motivos – v. g., políticos e técnicos –, de execução absolutamente utópica. Assim, em razão da natureza das coisas, refutamos a possibilidade da implementação ou da concretização de procedimentos de democracia directa generalizada através de meios tradicionais e/ou electrónicos, de forma consentida e imediata, no plano ou no nível do Estado.

8.ª Conclusão: O modelo que propomos está construído e articulado por objectivos, estratégias, meios tácticos e decisões, de modo que, as pessoas que governam e que não governam tenham, em conjunto, a faculdade de determinarem, avaliarem e, sobretudo, suportarem pessoalmente, as consequências dos actos que v. g., são formal e substancialmente praticados pelos primeiros.

9.ª Conclusão: Nesse sentido, a multidão terá de utilizar – certamente muitas vezes no limite da determinação do alcance e do sentido da lei – as regras de jogo que, de momento, estão definidas para os alicerces institucionais da forma de governo em vigor. Designadamente:

1. As normas que disciplinam a participação política: porque só uma nova concepção de participação política poderá constituir a génese da mudança;

2. As regras que garantem o pluralismo na representação político-partidária: porque só uma nova espécie de partido pode constituir o meio, o instrumento, o veículo da referida mudança;

3. As normas que disciplinam o mandato partidário: porque o vínculo estabelecido entre quem governa e quem não governa tem que se assentar numa nova interpretação dessas normas, diferente da interpretação que delas fazem as pessoas que governam através dos partidos representativos da primeira modernidade; e

4. As regras que regulam a responsabilidade política: porque só uma ligação indissolúvel entre aqueles que governam e os efeitos das decisões que tomaram, ou que não tomaram podendo ou devendo ter tomado, pode constituir a garantia de que, para o futuro, os que governam colocam o melhor do seu engenho e arte, não só ao seu próprio serviço, mas também ao serviço da vontade e/ou do interesse de todos.

10.ª Conclusão: A implementação e o funcionamento do modelo que projectámos têm que desenvolver-se, de forma articulada, em três planos ou níveis – o da Sociedade, o do partido e o do Estado – da maneira que a seguir sintetizamos:

1. As pessoas que não governam, no plano da Sociedade, constituem um novo modelo de partido;

2. O partido acede ao plano ou no nível do aparelho de poder do Estado, em razão dos resultados eleitorais;

3. Uma vez no plano do Estado, o partido transmite à multidão, por intermédio dos meios tradicionais e modernos – em especial a rede *Internet* – todos os dados e informações a que, necessariamente, tem que ter acesso;

4. A multidão toma conhecimento desses dados e informações e, de seguida, utiliza os meios tradicionais e modernos – especialmente a rede *Internet* –, para transmitir os seus *inputs*, concretamente as suas decisões políticas reactivas sob a forma de voto electrónico, para o plano do partido;

5. O partido – o núncio – transmite esses inputs – exactamente como os recebeu da multidão – para o plano do aparelho de poder do Estado, em duas fases;

5. 1. Numa primeira fase, para o órgão Assembleia da República; e

5. 2. Numa segunda fase, para esse e para outros órgãos do Estado, *maxime* para o "Governo político-administrativo". É precisamente nesta segunda fase que a multidão

poderá decidir, através dos Tribunais, v. g., acerca da responsabilidade das pessoas que governam.

6. Em qualquer destas fases, os *outputs* ou decisões políticas do Estado, incorporando necessária e directamente os *inputs* da multidão, são enviados para o plano da Sociedade, fechando o anel de retroacção.

11ª. Conclusão. Nos domínios da responsabilidade política é necessário distinguir entre a responsabilidade pelos efeitos das decisões políticas do passado e para o futuro.

1. A responsabilização pelos efeitos das decisões políticas do passado deverá ser equacionada e resolvida, com recurso às normas em vigor, que disciplinam a responsabilidade civil, criminal e disciplinar;

2. A responsabilização pelos efeitos das decisões políticas para o futuro está ainda dependente da redefinição dos termos da responsabilidade política em sentido próprio.

12.ª Conclusão: As armas não têm que ser utilizadas. Na maior parte dos casos, basta exibi-las. Nesse sentido, o equilíbrio do medo entre as pessoas individualmente consideradas, permitirá constituir a base de uma coexistência pacífica entre os que governam e os que não governam. O desequilíbrio do medo a favor de algum ou alguns grupos de pessoas, independentemente da respectiva qualidade de governante e/ou governado, desencadeará certamente da sua parte – porque a história da natureza humana assim o tem demonstrado – um terror totalitário com características pós-modernas e, portanto, de uma amplitude sem paralelo no passado.

Bibliografia

1. Bibliografia directa

1.1. Monografias

– Alves, André Azevedo; Moreira, José Manuel, *Cidadania Digital e Democratização Electrónica*, Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto, 2004.

– Alves, Maria da Piedade, *Metodologia Científica*, Escolar Editora, Lisboa, 2012.

– Amaral, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, (3.ª ed.), 5.ª reimp. da ed. de Novembro de 2006, com a Colab. de Luís Fábrica, Carla Amado Gomes e Jorge Pereira da Silva, Edições Almedina, Coimbra, 2010.

– Amaral, Maria Lúcia, *A Forma da República. Uma Introdução ao Estudo do Direito Constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005.

– Anónimo, *Questões de organização. 31 Teses Insurreccionalistas*, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2007.

– Aranha, Ana; Ademar, Carlos, *No Limite da Dor. A Tortura nas Prisões da PIDE*, Pref. Irene Flunser Pimentel, Pósfácio Mário de Carvalho, Edições Parsifal, Lisboa, 2014.

– Arblaster, Anthony, *A Democracia*, 3.ª ed., Trad. José Espadeiro Martins, Publicações Europa-América, n.º 315 da Colecção Estudos e Documentos, Publicações Europa-América, Mem Martins, 2004.

– Arendt, Hannah, *Responsabilidade e Juízo*, Trad. Miguel Serras Lopes, Publicações Dom Quixote, Lisboa, 2007.

– Aristóteles, *A Constituição dos Atenienses*, 2.ª ed., Introdução, Trad. do original grego e notas Delfim Ferreira Leão, FCG, Lisboa, 2009.

– Ascensão, José de Oliveira, *O Direito. Introdução e Teoria Geral. Uma Perspectiva Luso-Brasileira*, 7.ª ed. revista, Livraria Almedina, Coimbra, 1993.

– Associação Internacional dos Trabalhadores, Secção Portuguesa, *Estatutos da Associação Internacional dos Trabalhadores*, *in* Estatutos da Associação Internacional

dos Trabalhadores e Declaração de Princípios da AIT - Secção Portuguesa, s. e., Lisboa, s. d.

– Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação (APDSI), *O Desenvolvimento da Democracia Electrónica em Portugal*, s. e. , s. l., 2008.

————— *Glossário da Sociedade da Informação, Versão 2007*, s. e., s. l., 2007.

– Barreiros, José Jorge, *Democracia, Comunicação e Media*, Editora Mundos Sociais, Lisboa, 2012.

– Bento, António; Barreto, Elias, *Sem-Amor, Sem-Abrigo*, Lisboa, 2002.

– Berlin, Isaiah, *O Poder das Ideias*, Organiz. Henry Hardy, Trad. Miguel Serras Pereira, Antropos, Lisboa, 2006.

– Bessa, António Marques; Pinto, Jaime Nogueira, *Introdução à Política. O Poder na História*, Editorial Verbo, Lisboa/São Paulo, 2009.

– Bobbio, Norberto, *O Futuro da Democracia*, 11.ª ed., Trad. Marco Aurélio Nogueira, Paz e Terra, São Paulo, 2009.

————— *Direita e Esquerda. Razões e Significados de uma Distinção Política*, Trad. Maria Jorge Vilar de Figueiredo, Editorial Presença, Lisboa, 1995.

– Bonanno, Afredo M., *A Tensão Anarquista*, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2007.

————— *O Prazer Armado*, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2007.

————— *O Projecto Insurreccional*, Pref. Jean Weir, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2007.

– Brioso, André Miguel Leitão, *Votação Electrónica Resistente a Vírus*, Dissertação para a Obtenção do Grau de Mestre em Engenharia Informática e Computadores, sob a Orientação do Prof. Doutor Carlos Nuno da Cruz Ribeiro, IST, Lisboa, 2012.

– Burdeau, Georges, *O Estado*, Trad. Cascais Franco, Colecção Saber, n.º 157, Publicações Europa-America, s. l., s. d.

– Caetano, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10.ª ed., (2.ª reimp.), Revista e Actualizada pelo Prof. Doutor Freitas do Amaral, T. I, Introdução - Organização Administrativa – Actos e Contratos Administrativos, Coimbra, 1982.

—————— *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*.

—————— *Constituições Portuguesas*, 5.ª ed., segundo a edição revista e actualizada pelo Autor, com análise da Constituição de 1976, Editorial Verbo, Lisboa/São Paulo, 1981.

– Canotilho, J. J. Gomes, *"Brancosos" e Interconstitucionalidade. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*, Edições Almedina, Coimbra, 2006.

—————— *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., (7.ª reimp.), Edições Almedina, Coimbra, 2003.

—————— *Estado de Direito*, Cadernos Democráticos, n.º 7, Fundação Mário Soares, Gradiva Publicações, Lisboa, 1999.

– Canotilho, J. J. Gomes; Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa. Lei do Tribunal Constitucional*, 8.ª ed., reimpr., Coimbra Editora, Coimbra, 2008.

—————— *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Artigos 1.º a 107.º, 4.ª ed. revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

– Cappelletti, Angel J., *A Ideoloxia Anarquista*, Trad. Alberte de Esteban Gracia, Madre Tierra, Móstoles, 1991.

– Cardoso, Gustavo Leitão; Nascimento, Susana; Morgado, Ângela; Espanha, Rita, *Democracia Digital: Eleitos e Eleitores na Era da Informação*, Celta Editora, Oeiras, 2005.

– Carmo, Hermano; Ferreira, Manuela Malheiro, *Metodologia da Investigação. Guia para auto-aprendizagem*, 2.ª ed., UAb, Lisboa, 2008.

– Carvalho, Celso Guedes de, *Viagens no meu Partido*, Apresentação de Nuno Grande, Esfera do Caos Editores, Lisboa, 2009.

– Carvalho, Elisabete Reis de, *Políticas de Reforma Administrativa em Portugal*, Centro de Administração e Políticas Públicas, ISCSP, Lisboa, 2007.

– Carvalho, Manuel Proença de, *Manual de Ciência Política e Sistemas Políticos e Constitucionais*, 2.ª ed. (actualizada e ampliada), *Quid Juris?*-Sociedade Editora, Lisboa, 2008.

– Castells, Manuel, *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, Coord. José Manuel Paquete de Oliveira e Gustavo Leitão Cardoso Vol. I, *A Sociedade em Rede*, Trad. Alexandra Lemos, Catarina Lorga e Tânia Soares, 3.ª ed., Vol. II, *O Poder da Identidade*, Trad. Alexandra Lemos e Rita Espanha, 2.ª ed., Vol. III, *O Fim do Milénio*, Trad. Alexandra Figueiredo e Rita Espanha, 2.ª ed., FCG, Lisboa, 2007.

– Castells, Manuel; Himanen, Pekka, *A Sociedade da Informação e o Estado-Providência. O Modelo Finlandês*, Trad. Tânia de Morais Soares, Coord. Gustavo Leitão Cardoso, FCG, Lisboa, 2007.

– Colombo, Eduardo, *Democracia e Poder. A Escamoteação da Vontade*, Organiz. e Trad. Plínio Augusto Coêlho, Editora Imaginário/Expressão e Arte Editora, São Paulo, 2011.

– Comissão Nacional para as Comemorações do Centenário da República (CNCCR), *Viva a República!, 1910-2010*, INCM, Lisboa, 2010.

– Correia, José de Matos; Pinto, Ricardo Leite, *A Responsabilidade Política*, Universidade Lusíada Editora, Lisboa, 2010.

– Cunhal, Álvaro, *O Partido com Paredes de Vidro*, 6.ª ed., Editorial «Avante!», Lisboa, 2002.

– D´Oliveira, José Lopes, *A Revolução Francesa*, *in* José Lopes D´Oliveira (Dir.), As Grandes Figuras da Humanidade. História Geral da Civilização, Primeira Parte – Políticos, Guerreiros e Descobridores, Vol. VI, Edições Universo, Lisboa, s. d.

– Dahl, Robert A., *Um Prefácio à Teoria Democrática*, Trad. Ruy Jungmann, Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1989.

– Descartes, René *O Discurso do Método*, Trad. Fernando Melro, n.º 149 da Colecção "Livros de Bolso Europa-América", Publicações Europa-América, Mira Sintra-Mem Martins, 1977.

– Dippel, Horst, *História do Constitucionalismo Moderno. Novas Perspectivas*, Trad. António Manuel Hespanha e Cristina Nogueira da Silva, FCG, Lisboa, 2007.

– Duarte, Feliciano Barreiras, *A Hierarquia dos Actos Normativos e o Processo Legislativo em Portugal*, Pref. Jaime Gama, Âncora Editora, Lisboa, 2010.

– Duverger, Maurice, *Xeque-Mate. Análise comparativa dos sistemas políticos semi-presidenciais*, Trad. Maria Teixeira Leal, Edições Rolim, Lisboa, 1979.

—————— *Introdução à Política*, Trad. Mário Delgado, Editorial Estúdios Cor, Lisboa, 1974.

– Eco, Umberto, *Como se Faz uma Tese em Ciências Humanas*, 2.ª ed., Editorial Presença, Lisboa, 1982.

– Esteves, João Pissarra, O *Espaço Público e os Media. Sobre a Comunicação entre a Normatividade e a Facticidade*, Edições Colibri, Lisboa 2005.

– Fernandes, António José, *Introdução à Ciência Política. Teorias, Métodos e Temáticas*, Porto Editora, Porto, 1995.

—————— *Métodos e Regras para Elaboração de Trabalhos Académicos e Científicos*, Porto Editora, Porto, 1993.

– Flecha, Ramón, *Introdução, in* Panayota Gounari, *A Democracia na Nova Era Tecnológica*, Introd. Ramón Flecha, Trad. Maria Correia e Pedro M. Patacho (Introd.), Edições Pedago, Mangualde / Ramada, 2009, pp. 1-17.

– Fontes, José, *Teoria Geral do Estado e do Direito*, 3.ª ed., Wolters Kluwer/Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

—————— *A Fiscalização Parlamentar do Sistema de Justiça*, Pref. Adriano Moreira, Coimbra Editora, Coimbra, 2006.

– Foucault, Michel, *Vigiar e Punir. Nascimento da Prisão*, Trad. Raquel Ramalhete, Editora Vozes, 37.ª ed., Petrópolis, 2009.

—————— *O Olho do Poder*, *in* Michel Foucault, Microfísica do Poder, Organiz., Intr. e revisão técnica Roberto Machado, s. o. i., pp. 114-125.

– Frada, João José Cúcio, *Guia Prático para Elaboração e Apresentação de Trabalhos Científicos*, 2.ª ed., Edições Cosmos, Lisboa, 1991.

– Freire, André, *Modelos do Comportamento Eleitoral: Uma Breve Introdução Crítica*, Celta Editora, Oeiras, 2001.

– Frias, Eduardo, *1000 Pensamentos de Adolf Hitler. Escolhidos e Ordenados por Eduardo Frias*, Edições Alma, Lisboa, 1941.

– Galbraith, John Kenneth, *A Anatomia do Poder*, Trad. Maria Manuela Cardoso da Silva, Edições 70, Lisboa, 2007.

– Garcia, Francisco Proença, *Da Guerra e Da Estratégia. A Nova Polemologia*, Pref. Adriano Moreira, Prefácio-Edição de Livros e Revistas, Lisboa, 2010.

– Giddens, Anthony, *Sociologia*, 8.ª ed., Trad. Alexandra Figueiredo, Ana Patrícia Duarte Baltazar, Catarina Lorga da Silva, Patrícia Matos e Vasco Gil, da 4.ª ed., Coord. e revisão científica de José Manuel Sobral, FCG, Lisboa, 2010.

– Gilissen, John, *Introdução Histórica ao Direito*, Trad. António Manuel Hespanha e L. Manuel Macaísta Malheiros, 4.ª ed., FCG, Lisboa, 2003.

– Gombrich, Ernst Hans, *Uma Pequena História do Mund*o, Trad. Raquel Mouta, Tinta-da-China, Lisboa, MMIX.

– Gounari, Panayota, *A Democracia na Nova Era Tecnológica*, Introd. Ramón Flecha, Trad. Maria Correia e Pedro M. Patacho (Introd.), Edições Pedago, Mangualde/Ramada, 2009.

– Grupo Anarquista "Social", *Os movimentos sociais e @s Anarquistas em Portugal hoje*, s. e., Porto, 2008.

– Guedes, Armando M. Marques, *Ideologias e Sistemas Políticos*, IAEM, Lisboa, 1981.

– Hermet, Guy, *A Democracia*, Trad. Mónica Pinto, Instituto Piaget, Lisboa, s. d.

– Hitler, Adolf, *A Minha Luta*, Trad. Klaus Von Punchen, 4.ª ed., Centauro Editora, São Paulo, 2005.

– Hörster, Heinrich Ewald, *A Parte Geral do Código Civil Português. Teoria Geral do Direito Civil*, Livraria Almedina, Coimbra, 1992.

– Innerarity, Daniel, *O Futuro e os seus Inimigos. Uma defesa da esperança política*, Trad. Manuel Ruas, Teorema, Alfragide, 2011.

– Júnior, Geraldo Mesquita, *A Política ao Alcance de Todos*, Curso Completo, s. e., Brasília, 2006.

————— *Política & Cidadania*. *Curso Completo*, s. e., Brasília, 2005.

– Insua, David Ríos; Ríus, Jesús; Rubio, José António; Vera, José Manuel, *Democracia Electrónica*, LID Editorial Empresarial, Madrid, 2008.

– Justo, A. Santos, *Introdução ao Estudo do Direito*, Coimbra Editora, Coimbra.

– Landstreicher, Wolfi, *A Rede de Dominação. Análises Anarquistas das Instituições, Estruturas e Sistema de Dominação e Exploração para serem Debatidas, Desenvolvidas e Postas em Prática*, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2007.

—————— *Pensamentos Bárbaros. Sobre uma crítica revolucionária da civilização*, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2007.

—————— *Da Política à Vida. Livrando a Anarquia do Fardo Esquerdista*, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2006.

– Lara, A. de Sousa, *A Grande Mentira. Ensaio sobre a Ideologia e o Estado*, Hugin Editores, Lisboa, 2004.

—————— *Ciências Políticas. O Estudo da Ordem e da Subversão*, ISCSP, Lisboa, 2004.

– Lassale, Jean-Pierre, *Introdução à Política*, 2.ª ed., Trad. Alice Nicolau e António Pescada, Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1971.

– Lévy, Pierre, *Ciberdemocracia*, Trad. Alexandre Emílio, Instituto Piaget, Lisboa, 2003.

– Locke, John, *Segundo Tratado do Governo*. *Ensaio sobre a verdadeira origem, alcance e finalidade do governo civil*, Intr. Carlos E. Pacheco Amaral, FCG, Lisboa, 2007.

– Lopes, Fernando Farelo, *Os Partidos Políticos. Modelos e Realidades na Europa Ocidental e em Portugal*, Celta Editora, Oeiras, 2004.

– Louçã, Francisco; Lopes, João Teixeira; Costa, Jorge, *Os Burgueses*, com a Colab. de Nuno Moniz e Adriano Campos, Bertrand Editora, Lisboa, 2014.

– Lussu, Emilio, *Teoria da Insurreição*, Trad. António José da Silva, Ed. e Coord. José Fortunato, Biblioteca Ulmeiro, n.º 7, s. l., s. d.

– Malaparte, Curzio (Kurt Erich Suckert), *Técnica do Golpe de Estado*, Trad. Maria Gabriela Bragança, n.º 386 da Colecção "Livros de Bolso Europa-América", Publicações Europa-América, Mem Martins, s. d.

– Maltez, José Adelino, *Metodologias da Ciência Política*. *O Estado à Procura do Político*, ISCSP, Lisboa, 2007.

– Maquiavel, Nicolau, *O Príncipe*, Comentado por Napoleão Bonaparte, Trad. Fernanda Pinto Rodrigues (texto) e M. Antonieta Mendonça (comentários de Napoleão Bonaparte), n.º 24 da Colecção "Livros de Bolso Europa-América", 5.ª ed., Publicações Europa-América, Mem Martins, 2009.

– Marques, A. H. de Oliveira, *Breve História de Portugal*, Editorial Presença, Lisboa, 1995.

– Marx, Karl, *Manifesto do Partido Comunista in* Manuel Braga da Cruz, Teorias Sociológicas, Vol. I, Os Fundadores e os Clássicos, *(Antologia de Textos*), 5.ª ed., FCG, Lisboa, 2008, pp. 61-71

————— *A Ideologia Alemã*, *in* Manuel Braga da Cruz, Teorias Sociológicas, Vol. I, Os Fundadores e os Clássicos, *(Antologia de Textos*), 5.ª ed., FCG, Lisboa, 2008, pp. 11-60.

– Manin, Bernard, *Los Principios del Gobierno Representativo*, Trad. Fernando Vallespín, Alianza Editorial, 2.ª reimpr., Madrid, 2008.

– Martinez, Pedro Soares, *Manual de Economia Política* [1972], 2.ª ed. (reimp.), Livraria Almedina, Coimbra, 1982.

– Mendes, João de Castro, *Introdução ao Estudo do Direito*, s. e., Lisboa, 1977.

– Mendes, Joaquim Mário de Macedo, *História Universal*, Vol. I, Edições Cosmos, Lisboa, 1939.

– Ministério da Justiça, *"Caso FP-25 de Abril". Alegações do Ministério Público com Anexo Documental*, Lisboa, 1987.

– Minogue, Kenneth, *Política. O Essencial*, Trad. Maria Manuela Cobeira, Gradiva Publicações, Lisboa, 1996.

– Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, T. III, *Estrutura Constitucional do Estado*, T. VII, *Estrutura Constitucional da Democracia*, Coimbra Editora, Coimbra, 1983, 2007.

————— *Ciência Política. Formas de Governo*, Pedro Ferreira-Editor, Lisboa, 1996.

————— *Funções, Órgãos e Actos do Estado*, s. e., Lisboa, 1990.

————— *As Constituições Portuguesas 1822-1826-1838-1911-1933-1976*, Organiz. e intr. Jorge Miranda, Reimp., Livraria Petrony, Lisboa, 1981.

– Mirbeau, Octave, *A greve dos eleitores*, *in* Octave Mirbeau, *A Greve dos Eleitores* e *Prelúdio*, Trad. Carlos Ramos, Pref. José Tavares, Nihil Obstat Edições, Coimbra, 1998.

—————— *Voto Electrónico em Portugal e Democracia*, Escola Superior de Comunicação Social, s. e., Lisboa, 2004.

—————— *Democracia Electrónica e Participação Política em Portugal: Uma Análise Exploratória*, Dissertação Final de Mestrado em Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação, sob a orientação da Prof. Doutora Maria José Stock, ISCTE, s. e., Lisboa, Julho de 1999.

– Monteiro, Nuno Peres, *Democracia Electrónica*, Cadernos Democráticos n.º 11, Colecção Fundação Mário Soares, Gradiva Publicações, Lisboa, 1999.

– Morais, A. Isaltino; Almeida, José Mário Fereira de; Pinto, Ricardo Leite, *O Sistema de Governo Semipresidencial*, Editorial Notícias, Lisboa, 1984.

– Moreira, Adriano, *Ciência Politica*, 3.ª ed., Edições Almedina, Coimbra, 2006.

—————— *O Novíssimo Príncipe*. *Análise da Revolução*, 2.ª ed., Editorial Intervenção, Braga/Lisboa, 1977.

—————— *Prefácio*, *in* José Fontes, *A Fiscalização Parlamentar do Sistema de Justiça*, Pref. Adriano Moreira, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, p. 13.

– Morgado, Miguel, *Autoridade*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Relógio D`Água Editores, Lisboa, 2010.

– Museu da Electricidade, *Itinerário da Exposição Povo-People*, 19 de Junho a 19 de Setembro de 2010, Museu da Electricidade, Lisboa, 2010.

– Negreiros, J. Almada *A Cena do Ódio*

– O´Hara, Kieron; Shadbolt, Nigel, *O Espião na Máquina do Café*, Trad. Carla Alves, Plátano Editora, Lisboa, 2009.

– Otero, Paulo, *Direito Constitucional Português*, Vol. I *Identidade Constitucional* e Vol. II *Organização do Poder Político*, Edições Almedina, Coimbra, 2010.

—————— *Instituições Políticas e Constitucionais*, Vol. I, Edições Almedina, Coimbra, 2007.

——————— *A Democracia Totalitária*. *Do Estado totalitário à Sociedade totalitária. A influência do totalitarismo na democracia do século XXI*, Principia, Cascais, 2001.

– Pasquino, Gianfranco, *Curso de Ciência Política*, Trad. Ana Sassetti da Mota, Principia, Cascais, 2008.

——————— *Sistemas Políticos Comparados*, Trad. João de Lucena, Principia, Cascais, 2005.

——————— *Democracia vertical, democracia horizontal y democracia digital*

– Pimentel, Irene Flunser, *A História da PIDE*, Círculo de Leitores, Lisboa, 2007.

– Pinto, Carlos Alberto da Mota, *Teoria Geral do Direito Civil*, 2.ª ed. actualizada, Coimbra Editora, Coimbra, 1983.

– Plataforma Abstencionista, *Pedem-nos o voto, diremos não!*, s. e., s. l. , 2008.

– Porta, Donatella Della, *Introdução à Ciência Política*, Trad. Eduardo Saló, Editorial Estampa, Lisboa, 2003.

– Prélot, Marcel; Lescuyer, Georges, *Historia das Ideias Políticas*, Vol. II, Do Liberalismo à Actualidade, Trad. Regina Louro e António Viana, Editorial Presença, Lisboa, 2001.

– Queiroz, Cristina, *O Sistema Político e Constitucional Português*, AAFDL, Lisboa, 1992.

– Reed, John, *Dez Dias que Abalaram o Mundo* [1919], Nota Introd. V. I. Lenine, Pref. N. K. Krúpskaia, Introd. John Howard Lawson, Trad. Colectivo das Edições «Avante!», 4.ª ed., Edições «Avante!», Lisboa, 1981.

– Rodrigues, Manuel, *Cidadão Eleitor: o quarto poder democrático*, CVM Edições, Lisboa, 1995.

– Rosas, Fernando, *Lisboa Revolucionária, 1908-1975*, Tinta-da-China, Lisboa, MMX.

– Rousseau, Jean-Jacques, *O Contrato Social*, Trad. e Pref. Mário Franco de Sousa, Editorial Presença, Lisboa, s. d.

– Sá, Luís, *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, Editorial Caminho, Lisboa, 1994.

– Saint-Just, Antoine Léon de, *Discurso começado por Saint-Just a 9 do Termidor do Ano III (27 de Julho de 1794), cuja interupção foi decretada pela Convenção, in* Saint-Just, Discursos e Relatórios [22 de Outubro de 1792 a 9 do Termidor (27 de Julho de 1794)], Trad. Sophie Pemberthy, Editorial Estampa, Lisboa, 1975, pp.157-174.

————— *Sobre o Julgamento de Luís XVI, Discurso proferido na Convenção a 13 de Setembro de 1792, in Idem, Ibidem*, pp. 33-43

– Sampaio, Gustavo, *Os Facilitadores*. *Como a Política e os Negócios se Entrecruzam nas Sociedades de Advogados*, A Esfera dos Livros, Lisboa, 2014.

————— *Os Privilegiados*, A Esfera dos Livros, Lisboa, 2013.

– Santos, Boaventura de Sousa, *Reinventar a Democracia*, Cadernos Democráticos, n.º 4, Colecção Fundação Mário Soares, Gradiva Publicações, Lisboa, 1998.

– Santos, João de Almeida, *Paradoxos da Democracia*, Fenda Edições, Lisboa, 1998.

– Santos, José Luís, *A Expressão Romana na Literatura Jurídica Portuguesa. Vocabulário Latino-Jurídico*, Coimbra Editora, Coimbra, 1979.

– Sarmento, Cristina Montalvão, *Política & Segurança. Novas Configurações do Poder*, Pref. Adriano Moreira, Centro de Investigação do ISCPSI/Centro de História da Cultura da UNL, Lisboa, 2009.

– Savater, Fernando, *Política para um Jovem*, Trad. Miguel Serras Pereira, Editorial Presença, Lisboa, 1993.

– Scruton, Roger, *As Vantagens do Pessimismo e o Perigo da Falsa Esperança*, Trad. José António Freitas e Silva, Quetzal Editores, Lisboa, 2011.

– Sebastião, Sónia M. Pedro, *A Democracia Directa Ainda Interessa? O Caso Suiço*, ISCSP, Lisboa, 2005.

– Silva, Mário Ramos Pereira, *Grupos Parlamentares e Partidos Políticos: Da Autonomia à Integração*, Livraria Almedina, Coimbra, 2006.

– Soares, Fernando Luso, *Introdução à Política*, 4.ª ed., Diabril Editora, Lisboa, 1976.

– Soares, Mário, *Elogio da Política*, Sextante Editora, Lisboa, 2009.

– Sousa, Marcelo Rebelo de, *O Sistema de Governo Português*, 4.ª ed. revista e actualizada, AAFDL, Lisboa, 1992.

– Sousa, Sérgio, *Tecnologias de Informação. O que são? Para que servem?* 6.ª ed. actualizada, FCA-Editora de Informática, Lisboa, 2009.

– Steinert, Marlis, *Hitler*, Trad. Maria de Lurdes Feio, Editorial Verbo, Lisboa, 2006.

– Stock, Maria José (Coord.); Teixeira, Maria da Conceição Pequito; Revez, António Manuel *Velhos e Novos Actores Políticos. Partidos e Movimentos Sociais*, 2.ª impressão, Textos de Base, n.º 292, UAb, Lisboa, 2012.

– Teixeira, Maria da Conceição Pequito, *O Povo Semi-Soberano. Partidos Políticos e Recrutamento Parlamentar em Portugal (1990-2003*), Edições Almedina, Coimbra, 2009.

– Telles, Inocêncio Galvão, *Introdução ao Estudo do Direito*, Vol. 1, Reimpr. com notas de actualização, s. e., Lisboa, 1988 e Vol. II, 10.ª ed. Refundida e Actualizada, Coimbra Editora, Coimbra, 2000.

– Thomas, Hugh, *A Guerra Civil de Espanha*, Vol. II, Trad. Daniel Gonçalves, 2.ª ed., Pensamento – Editores Livreiros, Lisboa, 1987.

– Varela, João de Matos Antunes, *Direito da Família*, I – *Direito Matrimonial*, Livraria Petrony, Lisboa, 1982.

– Veiga, Pedro, *Tecnologias e Sistemas de Informação, Redes e Segurança*, Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto, 2004.

– Vieira, Joaquim, *Marcello Caetano*, *in* Joaquim Vieira, Fotobiografias do Século XX.

—————— *Rei D. Carlos, in Idem, Ibidem.*

—————— *Salazar , in Idem, Ibidem.*

– Weir, Jean, *Prefácio, in* Alfredo M. Bonanno, *O Projecto Insurreccional*, s. l., Pref. Jean Weir, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2007.

– Werth, Nicolas, *1917 A Rússia em Revolução,* Trad. José Alfaro e Ida Boavida, Quimera Editores, Lisboa, 2003.

– Zippelius, Reinhold, *Teoria Geral do Estado,* 3.ª ed., Trad. Karin Praefke-Aires Coutinho, Coord. J. J. Gomes Canotilho, FCG, Lisboa, 1997.

– Zizek, Slavoj, *Violência. Seis Notas à Margem*, Trad. Miguel Serras Pereira, Relógio D´Água Editores, Lisboa, 2009.

—————— *Bem-Vindo ao Deserto do Real*, Trad. Carlos Correia Monteiro de Oliveira, Relógio D´Água Editores, Lisboa, 2006.

1.2. Estatutos de partidos políticos

– Partido Comunista Português, *Estatutos do Partido Comunista Português* (com as alterações aprovadas no XVII Congresso, realizado a 26, 27 a 28 de Novembro de 2004), Editorial «Avante!», Lisboa, 2006.

—————— *Estatutos do Partido Social Democrata* (com as alterações aprovados no XXXIV Congresso, em 23, 24 e 25 de Março de 2012), s. e., s. l., 2012.

– Partido Socialista, *Estatutos do Partido Socialista* (na versão aprovada em Comissão Nacional de 31 de Março de 2012), s. e., s. l., 2012)

1.3. Artigos em revistas e em obras colectivas

– Abacus, Killing King *Notas sobre alienação*, *in* Vários, Saltar para o Desconhecido 2, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2008, pp. 26-27.

– Agamben, Giorgio, *O que é um povo?,* Trad. António Guerreiro, *in* Bruno Peixe Dias e José Neves, (Coord.) A Política dos Muitos. Povo, Classes e Multidão, Edições Tinta-da-China, Lisboa, MMX, pp. 31-34.

– Alguns anarquistas animados pela rebelião, *Entre esperar ou aplaudir… preferimos outras coisas, in* Vários, Saltar para o Desconhecido, 2, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2008, pp. 28-30.

– Ameixa, Luís Pita, *Qualidades da Representação. Comentários por causa do livro: Representação Política – O Caso português em Perspectiva Comparada*, *in* Eleições, Revista de Assuntos Eleitorais, 13, Setembro de 2010, Lisboa, 2010, pp. 91-104.

– Anjos, Mafalda, *Privacidade*, *in* Revista Expresso de 20 de Julho de 2013, pp. 30-39.

—————— *Riscos associados a falhas de sistema*, *in* Vários, Voto Electrónico. Discussão técnica dos seus problemas e oportunidades, Edições Sílabo, Lisboa, 2008, pp. 51-54.

—————— *Tipos de sistemas*, *in* Vários, Voto Electrónico. Discussão técnica dos seus problemas e oportunidades, Edições Sílabo, Lisboa, 2008, pp. 21-24.

—————— *Questão da caixa negra*, *in* Vários, Voto Electrónico. Discussão técnica dos seus problemas e oportunidades, Edições Sílabo, Lisboa, 2008, pp. 35-39.

– Antunes, Pedro; Simões, Filipe, *Riscos dos sistemas de votação electrónica*, *in* Vários, Voto Electrónico. Discussão técnica dos seus problemas e oportunidades, Edições Sílabo, Lisboa, 2008, pp. 49-50.

—————— *Erro humano*, *in* Vários, Voto Electrónico. Discussão técnica dos seus problemas e oportunidades, Edições Sílabo, Lisboa, 2008, pp. 55-60.

—————— *Riscos de sabotagem*, *in* Vários, Voto Electrónico. Discussão técnica dos seus problemas e oportunidades, Edições Sílabo, Lisboa, 2008, pp. 61-63.

– Antunes, Rui Pedro, *Histórias do arco de São Bento*, *in* Diário de Notícias, O Estado do Parlamento e as Contas da Presidência da República, Gradiva Publicações, Lisboa, 2011, pp. 121-124.

– Antunes, Rui Pedro; Simões, Sónia, *A melhor profissão em Portugal? Ex-ministro*, *in* Diário de Notícias, O Estado a que o Estado Chegou, 4.ª ed., Gradiva Publicações, Lisboa, 2011, pp. 143-145.

—————— *23 ex-ministros e secretários de Estado já passaram pela Caixa Geral de Depósitos*, *in Idem Ibidem*, pp. 147-148.

– Ascensão, José de Oliveira, *Interpretação das Leis. Integração de Lacunas. Aplicação do Princípio da Analogia*, ROA, Ano 57, Dezembro de 1997, Lisboa, 1997, pp. 913-941.

– Aurélio, Diogo Pires, *O que representam os representantes do povo*, *in* Diogo Pires Aurélio (Coord.), Representação Política. Textos Clássicos, Trad. e organiz. do Índice João Tiago Proença, Livros Horizonte, Lisboa, 2009, p. 9-51.

– Baptista, João Cristóvão, *"Boys" dominam empresas públicas*, *in* Diário de Notícias, O Estado a que o Estado Chegou, 4.ª ed., Gradiva Publicações, Lisboa, 2011, pp. 139-142.

– Beleza, Miguel P. *Globalização, Última Fronteira do Capitalismo*, *in* João Maria Brandão de Brito (Cood. científica), Globalização e Democracia. Os Desafios do Século XXI

– Blanchard, Gersend, *O uso da Internet a serviço da comunicação do partido*, *in* Libero, Ano IX, n.º 18, Dezembro de 2006.

– Bonanno, Alfredo M., *Algumas notas sobre Sacco e Vanzetti*, *in* Vários, Solidariedade Revolucionária, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2007, pp. 18-26.

– Burke, Edmund *Discurso sobre a reforma da representação na Câmara dos Comuns*, *in* Diogo Pires Aurélio (Coord.), Representação Política. Textos Clássicos, Trad. e Organiz. do Índice João Tiago Proença, Livros Horizonte, Lisboa, 2009, pp. 53-64.

—————— *Discurso aos eleitores de Bristol*, de 3 de Novembro de 1774, *in* Geraldo Mesquita Júnior, *A Política ao Alcance de Todos*, Curso Completo, s. e., Brasília, 2006, pp. 432 -435

– Carmignani, Daniela, *Introdução*, *in* Vários, Solidariedade Revolucionária, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2007, pp. 5-6.

– Castro, José Olímpio da Silva, *A participação do eleitorado na formulação e avaliação das políticas públicas*, *in* APCP, Resumos das Comunicações ao II Congresso da APCP, 19 e 20 de Janeiro de 2004, s. e., Lisboa, 2004, pp. 57-58.

– Catroga, Fernando, *O Estado Laico*, *in* Comissão Nacional para as Comemorações do Centenário da República (CNCCR), *Catálogo da Exposição Viva a República! 1910-2010*, INCM, Lisboa, 2010, pp. 119-125.

– Cavalleri, Constantino, *Contribuição para a luta contra a prisão*, *in* Vários, Solidariedade Revolucionária, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2007, pp. 31-45.

– Coelho, Alexandra Prado, *Um soldado aborrecido e um hacker justiceiro põem a nu a* Administração, *in* Jornal Público, de 29 de Novembro de 2010, p. 3.

– Coelho, Eduardo Prado, *Pós-modernismo e pós-modernidade*, *in* António Reis (Coord. científica), As Grandes Correntes Políticas e Culturais do Século XX, Edições Colibri/Instituto de História Contemporânea da UNL, Lisboa, 2003, pp. 219-224.

– Coelho, Hugo *As Contas da Presidência da República*, *in*, Diário de Notícias, O Estado do Parlamento e as Contas da Presidência da República, Gradiva Publicações, Lisboa, 2011, pp. 167-188.

– Cordeiro, Cecilia; Noguera, Felipe, *Informatica e Internet en campañas electorales*, *in* Gerardo Caetano e Rubén Perina (Coord.), Informática, Internet y Política, Unidad para la Promoción de la Democracia-Organización de los Estados Americanos/Centro Latinoamericano de Economia Humana, Montevideu, 2003.

– Costa, Carlos J.; Antunes, Pedro, *Análise de riscos*, *in* Vários, Voto Electrónico. Discussão técnica dos seus problemas e oportunidades, Edições Sílabo, Lisboa, 2008, pp. 65-68.

– Costa, Olivier; Kerrouche, Eric, *Os deputados franceses e os «papéis representativos»*, Trad. M. Conceição Pequito Teixeira, *in* André Freire e José Manuel Leite Viegas (Organiz.), Representação Política. O Caso Português em Perspectiva Comparada, Sextante Editora, Lisboa, 2009, pp. 145-177.

– Costa, Paulo M. A. Silva, *Oposição à Aquisição da Nacionalidade: A Inexistência de Ligação Efectiva à Comunidade Nacional*, *in* ROA, Ano 72, Vol. IV, Outubro/Dezembro de 2012, Lisboa, 2012, pp 1453-1481.

– Cravinho, João, *Globalização, última fronteira do capitalismo*, *in* João Maria Brandão de Brito (Cood. científica), Globalização e Democracia. Os Desafios do Século XXI, pp. 79-87.

– Cunha, Carlos; Seiceira, Filipa, *Os novos media, os cidadãos e o Parlamento em Portugal: a continuidade do fosso digital da democraciaelectrónica e as lições a retirar da experiência de Obama*, *in* André Freire e José Manuel Leite Viegas (Organiz.), Representação Política. O Caso Português em Perspectiva Comparada, Sextante Editora, Lisboa, 2009, pp. 91-118.

– Davis, Mike, *Planeta de bairros de lata: a involução urbana e o proletariado informal*, Trad. Catarina Mira, *in* Bruno Peixe Dias e José Neves (Coord.), A Política dos Muitos. Povo, Classes e Multidão, Lisboa, MMX, pp. 197-231.

– Deranged, *Internacionalismo*, *in* Vários, Saltar para o Desconhecido, 2, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2008, pp. 31-33.

– Dias, J. Ferreira *Voto electrónico*, *in* Vários, Voto Electrónico. Discussão técnica dos seus problemas e oportunidades, Edições Sílabo, Lisboa, 2008, pp. 17-19.

– Dias, J. Ferreira; Magalhães, Domingos, *Perspectiva técnico-jurídica*, *in* Vários, Voto Electrónico. Discussão técnica dos seus problemas e oportunidades, Edições Sílabo, Lisboa, 2008, pp. 69-76.

————— *Experiências europeias*, *in* Vários, Voto Electrónico. Discussão técnica dos seus problemas e oportunidades, Edições Sílabo, Lisboa, 2008, pp. 147-153.

– Didi-Huberman, Georges, *Coisa pública, Coisa dos povos, Coisa plural*, Trad. João Pedro Cachopo, *in* Rodrigo Silva e Leonor Nazaré (Organiz.), A República Por Vir. Arte, Política e Pensamento para o Século XXI, Conferências no âmbito da Exposição Res Publica, 1910 e 2010 Face a Face, FCG, Lisboa, 2011, ob. cit., pp. 41-70.

– Dissident, *Prática insurreccional e transformação capitalista. Uma discussão entre The Batko Group e Sasha K. em 2005*, *in* Vários, Saltar para o Desconhecido, 2, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2008, pp. 50-63.

– Elliot, Julián, *Robespierre, el incorruptible y el tirano*, *in* Historia y Vida, n.º 436, Ano XXXVI, Julho, Barcelona, 2004, pp. 84-93.

– Engels, Friedrich, *Carta a Joseph Bloch*, *in* Manuel Braga da Cruz, Teorias Sociológicas, Vol. I, Os Fundadores e os Clássicos, *(Antologia de Textos*), 5.ª ed., FCG, Lisboa, 2008, pp. 131-133.

– Easton, David, *Uma tentativa de análise dos sistemas políticos*, Trad. Marcelo Leonardo Vasconcelos, *in* Sociologia Política, II, Organiz e Intr. Maria Stella de Amorim, Zahr Editores, Rio de Janeiro, 1970, pp. 22-42.

– Estrangeiros em todas as partes. *Acerca de alguns anarquistas detidos em Lecce e um mundo onde ninguém se pode sentir em casa*, *in* Vários, Saltar para o Desconhecido, 2, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2008, pp. 17- 21.

– Ferreira, Nuno Miranda, *O Dilema da União Europeia*, *in* APCP, Resumos das Comunicações ao II Congresso da APCP, s. e., Lisboa, 2004, pp. 39-41.

– Franco, Lívia, *Espírito público e responsabilidade em democracia segundo A. de Tocqueville*, *in* APCP, Resumos das Comunicações ao II Congresso da APCP, 19 e 20 de Janeiro de 2004, s. e., Lisboa, 2004, pp. 95-96.

– Freire, André, *Introdução: Objectivos, Teoria e Metodologia*, *in* André Freire (Organiz.), O Sistema Político Português, Séculos XIX-XXI: Continuidades e Rupturas,

Edições Almedina, Coimbra, 2012, pp. 5-22.

—————— *Agradecimentos*, *in* André Freire e José Manuel Leite Viegas (Organiz.), Representação Política. O Caso Português em Perspectiva Comparada, Sextante Editora, Lisboa, 2009, pp. 23-26.

– Freire, André; Belchior, Ana, *Representação ideológica em Portugal: congruência entre deputados e eleitores em termos de posicionamento esquerda-direita e dos respectivos significados*, *in* André Freire e José Manuel Leite Viegas (Organiz.), Representação Política. O Caso Português em Perspectiva Comparada, Sextante Editora, Lisboa, 2009, pp. 225-254.

– Freire, André; Meirinho, Manuel, *Sistema eleitoral, de partidos e de governo: o caso português em perspectiva comparativa*, *in* André Freire (Organiz.), O Sistema Político Português, Séculos XIX-XXI: Continuidades e Rupturas, Edições Almedina, Coimbra, 2012, pp. 169-212.

– Fontes, José, *Da função eleitoral dos partidos políticos no Direito português e da sua natureza político-jurídica*, *in* Eleições, Revista de Assuntos Eleitorais, 13, Setembro de 2010, Lisboa, 2010, pp. 229-259.

– Garcês, Ana Paula Santos Gil, *O príncipe democrático. As elites políticas na democratização e democracia do Portugal da III República*, *in* APCP, Resumos das Comunicações ao II Congresso da APCP, 19 e 20 de Janeiro de 2004, s. e., Lisboa, 2004, pp. 1-2.

– Gomes, Wilson, *A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política*, *in* Revista Fronteiras-EstudosMediáticos, Vol. VII, n.º 3, Setembro/Dezembro de 2005, pp. 214-222.

– Guerra, Rita Brandão *Sistema partidário "comatoso" e refém do "domínio dos chefes", acusa Jorge Miranda*, *in* Jornal Público, de 16 de Abril de 2011, p. 5.

– IDC Portugal-Marksearch, Estudos de Mercado e Associação para o Desenvolvimento das Comunicações. *Directório Global das TIC. Empresas e Profissionais, 2011/2012*, 3.ª ed., s. e., s. l., 2012.

– Innerarity, Daniel, *Para que tudo fique na mesma*, Trad. Ana Marques, *in* Courrier Internacional, n.º 185, Julho de 2011, p 47.

– Júdice, José *Faça-se luz! (pelo menos*), *in* Jornal Metro, de 7 de Novembro de 2007, p. 16.

– Kass, Kellen *A repressão como estratégia estatal*, *in* Vários, Saltar para o Desconhecido, 2, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2008, pp. 7-12.

– Kelsen, Hans, *O problema do parlamentarismo*, *in* Diogo Pires Aurélio (Coord.), Representação Política. Textos Clássicos, Trad. e Organiz. do Índice João Tiago Proença, Livros Horizonte, Lisboa, 2009, pp. 151-175

– Khosrokhaver, Farhad, *O terrorismo na Europa*, *in* Vários, Terrorismo e Relações Internacionais, Trad. Carlos Jesus, Gradiva Publicações, Lisboa, 2006, pp. 71-89.

– Lacão, Jorge, *Para discutir o sistema todo de novo, seriam necessários mais 30 anos in* Diário de Notícias, O Estado do Parlamento e as Contas da Presidência da República, Gradiva Publicações, Lisboa, 2011, pp. 158-159.

– Landstreicher, Wolfi, *Algumas palavras: sobre a projectualidade*, *in* Vários, Saltar para o Desconhecido, 2, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2008, pp. 37-39.

—————— *Solidariedade revolucionária: um desafio*, *in* Vários, Solidariedade Revolucionária, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2007.

—————— *Solidariedade revolucionária. Uma perspectiva anarquista insurreccional*, *in* Vários, Solidariedade Revolucionária, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2007.

– Leite, António Nogueira, *Novidade e perversidade no conceito de globalização: uma perspectiva económica*, *in* João Maria Brandão de Brito (Coord. científica), Globalização e Democracia. Os Desafios do Século XXI, pp. 59-67.

– Lukács, György, *A questão do parlamentarismo*, *in* Diogo Pires Aurélio (Coord.), Representação Política. Textos Clássicos, Trad. e Organiz. do Índice João Tiago Proença, Livros Horizonte, Lisboa, 2009, pp. 139-150.

– Madison, James, *O Federalista n.º 10. A Utilidade da União como Salvaguarda contra a Facção e Insurreição Domésticas (continuação*), *in* Alexander Hamilton; James Madison; John Jay, O Federalista, Trad., Intr. e notas Viriato Soromenho-Marques e João C. S. Duarte, Pref. Adriano Moreira, 2.ª ed., FCG, Lisboa, 2011, pp. 117-127.

—————— *O Federalista n.º 48 [n.º47]. Os Departamentos do Novo Governo não Devem ser tão Separados ao Ponto de Perderem o Controlo Constitucional de Uns sobre os Outros*, *in Idem*, *Ibidem*, pp.447-454.

– Maia, Luís Pedro Santos, *O alargamento visto do Leste. O longo caminho até à Sociedade aberta*, *in* APCP, Resumos das Comunicações ao II Congresso da APCP, 19 e 20 de Janeiro de 2004, s. e, Lisboa, 2004, pp. 35-38.

– Marcelino, João, *Apresentação. Um contributo para a cidadania*, *in* Diário de Notícias, O Estado a que o Estado Chegou, 4.ª ed., Gradiva Publicações, Lisboa, 2011, pp. 11-12.

– Marchisio, Sergio *Recentes progressos no direito antiterrorista: como colmatar as lacunas normativas*, *in* Vários, Terrorismo e Relações Internacionais, Trad. José Lima, Gradiva Publicações, Lisboa, 2006, pp. 195-213.

– Mendonça, Marta, *A justiça no "melhor dos mundos possíveis"*, *in* APCP, Resumos das Comunicações ao II Congresso da APCP, 19 e 20 de Janeiro de 2004, s. e., Lisboa, 2004, pp. 90-91.

– Miguel, Luís Filipe, *A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo*, *in* DADOS - Revista de Ciências Sociais, Vol. 45, n.º 3, Rio de Janeiro, 2002, pp. 483-511.

– Monteiro, J. Sinde, *Manuel de Andrade e a influência do BGB sobre o Código Civil português de 1966*, *in* BFD, Vol. Comemorativo, Coimbra, 2003, pp. 181-207.

– Moreira, Ivone, *A raiz humilde da prudência em Edmund Burke*, *in* APCP, Resumos das Comunicações ao II Congresso da APCP, 19 e 20 de Janeiro de 2004, s. e., Lisboa, 2004, p. 86.

– Mosca, Gaetano, *Elementos de Ciência Política*, Trad. Manuel Braga da Cruz, *in* Manuel Braga da Cruz, Teorias Sociológicas, Vol. I, Os Fundadores e os Clássicos, *(Antologia de Textos*), 5.ª ed., FCG, Lisboa, 2008, pp. 401-419.

– Negri, Toni, *Para uma definição ontológica da multidão*, Trad. António Guerreiro, *in* Bruno Peixe Dias e José Neves, (Coord.) A Política dos Muitos. Povo, Classes e Multidão, Edições Tinta-da-China, Lisboa, MMX, pp. 407-418.

– Nunes, Filipe Abreu, *Os Directores-Gerais: A elite administrativa portuguesa numa perspectiva comparada*, *in* APCP, Resumos das Comunicações ao II Congresso da APCP, 19 e 20 de Janeiro de 2004, s. e., Lisboa, 2004, pp. 2-4.

– Pareto, Vilfredo, *Tratado de Sociologia Geral*, Trad. Manuel Braga da Cruz *in* Manuel Braga da Cruz, Teorias Sociológicas, Vol. I, Os Fundadores e os Clássicos, *(Antologia de Textos*), 5.ª ed., FCG, Lisboa, 2008, pp. 421-473.

– Perego, Aldo, *A virtude do suplício*, *in* Vários, Solidariedade Revolucionária, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2007, pp. 7-17.

– Piteira, Sara; Vasconcelos, João Ricardo; Ruivo João Pedro, *Democracia electrónica. As instituições políticas e os novos desafios impostos pelas tecnologias de informação e da comunicação*, *in* APCP, Resumos das Comunicações ao II Congresso da APCP, 19 e 20 de Janeiro de 2004, s. e., Lisboa, 2004, pp. 58-59.

– Pontolillo, Michele, *Carta de Michele Pontolillo, presa anarquista em luta*, *in* Vários, A Prisão Dentro da Prisão. Resistência às Unidades de Isolamento FIES, Trad. Raividições, Raividições, s. l. 2008, pp. 39-43.

– Presidência do Conselho de Ministros, Ministério da Ciência e da Tecnologia e Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, *Pareceres sobre o Anteprojecto da Reforma de Lei Eleitoral para a Assembleia da República*, 1998.

– Ramoneda, Josep, *Oiçam a voz das praças espanholas!*, Trad. Ana Marques, *in* Courrier Internacional, n.º 185, Julho de 2011, p. 42.

– Rancière, Jacques, *O tempo da emancipação já passou?*, Trad. Vanessa Brito, *in* Rodrigo Silva e Leonor Nazaré (Organiz.), A República Por Vir. Arte, Política e Pensamento para o Século XXI, Conferências no âmbito da Exposição Res Publica, 1910 e 2010 Face a Face, FCG, Lisboa, 2011, pp. 73-100.

– Santos, Carlos Diogo, *Os "espaços" perdidos do Parlamento*, *in* Diário de Notícias, O Estado do Parlamento e as Contas da Presidência da República, Gradiva publicações, Lisboa, 2011, pp. 109-114.

– Santos, João Almeida, *Novas formas de comunismo e radicalismo de esquerda*, *in* António Reis (Coord. científica), As Grandes Correntes Políticas e Culturais do Século XX, Edições Colibri / Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2003, pp. 155-181.

– Schmitt, Carl, *Democracia e Parlamentarismo*, *in* Diogo Pires Aurélio (Coord.), Representação Política. Textos Clássicos, Trad. e Organiz. do Índice João Tiago Proença, Livros Horizonte, Lisboa, 2009, pp. 177-206.

– Silva, Rodrigo, *Apresentação (elegia do comum)*, *in* Rodrigo Silva e Leonor Nazaré (Organiz.) A República Por Vir. Arte, Política e Pensamento para o Século XXI, Conferências no âmbito da Exposição Res Publica, 1910 e 2010 Face a Face, Lisboa, 2011, pp. 11-37.

– Silva, Maria Manuela, *Globalização e exclusão social*, *in* João Maria Brandão de Brito (Cood. científica), Globalização e Democracia. Os Desafios do Século XXI, Edições Colibri, Lisboa, 2003, pp. 41-46.

– Simões, Sónia, *Os eleitos que a televisão não mostra*, *in* Diário de Notícias, O Estado do Parlamento e as Contas da Presidência da República, Gradiva Publicações, Lisboa, 2011, pp. 91-95.

—————— *Conselho de ética e código de conduta são* urgentes, *in*, Diário de Notícias, O Estado do Parlamento e as Contas da Presidência da República, Gradiva Publicações, Lisboa, 2011, pp. 133-156.

– Soares, Mário, *A globalização e a nova configuração das relações Norte-Sul*, *in* João Maria Brandão de Brito (Cood. científica), Globalização e Democracia. Os Desafios do Século XXI, Edições Colibri, Lisboa, 2003, pp. 89-102.

– Teixeira, Maria da Conceição Pequito, *Recrutamento parlamentar e representação política. Algumas considerações sobre o caso português*, *in* APCP, Resumos das Comunicações ao II Congresso da APCP, 19 e 20 de Janeiro de 2004, s. e., Lisboa, 2004, pp. 5-6.

– Teixeira, M. Conceição Pequito; Freire, André, *Declínio, transformação e confiança nos Parlamentos: uma perspectiva longitudinal e comparada*, *in* André Freire e J. M. Leite Viegas (Organiz.), Representação Política. O Caso Português em Perspectiva Comparada, Sextante Editora, Lisboa, 2009, pp. 55-90.

– T., F., *Uma crítica ao Appel*, *in* Vários, Saltar para o Desconhecido, 2, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2008, pp. 66-68.

– Tinagli, Irene, *Um olhar italiano sobre os protestos*, Trad. Ana Marques, *in* Courrier Internacional, n.º 185, Julho de 2011, pp. 44-46.

– Trindade, Luís, *Vanguardismos e Realismos. O Lugar da Realidade no Tempo da Revolução*, *in* António Reis (Coord. científica), As Grandes Correntes Políticas e Culturais do Século XX, Edições Colibri / Instituto de História Contemporânea da UNL, Lisboa, 2003, pp. 113-128.

– Vera, Fernando Harto de, *Tipologías y modelos de democracia electónica*, *in* IDP, Rivista de Internet, Derecho y Política, n.º 2, UOC, 2006, pp. 32-44.

– Viegas, José Manuel Leite; Santos, Susana, *Envolvimento dos cidadãos e dos parlamentares nas associações*, *in* André Freire e José Manuel Leite Viegas (Organiz.), Representação Política. O Caso Português em Perspectiva Comparada, Sextante Editora, Lisboa, 2009, pp. 119-143.

– Vilar, Emílio Rui, *Introdução, in* Vários, Terrorismo e Relações Internacionais, Gradiva Publicações, Lisboa, 2006, pp. 15-21.

1.4. Dicionários

1.4.1. Centro de Estudos Sociais (CES), *Dicionário das Crises e das Alternativas* Edições Almedina, Coimbra, 2012

– Branco, Patrícia, *Transparência, in, Idem, Ibidem*, pp. 206-207.

– Campos, Alfredo, *Precariedade, in Idem, Ibidem*, p. 167.

– Santos, Boaventura Sousa, *Utopia, in Idem, Ibidem*, p. 212.

– Thaler, Mathias *Crise, in Idem, Ibidem*, pp. 68-69.

1.4.2. José Carlos Soares, *Dicionário de Economia*, Plátano Editora, 2.ª ed. Lisboa, 2010.

– *Swaps*, pp. 295-296

– *Produto Interno Bruto (PIB)*, pp. 256-257.

1.4.3. Norberto Bobbio, Niccola Matteucci e Gianfranco Pasquino, *Dicionário de Política*, Vols. 1 e 2, Trad. Carmen C. Varriele, *et. al.*, Cood. da Trad. João Ferreira, Revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais, 12.ª ed., Editora Universidade de Brasília, Brasília, 2004

– Belligni, Silvano, *Aparelho, in Idem, Ibidem*, Vol. 1, pp. 49- 53.

– Bobbio, Norberto, *Política, in Idem, Ibidem*, Vol. 2, pp. 954-962.

————— *Ciência Política, in Idem, Ibidem*, Vol. 1, pp. 164-169.

————— *Elites, Teoria das, in Idem, Ibidem*, pp. 385-391.

————— *Legalidade, in Idem,Ibidem*, Vol. 2, pp. 674-675.

– Bobbio, Norberto; Matteucci, Niccola; Pasquino, Gianfranco; *Introdução, in Idem, Ibidem*, Vol. 1, s. p.

– Bonanante, Luigi, *Estratégia e Política dos Armamentos, in Idem, Ibidem*, Vol. 1, pp. 431-443.

– Bonazzi, Tiziano, *Mito Político, in Idem, Ibidem*, Vol. 2, pp 754-762.

– Cavalli, Alessandro, *Classe, in Idem, Ibidem*, Vol. 1, pp. 169-175.

– Cotta, Maurizio, *Representação Política, in Idem, Ibidem*, Vol. 2, pp.1101-1107.

– D´Alimonte, Roberto, *Decisões Colectivas, Teoria das, in Idem, Ibidem*, Vol. 1, pp. 309-312.

– D´Enteves, Allessandro Passarin *Filosofia da Política, in Idem, Ibidem*, Vol. 1, pp. 493-500.

– Farneti, Paolo, *Sociologia Política, in Idem, Ibidem*, Vol. 2, pp. 1217-1221.

– Fisichella, Domenico, *Tecnocracia, in Idem, Ibidem*, Vol. 2, pp. 1233-1237.

– Gentili, Anna Maria, *Antropologia Política, in Idem, Ibidem*, Vol. 1, pp. 45-49.

– Gozzi, Gustavo, *Estrutura, in Idem, Ibidem*, Vol. 1, pp. 446-449.

– Levi, Lucio, *Legitimidade, in Idem, Ibidem*, Vol. 2, pp. 675-679.

– Matteucci, Nicola, *Soberania, in Idem, Ibidem*, Vol. 2, pp. 1179-1188.

————— *Opinião Pública, in Idem, Ibidem*, pp. 842-845.

– Molinari, Ernesto, *Teoria dos Jogos, in Idem, Ibidem*, Vol. 2, pp. 1238-1242.

– Oppo, Anna, *Partidos Políticos, in Idem, Ibidem*, Vol. 2, pp. 898-905.

– Pasquino, Gianfranco, *Formas de Governo, in Idem, Ibidem*, Vol. 1, pp. 517-521.

————— *Crise, in Idem, Ibidem*, pp. 303-306.

————— *Abstencionismo, in Idem, Ibidem*, pp. 7-9.

————— *Grupos de Pressão, in Idem, Ibidem*, pp. 562-571.

—————— *Partitocracia*, *in Idem, Ibidem*, Vol. 2, pp. 905-908.

—————— *Revolução, in Idem, Ibidem*, pp. 1121-1131.

—————— *Trotskismo, in Idem, Ibidem*, pp. 1260-1267.

– Pistone, Swergio, *Razão de Estado, in Idem, Ibidem*, Vol. 2, pp. 1066-1073.

– Sani, Giacomo, *Cultura Política, in Idem, Ibidem*, Vol. 1, pp. 306-308.

—————— *Cooptação, Idem, Ibidem*, pp. 286 e 287.

—————— *Apatia*, *Idem, Ibidem*, p. 56.

– Schiera, Pierangelo, *Estado Moderno, in Idem, Ibidem*, Vol. 1, pp. 425-431.

—————— *Estado de Polícia, in Idem, Ibidem*, pp. 409-413.

– Stoppino, Mario, *Poder*, *in Idem, Ibidem*, Vol. 2, pp. 933-943.

– Urbani, Giuliano, *Sistema Político, in Idem, Ibidem*, Vol. 2, pp. 1163-1168.

1.4.4. José Maria Coloma, *Dicionário Popular de Política*, Trad. António José Massano, Assírio & Alvim, Lisboa, 1974,

– *Prólogo*, p. 5

– *Opinião Pública*, p. 91-94.

– *Terrorismo*, p. 128.

– *Esquerda-Direita*, pp. 43 e 44.

– *Quinta Coluna*, p. 112.

– *Infiltração*, p. 68.

1.5. Obras de ficção

– Carré, John Le, *Um Homem Muito Procurado*, Trad. Isabel Veríssimo, 3.ª ed.,

Dom Quixote, Alfragide, 2009.

– Eco, Umberto, *O Cemitério de Praga*, 4.ª ed., Trad. Jorge Vaz de Carvalho, Gradiva Publicações, Lisboa, 2011.

– Huxley, Aldous, *Admirável Mundo Novo*, Trad. Mário Henrique Leiria, Livros Unibolso, Lisboa, s. d.

– Orwell, George (Eric Arthur Blair), *Mil Novecentos e Oitenta e Quatro*, Trad. Ana Luísa Faria, Edições Antígona, Lisboa, 1991.

—————— *A Quinta dos Animais*, Trad. Paulo Faria, Antígona, Lisboa, 2008.

– Platónov, Andrei, *A Escavação* , Trad. António Pescada, Antígona, Lisboa, 2011.

– Queiroz, José Maria Eça de, *O Conde D´Abranhos*. *Notas Biográficas por Z. Zagalo*, *in* José Maria Eça de Queiroz, *O Conde D´Abranhos*. *Notas Biográficas por Z. Zagalo* e *A Catástrofe*, Lello & Irmão-Editores, Porto, s. d.

– Sam, Anna *Atribulações de uma Operadora de Caixa*. *Habilitações: Licenciatura. Função: Operadora de Caixa*, Trad. Inês Dias, Espuma dos Dias, Lisboa, 2009.

– Saramago, José, *Ensaio sobre a Lucidez*, 2.ª ed., Editorial Caminho, Lisboa, 2004.

– Virgílio (Publius Vergilius Maro), *A Eneida*, 3.ª ed., Trad. e nota introd. Cascais Franco, n.º 310 da Colecção Livros de Bolso Europa-América, Publicações Europa-América, Mem Martins, 1995.

– Voltaire (François-Marie Arouet), *Cândido* [1759], Trad. Maria Archer, Abril/Controljornal, Linda-a-Velha, 2000.

– Zamiatine, Evgueni, *Nós*, Trad. Manuel João Gomes, Antígona, Lisboa, 2004.

1.6. Obras cinematográficas de documentário e de ficção

– Fassbinder, Rainer Werner, *A Terceira Geração,*1979.

– Schlöndorf, Volker, *A Lenda de Rita*, 1999.

– Townsend, Stuart, *Batalha em Seattle*, 2007.

2. Bibliografia indirecta

– Abowitz; Harnish, *apud* José Jorge Barreiros, *Democracia, Comunicação e Media*, Editora Mundos Sociais, Lisboa, 2012, p. 27, n. 34.

– Águila, Rafael del, *apud* M. José Stock (Coord.); Teixeira, Maria da Conceição Pequito; Revez, António Manuel *Velhos e Novos Actores Políticos. Partidos e Movimentos Sociais*, 2.ª impressão, Textos de Base, n.º 292, UAb, Lisboa, 2012, p. 366.

– Althusser, Louis, *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*, s. e., s. l., s. d., p. 143, *apud* Fernando Luso Soares, *Introdução à Política*, 4.ª ed., Diabril Editora, Lisboa, 1976, pp. 150 e 151.

– Amaral, Diogo Freitas do, *História das Ideias Políticas*, Vol. I, Livraria Almedina, Coimbra, 1998, s. p., *apud* M. Proença de Carvalho, *Manual de Ciência Política e Sistemas Políticos e Constitucionais,* 2.ª ed. (actualizada e ampliada), *Quid Juris?*-Sociedade Editora, Lisboa, 2008, p. 15.

————— *Estado*, *in* Polis - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, Vol. 2, Verbo, Lisboa/São Paulo, 1984, p. 1143, *apud* M. Proença de Carvalho, ob. cit., p. 59.

Enciclopédia Polis, Vol. II, Lisboa/São Paulo, 1984, p. 1143, *apud* M. Proença de Carvalho, ob. cit., p. 59.

– Arendt, Hannah, *Qu´est-ce que la Politique*, Trad. S. Courtine-Denamy, Le Seuil, Paris, 2001, pp. 40, 42 e 43, *apud* G. Didi-Huberman, *Coisa pública, Coisa dos povos, Coisa Plural*, Trad. João Pedro Cachopo, *in* Rodrigo Silva e Leonor Nazaré (Organiz.), A República Por Vir. Arte, Política e Pensamento para o Século XXI, Conferências no âmbito da Exposição Res Publica, 1910 e 2010 Face a Face, FCG, Lisboa, 20111, pp. 53 e 54.

– Bakunin, M. A., *M. A. Bakunin a S. G. Nekaev*, *in* A. I. Herzen, A un vecchio compagno, Organiz. V. Strada, Einaudi, Torino, 1977, p. 80, *apud* N. Bobbio, *O Futuro da Democracia*, 11.ª ed., Trad. Marco Aurélio Nogueira, Paz e Terra, São Paulo, 2009, p. 119 e n. 36.

– Barbaroux, s. o. i., *apud*, José Lopes D´Oliveira, *A Revolução Francesa*, *in* José Lopes D´Oliveira (Dir.), As Grandes Figuras da Humanidade. História Geral da Civilização, Primeira Parte – Políticos, Guerreiros e Descobridores, Vol. VI, Edições Universo, Lisboa, s. d., pp. 875 e 878.

– Bauman, Zygmund, *Liquid Fear*, UK: Polity, Cambridge, 2006, p. 130, *apud* Panayota Gounari, *A Democracia na Nova Era Tecnológica*, Introd. Ramón Flecha, Trad. Maria Correia e Pedro M. Patacho (Introd.), Edições Pedago, Mangualde/Ramada, 2009, p. 58.

—————— *Globalização: as consequências humanas*, Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 1999, p. 43, *apud apud* Rodrigo F. Neves, *A Democracia nas Sociedades da Informação e do Conhecimento. Interacção e deliberação política no ciberespaço*, *ciberespaço*, Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para a obtenção do título de Mestre em Direito, na área da concentração: Relações Internacionais, sob orientação do Prof. Dr. Aires José Rover, s. e., Florianópolis, 2007, p. 73.

– Beck, Ulrich, *A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva*, *in* A. Giddens, Ulrich Beck Scott Lash, Modernização Reflexiva. Política, Tradição e Estética na Ordem Social Moderna, UNESP, São Paulo, 1995, pp. 18 e 142, *apud* Rodrigo Fernandes das, *A Democracia nas Sociedades da Informação e do Conhecimento. Interacção e deliberação política no ciberespaço*, Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para a obtenção do título de Mestre em Direito, na área da concentração: Relações Internacionais, sob orientação do Prof. Dr. Aires José Rover, s. e., Florianópolis, 2007, pp. 64 e 73.

– Bellamy, Christine *Modelling electronic democracy: towards democratic discourses for an information age*, *in* Jean Hoff, Ivan Horrocks e Pieter Tops (Organiz.), Democratic Governance and New Technology – Technologically Mediadet Innovations in Political Practice in Western Europe, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, London/New Iork, 2000, p. 48, *apud* Gustavo Cardoso, *et. al.*, Democracia Digital, p. 28.

– Benjamin, Walter, *Sur le Concept d´Histoire*, *in* Walter Benjamin, Oeuvres, Vol. III, Trad. M. de Gandillac, Rev. P. Rusch, Gallimard, Paris, 2000, p. 429, *apud* Georges Didi-Huberman, *Coisa pública, Coisa dos povos, Coisa Plural*, Trad. João Pedro Cachopo, *in* Rodrigo Silva e Leonor Nazaré (Organiz.), A República Por Vir. Arte, Política e Pensamento para o Século XXI, Conferências no âmbito da Exposição Res Publica, 1910 e 2010 Face a Face, FCG, Lisboa, 2011, p. 66.

—————— *L´Oeuvre D´Art à L´Époque de sa Reproductibilité Technique*, *in* Walter Benjamin, Oeuvres, Vol. III, Trad. R. Rochlitz, Gallimard, Paris, 2000, p. 113, *apud* Georges Didi-Huberman, *Ibidem*, p. 62.

– Bentham, Jeremy, s. o. i., *apud* Carl Schmitt, *Democracia e Parlamentarismo*, *in* Diogo Pires Aurélio (Coord.), Representação Política. Textos Clássicos, Trad. e Organiz. do Índice João Tiago Proença, Livros Horizonte, Lisboa, 2009, p. 184.

—————— *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Cap. 1, parág. 4, *apud* A. Arblaster, ob. cit., pp. 86 e 87.

– Bloch-Lainé, s. o. i., *apud* Fernando Luso Soares, *Introdução à Política*, 4.ª ed., Diabril Editora, Lisboa, 1976, p. 165.

– Blumler Jay G.; Gurevitch, Michel, *Political communication systems and democratic values*, *in* The Crisis of Public Communication, Routledge, Londres, 1995, p. 97, *apud* João Pissarra Esteves, *O Espaço Público e os Media. Sobre a Comunicação entre a Normatividade e a Facticidade*, Edições Colibri, Lisboa 2005, p. 33, n. 19.

Bohman, James, *apud* José Jorge Barreiros, *Democracia, Comunicação e Media*, Editora Mundos Sociais, Lisboa, 2012, p. 14.

– Brecht, Bertolt, *Perguntas a Um Homem Bom*, Trad. Slavoj Zizek, *apud* Slavoj Zizek, *Violência, Seis Notas à Margem*, Trad. Miguel Serras Pereira, Relógio D´Água Editores, Lisboa, 2009, p. 41.

– Burke E., *Discurso aos eleitores de Bristol*, s. e, s. l., 1777, s. p., *apud* Geraldo Mesquita Júnior, *A Política ao Alcance de Todos*.

—————— *Discurso de Conciliação com a América*, s. e, s. l., 1776, s. p., *apud* Geraldo M. Júnior, *A Política ao Alcance de Todos*, p. 206.

—————— s. o. i., *apud* Kenneth Minogue, *Política. O Essencial*, Trad. Maria Manuela Cobeira, Gradiva Publicações, Lisboa, 1996, p. 91.

– Camus, Albert, *O Homem Revoltado*, s. e., s. l., s. d., p. 272, *apud* Marcel Prélot e Georges Lescuyer, *História das Ideias Políticas*, Vol. II, Do Liberalismo à Actualidade, Trad. Regina Louro e António Viana, Editorial Presença, Lisboa, 2001, p. 255.

– Castoriadis, C., *De l´Autonomie en Politique*, *in* Le Monde Diplomatique, s. l., Fevereiro de 1998, p. 23, *apud* Panayota Gounari, *A Democracia na Nova Era*

Tecnológica, Introd. Ramón Flecha, Trad. Maria Correia e Pedro M. Patacho (Introd.), Edições Pedago, Mangualde / Ramada, 2009, pp. 85 e 105 e 106.

– Chamberlain, Lesley, *The Philosophy Steamer*, Atlantic Books, Londres, 2006, pp. 23 e 24, *apud* Slavoj Zizek, *Violência*. *Seis Notas à Margem*, Trad. Miguel Serras Pereira, Relógio D´Água Editores, Lisboa, 2009, p. 17.

– Charlot, Jean, *Os Partidos Políticos*, Parceria A. M. Pereira, Lisboa, 1974, s. p. *apud* António José Fernandes, *Introdução à Ciência Política. Teorias, Métodos e Temáticas*, Porto Editora, Porto, 1995, p. 200.

– Chliapnikov, Alexandre, s. o. i., *apud* Nicolas Werth, *1917 A Rússia em Revolução*, Lisboa, 2003, p. 28.

– Constant, Benjamim, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, s. o. i., *apud* Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucioal*, T. VII, *Estrutura Constitucional da Democracia*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 14.

– Crossman, R., s. o. i., *apud* Jean-Pierre Lassale, *Introdução à Política*, 2.ª ed., Trad. Alice Nicolau e António Pescada, Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1971, p. 53.

– Dahlgren, Peter, *apud* José Jorge Barreiros, *Democracia, Comunicação e Media*, Editora Mundos Sociais, Lisboa, 2012, p. 51, n. 65.

– Deutsch, Karl, *Política e Governo*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1979, p. 39, *apud* Geraldo Mesquita Júnior, *Política & Cidadania*. *Curso Completo*, s. e., Brasília, 2005, pp. 172 e 173.

– Dijk, Jan Van, *Models of democracy and concepts of communication*, *in* Kenneth L. Hacker e J. Van Dijk, (Organiz.), Digital Democracy: issues of theory and practice, Sage, London, 2000, pp. 41, 137, *apud* Gustavo Cardoso, Susana Nascimento, Ângela Morgado e Rita Espanha, *Democracia Digital: Eleitos e Eleitores na Era da Informação*, Celta Editora, Oeiras, 2005, pp. 26, 29.

– Duverger, Maurice, *Métodos de las Ciencias Sociales*, Trad. Alfonso Sureda, Editorial Ariel, Barcelona, 1996, *apud* Luís Sá, *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, Editorial Caminho, Lisboa, 1994, p. 116.

————— *Les Partis Politiques*, *apud* Fernando Luso Soares, *Introdução à Política*, 4.ª ed., Diabril Editora, Lisboa, 1976, p. 140.

————— *Ibidem*, *apud* M. José Stock, (Coord.) *apud* M. José Stock (Coord.), Maria da Conceição Pequito Teixeira, António Manuel RevezTeixeira *Velhos e Novos*

Actores Políticos. Partidos e Movimentos Sociais, 2.ª impressão, Textos de Base, n.º 292, UAb, Lisboa, 2012, p. 63.

– Easton David, *apud* G. Pasquino, *Curso de Ciência Política*, Trad. Ana Sassetti da Mota, Principia, Cascais, 2008, p. 16.

————— *apud* André Freire, *Introdução: Objectivos, Teoria e Metodologia*, *in* André Freire, (Organiz.), O Sistema Político Português, Séculos XIX-XXI: Continuidades e Rupturas, Edições Almedina, Coimbra, 2012, pp. 6 e 7.

– Finley, Moisés I., *Democracy Ancient and Modern*, Chatto & Windus, Londres, 1973, p. 90, *apud* Anthony Arblaster, *A Democracia*, 3.ª ed., Trad. José Espadeiro Martins, Publicações Europa-América, n.º 315 da Colecção Estudos e Documentos, Publicações Europa-América, Mem Martins, 2004, pp. 30 e 31.

– Garcia, Francisco Proença, *Guiné 1963-1974: Os movimentos independentistas, o Islão e o poder português*, Universidade Portucalense e Comissão Portuguesa de História Militar, Porto/Lisboa, 2000, p. 78, *apud* Francisco Proença Garcia, *Da Guerra e Da Estratégia. A Nova Polemologia*, Pref. Adriano Moreira, Prefácio-Edição de Livros e Revistas, Lisboa, 2010, p. 65.

– Giroux, H., 2008, pp. 21, 22 e 24, *apud* Panayota Gounari, *A Democracia na Nova Era Tecnológica*, Introd. Ramón Flecha, Trad. Maria Correia e Pedro M. Patacho (Introd.), Edições Pedago, Mangualde/Ramada, 2009, p. 78.

– Habermas, J., *apud* José Jorge Barreiros, *Democracia, Comunicação e Media*, Editora Mundos Sociais, Lisboa, 2012, p 26.

– Harnecker, Marta, *Os Conceitos Elementares do Materialismo Dialéctico*, s. l., s. d., pp. 116 e ss., *apud* Fernando Luso Soares, *Introdução à Política*, 4.ª ed., Diabril Editora, Lisboa, 1976, p. 119.

– Hitler, Adolf, *Mein Kampf*, *apud* Marlis Steinert, *Hitler*, Trad. Maria de Lurdes Feio, Editorial Verbo, Lisboa, 2006, pp. 35 e 178.

– Hoff, Jens; Horrocks, Ivan; Tops, Pieter, *Introduction: new technology and the "crisis" of democracy*, *in* Jean Hoff, Ivan Horrocks e Pieter Tops (Organiz.), Democratic Governance and New Technology – Technologically Mediadet Innovations *in* Political Practice in Western Europe, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, London/New Iork, 2000, s. p. , *apud* Gustavo Cardoso, Susana Nascimento, Ângela Morgado e Rita Espanha , *Democracia Digital: Eleitos e Eleitores na Era da Informação*, Celta Editora, Oeiras, 2005, p. 28.

—————— Hoff, Jens; Horrocks, Ivan; Tops, Pieter, *in* Jean Hoff, Ivan Horrocks e Pieter Tops (Organiz.), Democratic Governance and New Technology – Technologically Mediadet Innovations *in* Political Practice in Western Europe, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, London/New Iork, 2000, pp. 186 e 187, *apud* Gustavo Cardoso, Susana Nascimento, Ângela Morgado e Rita Espanha , *Democracia Digital: Eleitos e Eleitores na Era da Informação*, Celta Editora, Oeiras, 2005, p. 34.

– Ibarra; Letemendía, s. o. i., *in* M. C. Badia, Manual de Ciência Política, Tecnos, Madrid, 2001, p. 400, *apud* M. José Stock (Coord.), Maria da Conceição Pequito Teixeira, António Manuel Revez, *Velhos e Novos Actores Políticos. Partidos e Movimentos Sociais*, 2.ª impressão, Textos de Base, n.º 292, UAb, Lisboa, 2012, p. 249.

– Kateb, George, *apud* José Jorge Barreiros, *Democracia, Comunicação e Media*, Editora Mundos Sociais, Lisboa, 2012, p 26, n. 33.

– Kaufmann, Stuart, *apud* J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., (7.ª reimp.), Edições Almedina, Coimbra, 2003, p. 1384.

– Kelsen, Hans, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2.ª ed., s. e., Tubingen, 1929, p. 1, *apud* M. Lúcia Amaral, *A Forma da República. Uma Introdução ao Estudo do Direito Constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pp. 193 e 194.

– Kuhn, Reinhard, *apud*, Geraldo Mesquita Júnior, *Política & Cidadania*. *Curso Completo*, s. e., Brasília, 2005, p. 229.

– Lawrence, D. H., *Democracy*, *in* Selected Essays, Penguin Books, Harmondsworth, 1950, p. 78, *apud* A. Arblaster, *A Democracia*, 3.ª ed., Trad. José Espadeiro Martins, Publicações Europa-América, n.º 315 da Colecção Estudos e Documentos, Publicações Europa-América, Mem Martins, 2004, p. 119.

—————— s. o. i., *apud* Luís Filipe Miguel, *A democracia domesticada*, *in* DADOS, pp. 486 e 487.

V – Lenine, V. I. , s. o. i., *apud* Nicolas Werth,, *1917 A Rússia em Revolução*, Trad. José Alfaro e Ida Boavida, Quimera Editores, Lisboa, 2003, p. 120.

—————— *O Estado e a Revolução*, *apud* João Almeida Santos, *Novas formas de comunismo e radicalismo de esquerda*, *in* António Reis (Coord. científica), As Grandes Correntes Políticas e Culturais do Século XX, Edições Colibri/Instituto de História Contemporânea da UNL, Lisboa, 2003, p. 164.

– Lofgren, Karl, *apud* Gersend Blanchard, *O uso da Internet a serviço da comunicação do partido*, *in* Libero, Ano IX, n.º 18, Dezembro de 2006.

– Lyon, David *apud* Manuel Castells, *A Era da Informação*, Vol. II, p. 406.

– Mair, Peter, *Party organization. Party democracy and the emergence of the cartel party*, *in* Peter Mair, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford, 1997, p. 110, *apud* Maria José (Coord.), Maria da Conceição Pequito Teixeira, António Manuel Revez *Velhos e Novos Actores Políticos. Partidos e Movimentos Sociais*, 2.ª impressão, Textos de Base, n.º 292, UAb, Lisboa, 2012, pp. 148 e 149.

– Marcuse, H., *The Problem of Violence: Questions and Answers*; *Idem, The Problem of Violence and the Radical Opposition* (Translated from Das Ende der Utopie), Verlag Peter von Maikowski, Berlin, 1967, s. p., *apud* Panayota Gounari, *A Democracia na Nova Era Tecnológica*, Introd. Ramón Flecha, Trad. Maria Correia e Pedro M. Patacho (Introd.), Edições Pedago, Mangualde / Ramada, 2009, p. 82.

—————— *One Dimensional Man*, Beacon Press, Boston, 1964, pp. 1 e 50, *apud* Panayota Gounari, *A Democracia na Nova Era Tecnológica*, Introd. Ramón Flecha, Trad. Maria Correia e Pedro M. Patacho (Introd.), Edições Pedago, Mangualde / Ramada, 2009, pp. 70 e 85.

– Marx, Karl, *A Ideologia Alemã*, s. o. i., *apud* Jean-Pierre Lassale, *Introdução à Política*, 2.ª ed., Trad. Alice Nicolau e António Pescada, Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1971, p. 57.

—————— *A Ideologia Alemã*, s. o. i., *apud* Roger Scruton, *As Vantagens do Pessimismo e o Perigo da Falsa Esperança*, Trad. José António Freitas e Silva, Quetzal Editores, Lisboa, 2011, pp. 69 e 70.

Michels, R., *apud* M. José Stock (Coord.), Maria da Conceição Pequito Teixeira, António Manuel Revez, *Velhos e Novos Actores Políticos. Partidos e Movimentos Sociais*, 2.ª impressão, Textos de Base, n.º 292, UAb, Lisboa, 2012, p. 89

– Miranda, Jorge *Manual de Direito Constitucional*, T. I, *Preliminares. A Experiência Constitucional*, 2.ª ed., revista, Coimbra, 1997, pp. 90 e 91, *apud* Manuel Proença de Carvalho, *Manual de Ciência Política e Sistemas Políticos e Constitucionais*, 2.ª ed. (actualizada e ampliada), *Quid Juris?*-Sociedade Editora, Lisboa, 2008, pp. 61 e 62.

– Montesquieu, *De l'Ésprit des Lois*, s. o. i. *apud* Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional* T. VII, *Estrutura Constitucional da Democracia*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 13.

– Norris, Pipa, *Digital Divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, p. 104, *apud* Wilson Gomes, *Democracia Digital. Que Democracia?*, p. 8.

– Pasquino, G., *Democracia Vertical, Democracia Horizontal y Democracia Digital*, Ciudad Política, s. p., *apud* M. José *apud*, Maria José (Coord.); Teixeira, Maria da Conceição Pequito; Revez, António Manuel *Velhos e Novos Actores Políticos. Partidos e Movimentos Sociais*, 2.ª impressão, Textos de Base, n.º 292, UAb, Lisboa, 2012, p 371.

– Pedrosa, Inês, s. o. i., *apud* Celso Guedes de Carvalho, *Viagens no meu Partido*, Lisboa, 2009, pp. 58 e 59.

– Pelayo, Manuel García *El Estado de Partidos*, p. 36, *apud* Luís Sá, *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, Editorial Caminho, Lisboa, 1994, p. p. 350.

– Pereira, José Pacheco, *O Nome e a Coisa*, 2.ª ed., Editorial Notícias, Lisboa, 1997, p. 244, *apud* M. Proença de Carvalho, *Manual de Ciência Política e Sistemas Políticos e Constitucionais*, 2.ª ed. (actualizada e ampliada), *Quid Juris?*-Sociedade Editora, Lisboa, 2008, p. 16.

– Revel, J. F., *La Tentation Totalitaire*, Paris, 1976, p. 229, *apud* A. Marques Guedes, *Ideologias e Sistemas Políticos*, IAEM, Lisboa, 1981, p. 16.

– Rodotà, Stefano, *Tecnopolítica. La Democrazia e le Nuove Tecnologie della Communicazione*, Editori Laterza, Roma, 1997, p. 3, *apud* Maria Eduarda Gonçalves, *Democracia e Direitos na Era da Informação*, *in* Congresso da Cidadania, Inovação, Poder e Desenvolvimento, s. l., 2005, p. 1.

– Rosanvallon, Pierre, s. o. i., *apud*, Daniel Innerarity, *Para que tudo fique na mesma*, Trad. Ana Marques, *in* Courrier Internacional, n.º 185, Julho de 2011, p 47.

– Sade, F. de, s. o. i., *apud* A. M. Bonanno, *O Prazer Armado*, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2007, p. 18.

– Santos, Boaventura de Sousa, *Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência*, Cortez, São Paulo, 2000, p. 101, *apud* Rodrigo F. Neves, *A Democracia nas Sociedades da Informação e do Conhecimento. Interacção e deliberação política no ciberespaço, ciberespaço*, Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para a obtenção do título de Mestre em Direito, na área da concentração: Relações

Internacionais, sob orientação do Prof. Dr. Aires José Rover, s. e., Florianópolis, 2007, p. 75.

– Sartre, J. P. *As Mãos Sujas*, s. o. i., *apud* Joaquim Vieira, *Marcello Caetano*, *in* Joaquim Vieira, Fotobiografias de Século XX, p. 181.

– Smith, Adam, *Teoria dos Sentimentos Morais*, s. o. i., *apud* Geraldo M. Júnior, *A Política ao Alcance de Todos*, pp. 441 e 442.

– Sousa, Marcelo Rebelo de *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional*, p. 515, *apud* Luís Sá, *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, Editorial Caminho, Lisboa, 1994, p. 350.

– Sweezy, Paul, *Teoría do Desenvolvimento Capitalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, p. 137, *apud* Geraldo Mesquita Júnior, *Política & Cidadania*. *Curso Completo*, s. e., Brasília, 2005, p. 243.

– Thompson, J. B., *The Media and Modernity. A Social Theory of de Media*, Polity Press, Cambridge, 1995, p. 254, *apud* José Jorge Barreiros, ob. cit., p. 37, n. 49.

– Tocqueville Alexis de, *Da Democracia na América*, s. o. i., *apud* Lívia Franco, *Espírito público e responsabilidade em democracia segundo A. de Tocqueville*, *in* APCP, Resumos das Comunicações ao II Congresso da APCP, 19 e 20 de Janeiro de 2004, s. e., Lisboa, 2004, p. 95.

– Trotsky, Leon, s. o. i., *apud* Curzio Malaparte (Kurt Erich Suckert), *Técnica do Golpe de Estado*, Trad. Maria Gabriela Bragança, n.º 386 da Colecção "Livros de Bolso Europa-América", Publicações Europa-América, Mem Martins, s. d., p. 112.

– Vedel, Thierry, *apud* Gersend Blanchard, *O uso da Internet a serviço da comunicação do partido*, *in* Libero, Ano IX, n.º 18, Dezembro de 2006, p. 11, col. 1, n. 6.

– Voltaire (François-Marie Arouet), s. o. i., *apud* Jean-Pierre Lassale, *Introdução à Política*, 2.ª ed., Trad. Alice Nicolau e António Pescada, Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1971, p. 24.

– Williams, Kristian, *Our Enemies in Blue: Police and Power in America*, s. o. i., p. 239, *apud* Kellen Kass, *A repressão como estratégia estatal*, *in* Vários, Saltar para o Desconhecido, 2, Trad. Raividições, Raividições, s. l., 2008, p. 10, col.1.

– Wylie, Laurence, *Village in the Vaucluse*, Harvard University Press, s. l., 1957, pp. 207-209, *apud* Jean-Pierre Lassale, *Introdução à Política*, 2.ª ed., Trad. Alice Nicolau e António Pescada, Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1971, pp. 26 e 27.

3. Webgrafia

– Arato, Andrew, *Representação, Soberania Popular e Accountability*, *in* Lua Nova, números 55-56, 2002. (EEÚA)

– Carvalho, Luís Pedro Melo de, *O Movimento dos Capitães, o MFA e o 25 de Abril: do marcelismo à queda do Estado Novo*. (EEÚA)

– Cheibub, José António; Przeworski, Adam, *Democracia, eleições e responsabilidade política*, Trad. Eduardo Cesar Marques *in* Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 12, n.º 35, São Paulo, Fevereiro, 1997 (EEÚA).

– Chiolas, Catarina Isabel Fitas, *Governo Electrónico em Portugal: Estratégia e Implementação*, Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Doutor Gonçalo Paiva Dias, Professor Adjunto da Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Águeda e Doutor José Manuel Moreira, Professor Catedrático da Universidade de Aveiro, Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro, s. e., Aveiro, 2008. (EEÚA)

– Curado, Manuel, *Agenda para a Filosofia da Psiquiatria*, *in* Sociedade Portuguesa de Ciências Cognitivas, Jornal de Ciências Cognitivas, Dezembro de 2009. (EEÚA)

– *D^3* (EEÚA)

– *Demoex* (EEÚA)

– Fonseca, Ronaldo, *Novos Movimentos Sociais e Partidos Revolucionários (Contribuição ao debate)*. (EEÚA)

– Gomes, Wilson, *Democracia Digital: Que Democracia?* (EEÚA)

– Gonçalves, Arnaldo M. A., *Os Partidos Políticos e a Crise da Democracia Representativa*. (EEÚA)

– Guerreiro, M. Martins (EEÚA)

– Ianni, Octavio, *O Princípe Electrónico*. (EEÚA)

– Kropotkin, Piotr, *Sobre o Governo Representativo ou Parlamentarista* (EEÚA)

– *Lista Partecipata* (EEÚA)

– Lodeiro, Manuel Casal, *Inoculación de la Democracia Directa en el Sistema Representativo por medio de las NTIC: El sistema D*^{3}. (EEÚA)

– Mas Democracia! (EEÚA)

– Mezzaroba, Orides *Pressupostos Epistemológicos para a Democracia Electrónica* (EEÚA)

– Movimento para a Democracia Directa, Associação Cívica Não Partidária, *Posição sobre as Eleições para a AR de 27/9/2009 do Movimento para a Democracia Directa-DD* (EEÚA)

– Movimento Que se Lixe a Troika! Queremos as Nossas Vidas! (EEÚA).

– Movimento Revolução Branca (EEÚA)

– Neves, Rodrigo Fernandes das, *A Democracia nas Sociedades da Informação e do Conhecimento. Interacção e deliberação política no ciberespaço*, Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para a obtenção do título de Mestre em Direito, na área da concentração: Relações Internacionais, sob orientação do Prof. Dr. Aires José Rover, s. e., Florianópolis, 2007. (EEÚA)

– Sachs, Ignacy, *Em Busca de novas estratégias de desenvolvimento, in* Estudos Avançados, 9 (25), 1995. (EEÚA)

– Subirats, Joan, *Los dilemas de una relacion inevitable. Innovacion democrática y tecnologias de la información y de la comunication*. (EEÚA)

– Subtil, Filipa, *Uma Teoria da Globalização Avant la Lettre. Tecnologias da Comunicação, Espaço e Tempo em Harold Innis*. (EEÚA)

– Tolquin, *El Partido Imaginário, in* Artilleria Inmanente (EEÚA)