

JOSÉ MELO ALEXANDRINO

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
(Coordenador)

ESTUDOS SOBRE O CONSTITUCIONALISMO
NO MUNDO DE LÍNGUA PORTUGUESA

VOLUME III

O SISTEMA POLÍTICO
NO BRASIL E EM PORTUGAL



AA **FDL**
EDITORA

Lisboa | 2020

Ficha Técnica**Título:**

Estudos sobre o Constitucionalismo no Mundo de Língua Portuguesa. Vol. III – O sistema político no Brasil e em Portugal

Coordenador:

José Melo Alexandrino

Autores:

Camila Archanjo
Mona Lisa Duarte
Vitor Pierantoni

Edição:

AAFDDL | 2020
Alameda da Universidade – 1649-014 Lisboa

Impressão:

AAFDDL

ISBN:

978-972-629-537-2

Depósito Legal:

000000-00

Maio | 2020

PLANO

JOSÉ MELO ALEXANDRINO

Introdução

CAMILA ARCHANJO

O sistema de governo: uma análise comparada entre Portugal e Brasil

MONA LISA DUARTE

O financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais no Brasil e em Portugal

VITOR PIERANTONI

Sistemas de partidos no Brasil e em Portugal

INTRODUÇÃO

Dando seguimento a investigações anteriores sobre o constitucionalismo no Brasil e em Portugal, levadas a cabo no âmbito do Mestrado em Direito e Ciência Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, a presente obra oferece ao público em geral três ensaios comparativos, referidos aos dados disponíveis em Julho de 2019, sobre alguns dos elementos fundamentais do sistema político brasileiro e do sistema político português.

Entretanto, neste breve intervalo, o contexto de cada um destes dois sistemas sofreu uma enorme aceleração: (i) ao nível do *regime político*, num cenário de desconsolidação e de perda da confiança na democracia (Bennet Institute, 2020), em particular na América Latina, acentuou-se consideravelmente o declínio da democracia no Brasil, apontado como um dos países que mais se autocratizaram nos últimos 10 anos (V-Dem, 2020, pp. 16, 17, 48), a descer num ano do 53.º ao 60.º lugar no *ranking* das democracias (V-Dem, 2020, p. 30); diversamente, Portugal, que já passara de democracia com falhas” a “democracia plena” no mais recente Relatório do “The Economist Intelligence Unit” (2020, p. 16), subiu igualmente no Relatório da Universidade de Gotemburgo ao 7.º lugar (V-Dem, 2020, p. 30); (ii) ao nível do *sistema partidário e do sistema de governo*, em Portugal, no seguimento das eleições legislativas de Outubro de 2019, de onde emergiram dois novos partidos com representação parlamentar (agora, num total de 9), foi empossado um novo Governo que, apesar de não dispor de maioria absoluta no Parlamento, tem plenas condições para concluir a legislatura; no Brasil, o Presidente da República desligou-se do partido pelo qual foi eleito, substituiu metade dos ministros, conseguiu agravar a desarticulação entre o Executivo e o Congresso (com três dezenas de partidos) e ainda radicalizar outros conflitos com o Supremo Tribunal Federal e os Estados; (iii) por fim, ao nível da forma como

cada um destes sistemas políticos está a lidar com a presente crise pandémica, o contraste dificilmente poderia ser maior: em Portugal, ao amplo consenso existente na sociedade (um “clima de entendimento nacional”, segundo o Presidente da República), juntou-se uma estreita cooperação institucional entre os diversos órgãos de soberania, com envolvimento dos partidos políticos (dentro e fora do Parlamento, designadamente através da existência de uma reunião de avaliação quinzenal com especialistas), e uma preocupação de acompanhamento das recomendações internacionais; já no Brasil, também nesta matéria se registou uma polarização extrema, na sociedade, primeiro, e depois entre os órgãos do poder político, com o Presidente da República, de um lado, a desconsiderar uma crise de cujo comando abdicou (mas também a desconsiderar a ciência, as recomendações internacionais e um módico de empatia e de bom senso), e os demais órgãos (Congresso, Supremo Tribunal Federal e governadores), do outro, num braço-de-ferro que se agudizou com a demissão, em meados de Abril, do Ministro da Saúde, mas sobretudo com o crescimento exponencial do número de infectados e a iminência do colapso do sistema de saúde; num caso como no outro, os efeitos sobre o sistema político não se fizeram esperar: ao passo que, em Portugal, tanto o Governo como o Presidente da República viram subir os já elevados índices de aprovação de que gozavam (com um claro reforço da posição do Governo no final da fase de estado de emergência, decretado em meados de Março), no Brasil, sucedem-se os confrontos (na rua e nas instituições), as crises (como a de 24 de Abril) e os pedidos de *impeachment* do Presidente, que se viu assim forçado, nestes últimos dias, a tentar o caminho de negociar, nos moldes habituais do “toma lá, dá cá” que até agora recusara, o apoio parlamentar dos partidos do chamado “centrão” (visando essencialmente travar o avanço dessas tentativas de destituição na Câmara dos Deputados).

Sumariado deste modo o contexto mais recente, perante a dificuldade de resumir a extraordinária complexidade interna das estruturas e das realidades que cada um destes trabalhos procurou esclarecer e confrontar, podemos no entanto evocar aqui, pela sua conexão com os diversos temas tratados na obra, as visões de síntese de dois historiadores,

cientes de quanto a perspectiva histórica pode ajudar neste domínio (Runciman, 2013; Berman, 2019).

Atento a vários planos de observação, em artigo recente, VINÍCIUS MÜLLER conseguiu sintetizar não apenas as principais *determinantes* (persistência endémica do jogo da velha política, brechas deixadas pela Constituição de 1988, fragmentação partidária e défice de coesão programática), como também o agregado de *factores* que fazem crescer as dificuldades do momento (a fragilidade económica dos entes federativos, o desencontro das expectativas de realização do bem-estar, a globalização, a polarização que atingiu igualmente a ‘*intelligentsia*’ nacional, no campo ético e cultural, sem esquecer a agitação dos valores básicos pelo fenómeno evangélico) e ainda as linhas fundamentais do *processo* que na última década (com a crise económica, primeiro, e com o bombardeio de informações sobre escândalos de corrupção e mau uso dos recursos públicos, depois) potencializaram sobretudo nas camadas médias urbanas os sentimentos de traição, de insegurança e de desconfiança generalizada no sistema político e no próprio regime democrático. No final, segundo o Autor, tudo isso aponta ao *esgotamento do arranjo das últimas décadas*: “a caminhada na qual damos passos largos aponta para a ruptura, sob a liderança do que aparenta ser o menos preparado, de um modelo que, não obstante as suas falhas, nos legou aquilo que temos receio de perder: a democracia, a estabilidade económica e a protecção social”.

Quanto a Portugal, numa das suas últimas entrevistas, VASCO PULIDO VALENTE, sem ignorar as fragilidades do país (fragilidades que tão sistematicamente anotou e de que, na sua opinião, os Portugueses têm noção), não deixou de assinalar a série de condições para uma democracia funcional de que dispõe o sistema político português, a saber: a existência de uma nacionalidade absolutamente indiscutível, imunizada por isso tanto ao nacionalismo como ao supranacionalismo europeu; a existência de uma sociedade transformada, onde as pessoas têm um acrescido sentimento da sua valia e dignidade; e também o facto de o eleitorado português se refugiar sempre numa força que permite dar estabilidade ao regime, sucedendo que, em 2015, a “geringonça” instaurou o Partido Socialista no lugar, que ocupara no princípio, de grande árbitro do sistema.

Surpreendentemente, diante dos contrastes que se divisam no retrato acabado de esboçar, cada um dos trabalhos reunidos neste volume dá igualmente nota das significativas aproximações entre múltiplos elementos dos dois sistemas políticos, numa demonstração adicional do interesse destes contributos.

Estando a análise dirigida para algumas das estruturas políticas (partidos políticos e sistemas de partidos) e institucionais (sistema de governo) que mais relevam para a compreensão da organização do poder político em Estado constitucional, além do esforço de penetração nos meandros de cada um dos ordenamentos, do ponto de vista metodológico, estes exercícios de Direito Constitucional comparado têm ainda em comum a sua declarada natureza interdisciplinar, na medida em que não encontrariam na esfera disciplinar de partida as ferramentas de que precisariam para o devido tratamento dos temas, e o recurso, por vezes dominante, aos conceitos, categorias e modelos próprios da Ciência Política, aí incluindo o apoio em pesquisas quantitativas, designadamente as do género a que já fizemos referência.

Num pano de fundo marcado pelo *desajustamento* entre as mudanças tecnológicas e a capacidade de aprendizagem e de adaptação institucional disponível (Caraça, 2020) e num contexto geral de “*desconsolidação democrática*” (Foa/Mounk, 2019), cujos critérios parecem estar já suficientemente preenchidos no caso brasileiro (crescimento do apoio aos partidos anti-sistema, diminuição da expressão do apoio à democracia e abertura a alternativas autoritárias), talvez se possa dizer que a questão central emergente das explicações reunidas nesta obra seja o problema da *estruturação partidária*, entendida em sentido amplo, envolvendo o sistema eleitoral e as dimensões institucionais relevantes (Rosenbluth/Shapiro, 2018; Shapiro, 2019).

1. O primeiro ensaio ocupou-se da comparação dos sistemas de governo de Portugal e do Brasil, visando ainda neste segundo caso compensar a falta de comparência da doutrina jurídica no aprofundamento de uma questão que tem estado essencialmente a cargo dos politólogos.

Clarificado o conceito de sistema de governo e registado igualmente à partida o facto de se tratar de dois países democráticos, ainda que com diferentes graus de democratização e rumos de evolução, procedeu-se

ao recorte dos elementos caracterizadores do parlamentarismo, do presidencialismo e do presidencialismo adaptado existente na América Latina, tomando por referente a doutrina constitucional. A respeito do caso português, o olhar começou por se concentrar na dificuldade sentida pelos constitucionalistas portugueses de enquadramento de um “terceiro tipo” de sistema de governo: no lote dos autores que o qualificam como semipresidencialismo, tanto há os que entendem tratar-se de um sistema de governo misto (Morais, 2017, p. 420), como de um sistema de governo autónomo (Novais, 2019, pp. 282 ss.) e até de um sistema de governo puro, ainda que tal só ocorra verdadeiramente, na linha de Duverger, nos cenários de coabitação (Canas, 2007, pp. 102-103); no campo oposto, não têm faltado os detractores da tese semipresidencialista, ora pela recusa da autonomia conceitual do género, ora pela inviabilidade da respectiva aplicação ao sistema político português, que nem é pautado pela proeminência do Presidente da República (como sucede na França), nem pelo equilíbrio entre os três órgãos políticos (como pensava Duverger), mas sim pelo ascendente do Governo e do Primeiro-Ministro (como entende boa parte da doutrina portuguesa e percebem os actores políticos).

Da observação da génese de cada uma das Constituições e da subsequente consolidação dos sistemas, resultaram algumas indicações comparativas relevantes: no caso português, a importância do momento de ruptura inicial, mas também do significado da reforma constitucional de 1982, que sinalizou o fim do período de transição (com o afastamento definitivo dos militares da esfera política) e uma redefinição redutiva dos poderes do Presidente da República, não obstante o reforço do poder de dissolução do Parlamento, um poder que viria a mostrar todas as suas virtualidades nas décadas seguintes; já no caso brasileiro, não só a transição democrática se deu de forma lenta e gradual, como houve continuidade do sistema presidencialista há muito adoptado no país, aí incluídas as marcas do poder pessoal, de ausência de partidos fortes e de desconfiança face ao Legislativo; não obstante, os dois países convergem na centralidade do Executivo, incluindo aí os amplos poderes legislativos e de agenda (poderes a que, no caso brasileiro, se procurou pôr algum travão em 2001 e em 2019).

Esboçados os elementos caracterizadores de ambos os sistemas, duas notas avultam no caso português: a primeira é a ductilidade e a plasticidade do sistema de governo, cujo núcleo (ou pendor) é variável, em função de um conjunto de factores, o mais relevante dos quais a existência ou não de uma maioria absoluta no Parlamento; a segunda é a confirmação da inexistência de consenso na doutrina a respeito da qualificação desse sistema de governo, parecendo fazer mais sentido à Autora a qualificação do mesmo como um sistema misto, não semipresidencial. Já no caso brasileiro, abstraindo do federalismo e da atípica interferência do poder judiciário, são outras as notas distintivas: a primeira delas é a de que a necessidade de grandes coligações («coalizões») parece aproximar-se mais de um modelo parlamentarista do que de um modelo presidencialista; uma segunda é a da utilização do *impeachment* como instrumento de responsabilização política (moção de censura), em situações de crise ou de perda da base de apoio do Presidente, num processo gerador de ruptura política e de descontinuidade institucional; uma terceira é a de que, não obstante a centralidade do Presidente da República no sistema político, esse centro de poder pode ser forte ou fraco, dependendo especialmente da relação do Presidente com o Congresso Nacional; por último, existe uma ampla convergência na doutrina jurídica brasileira a respeito da qualificação do sistema de governo como presidencialismo, ainda que à Autora pareça mais ajustada a designação de “presidencialismo adaptado”, acolhendo aí a sugestão tanto de politólogos brasileiros como de certos publicistas portugueses (Novais, 2019, pp. 207 ss., 211 ss., 241 ss.).

No final, entre as *aproximações* conclusivas contam-se: o facto de ambos os sistemas, pese embora a diferente forma da transição democrática e a diferente organização do poder político, terem sido influenciados pelos (arranjos e pelas práticas dos) regimes não democráticos precedentes, com permanência de alguns resquícios autoritários na preponderância do Executivo; o facto de não existir um sistema puro nem num caso nem no outro, visto haver em Portugal um sistema de governo misto ou híbrido e no Brasil um presidencialismo adaptado; a influência do sistema eleitoral e do sistema partidário no funcionamento do sistema

de governo, favorecendo em Portugal o líder partidário que ascende a Primeiro-Ministro, depois de o mesmo ter montado as suas listas partidárias, e, no Brasil, pelo poder de barganha dos líderes políticos na formação das coligações partidárias e nas votações no Parlamento. Por sua vez, contam-se entre os *afastamentos*: a inexistência no sistema político brasileiro de mecanismos não traumáticos de resolução de entraves, ao passo que em Portugal, além das moções de censura e de confiança típicas dos sistemas parlamentares, o Presidente da República se perfila como o moderador do sistema; no Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem uma forte influência no funcionamento do jogo político, justamente como actor político moderador; quanto ao pendor de cada um dos sistemas de governo, no caso português, o pendor é variável em função das circunstâncias (tanto podendo recair no Governo, como no Presidente da República ou na Assembleia da República), ainda que o governamentalismo se afigure a tendência dominante; já no caso brasileiro, apesar de o constituinte ter igualmente favorecido o Presidente, em situações de crise o Congresso pode ter maior destaque.

2. O segundo ensaio definiu como objectivo proceder a uma análise comparada dos modelos de financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais praticados no Brasil e em Portugal, apreciando as suas especificidades, evolução e problemas.

O carácter marcante da decisão de 2015 (ADI n.º 4.650) do STF, que declarou a inconstitucionalidade do financiamento privado por pessoas jurídicas no Brasil, demonstra-se facilmente pelo facto de até essa altura ser impensável o que viria a suceder nas eleições presidenciais brasileiras de 2018: a vitória de um candidato que fez uma campanha eleitoral essencialmente pelas redes sociais. Em Portugal, onde a lei já afastara há duas décadas as doações por pessoas jurídicas privadas, a principal fonte de financiamento partidário é pública (com favorecimento dos partidos políticos existentes e uma grande dependência destes relativamente ao Estado).

Fixada esta primeira nota comparativa, a análise versou sobre o contexto geral e as tendências do financiamento dos partidos na América Latina e na Europa Ocidental, apresentou os dois modelos paradigmáticos,

contrapondo aí o modelo de financiamento alemão, moldado por obra do Tribunal Constitucional alemão em torno dos princípios da liberdade, igualdade, publicidade e democracia interna, e o modelo de financiamento predominantemente privado norte-americano, cujos protagonistas são os candidatos (e não os partidos, como sucede na Europa), concluindo que do primeiro resulta um sistema de financiamento misto equilibrado (em que o financiamento público não supera o privado e se preserva a ligação dos partidos à sociedade) e do segundo resulta não só um elevado custo das campanhas eleitorais, mas também um fechamento do sistema de partidos, fortemente influenciado por lobbies e grupos de pressão.

Olhando seguidamente à relação entre os tipos de partidos e o financiamento partidário, enfatizou-se o facto de os partidos de cartel estarem cada vez mais dependentes da máquina estatal e menos dos eleitores, por ocuparem o aparelho do Estado, distribuindo entre si os cargos públicos, por desfrutarem dos privilégios, dos benefícios e de um verdadeiro *spoil system* e por dependerem de um financiamento eminentemente público.

Quanto às principais marcas dos sistemas de financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais adoptados no Brasil e em Portugal, as mesmas podem ser resumidas deste modo: (i) relativamente ao *Brasil*, o sistema é pautado por uma grande instabilidade legislativa e pelo protagonismo activista do STF; após a grande viragem de 2015, as reformas legislativas de 2017 procuraram compensar a enorme perda na composição das receitas partidárias, através do incremento do financiamento público, criando-se então um fundo especial de financiamento de campanha, que passou a coexistir com o fundo partidário (cujos recursos também foram aumentados); a reforma de 2017 veio a incidir igualmente sobre o grave problema dos elevados custos das campanhas eleitorais (que chegaram a atingir 0,89% do PIB), introduzindo regras de limites de gastos eleitorais; na verdade, o elevado custo das campanhas eleitorais tem origem directa no sistema proporcional de lista aberta adoptado no Brasil, pela extrema personalização das campanhas que implica (com campanhas focadas nos candidatos e não nos partidos ou nos programas de governo) e pelo

correspondente aumento dos gastos e da necessidade de financiamento individual (além de outros efeitos nocivos, como a falta de coesão partidária e o aumento da corrupção); (ii) relativamente ao sistema de financiamento em *Portugal*, uma primeira nota é a de que o mesmo se integra à partida no modelo europeu (onde os protagonistas centrais das eleições são os partidos), afastando-se no entanto do modelo alemão por não se pautar exactamente pelos mesmos princípios e sobretudo pela inexistência de equilíbrio entre o financiamento público e o privado; na verdade, a marca por excelência do sistema de financiamento dos partidos em Portugal é o peso do financiamento público, que, além de subvenções públicas para as actividades ordinárias e as campanhas eleitorais, contempla ainda isenções e benefícios fiscais; ao longo das últimas décadas é, além disso, visível a tendência para um aumento considerável dos valores das subvenções públicas, bem como a tendência de aumento dos gastos induzida pelo aumento da duração das campanhas eleitorais (o que faz com que os partidos vivam “em estado quase permanente de campanha eleitoral”); em 2017 foi apesar de tudo dado um passo na redução dos valores das subvenções públicas, sem perturbar todavia a manutenção das marcas identificadoras do sistema; a tudo acresce que, no final, esse sistema de financiamento não deixa de estar na origem do distanciamento entre a classe política e a sociedade, por privilegiar os partidos existentes e por obstaculizar efectivas condições de competição eleitoral.

Na síntese comparativa final, apuraram-se as seguintes conclusões: (1.^a) o perfil do financiamento partidário existente no Brasil até 2015 aproximava-se ao dos *catch-all parties* e dos partidos de cartel, ao passo que em Portugal a dependência dos partidos políticos em relação às subvenções públicas é típica dos partidos de cartel; (2.^a) até 2015, o sistema de financiamento público brasileiro provocou a fragmentação do sistema de partidos, por favorecer o aparecimento de legendas oportunistas apenas interessadas no acesso aos recursos do fundo partidário, ao passo que em Portugal os partidos instalados no poder sempre foram os grandes beneficiários do financiamento público; (3.^a) se, no Brasil, a penetração excessiva do poder económico no financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais permitiu que a

corrupção corroesse o sistema político e deturpasse a representação, em Portugal, a existência de partidos extremamente dependentes do Estado provocou a cartelização do sistema partidário, bem como o arrefecimento da participação eleitoral; (4.^a) ao passo que no Brasil são constantes as alterações normativas e as mudanças de interpretação, por via do perfil activista assumido pelo Supremo Tribunal Federal, em Portugal, há uma maior estabilidade normativa, ficando todavia os principais problemas políticos do país sem solução e versando as alterações legislativas sobre questões pontuais e específicas; (5.^a) o ponto mais preocupante dos sistemas de financiamento partidário de ambos países é o agigantamento do financiamento público, não se justificando que tantos recursos estatais sejam direccionados aos partidos e às campanhas eleitorais: por um lado, por não haver motivo plausível para o financiamento público abranger actividades ordinárias dos partidos ou a concessão de benefícios fiscais; por outro, por se afigurar bem mais necessário resgatar as raízes sociais dos partidos políticos, nomeadamente através de estímulos a doações de pessoas singulares, soluções que justamente nunca fizeram parte da cultura política nem do Brasil nem de Portugal; (6.^a) defende-se, por fim, que ambos os países precisam de reformas mais profundas e estruturantes, que envolvam o sistema político com um todo, nomeadamente ao nível do sistema eleitoral e do sistema partidário.

3. Com um declarado recurso à Ciência Política, o terceiro ensaio pretendeu traçar uma radiografia dos sistemas de partidos no Brasil e em Portugal, tendo como objectivo principal identificar as causas da excessiva fragmentação partidária no Brasil e compreender o fenómeno da rápida institucionalização do sistema de partidos no caso português, sem deixar de explorar os fortes indícios e expressões de cartelização.

Iniciando pelo retrato dos dois sistemas partidários (com o apontamento ainda sobre a situação existente noutros países da Europa e da América Latina), relativamente ao caso brasileiro, captou-se a existência em meados de 2019 de três blocos parlamentares na Câmara dos Deputados (blocos então liderados pelo PSL, PDT e PT), num universo de 26 partidos, tendo os partidos representados no Senado passado de 15

a 21, nas eleições de 2018; já em Portugal, mantendo-se o padrão da competição entre o PS e o PSD e um número bem mais circunscrito de partidos e coligações eleitorais com representação parlamentar, deu-se nota da importância da ruptura, em 2015, do “cordão sanitário” que até então existia relativamente ao apoio a soluções de governo por parte dos partidos de extrema-esquerda; olhando, por sua vez, aos índices de qualidade da democracia, apurou-se que, no caso brasileiro, os indicadores mais negativos se prendem com a igualdade, a cultura política e o funcionamento do governo, ao passo que no caso português o pior indicador continua a ser em todos os relatórios o da participação política.

Tendo presente que nos nossos dias os sistemas partidários são essencialmente formados por *catch-all parties* que, em alguns países, formaram cartéis partidários, examinou-se em seguida o tema da institucionalização dos sistemas partidários, prestando especial atenção à evolução da relação entre os vários tipos de partidos (partidos de quadros, partidos de massas, *catch-all parties*, partidos de cartel e partidos anti-sistema) e a sociedade, demonstrando do mesmo passo a importância a reconhecer nesse processo aos partidos de massas (ou seja, aos partidos com forte implantação social, um programa sólido e forte disciplina), de onde resulta imediatamente a questão de as democracias da terceira vaga, como a portuguesa e a brasileira, terem nascido num cenário dominado pela cultura dos *catch-all parties*.

No caso português, a explicação para a institucionalização do sistema partidário encontra-se nos elementos que definem o *contexto* em que surgiram os partidos políticos no pós-25 de Abril de 1974: o facto de o processo revolucionário se ter ideologicamente voltado à esquerda, proibindo os partidos de direita e forçando os partidos “mais à direita” (CDS e PPD) a processos de adaptação; o surgimento de partidos ideologicamente próximos (designadamente os dois mais proeminentes), minimizando-se tanto a polarização como a fragmentação; o facto de os partidos terem sido criados no Estado e terem procurado estruturar-se com o apoio do Estado; o facto de os partidos assim criados terem acabado por monopolizar a representação parlamentar e as subvenções financeiras distribuídas pelo Estado (lembrando que apenas em 1983

foi introduzido o financiamento de partidos extra-parlamentares), assim superando o défice de enraizamento social; a escolha do sistema eleitoral de lista fechada e bloqueada, que acentua o papel dos partidos e dos respectivos programas; e havendo ainda a considerar a relevância do factor europeu. Em 2015, operou-se no entanto uma revolução na dinâmica do sistema de partidos e na própria função das eleições parlamentares (que até então serviam para a escolha do Primeiro-Ministro), quando uma aliança inédita dos partidos de esquerda, em maioria no Parlamento, viabilizou um Governo de legislatura do PS (a chamada “geringonça”), apesar de este não ter sido o partido mais votado.

No caso do Brasil, que tão-pouco conheceu os partidos de massas, o seu actual sistema partidário teve uma génese distinta, começando a desenhar-se durante a fase de abertura do regime autoritário, tendo logo nesse período de transição, tal como mais tarde aconteceria com a Constituição, a legislação eleitoral favorecido ao máximo a criação de novos partidos; essa mesma legislação eleitoral desvalorizou desde o início os programas partidários, em favor dos candidatos; mas há ainda um conjunto de outros factores que induziram a fragmentação partidária: o presidencialismo, a representação proporcional em grandes círculos eleitorais e o federalismo; no final, as raízes profundas da falta de estruturação e da indisciplina do sistema partidário brasileiro encontram-se na fragilidade da cultura política e na volatilidade e natureza (anti-partido) dos partidos brasileiros (Sartori, 2018, p. 141).

Relanceando finalmente os problemas, relativamente ao Brasil, segundo o Autor, abstraindo da causa principal (a causa *cultural*), todos os principais problemas do sistema político derivam (da debilidade institucional e da desestruturação) do sistema de partidos: a falta de confiança nas instituições e na democracia, a amplificação dos apelos anti-sistema, a reiterada desfiguração dos programas políticos de governo, a banalização do *impeachment*, as disfunções na separação de poderes; relativamente a Portugal, há dois principais tipos de problemas associados ao sistema de partidos: um mais recente, que se prende com as diferenças históricas e ideológicas dentro do actual bloco de sustentação do governo, que retiram pragmatismo e eficiência a esse

alinhamento, gerando paralisia e incerteza; um outro mais profundo, que tem a ver com a cartelização partidária (instituída especialmente pelo PS e PSD e não totalmente afastada com a dinâmica introduzida em 2015), característica que se manifesta, por sua vez, no imobilismo do Estado (de que é prova a inviabilização da reforma eleitoral há várias décadas), na tolerância dos partidos para com os erros e escândalos envolvendo os órgãos públicos e na baixa participação política dos cidadãos, sem haver interesse dos partidos no recrutamento de pessoas com ideias novas e sem poder afastar o risco da ocorrência de “mudanças repentinas no sistema partidário”.

No final, chegou-se à seguinte síntese conclusiva: (i) pobremente institucionalizado e com partidos indisciplinados e incoerentes, o sistema partidário brasileiro caracteriza-se pela extrema fragmentação partidária e pela multipolarização ideológica, notas que, além de afectarem a governabilidade, conduzem a uma democracia com falhas profundas; (ii) embora a legislação eleitoral favoreça a fragmentação e a polarização, essas características estão muito mais associadas à debilidade estrutural dos partidos e à incapacidade do sistema em oferecer um governo pragmático e eficiente; (iii) já o sistema partidário português caracteriza-se por um elevado grau de institucionalização, apresentando moderada fragmentação partidária e uma polarização bilateral; (iv) todavia, essa estabilização foi garantida por um enraizamento dos partidos no Estado e pela cartelização partidária, com acertos cooperativos entre o PSD e o PS, potencializando o imobilismo e gerando baixo índice de participação política; (v) quanto a uma conclusão transversal, a responsividade, associada à ideia de governo eficiente e à aptidão dos partidos se adaptarem aos novos tempos e às novas demandas sociais, parece ser a chave para a estabilização dos sistemas partidários, na medida em que qualquer sistema de partidos ampliará os riscos de colapso caso resolva virar as costas à sociedade.

Lisboa, 1 de Maio de 2020

José Melo Alexandrino

Referências bibliográficas

- Bennett Institute for Public Policy, University of Cambridge, *Report: Global Satisfaction with Democracy 2020*, Janeiro de 2020 (disponível em <https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/media/uploads/files/DemocracyReport2020.pdf>).
- Berman, Sheri, *Democracy and Dictatorship in Europe. From the Ancien Régime to the Present Day*, Oxford, Oxford University Press, 2019.
- Canas, Vitalino, «Reler Duverger: o sistema de governo semi-presidencial ou o triunfo da intuição “científica”», in *Revista Negócios Estrangeiros*, n.º 11.4, número especial (2007), pp. 95-112.
- Caraça, João, «Duas ou três coisas que sei sobre a crise covid-19», in *Público*, 27 de Abril de 2020, p. 17 (disponível em <https://www.publico.pt/2020/04/27/opiniaopinia/duas-tres-sei-cri-se-covid19-1913209>).
- Foa, Roberto Stefan / Mounk, Yasha, *Democratic Deconsolidation in Developed Democracies, 1995-2018*, Center for European Studies *Open Forum Series 2018-2019 [Working Paper]*, Cambridge, MA. (disponível a partir de <http://aei.pitt.edu/102389/>).
- Morais, Carlos Blanco de, *O Sistema Político: no contexto da erosão da democracia representativa*, Coimbra, Almedina, 2017.
- Müller, Vinicius, «A República em saltos (Parte II)», in *Estadão/Estado da Arte*, 28 de Abril de 2020 (disponível em: <https://estadodaarte.estadao.com.br/republica-saltos-ii-muller/>).
- Novais, Jorge Reis, *Teoria das formas políticas e dos sistemas de governo*, 2.ª ed., Lisboa, AAFDL Editora, 2019.
- Rosenbluth, Frances MacCall / Shapiro, Ian, *Responsible Parties: Saving Democracy From Itself*, New Haven, Yale University Press, 2018.
- Runciman, David, *The Confidence Trap: A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2013.
- Sartori, Giovanni, *Ensaio de Política Comparada*, Lisboa, Livros Horizonte, 2018.
- Shapiro, Ian, *Power and Politics in Today's World*, “DeVane Lectures” (disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=BDqvzFY72mg&list=PLh9mgdi4rNeyViG2ar68jkgEi4y6doNZy> (vídeo das lições ministradas na Universidade de Yale, Agosto a Dezembro de 2019).
- The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2019*, Reino Unido, Fevereiro de 2020 (disponível em <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>).
- Valente, Vasco Pulido, Entrevista, in *Egoísta*, n.º 69 – Democracia, Setembro de 2019 (também disponível em <https://observador.pt/especiais/a-ultima-entrevista-de-vasco-pulido-valente-talvez-seja-bomler-uns-livros-durante-uns-anos-antes-de-comecar-a-dar-opinioes/>).
- V-Dem Institute – Varieties of Democracy, *V-Dem Democracy Report 2020*, Abril de 2020 (relatório disponível em https://www.v-dem.net/media/filerpublic/f0/5d/f05d46d8-626f-4b20-8e4e-53d4b134bfcb/democracy_report_2020_low.pdf).