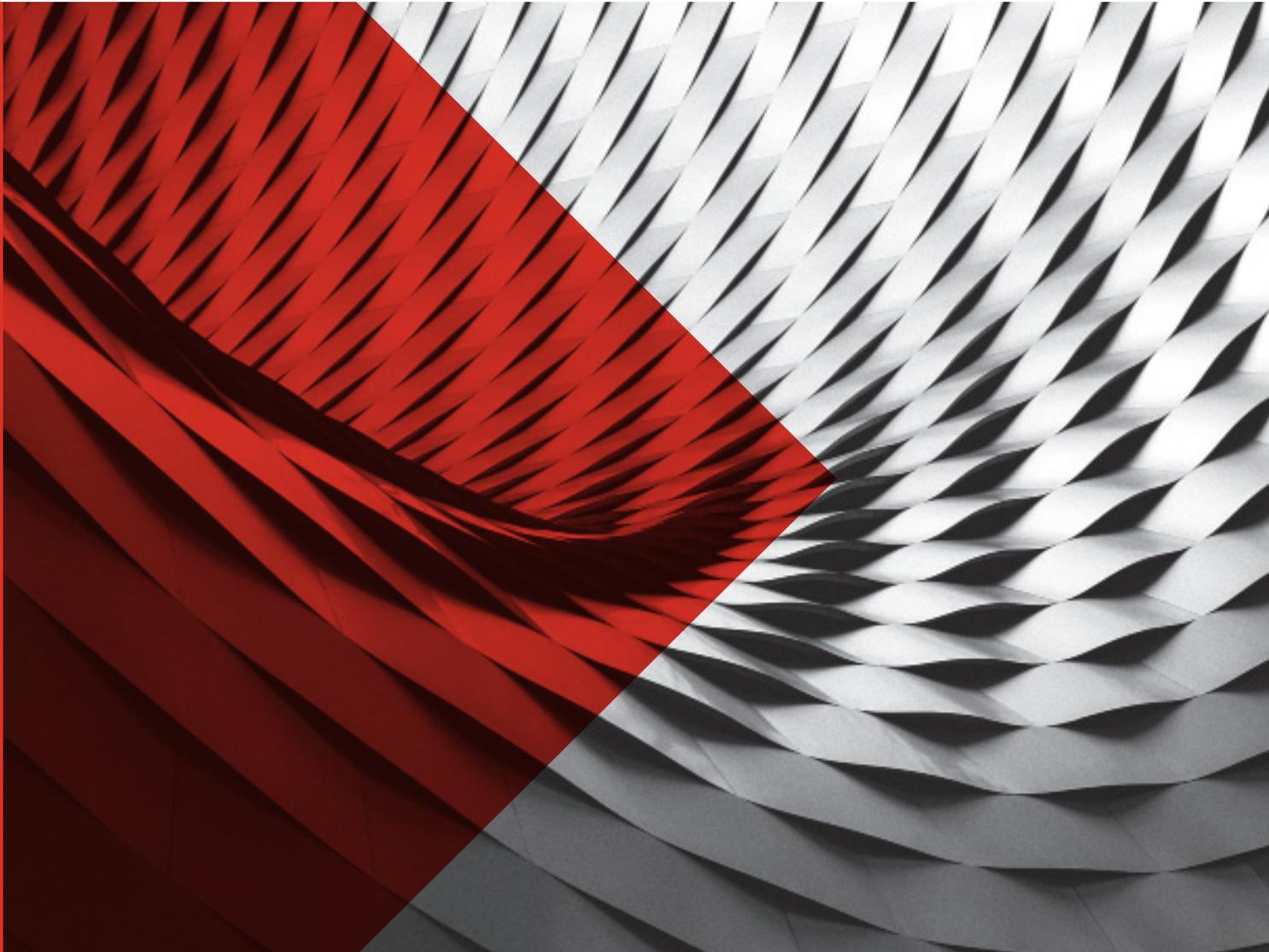


# **OS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ITALIANA E PORTUGUESA: UMA ANÁLISE DOS ARTIGOS CONSTITUCIONAIS**

---

**ISABELLA RAZUOLLI**



**Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**  
**Curso de Doutoramento 2009/2010 – Ciência Política**

**Professor Doutor Jorge Miranda – Direito Constitucional Comparado**

**Os partidos políticos na Constituição da República Italiana e Portuguesa. Uma análise dos artigos constitucionais**

**Isabella Razzuoli**

## **Índice**

§ Introdução

§ Estado liberal de legalidade e o Estado democrático de direito: o papel dos partidos políticos

§ Os partidos políticos na Constituição da República Italiana

§ Os partidos políticos na Constituição da República Portuguesa

§ Conclusão

## Introdução

Antes de centrar a atenção e a análise sobre o instituto específico dos partidos políticos assim como estão disciplinados nas ordens constitucionais da República Italiana e da República Portuguesa será preciso identificar e definir o nosso objecto de estudo, pois uma reflexão deste tipo tem de tomar como ponto de partida o próprio conceito de partido político.

A intensão com que nós proponemos enfrentar este assunto é de fornecer um quadro, se bem que inevitavelmente sintético, da disciplina dos partidos nas disposições constitucionais dos dois países da Europa do Sul e de verificar elementos de continuidade e discontinuidade.

Para atingir este objectivo procuraremos adoptar uma abordagem de análise de tipo jurídico-politológica e, em parte, integrada por uma perspectiva histórica, pois julgamos essencial, para introduzir o tema, dar de conta da evolução dos partidos nos regimes políticos ocidentais. Particularmente centraremos a nossa atenção nos elementos caracterizantes a forma de estado a que pertencem a Itália e Portugal contemporâneos, cujas constituições são objecto desta análise, ou seja o Estado identificado pela doutrina como Estado de Partidos ou *Parteienstaat*.

O elemento histórico voltará novamente ao longo do nosso trabalho com referências nos aspectos mais significativos do debate que envolveu forças políticas e constitucionalistas na fase “pre-constituente”, a fase “genética” das disposições constitucionais, sendo inegável a influência e o impacto que as relações de poder, o contexto histórico, e as orientações ideológicas têm nestes momentos fundadores para uma Nação.

Certamente, não é uma tarefa fácil dar uma definição de partido político, sobretudo porque se trata dum conceito fundamentalmente “pluridimensional”, um conceito que envolve elementos não meramente politológicos mas também jurídicos e sociológicos, isto faz com que a adopção duma abordagem unívoca para interpretar o fenómeno partidário seria sempre uma abordagem limitante.

Um ponto de vista que julgamos interessante é fornecido pelo politólogo francês Maurice Duverger para o qual a Constituição, as leis, e os regulamentos representam as *règles du jeu*, os regimes representam *la façon dont ils jouent*, e, finalmente, os partidos, *les joueurs* (Duverger . 1955)<sup>1</sup>. Segundo o Duverger são estes últimos a ocupar um lugar

---

<sup>1</sup> “M. Duverger, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1955, p. 576.

primário, se bem que não exclusivo, em todos os regimes políticos e particularmente nos regimes democráticos, embora, como ele critica na sua obra, estejam os partidos insuficientemente desenvolvidos ao nível da doutrina do direito constitucional<sup>2</sup>.

Portanto os partidos são a principal chave de explicação dos regimes políticos contemporâneos e, antes de mais, são a *conditio sine qua non* pela atribuição do carácter da representatividade a um dado regime. Podemos acrescentar aqui uma ideia ulterior, ou seja a da “inevitabilidade” da existência do fenómeno partidário: como afirmou Schattschneider “A democracia moderna é pensável só em termos de partidos políticos”<sup>3</sup>.

As posições destas grandes autoridades do pensamento jurídico-politológico do século XX são importantes sob dois perfis: em primeiro lugar sublinham a relevância dos partidos para a compreensão dos regimes políticos e em segundo lugar o facto desses actores políticos tornarem-se elementos indispensáveis para o funcionamento do regime democrático-representativo. É evidente que aqui escolhermos de tomar em consideração uma específica noção de partidos, ou seja a noção que relaciona estes sujeitos políticos com a democracia representativa, com a modernidade, não esquecendo porém o facto de que essa noção é certamente mais ampla, mais abrangente, e que, recorrendo às palavras do James Bryce: “*les partis politiques existaient bien avant l’apparition de la Démocratie*”<sup>4</sup>.

Os partidos não nasceram com a formação de regimes democrático-representativos, mas, podemos dizer que acompanharam boa parte da história da humanidade e que, “*ao longo da história, embora com formas diferentes, com sentidos diferentes, com funções também variáveis, sempre houve partidos*”<sup>5</sup>. Se é possível procurar a presença dos partidos ao longo de toda a história das sociedades, é também verdade que “constitucionalmente” os partidos da Europa ocidental nasceram numa época bem determinada, ou seja só a partir do século XX , pois foi naquela altura que obtiveram um verdadeiro estatuto constitucional e passaram da uma situação de geral ajuridicidade à uma plena afirmação constitucional.

Serão estes partidos com estatuto jurídico-constitucional que nós entendemos analisar.

---

<sup>2</sup> “*La plurpart des cours et des manuels de droit constitutionnel ne consacrent pas aux partis politiques des développements suffisants. En réalité, les partis jouent un rôle considérable dans tous les régimes politiques, et particulièrement en régime démocratique. Toute théorie de la démocratie qui les ignore est largement incomplète*”.

Maurice Duverger, *Manuel de droit constitutionnel et de science politique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1948, p. 85.

<sup>3</sup> Elmer Eric Schattschneider, *Party Government*, Rinehart, New York, 1942.

<sup>4</sup> James Bryce, *Les Démocraties modernes*, Tomo I, Payot, Paris, 1924, p.134.

<sup>5</sup> Jorge Miranda, *Os partidos políticos e a Constituição*, em “Actas dos VIII cursos internacionais de verão de Cascais 9-14 Julho 2001”, Câmara Municipal de Cascais, Vol .3, pp.7-22, Cascais, 2002.

Do ponto de vista meramente metodológico a adopção duma dupla abordagem, que seja politológica e jurídica, tornar-se-á essencial, considerada a especificidade duma análise centrada na disciplina dos partidos políticos nas ordens constitucionais de dois países cuja tradição jurídica é enquadrável naquela da Europa continental, de civil law, quais Itália e Portugal. Uma abordagem que seja, pedindo em empréstimo a sugestiva definição de Marcelo Rebelo de Sousa, “*prisma de ciência política e prisma de ciência do direito constitucional*” porque “*não parece possível abstrair das íntimas ligações existentes entre abordagem jurídica e abordagem de ciência política*” no que diz respeito este objecto de estudo<sup>6</sup>.

Neste trabalho, considerando os partidos políticos assim como são definidos nas constituições dos dois países europeus, a nossa atenção será focalizada principalmente sobre alguns tópicos específicos e julgados essenciais na disciplina constitucional dos partidos políticos, ou seja: a “garantia do pluralismo”, o “estatuto jurídico”, os “limites”, as “funções” e finalmente, a questão da “democraticidade interna”. A reflexão será construída focando a atenção principalmente acerca dos artigos das duas constituições que se referem de forma explícita aos partidos políticos, ou seja o número 49 no caso da Constituição italiana e o número 51 no caso Constituição da portuguesa.

Recorrendo à metodologia do direito constitucional comparado procuraremos interpretar a natureza de instituto constitucional de partido político e tentaremos encontrar elementos de afinidade, mas também de discontinuidade entre os dois textos constitucionais. Na reflexão que queremos desenvolver, adoptámos a definição proposta por Giuseppe De Vergottini, para o qual o direito constitucional comparado tem o carácter de “*disciplina científica autónoma que visa à elaboração de próprios modelos através de critérios e princípios autónomos, que se podem deduzir do estudo das diferentes ordens constitucionais e utilizar por sua vez para a melhor compreensão de outras experiências constitucionais*”<sup>7</sup>. Quais são portanto esses critérios e princípios autónomos elaborados pelo direito constitucional comparado na análise dos partidos?

No âmbito do direito constitucional comparado, o estudo dos partidos é associado principalmente ao estudo das formas de governo, por exemplo De Vergottini, considerando a influência que esses actores têm na cena político-governamental, sugere que o critério do número dos partidos possa ser utilizado como critério de individuação das formas de governo,

---

<sup>6</sup> Marcelo Rebelo de Sousa, “*Os partidos políticos no Direito Constitucional Português*”, Livraria Cruz, Braga, 1983, p. 9.

<sup>7</sup> “Il diritto costituzionale comparato è quindi disciplina scientifica autonoma che mira alla elaborazione di propri modelli attraverso criteri e principi autonomi, desumibili dallo studio dei diversi ordinamenti e utilizzabili a loro volta per la migliore comprensione di altre esperienze costituzionali”. Giuseppe de Vergottini, “*Diritto costituzionale comparato*”, CEDAM, Padova, 1981, p.20.

mas isto meramente em função auxiliar porque o mais importante elemento que acomuna as diferentes formas de governo seria, segundo a tese do constitucionalista italiano, a garantia do instituto da oposição parlamentar. O pluripartidarismo portanto executaria uma função de grande relevância, pois além de permitir o funcionamento das instituições aje endereçando o papel e as funções da minoria de oposição face ao da maioria de governo<sup>8</sup>.

Como veremos, este princípio, a garantia do papel da oposição parlamentar, recorre nas constituições dos dois países em exame, sendo nelas consagrado o princípio do pluralismo político, mas encontrará uma específica previsão constitucional só na Lei Fundamental da República Portuguesa.

Carácter peculiar dos sistemas pluralistas é, de facto, a existência duma oposição parlamentar-constitucional que exerça livremente a sua actividade e as funções atribuída-lhe pela Constituição. Como afirmado por Jorge Miranda: “*a representação de minorias e a institucionalização dos grupos parlamentares e dos partidos políticos são corolários jurídicos do princípio pluralista*” Se, como tínhamos adiantado, a garantia da oposição é o elemento que acomuna as diferentes formas de governo dos regimes democrático-pluralistas é também verdade que: “*a capacidade de intervenção da oposição depende, em larga medida, embora não completamente, do número e da natureza dos partidos, ou seja da extensão em que a oposição se encontra concentrada*”<sup>9</sup>.

O princípio pluralista é portanto um dos princípios que informam a disciplina constitucional dos partidos políticos e portanto torna-se relevante para a nossa análise. Antes de desenvolver a reflexão sobre o instituto dos partidos julgamos importante resumir os caracteres essenciais, os tópicos, do tipo de estado e regime político no qual se contestualizam os dois países objecto de estudo. Antes disso descreveremos brevemente numa óptica longitudinal a evolução dos regimes políticos e o relativo grau de desenvolvimento do fenómeno partidário, porque para compreender *les joueurs* é preciso também conhecer *la façon dont ils jouent*.

---

<sup>8</sup> *Idem*, p.62-63.

<sup>9</sup> Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional, Tomo III – estrutura constitucional do Estado, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p.359.

## **Estado liberal de legalidade e o Estado democrático de direito: o papel dos partidos políticos**

Os partidos políticos começaram a surgir na forma de estado liberal de legalidade como institutos cuja principal função concretizava-se na seleção da representação parlamentar, um modelo de forma estatual cuja base ideológica assentava no pensamento liberal clássico. Segundo uma perspectiva politológica esses partidos podiam ser classificados como *elite parties*, formados por pequenos grupos de notáveis locais, cuja origem era interna ao sistema parlamentar (Krouwel, 2005). Este modelo, baseado na representação típica do estado liberal clássico, sem a mediação de organizações políticas, começou a vacilar em coincidência da abertura do sufrágio à uma mais ampla camada da população. A passagem para a sociedade de massa que caracteriza a modernidade, veio reflectir-se inevitavelmente no plano político, impondo a formação de organizações partidárias. O amplamento do direito de voto foi o factor propulsivo para a emergência dos partidos de massa, os partidos que identificam boa parte do século XX, que levaram uma vasta mudança no plano da representação política, reproduzindo as clivagens polarizantes que caracterizaram a nova sociedade e tentando canalizar a grande quantidade de exigências que esta começou a formular para o sistema político.

Recorrendo ao modelo explicativo de Duverger sobre a formação dos partidos, colocamos esses modelos de partidos naqueles cuja origem é externa ao sistema da representação parlamentar, em contraste com os “partidos de quadros”, ou de elite, surgido internamente, ou seja diretamente dentro do sistema político-parlamentar. Este ideal-tipo de modelo estatual caracterizara a maioria dos países europeus até a primeira guerra mundial, a seguir da qual, e no período entre as duas grandes guerras, assistiu-se à formação dum novo modelo de estado, identificado na literatura como estado social, um modelo esse que, mesmo representando em certos trechos uma continuidade com alguns princípios do estado liberal vai afirmando paralelamente outros princípios de grande relevância, referimo-nós particularmente à ideia nuclear de “justiça social”, ideia da qual surgiram conceitos inovadores de direito quais: direitos económicos e sociais. Foi nesta altura que verificou-se um verdadeiro “movimento de legalização expressa dos partidos políticos” e os partidos conquistam “relevância jurídico-constitucional” (Rebello de Sousa : 1983).

Um antitético produto político que surgiu na idade da sociedade de massa foi o modelo de estado totalitário, que queria disciplinar, organizar, dirigir e conformar as massas

dentro de delirantes projectos políticos. O pioneiro foi o regime instaurado na Itália dos anos vinte, com a inauguração do derrube do ainda tão frágil princípio pluralista, de um sistema de negação das liberdades políticas e da consagração do sistema a partido único.

O que acumunou a Itália e Portugal foi essa mesma experiência histórica, se bem que com relevantes variações, as duas comunidades políticas partilharam este modelo de estado, e com isso a memória da perda de liberdades políticas, a negação e a perseguição dos movimentos de oposição.

Como veremos, inevitavelmente, a influência desta experiência histórico-política reflectiu-se no “espírito” dos textos constitucionais que os dois países da Europa do sul promulgaram respetivamente o 1 de janeiro de 1948 e o 2 de abril de 1976, quase um trinténio de diferença.

A afirmação plena do estado social de direito realizou-se na Europa ocidental só no segundo pos-guerra, uma afirmação que do ponto de vista estreitamente jurídico-político foi dominada pela institucionalização de específicos mecanismos de tutela e garantia dos direitos civis e políticos com o explícito objectivo de defender as leis e os princípios fundativos do estado de direito das novas tentativas de derrube do regime democrático reconquistado.

Entre esses mecanismos inserem-se a tendência, uniformemente difondida ao nível europeu, do reconhecimento constitucional dos partidos políticos e das funções que esses actores exercem no âmbito do regime democrático-representativo. A partir do segundo pos-guerra portanto a relevância constitucional dos partidos torna-se um elemento partilhado internacionalmente, elemento que, porém, mesmo no âmbito duma geral uniformidade, encontra importantes diferenças no que diz respeito, por exemplo, às funções, aos limites, à disciplina da estruturação interna.

Se bem que a constitucionalização dos partidos políticos represente um elemento de unidade, a maneira como o instituto é disciplinado muda de país para país, como veremos no caso das duas constituições aqui analisadas.

Finalmente, para fornecer um quadro completo, se bem que extremamente sintético, das evoluções dos modelos de estado, apresentaremos os elementos que caracterizam o paradigma de estado a que pertencem Itália e Portugal: o estado de partidos - estado social de direito – ou *Parteienstaat*, segundo a doutrina alemã. Recorremos à classificação dos elementos constitutivos do estado de partidos segundo a completa e eficaz formulação desenvolvida por Rebelo de Sousa (Rebelo de Sousa, 1983):

§ presença de um sistema pluri-partidário com um grau de sofisticação crescente;

§ consciência progressiva da interdependência existente entre os sistemas partidários, sistemas eleitorais e sistemas de governo;

§ complexidade da orgânica interna dos partidos paralela à sua institucionalização;

§ alargamento dos fins e funções dos partidos políticos como mediadores necessários e, por vezes, exclusivos, na representação política da colectividade, convertindo-se em verdadeiros elementos estruturais do estado;

§ clara diferença do papel político dos partidos face a outras formas de associações de natureza política;

§ debate acerca da necessidade da adopção de limites aos partidos, atendendo à sua posição proeminente nos mecanismos de representação política;

§ conversão da posição política dos titulares de órgãos de base eletiva, através a mediação partidária, reduzindo ou suprimindo a autonomia do mandato pela subordinação à disciplina partidária.

Vejamos agora como se inserem os partidos nos desenhos constitucionais da Itália e de Portugal.

### **Os partidos políticos na Constituição da República Italiana**

Analisando a disciplina dos partidos políticos em Itália emerge nitidamente a dimensão privatística que caracteriza a natureza desses institutos. Os partidos políticos na legislação italiana enquadram-se como “associações não reconhecidas” estando por esta razão sujeitos à disciplina civilística, no âmbito denominado “Delle associazioni non riconosciute e dei Comitati”, conforme aos artigos 36-42 do Código Civil. Uma natureza privatística que não representa certamente um limite ao exercício das funções públicas, das prerogativas que os partidos têm nos regimes democráticos pluralistas em quanto principais instrumentos da participação dos cidadãos à elaboração e atuação da política nacional.

As duas dimensões que caracterizam os partidos, a privatística e a publicística, conseguiram integrar-se dinamicamente na ordem constitucional da República Italiana e no desenvolvimento da vida política que acompanhou o surgimento do regime democrático. Um princípio fundamental da Constituição Italiana, que tem de ser tomado em conta por quem entenda aproximar-se ao estudo da Constituição republicana, é o carácter “de compromisso”

da mesma - aspecto este partilhado também pela Constituição Portuguesa - : a Constituição nasceu por um pacto concluído entre diferentes forças políticas, titulares de opostas opções ideológicas, e nunca foi uma Constituição expressão “duma maioria” em que se reconhecessem os vencedores e não os vencidos; foi desde o princípio uma Constituição “de todos”, a qual as várias forças em competição na arena política podiam e podem fazer referência, e que é adaptável aos vários sentidos das mudanças políticas, devido às aberturas e a natureza consensual que as fundam (Morbidelli : 2000, 128)<sup>10</sup>.

È principlamente a partir desta perspectiva que tem de ser enquadrada a disciplina “essencial” que o instituto de partido político encontra no texto constitucional italiano. Uma escolha, como chamaremos, minimalista, devida, em grande medida, às particulares circunstâncias históricas em que os constituintes, reunidos na “Commissione dei 75”<sup>11</sup>, encontraram-se na fase da elaboração do texto constitucional, e ao papel que as forças políticas, portadoras de opostas ideologias, tiveram na determinação do carácter amplamente compromissório da Constituição e da base “consensual” que fundou o novo regime.

A partir desta perspectiva compreende-se a decisão de não atribuir aos partidos nem um específico reconhecimento jurídico e nem específicas funções constitucionais, segundo as exigências manifestadas pelas forças de esquerda (principalmente do Partido Comunista dirigido por Palmiro Togliatti), contrárias à adopção de regras formais e normas convencionais fortemente vinculadoras da autonomia dos partidos, que, podiam vir a funcionar como instrumento legal para declarar antisistema o partido comunista (Scoppola : 1991)<sup>12</sup>. Como veremos, na análise do artigo 49, a ambiguidade de fundo que caracteriza a expressão “método democrático” tem a sua razão de ser na vontade de deixar ampla autonomia de organização interna à vida partidária e evitar qualquer “intrusão” de uma pormenorizada disciplina normativa nesta questão.

De facto, é suficiente considerar o trecho caracterizante a organização interna dos partidos comunistas: rígida disciplina partidária e ortodoxia ideológica constringedora de qualquer posição alternativa, para intuir razão atrás da firme oposição das forças esquerdistas. A posição tomada pela extrema esquerda, e a resultante disciplina “minimalista” das normas constitucionais, resultou uma estratégia vencedoras se considerarmos como na República

---

<sup>10</sup> G. Morbidelli, *Lezioni di diritto pubblico comparato. Costituzioni e costituzionalismo*. Monduzzi Editore, Bologna, 2000.

<sup>11</sup> No âmbito do processo constituinte a “Commissione dei 75” - 75 como o número dos seus membros - tinha o importante papel de elaboração do projecto constitucional que, uma vez pronto, foi apresentado para a votação final à Assembleia Constituinte em composição plenária.

<sup>12</sup> P. Scoppola, *La Repubblica de partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Il Mulino, Bologna, 1997.

Federal Alemã foi mesmo a disposição consitucional de disciplina das formações partidárias que permitiu a declaração de inconstitucionalidade do partido comunista alemão, vindo essa formação a ser declarada antisistema. Novamente, foi pela pressão da “alma marxista”, que juntamente com a “laíca” e a “católica” concorreu a inspirar os princípios e os valores da constituição republicana (Morbidelli : 2000), que foi introduzida a disposição constitucional “XII transitoria e finale” que explicitamente proíbe a reconstituição do partido fascista.

Ora, sendo o nosso objectivo uma consideração da disciplina constitucional dos partidos focaremos a nossa atenção exclusivamente sobre as normas que na Constituição da República Italiana disciplinam, ou fazem referência, às formações partidárias. Como veremos, será principalmente o artigo 49 o fulcro central da nossa análise, devido a já citada versão “minimalista” da disciplina dos partidos políticos adoptada pela lei fundamental da República Italiana.

### **O artigo 49. Um artigo essencial**

*Tutti i cittadini hanno il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*

A extrema essencialidade è certamente o trecho distintivo do artigo que consagra constitucionalmente o direito dos cidadãos a associar-se, de forma livre, em formações partidárias que competam segundo regras democráticas para determinar a política nacional. Se considerarmos o contexto histórico em que foi elaborada e aprovada a Constituição da República Italiana, encontraremos a *ratio* que está atrás da referência aos partidos políticos na parte em que são disciplinados os direitos e as liberdades: a vívida lembrança de vinte anos de regime fascista, um regime totalitário, e, por definição, anti-pluralista. Entre os primeiros providimentos adoptados pelo regime, estabelecido por Mussolini, houve, de facto, a soproessão das liberdades políticas e sindicais e a formação dum estado a partido único, o partido nacional fascista. Portanto, a experiência fascista teve um influente impacto ao nível estrutural, determinando às relações da sociedade com os partidos em geral e a disciplina institucional dos partidos<sup>13</sup> (Bonini : 2003, 21). È nesse mesmo sentido que deve ser interpretada também a disposição constitucional que precede o artigo 49 e que consagra o direito de voto como “pessoal, igual e segredo”, estabelecendo uma distância abismal com o

---

<sup>13</sup> Francesco Malgeri e Leonardo Paggi (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni '70. Partiti e organizzazioni di massa*, Vol III, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003.

voto como tinha sido exercido pelos italianos no regime fascista, onde as eleições tinham um mero carácter plebiscitário e não a expressão das liberdades dos cidadãos.

Na análise desse artigo torna-se portanto necessário proceder a uma leitura combinada com as outras disposições constitucionais e considerar a colocação do artigo à luz das circunstâncias histórico-políticas que influenciaram a sua formação.

O Artigo 49 está significativamente colocado na primeira parte “ Dei diritti e doveri dei cittadini”, onde a Constituição disciplina os “Rapporti Politici”, não na secção da “Organizzazione Costituzionale dello Stato”, pusendo o artigo num *continuum* ideal com a parte dei “Rapporti Civili”, e ligando a liberdade de associação política à mais ampla disciplina da liberdade de associação, assim como formulada no Artigo 18:

*I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare*

O artigo 49 é indubitavelmente um corolário da liberdade de associação: a liberdade de criar associações com fins políticos, definidas explicitamente no texto constitucional “partidos”, aos quais os cidadãos podem livremente escolher de inscrever-se. Os partidos são consagrados constitucionalmente como o principal, não o único, meio de participação política dos cidadãos, cujas preferências e pedidos têm de organizar e transferir para o sistema político, realizando assim uma das funções essenciais dos partidos nos regimes democráticos.

O que tínhamos definido como o trecho distintivo do artigo, a sua extrema essencialidade, pode ser assumido como um indicador da necessidade de recorrer ao plano da “constituição material” se quisermos identificar como na realidade política se organizam e operam os partidos, sendo esse plano a resultante das conceições culturais e institucionais das forças políticas dominantes, num determinado contexto histórico; um conceito que vai para além do da “constituição vigente” ou “constituição efectiva” (Caretto, De Siervo : 2000, 18)<sup>14</sup>. Essa noção de constituição material traduz-se, portanto, numa constituição que “partindo da constituição formal a integra com as decisões políticas fundamentais em que se reconhecem as forças da comunidade, ou seja as instituições sociais e públicas” (Morbidegli:

---

<sup>14</sup> Paolo Caretti, Ugo de Siervo, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Giappicchelli, Torino, 2000.

2000, 83). Forças da comunidade em que identificamos, entre outras, também os partidos políticos.

A essencialidade do artigo 49 não implica, porém, uma escassez de conteúdo, antes pelo contrário, como veremos, há uma considerável densidade de significância que deixou e deixa em aberto o campo a diferentes e antitéticas interpretações do artigo.

Em primeiro lugar o artigo representa a consagração formal do pluralismo político na forma da competição partidária na determinação da política nacional: se por um lado, a pluralidade das expressões da sociedade civil e das suas clivagens - para recorrer a um termo politológico - , reproduzidas e englobadas nos partidos, entra necessariamente numa dinâmica “conflitual”, competitiva, se bem que democrática, onde os partidos con-correm, por outro há como resultante, como síntese, a “política nacional”, ou seja da Nação entendida na unidade da colectividade popular, e não como expressão de facções ou de opostas orientações ideológicas (Crisafulli : 1957)<sup>15</sup>. È também nesses termos que releva o carácter de compromisso da Constituição Italiana, uma Consituição que não pertence a uma maioria.

### **O conteúdo, os limites e a questão do método democrático e a leitura combinada com outras disposições constitucionais**

Analisando o artigo do texto constitucional que se refere á liberdade de associação política e aos partidos, uma primeira observação que releva diz respeito à questão de quem tem direito a associar-se em partidos políticos: virtualmente a constituição garante a todos os cidadãos o direito de participar a vida política da comunidade por meio dos partidos. Uma leitura combinada do artigo com as outras disposições constitucionais induz porém a interpretar duma forma mais restringida o artigo constitucional: de facto, o successivo artigo 98.3, na disciplina da Administração Pública, afirma que a Lei ordinária pode estabelecer limites ao direito de inscrição em partidos políticos para particulares categorias de cidadãos quais: magistrados, militares de carreira em actividade, funcionários e agentes da segurança pública, representantes do corpo diplomático e consolar no estrangeiro. A *ratio* que justifica essa previsão constitucional é o facto de essas específicas categorias de funcionários públicos estarem ao completo serviço da Nação e não ao serviços de interesses parciais e facciosos, surgindo daí a necessidade de mante-las longe das influências políticas que podem provocar a

---

<sup>15</sup> Vezio Crisafulli, La sovranità nella Costituzione Italiana, *Scritti per V.E. Orlando*, Padova, CEDAM, 1957.

conflictualidade entre os interesses que os funcionários têm de defender e perseguir e os interesses particulares.

A legislação ordinária que ocupou-se de disciplinar essa questão estabelece a explícita proibição de inscrição aos partidos ao pessoal civil e militar da administração de segurança pública, em quanto pelas outras categorias, previstas pelo artigo 98.3, a lei proíbe a participação em actividades inerentes a um determinado partido político<sup>16</sup>.

Proseguindo na leitura combinada das disposições constitucionais verificamos a existência de outras importantes limitações a que está sujeita a organização e a actividade das formações partidárias. Referimos-nós ao já citado artigo 18, disciplinante o direito de associação, a partir do qual deduzimos a expressa proibição por um partido de assumir a forma de associação secreta ou de ter uma natureza de tipo militar ou para-militar. Como veremos este limite está previsto também na Constituição da República Portuguesa, onde porém encontra uma disciplina bem mais pormenorizada.

Do ponto de vista dos limites constitucionalmente previstos há portanto uma clara posição do texto constitucional no que diz respeito a natureza que o partido deve assumir e as pessoas que podem participar nisso. Em termos diferentes deve ser avaliada a questão dos limites que podemos definir “ideológicos”: ou seja a Constituição não exprime proibições no que diz respeito a opção ideológica escolhida pelo partido, desde que, e esse é um ponto fundamental, a actividade desenvolvida pela formação partidária seja conforme ao “método democrático”.

A falta de uma explicitação clara de que os constituents entendessem por adopção de método democrático deixou o espaço para opostas interpretações, se bem que a leitura julgada mais correspondentes à vontade dos constituintes entenda com “método democrático” o respeito das regras que nos regimes pluralistas regulam a competição partidária. O princípio do método democrático estabelecido na norma constitucional será portanto posto em acção através da competição de uma pluralidade de partidos que, con-correm democraticamente a determinar a política nacional. Trata-se portanto de relações entre partidos no âmbito duma competição eleitoral e política pluralista e onde as oportunidades de acesso à arena política sejam formalmente iguais para todos os participantes: método democrático interpartidário e não, como uma oposta interpretação tentou de afirmar, intra-partidário, ou seja da organização interna aos partidos.

---

<sup>16</sup> Pessoal da Segurança Pública D.L.Lgt. 205/1945 e Lei 121/1981; Juizes do Tribunal Constitucional Lei 87/1953; Membros do Conselho Superior da Magistratura Lei 74/1990.

Como adiantámos, a Constituição não entra no mérito da opção ideológica, que pode até ser subversiva da ordem constituída: não há nenhuma referência a uma obrigação de fidelidade aos valores e princípios do regime político (Caretta e De Siervo : 2000). Única importante excepção é a previsão de inconstitucionalidade de um partido que entendesse refundar o partido fascista e que se inspirasse à essa ideologia.

A Constituição da República Italiana destaca-se portanto da outros textos constitucionais que, pelo contrário, têm bem expressa a obrigação pelos partidos de aderir aos princípios fundadores do regime, é o caso do correspondente artigo da República Federal da Alemanha, o 21, que estabelece de forma aprofundada os limites da organização interna dos partidos entre os quais a correspondência aos princípios fundamentais da democracia e a previsão do intervento sancionador do Tribunal Constitucional, com a possibilidade de declarar inconstitucional qualquer tipo de partido que “aja com finalidades ou através comportamentos dos membros que sejam dirigidos a danificar ou eliminar a ordem democrática da República Federal”.

Nada disso previu a Constituição da República Italiana e a questão da democraticidade interna ficou até hoje em aberto, se bem que tenha prevalecido a interpretação mais restritiva da norma constitucional, fazendo com que a regulação da disciplina intra-partidária ficasse no âmbito da autonomia estatutária de cada partido. Uma tentativa de esclarecer o significado da expressão “método democrático”, foi feita em sede de Comissão dos 75 pelo constitucionalista Costantino Mortati, com a sugestão da seguinte formulação que foi rejeitada: “Tutti i cittadini hanno diritto a riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell’organizzazione interna e nell’azione diretta alla determinazione della politica nazionale”<sup>17</sup>.

Em termos meramente teóricos, a promulgação duma Lei ordinária que pedisse aos partidos de ser registrados e que estabelecesse uma forma de controlo do estatuto no que diz respeito à democraticidade interna, è perfeitamente legítima, se bem que a linha que separa o controlo da interferência na vida interna dos partidos parece muito subtil. Com essas premissas percebe-se a reticência em legiferar nesta matéria, tendo também em conta o facto que provaválmente faltou e falta uma vontade colectiva das forças partidárias na intenção de regular esta questão.

---

<sup>17</sup> “todos os cidadãos tem direito de reunir-se livremente em partidos que se uniformizem ao método democrático na organização interna e na acção directa à determinação da politica nacional”. Costantino Mortati citado por Lelio Basso em “Considerazioni sull’articolo 49 della Costituzione” em Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa. Tomo I, Giuffrè, Milano, 1968.

De facto, como foi eficazmente sintetizado em sede de discussão da Lei sobre os financiamentos públicos aos partidos, a partir da posição do princípio constitucional expresso no artigo 49, *“la vita dei partiti in Italia si è venuta svolgendo attorno a poche norme convenzionali ed ha evitato in ogni maniera di sottoporsi ad irrigidimenti formali quali sono quelli connaturati ad una dettagliata regolamentazione legislativa (...) a causa del particolare atteggiarsi della vita democratica del nostro paese, che, imperniata su forze politiche fortemente divise sul piano ideologico e legate a diversi interessi interni e internazionali, induce le contrapposte organizzazioni politiche a garantirsi reciprocamente da ogni ingerenza esterna o controllo formale”*<sup>18</sup>.

A ampla liberdade deixada pelos constituintes à formação de partidos políticos e à liberdade de associação política encontra uma única importante e explícita excepção ao nível constitucional: a “XII Disposizione Transitoria e Finale” que proíbe de facto a a reconstrução do partido fascista e, implicitamente, de todos os partidos que, inspirando-se à ideologia fascista, recusem a adopção do método democrático e ajem contra as liberdades fundamentais garantidas pelo documento fundamental do estado italiano.

*È vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista.  
In deroga all'articolo 48, sono stabilite con legge, per non oltre un  
quinquennio dall'entrata in vigore della Costituzione, limitazioni temporanee  
al diritto di voto e alla eleggibilità per i capi responsabili del regime fascista*

As leis actuais da XII disposição, a 645/1952 e a 152/1975 estabeleceram a noção específica de partido neofascista e a declaração de inconstitucionalidade de cada partido que tivesse como fim a “realização de objectivos anti-democráticos, a esaltação de personagens, métodos e factos do dissolvido partido fascista; a exibição de manifestações de carácter fascista”; caso seja reconhecida em sede penal a violação desta disposição o partido condenado será dissolvido por um acto do Governo.

Tentámos aqui relevar os caracteres mais significativos da disciplina constitucional italiana do instituto dos partidos políticos. Passamos agora à análise da disciplina portuguesa

---

<sup>18</sup> “a vida dos partidos em Itália veio desenvolver-se a volta de poucas normas convencionais, e evitou em cada maneira de submeter-se a enrijecimentos formais, quais são aqueles conaturados a uma pormenorizada regulamentação legislativa (...) devido às particulares atitudes da vida democrática do nosso País, que, fundadas em forças políticas .Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Documenti VI Legislatura, n.2860, Proposta di Legge di iniziativa dei deputati Piccoli, Mariotti, Caviglia, Reale Oronzo, 20/3/1974 *Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici*, p.3, citado em *L'Italia Repubblicana nella crisi...*

para ver os elementos de continuidade e diferença entre os dois textos, que distanciam-se temporalmente de quase trinta anos.

## **Os partidos políticos na Constituição da República Portuguesa**

A Constituição da República Portuguesa, elaborada, como no caso italiano, por uma Assembleia Constituinte, entrou em vigor no 1976, dois anos após o derrube do Estado Novo, a que seguiu uma fase, definível, segundo os paradigmas da literatura sobre as democratizações, como uma fase “de transição”, denominada “processo revolucionário em curso”. Uma fase que, na interpretação de alguns autores, constituiu uma verdadeira “crise do estado” onde a clivagem principal que dividiu os partidos então constituídos era sobre a natureza que o regime teria de assumir (Cerezales : 2003; Diamandouros e Gunther: 2001).

Nesse ano e meio, portanto, a questão de que tipo de regime iria-se estabelecer em Portugal ficava ainda em aberto com as estruturas democráticas em fase de formação e o papel dos militares a exercer um destabilizador papel de *veto-players*, um papel constangedor que encontrou uma solução só com a reforma constitucional do 1982 e a abolição do Conselho da Revolução.

Será só com essa primeira revisão constitucional que, segundo uma difundida interpretação, o Portugal adquirirá o estatuto de plena democracia, sendo até aquela data colocável na categoria da “quase democracia” ou “semidemocracia” devido ao papel dos militares no processo político-constitucional, ou seja à “politicização dos poderes neutrais” (Morlino : 2008, 27).

Se a questão da natureza do regime ficou no plano das dinâmicas que iam emergir ao longo do tempo, a questão dos partidos políticos encontrou pelo contrário uma solução desde a aprovação e promulgação da lei fundamental da República Portuguesa, no 2 de abril de 1976. De facto, se bem que todas as revisões constitucionais intervirem na disciplina dos partidos políticos, “o esquema essencial é o esquema do 1976” (Miranda : 2001).

Já na fase revolucionária as formações partidárias puderam constituir-se e organizar-se livremente em Portugal, mas o único partido amplamente estruturado e que tinha já uma certa penetração territorial - especialmente no Alentejo - foi o partido comunista de Álvaro Cunhal, cujas actividades realizaram-se na clandestinidade desde o momento da sua fundação

no 1922; em quanto os outros partidos constituíram-se só na legalidade inaugurada pelo derrube do regime marcelista.

Desde o 25 abril, data que interrompiu o ciclo histórico que nunca viu partidos políticos modernos concorrer na arena política portuguesa, podemos destacar quatro fases principais: uma primeira fase da formação do sistema partidário, entre o abril '74 e o novembro do mesmo ano; uma segunda em que os partidos políticos foram legalizados, entre novembro '75 e o 25 Abril '75, com a progressiva redução dos números dos partidos em competição; um terceira onde assiste-se à formação dum sistema de tipo multipartidário condicionado pela intervenção do Conselho da Revolução; e finalmente a quarta, de pluralismo moderado com a consolidação de quatro principais partidos: PCP, PS, PSD, CDS (Leite Pinto, de Matos Correia, Reboredo Seara : 2009 )<sup>19</sup>.

Uma fase, esta última, a que seguiu a emergência, no 1999 dum novo partido, colocável à esquerda do PS no eixo esquerda-direita, ou seja o Bloco de Esquerda.

A dada do 25 de abril assinalou decididamente a afirmação da república portuguesa como um “estado de partidos”, vindo os partidos a constituir um papel fundador na nova ordem democrático pluralista, e obtindo uma ampla consagração constitucional. De facto, o espaço que os partidos políticos recebem na Consituição da República Portuguesa è muito importante; em termos comparativos com outras disciplinas constitucionais: a constitucionalização formal e material dos partidos políticos è extremamente pormenorizada, são a volta de vinte os artigos que, em formas diferentes, tratam o fenómeno partidário. Influências exercidas por factores internos ao regime, o legado histórico deixado pela passada experiência autoritária e a peculiar genése do sistema partidário seriam as razões que estão por atrás da vastidade da tratção constitucional dos partidos políticos.

Como defendeu Rebelo de Sousa os factores principais seriam três: “*o facto da realidade partidária ter antecedido na sua génese e condicionado o próprio papel que o Direito Constitucional haveria de lhe conceder; a ideia de reagir, pela antítese, à proibição formal da existência de partidos políticos que caracterizara o Estado Novo, aprofundando por isso mesmo a regulamentação jurídica dos partidos, inclusive em facetas de pormenor; a preocupação de garantir aos partidos fins e funções tais que impedissem o seu apagamento perante o MFA, assim equilibrando, logo em 1975, a componente revolucionaria coma da*

---

<sup>19</sup> A classificação apresentada aqui assim como formulada pelo Ricardo Leite Pinto, José de Matos Correia, Fernando Reboredo Seara em “Ciência Política e direito Constitucional. Teoria geral do Estado, formas de governo, eleições e partidos políticos”, Universidade Lusíada, Lisboa, 2009.

*legitimidade eleitoral*<sup>20</sup>. Segundo esta interpretação, portanto, a pormenorizada regulamentação dos partidos na constituição portuguesa constituiu uma reacção à memória do regime salazarista e, talvez de forma mais importante, uma forma de defesa face ao crescente peso de influência do MFA.

Contrariamente do que aconteceu no caso italiano, onde a essencialidade das disposições constitucionais era vista pelos partidos como um requisito pela defesa da própria autonomia, no caso português é a disciplina abrangente a constituir uma estratégia defensiva pela sobrevivência e autonomia partidária.

Falar de mecanismos de defesa talvez não seja muito correcto, seria melhor, falar de mecanismos de garantias recíprocas entre o Movimento das Forças Armadas e os partidos, que fizeram também da Constituição Portuguesa um documento inspirado a uma lógica de compromisso. As recíprocas e complexas garantias que as duas forças, representantes de duas diferentes fontes de legitimação - revolucionária e eleitoral - , concederam-se eram destinadas a assegurar o conseguimento dos respetivos programas e a consolidação das próprias ideologias. Como defendeu de Vergottini, *“surgiu daí, do compromisso, o carácter contraditório de muitas previsões constitucionais; a extensão excessiva do texto que deixa um espaço marginal à atuação legislativas; a articulação muito extensa das garantias de fiscalização constitucional e de revisão”* (De Vergottini,).

A disciplina constitucional dos partidos encontra um primeiro nível de expressão na perspectiva da liberdade política e do mais amplo conceito de pluralismo, assim como assinalados pelo artigo 2, dos princípios fundamentais, que define a República Portuguesa um “estado de direito democrático”:

*A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa*

---

<sup>20</sup> Marcelo Rebelo de Sousa, 1981, 391-392.

O enquadramento geral fornecido pelo segundo artigo constitucional é seguido pela primeira referência explícita aos partidos políticos no artigo 10 da Constituição para o qual:

- 1. O povo exerce o poder político através do sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico, do referendo e das demais formas previstas na Constituição.*
- 2. os partidos políticos concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular, no respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do estado, e da democracia política”.*

Como no caso da Constituição Italiana, a colocação dos partidos políticos na parte dos princípios fundadores da ordem republicana, tem a sua razão de ser na vontade dos constituintes de esaltar e dar relevância aos partidos políticos. Se bem que, é preciso assinalar aqui, a relevância da colocação não permite deduzir que a soberania popular seja exercida só através dos partidos, seria essa uma interpretação em aberto conflito com a perspectiva da democracia participativa, declarada abertamente no artigo segundo e contéuda em diferentes formas – prevalentemente nas formas do instrumento referendário - na Constituição.

Se a perspectiva do princípio pluralista e a importância duma colocação na primeira parte da Constituição - representam elementos de continuidade entre os dois textos constitucionais, a disciplina pormenorizada dos partidos políticos na ordem jurídica do estado português constitui pelo contrário um elemento de discontinuidade. É suficiente analisar o artigo 51 - “Associações e Partidos Políticos”- da Constituição Portuguesa e confrontá-lo com o paralelo artigo 49 para darmos conta da antecedente afirmação:

- 1. A liberdade de associação compreende o direito de constituir ou participar em associações e partidos políticos e de através deles concorrer democraticamente para a formação da vontade popular e a organização do poder político.*
- 2. Ninguém pode estar inscrito simultaneamente em mais de um partido político nem ser privado do exercício de qualquer direito por estar ou deixar de estar inscrito em algum partido legalmente constituído.*
- 3. Os partidos políticos não podem, sem prejuízo da filosofia ou ideologia inspiradora do seu programa, usar denominação que contenha expressões directamente relacionadas com quaisquer religiões ou igrejas, bem como emblemas confundíveis com símbolos nacionais ou religiosos.*

4. *Não podem constituir-se partidos que, pela sua designação ou pelos seus objetivos programáticos, tenham índole ou âmbito regional.*
5. *Os partidos políticos devem reger-se pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus membros.*
6. *A lei estabelece as regras de financiamento dos partidos políticos, nomeadamente quanto aos requisitos e limites do financiamento público, bem como às exigências de publicidade do seu património e das suas contas.*

Como é evidente, o artigo 51 disciplina a matéria duma forma fortemente pormenorizada, incomparável com o artigo 49 da Constituição Italiana - que podemos até afirmar corresponda por inteiro só ao primeiro ponto do artigo 51 - seja ao nível dos fins que os partidos devem atingir, seja ao nível dos limites formais e substanciais, seja ao nível da especificação de princípios ligados à organização interna, seja, enfim, ao nível das regras do financiamento.

A ampla disciplina dos “limites” é integrada por “normas de garantia” que tutelam os direitos das pessoas que estão ou que deixam de estar inscritas em partidos.

Os pontos seguintes do artigo, dedicados a especificação dos limites que os partidos encontram, - em aberta diferença com o texto italiano - são particularmente interessantes e têm como fonte de inspiração os princípios fundadores do regime democrático tais quais: a “democracia política, a independência nacional, o respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos, o respeito pela lei penal, a proibição da promoção da violência, o respeito pela moral e pela ordem pública, a interdição de assumir uma natureza armada militarizada ou para-militar ou de perfilar a ideologia fascista” (Rebello de Sousa : 1983)

O artigo, proibindo expressamente aos partidos de recorrer a expressões ligadas à religiões ou a igrejas e a utilizar emblemas que possam ser confundidos com símbolos nacionais ou religiosos, não entende estabelecer um limite de tipo idológico-programático, como tínhamos visto no caso do documento constitucional italiano, se bem que o limiar seja bastante subtil.

Na perspectiva comparada releva para nós o ponto 5 do artigo que, com a previsão de princípios de transparência, de gestão democrática e de participação, representa uma declaração do que podemos definir “método democrático intra-partidário”, como temos visto completamente e deliberadamente ausente na disciplina constitucional e ordinária dos partidos políticos em Itália, e pelo contrário, consagrado na Constituição portuguesa depois da a terceira revisão constitucional, a do 1997.

Concluiremos esta sintética análise da disciplina constitucional dos partidos políticos fazendo referência a um outro importante artigo, o 114 “Partidos políticos e direito de oposição”, colocado no âmbito da parte III, “Organização do poder político”. A principal qualificação deste artigo é a garantia do pluralismo e do direito de oposição democrática, dois princípios básicos dos regimes democraticos representativos e do “Estado de partidos”:

- 1. Os partidos políticos participam nos órgãos baseados no sufrágio universal e directo, de acordo com a sua representatividade eleitoral.*
- 2. É reconhecido às minorias o direito de oposição democrática, nos termos da Constituição e da lei.*
- 3. Os partidos políticos representados na Assembleia da República e que não façam parte do Governo gozam, designadamente, do direito de serem informados regular e directamente pelo Governo sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público, de igual direito gozando os partidos políticos representados nas Assembleias Legislativas das regiões autónomas e em quaisquer outras assembleias designadas por eleição directa relativamente aos correspondentes executivos de que não façam parte.*

Julgamos o artigo 114, juntamente com o 51, um dos mais significativos para compreender a disciplina constitucional portuguesa dos partidos políticos, porque nisso reafirma-se de forma solene e ampla a função democrática constitucionalmente atribuída aos partidos no indereço e na formação da vontade popular.

Além disso, e novamente em discontinuidade com o texto italiano, è aqui consagrado constitucionalmente o sistema eleitoral, um dos elementos fundamentais do desenho constitucional dos regimes democráticos. O sistema é baseado na representação proporcional, sendo a representatividade calculada de acordo com os resultados eleitorais, e na adopção do método d’Hont como fórmula de transformação dos números de votos, na verdade, um dos métodos que gera mais desproporcionalidade.

O artigo torna-se de extrema relevância também se considerarmos o esplicito reconhecimento da “oposição democrática”, quer parlamentar quer extra-parlamentar, um reconhecimento esse que funciona em estrita coligação com a afirmação que a maioria de governo representa o centro de titularidade do poder político, cujo operado pertence à oposição/minoria controlar e verificar. Há portanto uma afirmação do princípio maioritário, de derivação britânica, e que não se encontra e nem sequer se podia encontrar no texto

italiano, visto o carácter de compromisso entre os partidos que está na sua origem e o sucessivo desenvolvimento material do regime político.

Há portanto neste artigo uma significativa densidade de conceitos e atribuições conferidas aos partidos: afirma-se o direito de oposição da minoria segundo o ideal pluralista mas ao mesmo tempo declarando o princípio maioritário. È constitucionalmente garantido o direito de receber informações regulares e directas pelo governo sobre as questões de interesse público e é reconhecido à minoria o direito de controlar activamente e contestar livremente as linhas governamentais adoptadas pela maioria governamental.

## Conclusão

Quando foram elencados os caracteres do Estado de Partido foi dito que, seja o Portugal seja a Itália, inserem-se de direito neste modelo idealtípico de estado, partilhando as principais características. Certamente, nos dois países, ambos regimes democráticos representativos, que consagram constitucionalmente o pluralismo, o papel e as funções dos partidos políticos são as mesmas e funcionam como o meio clássico de ligação entre a vontade popular, colectiva, e a representação política, se bem que a participação política dos cidadãos possa exercer-se também em outras formas.

Em ambos os casos os partidos receberam um solene reconhecimento constitucional, sendo este um dos elementos-chave, essencial do *Parteienstat*.

Formalmente os dois textos constitucionais atribuem aos partidos a forma de associações, com a diferença que, no caso português, os partidos chegaram a ter personalidade jurídica, diversamente do caso italiano, onde a natureza partidária é de tipo “associação não reconhecida” e fica contida e disciplinada âmbito do Direito Civil. Uma situação essa fonte de um intenso debate ao longo da história republicana que começou em sede constituinte e que até hoje não encontrou uma solução a favor duma regulamentação jurídica mais adequada destes institutos.

A função primária, a efectiva razão de ser dos partidos, é a representação dos interesses, dos pedidos e das orientações ideológicas dos cidadãos, da colectividade. A competição na arena política é a função dinâmica exercida pelos partidos uma vez canalizada a vontade popular: concorrer democraticamente em determinar a política nacional, uma fórmula essa que as duas constituições acolhem e que mostra a evidente influência exercida pelo constitucionalismo italiano na constituição portuguesa.

Mas em quanto o texto constitucional da república lusitana esclarece plenamente o que deve entender-se por adopção de método democrático, a constituição italiana fica na ambiguidade da fórmula, interpretando a norma duma forma mínima: democraticidade interpartidária, sem fazer nenhuma referência a regulação interna dos partidos.

A constituição italiana influenciou grandemente a portuguesa também no que diz respeito ao reconhecimento constitucional dos partidos políticos e da peculiar colocação da disciplina destes institutos na primeira parte da constituição, destinada à afirmação dos princípios fundamentais da ordem republicana. Em ambos os casos o valor desta colocação explica-se a luz da comum experiência de regimes autoritários que as duas nações partilharam no século XX, regimes a partido único suppressores das liberdades políticas e do pluralismo. O

elemento de discontinuidade, que se calhar mais de outros parece separar os dois textos constitucionais no âmbito da disciplina dos partidos é a extrema essencialidade da Constituição Italiana e a extrema pormenização da Portuguesa. Podemos supor que as diferentes regulamentações nacionais terão necessariamente produzido efeitos diferentes no âmbito da Constituição material e no sentido do desenvolvimento da vida partidária e da relação estado-partidos nesses dois países.

Considerando o objecto desta análise val a pena concluir com algumas considerações mais gerais que envolvem o modelo de estado de partidos, que parece apresentar alguns elementos de criticidade – um bom exemplo pode ser o da Itália da primeira república que viu a degeneração do modelo para uma hipertrófica “partitocrazia”.

Entre as principais problemas, que a ciência política está a investigar, podemos colocar a crise da representação e a emergência de uma forte disafeção, senão de uma verdadeira hostilidade, da cidadania para as classes políticas e para os partidos, um fenómeno esse que parece caracterizar transversalmente as sociedades europeas e as diferentes culturas políticas presentes no nosso continente; a personalização da política e o papel dos media na comunicação das mensagens políticas; a crescente homologação dos programas partidários quase devinculados de conteúdos ideológicos e a emergência do modelo de *partido-cartel*.

São estes entre outros os principais desafios que a relação cidadão-eleitor-partido parece estar sujeita nos regimes democráticos contemporâneos. Certamente trata-se de um problema de representatividade que gera preocupação mas até hoje não emergeram soluções alternativas à representação política exercida pelos partidos. A distância de quase setenta anos ainda é válida a afirmação de Schattschneider: “a democracia moderna é pensável só em termos de partidos políticos”.

## Referências bibliográficas

Basso L., em “Considerazioni sull’articolo 49 della Costituzione” em *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*. Tomo I, Giuffrè, Milano, 1968.

Bryce, J., *Les Démocraties modernes*, Tomo I, Payot, Paris, 1924, p.134.

Caretti, P., de Siervo U., *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Giappicchelli, Torino, 2000.

Cerezales, D., P.; *O poder caiu na rua. Crise de Estado e Acções colectivas na Revolução Portuguesa*, ICS, Lisboa, 2003.

Crisafulli, V., “La sovranità nella Costituzione Italiana”, *Scritti per V.E. Orlando*, Padova, CEDAM, 1957.

Crisafulli, V., *Lezioni di diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1984.

de Vergottini, G., “*Diritto costituzionale comparato*”, CEDAM, Padova, 1981.

Diamandouros P., N., Gunther R., *Parties, Politics and Democracy in the New Southern Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2001.

Duverger, M., *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1955.

Duverger, M., *Manuel de droit constitutionnel et de science politique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1948.

Krouwel, A., “Party Organization. Party Models”, Crotty e Katz, *The handbook of party politics*, Part III, 2005.

Leite Pinto, R., de Matos Correia, J., Reboredo Seara, F., *Ciência Política e direito Constitucional. Teoria geral do Estado, formas de governo, eleições e partidos políticos*, Universidade Lusíada, Lisboa, 2009.

Malgeri F., Paggi L., (a cura di), *L’Italia Repubblicana nella crisi degli anni ’70. Partiti e organizzazioni di massa*, Vol III, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003.

Miranda, J., *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III – estrutura constitucional do Estado, Coimbra Editora, Coimbra, 2010

Miranda, J., *Os partidos políticos e a Constituição*, em “Actas dos VIII cursos internacionais de verão de Cascais 9-14 Julho 2001”, Câmara Municipal de Cascais, Vol .3, pp.7-22, Cascais, 2002

Morlino, L., *Democrazie tra consolidamento e crisi, Partiti, gruppi e cittadini nel Sud Europa*. Il Mulino, Bologna, 2008.

Morbidelli, G., *Lezioni di diritto pubblico comparato. Costituzioni e costituzionalismo*. Monduzzi Editore, Bologna, 2000.

Mortati, C., *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940.

Rebelo de Sousa, M., “ *Os partidos políticos no Direito Constitucional Português*”, Livraria Cruz, Braga, 1983.

Schattschneider, E. E., *Party Government*, Rinehart, New York, 1942.

Scoppola, P., *La Repubblica de partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Il Mulino, Bologna, 1997