

A ELEIÇÃO E A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

ELECTION AND REPRESENTATIVE DEMOCRACY

Jorge Miranda^{1*}

1. O PRINCÍPIO ELETIVO E O PRINCÍPIO REPRESENTATIVO

1.1 A ELEIÇÃO POLÍTICA

I – Em todas as épocas e um pouco por toda a parte, independentemente das circunstâncias, observa-se a prática da eleição política – a eleição destinada ao preenchimento de cargos políticos². Não esteve ausente das repúblicas aristocráticas e as monarquias começaram por ser eletivas ou baseadas na cooptação, para somente mais tarde, consolidadas, se tornarem hereditárias.

Por certo, os modernos Estados europeus foram erguidos por dinastias que com eles se identificavam e só no caso de uma dinastia se extinguir se fazia recurso à eleição³, que, de todo o modo, nunca era considerada a fonte de autoridade do novo rei. Em compensação, ainda muito depois de terminado o período estamental ou da monarquia limitada pelas ordens subsistiram instituições municipais, de mesteres, de universidades ou de ordens religiosas, em que o modo normal de escolha dos dirigentes era a eleição.

O constitucionalismo, o constitucionalismo moderno viria introduzir um dado novo. Propondo-se, simultaneamente, garantir a liberdade e relegitimar o poder, elevaria a eleição a instrumento periódico de escolha dos governantes; através dela, criaria uma relação constante com os governados – a representação política; e instituiria o sufrágio individual, direto ou indireto (em vez de sufrágio orgânico), tanto devido a uma visão individualista do mundo como devido a os antigos laços grupais vindos da Idade Média já se terem esbatido perante os laços mais fortes criados pelo poder centralizador e pelo sentimento nacional⁴.

1 * Professor Catedrático Jubilado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, onde continua a ministrar aulas nos cursos de mestrado e de doutoramento. É também Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa. Desenvolve investigação nas áreas do Direito Constitucional, da Ciência Política e do Direito Internacional. Os seus interesses específicos recaem sobre Direito Fundamentais, Teoria da Democracia, Direito Eleitoral e Referendário, as Relações entre Constituição e Direito Internacional e a estrutura das normas constitucionais. Entre as inúmeras obras que publicou são de destacar o *Manual de Direito Constitucional* (em sete volumes), a *Teoria do Estado e da Constituição* e o *Curso de Direito Internacional Público*

2 Cf. CASERTANO, Antonio. *Il diritto di voto: storia, dottrina, funzione*. Nápoles: Tocco, 1911.; MACKENZIE, W. J. M. Elections. In: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Trad. F. Condomines Pereña. 21. ed. Madri: Aguilar, 1974. p. 161 et seq.; RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*, 2. ed. São Paulo: [s.n.], 2016. p. 23 et seq.; MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Trad. Castelhana. Nova York: Cambridge University Press, 1997. p. 62 et seq.; MUNRO, Colin R. *Studies in constitutional law*. Londres: Butterworths, 1987. p. 89 et seq.; CHIARA, Giuseppe. *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*. Milão: Giuffrè, 2004.; LANCHGSTER, Fulco. *Gli Strumenti della Democrazia*. Milão: Giuffrè, 2004. p. 129 et seq.

3 Foi o que aconteceu em Portugal em 1385 com a eleição do rei D. João I.

4 Cf. CARVALHO, José Liberato Freire de. *Ensaio histórico-político sobre a Constituição e o Governo do Reino de Portugal*. Paris : Hector Bossange, 1830. p. 258.

II – A representação política é uma espécie de representação necessária imposta pela Constituição, diversa da representação de Direito civil, fundada (salvo quanto aos menores e aos incapazes) num contrato, num acordo de vontades livremente celebrado.

1.2 O PRINCÍPIO REPRESENTATIVO

I – Embora possa encontrar-se manifestações análogas ou antecedentes noutros tempos⁵, foi o século XVIII que, se não descobriu, pelo menos soube fundamentar e alicerçar a ideia de representação política (tão importante, segundo alguns, para o progresso da humanidade como a invenção, nessa mesma época, da máquina a vapor)⁶.

A doutrina subjacente foi elaborada quase ao mesmo tempo na Inglaterra (com LOCKE e BURKE), na França (com MONTESQUIEU, DE LOLME, SIEYÈS, B.

5 Cf. LARSEN, J. A. O. *Representative Government in Greek and Roman History*. Berkeley: Los Angeles: University of California Press, 1966; TABOSA, Agerson. *Da representação política na Antiguidade Clássica*. Fortaleza: UFC, 1981. E também: MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. *O Federalista*. Trad. Viriato Soromenho-Marques e Joao C. S. Duarte. Lisboa: Colibri, 2004. p. 392-393, n.63. E, entre nós: VITAL, Domingos Fezas. *Lições de Direito Constitucional Comparado*. Coimbra, 1915. p. 37.

6 Cf., em primeiro lugar, de novo, MONTESQUIEU. *De l'Esprit des Lois*, cap. 6, livro 11; ROUSSEAU. *Du Contrat Social*, cap. 15, livro 3; SIEYÈS. *Qu'est-ce que le tiers état*, cap. 3, § 2, e cap. 4, § 7; CONSTANT, Benjamin. *Principes de Droit public interne et externe*. Paris: Guillaumin, 1830. p. 23-62; DE LOLME. *Constitution de l'Angleterre*, ed. 1771, 5. ed. Paris: E. van Harrevelt, 1879. p. 269 et seq. E depois, entre tantos: CARVALHO, Custódio Rebelo de. *Bases de todo o governo representativo ou condições para que a Carta Constitucional da Monarquia Portuguesa seja uma realidade*. Londres: Richard Taylor, Red Lion Court, 1832; MILL, Stuart. *Considerations on Representative Government*. Londres: Parker, Son, and Bourn, 1861; COSTA, António Custódio Ribeiro da. *Princípios e Questões da Filosofia Política: Condições Científicas do Direito de Sufrágio*. Coimbra, 1878, v.1; ORLANDO, V. E. Du fondement juridique de la représentation politique. In: *Revue du droit public*, p. 1 et seq., 1895; SARAIVA, Rocha. As teorias sobre a representação política e a nossa Constituição. In: *Revista de Justiça*, ano 1, p. 233-313, 1916; SCHMITT, Carl. *Teoria de la Constitución*. Trad. Francisco Ayala. Madrid, México: Revista de Derecho Privado, Nacional, 1934-1966, p. 236 et seq.; MALBERG, Carré de. *Contribution à la théorie générale de l'État*. Tome II. Paris: CNRS, 1922. p. 199 et seq.; AMADO, Gilberto. *Eleição e representação*. Brasília, DF: Senado Federal, SESP. 1999; ROSSI, Luigi. La Rappresentanza Politica. In: *Scritti Vari di Diritto Pubblico*. Milão: Giuffrè, 1939. p. 79 et seq., v.5; HOGAN, James. *Election and Representation*. Cork: Cork University Press, 1945; DUVERGER, Maurice. Esquisse d'une théorie de la représentation politique. In: *L'évolution du droit public – Études en l'honneur d'Achille Mestre* (Col.). Paris: Sirey, 1956, p. 211; SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no Estado representativo moderno*. Belo Horizonte: FaDir UFMG, 1962, e *Théorie de la démocratie*. Paris: Armand Colin, 1973. p. 383; KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado, 2. ed. Coimbra: A. Amado, 1962. 2. v. p. 197; PENNOCK, J. Roland.; CHAPMAN, John W. *Representation*. Nova Iorque: Atherton Press, 1968; ROELS, Jean. *Le concept de représentation politique au dix-huitième siècle français*. Paris, 1969; *Representation*. (Org.), Nova Iorque, 1969; BIRCH, A. H. *Representation*. Londres: Pall Mall Press, 1971; MESTRE, Achille; GUTTINGER, Philippe. *Constitutionnalisme jacobin et constitutionnalisme soviétique*. Paris: Presses universitaires de France, 1971. p. 19; PITKIN, Hanna. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1972; LEIBHOLZ, Gerhard. *Die Repräsentation in der Demokratie*. Berlin: de Gruyter, 1973; *Pouvoirs – Revue d'Études Constitutionnelles et Politiques*, Paris, n. 7, 1978; NOCILLA, Damiano; CIAURRO, Luigi. Rappresentanza politica. In: *Enciclopedia del Diritto*, 38, 1989, p. 543-609, 3. v.; a antologia organizada por FISICHELLA, Domenico. *La Rappresentanza politica*. Milão: Giuffrè, 1983; GAMBINO, Silvio. Sovranità popolare e rappresentanza politica. In: *Politica del Diritto*, 14, n. 2, p. 293-324, 1983; BOCKENFÖRDE, E. W. Democrazia e rappresentanza. In: *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 1985, p. 227; VEGA, Pedro. Significado constitucional de la representación política. In: *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n. 44, p. 25-46, mar-abr. 1985; D'ARCY, François (Ed.). *La Représentation*. Paris: Economica, 1985; BOGDANOR, Vernon (Ed.). *Representatives of the People?: Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*. Hants: Gower, 1985; NADALES, Antonio Porras. *Representación y democracia avanzada*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994; RUSH, Mark E. In search of a coherent theory of voting rights: challenges to the Supreme Court vision of fair and effective representation. In: *The Review of Politics*, v. 56, n. 3, p. 503-523, summer 1994; MANIN, Bernard. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998; ZANOS, Nicolò; BIONDI, Francesca (Eds.). *Percorsi annuali della rappresentanza e della responsabilità politica*. Milão: Giuffrè, 2001; Simona ROSSI, *La rappresentanza nello Stato Costituzionale*. Milão: Giappichelli, 2002; MANSBRIDGE, Jane. Rethinking representation. In: *American Political Science Review*, Cambridge, 29 dez. 2003. p. 515; WILLIAMS, Melissa S. Equidade democrática e instituições representativas. In: *Ideias políticas para o nosso tempo*. Braga, 2004, p. 57; COLAVITTI, Giuseppe. Rappresentanza e interessi organizzati. Milão: Giuffrè, 2005; RODRÍGUEZ, Gonzalo Arruego. *Representación política y derecho fundamental*. Madrid: Fund. Manuel Giménez Abad, 2005; URBANO, Maria Benedita. *Representação política e Parlamento*. Coimbra: Almedina, 2009; FREIRE, André (Org.). *O futuro da representação política democrática*. Lisboa: Nova Vega, 2015; ORRÚ, Romano; BONINI, Francesca; CIAMMARICONE, Anna (org.). *La rappresentanza in questione*. Nápoles: Ed. Scientifiche Italiane, 2016.

CONSTANT) e nos Estados Unidos (com MADISON). No entanto, ainda no século XVIII, sofreria a sua primeira grande contestação, a de ROUSSEAU.

O Parlamento – diz BURKE (Discurso aos eleitores de Bristol, de 1777) – não é um congresso de embaixadores de interesses diferentes e hostis, interesses que cada um tem de sustentar como representante e advogado contra outros representantes e advogados. O Parlamento é, sim, uma assembleia deliberativa de uma única nação, com um só interesse, o do todo, e que deve guiar-se não pelos interesses locais, mas pelo bem geral, resultado da razão geral do todo.

MONTESQUIEU ocupa-se da representação política no mesmo célebre capítulo de *De l'Esprit des Lois* (o VI do livro XI), em que formula a separação dos poderes.

Como, num Estado livre, qualquer homem que se repute dotado de uma alma livre, deve ser governado por si mesmo, o povo deveria ter em si mesmo o poder legislativo. Mas, como isso é impossível nos grandes Estados e oferece muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo faça pelos seus representantes tudo aquilo que não pode fazer por si próprio.

MONTESQUIEU e, posteriormente, os autores liberais pronunciam-se contra os sistemas democráticos, por temerem que em sistemas democráticos se verificasse uma concentração do poder num único titular, que seria o povo, ou em órgãos, que, baseados no povo, viessem a pôr em causa as liberdades individuais. Só a representação permitiria a divisão de poder.

Assim, MADISON (*The Federalist*, n. 10), contrapõe democracia (ou democracia pura) e república. Aquela, correspondente a um pequeno número de cidadãos, que se reúnem e administram o governo em pessoa, não admite um remédio para as ações prejudiciais das fações – ao contrário da república, em que há maior quantidade de cidadãos e delegação de poderes.

Na mesma linha, DE LOLME (*Constitution de l'Angleterre*, 5. ed., Paris, 1879, p. 274), escreve que sempre que o povo faz uso do seu poder diretamente, acaba por cair nas mãos de uma minoria; por isso, defende o governo representativo, no qual o povo confere o poder aos seus representantes.

Na véspera da Revolução Francesa, SIEYÈS (*Qu'est-ce que le tiers état?*) apela para a representação política para justificar a transformação dos Estados Gerais em Assembleia Constituinte, defende um governo exercido por procuradores do povo e distingue entre aquilo a que chama a “vontade comum real” e aquilo a que chama a “vontade comum representativa”. Esta, a vontade comum representativa, não é uma plena vontade, não é uma vontade ilimitada, é uma porção da grande vontade comum nacional, em que os delegados agem não por direito próprio, mas por direito de outrem.

Cite-se ainda o que escreve Benjamin Constant em 1815 (*De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*):

É necessário que tenhamos liberdade, e tê-la-emos. Mas como a liberdade de que precisamos é diferente da dos antigos, é preciso, para essa liberdade, outra forma de organização política, que não seja a mesma que os antigos adotaram. Na

forma antiga, quanto mais o homem consagrasse o seu tempo ou a sua força ao exercício dos seus direitos políticos, mais ele se julgava livre. Na espécie de liberdade dos modernos, mais o exercício dos nossos direitos políticos nos deixa tempo para o exercício dos nossos direitos privados, mais esta liberdade nos é preciosa. E daí, a necessidade do sistema representativo, que não é outra coisa senão uma organização com a ajuda da qual uma nação descarrega nalguns indivíduos dela mesma aquilo que ela não pode fazer por si só. [...] Os pobres tomam conta dos seus próprios negócios; os ricos tomam intendentos. É a História das nações modernas. O sistema representativo é uma procuração dada a um certo número de homens pela massa do povo que quer que os seus interesses sejam por eles defendidos.

III – Em contrapartida, são bem conhecidas as observações de ROUSSEAU (Du Contrat Social, livro III, cap. XVI) contra a representação:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão por que ela não pode ser alienada: ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa; ela é a mesma ou é outra, não há meio termo. Os deputados do povo não são, portanto, e não podem ser seus representantes; eles apenas são seus comissários, e não podem, por si, concluir nada definitivamente. Toda a lei que o povo em pessoa não ratifique é nula; não é lei. O povo inglês pensa ser livre, mas engana-se; só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; e logo que estes são eleitos, fica sendo escravo, não é nada. Nos curtos momentos da sua liberdade, usa-a de tal modo que merece perdê-la.

E mais adiante: “Não sendo a lei senão a declaração da vontade geral, é claro que no poder legislativo o povo não pode ser representado; mas pode e deve sê-lo no poder executivo, que é apenas a face aplicada da lei”.

ROUSSEAU liga as ideias de representação ao feudalismo, pois nas antigas repúblicas ela não existia, e propugna um sistema que possa reunir “a autoridade exterior de um grande povo com a polícia adequada e a boa ordem de um pequeno Estado”. Tal viria a ser a forma de governo democrático radical ou comissarial da Constituição jacobina francesa de 1793 (sufrágio masculino universal, assembleias primárias, eleições anuais, sujeição dos projetos de lei do Corpo Legislativo às assembleias primárias e possibilidade de referendo em certas condições)⁷.

⁷ Também na concepção marxista, o princípio representativo não faz sentido. Não faz sentido na sociedade capitalista por causa da divisão em classes antagônicas. E não faz sentido na sociedade socialista, assente no princípio da unidade do poder, tendo o povo sempre a faculdade de livre revogação dos mandatos dos eleitos. Cf. LENINE. *As eleições para a assembleia constituinte e em ditadura do proletariado*. Coimbra: Arcádia, 1975. E, doutra perspectiva, ORA, Gonzalo Puente. *As revoluções marxistas e a validade do sufrágio universal*. In: *Crítério: Revista mensal de cultura*, p. 31, jan.1976.

IV – A representação política implica consideração unitária do povo e realização de fins e interesses públicos (com relevância ou não de outros interesses que realmente existam na sociedade, muitas vezes em conflito). As pessoas nela investidas representam toda a coletividade e não apenas quem as tenha designado (é o princípio explicitado, em Portugal, no art. 1.º do Ato Adicional à Carta de 1885, no art. 7.º, § 1, da Constituição de 1911 e no art. 152.º, n.º 2, da Constituição atual).

Mais ainda: não é só cada deputado que representa todo o povo, nem são todos os deputados que representam cada cidadão; são *todos* os deputados que representam todo o *povo* (e daí o art. 147.º ao definir a Assembleia da República como a assembleia representativa de todos os cidadãos portugueses). Se assim não fosse, eles não poderiam deliberar sobre os assuntos do Estado.

Ora, não serão contraditórios com esta ideia de unidade a divisão do território eleitoral em círculos, as eleições parciais a meio da legislatura em sistemas de círculos uninominais e os sistemas de representação proporcional? Não: os círculos eleitorais, para lá de expedientes de ordem técnica, servem para personalizar as escolhas dos eleitores e neles existe (ou deve existir, por imperativo da igualdade) uma proporção entre o número de eleitores inscritos e o número de representantes a eleger; as eleições parciais destinam-se a completar a composição efetiva dos Parlamentos em caso de vagas; e a representação proporcional, se espelha a divisão de posições partidárias, assume, do mesmo passo, um papel integrador dentro do contraditório político.

V – O elemento volitivo patente na eleição habilita então a falar num mandato, na medida em que são os eleitores que, escolhendo este e não aquele candidato, aderindo a este e não àquele programa, constituindo esta e não aquela maioria de governo, dinamizam a competência constitucional dos órgãos e dão sentido à atividade dos seus titulares (apesar de não lhe poderem definir o objeto).

Um mandato, porém, de Direito público, inassimilável ao mandato de Direito privado. Pois a representação política é uma espécie de representação necessária imposta por lei, ao passo que o mandato representativo civil pressupõe representação voluntária. Nem há transferência de poderes: os representantes eleitos são simples titulares de órgão com competências constitucionalmente prescritas; e titulares apenas por curto, mais ou menos curto, tempo, também o fixado na Constituição⁸.

Como escreve GIOVANNI SARTORI, é verdade que na representação política não há *contemplatio domini*, mas há uma *contemplatio electionis* que faz as suas vezes. É verdade que o mandato de deputado não é revogável à vontade pelos seus representados, mas a sua irrevogabilidade não é inamovibilidade e deve considerar-se que, para efeito prático, eleições periódicas correspondem (na expressão de CARRÉ DE MALBERG) a uma “faculdade intermitente de revogação”. É verdade que não há modo de obrigar o representante a ajustar-se ao cargo recebido, mas seria mais exato dizer que a diferença vale *pro tempore* e que a ausência de obrigação direta e formal consegue tão somente impedir a instauração de uma submissão indireta e substancial^{9,10}.

8 Cf., por exemplo, LINZ. Juan J. Les contraintes temporelles de la démocratie. In: *À la recherche de la démocratie*. Mélanges offerts à Guy Hermet, obra coletiva, (Org. Javier SANTISO). Paris: 2002, p. 13.

9 Teoria..., op. cit., p. 84.

10 Cf. SMEND, Rudolf. *Constitución y Derecho constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985. p. 79-85, considerando a eleição como uma forma de integração pela reincorporação activa de todos os grupos na vida política.

1.3 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Em sede diferente da representação política, situa-se a *democracia participativa* (mencionada no art. 2.º, *in fine* da Constituição) enquanto expressão da relevância dos grupos, das associações, das instituições existentes na sociedade civil junto dos órgãos de poder.

Reconhecida a existência de interesses diversificados e até, por vezes, contrastantes na vida coletiva e acolhida a sua integração nesses grupos procura-se trazê-los para dentro dos procedimentos políticos de modo a tornar patentes as suas posições e a inseri-las na ponderação do interesse geral¹¹. Somente os órgãos do poder político – ancorados no princípio eletivo – podem decidir, mas à legitimidade de base que possuem pode acrescer uma legitimidade pelo procedimento¹².

2. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

2.1 DO GOVERNO REPRESENTATIVO LIBERAL À DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

I – É a tese do governo representativo, e não a do governo comissarial (da França jacobina de 1792-1795), que vinga com as grandes revoluções liberais ou que, sem revolução, é adotada em alguns países onde se consegue fazer a experiência de reformas e de transições pacíficas.

E as componentes principais do governo representativo são então:

a) A soberania nacional ou princípio de que o poder reside essencialmente (isto é, potencialmente) no povo, na nação¹³;

b) A incapacidade da nação de exercer o poder e, por conseguinte, a necessidade de o “delegar” em representantes por ela periodicamente eleitos, únicos que o podem assumir¹⁴;

c) O sufrágio restrito¹⁵;

d) A natureza puramente designativa da eleição, destinada apenas à seleção dos governantes entre os cidadãos mais aptos;

Ou LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Trad. Maria da Conceição. Brasília: UNB, 1980. p. 140 - a eleição repetida periodicamente, converte-se num processo em que o sistema político se pode orientar pela sua própria história e pode aprender a reagir a si mesmo à sua acção na sociedade; um sistema político, criado por meio de eleições, pode comportar tantas alternativas que se pode autolegitimar num processo selectivo de decisão.

11 Cf. a audição das comissões de trabalhadores e das associações sindicais na elaboração das leis do trabalho [art. 54, n. 5, alínea d), e art. 56, n. 1, alínea a)]; a participação das organizações representativas dos trabalhadores e das atividades económicas na definição das principais medidas económicas e sociais [art. 80, alínea g)] e a participação dessas organizações e das organizações representativas das famílias no Conselho Económico e Social (art. 92, n. 3); assim como a participação das associações de consumidores (art. 60, n. 3), a das organizações de trabalhadores e de beneficiários da segurança social (art. 63, n. 2), a das associações representativas das famílias [art. 67, n. 2, alínea f)], a das associações de professores, de alunos e de pais e das comunidades e instituições de carácter científico (art. 77, n. 2) e a das organizações representativas de trabalhadores rurais e de agricultores (art. 98) na definição das políticas relativas às respetivas áreas (art. 98). Cf. *Manual ...*, VII, Coimbra, 2007. p. 32.

12 Cf., embora diferente, a perspetiva de legitimidade de Niklas Luhmann, op. cit., maxime p. 30-158.

13 Em Portugal, Constituições de 1822 (art. 26), de 1838 (art. 33) e de 1911 (art. 5).

14 Cfr. a noção de lei da Constituição de 1822: “Lei é a vontade dos cidadãos declarada pela unanimidade ou pluralidade dos votos dos seus representantes juntos em Cortes...” (art. 104).

15 Por exemplo, na Grã-Bretanha, antes de 1832, só 5% dos cidadãos tinham direito de voto.

e) A autonomia dos representantes relativamente aos eleitores¹⁶, em virtude da natureza da eleição, do princípio de que representam toda a nação, e não só os círculos por que são eleitos, e da proibição do mandato imperativo;

f) A limitação dos governantes pelas regras da separação dos poderes e pela renovação periódica através das eleições.

A representação (vista ainda na perspectiva da separação entre Estado e sociedade) reduz-se à legitimação dos governantes pelo consentimento dos governados¹⁷; e a renovação menos à ideia de que estes não alienam a soberania do que à preocupação de impedir os abusos da demasiado longa ocupação do poder. Mais importante do que promover a participação de todos os cidadãos parece aos arautos do liberalismo promover um governo conforme à razão (uma espécie de aristocracia burguesa eletiva) e que salvguarde os direitos e garantias individuais¹⁸.

II – As grandes transformações do Estado e da sociedade, na passagem do século XIX para o século XX e ao longo deste século, levam a que o governo representativo ceda o lugar à democracia representativa, dele distinta nas ideologias e nas tensões a que dá vazão, a despeito da continuidade de alguns princípios e da coincidência formal de institutos. E é no seu contexto que se vão inserir as reformas do Estado social de Direito¹⁹.

Eis as traves-mestras desta nova forma de governo:

a) A soberania nacional entendida agora não tanto como princípio de legitimidade quanto como princípio de titularidade do poder no povo;

b) A possibilidade de ter o povo, sujeito do poder, uma vontade, atual ou conjetural, jurídica e politicamente eficaz;

c) A concorrência da vontade do povo, manifestada pelo colégio de todos os cidadãos com direitos políticos, com a vontade manifestada pelos órgãos governativos de carácter representativo – e isso quer a nível de Estado quer a nível regional e local;

d) A eleição como servindo não apenas para a escolha dos governantes (dos titulares dos órgãos da função política) mas também para a escolha de grandes opções programáticas;

e) O sufrágio universal e, com ou sem constitucionalização, o papel dos partidos políticos.

IV – Os regimes totalitários e autoritários, apesar de se oporem ao Estado constitucional do liberalismo político (ou de o quererem ultrapassar) mantêm, entre outras formas, as eleições.

Nos regimes marxistas de tipo soviético, é a ideia de democracia unânime, em que os eleitores são chamados a confirmar as listas de candidatos apresentados pelo partido comunista.

Nos regimes fascistas e autoritários de direita, se não se chega a suprimir o sufrágio direto e individual, a doutrina realça o sufrágio corporativo, a representação institucional e a representação de interesses como mais conformes com os seus princípios.

16 Cf. MONTENEGRO, Artur. *Direito Constitucional Comparado* - (extracto de lições ao curso jurídico de 1913 por Ambrósio Neto, Martinho Simões e José Fortes), p. 7: o regime representativo é o governo autónomo da nação pelos seus representantes.

17 Por isso, Georges Burdeau fala em democracia governada, contraposta à democracia governante do século XX: *Traité de Science Politique*, 2. ed., v. 5, 6 e 7, Paris, 1970-72.

18 Cf., entre nós, por exemplo, Almeida Garrett, *Carta de guia para eleitores*, 1826 (há reedição de 2005).

19 Cf., por todos, Pier Luigi Zampetti, *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti*, Milão, 1965.

Nuns e noutros regimes, a eleição é eleição em sentido formal, não em sentido material, não resulta de competição plural²⁰. Nem o povo equivale à totalidade dos cidadãos, das pessoas com a cidadania ou nacionalidade do Estado; equivale ou às classes trabalhadoras (concepção marxista), ou à raça (concepção nacional-socialista); ou dilui-se no Estado (concepção fascista) ou na nação (concepção salazarista)²¹.

2.2 DO SUFRÁGIO RESTRITO AO SUFRÁGIO UNIVERSAL

I – ROUSSEAU²² entendia que todo o indivíduo, enquanto membro da coletividade, tinha um direito intangível de participar no exercício da soberania. Era uma decorrência imediata da concepção de *soberania popular*, que defendia, vendo o povo atomisticamente através dos cidadãos seus componentes, de tal sorte que cada cidadão recebia uma parcela do poder político²³.

Diversamente, a concepção de *soberania nacional* como soberania do povo (da nação, no sentido revolucionário) ou da coletividade, e não de cada um dos seus membros, levaria a que se pudesse entender que, se todo o indivíduo era cidadão, nem todo o cidadão era cidadão ativo ou titular de direitos políticos.

Mas apontavam-se também razões de carácter político para que, na época liberal, se recusasse o sufrágio universal²⁴: razões ligadas à ideia de cidadão livre; livre de ignorância ou de dependência, com que se identificava o liberalismo; razões de defesa do sistema representativo contra o regresso ao Antigo Regime, no caso de terem direito de voto os analfabetos e os dependentes; razões de classe – da classe burguesa, que se havia substituído à nobreza tradicional como classe dominante.

Bem elucidativo do modo como o iluminismo encarava o sufrágio é o seguinte passo de KANT²⁵:

Só a capacidade de votar qualifica o cidadão como tal; mas essa capacidade pressupõe a independência daquele que, no povo, não quer ser meramente parte da comunidade, mas também membro dela, quer dizer, quer ser uma parte da comunidade que age segundo o seu próprio arbítrio em conjugação com outros. Mas a última qualidade torna necessária a distinção entre cidadão ativo e passivo, se bem que o conceito deste último pareça estar em contradição com a explicitação do conceito de cidadão em geral. – Os exemplos seguintes podem servir para superar esta dificuldade: o aprendiz ao serviço de um comerciante ou de um artesão; o serviçal (não me refiro ao que está ao serviço do Estado); o menor (*naturaliter vel civiliter*); as mulheres e, em geral, aqueles que não possam prover à sua existência (ao seu sustento e protecção) por via da própria atividade, mas que se vêem forçados a colocar-se na dependência de outrem (que não

20 Cf., por todos, CAGGIANO, Mônica H. S. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. São Paulo: Manole, 2004. p. 75-76.

21 Cf. *Manual de Direito Constitucional*. 6. ed., tomo III. Coimbra: Coimbra, 2010 p. 84.

22 *Du contrat social*, livro IV, cap. II e III.

23 Concepção essa, por seu turno, corolário do pacto social, em que cada um, dando-se a todos, não se dava a ninguém e em que cada um ganhava o equivalente daquilo que perdia (ibidem, livro I, cap. VI e VII).

24 Cf., por todos, CONSTANT, Benjamin. *Principes de Politique*. Paris: Alexis Eymery, 1815. p. 104; SISMONDI, Sismondi e. *Études sur les Constitutions des peuples libres*. Bruxelas: Societé typographique Belge, 1839. p. 40; ALCOFORADO, Manuel. *Dissertação inaugural para o acto de conclusões magnas*, cit.; MARNOCO; SOUSA. *Direito Político: poderes do Estado: sua organização segundo a sciencia politica e o direito constitucional português*. Coimbra: França Amado, 1910. p. 464.

25 *Metafísica dos Costumes*. Trad. José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005. p. 180-181.

o Estado), carecem de personalidade civil e a sua existência é, por assim dizer, somente inerência. – O lenhador que emprego na minha propriedade rural, o ferreiro na Índia que com o seu martelo, a sua bigorna e o seu fole se desloca de casa em casa para aí trabalhar o ferro, em comparação com o marceneiro ou ferreiro europeus, que podem pôr publicamente à venda como mercadorias os produtos do seu trabalho; o precetor, em comparação com o mestre-escola, o meeiro em comparação com o arrendatário, etc., são meros serventes da comunidade, dado que têm que ser mandados ou protegidos por outros indivíduos, não possuindo, portanto, independência civil.

Não obstante, esta dependência em relação à vontade de outros e esta desigualdade não se opõem de modo algum à sua liberdade e à sua igualdade como homens, que, em conjunto, constituem um povo; ao invés, atendendo somente às suas condições, este povo pode constituir-se em Estado e entrar numa constituição civil. Mas nesta constituição nem todos estão qualificados com o mesmo direito para votar, quer dizer, para ser cidadãos e não meros elementos do Estado. Porque do facto de poderem exigir ser tratados por todos os demais como partes passivas do Estado, de acordo com leis da liberdade natural e da igualdade, não se infere o direito a agir em relação ao Estado como membros ativos, a colaborar na sua organização ou na introdução de certas leis.

II – Por outro lado, a interpretação do mandato representativo dominante – fruto da separação liberal entre o Estado e sociedade e de uma visão não verdadeiramente democrática da representação política – não conseguia estabelecer mediação possível entre a nação ou povo e os órgãos do Estado, na medida em que sustentava que a nação só podia formar uma vontade e, por conseguinte, exercer a soberania através dos seus representantes (era o que, por exemplo, dizia expressamente o art. 26.º, da Constituição de 1822)²⁶.

Mas as condições e as concepções do século XX vão levar a encarar, sob nova feição, toda esta problemática.

São as relações de Estado e sociedade, agora em crescente comunicação, que conferem à eleição um lugar obrigatório de ponto de passagem de uma a outra instância. Os partidos assumem um papel crescente nos mecanismos políticos. Enfim, e sobretudo, da generalizada aceitação do princípio democrático extrai-se não só a conclusão de que o povo ou os eleitores podem formar uma vontade juridicamente eficaz como também a de que esta deve ser a vontade fundamental do Estado e de que as suas opções devem servir de critério de atuação dos governantes.

III – A extensão do sufrágio adquire um enorme significado político e social pela correspondência que se verifica entre a composição do eleitorado e os inte

26 Cf., entre tantos, o discurso de Manuel Fernandes Tomás na sessão de 10 de agosto de 1821 das Cartas Gerais, Extraordinárias e Constituintes (*Direito das Cartas*, 1821, p. 1849-1850): “O direito que tem a nação quando elege os deputados é o direito que compete a cada um dos cidadãos individualmente, mas não é exercício da soberania, porque não legisla, não executa as leis, não julga, não administra. O exercício de direitos de soberania nunca pode estar coletivamente na nação; ela elege os seus representantes para exercitarem a soberania, pois que ela a não pode exercitar por si coletivamente; portanto, não podemos chamar ato de soberania ao direito que compete a cada um dos cidadãos para nomear os seus representantes”.

resses prosseguidos através dos corpos eletivos e, portanto, através da eleição (e este problema não escapou logo a autores tão diversos como Benjamin Constant e Bentham). Na verdade, se um pequeno número de eleitores realiza os interesses de um pequeno número de cidadãos, torna-se lícito presumir que um grande número (ou uma grande proporção) de eleitores virá defender interesses respeitantes à maior parte da coletividade.

O governo representativo surgiu numa altura em que os antigos laços vindos da Idade Média (fundados no nascimento, nas corporações de artes e ofícios, na vizinhança, etc.) tinham já cedido perante os laços mais fortes derivados do sentimento nacional e do poder centralizador. Mais do que expressão de uma visão individualista do mundo, o sufrágio individual, direto ou indireto, é consequência da relação imediata entre os cidadãos e o Estado, inerente à organização política moderna, insista-se.

Não admira, por isso, que o sufrágio orgânico ou corporativo não tenha tido quase nenhuma aplicação. Porque o político visa o interesse geral, quando a representação profissional substitui o Parlamento tradicional, então a formação da vontade política acaba por se operar fora do Parlamento (G. LEIBHOLZ) – como acontece nos regimes autoritários.

Como escreve Marcelo Neves,

[...]sem a eleição democrática ou um equivalente funcional parece impossível, na sociedade complexa de hoje, que os sistemas político e jurídica não se identifiquem exclusivamente com concepções ideológicas globalizantes e interesses de grupos privilegiados; a falta de eleição democrática conduz, nas condições atuais, à identificação do “Estado” com determinados grupos e, com isso, à indiferença do sistema jurídico, inadequado à complexidade da conexão de comunicações, expectativas e interesses constitutivos da sociedade²⁷.

IV – Gradualmente, a partir do segundo quartel do século XIX e ao longo de mais de cem anos, ir-se-ia alargando o sufrágio, até se chegar ao sufrágio universal²⁸. E para tanto contribuiriam ainda diferentes fatores:

– O avanço das ideias democráticas²⁹;

– A questão social criada pela revolução individual e que mostrou aos operários a necessidade de se organizarem politicamente e de acederem ao Parlamento para defesa dos seus direitos e reivindicações³⁰, assim como mostrou à burguesia a conveniência de os integrar para evitar convulsões revolucionárias como as de 1848;

27 *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994. p. 79-80.

28 Cf. FERRERO, Guglielmo. *Pouvoir: les génies invisibles de la cité*. Nova Iorque: Brentano's, 1942. p. 198; MIRANDA, Jorge. *Contributo para uma teoria da inconstitucionalidade*. Lisboa: Coimbra Editora, 1968. p. 60; BURDEAU, Georges. *Traité de science politique*. 2. ed., tomo 6, v. 7. Paris: L. G. D. X, 1971. p. 94; BRAUD, Philippe. *Le suffrage universel contre la démocratie*. Paris: Presses Universitaires de France, 1980.; REMOND, René. Pour une histoire idéologique du suffrage universel. D'une utopie contestée au consensus relativisé. In: *Itinéraires: Études en l'honneur de Léo Hamon*. Obra colectiva, Paris: Economica, 1982. p. 563. (Collection Politique Comparée).

29 Para Alexis de Tocqueville (*De la Démocratie en Amérique*, in J-P. Mayer (dir.), *Oeuvres Complètes*. Paris: Gallimard, 1951. p. 90. tomo I, 2. v.), trata-se de uma das regras mais invariáveis que regem as sociedades: à medida que recua o limite dos direitos eleitorais, sente-se necessidade de recuar mais, porque, depois de cada nova concessão, as forças de democracia aumentam e as suas exigências crescem com o seu novo poder.

30 Cf. MARX, Karl. *Oeuvres choisies*. (Org. Norbert Guterman e Henri Lefebvre). Paris: Gallimard, 1963. p. 284.

– Independentemente da opção entre soberania popular e soberania nacional, a incongruência, reconhecida por muitos liberais, de se manter à margem da vida política a maior parte dos cidadãos;

– O serviço militar obrigatório³¹ e a necessidade de compensar os sacrifícios pedidos às classes trabalhadoras aquando de grandes conflitos armados (como foi a primeira guerra mundial);

– Os progressos educativos, com redução e até erradicação do analfabetismo.

Naturalmente, estes fatores projetar-se-iam mais cedo e mais eficazmente nos países mais evoluídos económica e socialmente.

V – Quanto às mulheres, as Constituições do século XIX, na quase totalidade dos países, não excluíam formalmente o seu acesso ao sufrágio. Eram os paradigmas socioculturais prevaletentes que levavam os textos a ser lidos como se elas estivessem fora da política.

Seria outrossim um longo percurso até alcançarem a cidadania ativa (algo paradoxalmente, muito mais tarde na Suíça, a mais antiga democracia europeia, do que nos outros países da Europa). Um processo em que foram protagonistas, mas em que tudo também resultou – tal como no Direito da Família e no Direito do Trabalho – de um entendimento mais exigente do princípio da igualdade³².

2.3 OS PARTIDOS POLÍTICOS E O PRINCÍPIO REPRESENTATIVO

I – Fenómeno ligado ao constitucionalismo moderno, o fenómeno dos partidos políticos³³ não surgiu, todavia, de imediato. Aquando da Revolução francesa, designadamente, não terá havido senão clubes políticos (girondinos, jacobinos e outros). Precusores dos partidos terão sido, sim, os *tories* e os *whigs* na Inglaterra dos séculos XVII e XVIII e os grupos de federalistas e de republicanos formados nos Estados Unidos após a independência. E as primeiras estruturas partidárias algo complexas recortam-se, quase na mesma altura, em ambos estes países, entre 1825 e 1835 (tornadas necessárias na Inglaterra devido às reformas eleitorais).

31 Cf. HINTZE, Otto. *Stato e Esercito*. Trad. Petrucci N. e Violante P. Palermo: Flaccovio, 1991, p. 42.

32 Cf., por todos, FULFORD, Roger. *Votes for Women: the story of a struggle*. Londres: Readers Union: Faber & Faber, 1958; RAPOSO, Vera Lúcia Carrapeto. *O poder de Eva*. Coimbra: Almedina, 2004. p. 39-83; CARVALHAIS, Isabel Estrada. *Os desafios da cidadania pós-nacional*. Porto: Afrontamento, 2004. p. 63.

33 Sobre os partidos em geral (embora mais em perspetiva de Ciência Política), v., por exemplo, OSTROGORSKI, Moisei. *La démocratie et les partis politiques*. Paris: Le Seuil, 1902; MICHELS, Robert. *Les Partis Politiques*. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties. Trad. Dr. S. Jankélévitch. Paris: Flammarion, 1971; VESTUTI, Guido. *Il partito politico: una introduzione critica*. Milão, Giuffrè, 1962; DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*, op. cit.; JENNINGS, Ivor. *Party Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960-1961. 2 v.; VESTUTI, Guido. *Il Partito Politico: una introduzione critica*. Milão: Giuffrè, 1962.; SCHATTSCHNEIDER, E. E. *Regimen de Partidos (Party Government)*. Madri: Tecnos, 1964.; NEUMANN, Sigmund (ed.). *Partidos políticos modernos (Modern Political Parties)*. Madrid: Tecnos, 1965.; ZAMPETTI, Pier Luigi. *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti*, Milão: Giuffrè, 1965.; CHARLOT, Jean. *Les Partis Politiques*. Paris: Librairie Armand Colin, Dossiers U2, 1971.; JAMES, Judson L. *American Political Parties*. Londres: University of London Press, 1971.; LA PALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron (eds.). *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1972. (reimp.); SARTORI, Giovanni. *Parties and party systems*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1976. v.1.; SEILER, Daniel-Louis. *Partis et Familles Politiques*. Paris: PUF, 1980.; DAALDER, Hans; MAIR, Peter (eds.). *Western European Party Systems: continuity and change*. Londres: Sage Publications, 1983.; VON BEYME, Klaus. *Political Parties in Western Democracies*. Hampshire: Gower, 1985.; OFFE, Claus. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Ed. Sistema, 1992. (reimp.); BLONDEL, Jean. *Toward a Systematic Analysis of Government: party relationships*. In: *International Political Science Review*, n. 2, v. 16, p. 127-143, 1995.; JALALI, Carlos. *Partidos e Democracia em Portugal 1974-2005*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2007.; BELCHIOR, Ana Maria. *Democracia e Representação Partidária*, Lisboa: ICS, 2010.

Os partidos vão, entretanto, aparecendo em todos os países com regimes liberais, dotados de estruturas mais ou menos sólidas ou mais ou menos frágeis consoante as estruturas económicas, sociais, culturais e políticas respetivas. Uma vez provêm dos Paramentos, outras vezes resultam de transformação de grupos empenhados no recenseamento e na propaganda eleitorais; uma vez são criados por uniões sindicais ou trabalhistas, outras vezes surgem sob o impulso de interesses económicos. Uma vez, implantando-se, conseguem libertar-se das suas origens; outras vezes ficam a elas amarrados.

Ao passo que os partidos no século XIX eram partidos de *quadros* ou de *notáveis*, os partidos do sufrágio universal tenderam a ser, até há pouco, partidos de massas e de integração (SIGMUND NEUMANN). Aqueles começaram por refletir uma estrutura sociopolítica homogénea; estes, mesmo pretendendo-se interclassistas, nunca deixaram de revelar clivagens sociais. Tal como viriam a ser muito mais intensos os contrastes ideológicos no século XX do que no século XIX.

II – A ideia de partido dir-se-ia implicar a concorrência na disputa do poder e a sucessão ou alternância no exercício deste³⁴, consoante os resultados das eleições.

Nos regimes pluralistas, os partidos exprimem, simultaneamente, o princípio da liberdade política, o reconhecimento da diversidade de correntes de opinião pública e a solidariedade dos indivíduos ao exercerem direitos políticos. Nos regimes totalitários, as liberdades públicas e a ordem político-constitucional esgotam-se no partido único; só se concebe expressão de ideias no interior dele; as decisões fundamentais do Estado dimanam do aparelho do partido, e não do aparelho formal do Estado; e a interpretação da Constituição faz-se segundo as suas diretrizes³⁵. A meio caminho ficam os regimes autoritários.

Correspondem a tipos diferentes o partido do pluralismo, em concorrência com outros partidos, e o partido único ou hegemónico que se identifica com o poder e que até poderia ser alçado a órgão do Estado. Por outro lado, a estrutura e as funções dos partidos afetam os regimes e as formas de governo diretamente: a democracia representativa possui instituições distintas das da forma de governo leninista e da forma de governo fascista ou fascizante.

O cerne da democracia representativa e liberal consiste no direito de todos os partidos de chegarem ao poder, mediante eleições, e no reconhecimento da liberdade de ação política da oposição. A maioria constitui então Governo e a minoria fica na oposição para a fiscalizar; mas a minoria de hoje pode vir a ser a maioria de amanhã, e vice-versa.

De facto ou de direito é patente a centralidade dos partidos, a ponto de se falar em *Estado de partidos*³⁶. E embora não esgotem a intervenção política

34 Vale a pena reproduzir o seguinte passo de Gustav Radbruch: “O conceito de ‘partido’ encerra em si uma contradição curiosa. Partido quer dizer o mesmo que parte, parte ou fração dum todo; e contudo é da essência dessa ‘parte’ o aspirar a dominar toda a vida do Estado. Por outro lado, se o partido deixa de ser apenas *parte* e se transforma no *todo*, corre o perigo de se converter na pior de todas as formas de despotismo. [...] É indubitável que o cidadão costuma pensar só dentro *dum único* partido, que é naturalmente o *seu*. Mas o homem de Estado é que não pode pensar só pela cabeça dum partido. Tem de pensar *por partes*, adotando a visão de vários, porquanto apenas através da pluralidade e riqueza das diferentes e entre si contraditórias exigências dos partidos pode o espírito colectivo achar a sua genuína e completa expressão. Todo o partido carece doutro partido para achar um equilíbrio, sob pena de recairmos em todos os perigos do *partido único*.” Em: *Filosofia do Direito*. 4. ed. Coimbra, 1961, p. 215. v. 1.

35 Como se lia no art. 6.º da Constituição soviética de 1977: “O Partido Comunista da U.R.S.S. constitui a força dirigente e orientadora da sociedade e do Estado, o núcleo do seu sistema político e de todas as organizações estatais e sociais”.

36 Cf., por exemplo, LEIBHOLZ, Gerhard. *Démocratie représentative et État de Partis moderne*. In : *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, n. 2-1, p. 51, jan.-mar. de 1952., e *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1971. p. 67.; ZAMPETTI, Pier Luigi. op. cit., p. 99.; GARCIA-PELAYO, Manuel. *El*

relevante de outros grupos ou associações de cidadãos, eles tornam-se – a par ou em complemento dos cidadãos – individualmente considerados – os sujeitos fundamentais da dinâmica democrática.

Sabe-se também que o funcionamento do sistema de governo em cada país depende do sistema de partidos³⁷, em relação com o sistema eleitoral – relação, aliás, recíproca e não em sentido único, pois a escolha deste ou daquele sistema eleitoral faz-se em razão do sistema de partidos preexistente ou do que se pretenda vir a construir.

III – O Direito público do século XIX, naturalmente, ignorava os partidos políticos – quer por causa do então seu menor relevo, quer por causa de uma postura menos favorável às associações em geral ou da concepção, dominante no liberalismo, de uma ordem político-social tanto mais idónea quanto menos sujeita a intervenção ou regulação pelo Estado.

Pelo contrário, as leis e, muitas vezes, também as Constituições dos séculos XX e XXI, cuidam dos partidos sob múltiplos aspetos, seja no âmbito dos direitos fundamentais, seja no da organização do poder político ou num e noutro; e conferem-lhe um estatuto peculiar. Constem ou não da Constituição formal, eles inscrevem-se, necessariamente, na Constituição material³⁸.

Não se trata apenas do reconhecimento dos partidos, de uma garantia institucional da existência dos partidos políticos. Trata-se, por imperativos de liberdade, igualdade e transparência do contraditório político (ou, se se quiser, do *mercado político*) ou por decorrência de determinados princípios constitucionais, de regras mais ou menos numerosas e minuciosas sobre requisitos de formação e registo, sobre a condição dos membros, sobre relações com outras entidades, sobre financiamento e fiscalização de receitas e despesas, sobre intervenção

Estado de Partidos. Madrid: Alianza Ed., 1986.

37 Continuam a dominar os esquemas interpretativos a partir do número de partidos: sistemas monopartidários, bipartidários (perfeitos e imperfeitos) e multipartidários (atomizados ou não). Mas é necessário atender ainda à força relativa dos partidos, ao seu grau de aproximação ou distanciamento e ao papel que efetivamente desempenham. E uma das mais interessantes análises nesta linha é a de Giovanni SARTORI (op. cit. p. 119), para quem o número não é importante só por si (só o é enquanto afeta a mecânica ou o funcionamento do sistema) e que considera também os conceitos de pólo, polaridade (estado do sistema) e polarização (processo).

38 Sobre o Direito dos partidos políticos, cf. PELLOUX, Robert. Les partis politiques dans les Constitutions d'après-guerre. In: *Revue du droit public*, Paris, v. 41, n. 51, p. 238–266, 1934; QUINTANA, Segundo Linares. *Los Partidos Politicos Instrumentos de Gobierno*. Buenos Aires: Alfa, 1945; VIRGA, Pietro. *Il partito nell'ordinamento giuridico*. Milão: A. Giuffrè, 1948; ARRIGHI, Pascal. *Le Statut des Partis Politiques*. Paris: Lib. et Gle. de Droit et de Jurisprudence, 1948; ESPOSITO, Carlo. *La Costituzione italiana Saggi*. Pádua: Cedam, 1954. p. 215.; MORTATI, Costantino. Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento costituzionale italiano. In: *Studi in memoria di V. E. Orlando (Org)*. Pádua: Cedam, 1957. p. 111. 2. v.; PEISER, Gustave. L'institutionnalisation des partis politiques en République Fédérale Allemande. In: *Revue du droit public*, Paris, p. 639–698, 1959; KHEITMI, Mohammed Rechid. *Les partis politiques et le droit positif français*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1964; LEONI, Francisco. A regulamentação do partido político nos países democráticos do Ocidente. In: *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 63, n. 213, p. 43–51, jan./mar., 1966; MASSIEU, Francisco Ruiz. *Normación constitucional de los partidos políticos en America Latina*. México: UNAM, 1974; RESCIGNO, Giuseppe Ugo. Alcune considerazioni sul rapporto partito-stato cittadino. In: *Scritti in onore di Costantino Mortati*. Milão: Giuffrè, 1977. p. 957. Obra coletiva, v. 3.; BACHOF, Otto. *O direito eleitoral e o direito dos partidos políticos na República Federal da Alemanha*. Coimbra, 1982; RIDOLA, Paolo. Partiti politici. In: *Enciclopedia del Diritto*. Milão: Giuffrè, 1982, p. 66, v. 32.; SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Os partidos políticos no Direito constitucional português*. Braga: Liv. Cruz, 1983; CASTILLO VERA, Pilar del. La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales. In: *Quaderni Costituzionali*, Madrid, 1985, ano 8, n. 3, dez. 1988; ENCINAR, José Juan Gonzalez (coord.). *Derecho de partidos*. Madrid: Espasa-Calpe, 1992; SOMMA, Alessandro. Aspetti della disciplina dei partiti nell'ordinamento tedesco: dal BGB al Parteiengesetz. In: *Politica del Diritto*, v. 24, p. 67, 1993; GOUVEIA, Jorge Bacelar; CABRITA, Ana Rita. Partidos políticos. In: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 1. supl., 1998. p. 34; MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao Direito partidário brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004; CONDE, Enrique Álvarez. *El Derecho de Partidos*. Madrid: Colex, 2005.

nos procedimentos eleitorais, sobre outros direitos de participação política, sobre inserção nos órgãos constitucionais.

IV – O peso dos partidos na vida pública reflete-se necessariamente sobre os mecanismos representativos³⁹.

Uma tese radical tenderia a afirmar que a representação política se teria convertido em representação partidária, que o mandato verdadeiramente é conferido aos partidos e não aos deputados e que os sujeitos da ação parlamentar acabam por ser não os deputados, mas os partidos ou quem aja em nome destes. Por conseguinte, deveriam ser os órgãos dos partidos a estabelecer as posições a adotar pelos deputados, sujeitos estes a uma obrigação de fidelidade.

Esta conceção levada às últimas consequências – com as comissões políticas ou os secretariados exteriores ao Parlamento a impor aos deputados o sentido do voto ou, no limite, a impor a suspensão ou a cessação do seu mandato – transformaria a assembleia política em câmara corporativa de partidos e retirar-lhe-ia a própria qualidade de órgão de soberania, por afinal deixar de ter capacidade de livre decisão. Se a democracia assenta na liberdade política e na participação, como admitir que nos órgãos dela mais expressivos, os Paramentos, os deputados ficassem privados de uma e outra coisa⁴⁰?

Estaria ainda bem patente a preterição da igualdade política dos cidadãos. Pois só os que fossem filiados em partidos poderiam (admitindo democraticidade interna) interferir, através dos respetivos órgãos, na condução das atividades parlamentares. Os outros cidadãos teriam o sufrágio reduzido a uma espécie de contrato de adesão.

O entendimento mais correto, dentro do espírito do sistema, parece dever ser outro. A representação política hoje não pode deixar de estar ligada aos partidos, mas não converte os deputados em meros porta-vozes dos seus aparelhos. Pode dizer-se que o mandato parlamentar é (salvo em situações marginais) conferido tanto aos deputados como aos partidos; não é aceitável substituir a representação dos eleitores através dos eleitos pela representação através dos dirigentes partidários, seja qual for o modo por que estes sejam escolhidos.

Dando como certo o carácter bivalente da representação política, importa procurar o enlace, o ponto de encontro específico de deputados e partidos. E

39 Cf., por exemplo, FURLANI, Silvio. *Rappresentanza politica*. In: *Novissimo Digesto Italiano*. Torino: Utet, 1957. p. 874-875. v. 14; LEIBHOLZ, Gehrard. op. cit., loc. cit., p. 54-59, e entrevista a *Quaderni Costituzionali*, p. 482-483; BACHOF, Otto. op. cit., p. 9; WHEARE, K. C. *Legislatures*, 2. ed. Londres: Oxford University Press, 1968. p. 43; BIRCH, A. H. op. cit., p. 97; MORTATI, Costantino. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. 5. ed. Pádua: Cedam, 1975. p. 488; BRITO, Luiz Navarro de. O mandato imperativo parlamentar. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 56, p. 145-153, jan. 1983; CRUZ, Manuel Braga da. Sobre o Parlamento português: partidização parlamentar e parlamentarização partidária. In: *Análise Social*, v. 24, n. 100, p. 97-125, 1988-1; SEGADO, Francisco Fernández. Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo. In: *Revista de las Cortes Generales*, n. 32, p. 35-86, mai.-ago. 1994; MAIHOFER, Werner. Principios de una democracia en libertad. In: (Org.). *Manual de Derecho Constitucional*. Trad. Antonio López Pina. 2. ed. Madrid: Marcial Pons, 1996. p. 272-273; VAN BIEZEN, Ingrid. Sobre o equilíbrio interno do poder: as organizações partidárias nas novas democracias. In: *Análise Social*, v. 33, n. 148, p. 685-708, 1998; AMARAL, Maria Lúcia. *A forma...* op. cit., p. 229; MEZZARROBA, Orides. O partido político como órgão mediador da representação política. In: ROCHA, Fernando Luis Ximenes; MORAES, Filomeno (Org.). *Direito Constitucional Contemporâneo: Estudos em homenagem ao Professor Paulo Bonavides*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, v. 1, p. 637-656.; RODRIGUEZ, Ricardo Chueca. La representación como posibilidad en el Estado de partidos. In: *Revista de Derecho Público*, n. 27-28, p.25-44, 1988; GONZÁLEZ, Maria Holgado. El estatuto jurídico-político del Diputado: entre la lealtad al partido y la lealtad a su electorado. In: *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 111, p. 45-65, set.-dez. 2017.

40 Cf. RODRIGUEZ, Gonzalo Arruego. op. cit., p. 110-111: o status do representante constrói-se, em democracia, por referência aos direitos de participação dos cidadãos e no processo representativo atualiza-se e torna-se presente a inclusividade participativa; por isso, a necessária liberdade do deputado é modelada qualitativa e quantitativamente; é liberdade ao serviço da representatividade democrática; e é liberdade ao serviço dos direitos cívicos de participação.

esse enlace não pode ser senão o que oferecem os grupos parlamentares como conjuntos dos deputados eleitos pelos diversos partidos. São os grupos parlamentares que exercem as faculdades de que depende a atuação dos partidos nas assembleias políticas e só eles têm legitimidade democrática para deliberar sobre o sentido do seu exercício, não quaisquer outras instâncias ou centros de decisão extraparlamentares. E por aqui se afastam quer uma pura conceção individualista, vendo o deputado isolado ou desinserido de uma estrutura coletiva, quer uma pura conceção partitocrática em que os aparelhos ou “as bases” se sobrepusessem aos deputados e aos seus eleitores.

Nem se excluem, assim, os corolários mais importantes do regime de eleição mediatizada pelos partidos, designadamente quanto à disciplina de voto ou à perda de mandato do deputado que mudar de partido. Pelo contrário, eles ficam vistos à sua verdadeira luz, a qual, em sistema democrático, só pode ser a da liberdade e da responsabilidade políticas. Pois, se os grupos parlamentares implicam uma avançada institucionalização dos partidos, são, ao mesmo tempo um anteparo ou um reduto da autonomia individual e coletiva dos deputados – dos deputados que, por serem eles a deliberar, mais obrigados ficam a votar, salvo objeção de consciência, conforme a maioria se pronunciar.

2.4 O PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE POLÍTICA

I – A representação política implica a responsabilidade política, ou seja, o dever de prestar contas por parte dos governantes, a sujeição a um juízo de mérito sobre os seus atos e atividades por parte dos governados e a possibilidade da sua substituição por ato destes^{41 42}.

Trata-se essencialmente de uma responsabilidade *difusa*. O Presidente da República, os Deputados e, por via indireta, os Ministros representam todo o povo. Logo, respondem perante todo o povo; e não apenas quem neles tenha votado ou (quanto aos Deputados) quem neles tenha votado nos vários círculos eleitorais. Nisto se distingue da outra forma de responsabilidade política a responsabilidade *institucional*⁴³, interorgânica ou responsabilidade – fiscalização que é aquilo que se verifica no interior do sistema de órgãos de poder e que têm, se efetivada, como consequência a demissão ou a cessação de funções. E nesta há ainda que

41 Tanto ou mais importantes que os procedimentos eleitorais legitimadores são os procedimentos constitucionais deslegitimadores: CANOTILHO, J. J. Gomes. op. cit., 292. Este autor fala, por outro lado, numa *responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras* em termos de auto-sustentabilidade ambiental (p. 227). Mas não parece que seja, ou que seja só, uma responsabilidade dos poderes públicos; é também da sociedade no seu conjunto, em virtude do princípio da solidariedade entre gerações [art. 66.º, n. 2, alínea d), da Constituição].

42 Cf. BIRCH, A. H. *Representative and Responsible Government*. Londres: Allen and Unwin, 1964. 1 v.; RESCIGNO, Giuseppe Ugo. *La responsabilità politica*. Milão: A. Giuffrè, 1967; AVRIL, Pierre. Pouvoir et responsabilité. In: *Mélanges offerts à Georges Burdeau: Le pouvoir*. Paris: LGDJ, 1977. p. 9-23; SCARPELLI, Uberto. Riflessione sulla responsabilità politica: responsabilità, libertà, visione dell'uomo. In: *Rivista internazionale di filosofia del Diritto*, Milão, v. 58, n. 1, p. 27-79, jan./mar. 1981; Damiano Nolilla, Responsabilità e rappresentanza. In: *Iustitia*, n. 4, p. 373-397, 1985; BEAUD, Olivier (Ed.). *La responsabilité des gouvernants*. Paris: Descartes & Cie, 1999; ZANON, Nicolo; BIONDI, Francesca (Org.). *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità*. Milão: Dott. A. Giuffrè, 2001; CARLASSARE, Lorenza (Ed.). *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*. Pádua: CEDAM, 2001; LOMBA, Pedro. *Teoria da responsabilidade política*. Coimbra: Coimbra, 2008; LAQUIEZE, Alain. La responsabilité en regime parlementaire. In: BIOY, Xavier (Dir.). *Constitution et responsabilité*. Paris: LGDJ, 2009. p. 45; CORREIA, José de Matos; PINTO, Ricardo Leite. *A responsabilidade política*. Lisboa: Universidade Lusiana, 2010; CANOTILHO, J. J. Gomes. O princípio da responsabilidade: um princípio a rever na Constituição. In: *Estado, Regimes e Revolução: Estudos em homenagem a Manuel de Lucena*. Lisboa: U. Porto, 2012, p. 119.

43 As expressões responsabilidade *difusa* e responsabilidade institucional são de Giuseppe Ugo Rescigno, op. cit., p. 113. Na doutrina portuguesa, v. já FERREIRA, Silvestre Pinheiro. *Précis d'un Cours de Droit Public*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1845. p. 46. 1 v.

distinguir a responsabilidade institucional *stricto sensu*, do Governo perante o Presidente da República (arts. 190.º e 195.º, n.º 1) e a responsabilidade política, do Governo perante o Parlamento [arts. 190.º, 192.º, 193.º, 194.º e 195.º, n.º 1, alíneas d), e) e f)]⁴⁴.

No presente estudo, não cabe cuidar desta responsabilidade institucional.

II – A responsabilidade difusa exerce-se:

a) Através da publicidade dos atos dos órgãos representativos, em especial das leis⁴⁵;

b) Através da crítica dos cidadãos no exercício das liberdades fundamentais, o que pressupõe o direito de eles serem esclarecidos objetivamente sobre os atos do Estado e demais entidades públicas e de serem informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos (art. 48.º, n.º 2, da Constituição);

c) Através das eleições no final dos mandatos, maxime através de não reeleição ou não recondução ou da não eleição de candidatos que apareçam identificados com os titulares cessantes⁴⁶;

d) Através de eleições para outros órgãos (v. g., de autarquia locais) com significado político relevante.

E, como sublinha Antonio d’Atena, o intervalo entre os atos eleitorais introduz um elemento de racionalização. Limitar a decisão do povo às escolhas periódicas dos representantes significa criar condições para a apreciação dos seus atos menos emotivamente e para que o juízo popular tenha por objeto não tanto cada uma das decisões quanto a complexa actividade por eles desenvolvida ao longo do tempo⁴⁷.

Por isso, a revogação popular do mandato adotada em alguns Estados e municípios dos Estados Unidos (*recall*), em alguns cantões suíços ou nas Constituições de Weimar, da Áustria e da Venezuela^{48 49} deve ter-se por excecional; só o não era, porventura, em Constituições marxistas-leninistas estranhas ao princípio representativo (como no art. 65.º da atual Constituição cubana).

44 Diferente desta responsabilidade de natureza política é, conquanto com ela imbricada (desde logo, historicamente na Inglaterra do século XVII) a responsabilidade criminal dos titulares de cargos políticos quando estejam em causa os chamados crimes de responsabilidade [arts. 117.º, 130.º, 157.º e 196.º e Lei n.º 34/87, de 16 de junho]. Cf. LOMBA, Pedro. op. cit., p. 52 et seq. e 63 et seq.

45 O que é uma das justificações para que sejam os Parlamentos a deter, senão o exclusivo, pelo menos o primado de competência legislativa. Também as audiências dos tribunais são públicas [art. 206.º da Constituição], mas aí para garantia da imparcialidade e para defesa dos direitos dos arguidos.

46 Como já escrevia DE LOLME. op. cit., p. 295 e 311: na eleição, o povo reelege os seus representantes cujo comportamento aprova e rejeita aqueles que deram lugar a queixas; e, como através da imprensa, o povo conhece como agem os seus deputados, pode, assim, purificar a assembleia legislativa.

47 *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*. In: MIRANDA, Jorge; WEBER, Albrecht (Org.). *Perspectivas Constitucionais*. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 443. v. 1; Cf. CONSTANT, Benjamin. op. cit., p. 94: é absurdo prever eleições tão frequentes que a opinião não possa esclarecer-se no intervalo entre elas.

48 Na Constituição de Weimar [art. 143.º], o Presidente do *Reich* podia ser destituído, precedendo voto do Parlamento, por referendo. A deliberação parlamentar tinha de ser tomada por maioria de dois terços e implicava, desde logo, a suspensão do exercício das funções presidenciais. Mas o não assentimento popular implicava uma nova eleição e tinha por consequência a dissolução do Parlamento [o que equivalia, por seu turno, a uma forma de efectivação da responsabilidade política deste].

Na Constituição austríaca [art. 160.º, n.º 6], o Presidente da República pode ser destituído por referendo deliberado pela Assembleia Federal, sob proposta do Conselho Nacional. O resultado negativo do referendo implica a dissolução do Conselho Nacional. 49 Assim como nas primeiras Constituições estaduais de São Paulo e do Rio Grande do Sul: cf. CALIMAN, Auro Augusto. O recall no Estado de São Paulo. In: *Revista de Informação Legislativa*, v.42, n. 165, p. 197-203, jan.-mar. 2005.

III – Mas a responsabilidade política é também uma responsabilidade institucional, quando manifestada através dos poderes e direitos da Oposição, decorrente do exercício coletivo ou em comum daquelas liberdades fundamentais e exigida pela necessidade de se formularem alternativas e alternâncias^{50 51}.

A livre atividade da Oposição individualiza os sistemas políticos pluralistas: aqui, a maioria deve governar e a minoria deve estar na oposição (entendida como fiscalização pública dos atos dos governantes); e, portanto, a Oposição não é dos cidadãos individualmente considerados, mas sim a de aglutinados em partido político.

O direito de oposição democrática (art. 114, n.º 2), elevada a limite material de revisão constitucional [art. 288.º, alínea i), 2.ª parte], traduz-se, entre nós, no direito de resposta ou réplica política ao Governo (art. 40.º, n.º 2), no direito de informação regular e direta sobre o andamento dos principais assuntos públicos [arts. 114.º, n.º 3, e 180.º, n.º 2, alínea j)], no de determinar a ordem do dia de certo número de reuniões do Parlamento (art. 176.º, n.º 4) e no direito de interpelação [art. 180.º, n.º 2, alínea d)]. E meios extremos, por envolverem a responsabilidade política do Governo, são as moções de rejeição do respetivo programa e as moções de censura (arts. 192.º, n.º 3, e 194.º).

Como direitos ou poderes de âmbito geral que podem ser aproveitados para essa finalidade contam-se ainda o de fazer perguntas ao Governo [art. 156.º, alínea a)], o de iniciativa de inquéritos parlamentares [arts. 156.º, alínea f), 178.º, n.º 5, e 180.º, n.º 2, alínea f)], o de iniciativa de apreciação parlamentar de decretos-leis (art. 169.º), o de provocação de debates de interesse público atual e urgente [art. 180.º, n.º 2, alínea c)] e o de iniciativa de fiscalização da constitucionalidade ou da legalidade pelo Tribunal Constitucional [arts. 278.º, n.º 4, e 281.º, n.º 2, alíneas f) e g)].

Uma lei ordinária, dita “Estatuto da Oposição” (hoje, a Lei n.º 24/98, de 26 de maio), explicita ou acrescenta alguns direitos positivos – de informação, de consulta e de participação.

IV – Em última análise, responsabilidade política não se destina apenas a corrigir ou sancionar, em nome de princípios e fins prévia e imutavelmente aceites, a atividade governativa desenvolvida até certo momento. Todos os meios de efetivar a responsabilidade, *maxime* as eleições gerais, servem tanto para o povo avaliar o exercício do mandato dos governantes cessantes como para traçar um novo rumo para o futuro.

Também o povo é livre na responsabilização dos governantes.

2.5 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E ESTADO DE DIREITO

I – Qualquer forma de governo procura afirmar certos valores que, conferindo-lhe sentido ou legitimidade, vêm, por um lado, alicerçar o consentimento dos governados e o projeto dos governantes e, por outro lado, construir o referente ideal de todos quantos por ela se batem.

Assim, por detrás da diversidade de conceções e formulações teóricas, avultam valores políticos sem os quais a democracia aparece desprovida de razão

50 Cf. *Manual...* v. 3, op. cit., p. 348 et seq., e autores citados.

51 Como dizia PRAÇA, Lopes. op. cit., v. 1, p. 74, o direito de discussão e de oposição é a alma, a mola real dos governos liberais.

de ser. E eles são (importa frisar de novo) a liberdade e a igualdade⁵², tal como constam da Declaração de Direitos da Virgínia, da Declaração de 1789 e da maior parte das Constituições de Estado de Direito democrático⁵³.

É porque todos os seres humanos são livres e iguais que devem ser titulares de direitos políticos e, assim, interferir conjuntamente, uns com os outros, na definição dos rumos do Estado e da sociedade em que têm de viver. É porque todos são dotados de razão e de consciência (como proclama, por seu lado, a Declaração Universal) que eles são igualmente chamados à participação cívica, capazes de resolver os seus problemas não pela força, mas pelo confronto pluralista de ideias e pelo seu sufrágio pessoal e livre.

A liberdade revela-se, portanto, do mesmo passo, fundamento e limite de democracia. Revela-se fundamento, visto que a participação na condução dos destinos comuns pressupõe a liberdade⁵⁴. E revela-se limite, visto que a democracia não pode pôr em causa a liberdade, e a maioria é sempre maioria de conjuntura, não maioria definitiva, pronta a esmagar os direitos da minoria⁵⁵.

II – É ainda em virtude de uma opção pela liberdade, e não, simplesmente, por impossibilidade da democracia direta (de um qualquer seu sucedâneo), que se justifica a democracia representativa, porquanto:

– apenas na democracia representativa se distinguem (sem se cortarem pontes) espaço público e espaço privado, a esfera do Estado e a esfera da sociedade;

– do mesmo modo, apenas na democracia representativa, se distinguem o cidadão e a pessoa na sua vida própria, não deixando esta ser absolvida pelo cidadão total (caso da Atenas antiga e, sobretudo, dos regimes totalitários do século XX);

– apenas a democracia representativa assegura a separação de poderes e a responsabilidade política dos governantes perante os governados;

– somente a democracia representativa propicia o pluralismo e o contraditório (sem prejuízo do compromisso) no âmbito das assembleias representativas.

Não por acaso têm-se dito muitas vezes, que ela não constitui um *minus* no confronto com a democracia direta. Constitui um *majus*.

III – Não basta enumerar, definir, explicitar, assegurar só por si direitos fundamentais; é necessário que a organização do poder político e toda a organização constitucional estejam orientados para a sua garantia e a sua promoção. Assim como não basta afirmar o princípio democrático e procurar a coincidência entre a vontade política do Estado e a vontade popular em qualquer momento; é necessário

52 Cf. já TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la Démocratie en Amérique*. Paris: Gallimard, 1951. págs. 29 et seq. e 392 et seq. v. 2.

53 Lidas objetivamente, não de acordo com estas ou aquelas premissas filosóficas dos seus autores históricos.

54 Permita-se-nos evocar o que escreviamos em 1973: não há regime favorável à liberdade que seja contrário à participação política, nem pode haver efetiva participação sem liberdade política [Sobre o conceito de povo em Direito Constitucional. In: *Estudos em honra do Professor Marcello Caetano*. Lisboa: Edições Ática, 1973. p. 225, nota.]

55 A liberdade e a igualdade são os valores da democracia como fundamentos dos princípios jurídico-constitucionais em que ela se estrutura. Mas têm de ser complementados ou, doutra perspetiva, sustentados por certos referenciais de ética política (ou valores democráticos em ação): o respeito da dignidade dos outros e da própria dignidade, a tolerância, o persuadir como único meio de convencer, a lealdade, a transparência. Cf., por exemplo, BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. op. cit., p. 113 et seq.; DWORKIN, Ronald. La lectura moral de la democracia y la premisa mayoritaria. In: *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n.7, p. 3 et seq. jul.-dez. 2002.; ALVES, João Lopes. Ética e democracia: que relação? In: *Ética e o futuro da democracia*. Lisboa: Ed. Colibri, 1998. p. 9 et seq.

estabelecer um quadro institucional em que esta vontade se forme em liberdade e em que cada cidadão tenha a segurança da previsibilidade do futuro.

Em suma: é necessário que se não verifique incompatibilidade entre o elemento subjetivo e o elemento objetivo da Constituição; que os direitos fundamentais tenham um quadro institucional de desenvolvimento⁵⁶; que (na linha que, afinal, remonta a MONTESQUIEU) a garantia da liberdade se faça através da divisão do poder. A síntese destes princípios, o modelo ou a ideia em que se traduzem vem a ser o Estado de Direito⁵⁷.

Estado de Direito não equivale a Estado sujeito ao Direito, porque não há Estado sem sujeição ao Direito no duplo sentido de Estado que age segundo processos jurídicos e que realiza uma ideia de Direito, seja ela qual for. Estado de Direito só existe quando esses processos se encontram diferenciados por diversos órgãos, de harmonia com um princípio de divisão do poder, e quando o Estado aceita a sua subordinação a imperativos materiais que o transcendem; só existe quando se dá limitação material do poder político; e esta equivale a salvaguarda dos direitos fundamentais da pessoa humana⁵⁸.

Democracia representativa implica, pois, Estado de Direito e hoje não há Estado de Direito sem democracia representativa.

56 Neste sentido, v., por todos, HELLER, Hermann. *Teoria do Estado*. São Paulo: Mestre Jou, 1968. p. 321; ou, entre tantos, LUCIANI, Massimo. *La Costituzione dei diritti e la Costituzione dei poteri. Noterelle brevi sur un modello interpretativo ricorrente*. In: *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*. Pádua: CEDAM, 1985. p. 497 et seq. 2 v.

57 *Estado de Direito democrático* nas Constituições de Portugal (art. 2.º), de Cabo Verde (art. 2.º), de Timor (art. 1.º), de Moçambique (art. 1.º), de São Tomé e Príncipe (art. 6.º). *Estado democrático de Direito* nas Constituições do Brasil (art. 1.º) e de Angola (art. 1.º).

58 Cf. *Direitos Fundamentais*, op. cit., p. 245 et seq. e autores citados.