

A Constituição do Povo

Nos 48 anos da Constituição de 1976

Introdução

A aprovação de uma Constituição que conferisse legitimidade jurídico-formal à Revolução, através de uma Assembleia Constituinte eleita por sufrágio direto e universal foi um objetivo central do processo revolucionário desde a primeira hora. A concretização desse objetivo deparou com diversas dificuldades de percurso, desde propósitos de substituir a eleição de uma Assembleia Constituinte por um texto constitucional a submeter a referendo até tentativas de protelar a promulgação do texto aprovado. Apesar dessas vicissitudes, não só a eleição da Assembleia Constituinte em 1975 foi um sucesso em si mesmo, como a Constituição aprovada em 1976 se veio a revelar uma peça jurídica fundamental para a consolidação do regime democrático, ao consagrar elementos de democracia política que se revelaram amplamente consensuais e um acervo de direitos sociais que a configuram como uma das Constituições mais progressistas do continente europeu. Quase meio século passado sobre a sua aprovação e não obstante sete revisões que alteraram alguns aspetos significativos do seu conteúdo, a Constituição de 1976 permanece em vigor e a constituir uma referência fundamental dos valores marcantes da Revolução de Abril de 1974.

Da Revolução à Constituição

De acordo com o Programa do Movimento das Forças Armadas (MFA), a Junta de Salvação Nacional constituída na noite de 25 de Abril de 1974 foi incumbida de destituir imediatamente o Presidente da República e o Governo, de dissolver a Assembleia Nacional e o Conselho de Estado, e de convocar, no prazo de doze meses, uma Assembleia Nacional Constituinte, eleita por sufrágio universal, direto e secreto, segundo lei eleitoral a elaborar pelo futuro Governo Provisório.

A destituição do Presidente da República e do Governo, bem como a dissolução da Assembleia Nacional e do Conselho de Estado foram logo efetuados através da Lei n.º 1/74, de 25 de Abril. A Assembleia Nacional e a Câmara Corporativa foram formalmente extintas pela Lei n.º 2/74, de 14 de maio.

Como medidas a tomar no curto prazo, o Programa previa a escolha de um Presidente da República pela Junta de Salvação Nacional, de entre os seus membros, dentro de três semanas, o qual nomearia um Governo Provisório Civil, composto por personalidades representativas de grupos e correntes políticas e personalidades independentes.

O período de exceção terminaria com a eleição do Presidente da República e da Assembleia Legislativa nos termos da nova Constituição Política, sendo então extinta a Junta de Salvação Nacional.

Em 14 de Maio de 1974 a Junta de Salvação Nacional fez publicar a Lei n.º 3/74 que estabeleceu a estrutura constitucional provisória de acordo com o Programa do MFA que dela fez parte integrante. Este diploma incumbiu expressamente o Governo Provisório de nomear, no prazo de 15 dias, uma comissão para elaborar um projeto de lei eleitoral para a Assembleia Constituinte a submeter ao Conselho de Estado.

Em 15 de Maio de 1974, Adelino da Palma Carlos foi nomeado Primeiro-Ministro do Governo Provisório, tendo o respetivo Programa sido aprovado por Decreto-Lei da Junta de Salvação Nacional. Nesse mesmo dia, António de Spínola assumiu as funções de Presidente da República.

O primeiro obstáculo no caminho para a Constituição ficaria conhecido como a tentativa de “golpe Palma Carlos”.

Em reunião realizada em 13 de junho de 1974 entre o Presidente da República, a Coordenadora do MFA e a Junta de Salvação Nacional, e com a presença de alguns membros do Governo próximos do general Spínola, o Primeiro-Ministro Palma Carlos apresentou um plano que previa a eleição direta do Presidente da República e a realização em 3 de outubro de um referendo para a definição de uma Constituição Provisória. A eleição da Assembleia Constituinte seria adiada para dois anos depois: novembro de 1976. Proposta de teor idêntico seria apresentada ao Conselho de Estado em 9 de julho e unanimemente rejeitada. Perante a recusa da sua proposta o Primeiro-Ministro apresentou a demissão.

Falhou assim a tentativa de instaurar um sistema de Governo presidencialista sob a égide do General Spínola e impedir a concretização do Programa do MFA designadamente no que se refere ao rumo socialista da Revolução e ao processo de descolonização.

Em 15 de novembro de 1974 foram publicadas as leis eleitorais para a eleição da Assembleia Constituinte. O Decreto-Lei n.º 621-A/74, relativo ao recenseamento, atribuiu capacidade eleitoral ativa a todos os cidadãos portugueses, de ambos os sexos, que completassem 18 anos até 28 de fevereiro de 1975.

Pela primeira vez na nossa História haveria uma eleição por sufrágio direito e universal, sem discriminação entre homens e mulheres e, não menos importante, eleições livres.

O Decreto-Lei n.º 621-C/74 estabeleceu o sistema eleitoral. O território nacional foi dividido em círculos distritais, correspondendo um deputado por cada 25.000 eleitores

ou resto superior a 12.500. A conversão dos votos em mandatos seria feita pelo método de Hondt.

Após 11 de março de 1975, na sequência da uma tentativa gorada de levantamento militar spinolista, deram-se novos avanços no processo revolucionário. No plano político e institucional, a Lei n.º 5/75, de 14 de março, extinguiu a Junta de Salvação Nacional e o Conselho de Estado e criou o Conselho da Revolução.

Na sua reunião de 18 de março, o Conselho da Revolução fixou em definitivo o dia 25 de Abril de 1975 como data da realização das eleições para a Assembleia Constituinte.

Em 2 de Abril, data do início da campanha eleitoral para a Assembleia Constituinte, foi proposta pelo Conselho da Revolução aos partidos políticos uma Plataforma de Acordo Constitucional que deveria ser respeitada na elaboração da futura Constituição. Essa Plataforma, também conhecida por “Pacto MFA – Partidos”, foi subscrita em 11 de abril de 1975 por seis partidos concorrentes às eleições para a Assembleia Constituinte, abrangendo o essencial do leque político-partidário (PS, PPD/PSD, PCP, CDS, MDP/CDE e FSP).

Nas eleições para a Assembleia Constituinte participaram 5.711.829 eleitores, correspondendo a 91,66 % dos eleitores inscritos. O PS obteve 37,87% dos votos e 116 deputados, o PPD 26,38% e 81 deputados, o PCP 12,53% e 30 deputados, o CDS 7,61% e 16 deputados, o MDP 4,14% e 5 deputados, e a UDP 0,79% e um deputado. A Associação para a Defesa dos Interesses de Macau elegeu um deputado em representação dos eleitores dessa região especial. A Assembleia Constituinte era composta por um total de 250 deputados e iniciou os seus trabalhos em 2 de junho de 1975.

Na sequência dos acontecimentos de 25 de novembro de 1975 os Deputados do PS, PPD e CDS na Assembleia Constituinte passaram a defender a renegociação da Plataforma de Acordo Constitucional e paralisaram mesmo os trabalhos da Comissão encarregada de debater as futuras disposições constitucionais relativas à organização do poder político até que isso acontecesse. Por seu lado, o Conselho da Revolução propôs em 11 de dezembro a renegociação desse Pacto.

Nesse âmbito, o PPD contestava o ponto que previa a promulgação da Constituição pelo Presidente da República, por considerar que a designação do Presidente tinha sido feita segundo critérios de legitimidade revolucionária o que constituía um desvio aos princípios e às tradições democráticas, pelo que defendia que a nova Constituição fosse submetida a referendo popular nos 15 dias imediatos ao decreto de aprovação pela Assembleia Constituinte. Em caso de rejeição, continuariam em vigor as leis

constitucionais vigentes, tendo o Parlamento a eleger até 25 de abril de 1976 poderes constituintes.

Essa nova tentativa de submeter a Constituição e referendo não foi acolhida na segunda versão do Pacto MFA/Partidos, assinada em 26 de fevereiro de 1976 pelo Presidente da República, Costa Gomes, em nome do Conselho da Revolução e pelos cinco maiores partidos (PS, PPD, PCP, CDS e MDP). A primeira legislatura teria a duração de quatro anos e só a segunda, a eleger em outubro de 1980, teria poderes de revisão constitucional.

Em 2 de Abril de 1976 a Assembleia Constituinte concluiu os seus trabalhos com a aprovação de Constituição da República Portuguesa promulgada no próprio dia pelo Presidente da República Francisco da Costa Gomes. Na Assembleia Constituinte, só o CDS votou contra o texto constitucional que entrou em vigor em 25 de Abril desse ano, dia da primeira eleição da Assembleia da República.

A Constituição da Revolução

Em toda a nossa História constitucional, a Constituição de 1976 regista a mais longa vigência de todas as Constituições elaboradas por uma Assembleia Constituinte e, tanto pela sua origem como pelo seu conteúdo, marca uma profunda diferença em relação a todos os anteriores textos constitucionais portugueses.

Uma diferença reside na sua origem. Tal como as Constituições de 1822, de 1838 e de 1911, e ao contrário da Carta Constitucional de 1826 e da Constituição fascista de 1933, a Constituição de 1976 teve a sua origem num processo revolucionário e foi elaborada por uma Assembleia Constituinte eleita especificamente para esse efeito. Porém, tanto a forma de eleição, como a composição da Assembleia Constituinte, refletiram a distinta natureza da Revolução de Abril. A natureza popular da Revolução refletiu-se na composição da Assembleia Constituinte. Pela primeira vez, as classes trabalhadoras obtiveram representação nos órgãos do poder político, dando tradução institucional à sua ação política e social. Essa marca genética do processo constituinte, de cariz popular e revolucionário, assente numa poderosa ação política e social das classes trabalhadoras, permitiu inscrever no texto constitucional o essencial das conquistas da revolução democrática.

O amplo conjunto de direitos económicos, sociais, políticos e culturais consagrados na Constituição de 1976, não tem paralelo em Constituições anteriores. Os direitos fundamentais foram inscritos na Parte I da Constituição, incluindo designadamente o princípio da igualdade, o acesso ao direito, ou o direito de resistência. O Título II, respeitante aos direitos, liberdades e garantias, consagra um vasto elenco de direitos, como o direito à vida e à integridade pessoal, a proibição da pena de morte, da tortura

e de penas cruéis, infamantes ou desumanas; o direito à liberdade e à segurança; um amplo conjunto de garantias dos cidadãos em processo penal; a liberdade de expressão e informação; a liberdade de consciência de religião e de culto; a liberdade de criação cultural; o direito de reunião, manifestação e associação; os direitos de participação na vida pública, incluindo os direitos de sufrágio, de acesso a cargos públicos, de petição e de ação popular; os direitos liberdades e garantias dos trabalhadores, designadamente à segurança no emprego, à liberdade sindical e à greve.

Para além disso, a Constituição de 1976 consagra um amplo conjunto de direitos económicos, sociais e culturais: o direito ao trabalho, à segurança social, à saúde, à habitação, ao ambiente e qualidade de vida, à educação, à proteção na infância, na juventude, na deficiência, na terceira idade.

No plano político, a Constituição de 1976 marcou a rutura com a concentração de poderes característica da ditadura e procurou ao mesmo tempo evitar os erros da Primeira República, promovendo a separação e a interdependência entre os órgãos de soberania. A forma republicana de Governo foi assumida como valor matricial fundamental e foi adotado um sistema misto parlamentar-presidencial, no qual a legitimidade de um Presidente e de um Parlamento democraticamente eleitos concorrem para a efetivação da responsabilidade política dos governos. Por outro lado, a autonomia das regiões autónomas, a afirmação do poder local democrático e a independência do poder judicial, constituem, entre outros, elementos identitários do regime democrático-constitucional de 1976.

Sendo a Constituição de 1976 a tradução, no plano jurídico-constitucional, das transformações económicas, sociais e políticas resultantes do processo revolucionário iniciado em abril de 1974, logo se tornou evidente que, para as forças políticas conservadoras, o propósito de substituir a Constituição vigente por uma outra de sentido ideológico diferente foi assumido como um objetivo estratégico central.

A reação contra a Constituição

Para além do CDS que votou contra a sua aprovação, também o PPD/PSD sob o impulso de Sá Carneiro, assumiu a liderança política de uma ação decidida visando alterar radicalmente o conteúdo da Lei Fundamental. O referendo assumiu nesse combate um papel muito relevante. Ao contrário do regime estabelecido na Constituição quanto à sua própria revisão, Sá Carneiro preconizava a urgência de uma revisão da Constituição antes de 1980, através de referendo, o que esteve presente na sua rutura com a Comissão Política Nacional do Partido e com os Deputados subscritores do documento designado por “Opções Inadiáveis”, no qual se assumia

que a revisão constitucional deveria ocorrer na altura certa e pelos processos previstos na Constituição.

Nas eleições intercalares de 2 de dezembro de 1979 a AD obteve a maioria absoluta na Assembleia da República e formou o VI Governo Constitucional presidido por Sá Carneiro, em cujo Programa se previa a aprovação de uma lei-quadro do referendo com o objetivo de convocar um referendo prévio à revisão constitucional, suprimindo os limites materiais e alguns dos limites formais ao exercício do poder de revisão constitucional.

Essa atuação supunha a obtenção de maioria parlamentar nas eleições de outubro de 1980 e a aprovação de uma lei-quadro do referendo, que definisse os contornos jurídicos dessa figura, e exigia a eleição de um Presidente da República, no final de 1980, disposto a convocar um referendo contra a Constituição.

O Presidente da República António Ramalho Eanes não aceitou fazer parte dessa estratégia e em 13 de novembro de 1980 assinalando o início da II Legislatura, deixou clara a sua oposição a qualquer processo de revisão que não seguisse as regras constitucionalmente estabelecidas, afirmando que “o poder de revisão constitucional tem a natureza de um poder derivado que se funda na própria Constituição. Isto significa que, sob pena de se romper a continuidade jurídica, de deixar de haver revisão para passar a existir nova Constituição, sob pena de se trair o mandato recebido, a revisão constitucional tem de observar as normas que a regem.

A questão da admissibilidade do referendo de revisão constitucional foi uma clivagem que marcou a eleição presidencial de dezembro de 1980 que opunha o Presidente Eanes ao General Soares Carneiro. A reeleição de Ramalho Eanes determinou que a revisão da Constituição ocorresse em 1982 de acordo com as regras nela previstas.

Sete revisões constitucionais

Em sete processos de revisão constitucional ocorridos em 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005, alguns aspetos fundamentais da Constituição da República aprovada em 1976 foram sendo eliminados ou descaracterizados.

Em matéria de organização do poder político, a revisão de 1982, extinguiu o Conselho da Revolução substituindo-o nas suas funções de controlo da constitucionalidade pelo Tribunal Constitucional, cuja constituição emana de uma maioria parlamentar qualificada, e transferindo para o Governo as suas funções relativas às Forças Armadas.

A revisão constitucional de 1989 alterou profundamente a Constituição económica com a eliminação do princípio da irreversibilidade das nacionalizações, concedendo ao

Governo poderes para reprivatizar as empresas nacionalizadas, com a eliminação da referência constitucional à reforma agrária e à socialização dos meios de produção.

A revisão de 1997 inviabilizou na prática a criação de regiões administrativas. Apesar da criação das regiões administrativas se encontrar prevista na Constituição desde 1976, a revisão de 1997 ao fazer depender a sua instituição de um referendo obrigatório abriu o caminho para a sua inviabilização.

A revisão de 2004 abdicou do primado da Constituição da República Portuguesa sobre o Direito da União Europeia. O artigo 8.º da Constituição, sobre a receção do Direito Internacional, passou a dispor que as disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições são aplicáveis na ordem interna nos termos definidos pelo Direito da União. Ou seja: a Constituição passou a remeter para o Direito da União Europeia a definição das condições da sua própria vigência no Direito interno.

Os valores de Abril permanecem na Constituição

Este percurso de sete revisões constitucionais, eliminou, alterou e descaracterizou aspetos importantes da Constituição de 1976. Assim, a questão que hoje podemos colocar, 50 anos depois do 25 de Abril de 1974 e 48 anos depois da aprovação da Constituição é se a identificação da Constituição vigente como Constituição de 1976 é meramente nominal ou se corresponde ainda a uma identidade substancial. Por outras palavras: a Constituição que hoje vigora ainda pode ser considerada como uma magna carta do regime democrático edificado com a revolução de Abril?

A nossa resposta é afirmativa.

Subsistem na Constituição, para além do preâmbulo original, os princípios do Estado de direito democrático baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação 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.

Subsistem nas relações internacionais os princípios da independência nacional, do respeito pelos direitos do homem, dos direitos dos povos, da igualdade entre os Estados, da solução pacífica dos conflitos internacionais, da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados e da cooperação com todos os outros povos para a emancipação e o progresso da humanidade. Subsiste a abolição do imperialismo, do colonialismo e de quaisquer outras formas de agressão, domínio e exploração nas relações entre os povos, bem como o desarmamento geral, simultâneo e controlado, a dissolução dos blocos político-militares e o estabelecimento de um

sistema de segurança coletiva, com vista à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e a justiça nas relações entre os povos.

A Constituição continua a consagrar como tarefas fundamentais do Estado, garantir a independência nacional; os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de Direito Democrático; a democracia política e a participação democrática dos cidadãos; o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses.

Permanecem no plano político, o sufrágio universal, igual, direto, secreto e periódico e o reconhecimento do papel dos partidos políticos na organização e expressão da vontade popular, bem como a proporcionalidade do sistema eleitoral.

No plano dos direitos, está consagrado o princípio da igualdade entre os cidadãos, assim como um vasto conjunto de direitos, liberdades e garantias: a inviolabilidade do direito à vida, à integridade moral e física das pessoas; a proibição total da tortura, dos tratamentos ou penas cruéis, degradantes ou desumanas; a liberdade pessoal e garantias de processo criminal; a liberdade de expressão e informação, a proibição da censura e liberdade de imprensa; as liberdades de consciência, religião e culto, de criação cultural, de aprender e ensinar, de reunião, manifestação e associação; o acesso à Justiça; o direito de participação na vida pública e de acesso a cargos públicos; os direitos de petição e de ação popular.

Permanece na Constituição um amplo elenco de direitos dos trabalhadores: segurança no emprego; comissões de trabalhadores; liberdade sindical; contratação coletiva; direito à greve e proibição do lock-out; organização do trabalho em condições socialmente dignificantes, de modo a facultar a realização pessoal e a permitir a conciliação da atividade profissional com a vida familiar; higiene, segurança e saúde no trabalho; limite máximo da jornada de trabalho, descanso semanal e férias pagas; assistência material no desemprego; justa reparação em caso de acidente de trabalho; salário mínimo, e fixação de limites de duração do trabalho.

Permanecem os direitos sociais, à segurança social, à saúde, à habitação, ao ambiente e qualidade de vida, no apoio à maternidade e paternidade, apoio à infância, juventude, deficientes e terceira idade.

Permanecem os direitos culturais: educação, cultura e ciência; direito à igualdade de oportunidades no acesso e êxito escolares; gratuidade progressiva do acesso aos graus mais elevados de ensino; participação democrática no ensino; direito à fruição e criação cultural como incumbência do Estado; direito à cultura física e ao desporto.

Na organização económica, subsistem como princípios constitucionais, a subordinação do poder económico ao poder político democrático; a propriedade

pública dos recursos naturais e de meios de produção, de acordo com o interesse coletivo; o planeamento democrático; a participação das organizações representativas dos trabalhadores na definição das medidas económicas e sociais; a correção das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento através da política fiscal; a eliminação dos latifúndios.

Subsistem na Constituição princípios fundamentais para a organização do Estado Democrático, como a independência dos tribunais e a autonomia do Ministério Público; a autonomia política e administrativa das regiões autónomas; a autonomia do poder local democrático; os princípios democráticos da organização da Administração Pública; os mecanismos de fiscalização da constitucionalidade das leis.

Mais de 19 anos passados sobre a última revisão constitucional, Portugal conhece o mais longo período de estabilidade constitucional da democracia e a Constituição de 1976 continua a constituir uma referência dos valores matriciais da Revolução e um obstáculo jurídico fundamental à descaracterização da democracia conquistada em Abril e que hoje, mais do que nunca, é preciso defender.

Autor: António Filipe

Publicado no nº 210 da Revista Vértice, nº 210, António Filipe "A Constituição do Povo" <https://www.paginaapagina.pt/catalogo.html?store-page=V%25C3%25A9rtice-p310399715>