

Primeiras leis, a construção do Portugal democrático

O edifício do Estado democrático português foi construído ao longo de anos e teve como estrutura central o processo de redacção e aprovação da Constituição. O PÚBLICO lembra como se fizeram as leis da democracia através de dois dos seus principais construtores: Almeida Santos e Barbosa de Melo

São José Almeida

O 25 de Abril ficou para a história como a Revolução dos Cravos, em que as flores ocuparam os canos das espingardas dos militares revoltosos, assumindo-se como a simbologia festiva da revolução pacífica e democrática que então se iniciava na sociedade portuguesa. O principal domínio em que a construção da democracia teve lugar foi através da elaboração de todo um edifício jurídico-constitucional que estruturasse a nova sociedade livre que se propunha.

“O período antes da aprovação da Constituição é de turbulência, há a necessidade de estabilizar a sociedade e de reorganizar o Estado de forma democrática”, explica o PÚBLICO o investigador João Paulo Dias, director executivo do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, que estudou a alteração das leis no período revolucionário e pós-revolucionário.

“A legislação anterior caiu com a revolução, não foi preciso revogá-la”, mas nestes momentos de ruptura “é preciso substituir leis, não se fica no vazio, as leis tiveram de ser substituídas e foram-no com uma rapidez incrível”, sublinha ao PÚBLICO António de Almeida Santos, um dos protagonistas centrais desta mudança, enquanto ministro da Coordenação Interterritorial dos I, II, III e IV governos provisórios, ministro da Comunicação Social do VI, ministro da Justiça do I Governo Constitucional, ministro-adjunto do primeiro-ministro, no II, ministro de Estado e dos Assuntos Parlamentares, com o Bloco Central, e Presiden-

te da Assembleia da República.

João Paulo Dias salienta que “há um clima que se transmite nos debates na Assembleia Constituinte”, é aí patente “uma intensidade e uma complexidade”, as quais são responsáveis por que “a Constituição só estivesse pronta dois anos depois do 25 de Abril, a 2 de Abril de 1976”. Este “foi o tempo necessário para se tentar buscar a sustentação da transição de regime, sem grandes conflitos”, explica o investigador.

Barbosa de Melo, constituinte e deputado pelo PSD, que foi também Presidente da Assembleia da República, lembra que foi preciso “pensar o direito do Estado democrático” e considera que “a Constituinte foi isso, os vários juristas colocados perante uma coisa nova”.

Como protagonista maior da elaboração da Constituição, mas também tendo participado nos grupos de trabalho e de decisão sobre as opções jurídico-políticas da época, como a comissão que elaborou a lei eleitoral para a Assembleia Constituinte, Barbosa de Melo não hesita em garantir que, para os construtores do Portugal democrático, “a democracia estava ligada à democracia liberal”.

Este constitucionalista recorda que “o MFA parecia deixar apenas que se organizassem instituições políticas e que houvesse partidos” e sublinha: “Escolhemos o sistema proporcional pois sabíamos bem a nossa história política e assim assegurávamos representatividade.”

Sobre a sua própria participação no processo legislativo Barbosa de Melo garante: “O voto aos 18 anos foi a minha batalha ganha.” Um debate em que se empenhou quanto pode: “Perante as críticas feitas pelos que defendiam que o voto permanecesse

se nos 21 anos, respondi que, se aos 18 anos os nossos jovens tinham idade para morrer em África, tinham também idade para votar.”

Mas considera que foi Salgado Zenha quem produziu “a maior parte da legislação quando ocupou o Ministério da Justiça”. Também Almeida Santos frisa: “Logo com o primeiro ministro da Justiça, Salgado Zenha, houve uma lei de reforma importante e pacificadora da sociedade: a revisão da Concordata. Depois, claro, há que salientar a Constituição. A grande Lei foi a Constituição.”

Defendendo as opções e soluções tomadas há 40 anos e que estão na base do sistema político português, Barbosa de Melo sustenta: “Queríamos dar garantias da mais ampla representação. As perversões manifestadas hoje no sistema político não têm a ver com o sistema eleitoral e político, têm a ver com visões da sociedade portuguesa.”

E defendendo os que consigo construíram a democracia portuguesa, Barbosa de Melo afirma: “Em 1974, 1975 e 1976 tomámos opções com a cultura política que tínhamos. A solução é muito mais comezinha do que se pensa. Hoje há quem se queira alçandorar no corno da Lua. Mas foi simples desenvolver o sistema.”

Uma simplicidade que garantiu o sucesso, de acordo com o investigador João Paulo Dias. Refere o director executivo do CES de Coimbra que foi preciso “democratizar e fazer o edifício legal democrático, o processo de descolonização, o regresso dos portugueses de África e a constituição do Estado Social”. Isto “tudo através de um processo legislativo de construção de um Estado moderno”. E insiste: “Foi



“O voto aos 18 anos foi a minha batalha ganha. Perante as críticas feitas pelos que defendiam que o voto permanecesse nos 21, respondi que, se aos 18 anos os nossos jovens tinham idade para morrer em África, tinham também idade para votar”, conta Barbosa de Melo

um processo de grande sucesso.”

Um processo reformista que “passou por três pilares: o sistema político, executivo e legislativo”, explica João Paulo Dias, onde foi introduzido “um novo regime de *check and balance*”, ou seja, um equilíbrio de poderes e contrapoderes que garantem o funcionamento democrático do Estado.

Neste processo, “o poder legislativo ganha preponderância e há uma valorização da Assembleia da República”. Há ainda “a ascensão do terceiro poder de acordo com Montesquieu, o judicial, que no Estado Novo era um prolongamento do poder executivo”, salienta o investigador da Universidade de Coimbra.

Como pilar central do processo de construção do corpo legal que dá sustentação ao Estado democrático, Dias salienta a própria “Constituição como elemento estruturante de base da sociedade portuguesa”. Considera mesmo que “é difícil conseguir tanto consenso como o que foi obtido então”.



“Fui fundamentalmente um legislador, como político”, confessa Almeida Santos

São José Almeida

Fiz dezenas de leis no próprio Conselho de Ministros, eram aprovadas logo ali e publicadas. Posso ter a vaidade de ter sido eu um dos principais artífices. Trazia de Moçambique uma linguagem jurídica e pediram-me para fazer as leis. Dificilmente terá havido um legislador que tenha feito tantas leis e tão rapidamente”, assume com um sorriso, António de Almeida Santos, que é considerado como a figura marcante na produção legislativa que serviu de base à nova sociedade democrática nascida a 25 de Abril.

Falando da sua obra como legislador, Almeida Santos salienta alguns diplomas. “A Lei da Nacionalidade [1975] foi uma das mais importantes que fiz. Era tudo português. Mário Soares e Vasco Gonçalves pediram-me lei generosa. Disse: não faço.” E impôs uma lei que dava a nacionalidade portuguesa apenas a quem provasse ter ascendência nascida na metrópole até terceira geração, ou seja, que tivessem pelo menos um bisavô nascido no Portugal metropolitano..

Outra lei que Almeida Santos destaca é a da unidade sindical/unicidade sindical, do início de 1975. Recorda que, quando da discussão em Conselho de Ministros, depois de “três empates, em três votações” e num momento em que “o país estava à beira da guerra civil”, antes que se fizesse a quarta votação “o coronel Fernandes [José Augusto Fernandes, ministro do Equipamento Social e Ambiente do III e no IV Governos provisórios] pediu a palavra e disse: ‘Estamos à beira da confrontação, vou alterar o meu voto para a unicidade, mas com duas condições: quero uma lei democrática e que seja feita pelo ministro Almeida Santos’. Este conta que tentou escusar-se, “mas todos concordaram” que fosse ele, “incluindo [Álvaro] Cunhal”.

Teve “oito dias” para se atirar ao trabalho, onde se orientou pela lei inglesa e pela francesa. “Percebi que se o quórum dos sindicatos fos-

se alto para se tomar uma decisão [sobre que tipo de sindicalismo] a lei dava mais garantias”, conta Almeida Santos, prosseguindo: “A lei inglesa tinha a quota de 50%, ou seja, 50% mais um dos sindicalizados tinham de votar para a decisão [de só haver uma central] fazer efeito. Fiz a lei assim. Quando o Cunhal, com quem tinha uma boa relação, percebeu, fez um discurso terrível. Eu aleguei que tinha ido ler as leis

francesa e inglesa, dois países democráticos.”

O antigo presidente da Assembleia da República reconhece ainda: “As leis de solução do problema colonial foram todas redigidas por mim, à exceção do acordo de Independência de Angola, que foi feito pelos três movimentos independentistas de Angola. Eu apenas corrigi.”

Com um brilho de satisfação nos olhos, conta: “A lei da independência de Cabo Verde tive de fazê-la em duas horas. Os soldados portugueses estavam fartos de estar em Cabo Verde, fizeram reunião e mandaram telegrama para o Presidente através do meu gabinete, onde diziam: ou dão a independência no prazo de 5 dias ou nós damos aqui.”

E prossegue, recordando como conseguiu evitar que a independência fosse abrupta: “Fui falar com Costa Gomes, disse que isto era um acto de traição que não sabia resolvê-lo. Ainda admiti demitir-me. Liguei para a Guiné para o Pedro Pires, pedi-lhe para vir a Lisboa com urgência, falei com ele e ele disse: ‘A malta topa.’ Ele veio e, na presença dele, em voz alta, ditei para a secretária o acordo de descolonização. O Pedro Pires concordou. Telefonei para o Presidente, disse-lhe que tínhamos de reunir com o primeiro-ministro, o Mário Soares, o Melo Antunes. E assinarmos, pois se não fizessemos isso os soldados vinham embora.”

Já no período Constitucional, salienta a legislação que estabilizou a Comunicação Social e reconhece o seu papel como ministro da Justiça. “Quando ministro da Justiça tive de fazer mais que nunca. A maior parte das leis estava desajustada com a Constituição, tive de revê-las, incluindo os Códigos. A reforma da legislação tinha o prazo de um ano e meio. Mudaram as leis de família e das sucessões no Código Civil. Mas fiz isso sem problema, dirigi equipas e não houve polémicas. Tive também de reestruturar o Ministério Público e a magistratura.”

E conclui: “Fui fundamentalmente um legislador, como político. A legislação é o registo da mudança.”



“Fiz dezenas de leis no próprio Conselho de Ministros, eram aprovadas logo ali e publicadas. Posso ter a vaidade de ter sido eu um dos principais artífices. (...) Dificilmente terá havido um legislador que tenha feito tantas leis e tão rapidamente”

Mas algo ficou por fazer, diz, do ponto de vista da construção da democracia: “Uma lei que criasse uma comissão de verdade e de memória, que pudesse ajudar a sociedade portuguesa a encontrar-se.” E concretiza: “Temos visto noutros países que conseguem instituir estas comissões, na África do Sul, no Brasil, no Chile. Para recuperar a memória do passado e diminuir a tensão no presente. Ao afastarmos a memória, acabamos por não discutir as questões. Iria desenvolver uma cultura de diálogo e transparência.”

E João Paulo Dias destaca uma figura de legislador na democratização portuguesa, sobretudo no que se refere à transformação do poder judicial: “Almeida Santos é uma figura central que se destaca. Como ministro da Justiça, faz mudanças centrais, reformula a Justiça.”

O investigador pormenoriza que “primeiro, Almeida Santos faz a Lei Orgânica dos Tribunais em 1977, uma semana antes de uma outra lei que confere independência à Jus-

tiça – o Estatuto dos Magistrados Judiciais”.

Estas leis são aprovadas “um ano e meio depois da Constituição” e “estabilizam os tribunais”. É por isso que o académico afirma que “Almeida Santos teve um papel importantíssimo”, mas salienta que teve um “braço direito: o secretário de Estado José Santos Pais, que lhe sucedeu como ministro da Justiça”, além do seu “assessor à época, Cunha Rodrigues, que foi influentíssimo”.

O investigador da Universidade de Coimbra sublinha ainda que a reforma da Justiça termina com mais duas leis. “Em 1978, já com Santos Pais como ministro no II Governo Constitucional, é publicada a lei orgânica do Ministério Público, que o desafecta do Ministério da Justiça e que lhe confere autonomia”, uma lei “influenciada por Cunha Rodrigues”. O processo termina, “em 1979, com a criação do Centro de Estudos Judiciários, com o ministro Pedro de Sousa Macedo, próximo do PSD”.