



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

INSTITUTO DE
ESTUDOS
POLÍTICOS

Tese de Dissertação de Mestrado em Governance, Leadership and Democracy Studies,
apresentada ao Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa

Sob a orientação de Prof. Doutor. José Tomaz Castello Branco

A Travessia do Deserto:

A Oposição Parlamentar Portuguesa e a Prática do Governo Sombra

Nº de palavras da tese: 24.835

João Tiago Ferreira da Silva Gaspar

Aluno nº 104512003

Abstract

Passaram-se 40 anos desde o 25 de Abril de 1974 e da instituição da democracia em Portugal. A par desta foi-se desenvolvendo a ciência política, que tem todavia descurado o papel preponderante da oposição nos regimes democráticos. Esta dissertação surge com o intuito de combater aquela omissão, focando-se na oposição parlamentar.

O maior partido da oposição (seja ele PS ou PSD) tem sido sistematicamente incapaz de se constituir como alternativa ao Governo do dia, optando por esperar que o poder lhe seja entregue pela habitual *alternância*. Esta atitude é em parte causada pela voracidade dos partidos que normalmente formam governos, que vêem a ausência de poder inerente à oposição como um tormento e entendem esse período como *a travessia do deserto*. Por sua vez este comportamento gera lideranças inseguras na oposição, que mais tarde chefiarão governos impreparados, o que apenas contribui para aumentar o cinismo do eleitorado relativamente à política.

Nesta dissertação tentar-se-á encontrar soluções político-institucionais para a ineficiência evidenciada pelos partidos na oposição. Para tal far-se-á uma comparação entre as oposições parlamentares portuguesa e britânica. No final, conclui-se que devido às semelhanças entre ambos os sistemas de governo, a Assembleia da República beneficiaria da adopção da prática do *Governo Sombra*, adaptada à realidade nacional. Contudo, tendo em conta que os partidos políticos são geridos por humanos e se regem por interesses privados, é necessário persuadi-los dos benefícios eleitorais que teriam caso introduzissem aquele modelo de oposição.

A democracia, sendo um misto de consenso e confronto pacífico, tem de gerar alternativas no seio do espectro político moderado, no sentido de evitar a adesão do eleitorado descrente a opções políticas extremistas. O *Governo Sombra*, ao forçar o maior partido da oposição a formar uma verdadeira alternativa ao Governo, poderia assim contribuir para melhorar significativamente o sistema político português.

Índice

| | |
|--|------------|
| I – Introdução..... | 10 |
| II – O Semipresidencialismo Português e o Modelo de Westminster | 15 |
| III – A Oposição..... | 35 |
| IV – O <i>Governo Sombra</i>..... | 55 |
| V – Repensando o <i>Governo Sombra</i>..... | 71 |
| VI – O General no seu Labirinto..... | 79 |
| VII – Conclusão..... | 94 |
| Anexos..... | 101 |
| Bibliografia..... | 119 |
| Agradecimentos..... | 132 |

"É bom recordar as dificuldades que tiveram outros líderes da oposição, casos de Victor Constâncio, Jorge Sampaio e Ferro Rodrigues à frente do PS ou de Fernando Nogueira, Marcelo Rebelo de Sousa e até Durão Barroso à frente do PSD. Essas dificuldades são tais que se instalou a convicção – oportunista e hipócrita – de que no período entre eleições escolhe-se um líder para imolar na "travessia do deserto", resguardando-se outras figuras para se chegarem à frente apenas quando farejarem a possibilidade de o Governo em funções perder as eleições. Raros parecem dispostos a trepar à árvore para colher o fruto do poder, antes preferindo que este lhes caia nas mãos se estiverem no sítio certo na hora certa. (...) Esta situação não é uma fatalidade. Sobretudo agora, que a oposição sabe que tem tempo para procurar outra forma de ser...oposição. Mas isso exige mais ponderação do que pressa e mais colaboração do que intriga. "

José Manuel Fernandes, "Ser (ou não) oposição", Público, 5 de Maio de 2006.

Apart from its role of opposing, it also has been found necessary to put forward viable alternative proposals for government. In other words, the Opposition has had to be responsible as well as critical".

D. R. Turner, *The Shadow Cabinet in British Politics*, London, Routledge & Kegan Paul, 1969.

I

Introdução

Nas últimas décadas o desenvolvimento exponencial da ciência política tem proporcionado um melhor entendimento acerca de sistemas de governo, sistemas eleitorais, grupos de interesses, entre muitos outros temas. Porém, há um elemento comum a todos os regimes democráticos que tem sido frequentemente negligenciado: a oposição.

Esta omissão não se deu apenas em Portugal. No Reino Unido, por exemplo, a situação não é mais encorajadora. As exceções são as obras recentes de Nigel Fletcher¹ e Timothy Heppell². Entre estas publicações e as suas precursoras (escritas por Potter, Turner e Punnett nas décadas de 1960 e 1970) passaram-se cerca de 40 anos. Este hiato parece ser excessivo e não é fácil encontrar motivos que o justifiquem.

Em Portugal é possível encontrar bibliografia sobre a oposição ao Estado Novo, mas é complicado encontrar escritos sobre a oposição parlamentar democrática. As poucas referências existentes estão dispersas pelos manuais de Direito Constitucional e por alguns livros de ciência política que versam sobre matérias relacionadas. São exemplos as obras de Baptista Coelho³, André Freire⁴ e Carlos Jalali⁵, para além de um artigo de Cristina Leston-Bandeira⁶.

¹ Nigel Fletcher, *How to be in Opposition: Life in the Political Shadows*, London, Biteback Publishing, 2011.

² Timothy Heppell, *Leaders of the Opposition: From Churchill to Cameron*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

³ M. Baptista Coelho (org.), *Portugal. O sistema político e constitucional, 1974-1987*, Lisboa, ICS, 1989.

⁴ André Freire et al, *O Parlamento Português: Uma Reforma Necessária*, Lisboa, ICS, 2002.

⁵ Carlos Jalali, *Partidos e Democracia em Portugal 1974-2005; da Revolução ao Bipartidarismo*, Lisboa, ICS, 2007.

⁶ Cristina Leston-Bandeira, "Dissent in a Party-Based Parliament; the Portuguese Case", *Party Politics*, Vol. 15, n. 6, pp. 695-713, 2009.

Mas a *academia* não foi a única a descurar a oposição em Portugal. As elites partidárias têm-no feito abundantemente. A oposição é a fase que os políticos profissionais mais temem visto que lhes retira poder e projecção mediática. O termo *travessia do deserto* é portanto ilustrativo da popularidade que a oposição granjeia junto dos quadros dos partidos com aspirações governativas. Situa-se entre o frete e o suplício.

A maior vítima daquela predisposição sombria em relação à oposição é o líder do seu maior partido. Para si a ausência de poder (associado à formação de um governo) é sinónimo de um estado permanente de desassossego. Ele sabe que a sua liderança poderá ser posta em causa a todo o momento, ao mínimo revés eleitoral (normalmente em eleições *européias* ou autárquicas) ou por causa de uma qualquer sondagem negativa. Os níveis de ansiedade daquele líder só amenizam com o início do período (oficial) de campanha eleitoral. Até lá, quanto mais próximas as legislativas, maior a probabilidade de emergir um competidor interno a tentar depô-lo.

Devido à precaridade indissociável do cargo de líder do maior partido da oposição, disseminou-se a convicção de que os melhores quadros do partido devem poupar-se ao desgaste da *travessia do deserto*, permitindo que uma figura menos proeminente – o chamado *stop gap*⁷ – faça essa penosa jornada por si até ao início da campanha oficiosa às legislativas. Como dizia José Manuel Fernandes no artigo que serve de epígrafe a esta dissertação: “raros parecem dispostos a trepar à árvore para colher o fruto do poder, antes preferindo que este lhes caia nas mãos se estiverem no sítio certo na hora certa”⁸. Isto faz com que a prioridade do líder seja manter-se no lugar até àquelas eleições, esperando que o poder lhe seja *entregue* pela *alternância*. Este

⁷ Heppell, 2012, p. 70.

⁸ José Manuel Fernandes, “Ser (ou não) oposição”, Público, 5 de Maio de 2006.

comportamento, embora racional, acaba por gerar duas consequências perversas: 1- impede o maior partido da oposição de se preparar convenientemente para o poder que virá a conquistar mais cedo ou mais tarde; 2- contribui para adensar o desdém popular pela classe política, minando a credibilidade da própria democracia.

Tal como José Manuel Fernandes, não creio que os grandes partidos portugueses tenham forçosamente de entender a oposição como *a travessia do deserto*, como “uma fatalidade”. Mas é escusado tentar persuadi-los recorrendo a argumentos morais. Há que tentar encontrar mecanismos que os constranjam a rentabilizar o seu ciclo na oposição, partindo do pressuposto que uma oposição coesa e organizada produzirá governos mais preparados do que uma oposição errática. Tendo isto em mente, achei por bem analisar a prática britânica do *Governo Sombra* por comparação à nossa oposição parlamentar.

Não pretendo acicatar o menosprezo que o eleitorado tem pelos partidos políticos. Estes cumprem uma importante função agregadora nas democracias, como explicam James Buchanan e Gordon Tullock⁹. Todavia, constatar a preponderância dos partidos no desenrolar do jogo democrático não é o mesmo que afirmar que aqueles não devem ser reformados: “The founders of modern democracy such as James Madison and John Stuart Mill (...) regarded democracy as a powerful but imperfect mechanism: something that needed to be designed carefully, in order to harness human creativity but also to check human perversity, and then kept in good working order, constantly oiled, adjusted and worked upon”. Esta dissertação foi pensada neste sentido: contribuir modestamente para olear a democracia portuguesa, focando-se especialmente na oposição parlamentar.

⁹ James M. Buchanan & Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Indianapolis: Liberty Fund, 1999.

Para tal começarei por comparar os sistemas de governo Português e Britânico, na segunda parte deste texto. De seguida, tratarei de descrever as circunstâncias em que se foi desenvolvendo a oposição no Parlamento Britânico e de distinguir os diversos tipos de oposições existentes nas democracias ocidentais. Na quarta parte far-se-á uma descrição da prática do *Governo Sombra*, bem como das circunstâncias em que se foi germinando. Já na quinta parte, intitulada “Repensando o Governo Sombra”, tratarei de descontextualizar tal prática, discorrendo sobre os seus méritos sem recurso à tradição parlamentar que a produziu. Finalmente, na sexta parte, que tem por título “O General no seu Labirinto”, proceder-se-á a uma análise da oposição parlamentar portuguesa, com especial destaque para o seu maior partido (seja ele qual for), e sobre a ingrata posição em que o seu líder continuamente se encontra.

II

O Semipresidencialismo Português e o “Modelo de Westminster”

Antes de analisarmos as oposições parlamentares portuguesa e britânica é fundamental compreender os sistemas de governo onde aquelas se inserem. À primeira vista os sistemas pouco têm comum. O português pertence à família dos sistemas semipresidencialistas, enquanto o “modelo de Westminster¹⁰” constitui o arquétipo dos sistemas parlamentaristas. Nestes, independentemente de estarmos perante um regime republicano ou monárquico, o Chefe de Estado é sempre uma figura cerimonial, sendo o parlamento o centro de todo o sistema¹¹. O mesmo não acontece nos sistemas semipresidencialistas.

Estes são sistemas complexos, que têm causado controvérsia na academia quanto à sua definição¹². Para contornar esta dificuldade Robert Elgie descreveu-os de forma minimal. Assim, pode ser considerado como tal qualquer sistema de governo que obrigue à coexistência entre um Presidente eleito popularmente e um Primeiro-ministro, chefe de um governo *responsável* perante o Parlamento¹³, podendo existir variações significativas na atribuição de poderes ao Chefe de Estado, consoante os textos constitucionais. Contudo, dada a ambiguidade de alguns textos, a tradição tem assumido um papel importante na criação de certos perfis. Para dar alguns exemplos, a Áustria

¹⁰ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999.

¹¹ Lijphart, Arend, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press, 1992

¹² Robert Elgie, “The classification of democratic regime types: conceptual ambiguity and contestable assumptions”, *European Journal of Political Research*, nº 33, 1998, pp. 219-238; André Gonçalves Pereira, *O Semipresidencialismo em Portugal*, Lisboa, Ática, 1984; Jorge Reis Novais, *Semipresidencialismo*, Volume I: *Teoria do sistema de governo semipresidencial*, Coimbra, Almedina, 2007.

¹³ Robert Elgie, *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 13.

tem apresentado Presidentes “cerimoniais”, que se abstêm de usar alguns dos seus poderes, Portugal tem tido Presidentes que se colocam numa posição “arbitral” e a França tem apresentado chefes de estado “militantes”, apesar dos respectivos textos constitucionais serem semelhantes no que toca os poderes presidenciais¹⁴.

Por cá, não existe, como em França, uma diarquia do poder executivo. Segundo Pedro Lomba, não se verifica nem uma competição, nem uma corresponsabilidade entre o Presidente e o Governo, uma vez que os poderes relevantes do Presidente são mais políticos do que executivos; como o poder de veto e o poder de dissolver a Assembleia da República (AR). Os poucos poderes que o Presidente detém no âmbito da política externa e defesa são partilhados com o Governo, não sendo exclusivos¹⁵. Por conseguinte, é possível dizer que o Presidente da República Portuguesa (PR) não governa mas assume um papel importante no sistema de governo, detendo poderes políticos suficientes para ser um “órgão político activo¹⁶”, muito mais do que o monarca Britânico. O facto de o PR não ter poderes suficientes para governar mas tê-los em quantidade suficiente para condicionar e atrapalhar a acção do Governo, mina todo o sistema, conferindo-lhe uma dose de imprevisibilidade – assente num equilíbrio de poder intrincado e “periclitante” entre a AR, o Presidente e o executivo¹⁷ – que não está presente nem nos sistemas parlamentaristas, nem nos presidencialistas.

Mas existem outras diferenças entre ambos os sistemas políticos, que vão além dos sistemas de governo. O Palácio de Westminster alberga duas câmaras; a Câmara dos Comuns e a Câmara dos Lordes. Já a AR é, desde 1974, unicameral. O método de eleição para os respectivos parlamentos, mesmo se considerarmos apenas a Câmara dos

¹⁴ Reis Novais, 2007, pp. 187-191.

¹⁵ Pedro Lomba, *A responsabilidade do Governo perante o Presidente da República no Direito Constitucional*, policopiado, Lisboa, 2005, pp. 262-263.

¹⁶ Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora, Tomo I, p. 406, 2007.

¹⁷ João Tiago Gaspar “O Semipresidencialismo Português”, in José Tomaz Castello Branco (org.) *Sistemas de Governo*, Principia, Cascais (no prelo).

Comuns, é bastante diferente. Em Portugal os deputados são eleitos através de um sistema de lista fechada, fazendo obrigatoriamente parte de listas partidárias. O sistema eleitoral é de representação proporcional, tendo-se optado pelo método da média mais alta, o método D'Hondt, no que toca a conversão de votos em mandatos. Este método beneficia os partidos mais votados e acaba por favorecer a criação de maiorias absolutas em comparação com outros métodos de representação proporcional.

No modelo de Westminster deparamo-nos com um sistema maioritário com círculos uninominais. Neste sistema só o vencedor de cada circunscção é eleito, daí que também seja conhecido por “first-past-the-post system”. O facto de facilitar a obtenção de maiorias absolutas tende a gerar grandes distorções entre o número de votos e o número de mandatos dos vários partidos¹⁸. Às distorções aritméticas, causadas pelo método de conversão de votos em mandatos, Maurice Duverger chamou de “factores mecânicos”. O autor criou ainda o termo “factores psicológicos¹⁹” para descrever uma situação em que um dado eleitor vota num candidato de um dos grandes partidos, em detrimento de um candidato de um terceiro partido que seria a sua primeira escolha, por saber de antemão que este não será eleito. Este tipo de comportamento estratégico acaba por reforçar a lógica bipartidária do sistema.

Como foi referido, o sistema eleitoral Britânico foi concebido para fabricar maiorias absolutas e tem sido bem-sucedido nisso. O actual Governo é a excepção que confirma a regra. Em 2010 os conservadores não obtiveram a maioria dos assentos da Câmara dos Comuns e tiveram de coligar-se com os liberais democratas, formando o primeiro governo de coligação desde o final da Segunda Guerra. À época os grandes

¹⁸ Nuno Sampaio, *O Sistema Eleitoral Português; Crónica de uma Reforma Adiada*, Lisboa, Alêtheia, 2009, p. 36.

¹⁹ Maurice Duverger, “Factors in a Two-party and Multiparty System” in *Party Politics and Pressure Groups; A Comparative Introduction*, New York, Thomas Y. Crowell, 1972, pp. 23-32.

partidos britânicos optaram por formar um governo de coligação excepcional (wartime coalition²⁰) para combater o Eixo.

Entre 1945 e 2010 o Reino Unido (RU) teve 18 *eleições gerais*, tendo 16 delas redundado em maiorias absolutas, apesar de nenhum partido ter obtido a maioria absoluta dos votos²¹. Todavia, isso esteve perto de acontecer em diversas ocasiões, sobretudo nas vitórias dos conservadores em 1955 e 1959 e na derrota dos trabalhistas em 1951. Este é um bom exemplo das distorções causadas pelo sistema eleitoral britânico. Churchill voltou a ser Primeiro-ministro em 1951, após seis anos na oposição, apesar do seu partido ter obtido menos 0.8% dos votos do que os trabalhistas do então Primeiro-ministro Clement Attlee. Numa câmara com 625 membros, os conservadores obtiveram uma maioria absoluta por 17 MPs (Members of Parliament), apesar de os trabalhistas terem granjeado 48.8% dos votos. Em 1974, o inverso aconteceu. Harold Wilson formou um governo de maioria relativa para os trabalhistas que tinham conquistado apenas mais 4 lugares do que os conservadores na Câmara dos Comuns. Com menos 0.6% dos votos do que os conservadores, o Labour pôde regressar ao governo 13 anos depois²².

Desde 1922, quando perderam para os trabalhistas o estatuto de grande partido²³, os agora denominados liberal democrats têm vindo a obter consideravelmente menos mandatos do que os sufrágios fariam supor. Para além de estarem ideologicamente ensanduichados pelos trabalhistas, à sua esquerda, e conservadores, à sua direita²⁴, os lib dems têm sido vítimas dos tais factores “mecânicos” e “psicológicos”: “têm obtido

²⁰ Peter Hennessy, *Cabinet*, Oxford, Basil Blackwell, 1986.

²¹ Robert Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966, p. 349.

²² http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/election_2010/8654338.stm tal como consultado a 31/03/2014.

²³ R. M. Punnett, *Front-Bench Opposition: The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and the Shadow Government in British Politics*, London, Heinemann, 1973, p. 53.

²⁴ <http://www.theguardian.com/politics/2011/mar/13/nick-clegg-lib-dems-centre> tal como consultado a 31/03/2014. John Gray, *Liberalism*, Minneapolis, Minnesota University Press, 1995.

consecutivamente uma representação bastante inferior à percentagem nacional de votos que alcançam, o que se deve ao facto de os seus votos estarem geograficamente bastante dispersos. Pelo contrário, partidos nacionalistas, com o escocês, beneficiam da forte concentração regional de eleitores²⁵”. Não é por isso de espantar que tenham vindo a sugerir uma alteração ao sistema eleitoral²⁶.

O “Modelo de Westminster” privilegia o “princípio de representação²⁷ maioritário”, ou seja, privilegia a governação em detrimento da representação²⁸. A obtenção de uma maioria absoluta – mesmo que “manufaturada²⁹” – é-lhe instrumental, visto que é ela que proporciona a estabilidade necessária ao executivo, que emergirá do Parlamento³⁰. Como referiu Walter Bagehot, apesar de ser formalmente eleita para legislar, a Câmara dos Comuns encontra a sua principal razão de ser na formação e manutenção do Governo³¹.

Os sistemas de representação proporcional como o português privilegiam a representação das diversas facções, criando muitas vezes parlamentos fragmentados que obrigam à criação de governos de coligação (daí que tenham sido chamados de “sistemas consociativos³²”). Winston Churchill criticou ferozmente este tipo de sistemas que, no seu entender, criam parlamentos excessivamente segmentados e, conseqüentemente, mais ideológicos, por terem representados no seu seio “as várias

²⁵ Sampaio, 2009, p. 37.

²⁶ http://network.libdems.org.uk/manifesto2010/libdem_manifesto_2010.pdf tal como consultado a 31/03/2014.

²⁷ John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, New York, Prometheus Books, 1991 (1861). Walter Bagehot, *The English Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2001 (1877). Durante a “Era Vitoriana” estas duas obras alimentaram um intenso debate entre os partidários de cada um dos princípios de representação. A *esquerda* era favorável à proporcionalidade (Mill) enquanto a *direita* preferia a governabilidade (Bagehot).

²⁸ Sampaio, 2009, p. 36.

²⁹ Alan Siaroff, “Two-and-a-half-party Systems and the Comparative Role of the Half”, *Party Politics*, vol. 9, n.3, 2003, p. 273.

³⁰ John P. Mackintosh, *The British Cabinet*, Stevens & Sons Limited, London, 1977 (1962), pp. 14-15.

³¹ Bagehot, 2001, p. 12.

³² Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

tonalidades do cor-de-rosa³³”. Já Karl Popper criticou o poder desproporcional que os pequenos partidos obtêm nestes sistemas, quando conseguem fazer parte de uma coligação governamental³⁴. Parece, todavia, possível afirmar que o método de conversão de votos em mandatos prescrito pela Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 tem permitido a criação de algumas maiorias absolutas e contido o número de partidos representados na AR³⁵.

Sampaio, seguindo Raymond Plant, faz uma distinção importante: “um governo estável pode não ser necessariamente um governo eficaz no exercício das políticas públicas”. O sistema de maioria relativa, que elege apenas o vencedor de um dado círculo tenha este a percentagem dos votos que tiver, até pode gerar maior estabilidade governativa, mas não cria necessariamente um governo competente. “O próprio significado de um governo eficaz é considerado de forma diferente pelos apoiantes da representação maioritária e pelos defensores da representação proporcional³⁶”.

No RU um candidato independente ou membro de um pequeno partido pode ser eleito com relativa facilidade. Porém, é difícil a um *terceiro* partido obter mandatos suficientes para fazer parte do Governo. Isto provoca uma situação curiosa. Apesar de o “modelo de Westminster” ser habitualmente descrito como bipartidário³⁷, havendo contudo quem o rotule como um “sistema de dois partidos e meio³⁸” devido ao papel que os lib dems ocupam entre os dois grandes partidos, a Câmara dos Comuns tem na prática mais partidos ou independentes em si representados do que a AR.

³³ Karl Popper, Conferência de Lisboa, 1990.

³⁴ *Idem*.

³⁵ Sampaio, 2009, p. 44.

³⁶ *Idem*, pp. 35-36.

³⁷ Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, p. 186.

³⁸ Siaroff, 2003, pp. 267-290.

Actualmente a primeira inclui 12 partidos³⁹, o dobro dos partidos representados na AR. Entre os mais obscuros incluem-se o Plaid Cymru (O Partido Nacional de Gales), o partido Democrático Unionista e o Sinn Fein da Irlanda do Norte. O vasto número de partidos representados na Câmara dos Comuns pode ser explicado pela eleição por círculos uninominais, o maior número de deputados (cerca 650 contra 230 portugueses) e a existência de movimentos nacionalistas. Segundo Michael Rush, os MPs destes pequenos partidos tendem a comportar-se no Parlamento de forma semelhante aos *backbenchers* (deputados que não são porta-vozes) dos grandes partidos, tentando atrair atenções para causas específicas⁴⁰.

Nelson Polsby tratou de descrever as diferenças visíveis entre os vários parlamentos democráticos do Ocidente. Estes quedar-se-iam em diferentes pontos de um contínuo: num dos extremos estaria o Congresso Americano, o típico “parlamento transformador”; no outro estaria o Parlamento Britânico, o paradigma do “parlamento arena”. Todos os outros se situariam entre estes dois arquétipos. As diferenças de natureza entre os dois extremos estão patentes na esquelética dos seus edifícios. Ambas as câmaras do Parlamento Britânico contêm duas bancadas frente-a-frente, como que incentivando um *duelo*. Já no Congresso Americano, tal como na maioria dos parlamentos, os representantes sentam-se num hemiciclo. Segundo Polsby, a prioridade dos parlamentos transformadores, tenham eles o formato que tiverem, é a produção de legislação. Daí que o trabalho mais relevante e mediático dos representantes ocorra nas comissões e não no plenário⁴¹.

³⁹ <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/current-state-of-the-parties/> tal como consultado a 31/03/2014.

⁴⁰ Michael Rush, “Engaging with the Enemy; the Participation of Party Leaders 1945-2010”, *Parliamentary Affairs*, January 2013, pp. 1-16.

⁴¹ Nelson W. Polsby, “Legislatures”, in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, *Handbook of Political Science*, Boston, Addison-Wesley, 1975, pp. 257-319.

Já num “parlamento arena”, a principal tarefa de um deputado é intervir no plenário. Boa parte da iniciativa legislativa é concedida ao Governo, apesar de estar sempre condicionada à aprovação do Parlamento. Este tem assim mais tempo para discutir e fazer política, deixando a parte técnica da elaboração da legislação para o Executivo⁴². Portugal estará mais perto do extremo transformador, apesar dos deputados não disporem do mesmo tipo de recursos dos seus congéneres Americanos.

Por cá existe uma grande volatilidade eleitoral⁴³ que está relacionada com a alternância⁴⁴ entre dois partidos *catch-all*⁴⁵ – o Partido Socialista (PS) e o Partido Social Democrata (PSD) – e não com uma putativa instabilidade do sistema partidário. Segundo Kirchheimer, este tipo de partidos, ao contrário dos “partidos de massas”, já não representam interesses de classe e por isso não estão enraizados socialmente, sendo por esse motivo flexíveis do ponto de vista ideológico. São partidos que visam a maximização de votos, ganhar eleições, perdendo portanto contacto com interesses específicos. Os partidos de massas entraram em declínio na Europa nas décadas de 1960 e 1970 e, segundo Jalali, nunca chegaram a existir em Portugal, com a possível excepção do PCP⁴⁶.

Tendo-se desenvolvido livremente e instalado no centro da política partidária portuguesa durante o PREC (1974-1976), PS e PSD apresentam estruturas praticamente geminadas. Para Jalali, ambos se assemelham às “máquinas partidárias Americanas⁴⁷”. Tanto um como o outro não têm grandes estruturas sociais com forte implantação local, mas estas revelam-se durante os períodos eleitorais, tornando-se promotores de bens

⁴² Sampaio, 2009, p. 38. Ivor Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969. Mackintosh, 1977, p. 233.

⁴³ *Idem*, p. 87.

⁴⁴ *Idem*, p. 193; 319.

⁴⁵ Otto Kirchheimer, “The Transformation of the Western European party systems”, in J. LaPalombara & M. Weiner (orgs.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966, pp. 177-200.

⁴⁶ Carlos Jalali, 2007, pp. 78-79.

⁴⁷ *Idem*, p. 156.

materiais (essencialmente cargos na administração pública). “Em todos os partidos, a incumbência está associada não só a um crescimento do número de militantes mas também a uma maior penetração do Estado, por exemplo através da nomeação de figuras próximas do partido⁴⁸”. Na prática, as células locais pregam aos convertidos durante o período entre eleições, sejam elas legislativas, presidenciais, locais ou *européias*, até à campanha eleitoral seguinte, onde renascem das cinzas para persuadir o eleitorado *marais* (pantanosos): “cujo voto é influenciado por factores políticos de curto prazo (como o desempenho económico, escândalos políticos e percepções acerca das lideranças partidárias)⁴⁹”.

PS e PSD têm cooperado para preservar esta competição dual. Não só na manutenção de um sistema eleitoral que os favorece, como também na manutenção “dos padrões de ocupação do Estado⁵⁰” ou do “empreguismo⁵¹”. E ambos têm cooperado com os restantes partidos no sentido de excluir a candidatura de independentes⁵². “Tal como no wrestling americano – onde lutas que aparentam ser extremamente violentas são na realidade cuidadosamente encenadas – a competição entre os principais partidos afasta-se dos aspectos que possam afetar a natureza do sistema partidário e, conseqüentemente, a sobrevivência dos próprios partidos⁵³”. As próprias normas constitucionais que regulam o financiamento dos partidos acabam por encorajar a estratégia *catch-all*, visto que aqueles dependem largamente de fundos públicos, que são

⁴⁸ *Idem*, p. 156.

⁴⁹ *Idem*, p. 87.

⁵⁰ *Idem*, p. 214.

⁵¹ Tom Gallagher, “Democracy in Portugal since the 1974 Revolution”, *Parliamentary Affairs*, vol. 35, 1985, p. 209.

⁵² Jalali, 2007, p. 211. Ocasionalmente cidadãos independentes (sem filiação partidária) são eleitos por listas partidárias. Ao contrário do que acontece no RU, em Portugal é impossível a um cidadão candidatar-se à AR sem constar de uma lista partidária (artigo 151.º/1 CRP).

⁵³ *Idem*, p. 216.

atribuídos consoante os resultados eleitorais⁵⁴ (dificultando a entrada de novos partidos).

A representação parlamentar em Portugal estabilizou nos últimos quinze anos, depois da entrada do Bloco de Esquerda (BE) em 1999. Os seis partidos que têm conseguido sistematicamente representações parlamentares podem ser vistos como parte do *estado de coisas*. O PS e o PSD dominam o centro, travando um combate de soma-nula pelo tal eleitorado *pantanosos*. Os restantes três partidos – se entendermos a Coligação Democrática Unitária (CDU), que é o resultado de uma coligação pré-eleitoral sistemática entre o Partido Comunista Português (PCP) e o Partido Ecologista “Os Verdes” (PEV), como um só partido – ficam assim na periferia parlamentar. À esquerda do PS encontramos a CDU e o BE. À direita do PSD temos o Centro Democrático Social (CDS-PP).

Se seguirmos a análise de Siaroff, podemos classificar os dois partidos da esquerda (ou da extrema-esquerda) como partidos “hesitantemente coligacionáveis” ou ideológicos. Estes constituem grupos parlamentares *tribunícios*⁵⁵ que não têm como objectivo primordial chegar ao poder mas antes opor-se permanentemente ao centro, ao qual costumam chamar “direita”. O CDS é o que Siaroff chamou de “partido coligacionável⁵⁶”, visto que ambiciona o poder mas que não consegue chegar lá sozinho.

Quando Carlos Jalali publicou a obra atrás mencionada, era possível dizer que o centro parlamentar nunca mais cessara de obter $\frac{3}{4}$ dos votos em eleições legislativas

⁵⁴ *Idem*, p. 174.

⁵⁵ Punnett, 1973, p. 4: “In ancient Rome the Tribunes (...) could oppose, but had no power to propose measures and in no sense at all were they an ‘alternative government’”; Bertrand de Jouvenel, “The Means of Contestation”, *Government & Opposition*, 1966, pp. 155-174. Como é lógico, tanto os pequenos partidos Portugueses, como os pequenos partidos Britânicos, têm a possibilidade de propor medidas alternativas às do Governo. Mas isso não os torna alternativas ao Governo.

⁵⁶ Siaroff, 2003, p. 285.

desde 1987, aquando da obtenção da primeira maioria absoluta monopartidária pelo PSD de Cavaco Silva⁵⁷. Presentemente esta asserção já não é correcta. Isto porque nas legislativas de 2009 e 2011, PS e PSD obtiveram respetivamente 65 e 66% dos votos, em conjunto. Este decréscimo de 10 pontos percentuais pode ser explicado pelo crescimento considerável dos votos do BE. Se em 2002 este partido obtivera pouco menos de 3% dos votos, em 2009 esteve perto dos 10%. Contudo, a quebra abrupta passados dois anos, até aos 5%, fez com que muitos tenham vaticinado o seu esmorecimento progressivo.

Se é verdade que houve um enfraquecimento do centro nas últimas duas eleições, ele não parece ser suficiente para que se rejeite a “direcção centrípeta” do sistema partidário português, sobretudo se tivermos em conta o facto de ambas terem sido realizadas durante uma grave crise económico-financeira.

*

O poder executivo de ambos os sistemas tem algumas parecenças. O governo britânico organiza-se num Gabinete, enquanto o português se reúne em Conselho de Ministros. Ambos os órgãos são o principal centro de decisão do executivo, funcionando de forma colegial⁵⁸. Todos os ministros têm assento no Conselho de Ministros, podendo ser convocados Secretários de Estado (artigo 184.º/3 CRP), que normalmente estão presentes nos Conselhos de Ministros especializados (artigo 200.º/2 CRP). Já no sistema de Gabinete, nem todos os ministros têm de estar presentes,

⁵⁷ *Idem*, p. 189.

⁵⁸ Jennings, 1969, p. 233.

fazendo-se inclusivamente a distinção entre “ministros de Gabinete” e os que geralmente não têm assento nele.

Esquecendo a composição e dimensão de ambos os órgãos, estes são idênticos no que toca a “responsabilidade colectiva⁵⁹”. Independentemente das divergências de opinião no que respeita a uma determinada política, todos os membros do governo devem respeitar as decisões do grupo. Isto significa que um membro do governo que esteja contra uma dada medida votada em Conselho de Ministros, ou no Gabinete, tem duas hipóteses apenas⁶⁰: ou se acomoda e se compromete a apoiar a decisão no exterior, ou se demite. “Cabinet ministers are expected not merely not to oppose a Cabinet decision but also to support it⁶¹”. O princípio da “responsabilidade colectiva” é então um mecanismo de coesão indispensável ao bom funcionamento do Governo. Tendo em conta as funções que o Estado presta nas democracias modernas e a complexidade que subjaz à governação, nenhum governo se pode dar ao luxo de ter mais do que uma vontade sobre o mesmo assunto, sob pena de parecer incoerente⁶².

Há ainda outra semelhança entre aqueles órgãos colegiais; ambos são liderados por um *primus inter pares*⁶³, um primeiro entre iguais, que detém um poder considerável. Em primeiro lugar, o chefe de governo tem o poder de nomear quem entender. Como é óbvio, algumas nomeações estarão dependentes da política intrapartidária, pelo que é comum colocar os líderes de facções internas rivais em posições proeminentes do executivo. Mas isto não lhe retira poder. Ele tem total autonomia para escolher quem entender, quer por convicção, quer por calculismo ou

⁵⁹ *Idem*, pp. 277-289. Mackintosh, 1977, p. 17.

⁶⁰ Mackintosh, 1977, p. 629.

⁶¹ *Idem*, p. 281.

⁶² *Idem*, p. 289.

⁶³ Jennings, 1969, p. 179.

solidariedade partidária, tendo ainda o poder de demitir livremente quem quiser⁶⁴. No RU as demissões oficialmente ocorrem pela mão do soberano mas sempre por sugestão do chefe de governo⁶⁵.

Em ambos os países há uma considerável dose de personalização do Primeiro-ministro, que extravasa os poderes de nomeação e demissão. Por ser o primeiro entre pares, ele usufrui de um mediatismo bastante superior ao dos restantes ministros. Contudo, talvez o seu mediatismo ainda seja maior em Portugal. Num país onde se leem poucos jornais, as campanhas eleitorais centram-se muito mais nos *media*, sobretudo nos debates e discursos televisionados. Note-se que o primeiro debate televisivo entre os principais líderes partidários britânicos ocorreu apenas em 2010. Em Portugal esta tradição existe há algumas décadas, o que confere um mediatismo enorme a um Primeiro-ministro recém-eleito e lhe garante uma autonomia descomunal na formulação do programa partidário ainda enquanto candidato⁶⁶.

O sistema eleitoral pode ser crucial na comparação do poder que cada um dos chefes de governo tem. Pelo facto de serem obrigados a votar em listas partidárias fechadas, sem que tenham a possibilidade de ordenar os candidatos da sua lista preferida⁶⁷, os Portugueses podem ter a tentação de escolhê-la em função do líder do partido, e não dos elementos que a compõem. Se tivermos em conta que os deputados Portugueses, por dever constitucional, não representam o seu círculo eleitoral mas antes a Nação (artigo 152.º/2 CRP), a possibilidade atrás aventada ganha força. Se a isto acrescentarmos a quantidade de substituições que ocorrem depois das eleições, tal

⁶⁴ Mackintosh, 1977, p. 439.

⁶⁵ Jennings, 1969, p. 179.

⁶⁶ Jalali, 2007, p. 176.

⁶⁷ A propósito da falta de autonomia dos eleitores num sistema de listas fechadas, Maurice Duverger disse o seguinte: “it is as if the electorate conferred on a particular party the right to choose 20% of the parliamentary representatives, to another the right to choose 15%, to a third 40%, and so on”. Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, New York, John Wiley, 1959, p. 368.

possibilidade parecerá ainda mais provável. Uma vez que a obtenção de informação tem sempre um custo de oportunidade⁶⁸, quantos eleitores se darão ao trabalho de comparar todas as listas partidárias, sabendo de antemão que boa parte dos nomes mais sonantes não ficará na AR?

No RU o sistema eleitoral poderá favorecer outra abordagem visto que cada um dos MPs detém o monopólio da representação do seu círculo e que aqueles que farão parte do Governo não abdicarão do seu lugar na Câmara dos Comuns. Desde o século XVIII que se tem respeitado um princípio constitucional⁶⁹, segundo o qual, os membros do Governo são escolhidos de entre os parlamentares, apenas.

Isto não invalida que boa parte dos eleitores Britânicos optem por escolher sempre o MP do seu círculo pelo partido que representa⁷⁰ – e logo pelo Primeiro-ministro que apoiará – e não pelas suas qualidades. “Nevertheless, the Prime Minister’s actual authority has tended to increase. He is not merely a *primus inter pares*. (...) He is, rather, a sun around which planets revolve. (...) He owes his majority to the choice of the electorate. Generally, a party obtains office because of a general election. A general election is, primarily, an election of a Prime Minister. The wavering votes who decide elections support neither a party nor a policy, they support a leader⁷¹”.

Por cá Adriano Moreira chegou a falar em “Presidencialismo do Primeiro-ministro⁷²”, por este se ter tornado o “ponto de referência” do “regime político real”, na década de 1980. Segundo o autor, após os conturbados anos da transição democrática, “o eleitorado repetiu uma experiência tradicional na história política Portuguesa, a qual

⁶⁸ André Azevedo Alves & José Manuel Moreira, *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política*, Cascais, Principia, 2004, p. 44.

⁶⁹ Punnett, 1973, p. 9.

⁷⁰ *Idem*, p. 105.

⁷¹ Jennings, 1969, p. 200.

⁷² Adriano Moreira, “O Regime: Presidencialismo do Primeiro-ministro” in Baptista Coelho (org.), 1989, pp. 31-37.

se traduz em pôr um ponto final nas crises transferindo a confiança, que deve ser dada às instituições, para um homem confiável⁷³”.

Seria interessante perceber porque é que o eleitorado depositou a sua confiança no Primeiro-ministro e não no Presidente. Talvez isso se deva ao facto de os poderes do PR serem mais políticos do que executivos⁷⁴. Francisco Lucas Pires parece corroborar esta tese ao avançar que os poderes de direcção política do Presidente foram diminuídos com a revisão constitucional de 1982⁷⁵, tendo aquele sido *compensado* com o incremento dos seus poderes de moderação e arbitragem⁷⁶. Assim, o eleitorado terá voltado as suas expectativas *messiânicas*⁷⁷ para o Primeiro-ministro porque este parecia ser o centro do sistema de governo, conferindo-lhe ainda mais poder e protagonismo.

A centralidade do chefe de governo na política Britânica tem sido interpretada em termos semelhantes aos de Adriano Moreira. Keith Dowding defende que o reforço dos poderes do PM não é um sinal de presidencialização, como outros autores avançam⁷⁸. O Presidente Americano, embora tenha uma grande preponderância na política internacional, não é o chefe de governo mais poderoso do mundo. A separação estrita entre o legislativo e o executivo, típica dos sistemas presidencialistas, faz com que o Presidente dependa largamente da vontade da maioria do Congresso⁷⁹. Mesmo que esta seja do seu partido isso não significa que o Presidente a controle.

⁷³ *Idem*, p. 36.

⁷⁴ Lomba, 2005, p. 263.

⁷⁵ Luís Salgado de Matos, “A eleição por sufrágio universal do Presidente da República: significa e consequências”, *Análise Social*, vol. XIX, 1983, p. 241.

⁷⁶ Francisco Lucas Pires, “O Sistema de Governo: Sua Dinâmica” in Baptista Coelho (org.), 1989, p. 302.

⁷⁷ Manuel Braga da Cruz, “O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português”, *Análise Social*, vol. XXIX (125-126), 1994, pp. 237-265; Bernhard H. Bayerlein, “Origens Bonapartistas do semipresidencialismo português”, *Análise Social*, vol. 31, nº 138, 1996, pp. 803-830; Manuel de Lucena, *Contradanças: política e arredores*, Lisboa, ICS, 2006, p. 42.

⁷⁸ Philip Norton, “The Presidentialization of British Politics”, *Government & Opposition*, n. 38, 2003, pp. 274-278; M. Foley, *The Rise of the British Presidency*, Manchester, Manchester University Press, 1993; S. Price, *Presidentializing the Premiership*, Basingstoke, Macmillan, 1997; Keith Dowding, “The Prime Ministerialisation of the British Prime Minister”, *Parliamentary Affairs*, n. 66, 2012, pp. 617-635.

⁷⁹ Lucena, 2006, p. 31; Bruno Alves, “O Presidencialismo Americano” in José Tomaz Castello Branco (org.) *Sistemas de Governo*, Cascais, Príncipeia (no prelo).

O Primeiro-ministro Britânico, em condições normais – dispendo de uma maioria absoluta coesa e disciplinada na Câmara dos Comuns – detém um poder substancialmente superior ao Presidente Americano⁸⁰. Daí que Dowding prefira o termo “primeiro-ministerialização do primeiro-ministro” ao termo “presidencialização” usado por vários autores, entre os quais Philip Norton. “Given a solid party backing and confidence among party leaders, a Prime Minister wields an authority that a Roman Emperor might envy or a modern dictator strive in vain to emulate⁸¹”.

Dowding prova que o Secretariado do Gabinete cresceu exponencialmente nas últimas décadas, passando de 600 colaboradores em 1970 para 2500 durante os governos de Tony Blair. Já o Secretariado do PM passou de 30 elementos com Attlee, nos primeiros anos do pós-guerra, para 200 com Blair, situando-se agora nos 180⁸². Os conselheiros pessoais do Primeiro-ministro passaram de 2, durante o período de Attlee, para 20 no actual Governo. O papel dos assessores do Primeiro-ministro e as reuniões bilaterais entre este e um dado ministro não diluem a “responsabilidade colectiva” mas reduzem a centralidade do Gabinete na tomada de decisão⁸³.

A complexidade das funções governativas⁸⁴ obriga a que muitas decisões sejam tomadas nos chamados *cabinet committees* – especializados – com o consentimento do Primeiro-ministro⁸⁵. Aquelas são depois comunicadas ao *full cabinet*. Para além disto, muitas decisões caucionadas pelos ministros são tomadas pelos seus ministérios, ou seja, pela administração pública⁸⁶. Assim, o “sistema de gabinete” é muito maior do que as reuniões do *gabinete completo*. Longe vão os tempos em que era possível governar

⁸⁰ Mackintosh, 1977, p. 630.

⁸¹ Jennings, 1969, p. 199.

⁸² Dowding, 2012, p. 623.

⁸³ *Idem*, p. 624.

⁸⁴ Também chamado de “government *overload*”. Hennessy, 1986, p. 35.

⁸⁵ *Idem*, p. 624.

⁸⁶ John Mackintosh, “The Prime Minister and the Cabinet”, *Parliamentary Affairs*, n. 21, 1967, pp. 53-68.

um país a partir de curtas reuniões bissemanais entre 22 indivíduos, sentados à mesma mesa.

Mas a perda de relevância dos *full cabinet meetings* não reduz o “sistema de gabinete⁸⁷” à insignificância. O sistema mantém-se. As suas comissões e o núcleo duro do Primeiro-ministro beneficiaram da complexificação da arte da administração. A política do governo passou a ser criada no *inner cabinet* que é composto pelo Primeiro-ministro, o Ministro das Finanças (Chancellor of the Exchequer) e pelos ministros que dão mais garantias ao líder, para além dos conselheiros políticos mais influentes⁸⁸. O “gabinete interno” mais não é do que o termo usado para descrever reuniões informais entre o Primeiro-ministro e os seus confidentes.

Mackintosh sumaria esta tendência de concentração dos poderes no Primeiro-ministro e no seu *brain trust* com mestria. Tanto a decisão de construir a bomba atômica, como a política para o Canal do Suez⁸⁹, foram tomadas por comités especializados com a concordância do Primeiro-ministro e não no *full cabinet*. Peter Hennessy confirma o argumento de Mackintosh citando o Professor Gowing: “It was usual, during and after the Second World War, for many other policy questions to be formulated and settled within Cabinet Committees and small groups of Ministers. The difference in the case of atomic energy was that major decisions were not reported to the full Cabinet but were, even at that level, shrouded in secrecy⁹⁰”.

Mas, para Martin Burch, a diluição do poder do Gabinete não significa que este tenha passado para o PM na totalidade. O poder que este detinha no final do século XIX está hoje distribuído por uma série de redes periféricas de ministros, secretários e assessores que tomam várias decisões informalmente nos ministérios, no secretariado e

⁸⁷ Martin Burch, “The British Cabinet: A Residual Executive”, *Parliamentary Affairs*, 1988, n. 41, p. 35.

⁸⁸ Mackintosh, 1977, p. 629.

⁸⁹ Burch, 1988, p. 66.

⁹⁰ Hennessy, 1986, p. 129.

nos comités, embora aquelas que rodeiam o PM e o seu secretariado tenham logicamente mais hipóteses de exercer influência⁹¹. “Given its limited capacities in terms of time, personnel and organisation, the ability of the Cabinet even to oversee effectively, let alone control, the business of government is bound to be limited. Moreover, its ability to operate in a unified manner is greatly constrained. So the web of relationships that extends from the Cabinet has become more important than what takes place within it⁹²”.

Nos tempos que correm, para além de garantir que há uma certa coordenação na política do governo e de servir de tribunal de última instância no caso de existirem disputas entre departamentos⁹³, a principal função do Gabinete é resolver problemas que não podem ser resolvidos noutra local⁹⁴. Se é verdade que os Primeiros-ministros do pós-guerra têm vindo a aumentar a sua influência⁹⁵, bem como a sua *exposição* mediática, também parece ser verdade que o eleitorado tende a atribuir-lhes toda a responsabilidade, quer pelos méritos, quer pelos erros do Governo⁹⁶.

Nesse sentido, apesar de boa parte das decisões do executivo não passarem directamente pelo escrutínio do Primeiro-ministro, este, sendo o *rosto do governo*, será julgado individualmente pelas políticas dos elementos que nomeou e dos funcionários que encontrou. Por conseguinte, a exposição mediática parece estar a gerar um resultado paradoxal. Se por um lado a complexidade da administração aumenta a cada dia que passa, retirando cada vez mais poder ao PM para decidir sobre políticas concretas, por outro, ao diluir a “decisão colectiva”, coloca mais responsabilidade sobre os ombros do líder.

⁹¹ Burch, 1988, p. 47.

⁹² *Idem*, p. 46.

⁹³ Mackintosh, 1977, p. 413.

⁹⁴ Burch, 1988, p. 46.

⁹⁵ Mackintosh, 1977, p. 415.

⁹⁶ Burch, 1988, p. 47.

Mas o mediatismo do chefe de governo⁹⁷ não enfraquece o “sistema de gabinete” na sua essência. Por mais central que o líder se torne, dificilmente as democracias com tradição de “decisão colectiva” como o RU e Portugal poderão abdicar do principal fórum do executivo, mesmo que este sirva apenas para contrabalançar poderes dentro de si. Mais, o “sistema de gabinete” é o principal instrumento de limitação do poder do Primeiro-ministro⁹⁸. Diz Hennessy: “The reality is messy, a cocktail of calculation, self-delusion, defiance, desperation, opportunism, pathos and bathos. Yet, in a mature democracy, a collective approach to decision-taking in the highest forum in the land has its advantages. It goes with the grain. It is a kind of guarantee against an over-mighty leader and an overweening ideology. Cabinet government does not suit tyrants⁹⁹”.

Infelizmente é praticamente impossível avaliar a evolução do Conselho de Ministros no sistema de governo português devido à escassez de literatura sobre o mesmo. Mas não parecerá absurdo avançar que em Portugal talvez exista algo semelhante ao “sistema de gabinete”. Todavia, é importante realçar que cá, como lá, a preponderância do Primeiro-ministro pode variar consoante o político que ocupa o cargo, mas também mediante a conjuntura parlamentar¹⁰⁰. “The office of Prime Minister, like every other office in the Government, is very largely what its occupant chooses to make it¹⁰¹”.

⁹⁷ Mackintosh, 1977, p. 589.

⁹⁸ Punnett, 1973, p. 109.

⁹⁹ Hennessy, 1988, p. 7.

¹⁰⁰ Jennings, 1969, p. 199.

¹⁰¹ *Idem*, op. cit. p. 227. Mackintosh, 1977, p. 428 e p. 543.

III

A Oposição

Hoje, nas democracias liberais, a oposição é um dado adquirido para milhões de cidadãos. Ela é tida como parte do sistema político e a sua importância é frequentemente negligenciada. A Freedom House, uma prestigiada ONG que se dedica à promoção de democracia e dos direitos humanos, utiliza-a como critério aferidor da *qualidade* dos regimes políticos. A existência de uma oposição *de facto* é um dos parâmetros medidos pela Freedom House no seu relatório anual¹⁰² sobre a situação da liberdade no mundo, a par dos direitos à livre associação e reunião. Para esta organização, a inexistência de coerção, bem como de restrições legais e administrativas à oposição, não são suficientes para rotular um certo regime de “livre” no que toca a “participação política”. Para tal uma comunidade tem de incluir, entre outras coisas, uma oposição organizada no poder legislativo e no poder local¹⁰³.

Robert Dahl relembra-nos que o confronto pacífico entre partidos políticos organizados é um fenómeno recente: “Throughout recorded history, it seems, stable institutions providing legal, orderly, peaceful modes of political opposition have been rare. If peaceful antagonism between factions is uncommon, peaceful opposition among organized, permanent political parties is an even more exotic historical phenomenon. Legal party opposition, in fact, is a recent unplanned invention that has been confined

¹⁰² <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2014/methodology#.UzIcdvldWDs> tal como consultado em 31/03/2014.

¹⁰³ Dahl, 1966, p. XVIII.

for the most part to a handful of countries in Western Europe and the English-speaking world¹⁰⁴”.

Antes da Guerra Civil Inglesa (1642-1651), que culminou na vitória dos “parlamentares” sobre os “monarquistas¹⁰⁵”, bem como na criação da Commonwealth of England liderada por Oliver Cromwell, dificilmente se poderia falar de oposição parlamentar em Inglaterra ou em qualquer outro sítio. Após o triunfo dos *parlamentares* estabeleceu-se o princípio segundo o qual o monarca não poderia governar sem o consentimento do Parlamento. Este princípio viria a ser legalmente instituído após a “Revolução Gloriosa” de 1688 através da Bill of Rights de 1689, jurada por William e Mary de Orange, sucessores de James II, o Rei Católico deposto.

Até aqui os membros do Parlamento eram entendidos como representantes dos seus círculos, não passando de peticionários que reproduziam as reivindicações do seu eleitorado. Não eram por isso vistos como “cães de guarda”, com a função de denunciar as falhas da Coroa. Segundo Thomas Hockin ser visto como membro de um partido era uma desonra. A oposição partidária como a entendemos hoje não só não existia, como era vista como um corpo desleal para com o Monarca e, no mínimo, merecedora de pena de prisão¹⁰⁶.

Em 1714 a Rainha Anne morre sem deixar descendência e é sucedida pelo futuro Rei George I, um protestante da Casa de Hannover, acabando com a dinastia Stuart. Não sabendo falar Inglês, George I delegou praticamente todo o seu poder em Sir Robert Walpole, seu Primeiro-ministro, que liderou o Governo durante mais de 20 anos a partir de 1724. Começava aqui o “sistema de gabinete” anteriormente referido. Após a

¹⁰⁴ Dahl, op. cit., p. XIII.

¹⁰⁵ No original “royalists”. Optei pelo termo “monarquista” em vez de monárquico para distinguir este grupo dos “parlamentares”. Embora estes fossem contra a monarquia absolutista advogada pelos “monarquistas”, não eram necessariamente republicanos como Oliver Cromwell.

¹⁰⁶ Thomas Hockin, “The Roles of the Loyal Opposition in Britain’s House of Commons: three historical paradigms”, in *Parliamentary Affairs*, n. 25 (1), 1971, p. 55.

morte de George I, aquele Primeiro-ministro *Whig* continuou a ser patrocinado pelo novo Rei, George II (ainda nascido em Hannover), enfrentando todavia a oposição regular dos *Tories*, cuja maioria havia apoiado a casa dos Stuart.

Apesar disto, ainda não era possível falar em partidos, mas em facções parlamentares. Inicialmente as divergências entre estas eram sobretudo religiosas. Os *Whigs* eram tendencialmente Protestantes Não-conformistas enquanto os *Tories* eram normalmente Anglicanos. Tal não impedia os membros do parlamento de apoiarem alternadamente cada uma das facções caso o considerassem vantajoso, uma vez que os conceitos de partido e de “disciplina partidária” ainda não existiam¹⁰⁷.

A aprovação da Bill of Rights iniciou uma nova fase, a chamada “Constituição Equilibrada” – teorizada em 1736 pelo Visconde Bolingbroke contra Walpole – em que o Monarca passou a dividir protagonismo com “os comuns” e “os lordes” na representação da comunidade¹⁰⁸. Mas a reputação da oposição não melhorou substancialmente com a ampliação dos poderes dos representantes. Prova disso é o facto de Bolingbroke ter proposto a criação de um “partido” que depusesse Walpole e depois se extinguisse, cumprida a sua missão. “In this model, then, until de gradual formation of cohesive Tory and Whig groups in the latter part of the century, the theory and the practice of the “Balanced Constitution” did not look kindly on parties that were programmatic, organized, permanent pursuers of office. Aristocratic connections and cliques pursuing office for their leaders existed, but they were seldom endowed with permanence, disciplined organization or a distinctive public philosophy like the Conservative or Labour parties today¹⁰⁹”.

¹⁰⁷ Turner, 1969, p. 2.

¹⁰⁸ Hockin, 1971, p. 57.

¹⁰⁹ *Idem*, p. 60.

Já no final do século XIX os *Whigs* acabariam por formar o Partido Liberal (radical) e os *Tories* o Partido Conservador, embora ambos tenham alterado as suas designações algumas vezes. Como explica Maurice Duverger, ambos tiveram origem parlamentar, tendo emergido da aglutinação de deputados que possuíam afinidades ideológicas, geográficas, religiosas e sociais. Já o Labour, ao contrário do Partido Socialista Francês, é um exemplo sintomático de um partido com origem exterior ao parlamento, criado por sindicatos e por núcleos de intelectuais¹¹⁰. A partir do momento em que os partidos se foram organizando a oposição institucionalizou-se, deixando de ser confundida com mero descontentamento: “No longer does opposition carry the smell of treason, or the bitterness of an unpleasant necessity. Today it has reached the status of an indispensable institution in British politics and in the political life of many other parliamentary systems¹¹¹”.

Para Bagehot, os Britânicos foram os primeiros a colocar os críticos da administração ao nível da própria administração¹¹². Esta aquiescência só é possível se a comunidade política estiver impregnada de convicções democráticas. Daí que Ivor Jennings tenha dito que não há oposição sem democracia¹¹³. Já Dahl defendeu que a democracia contém algumas características contraditórias, entre as quais a liberdade, a oposição e o consenso. Os liberais e radicais sempre destacaram a liberdade porque sempre valorizaram a oposição. Todavia, é necessária uma certa dose de consenso – em torno dos princípios democráticos – para que uma certa dose de dissensão seja permitida. Um sistema de “baixo-consenso” tem maior probabilidade de impor outros

¹¹⁰ Maurice Duverger, “L’origine des parties”, in *Les Parties Politiques*, Paris, Colin, 1951, pp. 14.

¹¹¹ Hockin, 1971, p. 66.

¹¹² Bagehot, 2001, p. 72.

¹¹³ Jennings, 1969, p. 16.

custos como paralisia, violência política, instabilidade constitucional e destruição da própria democracia¹¹⁴.

Apesar da liberdade de dissensão ser considerada um bem em si mesmo pelos democratas e libertários, John Stuart Mill defendeu que aquela tem um valor acrescido; ela é uma condição necessária (se bem que insuficiente) à acção política “racional”. A oposição é então uma forma de “explorar alternativas”, de propor soluções e de prestar mais informação ao eleitorado¹¹⁵. Este raciocínio foi corroborado por Punnett quando explicou que um sistema político beneficia da tolerância concedida à oposição de duas formas: 1- fornece uma reacção ao trabalho dos governantes, podendo contribuir para o aperfeiçoamento das políticas do Governo. Caso este rejeite as críticas da oposição, estas servem sempre como válvula de escape (não violenta) para as frustrações populares; 2- possibilita o desenvolvimento de uma alternativa ao Governo, que poderá vir a substituí-lo, partindo do pressuposto que o sistema facilita a transição pacífica entre aqueles que estão no poder e os seus críticos¹¹⁶.

A relativa novidade da oposição não revolucionária, mesmo no Ocidente, demonstra que os governos têm tentado prevenir o desenvolvimento de oposições, parlamentares ou extraparlamentares, sempre que podem. Dahl criou então um “axioma simples” que sumaria o comportamento de qualquer grupo político que controle o governo central: é provável que a oposição seja permitida num sistema político se (1) o governo crê que uma tentativa de coacção sobre a oposição provavelmente fracassará, ou (2) mesmo que a tentativa fosse bem-sucedida, os custos da coerção suplantassem os benefícios¹¹⁷. Os “custos de coerção” aumentam quando as elites e a população em geral, para além de repudiarem a violência, crêem que a oposição faz parte da

¹¹⁴ Dahl, 1966, p. 390.

¹¹⁵ *Idem*, p. 391.

¹¹⁶ Punnett, 1973, p. 3.

¹¹⁷ Dahl, 1966, p. XIV.

comunidade. Porém, “um sistema de oposição pacífica”, equacionado com a democracia liberal, requer uma série de condições (não necessariamente catalogáveis) que demoram várias décadas a desenvolver-se e que dificilmente podem ser espoletadas¹¹⁸.

*

Depois de comparar as oposições de dez democracias ocidentais Dahl chega à conclusão de que não existe um padrão único de oposição¹¹⁹. Assim, o carácter distintivo de uma oposição é o resultado de três factores: 1- coesão; 2- competitividade; 3- locais onde ela se manifesta.

O RU é o sistema que mais se tem aproximado do que o autor chama de “modelo clássico de oposição¹²⁰”. Neste existem dois partidos bastante coesos que disputam a maioria do parlamento nas eleições legislativas e através da comunicação social. A oposição é então praticamente reduzida ao partido que fica fora do Governo. Prova da proximidade entre o “modelo de Westminster” e o “modelo clássico de oposição” é o facto de o maior partido da oposição Britânica ter uma designação institucional própria: “Her Majesty’s Loyal Opposition” (a Oposição Leal de Sua Majestade). Ainda seguindo Dahl, o sistema político Americano é a antítese do “modelo clássico”. Nos E.U.A a oposição está dispersa pelas duas câmaras do Congresso, pela burocracia, pelos grupos de interesse, pelos tribunais, pelos 50 estados, entre outros¹²¹.

¹¹⁸ *Idem*, p. XVI.

¹¹⁹ *Idem*, p. 332.

¹²⁰ *Idem*, p. 340.

¹²¹ *Idem*, p. 341.

Joseph Schumpeter falou da importância do “autocontrole democrático¹²²”. No seu entender a oposição não deve criticar por criticar e o Governo deve fazer algumas concessões àquela para evitar que uma maioria absoluta resvale para o autoritarismo. A intolerância para com posições divergentes corrói a legitimidade da democracia aos olhos do eleitorado, gerando sentimentos antidemocráticos, daí que a etiqueta parlamentar seja essencial para assegurar o respeito pelas instituições e pelos concidadãos.

Allen Potter parece concordar com Schumpeter. Para aquele autor, desde o final do século XIX que o sistema político inglês tem revelado características únicas: 1- um sistema constitucional no qual não existe nenhum limite formal ao poder de um governo com uma maioria parlamentar, devido ao “princípio da soberania parlamentar”. Tal significa que não há possibilidade, entre eleições, de um governo perder a sua maioria, quando o sistema bipartidário funciona em pleno; 2- há um consenso, especialmente entre líderes políticos, acerca da natureza dos direitos, deveres e privilégios da oposição. Isto faz com que a “integridade (propriety) da oposição” seja tão indispensável à estrutura constitucional como a autoridade do governo¹²³. No fundo a oposição abstém-se de antagonizar o Governo por tudo e por nada, restringindo o seu combate a matérias de fundo, porque sabe que o Governo não abusará da sua posição privilegiada.

Sir John Pakington enunciou este instinto de preservação de uma forma mais ilustrativa: “If we (the Opposition) go on treating Ministers like ninepins – only bowling them down to set them up again – we shall be bowled down ourselves¹²⁴”. Mas a melhor descrição da “oposição com ‘O’ maiúsculo¹²⁵” de que falou Potter, foi criada por Punnett: “It is an office-seeking, loyal, single-party, Parliamentary Opposition. (...) Her

¹²² Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism & Democracy*, London, Routledge, 1943 (2003), p. 294.

¹²³ Potter, “Great Britain; Opposition with a Capital ‘O’”, in Robert Dahl, 1966, p. 3.

¹²⁴ Turner, 1969, p. 9.

¹²⁵ Potter, 1966, p. 16.

Majesty's Loyal Opposition, therefore provides 'limited opposition', or 'opposition-up-to-a-point' in that it is concerned with criticizing and seeking to change some aspects of the established system, while at the same time accepting its main features¹²⁶”.

Como referi anteriormente, o sistema partidário britânico não é literalmente bipartidário, na medida em que vários partidos estão representados no Parlamento, embora apenas dois deles tenham possibilidades reais de formar governos monopartidários. “There have been, there are and undoubtedly there will always be other political parties, but the two-party system as it works in Britain means that there are only two teams capable of forming independent administrations¹²⁷”.

Tanto no Reino Unido como em Portugal – mesmo com o seu sistema multipartidário e o seu princípio de representação (proporcional) contido nos limites materiais de revisão (artigo 288.º h CRP) – existe alternância entre dois “grandes partidos”. Lá, como cá, é possível distinguir entre a oposição que pretende substituir o Governo e a que se limita a dar voz ao descontentamento popular; a *oposição tribunicia*. “Her Majesty's Opposition does perform both roles: it seeks to expose the deficiencies of Her Majesty's Government, and ultimately to replace it. It is thus an 'office-seeking Opposition', with the Leader of the Opposition posing as an alternative Prime Minister, and his leading colleagues as alternative Ministers¹²⁸”.

Apesar daquela similitude, os *grandes partidos* britânicos desenvolveram uma prática parlamentar alheia à tradição parlamentar portuguesa; o *Governo Sombra*¹²⁹. Ivor Jennings descreveu-o como uma “imitação, de forma nenhuma demasiado pálida,

¹²⁶ Punnett, 1973, p. 9.

¹²⁷ Turner, 1969, p. XIII.

¹²⁸ *Idem*, p. 4.

¹²⁹ “Shadow Cabinet” no original. É importante referir que este termo tem vindo a ser usado vulgarmente, embora não seja utilizado pelos partidos. Os conservadores costumam utilizar o termo “Consultative Committee” e os trabalhistas o termo “Parliamentary Committee” quando mencionam as suas estruturas.

do Gabinete¹³⁰». Contudo, a forma espontânea como a prática se desenvolveu tem dificultado a catalogação das suas raízes. “It does not seem possible to give a specific date for the emergence of the Shadow Cabinet, the idea gradually emerging over a number of years to be accepted as just one more convention in Britain’s ‘unwritten’ Constitution¹³¹».

As primeiras propostas no sentido de criar algo que se assemelhasse a um *gabinete da oposição* – que coordenasse os esforços desta – foram avançadas por Lord Althorp em 1817 e Lord John Russell em 1921¹³², embora não tenham vingado. Mas por volta de 1860 o Parlamento Britânico já incluía um precursor do *Governo Sombra*, se bem que ainda pouco organizado¹³³. “As Opposition became more formally organized from the mid-nineteenth onwards, a specific group of Opposition leaders emerged to direct and co-ordinate the actions of the Opposition. Since these men were usually ex-Ministers, their meetings came to be known as meetings of the ‘ex-Cabinet’ or ‘late Cabinet’. They were, in fact, a Cabinet of the Opposition, or a Shadow Cabinet¹³⁴».

Aquelas reuniões eram avulsas, com o objectivo de resolver problemas específicos e de distribuir futuras pastas, o que prova que a oposição organizada ainda não era um governo alternativo¹³⁵, com membros encarregues de *fazer sombra* aos detentores de pastas específicas. “It is thus fair to say that the concept of the ‘Shadow Cabinet’ had become a recognized part of the British political machine by the second

¹³⁰ Jennings, 1969, p. X.

¹³¹ Turner, 1969, p. XIV.

¹³² *Idem*, p. 6.

¹³³ *Idem*, p. 10.

¹³⁴ *Idem*, p. XIV.

¹³⁵ *Idem*, p. 12.

half of the nineteenth century, though its use was still limited and its full potential unrecognized¹³⁶”.

Entre 1880 e a Primeira Guerra a prática do *Governo Sombra* foi-se desenvolvendo progressivamente. Conservadores e liberais passaram a incluir mais gente naqueles encontros, que por sua vez passaram a acontecer mais frequentemente. À medida que o *Governo Sombra* foi ganhando preponderância na estrutura da oposição, o termo “late Cabinet” caiu em desuso e os líderes viram-se confrontados com as ambições pessoais de alguns correligionários. Muitos consideravam que um convite para participar nas reuniões era um sinal inequívoco de pertença ao próximo governo¹³⁷.

A eleição de Novembro de 1922 foi essencial à implementação definitiva da prática do *Governo Sombra*. Pela primeira vez quebrava-se o duelo clássico entre liberais e conservadores¹³⁸. A divisão do Partido Liberal e as alterações sociais desencadeadas pela Primeira Guerra foram instrumentais à ascensão do Labour. Devido aos “factores mecânicos e psicológicos” descritos por Duverger, a ultrapassagem do Labour redundou num novo *equilíbrio de poder*, entre conservadores e uma nova potência, ficando os liberais arredados da governação (mesmo enquanto partido minoritário de uma coligação) durante décadas.

O Labour estreava-se então como “Oposição Leal de Sua Majestade” sem nunca ter sido governo. A participação de alguns dos seus quadros nos governos de coligação durante a Primeira Guerra estava longe de ser suficiente para nomear um *Governo Sombra* experiente. Até aí os líderes liberais e conservadores escolhiam a sua equipa discricionariamente, apesar de normalmente nomearem vários ex-ministros. Não tendo essa possibilidade, a elite do Labour optou por manter o sistema de eleições dentro do

¹³⁶ *Idem*, p. 18.

¹³⁷ *Idem*, pp. 33-34.

¹³⁸ *Idem*, p. 35.

P.L.P (Parliamentary Labour Party – o grupo parlamentar), para escolher os membros do seu primeiro *Governo Sombra*. “It is wrong to assume that the Party in Parliament was devoid of all normal trappings of a Parliamentary Opposition. From 1906 onwards, the P.L.P, then some forty strong, had annually elected its principal officers and held meetings to discuss tactics and select speakers for debates¹³⁹”.

Seria absurdo dizer que a ascensão do Labour foi apenas fruto das lutas fratricidas no seio do Partido Liberal, nomeadamente entre os seguidores de Lloyd George e Asquith. O Labour aproveitou a oportunidade que teve porque estava altamente organizado, quer fora do Parlamento, quer dentro dele. A verdade é que a sua ascensão contribuiu para que o *Governo Sombra* passasse a ser encarado de outra forma. Daí para a frente, aquele deveria ser composto pelos membros do próximo governo, mais do que pelos membros do governo anterior. Deveria ser mais *prospectivo* do que *retrospectivo*.

Após a Segunda Guerra Mundial o partido voltou a ter um papel preponderante na evolução da prática do *Governo Sombra*, quando voltou à oposição em 1951, de onde só sairia em 1964. Nestes 13 anos na oposição foi liderado por Clement Attlee, Hugh Gaitskell e Harold Wilson e desenvolveu de tal forma aquela prática oitocentista que passou a ser possível falar num “sistema de Governo Sombra” (Shadow Government System¹⁴⁰), a par do sistema de Gabinete. “Over the years since the Shadow Cabinet saw its origins in the ex-Cabinets and quasi-Cabinets of the nineteenth-century Whigs and Tories, the increasing role and importance of a co-ordinated and effective Opposition has been seen to be vital to the system of Parliamentary democracy which we know in Britain”¹⁴¹.

¹³⁹ *Idem*, p. 36.

¹⁴⁰ *Idem*, p. 58.

¹⁴¹ *Idem*, p. 58.

Segundo Turner, uma das razões pela qual faz sentido falar num “sistema de Governo Sombra” é o facto deste se pautar pelo “princípio da responsabilidade colectiva” como o Gabinete: “The consequences of ‘resignations’ from a Shadow Cabinet may not be as serious as those resulting from resignations in a Cabinet, but the principles are the same. The attitude, ‘united we stand, divided we fall’, is just as relevant to Opposition leaders as it is to the Government¹⁴²”. Alderman e Cross chegaram mesmo a dizer que a aceitação do “princípio da responsabilidade colectiva” na oposição foi um dos factores cruciais ao desenvolvimento novecentista do *Governo Sombra*¹⁴³.

Todavia, seria injusto atribuir todo o mérito ao Labour. Tanto em 1945 – quando Churchill perdeu as eleições para Attlee depois de ter “vencido” a Segunda Guerra – como em 1964, quando o Labour regressou ao poder, os conservadores poderiam ter abdicado da prática, até porque Churchill sempre fora contra a sua formalização¹⁴⁴, mas mantiveram-na¹⁴⁵. Inclusivamente, logo a partir de 1945, com Churchill como Líder da Oposição, os membros do *Governo Sombra* começaram a especializar-se lentamente, sem que no entanto houvesse publicitação disso¹⁴⁶. Esta só viria a acontecer quando Attlee regressou à oposição, passando o P.L.P. a anunciar as pastas concretas que cada *Ministro Sombra* iria controlar. “From the meetings in the eighteenth of leaders of out-of-office factions, to coordinate opposition to the Ministers of the day, there had evolved by 1955 a system of official Opposition Spokesmen amounting virtually to the creation of a ‘Shadow Government’¹⁴⁷”.

Havia, contudo, uma diferença significativa entre a estrutura conservadora e a estrutura trabalhista. O líder do Partido Conservador mantinha o seu poder de *patrocínio*

¹⁴² *Idem*, p. 59.

¹⁴³ R. Alderman & J. Cross, *The Tactics of Resignation*, London, Routledge & Kegan Paul, 1967, p. 69.

¹⁴⁴ Heppell, 2012, p. 13.

¹⁴⁵ Punnett, 1973, p. 70.

¹⁴⁶ *Idem*, pp. 62-63.

¹⁴⁷ *Idem*, pp. 64-65.

(“patronage power”) na oposição¹⁴⁸. Podia por isso escolher os membros do seu *Governo Sombra* e os Spokesmen (porta-vozes) do partido – que normalmente ocupam o banco da frente, próximos dos membros do *Governo Sombra* – tendo por isso a vida mais facilitada do que o seu homólogo trabalhista. Este podia nomear os porta-vozes como entendesse mas tinha de liderar uma equipa, o *Gabinete Sombra*, que era eleita pelo conjunto dos deputados trabalhistas¹⁴⁹.

Uma prova da institucionalização progressiva e espontânea do *Governo Sombra* foi a atribuição de um salário ao Líder da Oposição, o chefe do seu maior partido, através do Ministers of the Crown Act de 1937¹⁵⁰. Curiosamente esta mesma lei serviu para atribuir um salário específico ao Primeiro-Ministro, que até aí recebia o mesmo que um MP. O Líder da Oposição passou então a receber um salário bastante inferior ao de um “ministro de Gabinete” mas superior ao de um “Junior Minister” (o equivalente a um Secretário de Estado). Os argumentos usados à época para justificar tal salário foram o “papel vital” que detinha, a “dificuldade da tarefa” que desempenhava, o facto de deter um trabalho a tempo-inteiro (coisa que não acontecia com muitos deputados) e de partilhar a definição da agenda da House of Commons (HC) com o Primeiro-ministro¹⁵¹.

É irónico que o Parlamento Britânico não tenha sido o primeiro a institucionalizar a atribuição de um salário ao Líder da Oposição, tendo seguido o exemplo do Canadá e da Austrália, que o fizeram, respectivamente, em 1905 e 1920¹⁵². Ambos os estados haviam importado o “sistema de Governo Sombra” e acabaram por

¹⁴⁸ *Idem*, p. 95.

¹⁴⁹ Turner, 1969, p. 87.

¹⁵⁰ Dean E. McHenry, “Formal Recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth”, *Political Science Quarterly*, Vol. 69, No. 3, 1954, p. 438.

¹⁵¹ *Idem*, pp. 440-41.

¹⁵² *Idem*, p. 443.

antecipar-se ao fundador da prática. Se dúvidas houvesse quanto à sua evolução irregular desde a segunda metade do século XIX, elas deverão ter caído por terra.

É importante reter que no Parlamento Britânico a “Oposição Leal de Sua Majestade” detém privilégios que a restante oposição não tem. A própria expressão não passa de uma forma grandiloquente de fazer referência ao maior partido da oposição, o que é sintomático da importância que este detém dentro do sistema político britânico. Tal acontece porque só o grande partido fora do poder tem capacidade para ser um governo alternativo¹⁵³, dado que necessita de um número considerável de membros do parlamento, intensa preparação e vontade de poder, como aqui descreve Turner: “Whilst the Labour Party did approach the 1964 election with the unenviable record of having lost three consecutive General Elections, the main framework for a possible Labour Cabinet was readily available in the Shadow Cabinet and amongst the Front Bench spokesmen and women. In other words, the shadows were liable to become realities, with the Shadow Ministers crossing the floor of the House of Commons to become the new Cabinet Ministers and members of the Government¹⁵⁴”.

O parágrafo anterior explicita a diferença entre o “Governo Sombra¹⁵⁵” e o “Gabinete Sombra”. O primeiro inclui uma série de porta-vozes que não fazem parte do “Gabinete Sombra” mas que são essenciais na defesa dos interesses da “Oposição Leal de Sua Majestade”, bem como, na luta diária que ocorre no Parlamento. Porém, para coordenar a política partidária, elaborar a *tática* eleitoral, mas sobretudo a *estratégia* do partido para o país (caso venha a vencer as eleições), esse grupo de 70 ou 80 pessoas é demasiado vasto. Aquelas têm de ser discutidas e decididas por um núcleo mais restrito, de pouco mais de 20 elementos, o *Gabinete Sombra*, tal como acontece no

¹⁵³ Potter, 1966, p. 6.

¹⁵⁴ Turner, 1969, pp. 80-81.

¹⁵⁵ *Idem*, p. 58.

Governo. Aquele é apoiado por uma vasta bancada mas só parte dela passa para o Governo quando o partido vence as eleições. Tal como no Governo só alguns ministros têm assento permanente no Gabinete:

“The Prime Minister is sometimes presented as being at the apex of the Ministerial power structure, being the focal point of an organization that embraces the Cabinet, other Ministers and junior Ministers outside the Cabinet, the Civil Service, and the party in and out of Parliament. To some extent the Leader of the Opposition also stands at the top of a pyramid structure, with below him the Shadow Cabinet, the Spokesmen, the backbench MPs, and the party outside Parliament¹⁵⁶”.

Sistematizando, o maior partido da Oposição é conhecido como Her Majesty’s Loyal Opposition mas só parte dos seus deputados ocupam o *frontbench* (lugares da frente) da bancada da oposição; normalmente aqueles que são mais úteis à direcção do partido. E no *frontbench*, comumente ocupado pelos porta-vozes de áreas específicas, só alguns deputados (a liderança do partido e os futuros ministros) são membros do *Gabinete Sombra*. Assim, o Líder da Oposição escolhe porta-vozes ocasionais ou recorrentes¹⁵⁷ para discorrer na Câmara dos Comuns sobre assuntos específicos sem que estes pertençam ao “Gabinete Sombra”, nem tenham legítimas expectativas de vir a ser membros do Gabinete caso o partido vença as próximas eleições. O que não significa que não venham a fazer parte do Governo num sentido mais lato: “In effect, since 1955

¹⁵⁶ Punnett, 1973, p. 95.

¹⁵⁷ *Idem*, p. 389: “Within the post-1955 pattern, the general structure of the team has gradually become more elaborate, with distinctions now being drawn between ‘senior’, ‘deputy’, ‘assistant’, and ‘temporary’ Spokesmen, and the distinction also being made between the ‘party Spokesman’, and the ‘House of Commons Spokesman’, if the party’s recognised expert in a particular field is a member of the Lords”.

there has existed a ‘Shadow Government’, with the Ministerial hierarchy reflected in the Shadow Cabinet and in the various categories of senior and assistant Spokesmen¹⁵⁸”.

O objectivo deste esquema de oposição é transplantar para o Parlamento a lógica de um *duelo*, o que é coerente com a noção de “Parlamento Arena” já mencionada. “A Oposição Leal de Sua Majestade” apresenta uma alternativa, um contraponto claro ao Primeiro-ministro: o Líder da Oposição. Isto também acontece na AR visto que toda a gente sabe quem é o *candidato* a Primeiro-ministro, mas o mesmo não se verifica quanto à sua equipa. No Parlamento Britânico há um duelo recorrente entre ministros e *ministros sombra*. Sempre que o Ministro da Saúde responde a perguntas, do outro lado do “corredor” (aisle) estará o *Ministro Sombra* da Saúde, para fazer perguntas incómodas e expor a alternativa do seu partido¹⁵⁹.

Segundo Turner, salvo uma ou duas excepções, o “Gabinete Sombra” de Wilson converteu-se em Gabinete quando venceu as eleições. Hoje esta transferência da equipa do Líder da Oposição para o Governo é um dado adquirido, mas em 1964 ainda não o era. “The Cabinet that Mr. Wilson established fully justified the existence of a Shadow Cabinet system in British politics and, indeed, it is possible to say that this body, created out of custom, has practically reached the stage of being considered as one of the conventions of Britain’s unwritten Constitution¹⁶⁰”.

Uma prova da assimetria de estatuto entre os partidos da oposição no Parlamento Britânico é o tempo disponibilizado a cada um deles durante as perguntas ao Primeiro-Ministro (Prime Minister’s Question Time). A inquirição oral ao PM passou a ter um horário fixo em 1961 e até 1997 ocorria duas vezes por semana durante 15 minutos. Com a chegada de Blair ao poder institucionalizou-se o modelo actual; todas as quartas-

¹⁵⁸ *Idem*, p. 5.

¹⁵⁹ *Idem*, p. 9.

¹⁶⁰ Turner, 1969, p. 83.

feiras o chefe de governo é interrogado pelos outros líderes partidários durante meia hora (frenética). Normalmente o Líder da Oposição tem direito a seis perguntas, o líder dos lib dems (quando na oposição) tem direito a duas perguntas, e o resto do tempo é distribuído pelo Speaker da HC pelos líderes dos partidos pequenos e por alguns *backbenchers* dos grandes partidos¹⁶¹.

Na AR existe alguma assimetria entre grupos parlamentares quanto à distribuição do tempo e quanto à utilização de direitos potestativos por sessão legislativa, entre outras iniciativas. “Desde a revisão [do regimento da AR] de 1988, quanto maior for um GP mais são as sessões plenárias a que tem direito. O processo de substituição de critérios consensuais por critérios maioritários foi igualmente aplicado a outras figuras parlamentares, tais como o número de perguntas ao Governo por GP, a constituição da mesa...¹⁶²”. No entanto, não existem estatutos especiais para nenhum partido devido à sua tradição, como acontece com os lib dems no RU.

A distribuição do tempo e poder dentro da AR é um produto estrito dos resultados eleitorais e está prevista no RAR. Isto significa que não existe diferença entre o prestígio concedido à oposição *expectante* (“office-expecting¹⁶³”) e à *oposição tribunicia*, que não tem a pretensão de governar. Esta constatação, contudo, não deve ser entendida como um endosso à discriminação positiva do maior partido da oposição na AR (quer seja o PS, quer seja o PSD), até porque não creio que algum destes constitua realmente um “governo alternativo” à imagem d’A Oposição Leal de Sua Majestade.

Para merecer o epíteto de “governo alternativo” o maior partido da oposição tem de criar uma equipa *prospectiva*, tem de formular uma estratégia para o mandato

¹⁶¹ Michael Rush, 2013, p. 4.

¹⁶² Freire, et al, 2002, p. 60.

¹⁶³ Punnett, 1973, p. 13.

seguinte durante o período em que está na oposição e opor-se ao Governo de forma rigorosa e personalizada (alocando pastas a deputados específicos que mais tarde, caso o partido vença as eleições, ocuparão essa mesma pasta no futuro Governo). Mas antes de demonstrar ao eleitorado que é uma alternativa credível, tem de encarar a sua estadia na oposição como a outra faceta do seu *dever republicano*, que sendo menos aprazível do que a governação, merece ainda assim o mesmo nível de dedicação. No fundo, tem de provar ao eleitorado que merece governar.

Punnett elaborou uma caricatura a propósito das assimetrias de poder e atitude entre os vários grupos presentes na Câmara dos Comuns que poderá ajudar a destrinçar os diferentes tipos de oposição. Segundo o autor, o Governo assemelha-se a um ser imortal, que tem poder, enquanto a “Oposição Leal” ambiciona essa imortalidade, que pode ser entendida como “a glória de mandar¹⁶⁴”. Já a *oposição tribúncia* fica aquém de um e de outro, não apenas por ter um número insuficiente de mandatos, mas por *não* ter pretensões de governar¹⁶⁵, aproximando-se então dos críticos extraparlamentares, como grupos de pressão, imprensa e comentadores, apesar da sua incontestável legitimidade democrática:

It is necessary to re-emphasise the basic distinction that exists in British politics between the Government and ‘the rest’, with ‘the rest’ embracing Opposition leaders, backbench MPs of all parties, pressure groups, the press, and the many groups and individuals who comment upon Government activities. The Government alone is responsible for taking action in defence of the national interest: ‘the rest’ are merely on the outside looking in, criticizing and seeking to influence those in power. Certainly, the Opposition leaders are

¹⁶⁴ Luís Vaz de Camões, *Os Lusíadas*, Canto IV, 95.

¹⁶⁵ Este argumento pode ser invertido. É possível defender que os pequenos partidos que compõem a *oposição tribúncia*, quer em Portugal quer no RU, assumem uma determinada postura - essencialmente contestatária e por vezes demagógica - por saberem de antemão que não terão a possibilidade de formar governo nas décadas vindouras e não por rejeitarem as posições governamentais por princípio.

different from ‘the rest of the rest’, in that they hope soon to replace the established Ministers, but as long as they remain in opposition they, like the rest of society, are ‘mere mortals’ and can only look on and comment while the Government alone takes action¹⁶⁶’.

¹⁶⁶ Punnett, 1973, p. 389.

IV

O Governo Sombra

Apesar de o *Governo Sombra* se ter tornado uma instituição no Reino Unido, tendo-se estendido a boa parte das democracias liberais da Commonwealth, tal não significa que essas comunidades políticas detenham direitos de propriedade intelectual sobre a prática que desenvolveram. Assim sendo, nada impede que os grandes partidos de outras comunidades, cujos parlamentos assumem um papel central nos respectivos sistemas de governo, adotem o *Governo Sombra* se considerarem que este proporciona uma oposição mais eficaz.

Assumindo uma visão Schumpeteriana da política, parece óbvio que quaisquer alterações a sistemas partidários são improváveis. Para Schumpeter, um partido não é um grupo que pretende promover o bem-estar social através de um princípio com o qual todos estão de acordo. É antes um grupo cujos membros se propõem a agir concertadamente na luta pelo poder político¹⁶⁷. Neste sentido, os maiores partidos, aqueles que mais têm beneficiado do *estado de coisas*, não estarão dispostos a introduzir alterações ao sistema que tem servido os seus interesses, a não ser que os lucros expectáveis introduzidos por uma dada alteração sejam bastante superiores aos riscos.

Partindo desta premissa é inútil defender a introdução de novas práticas numa instituição como o Parlamento fazendo fé no “espírito de missão” ou na persecução do “interesse público”, por parte da classe política. Esta não deve, contudo, ser vista como um ser demoníaco. A classe política é um corpo racional, pelo que é possível imaginar

¹⁶⁷ Schumpeter, 2003, p. 280.

uma alteração do *estado de coisas* que beneficie a comunidade, caso os políticos antevejam nela benefícios para as suas carreiras e os seus partidos. Visto que o *Governo Sombra* traz uma série de vantagens ao principal partido da oposição e, indirectamente, aos cidadãos em geral, não seria de espantar que aquele viesse a ser aplicado fora da Commonwealth.

Seguindo o argumento de Joel Bateman, o *Governo Sombra* tem o mérito de organizar a oposição, de criar um governo alternativo e de servir de campo de treino para futuros membros do governo¹⁶⁸. A primeira é a função mais básica e ocupa boa parte do tempo da elite partidária. Esta diz mais respeito à *táctica* (do dia-a-dia) do que à *estratégia*¹⁶⁹ (de longo-prazo). Diariamente cabe à liderança definir a agenda, coordenar uma equipa extensa, decidir o que responder a certas declarações, que ataques proferir, entre muitas outras coisas.

A criação de um “governo alternativo” traz consigo uma série de vantagens para o partido, mas também para o eleitorado. O governo tem um conjunto de benefícios, quando comparado com a oposição, que são inerentes à governação: tem o apoio da administração pública que lhe presta serviços de assessoria, tem maior capacidade de definir a agenda, tem mais acesso aos *media* e, conseqüentemente, a sua equipa é mais identificável pelo eleitorado¹⁷⁰.

Tendo em conta a disciplina partidária que impera no Parlamento Britânico e o sistema eleitoral tendencialmente gerador de maiorias absolutas, dificilmente o governo será demitido¹⁷¹. Daí que depois de uma derrota eleitoral reste apenas à oposição fazer

¹⁶⁸ Joel Bateman, *In the Shadows: The Shadow Cabinet in Australia*, Canberra, Parliamentary Library, 2008, p. 11.

¹⁶⁹ John Lewis Gaddis, “What is Grand Strategy?” Karl Von Der Heyden Distinguished Lecture, Duke University, February 26, 2009.

¹⁷⁰ Bateman, 2008, p. 12.

¹⁷¹ Punnett, 1973, p. 194.

uma “autópsia” à campanha eleitoral fracassada¹⁷² e diminuir aquela desvantagem quintessencial face ao governo tornando-se numa alternativa credível – causando boa impressão no eleitorado – na tentativa de vencer as eleições seguintes. “The assumption that is being made, however, is that the way the Opposition party behaves in Parliament between elections has at least *some* effect upon its chances of transferring itself from opposition to office through general election victory¹⁷³”. A oposição deve por isso incidir o seu foco na opinião pública, no sentido de convencê-la a *despedir* o Governo nas próximas eleições¹⁷⁴, em vez de tentar derrubá-lo.

O “sistema de Governo Sombra¹⁷⁵” contribui para a criação de uma alternativa porque produz uma equipa claramente identificável pelo eleitorado¹⁷⁶. O mesmo não se pode dizer dos grupos parlamentares da AR, por exemplo. Se é verdade que os deputados de todos os partidos tendem a especializar-se¹⁷⁷, estudando mais atentamente certas matérias, e que os grupos parlamentares têm porta-vozes – que habitualmente se sentam no *frontbench* – que se dedicam à comunicação de assuntos relativos à sua área de especialidade, também é verdade que o eleitorado não tem a garantia que aquele *frontbench* formará o próximo governo.

Com o passar dos anos as comissões têm vindo a ganhar importância na AR, uma vez que boa parte do trabalho técnico que é feito pelos deputados ocorre nestas e não no plenário¹⁷⁸. Segundo André Freire, com as maiorias absolutas do PSD de Cavaco Silva (entre 1987 e 1995), a oposição passou a utilizar o plenário como instrumento de

¹⁷² *Idem*, p. 192.

¹⁷³ *Idem*, p. 195.

¹⁷⁴ McHenry, 1954, p. 439.

¹⁷⁵ Punnett, 1973, pp. 64-5.

¹⁷⁶ *Idem*, p. 71; Bateman, 2008, p. 21.

¹⁷⁷ <http://www.parlamento.pt/ComissoesAR/Paginas/default.aspx> tal como consultado a 10/04/2014.

¹⁷⁸ Freire, et al, 2002, p. 54.

publicitação das suas ideias e críticas ao Governo¹⁷⁹. Sendo assim, ao mesmo tempo que se enfatizou “a vertente tribuniária do plenário¹⁸⁰”, as comissões foram ganhando preponderância no trabalho legislativo. Normalmente a especialização dos deputados ocorre nestas comissões, quer permanentes, quer eventuais, que são constituídas proporcionalmente, de acordo com a dimensão dos grupos parlamentares¹⁸¹. Porém, é importante referir que o trabalho altamente especializado que é desenvolvido nas comissões não gera uma equipa alternativa ao Governo, visto que tende a ser menos mediático do que o plenário¹⁸².

No sistema político português não há a tradição de excluir não-deputados dos governos, como no britânico¹⁸³. O Primeiro-ministro tem a possibilidade de chamar *independentes* para o executivo, ou membros do partido que não foram eleitos à AR, algo raro dentro da OCDE, segundo Norris e Lovenduski¹⁸⁴. Isto significa que os porta-vozes do partido, quer no Parlamento, quer na comunicação social, muitas vezes não passam para o executivo quando o seu partido vence as eleições, mantendo-se como deputados. Noutras vezes vão para o governo mas são encarregues de pastas que não supervisionaram durante o período em que ajudaram a coordenar a oposição. Convém contudo esclarecer que não existe ainda bibliografia que comprove esta minha asserção, sendo apenas produto de uma observação atenta da prática parlamentar portuguesa.

O facto de haver uma equipa conhecida vários anos antes das eleições é benéfico para o eleitorado de duas maneiras: 1- os cidadãos mais interessados sabem exactamente, senão o que esperar, pelo menos *quem* esperar antes de votarem num

¹⁷⁹ *Idem*, p. 59.

¹⁸⁰ *Idem*, p. 59.

¹⁸¹ Artigo n.º 29.º/1, do Regimento da Assembleia da República n.º 1/2010, de 14 de Outubro.

¹⁸² Freire, et al, 2002, p. 59.

¹⁸³ Punnett, 1973, p. 9.

¹⁸⁴ Freire, et al, 2002, p. 59.

determinado partido; 2- os membros do *Governo Sombra*, sabendo de antemão que farão parte do novo governo caso o seu partido vença as eleições, têm um incentivo maior para se prepararem convenientemente, mais não seja para não defraudarem o seu líder, com receio de perderem o lugar, beneficiando o eleitorado indirectamente. Repare-se nas seguintes declarações de David Blunkett, “Secretário de Estado” da Educação e do Emprego do governo de Tony Blair, entre 1997 e 2001, depois de ter estado cerca de 4 anos a preparar-se para esse mesmo cargo: “Because we were certain that we were going to be the actual ministers responsible, we were able to firstly spend a lot of time on preparation; secondly, it allowed us to get other people [in the Department] to believe that we were going to be there, so we were therefore credible¹⁸⁵”.

Se dúvidas houver quanto à eficácia deste incentivo, é importante não esquecer o destaque que a imprensa britânica dá aos detentores de cargos na oposição¹⁸⁶, quer no *Gabinete Sombra*, quer no *frontbench*. A atribuição de um título como o de *Ministro Sombra da Educação*, por mais insignificante que pareça, aumenta o escrutínio da imprensa e da população, torna o membro do *Governo Sombra* mais individualizável e, logicamente, mais responsabilizável (accountable) perante o eleitorado. “The more formal the organization of the Opposition frontbench, the more publicity the arrangements are likely to be given, and thus the more easily the Opposition leaders can be identified by the electorate as a term of possible Ministers¹⁸⁷”.

Por conseguinte, a maior responsabilização gerada pelo “sistema de Governo Sombra” alberga duas vantagens para o sistema político no seu todo. Por um lado, um

¹⁸⁵ Tal como citado por David Richards, “Sustaining the Westminster Model: A Case Study of the Transition in Power between Political Parties in British Government”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 62. n. 1, 2009, p. 114.

¹⁸⁶ Punnett, 1973, p. 392.

¹⁸⁷ *Idem*, p. 71.

membro da oposição que seja escolhido para superintender uma pasta, sabendo antecipadamente que liderará o departamento que lhe corresponde quando o seu partido vencer as eleições, desde que apresente um trabalho satisfatório, estará mais empenhado em fazer uma oposição séria e efectiva (pois sabe que um eventual historial demagógico perseguiu-lo-á no governo¹⁸⁸). Por outro lado, estará a preparar-se para o futuro cargo.

Neste sentido parece justo dizer que o “sistema” contribui para uma certa moderação dos partidos da alternância, para além de contribuir para uma melhor preparação para a governação, por facilitar o escrutínio popular e a *transição oposição-governo*: “Some financial responsibility has to be exercised in opposition, especially when the Opposition party seems likely to come soon to office so that the Spokesman has to learn to be cautious in the commitments into which he enters¹⁸⁹”.

Uma oposição mais motivada e preparada, típica dos sistemas parlamentares que adoptaram o “sistema de governo sombra”, aumentará, à partida, o escrutínio sobre as actividades do executivo. Mas há ainda que ter em conta o aumento do escrutínio das actividades da própria oposição, quer pela bancada que apoia o Governo, quer pela imprensa e pelo eleitorado. Na pior das hipóteses, caso a “Oposição Leal de Sua Majestade” não consiga persuadir o eleitorado da necessidade de substituir o Governo, o maior partido da oposição terá pelo menos cumprido um dever que partilha com a *oposição tribúncia*; o de criticar o Governo para que este altere e melhore as suas políticas¹⁹⁰. “Thus as well as increasing its credibility as a potential Government, the greater sophistication of Opposition frontbench organisation has been designed to improve the Opposition’s ability to perform its role as a Parliamentary critic¹⁹¹”.

¹⁸⁸ *Idem*, p. 385.

¹⁸⁹ *Idem*, p. 386.

¹⁹⁰ *Idem*, p. 183.

¹⁹¹ *Idem*, p. 393.

Ser um “governo alternativo” é mais do que estudar novas políticas públicas¹⁹² e criar medidas alternativas às do Governo. A oposição não é nem deve ser um *think-tank*, embora deva custear centros de investigação e usar o trabalho de outros centros não-partidários para compensar o parco acesso que tem a serviços de assessoria por parte da administração pública¹⁹³.

No Reino Unido os partidos têm prestado atenção ao trabalho que é produzido naquele tipo de instituições¹⁹⁴. Exemplo disso é o papel crucial que elas terão desempenhado no desenvolvimento da estratégia de Margaret Thatcher durante o seu consulado como líder da oposição, entre 1975 e 1979, e na criação do (New) Labour de Tony Blair, no princípio dos anos 1990¹⁹⁵. Mas o líder partidário não tem de ser um académico. Ian Duncan-Smith, antigo líder conservador e actualmente Secretário de Estado do Trabalho e das Pensões do Governo de David Cameron, foi demitido da liderança pelos deputados do seu partido, precisamente por ser um pensador e não um político¹⁹⁶.

O “governo alternativo” deve resistir à tentação de detalhar excessivamente políticas futuras, uma vez que fora do executivo nunca se tem acesso a tanta informação como dentro dele. Prometer coisas que mais tarde não conseguirá cumprir é contraproducente e pode até espoletar contra-ataques do governo em funções¹⁹⁷. “A party in opposition is probably best advised to avoid working on the details of future policy, and concentrate instead on creating a climate of opinion among the electorate

¹⁹² *Idem*, p. 394.

¹⁹³ Richards, 2009, p. 120.

¹⁹⁴ Em Portugal o mesmo não se verifica. Tanto o Instituto Sá Carneiro, ligado ao PSD, como o Laboratório de Ideias e Propostas para Portugal, ligado ao PS, dificilmente podem ser considerados como tal. Estes produzem muito pouco material e são encarados pelas lideranças partidárias mais como centros de alocação de quadros e plataformas propagandísticas que hibernam entre eleições, do que como centros de investigação subsidiários do partido, com o propósito de estudar políticas públicas.

¹⁹⁵ Hartwig Pautz, “New Labour in government: Think-tanks and social policy reform, 1997–2001”, *British Politics*, Vol. 6, 2, 2011, p. 188.

¹⁹⁶ Heppell, 2012, p. 70.

¹⁹⁷ *Idem*, p. 247.

favourable to the general philosophy that it intends to follow when it comes to power¹⁹⁸”.

Segundo David Richards, desde 1964 que no RU o governo permite à oposição encontrar-se com a administração pública algum tempo antes das eleições, para ter acesso a documentos de estado e para que esta a ajude a preparar programas de governo realistas. Esta prática começou por iniciativa do então Primeiro-ministro conservador Douglas-Home, precisamente para facilitar a *transição oposição-governo*, pelo facto de o Labour estar, à época, na oposição há 13 anos. Desde então a prática tem vindo a ser aprofundada lentamente apesar da “natureza confrontacional” (adversarial nature) do modelo de Westminster¹⁹⁹.

Mantendo uma visão Schumpeteriana da política, creio que a construção de um verdadeiro “governo alternativo” poderá beneficiar a primeira direcção partidária que renovar a sua estrutura, apostando na criação de um *Governo Sombra*, de duas formas: primeiro, contribuirá para a manutenção da motivação dos deputados²⁰⁰, que tendem a perdê-la na oposição²⁰¹ (para não falar daqueles que fazem por ser substituídos na AR²⁰²). Segundo, contribuirá para relegitimar o partido aos olhos do eleitorado, teoricamente conferindo-lhe maior probabilidade de vencer as eleições seguintes. “A great ‘policy exercise’ can also be presented to the electorate as an indication that the party is prepared for office, and is aware of its responsibilities as an alternative Government²⁰³”. Este raciocínio é corroborado pelo antigo Primeiro-ministro Edward Heath, justificando-o com o cinismo do eleitorado: “people today are so cynical and

¹⁹⁸ Punnett, 1973, p. 380.

¹⁹⁹ Richards, 2009, p. 125

²⁰⁰ Punnett, 1973, p. 207; p. 392.

²⁰¹ *Idem*, p. 139.

²⁰² Freire, et al, 2002, p. 120.

²⁰³ Punnett, 1973, p. 208.

sceptical about the whole machinery of government that detail is needed to convince them that you really intend to carry out your promises²⁰⁴”.

Timothy Heppell relembra-nos que na era da “política de competência” (valence politics²⁰⁵), o eleitorado já não vota no partido que lhe parece mais próximo da sua posição ideológica. A prioridade da maioria dos eleitores, que se considera moderada, é a competência revelada pelos partidos e, fundamentalmente, pelas lideranças²⁰⁶. Neste sentido, a criação de um programa eleitoral (policy platform), de uma *estratégia* clara, associada a uma equipa estável e identificável pelo eleitorado, poderá representar um incentivo eleitoral importante para aquela direcção partidária que decidir romper com o *estado de coisas*. “It is sometimes tempting to think that politics – especially contemporary politics, existing as it does in an era of 24/7 media fuelled by opinion polling and fed by spin doctors – is all about mood-music, about symbols rather than substance. But a Leader of the Opposition has to convince voters that putting his party in power and getting rid of the Government will make some kind of difference, and that the difference made will benefit both them and the country in the long term²⁰⁷”.

O conceito de “governo alternativo” implica a existência de uma equipa anterior ao período da campanha eleitoral que esteja de facto pronta para começar a governar mal seja nomeada. Só o “sistema de Governo Sombra” cumpre este objectivo²⁰⁸. Todos os outros modelos, onde não existe replicação da estrutura governativa e publicitação de candidatos a pastas concretas, geram apenas *oposições tribunícias* que se limitam a

²⁰⁴ Butler & Pinto-Duschinsky, *The British General Election of 1970*, London, Macmillan, 1971, p. 66.

²⁰⁵ O conceito foi criado por Butler e Stokes e é resumido por Heppell nas páginas 237-238. D. Butler & D. Stokes, *Political Change in Britain*, London, Macmillan, 1969; D. Stokes, “Valence Politics”, in D. Kavanagh (ed.) *Electoral Politics*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

²⁰⁶ Heppell, 2012, p. 226.

²⁰⁷ *Idem*, p. 226.

²⁰⁸ Bateman, 2008, p. 33.

criticar o governo²⁰⁹ e a organizar o dia-a-dia do partido. Se essa postura parece compreensível em partidos pequenos, que não têm dimensão para replicar a estrutura do governo no Parlamento e normalmente não têm a pretensão de governar, parece todavia grave nos partidos da “alternância”, visto que um “governo impreparado” pode desperdiçar todo um mandato²¹⁰.

Para o leitor cínico o conceito de “governo alternativo” pode soar a fachada (“window dressing²¹¹”). É verdade que a estrutura proporcionada pelo “sistema de Governo Sombra” é muito mais apelativa e telegénica do que o *sistema de porta-vozes anónimos* existente em Portugal. “It is advantageous for Shadow Cabinet meetings and ‘decisions’ to be publicised by the media, and for the Shadow Cabinet to be photographed occasionally, sitting at work, as if ready to move en bloc into the Cabinet Room at 10 Downing Street²¹²”. Mas reduzir a prática do *Governo Sombra* a um mecanismo de promoção mediática seria um exagero. “Far from being merely an ostentation, the appointment of a Shadow Government made of Spokesmen covering all policy areas, is to a large extent a practical device to help the Opposition to perform its role effectively in the modern world of ‘big government’ and technical government²¹³”.

Contudo, não me custa admitir que esta “fachada” de alternativa poderá ser um argumento interessante para convencer os maiores partidos políticos portugueses a adoptarem a referida prática. Caso isso venha a acontecer, o mesmo leitor cínico poderá ficar descansado, pois a exposição mediática acima descrita forçará esses mesmos partidos a fazerem oposição, em vez de a simularem, sob pena de caírem no ridículo: “A distinction has to be made, however, between attacks on Government policies, in which

²⁰⁹ Robert Dowse, “The Parliamentary Labour Party in Opposition”, *Parliamentary Affairs*, Vol. XIII, Jun. 1960, p. 528.

²¹⁰ Heppell, 2012, p. 206.

²¹¹ Punnett, 1973, p. 392.

²¹² *Idem*, p. 392.

²¹³ *Idem*, p. 393.

the Spokesman has to be outspoken in order to be effective, and promises of future action, on which the Spokesman has to be much more cautious. Service as a Spokesman, as a bridge between the back benches and Ministerial post, can thus help to develop a certain degree of circumspection²¹⁴”.

Punnett quer com isto dizer que o próprio “sistema de Governo Sombra”, pelo mediatismo que suscita, obriga a que os porta-vozes e os membros do *Governo Sombra* proponham políticas e se abstenham de comportamentos demagógicos. Embora a estrutura facilite a percepção de que o grande partido da oposição é de facto um “governo alternativo”, ela não é suficiente para que o eleitorado acredite nisso. Porém, uma coisa parece certa, se o mediatismo interessa sempre aos partidos políticos, desde que controlado e lisonjeiro, a exposição interessa sempre ao eleitorado, na medida em que força os representantes a trabalhar mais e melhor.

Quanto ao “campo de treino” referido por Punnett, é importante lembrar que “o sistema de Governo Sombra” não treina a elite da oposição para todos os desafios da governação²¹⁵. Os membros de um governo recentemente formado terão de acostumar-se a funções que não se treinam no Parlamento, como lidar com a *burocracia* estatal e com os seus homólogos estrangeiros. Ainda assim estarão mais treinados noutras funções ministeriais. “It can be argued that a high level of specialisation by Spokesmen in opposition will indeed lead to more ‘professional’ government, in that, assuming the Opposition comes to power, Ministers will have acquired in opposition a depth of knowledge of their subject²¹⁶”.

Segundo Punnett, um ministro britânico trabalha em média 70 horas semanais quando o Parlamento está em funções, sendo que 50 delas são passadas no Palácio de

²¹⁴ *Idem*, p. 387.

²¹⁵ *Idem*, p. 386.

²¹⁶ *Idem*, p. 360.

Westminster e 20 delas no ministério. O autor diz ainda que se o ministro tiver experiência prévia no *Governo Sombra*, mais não seja como porta-voz do partido, estará suficientemente treinado para ser Membro do Governo, restando-lhe apenas habituar-se à parte ministerial²¹⁷, que não pode ser treinada na oposição, e que constitui a menor parte do seu trabalho. Isto significa que o “sistema de Governo Sombra” poupa ao governo recém-eleito um período enorme de adaptação ao dia-a-dia da governação: “The great advantage for a new Minister of having had front-bench experience in opposition, however, is that he can come to his Ministerial job with some of the necessary skills already acquired, and thus with clear benefits, particularly in the vital first weeks in office²¹⁸”.

Normalmente o Líder da Oposição escolhe um especialista como *Ministro Sombra* ou porta-voz de um determinado sector, para que este treine certas aptidões necessárias ao desempenho do futuro cargo de Membro do Governo, enquanto desenvolve, em conjunto com os outros membros do *frontbench*, a política do partido para esse sector: “Service as an Opposition Spokesman does not necessarily *develop* expertise, as the MP is very often an expert in the subject for which he is appointed Spokesman²¹⁹”.

Assim sendo, o sistema permite ao especialista inteirar-se de “detalhes legislativos e administrativos”, melhorar a sua capacidade retórica e de comunicação²²⁰ (através do treino proporcionado pelos duelos típicos da HC), habituar-se à disciplina que um cargo governativo requer²²¹, nomeadamente no que toca a “responsabilidade colectiva” de um Gabinete, para além de facilitar o contacto entre o candidato a membro

²¹⁷ *Idem*, p. 381.

²¹⁸ *Idem*, p. 388.

²¹⁹ *Idem*, p. 384.

²²⁰ *Idem*, p. 387.

²²¹ *Idem*, p. 387.

do Governo e a imprensa, os grupos de pressão e outros grupos importantes para o sector que poderá vir a liderar²²². “Although he acquires no experience in a Minister’s departmental role, a Spokesman’s activities do provide preparation for a Minister’s Parliamentary and ‘public relations’ roles, and, if the Spokesman is a Shadow Cabinet member, for his Cabinet role. (...) His experience as an Opposition Spokesman will give him some indication of the realities of political leadership, and of the problems involved in translating desired policy into acceptable political terms²²³”.

Como o próprio Punnett constata, este sistema implica que haja uma transição imaculada dos membros do *Governo Sombra* para o Governo²²⁴, coisa que nem sempre aconteceu no RU²²⁵. No entanto, essas foram as exceções que confirmaram a regra, descrita neste trecho: “In 1970 however, Heath’s Cabinet was almost a carbon copy of his 1969-70 Consultative Committee in terms of size, composition and the duties to which its members were allocated²²⁶”.

Aqui reside uma grande diferença entre o Parlamento Britânico e a AR. Sem fazer referência a esta última (que nem sequer existia em 1973), Punnett utiliza uma metáfora desportiva²²⁷ para explicitar a diferença de mentalidade entre os grandes partidos portugueses e os seus homólogos britânicos em relação à oposição. No futebol todos os onze jogadores presentes no campo defendem e atacam. Já no futebol Americano, parte da equipa ataca e a outra defende. Os maiores partidos portugueses utilizam a tática do futebol Americano. Durante a oposição têm uma equipa que defende os interesses do partido no Parlamento, mas quando vencem as eleições formam governos repletos de gente que não compunha o *frontbench* da legislatura

²²² *Idem*, p. 384.

²²³ *Idem*, p. 388.

²²⁴ *Idem*, p. 360; p. 385.

²²⁵ *Idem*, p. 374.

²²⁶ *Idem*, p. 375.

²²⁷ *Idem*, p. 148.

anterior. “He (the leader) can select ‘horses for courses’, surrounding himself with an ‘offence’ of savage critics to serve as Spokesmen in opposition, but choosing an entirely different ‘defence’ of skilled administrators to serve as Ministers when the party comes to power²²⁸”.

No Reino Unido os grandes partidos preferem a tática do futebol. O Líder da Oposição escolhe uma equipa de “jogadores utilitários²²⁹”, que tanto atacam como defendem. Esta lógica requer um pouco mais de tacto. É preciso escolher deputados que estejam dispostos a ficar quatro anos no Parlamento e que sejam eficazes na oposição (ataque) e no governo (defesa). Mas este tipo “ideal” de jogador é difícil de encontrar. Muitas vezes o líder é forçado a escolher entre bons oradores (para o presente) e bons administradores (para o futuro)²³⁰. “Many MPs will accept a post in an Opposition team only because they see it as a prelude to a Ministerial appointment. Thus a leader who was seen to be creating a team purely to serve in opposition would have difficulty in finding MPs to undertake responsibilities on those terms²³¹”.

Para entender bem a dinâmica do “sistema de Governo Sombra” há ainda que somar à transição praticamente imaculada da equipa da oposição para o executivo a habitual estabilidade governativa, proporcionada pelo sistema eleitoral de maioria relativa típico do “modelo de Westminster”, que faz com que os governos habitualmente cumpram a sua legislatura. Como é lógico, se os governos, suportados por maiorias absolutas na Câmara dos Comuns, geralmente cumprem o seu mandato, o mesmo acontece com a oposição. Isto significa que os membros do *Governo Sombra*

²²⁸ *Idem*, p. 149.

²²⁹ *Idem*, p. 149.

²³⁰ *Idem*, p. 150.

²³¹ *Idem*, p. 149.

têm uma série de anos para se prepararem para os seus futuros cargos governamentais²³².

Importa esclarecer que a deseabilidade da preparação e da estabilidade na oposição não é condição suficiente para que se afirme que um *Governo Sombra* coeso redundará, inexoravelmente, num excelente governo. Para dar apenas um exemplo, Gordon Brown foi Shadow Chancellor of the Exchequer (*Ministro Sombra* das Finanças) durante 5 anos, entre 1992 e 1997, e isso não fez dele um bom Ministro das Finanças nos 10 anos que se seguiram²³³. É no entanto verosímil que aqueles 5 anos de experiência enquanto *Ministro Sombra* o tenham preparado melhor para a difícil tarefa que viria a ter entre mãos. Ser membro de um governo, quanto mais ser líder de um, é uma tarefa árdua. Se os líderes não têm a obrigação de estar sempre certos, têm apesar disso o dever moral de pensar as políticas que propõem antes de executá-las e de fazerem o seu melhor, a todo o momento, pela *polis*.

²³² Ver tabela VI e VII dos Anexos: Entre 1983 e 2011 (aquando da eleição de Pedro Passos Coelho como Primeiro-ministro e da eleição de António José Seguro como Secretário-Geral do PS, após a demissão de José Sócrates, na sequência da derrota do PS nas legislativas desse ano), os líderes dos grandes partidos portugueses têm durado menos de 2 anos na oposição, sendo que os do PS têm durado mais de dois anos e os do PSD pouco mais de um ano, em média. Já no RU, em 65 anos, entre 1945 e 2010 (aquando da eleição de David Cameron como Primeiro-ministro e de Ed Miliband como Líder da Oposição, na sequência da demissão de Gordon Brown após a derrota do Labour nas legislativas desse ano), os líderes da oposição têm durado em média cerca de 4 anos (sensivelmente o mesmo tempo de uma legislatura completa, apesar de terem ocorrido algumas mortes no cargo, como a de Hugh Gaitskell).

²³³ A alegada inaptidão de Gordon Brown enquanto Ministro das Finanças e do governo do (New) Labour em geral não passa de uma interpretação. Não deve por isso desviar-nos do essencial do argumento. No entanto, aqui ficam duas análises ideologicamente contrastantes das políticas económicas dos governos de Blair (*The Spectator*, revista semanal conservadora; *New Statesman*, revista semanal ligada à *Fabian Society* e que se posiciona no centro-esquerda da política Britânica: <http://blogs.spectator.co.uk/coffeehouse/2013/04/tony-blair-cant-escape-blame-for-the-debt/> tal como consultado a 22/04/2014; <http://www.newstatesman.com/politics/2013/04/labour-must-search-answers-and-not-merely-aspire-be-repository-peoples-anger> tal como consultado a 22/04/2014.

Repensando o *Governo Sombra*

Até aqui tenho vindo a descrever o *Governo Sombra* tal como ele existe no Reino Unido e em boa parte dos países da Commonwealth. O estudioso da política tende a contextualizar a sua análise²³⁴ para não se deixar deslumbrar pela aparente *beleza* das suas próprias reflexões²³⁵. Afinal, muitas atrocidades foram legitimadas pelo dogmatismo arrebatado de certos idealistas. “Anyone with a particular conviction about the good for human beings will naturally be inclined to get the power of the state behind it, not only for his own stake, but out of concern for others²³⁶”. Mas há alturas em que esse mesmo estudioso deve afastar-se dos casos concretos, que são dados adquiridos, para poder alcançar uma perspectiva mais alargada de um dado fenómeno político.

É, portanto, tempo de pensar o *Governo Sombra* de forma abstracta, sem todavia o expor a rótulos, para que este se afaste por momentos, e nunca irreparavelmente, do contexto em que se desenvolveu. Até agora não houve necessidade de proceder-se a esta descontextualização, na medida em que os autores que se encarregaram de estudá-lo o fizeram essencialmente para consumo interno. De que serviria criar uma definição abstracta de uma certa realidade demarcada, sem que se concebesse a transplantação daquela realidade para outros parlamentos ou sistemas de governo?

O *Governo Sombra* deve ser entendido como a única parte da oposição parlamentar que cumpre todas as funções que Punnett descreveu e Bateman sintetizou, às quais já aludi. Ou seja, como a estrutura parlamentar da oposição que não se limita a

²³⁴ Michael Oakeshott, *Rationalism in Politics and other essays*, Indianapolis: Liberty Fund, 1991 (1962), p. 10.

²³⁵ *Idem*, p. 434.

²³⁶ Thomas Nagel, *Equality and Partiality*, New York: Oxford University Press, 1991, p. 154.

organizar o dia-a-dia de uma bancada partidária, constituindo um verdadeiro “governo alternativo”, ao mesmo tempo que funciona como “campo de treino” dos candidatos a Membros do Governo. Se é verdade que um “governo alternativo” emerge sempre do maior partido da oposição, por uma questão de dimensão, também é verdade que nem todos os grandes partidos formam “governos alternativos”.

A lógica do “governo alternativo” cria uma sensação de duelo²³⁷ constante entre o Governo e o maior partido da oposição – aquele que normalmente tem pretensões legítimas a governar sem recorrer a uma coligação e que se assume como um *governo em preparação* – bem como entre membros específicos de ambas as equipas. Na prática, a liderança parlamentar aloca uma pasta concreta a um determinado deputado para que este se dedique quase exclusivamente a fazer oposição ao Ministro ou Secretário de Estado encarregue do departamento correspondente no Executivo. Mais tarde, caso o maior partido da oposição destrone o partido do Governo em eleições, aquele mesmo deputado, membro do *Governo Sombra*, irá ocupar o lugar do antigo Membro do Governo com quem costumava digladiar-se no Parlamento.

Não parece portanto possível dizer que os pequenos partidos de um qualquer parlamento – que normalmente formam *oposições tribunícias* – constituem “governos alternativos”, uma vez que estes habitualmente não têm pretensões de governar, restringindo a sua acção política à crítica do governo em funções. Mas também não parece justo afirmar que os grandes partidos são necessariamente “governos alternativos” apenas por ambicionarem governar sozinhos. Tanto o PS como o PSD, os únicos partidos portugueses que já formaram governos monopartidários e conquistaram maiorias absolutas na AR, não devem ser considerados “governos alternativos” quando estão na oposição. Só é merecedor de tal título o partido que forme uma equipa coesa na

²³⁷ Bateman, 2008, p. 20.

oposição, que dure todo o mandato, que faça oposição de forma criteriosa e que venha a formar governo, caso a população assim deseje, sem danças de cadeiras.

Nesse sentido, qualquer grande partido da oposição que pretenda apresentar-se como “governo alternativo” deve replicar, dentro do possível, a estrutura do Governo na sua bancada parlamentar. A cada Membro do Governo, seja Ministro ou Secretário de Estado, deve corresponder um membro do *Governo Sombra* (“Shadow Government”). Concretamente, ao Ministro da Defesa deve corresponder um *Ministro Sombra* da Defesa e ao Secretário de Estado do Emprego deve corresponder o *Secretário de Estado Sombra* do Emprego.

Escusado será dizer que a atribuição de títulos majestosos não é condição suficiente para que o maior partido da oposição português, seja ele qual for, seja considerado um “governo alternativo”. A sua equipa terá de passar praticamente na totalidade para o Governo, caso vença as eleições, e durante a *travessia do deserto* não poderá dedicar-se exclusivamente a *simular* oposição. Contudo, como já foi referido, a simples presença de um *Governo Sombra*, pelas características que lhe são inerentes, propicia uma oposição mais eficaz.

A verdade é que existe uma grande diferença, sobretudo em termos de responsabilização do Governo e da própria oposição que formará governo mais cedo ou mais tarde, entre ser-se um *governo em preparação*, proporcionado pela prática do *Governo Sombra*, e um *governo em espera*, habitual no sistema de governo Português. Pelo que não deveremos pôr de parte a possibilidade atrás aventada de o eleitorado recompensar a primeira liderança partidária que optar por introduzir aquela prática em Portugal, independentemente das suas motivações. Uma alteração nesse sentido não implicaria nem uma revisão constitucional, nem uma alteração ao Regimento da AR,

umas vez que o artigo 7.º do RAR estabelece uma total autonomia dos grupos parlamentares para definirem a sua estrutura como entenderem.

Para que se possa descontextualizar o *Governo Sombra* do sistema de governo que o gerou há que evitar confundi-lo com a totalidade da oposição. Nesse sentido, é importante reter algumas das distinções anteriormente efectuadas. Numa democracia liberal podem existir dois tipos genéricos de oposição ao Governo: a oposição parlamentar, que é sempre dotada de legitimidade democrática, e a oposição extraparlamentar. Esta pode ser violenta (através de grupos revolucionários ou terroristas) ou pacífica (através de grupos de pressão, sindicatos, entidades patronais, ordens profissionais, etc.)²³⁸.

Dentro da oposição parlamentar, sobre a qual esta tese incide, existe uma maioria e uma minoria, que normalmente alberga uma série de partidos, quer em Portugal, quer no Reino Unido. Esta minoria constitui a *oposição tribúncia* atrás descrita. Consequentemente, o *Governo Sombra* é apenas uma parte importante da oposição parlamentar, embora seja a única que cumpre a segunda função da oposição tal como Punnett a explicou; a de fornecer uma alternativa ao eleitorado²³⁹. É este tipo de oposição que devemos melhorar em Portugal se quisermos contribuir para a reabilitação do regime democrático, uma vez que a *oposição tribúncia* já faz o seu papel por cá.

A diferença quintessencial entre a AR e o Parlamento Britânico assenta mais na existência de um “governo alternativo”, do que na composição das câmaras, no bicameralismo ou unicameralismo, nos sistemas partidários, nos sistemas eleitorais, ou ainda nos métodos de trabalho de ambos os corpos legislativos. No Reino Unido o maior partido da oposição, seja ele qual for, entende que não deve ser, devido às suas

²³⁸ Potter, 1966, p. 23; Punnett, 1973, p. 20.

²³⁹ Punnett, 1973, p. 26.

anteriores e posteriores responsabilidades governativas, uma enorme *oposição tribunícia*. “A Oposição Leal de Sua Majestade” no RU é isso mesmo. Uma oposição leal, que não faz todos os possíveis para derrubar o Governo, que não o condena faça aquele o que fizer e que, ao contrário do maior partido da oposição português, acredita que o papel que lhe cabe na oposição é tão importante para o regime e tão dignificante para o partido como o de governar, apesar de ser menos glamoroso. Miller resumiu esta postura dos grandes partidos Britânicos da melhor maneira:

“It is desirable that the men who have been criticizing should be put in a position where they have to take responsibility, and that no government should grow to think that it is ordained by God and settled for life. The rationale of our parliamentary system is that the Opposition is an alternative Government. This means that all front bench politicians must be masters of both sorts of techniques, those of making the government machine work and those of criticizing its performance. I do not think that we can do without these techniques in any sort of state that I should care to live in²⁴⁰”.

O termo *Gabinete Sombra* (Shadow Cabinet) é um tanto enganador visto que o aproxima excessivamente do Gabinete Britânico²⁴¹. Aquela prática acaba por extravasar a sua própria denominação, não devendo ser entendida nem como uma sombra, forçada a perseguir o corpo, nem como um reflexo, uma vez que a sua estrutura não é exactamente igual à do governo, sendo inevitavelmente mais fraca. Neste sentido, a relação de confronto entre o governo e o *Governo Sombra*, a “Oposição com ‘O’ maiúsculo”, assemelha-se a uma formação ordenada do rãguebi.

Nesta circunstância os 8 avançados de cada uma das equipas formam um bloco com um formato específico (no qual cada jogador tem uma posição determinada) para que ambos os blocos possam encaixar um no outro e medir forças após autorização do

²⁴⁰ Tal como citado por Turner, 1969, p. XI.

²⁴¹ Punnett, 1973, p. 221.

árbitro. Não se trata de uma marcação homem a homem, como no futebol, porque a dinâmica da formação ordenada é colectiva, mas os blocos são simétricos. Esta escaramuça (para usar o termo inglês) dá-se pela posse da bola, a capacidade de controlar o jogo.

No rãguebi a batalha é equitativa, na medida em que os jogadores que participam na formação ordenada têm normalmente a mesma fisionomia e peso. O mesmo não acontece no confronto entre o governo e o *Governo Sombra* no Parlamento. O governo até pode ter os mesmos elementos na arena mas tem uma logística muito superior por trás de si. Para além da informação e o do apoio técnico, aquele tem uma coisa que a oposição não tem; poder. É como se um dos lados da formação ordenada fosse profissional e o outro amador, e portanto, o primeiro tivesse muito mais peso (essencial numa luta corpo a corpo) do que o segundo.

Pelo facto de não ter poder, o *Governo Sombra* nunca terá as mesmas condições do governo, mas o partido que o constitui estará em melhores condições do que estaria se não se organizasse dessa maneira e não se apresentasse como “governo alternativo”. No fundo, metaforicamente falando, com o *Governo Sombra* o maior partido da oposição entra para uma formação ordenada contra o governo num campo inclinado contra si. Tendencialmente a sua equipa técnica será mais fraca (terá menos acesso a assessoria e ao apoio da administração pública) e os seus avançados serão menos experientes e menos poderosos que os do outro bloco. No entanto, ninguém espera que o seu bloco mais débil vença todas as escaramuças. O que se espera é que aquele vá treinando o suficiente para se tornar mais forte e experiente com o passar do tempo.

O Parlamento Britânico fornece portanto um “centro de treinos” ao maior partido da oposição. Já o Parlamento Português fornece um campo ainda mais inclinado sem possibilidade de reparação, em que um bloco (o governo) entra na peleja de forma

minimamente ordenada (mas não muito devido à apatia dos seus anos na oposição) contra um bloco desordenado. O bloco mais fraco (o grande partido da oposição), por sua vez, limita-se a *simular* oposição enquanto espera que a equipa mais forte se vá desgastando sozinha, com o passar do tempo e pela sua própria impreparação. Se no RU o maior partido da oposição se constitui como “governo alternativo”, na nossa tradição parlamentar aquele nem é um “governo alternativo”, nem um *partido tribunicio*, como o resto da oposição. É um corpo lânguido que se dedica a simular actividade.

Em última análise o *Governo Sombra* não é nem o reflexo, nem a sombra do Governo. É como que o bloco mais fraco e inexperiente de uma formação ordenada. Ele surgiu para profissionalizar a oposição, dar visibilidade aos seus protagonistas e, especialmente, ao seu projecto político²⁴². Não surgiu para massacrar o governo a cada divergência de opinião ou sequer para derrubá-lo²⁴³.

Um eventual *Governo Sombra* português não deverá ser uma transplantação do britânico, mas antes uma adaptação à nossa realidade. Quer os grandes partidos (PS e PSD) decidam implementar esta prática, quer não, seria no entanto desejável que chegassem a acordo quanto a uma estrutura governativa (no que concerne o número e incumbências dos ministérios e secretarias de estado), de forma a conferir alguma estabilidade e previsibilidade ao executivo, facilitando ainda o trabalho da oposição e da administração pública.

²⁴² Punnett, 1973, p. 5.

²⁴³ Potter, 1966, p. 16.

VI

O General no seu Labirinto

“I’m trying to free myself up to do a little global thinking”. Apesar do seu tom coloquial, não seria surpreendente que esta frase tivesse sido proferida por um dos Primeiros-ministros Britânicos do pós-guerra, durante uma qualquer reunião do *inner cabinet*. Ou então por um Primeiro-ministro Português, fosse outra a língua. Em boa verdade, qualquer líder democrático poderia reivindicar a sua autoria, uma vez que aquela descreve uma dificuldade que todos sentem; a falta de tempo e frescura mental para pensar estrategicamente no desempenho do cargo.

Mas o autor da passagem não é nem um líder democrático, nem um estadista. Ela foi proferida por Tony Soprano, protagonista da série televisiva norte-americana *Os Sopranos*, num episódio intitulado “Mergers and Acquisitions”. Nessa cena, Tony, o líder de uma família mafiosa de Newark, New Jersey, revela frustração junto dos seus *capitães* por não ter tempo para pensar o *negócio* e sua política de recursos humanos. Qual Primeiro-ministro, Tony sentia falta da tranquilidade de outros tempos.

Um chefe de governo, num intervalo de poucos dias, pode ser obrigado a desempenhar funções tão díspares como participar em debates parlamentares, em reuniões do Conselho de Ministros, em reuniões informais com o seu núcleo de confidentes, ou com sindicatos e entidades patronais. E ainda, ter de deslocar-se ao estrangeiro para se encontrar com outros chefes de governo, fazer visitas oficiais dentro do país, dar entrevistas, discursar em cada uma das suas paragens, resolver disputas dentro do executivo, participar em campanhas eleitorais, sendo-lhe sempre solicitados comentários a declarações de terceiros, pela imprensa, onde quer que vá. No meio de

todo este bulício sobra-lhe pouco tempo para administrar. Segundo Schumpeter, o PM pode ser comparado a um general que se preocupa de tal maneira com a disciplina que acaba por esquecer a estratégia imprescindível à vitória²⁴⁴.

Na era da “política de competência” um Primeiro-ministro recém-eleito não tem tempo a perder. Não deve por isso deixar-se deslumbrar pela lua-de-mel que viverá com o eleitorado nos meses posteriores à sua eleição (o casamento). Se não se apressar a cumprir as suas promessas eleitorais, corre o risco de perder popularidade e passar de *o desejado* a desilusão, num ápice. Daí que a oposição não deva ser menosprezada pelas elites partidárias. Esta confere-lhes a possibilidade de esmiuçar as causas da derrota eleitoral imediatamente anterior e a oportunidade de escolher uma nova liderança que a faça esquecer rapidamente.

Timothy Heppell discerniu duas tendências recentes na política britânica, que estão intimamente ligadas, e que podem ser cautelosamente extrapoladas para a realidade nacional²⁴⁵. Nos últimos 30 anos os líderes da oposição são mais inexperientes no que concerne as lides parlamentares, são normalmente mais novos e têm carreiras mais pobres fora da política do que os seus antecessores das primeiras décadas do pós-guerra. Para além disso, têm optado por demitir-se quando perdem eleições legislativas: “Since 1983 only one defeated party leader has survived to lead their party to the next General Election – Kinnock after 1987 (although in 1988 he suffered the first challenge to a Labour Party leader since 1961, which he easily overcame). Defeat led to immediate resignation announcements in 1983 (Foot); Kinnock (1992); Major (1997); Hague (2001); Howard (2005); and Brown (2010). All these resignations reflected the

²⁴⁴ Schumpeter, 2003, p. 285.

²⁴⁵ André Freire demonstra que a AR revela “elevados níveis de profissionalização política dos deputados”, uma vez que os representantes que “têm pelo menos uma experiência anterior num cargo político electivo rondam sempre valores à volta dos 80%”. E diz ainda que “a ‘outra face da moeda’ de tal nível de profissionalização é uma fraca abertura do sistema político à renovação das elites dirigentes”. André Freire et al, 2002, pp. 113-114.

futility of their position and that an attempt to continue would lead to a direct challenge to forcibly evict them²⁴⁶”.

Segundo aquele autor, a escolha de líderes jovens está directamente relacionada com a “reduzida tolerância ao fracasso eleitoral” apresentada pelos maiores partidos²⁴⁷. Já Andrews e Jackman sugerem que as demissões habituais nos líderes dos grandes partidos, imediatamente após uma derrota eleitoral, se devem à existência de uma convicção generalizada, segundo a qual, a continuidade de um perdedor é sempre prejudicial aos interesses do seu partido²⁴⁸. Por outras palavras, a “política de competência” está de tal maneira impregnada na política contemporânea que se torna impossível às elites partidárias conceberem outra razão para a derrota que não seja a falta de *popularidade*, que aquelas tendem a confundir com *capacidade*, da liderança.

Assim sendo, e por estranho que pareça, a voracidade demonstrada pelos partidos com vocação governativa – que pode também manifestar-se através de uma intensa contestação interna por parte de outras facções do partido – pode ser direccionada em favor do eleitorado. Sempre que tal voracidade resultar na substituição da direcção, a lista recém-eleita terá margem de manobra suficiente para alterar a forma como o partido encara a oposição. Em lugar de aplicar a habitual tática da terra-queimada – usada pelo Marechal-de-campo Kutúzov contra a França durante as invasões Napoleónicas – recorrendo à demagogia e a golpes de imagem, aquela poderá encetar uma guerra limitada ao Governo, pensando estrategicamente a “reconstrução do pós-guerra²⁴⁹”.

²⁴⁶ Heppell, 2011, p. 244.

²⁴⁷ *Idem*, p. 243.

²⁴⁸ Josephine Andrews & Robert Jackman, “If Winning Isn’t Everything, Why Do They Keep Score? Consequence of Electoral Performance for Party Leaders”, *British Journal of Political Science*, 38 (4), 2008, p. 662.

²⁴⁹ Punnett, 1973, p. 214.

Uma *estratégia* digna desse nome não pode ser construída pelo executivo após a tomada de posse. Ela requer tempo, meios²⁵⁰ e uma tranquilidade incompatível com o frenesim da governação: “the convictions that leaders have formed reaching high office are the intellectual capital they will consume as long as they continue office²⁵¹”. Tony Soprano, do alto do seu saber prático, parece ir ao encontro dos extensos escritos de Henry Kissinger. Não será despidendo sugerir que ambos estariam de acordo quanto à desejabilidade dos partidos com vocação governativa encararem o seu período na oposição como um *viveiro*, onde pudessem desenvolver calmamente uma estratégia para os anos da governação, sem que caiam na tentação de pensar que um governo pode criar um plano que resolva todos os problemas de uma comunidade²⁵².

“O sistema de Governo Sombra” possibilita a introdução do pensamento estratégico na política partidária, na medida em que o Líder da Oposição normalmente forma a sua futura equipa governamental vários anos antes das eleições seguintes ocorrerem. O mesmo não parece possível em Portugal, tendo em conta que os líderes dos grandes partidos tendem a formar boa parte da sua equipa governativa depois de vencerem as eleições, desperdiçando grande parte do seu mandato na oposição.

Nesse sentido, se somarmos o desaproveitamento dos anos da oposição ao frenesim dos anos da governação, parece seguro concluir que PS e PSD dificilmente serão capazes de produzir uma *política* coerente, articulada e responsável, de longo-prazo. Contudo, não devemos negligenciar dois aspectos importantes: 1- a preparação por si só não conduz necessariamente a uma melhor governação, embora aumente a sua probabilidade (como mencionei no final da parte IV); 2- nem todos os “líderes da oposição” britânica conseguiram, ao longo dos 65 anos em análise, coordenar equipas

²⁵⁰ *Idem*, p. 394.

²⁵¹ Henry Kissinger, *White House Years*, Boston, Little, Brown and Company, 1979, p. 54.

²⁵² Oakeshott, 1991, p. 426.

capazes de produzir uma estratégia coerente. O que não significa que não tenham encarado os seus períodos na oposição como um “campo de treino” para os posteriores anos da governação.

*

De forma a analisar a oposição portuguesa, incidindo especialmente nos partidos da alternância, decidi delimitar este estudo às três décadas que se seguiram à revisão constitucional de 1982. Esta representou um marco importante na institucionalização da democracia portuguesa, na medida em que finalizou o processo revolucionário que durava desde 1974 – ao extinguir o Conselho da Revolução e criar o Tribunal Constitucional – colocando Portugal a par das democracias liberais da Europa, erigidas sobre órgãos de soberania dotados unicamente de legitimidade democrática. Para evitar o facciosismo habitual de quem comenta a espuma dos dias, decidi não ir além do ano de 2011, que testemunhou a eleição do actual Governo, chefiado por Pedro Passos Coelho, e da actual direcção do PS, encabeçada por António José Seguro.

Posto isto, desde 1982 apenas três dos oito Primeiros-ministros Portugueses foram eleitos depois de vários anos como *líderes da oposição*: Mário Soares, do PS, que o foi entre o final de 1978 e 1983, durante cerca de 5 anos, voltando a chefiar um governo entre 1983 e 1985 depois de já ter sido o primeiro PM de um Governo Constitucional entre 1976 e 1978; António Guterres do PS, durante 3 anos, entre 1992 e 1995; Durão Barroso do PSD, igualmente durante 3 anos, entre 1999 e 2002, depois de

ter saído derrotado das legislativas de 1999, precisamente contra Guterres, poucos meses depois de ter conquistado o partido pela primeira vez.

Mesmo que tenhamos o cuidado de excluir situações excepcionais, como as de Francisco Pinto Balsemão (do PPD-PSD), que foi nomeado em 1981 após o falecimento do então chefe de governo Francisco Sá Carneiro, e de Pedro Santana Lopes, que foi indigitado pelo Presidente Jorge Sampaio em 2004 para substituir Durão Barroso, que deixara o cargo a meio do mandato para se tornar Presidente da Comissão Europeia, a verdade é que os restantes Primeiros-ministros desde 1982 (Cavaco Silva, José Sócrates e Pedro Passos Coelho), chegaram à liderança dos seus partidos meses antes de eleições legislativas, programadas ou antecipadas. Porém, o facto de alguns deles terem tido tempo suficiente para preparar o seu subsequente período como chefes de governo, não significa que o tenham feito.

O PSD tem sido especialmente profícuo na *trituração* de líderes durante a *travessia do deserto*, mas sofreu também com a morte de alguns deles. Por este motivo, no sentido de evitar a deturpação de alguns dados estatísticos, optei por escolher o ano de 1985, quando o actual PR foi eleito Presidente do partido, como ponto de partida. Desde esse ano o PSD teve 9 líderes. Isso significa que até à vitória de Passos Coelho nas legislativas de 2011, em 26 anos, os seus líderes duraram em média pouco menos de 3 anos no cargo. Contudo, é importante referir que apenas 13 desses 25 anos foram passados na oposição, correspondentes aos anos de governação de Guterres e Sócrates. Entre 1982 e 2011 o PS governou cerca de 15 anos e o PSD 14 (ou 16 se considerarmos o seu papel minoritário no governo de Soares, também conhecido como *o bloco central*); o que é sintomático da alternância atrás referida.

Enquanto Guterres foi Primeiro-ministro o PSD teve 3 líderes, tendo cada um durado em média pouco mais de dois anos no cargo (Fernando Nogueira, Rebelo de

Sousa e Durão Barroso). Durante a governação de Sócrates os sociais-democratas tiveram 4 Presidentes, se excluirmos o período de transição de Santana Lopes, que duraram em média cerca de um ano e meio no cargo: Marques Mendes, Luís Filipe Menezes, Manuela Ferreira Leite e Passos Coelho. É importante referir que Rebelo de Sousa, Marques Mendes e Menezes deixaram de ser líderes sem terem perdido eleições legislativas, tendo sucumbido à pressão interna, como Thatcher. Estes dados parecem ir ao encontro da observação de Jalali, segundo a qual, no PSD, o carisma tende a institucionalizar-se com o sucesso eleitoral e a manutenção do poder²⁵³.

Já o PS teve 6 Secretários-gerais desde 1982. Tal significa que os seus líderes têm durado em média mais de 4 anos no cargo, consideravelmente mais do que os seus homólogos do PSD. A estabilidade da cúpula do PS é ainda mais impressionante se considerarmos que Mário Soares, um dos seus fundadores, ocupou o cargo durante 13 anos, entre 1973 e 1986, saindo para conquistar a Presidência da República. Ainda assim, a maior durabilidade dos líderes socialistas não é sinónimo de grande tranquilidade, visto que quase metade deles abandonou na sequência de disputas internas e não por ter perdido eleições legislativas: Vítor Constâncio, Secretário-geral entre 1986 e 1989, Jorge Sampaio entre 1989 e 1992 e Ferro Rodrigues entre 2002 e 2004.

Se considerarmos unicamente os períodos na oposição concluímos que o PS não é assim tão diferente do PSD. Durante os 10 anos de governação de Cavaco Silva, entre 1985 e 1995, o partido teve 4 Secretários-gerais (Soares, Constâncio, Sampaio e Guterres), o que perfaz uma média de dois anos e meio para cada um. Já durante os 3

²⁵³ Carlos Jalali, “The woes of being in opposition – the PSD since 1995” in Bosco e Morlino, (eds.) *Party Change in Southern Europe*, London, Routledge, 2007b, p. 32; Maritheresa Frain, *PPD/PSD e a Consolidação do Regime Democrático*, Lisboa, Editorial Notícias, 1998.

anos de governação de Durão e Santana o PS foi liderado por Ferro Rodrigues e José Sócrates, o que perfaz uma média de um ano e meio para cada um deles.

No RU, vários autores sugerem que o Partido Conservador encara a governação como a sua posição natural, o que o torna mais truculento do que o Labour durante a oposição, estando os seus membros dispostos a depor lideranças sucessivas até encontrarem uma que garanta uma vitória nas eleições seguintes. Já o Labour é tendencialmente mais fragmentário no poder devido à maior inflexibilidade ideológica dos seus membros²⁵⁴. Apesar das diferenças não serem tão marcadas em Portugal, o mesmo pode ser dito em relação ao PS e PSD. Em ambos os países, os partidos do centro-direita são menos dogmáticos do ponto de vista ideológico e mais pragmáticos do que os seus adversários do centro-esquerda²⁵⁵.

Entre 1945 e 2010, quando o actual governo Britânico foi eleito, o RU teve apenas 13 Primeiros-ministros (sendo que Harold Wilson foi-o duas vezes). Desses 14, 6 não foram líderes da oposição antes de se tornarem chefes de governo: Sir Anthony Eden foi o sucessor natural de Churchill, tendo convocado uma eleição depois da saída daquele e sido eleito em 1955. Macmillan substituiu Eden após a demissão deste em 1957. O mesmo aconteceu com Douglas-Home, que substituiu Macmillan por sugestão deste em 1963. No Labour James Callaghan foi eleito em 1976 pelo seu partido para substituir Wilson, demissionário. O caso de Gordon Brown é ligeiramente diferente, na medida em que Tony Blair lhe entregou directamente a liderança quando se demitiu em 2007, tendo o sucessor cumprido o resto do mandato até 2010.

Já John Major foi eleito em 1990 como sucessor de Margaret Thatcher, após a demissão da líder conservadora na sequência de uma eleição interna desencadeada pelo

²⁵⁴ Michael Rush, 2013, pp. 15-16; Heppell, 2011, p. 234. Potter, 1966, p. 29.

²⁵⁵ Consultar tabelas VI e VII dos anexos.

MP Michael Heseltine. À época o líder do PC era apenas eleito pelos MPs e não lhe bastava conseguir uma maioria simples, precisando de granjear mais 15% dos votos do que o seu rival. Faltaram 4 votos à líder, entre 372 deputados, que optou por demitir-se em vez de disputar a segunda volta (a conselho do Gabinete). Assim, se é verdade que em 65 anos o RU teve 6 Primeiros-ministros que não foram líderes da oposição, pelo menos antes de chefiarem um governo, também é verdade que aqueles não tiveram oportunidade de sê-lo, na medida em que substituíram membros do seu partido. Por cá, o mesmo aconteceu apenas a Balsemão e Santana.

Quanto aos líderes que chefiaram os partidos Conservador e Trabalhista naquele intervalo, raros são aqueles que duraram menos de um mandato na oposição. Se esquecermos John Smith, do Labour, que faleceu no cargo em 1994, tal apenas aconteceu a Duncan Smith (2001-2003) e Michael Howard (2003-2005), que perderam o poder devido a tumultos internos (o que demonstra a impaciência típica dos *tories*). Se excluirmos alguns líderes provisórios (normalmente Primeiros-ministros derrotados em legislativas que ficaram no cargo até à nomeação de um novo líder, como James Callaghan e John Major), o RU teve 17 líderes da oposição em 65 anos, John Smith incluído, o que perfaz uma média próxima de 4 anos no cargo²⁵⁶.

Tendo em conta os números acima apresentados, é legítimo dizer que os líderes da oposição britânica têm beneficiado de uma maior estabilidade do que os seus homólogos portugueses. Esta pode ser explicada pela maior estabilidade dos governos, suscitada por um sistema eleitoral facilitador de maiorias absolutas. Todavia, é importante não esquecer que Portugal é ainda uma democracia jovem, que tem vindo a

²⁵⁶ Consultar tabelas V e VII dos anexos.

desenvolver valores e tradições democráticas a bom ritmo, se considerarmos o regime ditatorial, antiliberal e *antiparlamentar* que lhe antecedeu²⁵⁷.

Mas a maior estabilidade observável numa democracia mais madura e dotada de um sistema eleitoral maioritário não deve fazer-nos perder de vista as inúmeras similitudes entre os dois sistemas de governo, enunciadas ao longo deste texto: 1- a existência de dois grandes partidos que disputam o centro (o eleitorado flutuante e *pantanso*) e que alternam no poder; 2- a presença de um sistema de “dois partidos e meio”, dado que só existe um outro partido (liberais democratas e CDS), para além dos partidos da governação, que tenha participado em governos de coligação nos intervalos estudados; 3- a existência de uma *oposição tribunícia*, sendo que esta é mais fragmentada, mais desorganizada e flutuante no Parlamento Britânico, e logo menos poderosa do que a portuguesa; 4- a subsistência de elevados índices de disciplina partidária e dependência do que faz a liderança por parte dos partidos do centro. Quanto a isto, é necessário referir que ideologicamente PS e PSD estão bastante mais próximos²⁵⁸ do que os partidos Trabalhista e Conservador, na medida em que são verdadeiros *partidos catch-all*, centrados na maximização de votos, tendo militâncias heterogéneas. Jalali avança inclusivamente que o Estado Novo possibilitou a estratégia interclassista daqueles partidos, por contraposição à estratégia classista do PCP, ao ter fomentado a despolitização e uma fraca consciência de classe na população durante décadas²⁵⁹.

Uma vez que os líderes partidários assumem um papel preponderante nos dois países, as campanhas eleitorais que antecedem as legislativas são centradas nos

²⁵⁷ António Costa Pinto, “The New State of Salazar: an overview” in Richard Herr (ed.), *The New Portugal. Democracy and Europe*, Berkeley, UC Berkeley, 1992, p. 79.

²⁵⁸ Bosco & Morlino, 2007, p. 12.

²⁵⁹ Jalali, 2007, p. 80.

“candidatos a Primeiro-ministro²⁶⁰”. Em Portugal, visto que só o líder do maior partido da oposição pode aspirar realisticamente a ser Primeiro-ministro, aquele já é encarado pelo eleitorado como uma alternativa ao titular, como um *Primeiro-ministro Sombra*. Porém, o facto de constituir *a única alternativa* não o prepara melhor para o cargo ao qual se candidata. Habitualmente aquele líder não tem nem uma equipa claramente definida, pronta para começar a governar imediatamente após a tomada de posse, nem sequer uma equipa identificável pelo eleitorado (devido à nomeação de *independentes* e ao esquema de porta-vozes pouco eficaz utilizado por todos os grupos parlamentares).

Há ainda uma quinta semelhança que deve ser destacada e que diz respeito à tipologia da oposição parlamentar. Punnett dividiu-a em três depois de analisar uma série de parlamentos: 1- a oposição de um só partido, presente no Congresso Americano; 2- “a oposição multipartidária com um partido dominante”, típica do parlamento Britânico; 3- “a oposição multipartidária sem partido dominante”, típica dos parlamentos muito fragmentados como o Holandês²⁶¹. Portugal apresenta uma “oposição multipartidária com um partido dominante” bastante idêntica à britânica. Nesse caso, qual é o critério indispensável para que o maior partido da oposição seja considerado dominante? Para Punnett aquele terá de atingir 2/3 dos mandatos parlamentares. “A Oposição Leal de Sua Majestade” foi, pelo menos até à publicação daquela obra em 1973, o arquétipo daquele tipo de oposição parlamentar, na medida em que atingira sempre cerca de 90% dos lugares da oposição no pós-guerra²⁶².

Em Portugal, desde 1982, houve 10 eleições legislativas. Estas resultaram em 4 governos minoritários: 1985 (PSD de Cavaco Silva), 1995 (PS de Guterres), 1999 (PS de Guterres), 2009 (PS de Sócrates); 3 maiorias absolutas monopartidárias: 1987 (PSD

²⁶⁰ Luís Sá, *O Lugar da AR no Sistema Político*, Lisboa, Caminho, 1994, pp. 91-94

²⁶¹ Punnett, 1973, p. 437.

²⁶² *Idem*, 1973, pp. 437-39.

de Cavaco Silva), 1991 (PSD de Cavaco Silva), 2005 (PS de Sócrates) e 3 maiorias absolutas pluripartidárias, todas coligações pós-eleitorais: uma entre PS e PSD (*o bloco central*) e duas entre PSD e CDS, em 2002 e 2011. Em 6 dessas eleições verificou-se a existência de uma “oposição multipartidária com um partido dominante”. Tal sucedeu nos anos de 1991, 1995, 1999, 2002, 2005 e 2011. Deste modo, a AR corporizou aquele tipo de oposição aquando da vigência de governos com maioria absoluta monopartidária, governos com maioria relativa e governos de coligação, num total de 19 em 29 anos possíveis. Se tivermos como referência a revisão constitucional de 1989, suscitada pela redução do número de deputados de 250 para 230, apenas em 4 dos últimos 25 nos não se verificou aquele tipo de oposição e por bastante pouco²⁶³.

Embora “A Oposição leal de Sua Majestade” detenha normalmente uma maior percentagem dos mandatos da oposição parlamentar do que o maior partido da oposição portuguesa, há que mencionar que os grandes partidos britânicos têm vindo a perder preponderância nas últimas décadas, como comprova a vigência do primeiro governo de coligação desde a Segunda Guerra Mundial. Entre 1950 e 1974 a percentagem dos mandatos da “Oposição Leal” de entre todos os mandatos da oposição nunca foi inferior a 95%. Em 1945 tinha sido de 85% e em 1974 foi de 89%. Nos vinte anos seguintes variou entre os 83% (em 1983) e os 91% (em 1979).

Mas em 1997, quando o (New) Labour de Tony Blair recuperou o poder para os trabalhistas depois de 18 anos na oposição, os lib dems mais do que duplicaram os seus mandatos, passando de 20 MPs para 46. Esta ascensão dos liberais democratas fez com que os conservadores se tornassem na “Oposição Leal” menos dominante do pós-guerra, tendo ficado residualmente acima dos 2/3 de que falava Punnett em 1997, 2001 e

²⁶³ Consultar tabela VIII dos anexos.

2005²⁶⁴. Actualmente o Labour detém 90% dos mandatos da oposição, depois das eleições legislativas de 2010. Caso a coligação pós-eleitoral entre conservadores e liberais democratas não tivesse acontecido, os trabalhistas continuariam a controlar apenas 75% da oposição parlamentar, o mesmo que o PS detém actualmente.

Apesar de o período em análise não ser suficientemente extenso para permitir comparações retumbantes, parece difícil negar a existência de semelhanças assinaláveis entre os sistemas de governo britânico e português, nomeadamente no que toca a oposição parlamentar. Por conseguinte, PS e PSD têm todas as condições para adoptar o “sistema de governo sombra”, visto que normalmente detêm uma grande parte dos lugares da oposição (mesmo quando não chegam a 2/3 dos mandatos). Contudo, estes têm optado por manter a estrutura tradicional dos seus grupos parlamentares, gerando uma oposição impessoal e portanto turva, inerte e ineficaz.

Já o líder do maior partido da oposição, apesar da roda-viva que caracteriza as campanhas eleitorais, está como que enclausurado num labirinto que é só dele, a dúvida, como Simón Bolívar no livro de García Márquez. O dia das eleições é o dia da sua emancipação, qualquer que seja o resultado. A derrota representa uma condenação ao exílio, enquanto a vitória o lança num ciclo vertiginoso de reuniões onde se negociam pastas, projectos e nomes, à pressa.

Apesar das semelhanças encontradas entre os dois sistemas, a diferença visível quanto à organização da oposição é suficiente para prejudicar o funcionamento do sistema português. Ambos os parlamentos detêm “oposições multipartidárias com um partido dominante” mas os partidos da governação britânicos têm prestado um melhor serviço do que os seus homólogos portugueses, quer no governo, quer na oposição. Por

²⁶⁴ Consultar tabela IX dos anexos.

não corporizar um “governo alternativo” o maior partido da oposição português acaba sempre por enfrentar um período de *transição oposição-governo* necessariamente longo e formar governos imprevistos.

No fim de contas, a inexistência de um “sistema de governo sombra” tem resultado em campanhas eleitorais pouco informativas, em que a comunicação social se deita a adivinhar quem serão os ministros, pautadas por programas eleitorais vagos, que mais não são do que uma compilação de trivialidades sonantes que apenas contribuem para adensar o cinismo popular relativamente à política²⁶⁵ (partidária e não só). E o líder, em torno do qual o sistema de governo gira, passa de general exilado, incapaz de formar uma estratégia de longo-prazo devido ao seu isolamento (na oposição), a comandante-em-chefe de um exército de militantes (no governo), sem saber que ordens lhe dar, sem rumo.

²⁶⁵ Heppell, 2011, p. 3.

VII

Conclusão

No décimo capítulo d' *Os Maias* o leitor é confrontado com uma tentativa de recriar as corridas de Ascot em Belém. Em face do desinteresse do público, de equídeos impreparados, promotores amadores, cenas de pugilato e indumentárias folclóricas, dificilmente a importação poderia ter sido mais desastrosa. Eça de Queiroz usou esta cena para satirizar o provincianismo português. A reprovação era especialmente direccionada à alta burguesia viajada que tinha a oportunidade de observar o atraso cultural e económico do Reino, raramente perdendo a oportunidade de publicitá-lo como se a mera constatação atestasse a sua própria civilidade, sem contudo lograr combatê-lo de forma minimamente original.

Creio que este texto não enferma do mesmo provincianismo que Eça criticou, visto que não se limita a propor uma transplantação cega do “sistema de Governo Sombra” que se foi desenvolvendo espontaneamente no RU e noutros estados da Commonwealth mediante uma panóplia de circunstâncias irrepetíveis e inimitáveis. Ao longo desta tese procurou demonstrar-se que dadas as semelhanças existentes entre os sistemas de governo português e britânico a adaptação do *Governo Sombra* à AR não constituiria nem uma revolução ao nosso sistema político, nem uma cópia despropositada, podendo inclusivamente contribuir para melhorar a eficácia da nossa oposição parlamentar, especialmente nos grandes partidos, e ainda aumentar a preparação dos governos.

Mas, como vimos anteriormente, um partido que beneficie da actual distribuição de poder dificilmente quererá expor-se ao risco que está subjacente a qualquer alteração

ao sistema político, por mais pequena que seja, sob pena de alterar condições que têm contribuído para a sua sobrevivência. Daí que seja muito improvável que tanto o PS como o PSD venham a reformar a sua organização parlamentar – e logo a forma como se apresentam ao eleitorado – a não ser que antevejam nela ganhos eleitorais substancialmente maiores do que os riscos que terão de correr.

É importante ter presente que a eventual adopção do “sistema de Governo Sombra” não implicaria uma revisão constitucional, nem sequer uma revisão do RAR, já que os partidos têm autonomia para se organizarem como entenderem na AR. Por si só este facto aumenta a probabilidade de sucesso da reforma em causa, por não obrigar a um entendimento entre os dois maiores partidos.

Uma vez que PS e PSD disputam o mesmo eleitorado moderado e *pantanosos*, alternando no poder e necessariamente na oposição, será de esperar que o primeiro partido que adopte o “sistema de governo sombra” em Portugal seja seguido pelo seu rival quando este perder as eleições. Este fenómeno aconteceu diversas vezes no RU durante todo o século XX²⁶⁶. Sempre que um partido desenvolveu a prática do *Governo Sombra* de uma ou de outra forma, o outro optou sempre por manter as introduções do seu rival, mais não fosse para não lhe ficar atrás.

Ainda assim a tarefa do reformador não se adivinha fácil. Se mantivermos uma visão Schumpeteriana da política, a nunca incontroversa desejabilidade de uma reforma não é suficiente para que um partido político se disponha a encetá-la. Daí que na sexta parte deste texto tenha tentado demonstrar que o primeiro grande partido Português a adoptar o “sistema de Governo Sombra” poderá vir a beneficiar eleitoralmente desse esforço de credibilização da oposição, precisamente pelo facto do eleitorado estar

²⁶⁶ Punnett, 1973, p. 70.

genericamente desiludido com a postura oportunista dos partidos (que não é um fenómeno exclusivamente português²⁶⁷).

Não creio que esta tese sofra de outro mal comum entre nós – o zelo revolucionário – que usualmente resulta de uma inclinação para considerar que toda a mudança é sinónimo de progresso. Uma eventual adaptação daquele sistema à nossa realidade não deve ser vista como uma panaceia. Seria utópico esperar que uma simples alteração à organização de parte significativa da oposição parlamentar produzisse ondas de choque suficientes para relegitimar por completo o sistema político português aos olhos do eleitorado.

Nesse sentido, *a academia* prestaria um bom serviço à sociedade portuguesa se optasse por estudar outras componentes do sistema político português que têm sido quase tão negligenciadas como a oposição, como é o caso do sistema partidário. Seria interessante que se analisassem alternativas aos actuais processos de selecção de quadros partidários, no sentido de democratizar os partidos e favorecer a eleição de direcções pelos seus projectos políticos e não pela sua capacidade de ocupar *o aparelho* com militantes fiéis. Hoje em dia o apoio público a um candidato à liderança de um partido, que normalmente encabeça uma facção interna, é visto como um investimento, quase como um serviço passível de ser trocado mais tarde por um cargo no Governo, numa empresa pública ou noutra cargo resultante de uma nomeação política.

Independentemente da priorização daquele ou de outros componentes do sistema político português seria importante que não nos deixássemos cair no extremo oposto ao provincianismo, o derrotismo, que Eça também condena, na avaliação de empreendimentos teóricos: Diz *o marquês*: “Então, estão convencidos? Que lhes tenho eu sempre dito? Isto é um país que só suporta hortas e arraiais...corridas, como muitas

²⁶⁷ Bernard Crick, *In Defence of Politics*, London, Continuum, 1962 (2005).

outras coisas civilizadas lá de fora, necessitam primeiro gente educada. No fundo todos nós somos fadistas!²⁶⁸”. Rejeitar propostas que avancem soluções políticas para problemas da comunidade, tendo por base considerações pouco abonatórias sobre o carácter do povo Português, como se os seus membros fossem desprovidos de individualidade, são inaceitáveis na esfera académica.

É possível imaginar outras críticas a este texto, nomeadamente quanto ao facto de destacar o grande partido da oposição em detrimento da *oposição tribuniária*. Essa opção não se deveu nem a preconceitos ideológicos nem a preferências partidárias. A verdade é que os partidos que a compõem, apesar de normalmente não contribuírem para soluções governativas, não são o principal problema da oposição parlamentar. Aqueles cumprem a função louvável de representar as franjas mais extremistas do eleitorado sem desrespeitarem os princípios da democracia liberal. Inclusivamente, os seus deputados, quer à esquerda, quer à direita, dada a relativa exiguidade dos seus grupos parlamentares, são obrigados a uma notável ética de trabalho. Precisamente por a *oposição tribuniária* já cumprir a sua missão eficazmente, de pouco serviria centrarmos nela as nossas atenções. O que não significa que os partidos que a formam devam ser olhados como opções políticas de segunda.

O principal mérito do *Governo Sombra* é forçar os partidos com responsabilidades governativas a encararem a oposição de uma outra forma. Esta deve ser um período de *meditação* e não de *penitência*. Eles devem olhá-la como uma etapa de renovação (não só de pessoas mas principalmente de projectos) e não como *a travessia do deserto*. Se o fizerem não só estarão a combater a descrença que o eleitorado nutre por si, contribuindo para a sua própria sobrevivência, como estarão a prestar um melhor serviço à comunidade. No fundo, tal como James Madison defendeu

²⁶⁸ Eça de Queiroz, *Os Maias*, Porto, Porto Editora, 2002, p. 326.

que o interesse próprio dos indivíduos, que se manifestava numa multiplicidade de facções, fosse utilizado em prol da liberdade da República²⁶⁹, também o interesse próprio dos grandes partidos (continuar a vencer eleições) poderá ser canalizado em favor do interesse público (beneficiar de uma democracia mais eficaz).

Como referiu Robert Dahl, a democracia vive de dissensão e consenso²⁷⁰. Ela necessita que haja acordo quanto a aspectos basilares do sistema político, nomeadamente quanto às regras que regulam a disputa do poder, mas tem de manter vivo o confronto pacífico de ideias, dentro e fora do parlamento. Aliás, a democracia liberal emergiu precisamente da necessidade que alguns representantes sentiram de fiscalizar a acção do executivo, com o objectivo de evitar abusos de poder, colocando-se contra a administração. Mas o principal problema dessa oposição parlamentar reside na dose²⁷¹. Ela tem de achar um meio-termo entre o excesso, que ameaça a governabilidade, e a indolência, que abre caminho à opressão do povo pelo Governo.

A unanimidade que os valores democráticos atingiram no Ocidente é um feito admirável. Mas já na década de 1960 o mesmo Dahl alertava para o perigo de conceder o monopólio da oposição e da indignação aos partidos dos extremos, chegando mesmo a dizer que o “consenso superficial e irracional²⁷²” entre os partidos moderados é tão perigoso para a democracia como o fortalecimento daquela oposição extremista.

É por isso fundamental lembrar o seguinte ensinamento de James Madison: “as causas latentes da facção estão semeadas na natureza do homem²⁷³”. Uma vez que é impossível eliminar totalmente o conflito²⁷⁴ entre cidadãos racionais e livres há que fazer com que ele se mantenha ordeiro. Os partidos políticos servem justamente para dar

²⁶⁹ Publius, *The Federalist Papers*, NYC, Signet Classics, 2003, n. 10.

²⁷⁰ Dahl, 1966, p. 388.

²⁷¹ *Idem*, p. 397.

²⁷² *Idem*, p. 398.

²⁷³ Publius, 2003, n. 10.

²⁷⁴ Dahl, 1966, p. 401.

voz às reivindicações da população, corresponder às suas expectativas e canalizar as suas alterações para o interior do jogo democrático. Daí que os partidos com responsabilidades governativas devam perceber que é do seu interesse acabar com a “política de luta-livre Americana” (em que *simulam* oposição à vez, mantendo o *estado de coisas*), sob pena de assinarem a sua própria sentença de morte e, através dela, condenarem a democracia liberal, que deles depende, à extinção progressiva.

Recentemente lia-se num ensaio da The Economist: “As Alexis de Tocqueville pointed out in the 19th century democracies always look weaker than they really are: they are all confusion on the surface but have lots of hidden strengths. Being able to install alternative leaders offering alternative policies makes democracies better than autocracies at finding creative solutions to problems and rising to existential challenges, though they often take a while to zigzag to the right policies²⁷⁵”.

Por conseguinte, para que as tais “soluções criativas” sejam encontradas é forçoso que as democracias estabelecidas (e saudáveis) vão actualizando os seus sistemas políticos em face dos desafios que vão encontrando. No caso português esse desígnio poderá ser alcançado pela adopção do “sistema de Governo Sombra”. Ter no maior partido da oposição uma fonte permanente de alternativa, conferindo ao eleitorado soluções dentro do espectro político moderado, é essencial à sobrevivência do regime democrático. Afinal de contas, uma democracia diminuída na sua capacidade de renovação e reinvenção está sujeita a ataques de forças antidemocráticas, antiliberais e antiparlamentares, arriscando assim a sua preservação.

²⁷⁵ The Economist, “What’s gone wrong with democracy”, March 1st 2014.

Anexos

Tabela I – Governos Constitucionais de Portugal (desde 1976)

| Designação | Primeiro-ministro | Partidos | Duração |
|-------------------|------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| I | Mário Soares | PS (maioria relativa) | De 23-07-1976 a 23-01-1978* |
| II | Mário Soares | PS + CDS | De 23-01-1978 a 29-08-1978** |
| III | Alfredo Nobre da Costa | De Iniciativa Presidencial | De 29-08-1978 a 22-11-1978*** |
| IV | Carlos Mota Pinto | De Iniciativa Presidencial | De 22-11-1978 a 07-07-1979* |
| V | Maria de Lourdes Pintassilgo | De Iniciativa Presidencial | De 01-08-1979 a 03-01-1980**** |
| VI | Francisco Sá Carneiro | AD ¹ (maioria absoluta) | De 03-01-1980 a 09-01-1981***** |
| VII | Francisco Pinto Balsemão | AD (maioria absoluta) | De 09-01-1981 a 04-09-1981***** |
| VIII | Francisco Pinto Balsemão | AD (maioria absoluta) | De 04-09-1981 a 09/07/1983***** |
| IX | Mário Soares | PS+PSD (<i>Bloco Central</i>) | De 09/07/1983 a 06/11/1985** |
| X | Aníbal Cavaco Silva | PSD (maioria relativa) | De 06/11/1985 a 17/08/1987***** |
| XI | Aníbal Cavaco Silva | PSD (maioria absoluta) | De 17/08/1987 a 31/10/1991 |
| XII | Aníbal Cavaco Silva | PSD (maioria absoluta) | De 31/10/1991 a 28/11/1995 |
| XIII | António Guterres | PS (maioria relativa) | De 28/11/1995 a 25/10/1999 |
| XIV | António Guterres | PS (maioria relativa) | De 25/10/1999 a 06/04/2002***** |
| XV | José Manuel Durão Barroso | PSD + CDS | De 06/04/2002 a 17/07/2004***** |

| | | | |
|-------|------------------------|--------------------------|------------------------------------|
| XVI | Pedro Santana Lopes | PSD + CDS | De 17/07/2004 a 12/03/2005***** |
| XVII | José Sócrates | PS (maioria absoluta) | De 12/03/2005 a 26/10/2009 |
| XVIII | José Sócrates | PS (maioria relativa) | De 26/10/2009 a 21/06/2011***** |
| XIX | Pedro Passos Coelho | PSD + CDS | Em funções desde 21/06/2011 |

Fonte: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais.aspx> (consultado a 02/06/2014).

Legenda:

* Rejeição de moção de confiança apresentada pelo Governo;

** Desentendimento entre os partidos que suportavam a coligação governamental;

*** Rejeição do programa de Governo pela AR;

**** Por dissolução da Assembleia da República;

***** Por morte do Primeiro-ministro;

***** Por demissão do Primeiro-ministro;

***** Aprovação de moção de censura;

Os governos sem asteriscos terminaram os seus mandatos no termo normal da legislatura.

¹Aliança Democrática (AD) foi uma coligação entre PSD, CDS, PPM (Partido Popular Monárquico) e “Reformadores” (dissidentes do PS, como António Barreto e José Medeiros Ferreira).

Tabela II – Primeiros-ministros do Reino Unido (desde 1945)

| Designação | Primeiro-ministro | Partidos | Duração |
|-------------------|--------------------------------|---|--------------------------------|
| I | Clement Attlee | Labour | De 26/07/1945 a 26/10/1951* |
| II | Sir Winston Churchill (2ª vez) | Partido Conservador | De 26/10/1951 a 06/04/1955 |
| III | Sir Anthony Eden | Partido Conservador | De 06/04/1955 a 10/01/1957** |
| IV | Harold Macmillan | Partido Conservador | De 10/01/1957 a 18/10/1963** |
| V | Sir Alec Douglas-Home | Partido Conservador | De 18/10/1963 a 16/10/1964 |
| VI | Harold Wilson | Labour | 16/10/1964 a 19/06/1970*** |
| VII | Sir Edward Heath | Partido Conservador | De 19/06/1970 a 04/03/1974 |
| VIII | Harold Wilson (2ª vez) | Labour | De 04/03/1974 a 05/04/1976** |
| IX | James Callaghan | Labour | De 05/04/1976 a 04/05/1979 |
| X | Baroness Margaret Thatcher | Partido Conservador | De 04/05/1979 a 28/11/1990**** |
| XI | Sir John Major | Partido Conservador | De 28/11/1990 a 02/05/1997 |
| XII | Tony Blair | Labour | De 02/05/1997 a 27/06/2007** |
| XIII | Gordon Brown | Labour | De 27/06/2007 a 11/05/2010 |
| XIV | David Cameron | Partido Conservador + Liberais Democratas | Desde 11/05/2010 |

Fontes: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/election_2010/8654338.stm

<https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers> (consultados a 02/06/2014).

Legenda:

*Por demissão de parte significativa do Governo o PM foi forçado a convocar eleições;

** Por demissão do Primeiro-ministro;

*** Convocação de *eleições gerais* por parte do Primeiro-ministro;

**** Por demissão do Primeiro-ministro depois de uma contestação à sua liderança partidária;

Tabela III – Secretários-gerais do PS (desde 1982)

| Ordem | Nome | Mandato | Percurso | Saída |
|--------------|-------------------------|----------------|--|---|
| I | Mário Soares | 1973-1986 | Teve bastante tempo para preparar os anos da governação | Optou por não se recandidatar |
| II | Vítor Constâncio | 1986-1989 | Não chegou a ser PM | A sua liderança foi contestada e perdeu |
| III | Jorge Sampaio | 1989-1992 | Não chegou a ser PM | A sua liderança foi contestada e perdeu |
| IV | António Guterres | 1992-2001 | Teve tempo para preparar os anos da governação | Demitiu-se do cargo de Secretário-geral na sequência da demissão do cargo de PM |
| V | Eduardo Ferro Rodrigues | 2002-2004 | Não chegou a ser PM | Demitiu-se |
| VI | José Sócrates | 2004-2011 | Não teve tempo para preparar os anos da governação | Demitiu-se do cargo de Secretário-geral na sequência da demissão do cargo de PM |
| VII | António José Seguro | Desde 2011 | A sua liderança foi desafiada por António Costa. Resultado por definir | |

Fontes: <http://www.ps.pt/partido/historia/secretarios-gerais> (consultado a 02/06/2014).

Tabela IV – Presidentes do PSD (desde 1982)

| Ordem | Nome | Mandato | Percurso | Saída |
|--------------|---------------------------|----------------|---|--|
| I | Francisco Pinto Balsemão | 1980-1983 | Substituiu Sá Carneiro como PM após a sua morte. Não teve oportunidade de preparar os anos da governação | A sua liderança foi contestada e perdeu |
| II | Nuno Rodrigues dos Santos | 1983-1984 | Não chegou a ser PM | Faleceu no cargo |
| III | Carlos Mota Pinto | 1984-1985 | Não chegou a ser PM como Presidente do PSD. Foi PM do IV Governo Constitucional, o 2.º por iniciativa do PR Ramalho Eanes | Demitiu-se. Meses mais tarde viria a falecer antes do Congresso da Figueira da Foz |
| IV | Rui Machete | 1985-1985 | Não chegou a ser PM | Presidente Interino |
| V | Aníbal Cavaco Silva | 1985-1995 | Não teve tempo para preparar os anos da governação | Optou por não se recandidatar |
| VI | Fernando Nogueira | 1995-1996 | Não chegou a ser PM | Demitiu-se na sequência da derrota do PSD nas legislativas de 1995 |
| VII | Marcelo Rebelo de Sousa | 1996-1999 | Não chegou a ser PM | A sua liderança foi contestada e perdeu |
| VIII | José Manuel Durão Barroso | 1999-2004 | Teve tempo de preparar os anos da governação | Demitiu-se na sequência da demissão do cargo de PM |

| | | | | |
|------|------------------------|------------|---|--|
| IX | Pedro Santana Lopes | 2004-2005 | Substituiu Durão Barroso como PM após a sua demissão. Não teve oportunidade de preparar os anos da governação | Demitiu-se na sequência da derrota do PSD nas legislativas de 2005 |
| X | Luís Marques Mendes | 2005-2007 | Não chegou a ser PM | A sua liderança foi contestada e perdeu |
| XI | Luís Filipe Menezes | 2007-2008 | Não chegou a ser PM | Demitiu-se devido à contestação interna. Não se recandidatou |
| XII | Manuela Ferreira Leite | 2008-2010 | Não chegou a ser PM | Saiu meses depois da derrota do PSD nas legislativas de 2009* |
| XIII | Pedro Passos Coelho | Desde 2010 | Primeiro-ministro desde 2011. Não teve tempo de preparar os anos da governação (1 ano) | |

Fontes:

Carlos Jalali, “The woes of being in opposition – the PSD since 1995” in Bosco e Morlino, (eds.) *Party Change in Southern Europe*, London, Routledge, 2007.

Mariteresa Frain, *PPD/PSD e a Consolidação do Regime Democrático*, Lisboa, Editorial Notícias, 1998.

<http://www.psd.pt/lideres.php> (consultado a 02/06/2014).

Legenda:

* Líderes que se mantiveram alguns meses no cargo após a derrota em eleições legislativas com o intuito de influenciar a sucessão. Por vezes positivamente (apoiando e dando condições a um quadro fiel), outras vezes negativamente (tentando evitar que outras facções dentro do partido colocassem um dos seus membros na liderança).

Tabela V – Líderes da oposição britânica, excluindo líderes provisórios (desde 1945)

| Ordem | Nome | Partido | Mandato | Percurso | Saída |
|--------------|-------------------------------------|----------------|----------------|--|---|
| I | Sir Winston Churchill | Conservador | 1945-1951 | Teve tempo para preparar os anos da governação (6 anos) | Optou por não se recandidatar a PM |
| II | Clement Attlee | Labour | 1951-1955 | Foi PM entre 1945 e 1951. Já tinha sido Líder entre 1935 e 1940. Teve tempo para preparar-se (4 anos) | Optou por não se recandidatar |
| III | Hugh Gaitskell | Labour | 1955-1963 | Não chegou a ser PM. Liderou a Oposição durante 8 anos. | Faleceu no cargo |
| IV | Harold Wilson | Labour | 1963-1964 | Substituiu Gaitskell como Líder da Oposição após a sua morte. O partido teve por isso bastante tempo para preparar a governação (9 anos) | A derrota nas legislativas de 1970 depois de 6 anos como PM fê-lo regressar ao cargo de Líder da Oposição |
| V | Sir Alec Douglas-Home | Conservador | 1964-1965 | Só foi Líder da Oposição depois de ter sido PM (1963-64). Não teve oportunidade de preparar os anos da governação | Demitiu-se do cargo de Líder conservador depois da derrota nas legislativas de 1964 |
| VI | Edward Heath | Conservador | 1965-1970 | Teve bastante tempo para preparar os anos da governação (5 anos) | A sua liderança foi contestada e perdeu |
| VII | Harold Wilson (2. ^a vez) | Labour | 1970-1974 | Teve tempo para preparar-se antes do seu 2º mandato como PM (4 anos) | Não ficou como Líder depois de ter-se demitido do cargo de PM em 1976 |
| VIII | Edward Heath (2. ^a vez) | Conservador | 1974-1975 | Não voltou a ser PM | A sua liderança foi contestada e perdeu (depois de já ter perdido duas legislativas em 1974) |

| | | | | | |
|------|-------------------|-------------|-----------|---|--|
| IX | Margaret Thatcher | Conservador | 1975-1979 | Teve bastante tempo para preparar os anos da governação (4 anos) | A sua liderança foi contestada em 1990 (sendo PM) e optou por demitir-se |
| X | James Callaghan | Labour | 1979-1980 | Só foi Líder da Oposição depois de ter sido PM. Não pôde sê-lo antes por ter substituído Wilson (demissionário) | Demitiu-se depois das legislativas de 1979. Funcionou como Líder provisório* |
| XI | Michael Foot | Labour | 1980-1983 | Não foi PM mas teve tempo para preparar-se (3 anos) | Demitiu-se depois da derrota do Labour em 1983 |
| XII | Neil Kinnock | Labour | 1983-1992 | Não chegou a ser PM. Foi Líder da Oposição perto de 9 anos | Demitiu-se na sequência da derrota do Labour nas legislativas de 1992. |
| XIII | John Smith | Labour | 1992-1994 | Não chegou a ser PM | Faleceu no cargo |
| XIV | Tony Blair | Labour | 1994-1997 | Teve pouco tempo para preparar os anos da governação (menos de 3 anos) | Demitiu-se do cargo de Líder do Labour na sequência da demissão do cargo de PM |
| XV | William Hague | Conservador | 1997-2001 | Não chegou a ser PM mas teve tempo para preparar-se | Demitiu-se do cargo de Líder na sequência da derrota dos Conservadores de 2001 |
| XVI | Ian Duncan Smith | Conservador | 2001-2003 | Não chegou a ser PM | Perdeu a liderança após uma <i>moção de censura interna</i> da parte dos MPs Conservadores |
| XVII | Michael Howard | Conservador | 2003-2005 | Não chegou a ser PM | Demitiu-se pouco depois da derrota Conservadora nas legislativas de 2005* |

| | | | | | |
|-------|---------------|-------------|------------|--|---|
| XVIII | David Cameron | Conservador | 2005-2010 | Tornou-se PM em 2010 depois de 5 anos como Líder. Teve bastante tempo para preparar-se | Deixou de ser Líder da Oposição quando se tornou PM |
| XIX | Ed Miliband | Labour | Desde 2010 | Tornou-se Líder em 2010 depois de Gordon Brown ter optado por não se candidatar | |

Fontes: Timothy Heppell, *Leaders of the Opposition: From Churchill to Cameron*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012;

http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/election_2010/8654338.stm (consultado a 02/06/2014).

<http://www.oppositionstudies.co.uk/> (consultado a 02/06/2014).

Legenda:

* Líderes que se mantiveram alguns meses no cargo após a derrota em *eleições gerais* (legislativas), com o intuito de influenciar a sucessão. Por vezes positivamente (apoiando e dando condições a um quadro fiel), outras vezes negativamente (tentando evitar que outras facções dentro do partido colocassem um dos seus membros na liderança).

Tabela VI – Esperança média de vida política do líder do maior partido da oposição em Portugal

| Partido | Intervalo* | N.º de Líderes (excluindo provisórios) | Anos no Governo | Anos na Oposição | Duração média dos líderes do partido na Oposição |
|----------------|-------------------|---|------------------------|-------------------------|---|
| PS | De 1983 a 2011 | 6 | 15,5 | 13,5 | $13,5/6 = 2,25$ |
| PSD | De 1983 a 2011 | 11 | $13,5+2,5 = 16^{**}$ | 13 | $13/11 = 1,18$ |
| PSD | De 1985 a 2011 | 8*** | 13 | 13 | $13/8 = 1,63$ |

Fontes:

<http://www.ps.pt/partido/historia/secretarios-gerais> (consultado a 02/06/2014).

<http://www.psd.pt/lideres.php> (consultado a 02/06/2014).

Legenda:

* Como expliquei na página 83, ao longo desta tese tenho trabalho sempre com dois intervalos temporais, 1982-2011 para Portugal e 1945-2010 para o Reino Unido. Poderia ter optado pelo ano de 1975 por ter sido o ano das primeiras eleições livres (25 de Abril de 1975). No entanto, considerei que o ano de 1982 seria mais apropriado por ser o ano da primeira revisão constitucional desde a aprovação da CRP em 1976. Aquela revisão viria a institucionalizar definitivamente a democracia portuguesa, ao consumir a extinção do Conselho da Revolução (um órgão de soberania dotado de legitimidade revolucionária) e a criação do Tribunal Constitucional. Quanto ao Reino Unido, o limite inferior do intervalo (1945) diz respeito ao fim da Segunda Guerra Mundial e à extinção do governo de coligação abrangente que a venceu. Já o limite superior (2010) refere-se à eleição do actual governo, composto por conservadores e liberais democratas, bem como à eleição do actual Líder da Oposição, Ed Miliband, do Labour.

Por uma questão aritmética e porque a revisão constitucional de 1982 foi aprovada a 30 de Setembro desse mesmo ano, acabei por considerar o ano de 1983 como limite

inferior do intervalo temporal referente a Portugal, constante nesta tabela. O seu limite superior diz respeito ao ano da tomada de posse do actual governo chefiado por Pedro Passos Coelho, bem como da eleição do actual líder do PS, António José Seguro (respectivamente em Junho e Julho de 2011). Daí que esta análise termine a meio desse ano.

No que toca o exercício explicitado nesta tabela, calcular o tempo que os líderes dos maiores partidos portugueses tendem a durar quando não têm poder (estão na oposição), optei por criar uma segunda linha para o PSD, com o intervalo de 1985-2010, pelo facto deste partido ter perdido diversos líderes por morte destes, no início dos anos 1980, de forma a não adulterar excessivamente a análise estatística. O que importa perceber é quanto tempo os líderes *duram politicamente* sem poder, pelo que a contabilização de Nuno Rodrigues dos Santos e Carlos Mota Pinto acabaria por distorcer a análise.

** O PSD esteve 16 anos no governo porque pertenceu ao *bloco central* (que durou sensivelmente dois anos e meio entre Junho de 1983 e Novembro de 1985) que foi liderado pelo PS de Mário Soares. Embora os governos da AD tenham durado 3 anos e meio, entre Janeiro de 1980 e Junho de 1983, nesta análise só podem ser contabilizados os últimos seis meses em que Francisco Balsemão foi Primeiro-ministro, pelo facto desta começar a Janeiro de 1983. Estes seis meses terão de ser somados aos dois anos e meio em que o PSD pertenceu ao *bloco central* enquanto partido minoritário, bem como aos 10 anos de governação de Cavaco Silva, entre 1985 e 1995 e aos 3 anos de governação de Durão Barroso e Santana Lopes. Os 13 anos de oposição devem-se aos anos da governação de António Guterres e José Sócrates, que duraram ambos sensivelmente seis anos e meio.

*** Houve líderes que não tiveram oportunidade de exercer o cargo de líderes partidários antes de serem Primeiros-ministros. Este foi o caso de Santana Lopes que substituiu Durão Barroso após a demissão deste do cargo de Primeiro-ministro. Santana viria a ser Presidente do PSD na oposição mas foi apenas um líder transitório. Daí que tenha sido retirado desta contagem, apesar do PSD ter tido 9 líderes entre 1985 e 2010.

Tabela VII – Esperança média de vida política do Líder da Oposição britânica (desde 1945)

| Partido | Intervalo | N.º de Líderes (excluindo provisórios) | Anos no Governo | Anos na Oposição | Duração média do Líder da Oposição em anos |
|---------------------|-----------------------------|---|------------------------|-------------------------|---|
| Labour | De 1945 a 2010 (65 anos) | 8* | 30 | 35 | $35/8 = 4,38$ |
| Partido Conservador | De 1945 a 2010 (65 anos) | 9 | 35 | 30 | $30/9 = 3,33$ |

Fontes: Timothy Heppell, *Leaders of the Opposition: From Churchill to Cameron*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012;

http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/election_2010/8654338.stm (consultado a 02/06/2014).

<http://www.oppositionstudies.co.uk/> (consultado a 02/06/2014).

Legenda:

* Ed Miliband, o actual Líder da Oposição britânica, não está incluído nesta contagem, precisamente por ainda não ter finalizado o seu mandato.

Tabela VIII – Tipologia da Oposição Parlamentar Portuguesa desde 1982

| Eleições | Governo e PM | N.º de deputados à AR | Mandatos obtidos pelo vencedor | Mandatos obtidos pelo maior partido da oposição | Percentagem dos mandatos da oposição obtida pelo seu maior partido | Tipologia da Oposição* |
|-----------------|---|------------------------------|---------------------------------------|--|---|--|
| 1983 | PS + PSD (<i>bloco central</i>); Soares | 250 | 101+75 = 176 | 44 (APU**) | 250-176 = 74 44/74 = 0,59 | Oposição pluripartidária sem partido dominante |
| 1985 | PSD (Cavaco Silva) | 250 | 88 | 57 (PS) | 250-88 = 162 57/162 = 0,35 | Oposição pluripartidária sem partido dominante |
| 1987 | PSD (Cavaco Silva) | 250 | 148 | 60 (PS) | 250-148 = 102 60/102 = 0,59 | Oposição pluripartidária sem partido dominante |
| 1991 | PSD (Cavaco Silva) | 230 | 135 | 72 (PS) | 230-135 = 95 72/95 = 0,76 | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |
| 1995 | PS (Guterres) | 230 | 112 | 88 (PSD) | 230-112 = 118 88/118 = 0,75 | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |
| 1999 | PS (Guterres) | 230 | 115 | 81 (PSD) | 230-115 = 115 81/115 = 0,70 | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |
| 2002 | PSD + CDS (Durão Barroso) | 230 | 105+14 = 119 | 96 (PS) | 230-119 = 111 96/111 = 0,86 | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |
| 2005 | PS (Sócrates) | 230 | 121 | 75 (PSD) | 230-121 = 109 75/109 = 0,69 | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |

| | | | | | | |
|------|---------------------------------|-----|-----------------|----------|-------------------------------|---|
| 2009 | PS (Sócrates) | 230 | 97 | 81 (PSD) | 230-97 = 133 81/133 = 0,61 | Oposição pluripartidária sem partido dominante |
| 2011 | PSD + CDS (Passos Coelho) | 230 | 108+24 = 132 | 74 (PS) | 230-132 = 98 74/98 = 0,75 | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |

Fontes:

R. M. Punnett, *Frontbench opposition: the role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow government in British politics*, London, Heinemann, 1973.

<http://www.portaldoeleitor.pt/Paginas/HistoricodeResultados.aspx> (consultado a 02/06/2014).

Legenda:

* Esta tipologia foi criada por R. M. Punnett e foi devidamente explicada na parte VI desta dissertação, a partir da página 90.

** Aliança Povo Unido, hoje em dia Coligação Democrática Unitária (CDU). É a coligação entre o Partido Comunista Português (PCP) e o Partido Ecologista “os Verdes” (PEV).

Tabela IX – Tipologia da Oposição Parlamentar do Reino Unido desde 1945

| Eleições | Governo e PM | N.º de MPs eleitos | Mandatos obtidos pelo vencedor | Mandatos obtidos pela “Oposição Leal de Sua Majestade” | Percentagem dos mandatos da oposição obtida pela “Oposição Leal” | Tipologia da Oposição* |
|-----------------|---------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|---|---|--|
| 1945 | Labour (Attlee) | 640 | 393 | 211 (Partido Conservador) | $640-393 = 247$ $211/247 = 0,85$ | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |
| 1950 | Labour (Attlee) | 625 | 315 | 298 (Partido Conservador) | $625-315 = 310$ $298/310 = 0,96$ | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |
| 1951 | Partido Conservador (Churchill) | 625 | 321 | 295 (Labour) | $625-321 = 304$ $295/304 = 0,97$ | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |
| 1955 | Partido Conservador (Eden) | 630 | 345 | 277 (Labour) | $630-345 = 285$ $277/285 = 0,97$ | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |
| 1959 | Partido Conservador (Macmillan) | 630 | 365 | 258 (Labour) | $630-365 = 265$ $258/265 = 0,97$ | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |
| 1964 | Labour (Wilson) | 630 | 317 | 304 (Partido Conservador) | $630-317 = 313$ $304/313 = 0,97$ | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |
| 1966 | Labour (Wilson) | 630 | 363 | 253 (Partido Conservador) | $630-363 = 267$ $253/267 = 0,95$ | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |
| 1970 | Partido Conservador (Heath) | 630 | 330 | 288 (Labour) | $630-330 = 300$ $288/300 = 0,96$ | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |

| | | | | | | |
|----------------|---|-----|-----------------|---------------------------------|---------------------------------|---|
| 1974 (Fev.) | Labour (Wilson) | 635 | 301 | 297 (Partido Conservador) | 635-301 = 334 297/334 = 0,89 | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |
| 1974 (Out.) | Labour (Wilson) | 635 | 319 | 277 (Partido Conservador) | 635-319 = 316 277/316 = 0,88 | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |
| 1979 | Partido Conservador (Thatcher) | 635 | 339 | 269 (Labour) | 635-339 = 296 269/296 = 0,91 | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |
| 1983 | Partido Conservador (Thatcher) | 650 | 397 | 209 (Labour) | 650-397 = 253 209/253 = 0,83 | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |
| 1987 | Partido Conservador (Thatcher) | 650 | 376 | 229 (Labour) | 650-376 = 274 229/274 = 0,84 | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |
| 1992 | Partido Conservador (Major) | 651 | 336 | 271 (Labour) | 651-336 = 315 271/315 = 0,86 | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |
| 1997 | Labour (Blair) | 659 | 419 | 165 (Partido Conservador) | 659-419 = 240 165/240 = 0,69 | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |
| 2001 | Labour (Blair) | 659 | 413 | 166 (Partido Conservador) | 659-413 = 246 166/246 = 0,67 | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |
| 2005 | Labour (Blair) | 646 | 356 | 198 (Partido Conservador) | 646-356 = 290 198/290 = 0,68 | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |
| 2010 | Partido Conservador + Lib Dems (Cameron) | 650 | 307+57 = 364 | 258 (Labour) | 650-364 = 286 258/286 = 0,90 | Oposição pluripartidária com 1 partido dominante |

Fontes:

R. M. Punnett, *Frontbench opposition: the role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow government in British politics*, London, Heinemann, 1973.

http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/election_2010/8654338.stm (consultado a 02/06/2014).

<http://news.bbc.co.uk/2/shared/election2010/results/> (consultado a 02/06/2014).

Bibliografia

- ALDERMAN, R. K., & CROSS, J. A., *The Tactics of Resignation*, London, Routledge & Kegan Paul, 1967.
- ALDERMAN, R. K., “Parliamentary Party Discipline in Opposition: The Parliamentary Labour Party 1951-1964”, *Parliamentary Affairs*, pp. 124-136, 1967.
- ALEXANDER, James, “The Contradictions of Conservatism” *Government & Opposition*, Vol. 48, n. 4, pp. 594-615, 2013.
- ALLEN, Nicholas, “Dishonourable members? Exploring patterns of misconduct in the contemporary House of Commons”, *British Politics*, n. 6, pp. 210–240, 2011.
- ALVES, Bruno, “O Presidencialismo Americano” in José Tomaz Castelo Branco (org.) *Sistemas de Governo*, Cascais, Príncipeia (no prelo).
- ANDERSSON, Jenny et al. “Understanding New Labour: A symposium on Eric Shaw’s Loosing Labour’s Soul?”, *British Politics*, Vol. 6, n. 1, pp. 101–125, 2011.
- ANDRÉ, Audrey, et al. “Party loyalty and electoral dealignment”, *Party Politics*, n. XX, pp. 1-12, 2013.
- ANDREWS, Josephine & JACKMAN, Robert, “If Winning Isn’t Everything, Why Do They Keep Score? Consequence of Electoral Performance for Party Leaders”, *British Journal of Political Science*, 38 (4), 2008.
- ARMITAGE, Faith, “From elite control to democratic competition: Procedural reform and cultural change in UK House of Commons Speakership elections”, *British Politics*, Vol. 7, n. 2, pp. 135-162, 2012.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Regimento da Assembleia da República, n.º 1/2010, de 14 de Outubro.
- AZEVEDO ALVES, André, MOREIRA, José Manuel, *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política*, Cascais, Príncipeia, 2004.
- BAGEHOT, Walter, *The English Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2001 (1877).
- BAPTISTA COELHO, M. (org.), *Portugal. O sistema político e constitucional, 1974-1987*, Lisboa, ICS, 1989.

- BARBIERI, Cristina, & VERCESI, Michelangelo, “The Cabinet: A Viable Definition and its Composition in View of a Comparative Analysis”, *Government & Opposition*, Vol. 48, n. 4, pp. 526–547, 2013.
- BARRETO, António, *Os Silêncios do Regime*, Lisboa, Editorial Estampa, 1992.
- BATEMAN, Joel, “In the Shadows: The Shadow Cabinet in Australia”, paper delivered at Australian Political Studies Association Conference, Hilton Hotel, Brisbane, Australia, July 2008.
- BAYERLEIN, Bernhard H., “Origens Bonapartistas do semipresidencialismo português”, *Análise Social*, Vol. 31, n.º 138, 1996.
- BELCHIOR, Ana Maria, “Explaining MPs' perceptions of voters' positions in a party-mediated representation system: Evidence from the Portuguese case”, *Party Politics*, pp. 1-20, 2012.
- BELOFF, Max, “The Leader of the Opposition”, *Parliamentary Affairs*, Vol. XI, n. 2, pp. 155-162, 1957.
- BENNISTER Mark, & HEFFERNAN, Richard, “Cameron as Prime Minister: The Intra-Executive Politics of Britain’s Coalition Government”, *Parliamentary Affairs*, n. 65, pp. 778–801, 2012.
- BERLINSKI, Samuel, et al., “The Impact of Individual and Collective Performance on Ministerial Tenure”, *The Journal of Politics*, Vol. 72, n. 2, pp. 559-571, April 2010.
- BIEZEN, Ingrid van, & WALLACE, Helen, “Old and New Oppositions in Contemporary Europe”, *Government & Opposition*, Vol. 48, Special Issue n. 3, pp. 289 – 313, July 2013.
- BRAGA DA CRUZ, Manuel, “O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português”, *Análise Social*, Vol. XXIX (125-126), pp. 237-265, 1994.
- BRAGA DA CRUZ, Manuel & LOBO ANTUNES, Miguel, “Parlamento, partidos e governo acerca da institucionalização política” in M. Baptista Coelho (org.) *Portugal. O sistema político e constitucional, 1974-1987*, Lisboa, ICS, pp. 351-368, 1989.
- BURCH, Martin, “The British Cabinet: A Residual Executive”, *Parliamentary Affairs*, 41 (1), 1988.

- BURCH, Martin & HOLLIDAY, Ian, “The Prime Minister’s and Cabinet Offices: an executive office in all but name”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 52 (1), pp. 32-45, 1999.
- BUTLER, David & PINTO-DUSCHINSKY, Michael, *The British General Election of 1970*, London, Macmillan, 1971.
- CALLAGHAN, John, “British Labour’s turn to socialism in 1931”, *Journal of Political Ideologies*, 14 (2), pp. 115-132, 2009.
- CAMÕES, Luís Vaz de, *Os Lusíadas*.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 2003.
- CANOTILHO, J. J. Gomes & MOREIRA, Vital, *Os Poderes do Presidente da República*, Coimbra, Coimbra Editora, 1991.
- COLEMAN, Stephen, “A Tale of Two Houses: The House of Commons, the Big Brother House and the People at Home”, *Parliamentary Affairs*, 53 (4), pp. 733-758, 2003.
- COPUS, Colin, “English national parties in post-devolution UK”, *British Politics*, Vol. 4, n. 3, pp. 363–385, 2009.
- CORKILL, David, “Portugal’s political transformation: the election of July 1987”, *Parliamentary Affairs*, 41 (2), pp. 247-257, 1988.
- CORKILL, David, “The Political System and the Consolidation of Democracy in Portugal”, *Parliamentary Affairs*, 46 (4), pp. 517-533, 1993.
- COSTA LOBO, Marina, “The Role of Political Parties in Portuguese Democratic Consolidation”, *Party Politics*, Vol. 7, n. 5, pp. 643-653, 2001.
- COSTA PINTO, António, “The New State of Salazar: an overview” in Richard Herr (ed.), *The New Portugal; Democracy and Europe*, Berkeley, UC Berkeley, 1992.
- CRICK, Bernard, *Democracy, A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- CRICK, Bernard, *In Defence of Politics*, London, Continuum, 2005 (1962).
- DAHL, Robert, *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966.
- DASHFIELD, D. C., “Her Majesty’s Stationery Office”, *Parliamentary Affairs*, Vol. VIII, n. 2, pp. 205-214, 1954.

- DENHAM, Andrew, "From coronations to close encounters: Party leadership selection in British politics", *British Politics*, Vol. 8, n. 2, pp. 164–180, 2013.
- DENHAM, Andrew, "From grey suits to grass roots: choosing conservative leaders", *British Politics*, Vol. 4, 2, pp. 217-235, 2009.
- DOREY, Peter, "Faltering before the finishing line: The Conservative Party's performance in the 2010 general election", *British Politics*, Vol. 5, n. 4, pp. 402-435, 2010.
- DOREY, Peter & DENHAM, Andrew, "'O, brother, where art thou?' The Labour Party leadership election of 2010", *British Politics*, Vol. 6, pp. 286-316, 2011.
- DOREY, Peter & GARNETT, Mark, "No such thing as the 'Big Society'? The Conservative Party's unnecessary search for 'narrative' in the 2010 general election" *British Politics*, Vol. 7, n. 4, pp. 389-417, 2012.
- DOREY, Peter & HONEYMAN, Victoria, "Ahead of his time: Richard Crossman and House of Commons reform in the 1960s", *British Politics*, n. 5, pp. 149-178, June 2010.
- DOWDING, Keith, "The Prime Ministerialisation of the British Prime Minister", *Parliamentary Affairs*, n. 66, pp. 617-635, 2012.
- DOWSE, Robert E., "The Parliamentary Labour Party in Opposition", *Parliamentary Affairs*, Vol. XIII, pp. 520-529, 1960.
- DUVERGER, Maurice, "Factors in a Two-party and Multiparty System" in *Party Politics and Pressure Groups; a Comparative Introduction*, New York, John Wiley, 1959.
- DUVERGER, Maurice, "L'origine des parties", in *Les Parties Politiques*, Paris, Colin, 1951.
- DUVERGER, Maurice, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Book II, "Party Systems", Oxfordshire, Taylor and Francis, 1967 (1954).
- ELGIE, Robert, *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- ELGIE, Robert, "The classification of democratic regime types: conceptual ambiguity and contestable assumptions", *European Journal of Political Research*, n. 33, pp. 219-238, 1998.
- FIELD, Bonnie N. & SIAVELIS, Peter M., "Candidate Selection Procedures in Transitional Polities", *Party Politics*, Vol. 14, n. 5, pp. 620-639, 2008.

- FIELDHOUSE, Ed, & Russell, ANDREW, “Latent Liberalism? Sympathy and Support for the Liberal Democrats at the 1997 British General Election”, *Party Politics*, Vol. 7, n. 6, pp. 711-738, 2001.
- FLETCHER, Nigel, *How to be in Opposition; Life in the Political Shadows*, London, Biteback Publishing, 2011.
- FOLEY, Michael, “Gordon Brown and the role of compounded crisis in the pathology of leadership decline”, *British Politics*, Vol. 4, n. 4, pp. 498-513, 2009.
- FOLEY, Michael, *The Rise of the British Presidency*, Manchester, Manchester University Press, 1993.
- FOSTER, Christopher, “Cabinet Government in the Twentieth Century”, *The Modern Law Review*, Vol. 67, n. 5, pp. 753-771, Sep. 2004.
- FRAIN, Maritheresa, *PPD/PSD e a Consolidação do Regime Democrático*, Lisboa, Editorial Notícias, 1998.
- FRAIN, Maritheresa, “Relações entre o Presidente e o primeiro-ministro em Portugal: 1985-1995”, *Análise Social*, vol. XXX (133), 1995.
- FREIRE, André, et al, *O Parlamento Português: Uma Reforma Necessária*, Lisboa, ICS, 2002.
- GADDIS, John Lewis, “What is Grand Strategy?” Karl Von Der Heyden Distinguished Lecture, Duke University, February 26, 2009.
- GAFFNEY, John & LAHEL, Amarjit, “Political Performance and Leadership Persona: The UK Labour Party Conference”, *Government & Opposition*, Vol. 48, n. 4, pp. 481-505, October 2013.
- GALLAGHER, Tom, “Democracy in Portugal since the 1974 Revolution” *Parliamentary Affairs*, Vol. 35, Primavera de 1985.
- GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel, *O General no seu Labirinto*, Lisboa, Dom Quixote, 1990.
- GARNETT, Mark, “New Labour’s literary legacy: Institutions, individuals and ideology”, *British Politics*, Vol. 5, n. 3, pp. 315–336, 2010.
- GASPAR, João Tiago, “O Semipresidencialismo Português”, in José Tomaz Castello Branco (org.) *Sistemas de Governo*, Cascais, Principia, (no prelo).
- GONÇALVES PEREIRA, André, *O Semipresidencialismo em Portugal*, Lisboa, Ática, 1984.

- GONÇALVES PEREIRA, André, “Sistema Eleitoral e sistema de governo” in M. Baptista Coelho (org.) *Portugal. O sistema político e constitucional, 1974-1987*, Lisboa, ICS, 1989, pp. 279-88.
- GRAY, John, *Liberalism*, Minneapolis, Minnesota University Press, 1995.
- HAY, Colin, “Disenchanted with democracy, pissed off with politics”, *British Politics*, Vol. 4, 1, pp. 92–99, 2009.
- HEASMAN, D. J. “The Prime Minister and the Cabinet”, *Parliamentary Affairs*, Vol. XV (4), pp. 461-484, 1962.
- HEPPELL, Timothy, *Leaders of the Opposition: From Churchill to Cameron*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.
- HEPPELL, Timothy, “Ministerial Selection and Portfolio Allocation in the Cameron Government”, *Parliamentary Affairs*, pp. 1-16, 2013.
- HEPPELL, Timothy, “The conservative party leadership of David Cameron: Heresthetics and the realignment of British Politics”, *British Politics*, Vol. 8, n. 3, pp. 260-284, 2013.
- HENNESSY, Peter, *Cabinet*, Oxford, Basil Blackwell, 1986.
- HENNESSY, Peter, *The Prime Minister: The Office and its Holders since 1945*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2001.
- HENNESSY, Peter, *Whitehall*, London, Pimlico, 2001 (1989).
- HICKSON, Kevin, “Conservatism and the poor: Conservative party attitudes to poverty and inequality since the 1970s”, *British Politics*, Vol. 4, n. 3, pp. 341-362, 2009.
- HOCKIN, Thomas A., “The Roles of the Loyal Opposition in Britain’s House of Commons: three historical paradigms”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 25, n. 1, 1971.
- JALALI, Carlos, et al, “Givers and takers: Parties, state resources and civil society in Portugal”, *Party Politics*, 18 (1), pp. 61-80, 2012.
- JALALI, Carlos, *Partidos e Democracia em Portugal 1974-2005; da Revolução ao Bipartidarismo*, Lisboa, ICS, 2007.
- JALALI, Carlos, “The woes of being in opposition – the PSD since 1995” in Bosco e Morlino, (eds.) *Party Change in Southern Europe*, London, Routledge, 2007.
- JAMES, Simon, “The Cabinet System since 1945: Fragmentation and Integration”, *Parliamentary Affairs*, 47 (4), pp. 613-629, 1994.

- JENNINGS, Ivor, *Cabinet Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969.
- JENNINGS, Ivor, *The British Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1966.
- JOBSON, Richard & WICKHAM-JONES, Mark, “Gripped by the past: Nostalgia and the 2010 Labour party leadership contest”, *British Politics*, Vol. 5, n. 4, pp. 525-548, 2010.
- JOBSON, Richard & WICKHAM-JONES, Mark, “Reinventing the block vote? Trade unions and the 2010 Labour party leadership election”, *British Politics*, Vol. 6, n. 3, pp. 317–344, 2011.
- JOUVENEL, Bertrand de, “The Means of Contestation”, *Government & Opposition*, Vol. 1, n. 2, pp. 155-174, 1966.
- JUDGE, David, “‘Word from the street’: When non-electoral representative claims meet electoral representation in the United Kingdom”, *British Politics*, Vol. 8, n. 4, pp. 388–409, 2013.
- KELSO, Alexandra, “Reforming the House of Lords: Navigating Representation, Democracy and Legitimacy at Westminster”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, n. 4, pp. 563–581, 2006.
- KIRCHHEIMER, Otto, “The Transformation of the Western European party systems”, in J. LaPalombara & M. Weiner (orgs.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966.
- KISSINGER, Henry, *White House Years*, Boston, Little, Brown and Company, 1979.
- LAFFIN, Martin et al., “The New Sub-national Politics of the British Labour Party”, *Party Politics*, Vol. 13, n. 1, pp. 88-108, 2007.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina, “Dissent in a Party-Based Parliament; the Portuguese Case”, *Party Politics*, Vol. 15, n. 6, pp. 695-713, 2009.
- LIJPHART, Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.
- LIJPHART, Arend, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- LIJPHART, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999.
- LOCKE, John, *Dois Tratados do Governo Civil*, Lisboa, Edições 70, 2006.

- LOMBA, Pedro, *A responsabilidade do Governo perante o Presidente da República no Direito Constitucional*, policopiado, Lisboa, 2005.
- LOVENDUSKI, Joni, “Prime Minister’s questions as political ritual”, *British Politics*, Vol. 7, n. 4, pp. 314–340, 2012.
- LUCAS PIRES, Francisco, “O Sistema de Governo: Sua Dinâmica” in M. Baptista Coelho (org.) *Portugal. O sistema político e constitucional, 1974-1987*, Lisboa, ICS, 1989.
- LUCENA, Manuel de, *Contradições; Política e Arredores*, Lisboa, ICS, 2006.
- MACKINTOSH, John. P., *The British Cabinet*, London, Stevens & Sons Limited, 1977 (1962).
- MACKINTOSH, John. P., “The Prime Minister and the Cabinet”, *Parliamentary Affairs*, n. 21, pp. 53-68, 1967.
- MADDUX, Graham, “Responsible and Irresponsible Opposition: The Case of the Roman Tribunes”, *Government & Opposition*, Vol. 17, n. 2, pp. 211-220, 1982.
- MAEDA, Ko, “Determinants of opposition fragmentation: Parliamentary rules and opposition strategies”, *Party Politics*, pp. 1-12, 2013.
- MASCIO, Fabrizio di, et al. “Southern European Party Patronage in Comparative Perspective”, Paper prepared for the PSA 60th Anniversary Conference, Edinburgh, 29 March – 1 April 2010.
- MCANULLA, Stuart, “Heirs to Blair’s third way? David Cameron’s triangulating conservatism” *British Politics*, Vol. 5, n. 3, pp. 286-314, 2010.
- MCHENRY, Dean E., “Formal Recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth”, *Political Science Quarterly*, Vol. 69, n. 3 (Sep. 1954).
- MILBURN, Josephine Fishel, “The Fabian Society and the British Labour Party”, *The Western Political Quarterly*, Vol. 11, n. 2, pp. 319-339, June 1958.
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007.
- MOREIRA, Adriano, “O Regime: Presidencialismo do Primeiro-ministro” in M. Baptista Coelho (org.), *Portugal, O sistema político e constitucional, 1974-1987*, Lisboa, ICS, 1989.
- NAGEL, Thomas, *Equality and Partiality*, New York, Oxford University Press, 1991.

- NORRIS, Pippa & LOVENDUSKI, Joni, “Why Parties Fail to Learn? Electoral Defeat, Selective Perception and British Party Politics”, *Party Politics*, Vol. 10, n. 1, pp. 85-104, 2004.
- NORTON, Philip, “Dissent in the British House of Commons: Rejoinder to Franklin, Baxter, Jordan”, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 12, n. 1, pp. 143-152, Feb. 1987.
- NORTON, Philip, “The Presidentialization of British Politics”, *Government & Opposition*, n. 38, 2003, pp. 274-278.
- NOVAIS, Diogo, “O Modelo de Westminster” in José Tomaz Castelo Branco (org.) *Sistemas de Governo*, Cascais, Principia, (no prelo).
- OAKESHOTT, Michael, *Rationalism in Politics and other essays*, Indianapolis, Liberty Fund, 1991 (1962).
- O'CONNOR, T. P., “Some Absurdities of the House of Commons”, *The North American Review*, Vol. 171, pp. 265-272, 1990.
- PATTIE, Charles & JOHNSTON, Ron, “Still talking, but is anyone listening? The Changing Face of Constituency Campaigning in Britain, 1997-2005”, *Party Politics*, Vol. 15, n. 4, pp. 411-434, 2009.
- PAUTZ, Hartwig, “New Labour in government: Think-tanks and social policy reform, 1997–2001”, *British Politics*, Vol. 6, n. 2, pp. 187–209, 2011.
- PEMBERTON, Hugh & WICKHAM-JONES, Mark, “Labour’s lost grassroots: The rise and fall of party membership”, *British Politics*, Vol. 8, 2, pp. 181–206, 2013.
- PEQUITO TEIXEIRA, Conceição, & SUDER, Joanna, “Can’t live with them, can’t live without them; Popular Support to parties in new democracies”, IPSA, 2009.
- POLSBY, Nelson W., “Legislatures”, in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, *Handbook of Political Science*, Boston, Addison-Wesley, pp. 257-319, 1975.
- POPPER, Karl, Conferência de Lisboa, 1990.
- POTTER, Allen, “Great Britain; Opposition with a Capital ‘O’”, in Robert Dahl *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966.
- PRICE, S., *Presidentializing the Premiership*, Basingstoke, Macmillan, 1997.
- PUBLIUS, *The Federalist Papers*, New York City, Signet Classics, 2003.

- PUNNETT, R. M., *Frontbench opposition: the role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow government in British politics*, London, Heinemann, 1973.

- PUNNETT, R. M., “The Labour Shadow Cabinet, 1955-64”, *Parliamentary Affairs*, Vol. XVIII, n. 1, pp. 61-70.

- QUEIROZ, Eça de, *Os Maias*, Porto, Porto Editora, 2002.

- RANDALL, Nick, “Time and British politics: Memory, the present and teleology in the politics of New Labour”, *British Politics*, Vol. 4, n. 2, pp. 188-216, 2009.

- REBELO DE SOUSA, Marcelo, *O Sistema de Governo Português, antes e depois da Revisão Constitucional*, Lisboa, Cognition, 1984.

- REIS NOVAIS, Jorge, *Semipresidencialismo*, Volume I: *Teoria do sistema de governo semipresidencial*, Coimbra, Almedina, 2007.

- RHODES, James, “The political breakthrough of the BNP: The case of Burnley”, *British Politics*, Vol. 4, n. 1, pp. 22-46, 2009.

- RICHARDS, David, “Sustaining the Westminster Model: A Case Study of the Transition in Power between Political Parties in British Government”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 62, n. 1, 2009.

- RICHARDS, David, & SMITH, Martin, “Back to the future: New Labour, sovereignty and the plurality of the party’s ideological tradition”, *British Politics*, Vol. 5, n. 3, pp. 239–264, 2011.

- ROSE, Richard, “The Making of Cabinet Ministers”, *British Journal of Political Science*, Vol. 1, n. 4, pp. 393-414, 1971.

- RUSH, Michael, “Engaging with the Enemy; the Participation of Party Leaders 1945-2010”, *Parliamentary Affairs*, January 2013.

- RUSSELL, Andrew, “Inclusion, exclusion or obscurity? The 2010 general election and the implications of the Con–Lib coalition for third-party politics in Britain”, *British Politics*, Vol. 5, n. 4, pp. 506–524, 2010.

- RUSSELL, Meg, “Parliamentary party cohesion: Some explanations from psychology”, *Party Politics*, pp. 1-19, 2012.

- RYLE, Michael T., “The Legislative Staff of the British House of Commons”, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 6, n. 4, pp. 497-519, 1981.

SÁ, Luís, *O Lugar da AR no Sistema Político*, Lisboa, Caminho, 1994.

- SALGADO DE MATOS, Luís, “A eleição por sufrágio universal do Presidente da República: significa e consequências”, *Análise Social*, XIX, pp. 235-260, 1983.
- SAMPAIO, Nuno, *O Sistema Eleitoral Português; Crónica de uma Reforma Adiada*, Lisboa, Alêtheia, 2009.
- SARTORI, Giovanni, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.
- SCHUMPETER, Joseph, *Capitalism, Socialism & Democracy*, London, Routledge, 1943 (2003).
- SEYMOUR-URE, Colin, “The ‘Disintegration’ of the Cabinet and the Neglected Question of Cabinet Reform”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 24, n. 3, pp. 196-207, 1971.
- SHAW, Eric, “New Labour’s Faustian Pact?”, *British Politics*, Vol. 7, n. 3, pp. 224–249, 2012.
- SHUGART, Matthew Søberg, “Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns”, *French Politics*, n. 3, pp. 323–351, 2005.
- SHUGART, Matthew Søberg & CAREY, John M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- SIAROFF, Alan, “Two-and-a-half-party Systems and the Comparative Role of the Half”, *Party Politics*, Vol. 9, n.3, 2003.
- SOROKA, Stuart N. et al., “Television in the Legislature: The Impact of Cameras in the House of Commons”, *Parliamentary Affairs*, pp. 1–15, 2013.
- STUART MILL, John, *Considerations on Representative Government*, New York, Prometheus Books, 1991 (1861).
- THEAKSTON, Kevin, “Gordon Brown as prime minister: Political skills and leadership style”, *British Politics*, Vol. 6, n. 1, pp. 78-100, 2011.
- THE ECONOMIST, “What’s gone wrong with democracy”, March 1st 2014.
- THOMPSON, Louise, “More of the Same or a Period of Change? The Impact of Bill Committees in the Twenty-First Century House of Commons”, *Parliamentary Affairs*, n. 66, pp. 459–479, 2013.
- TURNER, D. R., *The Shadow Cabinet in British Politics*, London, Routledge & Kegan Paul, 1969.

- WHITE, Stuart, “‘Revolutionary liberalism’? The philosophy and politics of ownership in the post-war Liberal party”, *British Politics*, Vol. 4, n. 2, pp. 164–187, 2009.

Referências digitais (tal como consultadas a 02/06/2014):

<http://www.ps.pt/>

<http://www.lipp.pt/>

<http://www.psd.pt/>

<http://www.institutosacarneiro.pt/>

<http://www.conservatives.com/>

<http://www.labour.org.uk/>

<http://www.oppositionstudies.co.uk/>

<http://www.fabians.org.uk/>

http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/election_2010/8654338.stm

<http://news.bbc.co.uk/2/shared/election2010/results/>

<http://www.sg.pcm.gov.pt/>

<http://www.portaldoeleitor.pt/>

<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais.aspx>

<http://www.parlamento.pt/>

<http://www.parliament.uk/>

<https://www.gov.uk/>

Agradecimentos

Gostaria, antes de mais, de agradecer profundamente ao meu orientador, o Prof. Doutor José Tomaz Castello Branco, por toda a ajuda que me deu, desde que entrei no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa em 2009, bem como pela honra que me deu ao aceitar orientar-me. Ao longo dos anos foi acicatando o meu gosto pela “ciência da política”, em todos os seus estilos e formas, durante as suas tutorias. Nunca esquecerei a sua total disponibilidade, nem o gozo que retirava da discussão. As conversas que fomos tendo durante a feitura desta dissertação foram ainda vitais para atenuar as minhas inclinações mais dogmáticas, forçando-me sempre a *pensar fora da caixa*, o que ter-me-á permitido – nas suas palavras – jogar no meu próprio campo.

Devo ainda um agradecimento especial aos Professores Catherine de Vries, Miguel Morgado, Nuno Sampaio e Raquel Vaz-Pinto, que contribuíram directamente para a feitura desta tese, com críticas, sugestões, enorme generosidade e paciência. Devo também expressar a minha gratidão a uma série de outros docentes, pelo que me ensinaram e por toda a sua dedicação: Fernando Coelho, Gonçalo Matias, Hugo Chelo, João Confraria, José Miguel Sardica, Livia Franco, Manuel Braga da Cruz, Maria José Brás, Michael Hart, Miguel Monjardino, Nancy Billica e Paulo Zagalo e Melo.

Estou também grato ao Prof. Doutor João Carlos Espada, Director e fundador do IEP, por ter estabelecido o Programa de Intercâmbio Internacional que me possibilitou investigar no Lincoln College e no Departamento de Política e Relações Internacionais da Universidade de Oxford, o que foi crucial no desenvolvimento deste

projecto. Bem como ao Banco BPI, especialmente ao Dr. José Amaral, membro do seu Conselho de Administração, pelo apoio dado aos participantes deste programa.

Posto isto, a principal homenagem terá de ser dirigida aos meus pais, que inculcaram em mim valores instrumentais à realização de um trabalho académico como a ética no trabalho, a perseverança e a liberdade de pensamento, tal como o gosto pela leitura e pelo debate. Pelo amor e por sempre me incentivarem a perseguir os meus sonhos, devo-lhes tudo. Estendo ainda esta homenagem à Joana – por fazer emergir o melhor que há em mim – e por me tolerar durante as fases mais desanimadoras deste estudo, tendo sido um fundamental porto de abrigo.

Finalmente, não poderei deixar de agradecer aos meus colegas e amigos com quem muito tenho aprendido. Em especial a Bruno Alves, Diogo Novais, Francisco Lacerda, Ricardo Borga e Vasco d'Orey, pelas sugestões e revisões que foram fazendo a este texto. Deles nunca esquecerei as discussões acaloradas, as críticas impiedosas, os risos e a afeição.