

A EVOLUÇÃO DO DIREITO DE SUFRÁGIO NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL PORTUGUESA

José Pedro Almeida¹

Membro Associado do Observatório Político

Resumo

Tal como sucede com tantas outras prerrogativas jurídico-políticas, também a evolução do direito de sufrágio não pode compreender-se desligada do contexto histórico que a envolve. O caso português não é exceção. Também aqui, a história política e a história constitucional se imbricam; e as sucessivas Constituições, não sendo imunes a influências externas, são igualmente um reflexo do contexto histórico de que emanam e em que visam projetar-se. Seja por via constitucional ou através de legislação ordinária, a cada mudança das normas que regulam o sufrágio está subjacente uma determinada conceção do tipo de representação ideal. Feita de avanços e recuos (à semelhança do caso francês e ao contrário do inglês), a incerta evolução do sufrágio em Portugal poderá, por isso, contribuir para explicar a “crise de legitimidade constitucional” diagnosticada por alguns autores.

Introdução

Tal como sucede com tantas outras prerrogativas jurídico-políticas, também a evolução do direito de sufrágio não pode compreender-se desligada do contexto histórico que a envolve. Parece incontroverso que a origem histórica das instituições representativas precede em muito a génese dos parlamentos modernos, havendo vários autores (como Martin, Saalfeld e

¹ Licenciado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e pós-graduado em Ciência Política pelo ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa. Frequenta, atualmente, o 3º ano da licenciatura em Direito na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, tendo colaborado em projetos de investigação na área da ciência política.

Strøm²) que apontam as assembleias medievais dos séculos XII e XIII como antecessoras diretas destes. Mas, se já nessa época a diversidade era notória, comportando modelos unicamerais (França) e bicamerais (Inglaterra), a evolução posterior viria a acentuá-la ainda mais. Do “voto por ordens” ao “voto por cabeça”, ainda na Idade Média; do mandato imperativo ao mandato representativo; das concepções medievais a respeito da origem do poder (das teorias hierocráticas às teorias anti-hierocráticas, passando pela “media via” tomista³) ao pensamento de teóricos modernos da soberania (como Bodin, Rousseau, Kant ou os liberais clássicos oitocentistas), as fontes de legitimidade política e os meios por que ela se exerce vão sofrendo consideráveis mutações.

O caso português não é exceção. Também aqui, a história política e a história constitucional se imbricam, ambas sendo causa ou, noutros momentos, consequência de importantes transformações na história do pensamento político. Por isso mesmo, só poderá compreender-se a evolução do direito de sufrágio se se atender à história político-constitucional em que se insere. E, se a necessária concisão deste breve ensaio não consente que se detalhe com minúcia um período histórico tão vasto, importa, pelo menos, traçar o pano de fundo em que essa evolução decorre, demarcando as três grandes fases em que se subdivide.

O constitucionalismo português: caracterização genérica

Antes dessa periodização, não se pode deixar, porém, de mencionar alguns pontos prévios. Como se disse, se pretendermos esboçar as características principais do constitucionalismo português, a sua estreita relação com a conjuntura política coeva é um aspeto que logo sobressai. Não sendo uma originalidade nacional, é inegável que as Constituições portuguesas são um reflexo do circunstancialismo histórico do país: por um lado, são influenciadas por vicissitudes da conjuntura política, económica e social de que emanam; por outro, projetam-se nessa mesma realidade, veiculando ideias e projetos de vida coletiva que visam transformá-la.

É sintomático, aliás, que o constitucionalismo surja entre nós por via revolucionária. À semelhança da generalidade dos países continentais (e diferentemente dos anglo-saxónicos), o constitucionalismo português surge por rutura: «não por continuidade», sublinha Jorge Miranda, «mas por corte com o passado, seja esse corte feito pelo povo em armas (1820 e 1834) ou pelo próprio monarca (1826).»⁴ Rutura essa que, segundo o mesmo autor,

² MARTIN, Shane, Thomas Saalfeld e Kaare W. Strøm, “Introduction”, in *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 2014, pp. 1-27

³ Cf. ALBUQUERQUE, Ruy e Martim de Albuquerque, *História do Direito Português*, vol. I, Sintra, 2005, pp. 457-487

⁴ MIRANDA, Jorge, “As Constituições portuguesas – Introdução”, in *As Constituições portuguesas. De 1822 ao texto atual da Constituição*, Livraria Petrony, 2004, p.7

prefigura uma nova espécie de legitimidade política, distinta da que advinha das antigas “Leis Fundamentais”.

Seria ilusório, no entanto, supor-se que essa rutura foi imune a influências externas. Na verdade, do mesmo modo que o absolutismo e a ideologia legitimista não foram algo idiossincrático, também o constitucionalismo português, nas suas diversas fases, foi moldado por influências estrangeiras: regra geral, as várias Constituições tiveram por modelo textos constitucionais de outros países, que os constituintes invocavam não só para se arrogarem a legitimidade de que careciam, mas sobretudo para buscarem neles o exemplo que modelaria muitas das disposições adotadas.⁵

E se, como se frisou, o constitucionalismo surge por via revolucionária, a sucessão das várias Constituições não é menos atribulada. Como escreve Jorge Miranda, «a história constitucional portuguesa, tal como a da generalidade dos países latinos, é feita de ruturas. As Constituições emergem em rutura com as anteriores, sofrem alterações nem sempre em harmonia com as formas que prescrevem e acabam com novas ruturas ou revoluções. A de 1822 é consequência da revolução de 1820, a de 1838 da revolução de 1836, a de 1911 da revolução de 1910, a de 1933 da revolução de 1926 e a de 1976 da revolução de 1974; da mesma maneira, o Ato Adicional de 1852 é consequência da revolução de 1851 e a alteração de 1918 da revolução de 1917. Única exceção: a Carta Constitucional, embora situada na vertente de 1820.»⁶ E essa turbulência teve dois reflexos. Primeiro, a duração variável das Constituições portuguesas: se a originária Constituição de 1822 apenas subsistiu sete meses (embora repostada, posteriormente, por mais dois anos), a Carta Constitucional chegou a manter-se, na sua terceira vigência, durante sessenta e oito anos ininterruptos (a que acrescem os dois anos da primeira vigência e outros dois da segunda). Em segundo lugar, a vigência dessas Constituições é intercalada, após cada mudança de regime, por alguns hiatos em que vigoram, a título derivado, as normas constitucionais anteriores, até que seja aprovada uma nova Constituição (a título de exemplo, a Constituição de 1911, por via de receção material, vigorará parcialmente até 1933).

⁵ As palavras de Serpa Machado, deputado à Assembleia Constituinte que elaborou a Constituição de 1822, são paradigmáticas: «A natureza desta ultima parte do artigo [o artigo relativo à reeleição dos deputados] merece o mais serio exame, porque tendo os redactores do projecto da Constituição derivado a maior parte dos seus artigos da Constituição de 1791, em França, e da Hespanha, nesta parte não só as não seguirão mas estabelecerão uma doutrina diametralmente opposta á que se acha naquellas duas Constituições. Vou, pois combater a proposição do artigo, segundo o qual he permittida a reeleição dos Deputados na immediata legislatura». In *Diário das Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa*, p. 169, apud PINHEIRO, Alexandre Sousa, “A capacidade eleitoral no direito português de 1820 a 1904”, disponível em http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/trabalho_capacidade_eleitoral.pdf

⁶ MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional – tomo I*, Coimbra Editora, 2003, p. 247

O constitucionalismo português: periodização

De acordo com o constitucionalista Jorge Miranda⁷, é possível agrupar as seis Constituições portuguesas em três grandes períodos.

O primeiro período abarca o constitucionalismo liberal, no qual se inserem a Constituição de 1822, a Carta Constitucional de 1826, a Constituição de 1838 e a Constituição de 1911. Apesar das diferenças que, em concreto, se possam discernir (no que respeita aos poderes recíprocos do Rei ou Presidente e do Parlamento, por exemplo, bem como à forma de eleição deste último), há uma matriz que as une: a consagração do princípio da separação de poderes e a ênfase colocada nos direitos individuais – com realce, típico do pensamento liberal, para o direito de propriedade.

O segundo período é constituído pelo que o autor mencionado qualifica de constitucionalismo corporativo e autoritário. Inaugurado pelo golpe militar de 28 de Maio de 1926, consolidado pela aprovação da Constituição de 1933 (elaborada pelo Governo e sujeita a plebiscito nacional), vigoraria até 1974. Ainda que uma análise meramente literal do texto constitucional seja insuficiente (dado que a prática política se afastava significativamente do seu enunciado), é possível apontar alguns dos seus traços predominantes. De entre estes, avultam a compressão dos direitos políticos e a quase anulação das instituições representativas e do Estado de Direito.

Derrubado o “Estado Novo”, inicia-se o período vigente: o do constitucionalismo democrático. Segundo Miranda, «só nesta altura pode falar-se em *constitucionalismo democrático*, ou em Estado de Direito democrático, porque só agora está consignado o sufrágio universal»⁸. Além desse aspeto (que adiante será aprofundado), o que caracteriza este período é a instituição de um regime democrático pluralista com tendências descentralizadoras e de economia social, bem como o reforço da solidariedade e da participação política, a que, após a primeira e terceira revisões constitucionais, se juntaria a abertura à integração europeia.

Feito este relance pelo constitucionalismo português, importa focar, de seguida, o direito aqui em causa: o direito de sufrágio.

O direito de sufrágio em Portugal

Num ensaio que pretende fazer uma súmula da “história da cidadania em Portugal”, o historiador Rui Ramos salienta quão morosa foi a consagração plena do direito de sufrágio: «Nunca foi fácil para os nacionais obter a plena cidadania, nomeadamente o direito político de eleger e ser eleito para órgãos de soberania. Com efeito, ao tempo em que a instituição do sufrágio

⁷ Cf. MIRANDA, Jorge, *op. cit.*, pp. 247-254

⁸ MIRANDA, Jorge, *op. cit.*, p. 248

universal alastrava na Europa Ocidental, o direito de votar em Portugal, depois de uma expansão relativamente precoce na década de 1870, seria restringido uma primeira vez na década de 1890 e novamente em 1913. O sufrágio universal para os adultos do sexo masculino e feminino, sem restrições socialmente significativas, só seria adotado pela primeira vez em 1974. Ora o que estava em jogo no caso dos direitos políticos não era pouco: a esse nível, o “cidadão” não é apenas sujeito de direitos, mas “detentor de uma parte da soberania política”, e como tal a cidadania funciona enquanto princípio de legitimidade política (Schnapper, 2000, p.10).»⁹

Apesar de não haver consenso historiográfico relativamente a algumas destas asserções (em especial, no que à expansão/restricção do sufrágio, nestes períodos, diz respeito), o trecho citado realça com acuidade a importância deste tópico. De facto, a importância das regras eleitorais não pode ser subestimada – quer no período em apreço, quer em qualquer outro período. Essa importância traduz-se, pelo menos, em duas vertentes.

Em primeiro lugar, dado que os princípios subjacentes e os objetivos a prosseguir diferem de sistema para sistema, o tipo de representação ideal será forçosamente distinto consoante o sistema eleitoral¹⁰. Secundando a dicotomia clássica de Dieter Nohlen¹¹, cumpre distinguir os que optam pela representação proporcional dos que optam pela representação maioritária. Os sistemas de representação proporcional privilegiam a representação no parlamento (e, por inerência, também no governo) das várias tendências sociais e políticas mais significativas em cada país; os sistemas de representação maioritária privilegiam a formação de maiorias absolutas no parlamento e de governos monopartidários, mesmo que essas maiorias sejam artificiais (isto é, fruto de uma distorção na conversão de votos em mandatos, que conceda um bônus aos mais votados e penalize os menos votados).¹² Em segundo lugar, porque o tipo de sistema eleitoral adotado gera, ele próprio, efeitos díspares: quer, a curto prazo, na conversão de votos em mandatos (aquilo que Maurice Duverger designava por “efeitos mecânicos”¹³), quer, a longo prazo, nos comportamentos e atitudes dos eleitores e dos candidatos, que tenderão a adequar as suas estratégias às

⁹ RAMOS, Rui, “Para uma história política da cidadania em Portugal”, in *Análise Social*, vol. XXXIX (172), 2004, p. 547

¹⁰ Adotaremos, aqui, a definição de “sistema eleitoral” aventada por Dieter Nohlen: «regras através das quais os eleitores expressam as suas preferências políticas, convertendo votos em mandatos parlamentares (no caso das eleições legislativas) ou em outros cargos políticos (no caso de eleições presidenciais, por exemplo». Cf. NOHLEN, Dieter, *Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença*, Horizonte, 2007, p. 15.

¹¹ NOHLEN, Dieter, “Two incompatible principles of representation”, in LIJPHART, Arendt e Bernard Grofman (orgs.), *Choosing an electoral system: issues and alternatives*, Praeger, 1984, pp. 83-90

¹² FREIRE, André, “Sistemas eleitorais e reformas políticas: Portugal em perspectiva comparada”, in *E-Pública. Revista Eletrónica de Direito Público*, nº4. Disponível em: <http://e.publica.pt/pdf/artigos/sistemas-eleitorais.pdf>.

¹³ DUVERGER, Maurice, *Os partidos políticos*, Guanabara, 1951 [1987]

regras vigentes (o que Maurice Duverger designava por “efeitos psicológicos”¹⁴).

Facilmente se depreende, pois, que a consagração do direito de sufrágio é uma medida cujos efeitos práticos dependerão sempre das regras eleitorais que a concretizam. Isso torna-se evidente se efetuarmos uma análise comparativa das normas que, nas diversas Constituições portuguesas, consagram o direito de sufrágio.

Com efeito, se é certo que todas as Constituições portuguesas consagram o direito de sufrágio, a verdade é que o fazem em moldes distintos. Há Constituições que preveem o sufrágio direto na eleição do Parlamento (todas, salvo a Carta) e Constituições que preveem o sufrágio indireto (como a Carta de 1826, antes das alterações promovidas pelo Ato Adicional de 1852). Há Constituições que estabelecem a eleição direta do chefe de Estado (as de 1933 e 1976, além da alteração em 1918 na de 1911) e Constituições que estabelecem a sua eleição indireta (a de 1911, inicialmente, e a de 1933, após a revisão de 1959). E só uma destas Constituições consagra o sufrágio universal: se em França, por exemplo, o sufrágio universal é instituído durante o período da Convenção Girondina (1792-1793), em Portugal, só após a Constituição de 1976 se atinge esse patamar. E no sistema político que das Constituições deriva também se vislumbram diferenças: se há Constituições que instituem um parlamento unicameral (a de 1822, a de 1933 e a de 1976), outras há que instituem um parlamento bicameral (a de 1826, a de 1838 e a de 1911); se há Constituições que atribuem ao parlamento a plenitude da competência legislativa (todas as liberais), outras há que lhe atribuem apenas o primado da competência legislativa (as Constituições de 1933 e 1976).

O direito de sufrágio na Constituição de 1822

Pela rutura que simboliza com o quadro mental até então vigente, juridicamente herdeiro das “Leis Fundamentais”, a Constituição de 1822 já seria sempre inovadora. Como sublinha António Hespanha, embora declarem a sua vontade de «restabelecer» a memória constitucional tradicional, os constituintes “vintistas” afirmam que essas Leis Fundamentais têm de ser «ampliadas» e «reformadas», nas matérias em que se tenham tornado obsoletas¹⁵. A propósito das novas conceções que começam a difundir-se, são particularmente eloquentes as palavras de Ferreira Borges, deputado à Assembleia Constituinte de 1822: «Eu não posso convir com os ilustres Preopinantes que dizem que o Rei é o representante da Nação. Para haver representantes é necessário que haja eleição; ele não foi eleito o acaso o deus, portanto não é exacto chamar-lhe

¹⁴ DUVERGER, Maurice, *op. cit.*

¹⁵ Cf. HESPANHA, António Manuel, *Guiando a mão invisível. Direitos, Estado e lei no liberalismo monárquico português*, Almedina, 2004, pp. 79-80

representante»¹⁶. E, como acrescenta Rui Moura Ramos, é também elucidativo que se passe a usar a terminologia “cidadãos” em detrimento de “naturais”¹⁷.

Pretendia-se, no fundo, criar instituições liberais sem assumir um conflito aberto com a tradição nacional. Mas esse constrangimento não impediu que a Constituição “vintista” fosse a que mais próxima esteve, durante a monarquia constitucional, de consagrar um sufrágio universal, segundo a estimativa de Pedro Tavares de Almeida¹⁸ (em sentido oposto, Miriam Halpern Pereira¹⁹ calcula que a percentagem de cidadãos abrangidos nunca terá superado os 50%, nos primeiros oito anos, descendo para 20% nos anos subsequentes). E, se é sabido que a universalidade do sufrágio nunca foi um objetivo assumido pelos “vintistas” (longe disso), não menos certo é que a Constituição de 1822 foi a única que, durante a época liberal, se afastou do sufrágio censitário.

Se analisarmos as normas relativas ao sufrágio, contidas no capítulo que tem por epígrafe “Da Eleição dos Deputados de Cortes”, verificamos que o artigo 33º estabelece que «na eleição dos Deputados têm voto os Portugueses que estiverem no exercício dos direitos de cidadão [...], tendo domicílio, ou pelo menos residência de um ano no concelho onde se fizer a eleição». Os parágrafos seguintes do mesmo artigo esclarecem, no entanto, que desta disposição estavam excluídos: (i) os menores de vinte e cinco anos, salvo se fossem casados e maiores de vinte, ou oficiais militares da mesma idade, ou bacharéis formados, ou clérigos de ordens sacras; (ii) os filhos-famílias, salvo se detivessem cargos públicos; (iii) os criados de servir; (iv) os Regulares, daqui se excluindo os das Ordens militares e os secularizados; (v) todos os que, aquando da promulgação da Constituição, ainda fossem menores de dezassete anos e que, daí para o futuro, perfizessem os vinte e cinco anos sem saber ler nem escrever.

Já a capacidade eleitoral passiva, por seu turno, era objeto de restrições ainda maiores, previstas no artº 34º, que considerava absolutamente inelegíveis: (i) os que não pudessem votar, de acordo com o supracitado artº 33º; (ii) os que não tivessem renda suficiente ao seu sustento²⁰; (iii) os que fossem declarados falidos, enquanto não provassem que o eram de boa fé; (iv) os Secretários e Conselheiros de Estado; (v) os que tivessem emprego(s) na Casa Real; (vi) os estrangeiros; (vii) os libertos nascidos em país estrangeiro.

¹⁶ *Diário...*, 1821, tomo III, p. 1319, *apud* PINHEIRO, Alexandre Sousa, *op. cit.*, p. 23

¹⁷ RAMOS, Rui Moura, *Do Direito Português de Nacionalidade*, Coimbra Editora, 1992, p. 14, *apud* PINHEIRO, Alexandre Sousa, *op. cit.*, p. 19

¹⁸ ALMEIDA, Pedro Tavares de, *Eleições e caciquismo no Portugal oitocentista (1868-1890)*, Difel, 1991, p. 33.

¹⁹ PEREIRA, Miriam Halpern, *Das Revoluções Liberais ao Estado Novo*, Presença, 1993, p. 44.

²⁰ De realçar que, embora instituísse uma quota censitária, a Constituição de 1822 não estipula o seu valor, ao contrário do que sucede com as restantes Constituições liberais.

O direito de sufrágio na Carta Constitucional de 1826

Fruto da turbulência política da época, nem sempre o projeto da Carta Constitucional, outorgada por D. Pedro, logrou conformar a prática política. A sua vigência intercalada por três períodos diferentes, bem como as modificações introduzidas pelo Ato Adicional de 1852 e pelo de 1885, viriam a desembocar num sentido distinto do que inicialmente se pretendia.

Mas parece indubitável, contudo, que o espírito da Carta era muito menos arrojado (dir-se-ia até, segundo alguns autores, «conservador»²¹) do que o que emanava da Constituição de 1822 – o que seria, aliás, pretexto para numerosos conflitos dentro dos próprios liberais, divididos entre vintistas e cartistas. De um modo sintético, pode dizer-se que a Carta de 1826 visava obter um compromisso, que passava pela autolimitação do poder do Rei, mas concedendo-lhe alguma capacidade de intervenção política, através do «poder moderador» (porventura o mais original legado da Carta).

As matérias eleitorais eram reguladas pelo capítulo V do título IV, que tinha por epígrafe “Das Eleições” (arts. 63º a 70º). Para o que aqui importa, relevam os artigos 67º e 68º.

O art. 67º dispõe que «podem ser Eleitores e votar na eleição dos Deputados todos os que podem votar na Assembleia Paroquial» (i.e., os cidadãos portugueses no gozo dos seus direitos políticos e os estrangeiros naturalizados, por força do disposto no art. 64º). Desta disposição se excetuavam, porém, os que (i) não tivessem renda líquida anual de duzentos mil réis; (ii) os «libertos»; (iii) «os Criminosos pronunciados em querela ou devassa». Já o artigo 68º acrescentava que todos os que detivessem capacidade eleitoral ativa deteriam também capacidade eleitoral passiva; isto é, que todos os que gozassem do direito de eleger gozariam também do direito de serem eleitos. Uma vez mais, porém, se previam exceções: esta norma não abrangeria (i) os que não tivessem quatrocentos mil réis de renda líquida; (ii) os estrangeiros naturalizados.

O direito de sufrágio na Constituição de 1838

Quase tão efémera como a Constituição de 1822, mas com bem menor impacto do que ela, a Constituição de 1838 não merece senão uns breves apontamentos. Esta Constituição *pactícia*, assente na aliança do rei com a burguesia na sequência de acordo entre as Cortes e o monarca, preconizava uma monarquia liberal à maneira da Carta Constitucional francesa de 1830 (de Luís Filipe) e da Constituição belga de 1831. Regressava, além disso, à tripartição de poderes, pondo fim ao poder moderador.

²¹ MIRANDA, Jorge, «Constituições portuguesas», in AA.VV, *Enciclopédia POLIS*, vol. I, Verbo, 1983, pp. 1169-1180

Relativamente ao direito de sufrágio, importa considerar o disposto no Capítulo Quinto do Título V (sob a epígrafe «Das Eleições»), vertido nos artigos 71º a 79º. Circunscrevendo-nos, por ora, às disposições mais relevantes, verifica-se que, por força do artigo 72º, «têm direito de votar nestas eleições todos os Cidadãos portugueses que estiverem no gozo de seus direitos civis e políticos, que tiverem vinte e cinco anos de idade, e uma renda líquida anual de oitenta mil réis proveniente de bens de raiz, comércio, capitais, indústria, ou emprego». Ficavam, todavia, excluídos, de acordo com o subsequente artigo 73º: (i) os menores de vinte e cinco anos, exceto se oficiais do Exército ou da Armada acima de vinte e um, ou casados da mesma idade, ou bacharéis formados e clérigos de ordens sacras; (ii) os criados de servir; (iii) os «libertos»; (iv) os «pronunciados pelo júri»; (v) os falidos que não houvessem conseguido provar a sua boa fé. Já na matéria atinente à capacidade eleitoral passiva, estipulava-se que poderiam ser eleitos deputados todos os que tivessem capacidade eleitoral ativa, desde que possuíssem renda anual superior a quatrocentos mil réis, desta prerrogativa se excetuando os estrangeiros naturalizados.

De realçar que, finda a curta vigência da Constituição de 1838, é reposta a Carta Constitucional de 1826, reprimando-se muitas das suas disposições normativas. Porém, a partir da Regeneração (1852), os princípios gerais de direito eleitoral passam a estar principalmente contidos no Ato Adicional de 1852, que introduz uma inovação crucial: a consagração definitiva do sufrágio direto. Como resume Pedro Tavares de Almeida, «deste modo, o estatuto de eleitor é uniformizado, compreendendo todos os cidadãos portugueses domiciliados em território nacional que têm a maioria legal e uma renda líquida anual de cem mil réis, provenientes de “bens de raiz, capitais, comércio, indústria, ou emprego inamovível”. Os cidadãos habilitados com um “título literário” são, porém, dispensados da prova de censo. Por sua vez, são expressamente excluídos os serviçais, os falidos não reabilitados, os libertos, os alienados e os sentenciados por delitos criminais. / Ao contrário da Carta Constitucional, que prescreve a idade eleitoral mínima de 25 anos, embora admitindo algumas exceções, o Acto Adicional refugia-se numa fórmula vaga (a “maioridade legal”), ainda que também reconheça o limiar dos 21 anos para algumas categorias particulares (doutores e bacharéis da Universidade de Coimbra, diplomados por outros cursos superiores e médios, clérigos, casados e oficiais do Exército e Marinha).»²² Tudo somado, o autor conclui que «em comparação com a maioria das nações europeias, entre 1852 e 1895, e no que respeita à extensão do sufrágio, a legislação eleitoral portuguesa figura claramente entre as mais liberais.»²³

²² ALMEIDA, Pedro Tavares de, *Eleições e caciquismo...*, pp.33-34

²³ ALMEIDA, Pedro Tavares de, *op. cit.*, p. 38

O direito de sufrágio na Constituição de 1911

Apesar do lapso temporal que medeia entre a Constituição de 1822 e a Constituição de 1911, não será abusivo ver naquela uma precursora desta. Se na técnica legislativa e na arrumação sistemática se vislumbram diferenças de vulto, já no projeto político sobressaem as semelhanças, sendo certo que muitos republicanos se inspiravam na ideologia vintista e viam na república «a mais perfeita expressão desses ideais»²⁴. Este republicanismo exacerbado daria o tom que os diferenciava dos “vintistas”: antimonárquico, como é evidente, mas também abertamente laicista e anticlerical.

É neste contexto que, pela primeira vez na história constitucional portuguesa, a regulação da capacidade eleitoral é remetida para a legislação ordinária. Por outras palavras, a Constituição de 1911 consagrava o direito de sufrágio (no artigo 8º), mas a sua regulação, em concreto, far-se-ia mediante lei avulsa. Isso mesmo estatui o artigo 8º da Constituição, de modo explícito: «A Câmara dos Deputados e o Senado são eleitos pelo sufrágio directo dos cidadãos eleitores. / § único – A organização dos colégios eleitorais das duas Câmaras e o processo de eleição serão regulados por lei especial.» Como seria expectável, dado o ambiente tumultuoso da época, a legislação eleitoral seria objeto de várias alterações (Decretos-Leis de 5 e 20 de Abril, de 11, 12 e 13 de Maio de 1911; Lei de 3 de Julho de 1913; Lei de 1 de Junho de 1915; Decreto de 11 de Março de 1918; Decreto de 30 de Março de 1918; Decreto de 1 de Março de 1919; Decreto de 11 de Abril de 1919²⁵). Estas sucessivas alterações nunca derrogam o princípio do sufrágio direto, mas admitem assinaláveis diferenças em matéria de capacidade eleitoral (quer ativa, quer passiva), no número de deputados, no número e tipo de círculos eleitorais e no regime de escrutínio. Não será possível detalhar, aqui, todas essas variações; mas importa frisar que, embora afastando, em definitivo, o sufrágio censitário, as regras eleitorais republicanas ficaram bem longe de garantir o sufrágio universal. Em vários períodos, aliás, a capacidade eleitoral vê-se severamente restringida pelas limitações impostas através de legislação ordinária.

O direito de sufrágio na Constituição de 1933

Num extenso e minucioso estudo acerca destas matérias, Alexandre Sousa Pinheiro adverte que «é impossível estudar o tema da capacidade eleitoral analisando apenas as normas que disciplinam a capacidade eleitoral»²⁶.

²⁴ MIRANDA, Jorge, “Constituições...”, *op. cit.*, p. 1172.

²⁵ Cf. ALMEIDA, Pedro Tavares de (org.), *Legislação Eleitoral Portuguesa, 1820-1926*, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1998, p. 729-731.

²⁶ PINHEIRO, Alexandre Sousa, *A capacidade eleitoral no direito português de 1820 a 1974*, disponível em http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/trabalho_capacidade_eleitoral.pdf

De todos os textos constitucionais analisados, é a respeito da Constituição de 1933 que essa advertência se afigura mais premente. Conforme salienta Jorge Miranda, «[a] Constituição de 1933 é uma Constituição em larga medida nominal, que não conforma a prática política senão precária e limitadamente. Importa aí distinguir o projeto objetivado nos seus preceitos e o projeto objetivado na ação histórica. O primeiro corresponde ao compromisso possível no contexto em que surge a Constituição (...) O projeto político executado confunde-se com o pensamento e a ação de Salazar.»²⁷ De resto, é significativo que mesmo Adriano Moreira o corrobore: «A Constituição de 1933 era um documento mais preocupado com a imagem do que com a realidade do sistema produtivo»²⁸.

Por isso, o projeto político que a Constituição veicula é algo contraditório, chegando mesmo a tentar conciliar elementos antagónicos, ora republicanos, ora monárquicos - como «um chefe de Estado eletivo, mas à imagem da Carta»²⁹. Das singularidades que esta teoria constitucional introduz, avulta o facto de se afastar da tradição constitucional provinda do liberalismo: veja-se a compressão dos direitos políticos e «a quase obnubilação do Estado constitucional, representativo e de Direito ou, doutro prisma, a pretensão de se erguer um constitucionalismo diferente, um “Estado Novo”»³⁰. O traço mais idiossincrático que o constitucionalismo do “Estado Novo” postula encontra-se, porém, no corporativismo, «no duplo prisma de participação das sociedades menores no poder político, através do sufrágio orgânico, e de integração necessária dos interesses económicos e sociais».

Independentemente das advertências feitas, convém mencionar as normas constitucionais que regulam o direito de sufrágio. Dada a sua extensão, cingir-nos-emos apenas às que versam a capacidade eleitoral. Assim, de acordo com os artigos 72º a 74º, estatuiu-se que o chefe de Estado seria eleito «por sufrágio direto dos cidadãos eleitores» (artº 72º), só podendo «ser eleito Presidente da República o cidadão português maior de trinta e cinco anos, no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, que tenha tido sempre a nacionalidade portuguesa» (artº 73º). Consideravam-se, além disso, «inelegíveis para o cargo de Presidente da República os parentes até ao 6º grau dos reis de Portugal» (artº 74º). Realce-se que, após 1959, o método de eleição do Presidente seria alterado, passando a fazer-se por intermédio de um colégio restrito.

Já em relação à Assembleia Nacional, composta por noventa deputados, o artigo 85º estipulava que seria eleita por sufrágio direto dos cidadãos eleitores, acrescentando, no parágrafo 1º, que «[e]m lei especial serão

²⁷ MIRANDA, Jorge “Constituições...”, *op. cit.*, pp.1172-1173.

²⁸ MOREIRA, Adriano, *O Novíssimo Príncipe*, Almedina, 1977 [2009], p. 87

²⁹ MIRANDA, Jorge, “Constituições...”, *op. cit.*, p. 1172.

³⁰ MIRANDA, Jorge, *As Constituições portuguesas...*, p.8

determinados os requisitos de elegibilidade dos deputados, a organização dos colégios eleitorais e o processo de eleição».

O direito de sufrágio na Constituição de 1976

Como se disse, é a Constituição de 1976 que consagra, pela primeira vez, o sufrágio universal. E é elucidativa a distinção que esta Constituição implicitamente estabelece entre “sufrágio” e “voto”, bem ilustrada por Maria Lúcia Amaral: «a CRP fala de “votos” a propósito das formas e procedimentos de manifestação *indireta* da vontade popular, isto é, a propósito do funcionamento dos órgãos colegiais nos quais têm assento os representantes do povo [...] e fala de *sufrágio*, ou de direito de sufrágio, sempre que se refere à expressão *direta* da vontade popular, para realçar o valor particularmente legitimante da escolha popular mediante eleição»³¹³².

Este mesmo intuito é reforçado pelas garantias em que aquele repousa. Embora a versão originária da Constituição, publicada a 2 de Abril de 1976, não dedicasse um artigo autónomo e com epígrafe própria à consagração do sufrágio universal, o primitivo artigo 48º, relativo à “Participação na vida pública”, estatuiu, no nº2, que “[o] sufrágio é universal, igual e secreto e reconhecido a todos os cidadãos maiores de 18 anos, ressalvadas as incapacidades da lei geral, e o seu exercício é pessoal e constitui um dever cívico”. Além disso, o originário artigo 116º, ao estabelecer os princípios gerais de direito eleitoral, instituiu que «o recenseamento eleitoral é oficioso, obrigatório e único para todas as eleições por sufrágio directo e universal», devendo a conversão de votos em mandatos fazer-se de harmonia com o princípio da representação proporcional. Mais adiante, o sufrágio universal era elevado à categoria de limite material de revisão constitucional, pela alínea h) do originário artigo 290º.

E estas salvaguardas ver-se-iam robustecidas pelas sucessivas revisões constitucionais. Logo na primeira, em 1982, o direito de sufrágio passaria a figurar, com nova redacção, num artigo autónomo e com epígrafe própria: o actual artigo 49º. Seria também aditado um novo artigo (o artigo 10º) que tinha por epígrafe “Sufrágio universal e partidos políticos”, aí se dispendo, no nº1, que «o povo exerce o poder político através do sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico, do referendo e das demais formas previstas na Constituição». O carácter universal do sufrágio mantém-se, até hoje, como um dos princípios gerais de direito eleitoral, apenas com alterações pouco significativas na sua redacção e numeração, feitas por via

³¹ AMARAL, Maria Lúcia, *A forma da República*, Coimbra Editora, 2012, p.220

³² Gomes Canotilho secunda esta posição e acrescenta: «O sufrágio é um instrumento fundamental de realização do princípio democrático: através dele, legitima-se democraticamente a conversão da vontade política em posição de poder e domínio, estabelece-se a organização legitimante de distribuição dos poderes; procede-se à criação do “pessoal político” e marca-se o ritmo da vida política de um país. Daí a importância do direito de voto como direito estruturante do próprio princípio democrático.» Cf. CANOTILHO, Gomes, *Direito Constitucional*, Coimbra Editora, 1993, p. 432

das revisões de 1982 e 1997 (é, atualmente, o art.113º). Mais importante ainda, mantém-se igualmente como limite material de revisão constitucional (integrado na alínea h) do atual art. 288º, após a renumeração feita pela revisão de 1989). Não é possível enveredar aqui pela contenda doutrinária acerca da revisibilidade dos limites materiais de revisão. Por ora, basta frisar que, mesmo admitindo-se que estes limites materiais pudessem ser derogados (o que está longe de reunir consenso), isso implicaria sempre um duplo processo de revisão constitucional - ou, no mínimo, uma dupla revisão simultânea³³, que primeiramente eliminasse a cláusula relativa aos limites materiais e, de seguida, a norma em que aqueles se esteiam.

Conclusão

Menos em jeito de balanço do que de pergunta de partida para eventuais pesquisas futuras, há aspetos que mereceriam um aprofundamento mais exaustivo: o contraste entre a evolução do sufrágio na Europa e em Portugal, por um lado; e, por outro, as implicações que, porventura, daí decorrem para a “crise de legitimidade” constitucional diagnosticada por vários autores. De facto, pelo que acima foi exposto, torna-se evidente que este não foi um processo unívoco, nem uma marcha histórica inexorável no sentido do seu alargamento, como parece ter sucedido em Inglaterra; pelo contrário, e à semelhança de França, por exemplo, nele se descortinam inúmeros avanços e recuos, quer na capacidade eleitoral ativa, quer na capacidade eleitoral passiva.

É curioso constatar, todavia, que dessas aparentes semelhanças derivaram implicações radicalmente diversas. De acordo com Jorge Miranda, se no caso francês essa “crise de legitimidade” constitucional se encontra ultrapassada de 1880 em diante, em Portugal persistirá até bem mais tarde. É isso que justifica que em França, apesar da sucessão dos regimes políticos, haja um consenso fundado quanto aos grandes princípios constitucionais (mormente os que constam da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e de textos similares). Pelo contrário, em Portugal, as querelas do liberalismo e a longa duração do “Estado Novo” (este, com um cunho doutrinário claramente distinto do que advinha do constitucionalismo liberal) não foram propícias a esse consenso. E essa incerteza poderá contribuir para explicar por que motivo «cada nova Constituição tem sido para os Portugueses um começar ou recomeçar de novo na procura de uma convivência política pacífica, tem sido o ter de se fazer tudo desde a base no plano institucional.»³⁴

³³ É, por exemplo, a posição de Eduardo Correia Baptista, a qual, todavia, está bem longe de reunir unanimidade entre os constitucionalistas. Para mais desenvolvimentos, cf. BAPTISTA, Eduardo Correia, “Os limites materiais e a revisão de 1989 – A relevância do direito costumeiro”, in Jorge Miranda (coord.), *Perspectivas Constitucionais – Nos 20 anos da Constituição de 1976*, vol. III, Coimbra Editora, 1998, pp. 67-115

³⁴ MIRANDA, Jorge, *As Constituições portuguesas...*, p. 17

OBSERVATÓRIO POLÍTICO

Rua Almerindo Lessa
Pólo Universitário do Alto da Ajuda,
1349-055 Lisboa
Tel. (00351) 21 361 94 30
geral@observatoriopolitico.pt

Para citar este trabalho/ To quote this paper:

ALMEIDA, José Pedro. «A evolução do Direito de Sufrágio na história Constitucional Portuguesa», *Working Paper #65*, Observatório Político, publicado em 02/11/2016, URL: www.observatoriopolitico.pt

Aviso:

Os working papers publicados no sítio do Observatório Político podem ser consultados e reproduzidos em formato de papel ou digital, desde que sejam estritamente para uso pessoal, científico ou académico, excluindo qualquer exploração comercial, publicação ou alteração sem a autorização por escrito do respectivo autor. A reprodução deve incluir necessariamente o editor, o nome do autor e a referência do documento. Qualquer outra reprodução é estritamente proibida sem a permissão do autor e editor, salvo o disposto em lei em vigor em Portugal.