

ERS  
PECTI  
VAS

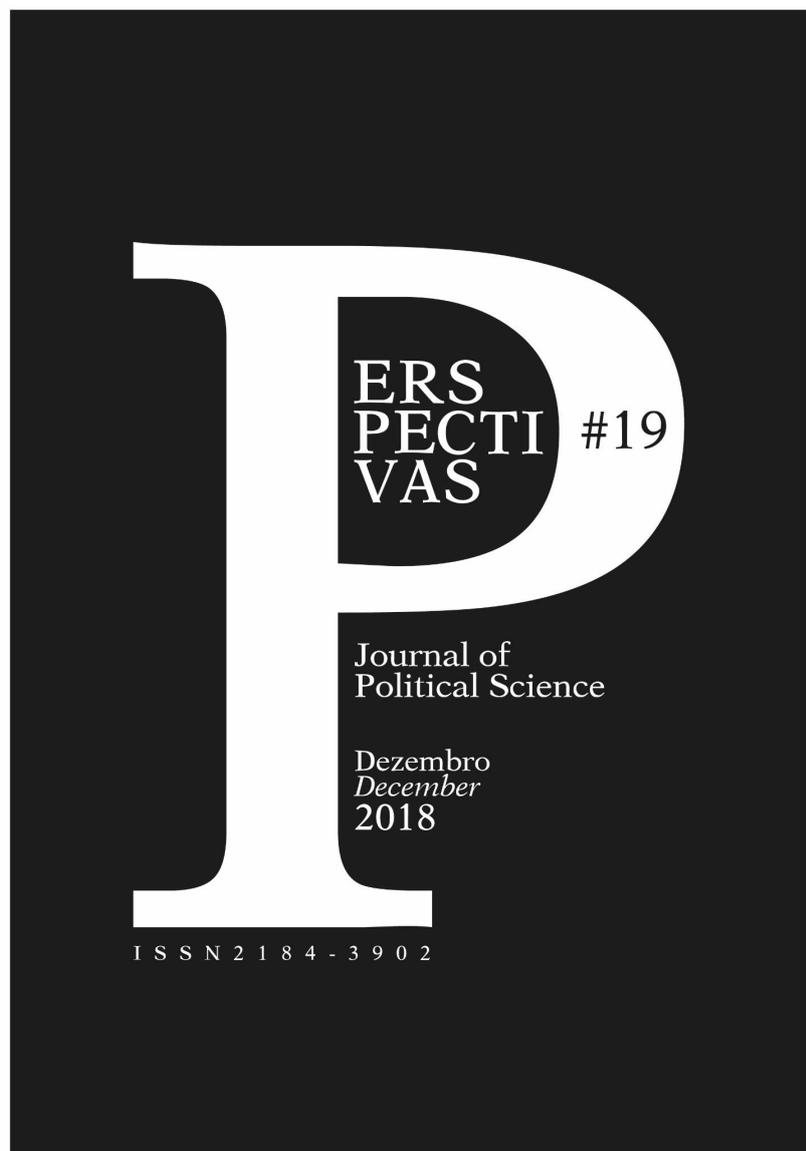
#19

Journal of  
Political Science

Dezembro  
*December*  
2018

ISSN: 2184-3902





<b>Edição:</b>	Centro de Investigação em Ciência Política
<b>Afiliação:</b>	Universidade do Minho Universidade de Évora
<b>Ano:</b>	2018
<b>Online ISSN:</b>	2184-3902
<b>URL:</b>	<a href="http://www.perspectivasjournal.com">http://www.perspectivasjournal.com</a>
<b>Email:</b>	<a href="mailto:info@perspectivasjournal.com">info@perspectivasjournal.com</a>
<b>Entidade Financiadora:</b>	Fundação para a Ciência e Tecnologia
<b>ID do Projeto:</b>	CPO/00758/2013
<b>:</b>	Indexação no LATINDEX



## Perspectivas - Journal of Political Science

### Editorial Team

<b>Editor-in-chief:</b>	Joaquim Filipe Araújo	U.Minho, Portugal	jfilipe@eeg.uminho.pt
<b>Editors:</b>	Irene Viparelli	U.Évora, Portugal	iviparelli@uevora.pt
	José Palmeira	U.Minho, Portugal	palmeira@eeg.uminho.pt
	Miguel Rocha de Sousa	U.Évora, Portugal	mrsousa@uevora.pt
<b>Editorial Assistant:</b>	Silvia Gonçalves	U.Minho, Portugal	silvia.goncalves@eeg.uminho.pt

### Editorial Board

Alena Vieira	U.Minho, Portugal	d4215@eeg.uminho.pt
Ana Paula Brandão	U.Minho, Portugal	abrandao@eeg.uminho.pt
Annette Bongardt	LSE, UK	annette.bongardt@eui.eu
António Raimundo	U.Minho, Portugal	ajraimundo@gmail.com
António Tavares	U.Minho, Portugal	atavares@eeg.uminho.pt
Delfina Gomes	U.Minho, Portugal	dgomes@eeg.uminho.pt
Francisco Torres	LSE, UK	f.torres@lse.ac.uk
Hélder Fonseca	U.Évora, Portugal	haf@uevora.pt
Hugo Matos Fernandez	U.Évora, Portugal	hugocmfernandez@gmail.com
Irene Viparelli	U.Évora, Portugal	iviparelli@uevora.pt
Isabel Camisão	U.Évora, Portugal	iafc@uevora.pt
Isabel Estrada Carvalhais	U.Minho, Portugal	isabelestrada@eeg.uminho.pt
João Tiago Lima	U.Évora, Portugal	jtpl@uevora.pt
Joaquim Filipe Araújo	U.Minho, Portugal	jfilipe@eeg.uminho.pt
José Palmeira	U.Minho, Portugal	palmeira@eeg.uminho.pt
Laura Ferreira-Pereira	U.Minho, Portugal	lpereira@eeg.uminho.pt
Lúcio Rocha de Sousa	U.Évora, Portugal	sousa.lucio@gmail.com
Manuel Branco	U.Évora, Portugal	mbranco@uevora.pt
Marco António Martins	U.Évora, Portugal	mabm@uevora.pt
Maria de Deus Manso	U.Évora, Portugal	mdbm@uevora.pt
Maria de Fátima Oliveira	U.Évora, Portugal	mfj@uevora.pt
Maria do Céu Pinto Arena	U.Minho, Portugal	ceupinto@eeg.uminho.pt
Miguel Rocha de Sousa	U.Évora, Portugal	mrsousa@uevora.pt
Miguel Rodrigues	U.Minho, Portugal	miguelangelo@eeg.uminho.pt
Nuno Salter Cid	U.Évora, Portugal	salter.cid@vrsc.com
Patrícia Moura e Sá	U.Coimbra, Portugal	pmourasa@fe.uc.pt
Paulo Guimarães	U.Évora, Portugal	peg@fe.uc.pt
Susana Margarida Jorge	U.Coimbra, Portugal	pedroc@eeg.uminho.pt
Sandra Fernandes	U.Minho, Portugal	sfernandes@eeg.uminho.pt
Sandrina Antunes	U.Minho, Portugal	santunes@eeg.uminho.pt
Silvério Rocha e Cunha	U.Évora, Portugal	src@uevora.pt
Sílvia Mendes Camões	U.Minho, Portugal	silvia.mendes@eeg.uminho.pt
Sónia Nogueira	IPB, Portugal	sonia.ipb.pt
Susana Jorge	U.Coimbra, Portugal	susjor@fe.uc.pt

## Advisory Board

André Freire	ISCTE-IUL, Portugal	andre.freire@iscte-iul.pt
Catherine Wihtol de Wenden	Sciences Po, France	catherine.wihtoldewenden@sciencepo.fr
Daniel Scheller	U.Texas El Paso, USA	dsheller@unomaha.edu
Jan Klíma	U.Hradec Králové, Czech Republic	jan.klima@uhk.cz
Jered Carr	U. Illinois, USA	jbcarr@uic.edu
John A. Groom	U.Kent, UK	a.j.r.groom@kent.ac.uk
José Eduardo Faria	U.São Paulo, Brasil	(11)3111-4015/4027
José Esteves Pereira	U.Nova de Lisboa, Portugal	jep@fcsh.unl.pt
José Magone	School of Economics and Law, Germany	jose.magone@hwr-berlin.de
Luís Andrade	U.Açores, Portugal	luis.mv.andrade@uac.pt
Luís Filipe Lobo-Fernandes	U.Minho, Portugal	luislobo@eeg.uminho.pt
Michael Baum	U.Massachusetts, USA	mbaum@umassd.edu
Rafael García Pérez	U.Santiago de Compostela, Spain	rafaelgarcia@us.es
Richard Gunther	Ohio State University, USA	gunther.1@osu.edu
Robin Cohen	U.Oxford, UK	robin.cohen@ox.ac.uk

## Headquarters

Centro de Investigação em Ciência Política  
 Escola de Economia e Gestão  
 Universidade do Minho, Pólo de Gualtar  
 4710-057 Braga, Portugal

## Indexing

Perspectivas - Journal of Political Science, is indexed in Latindex: Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal:



## CONTENTS

### Research Papers

**The Eternal Litigation: The Autonomous status of Madeira and its challenges**

O Eterno Contencioso: A Autonomia da Madeira e os seus desafios

*Francisco Manuel Gomes, University of Cadiz*

pages 9-22

**Giving voice to citizens: Electoral debate in the drafting of the Vintista ("twentist") Constitution**

Dar voz aos cidadãos: Debate eleitoral na elaboração da Constituição vintista

*Hugo Fernandez, University of Évora*

pages 23-36

**The regulation of religious diversity by European states: accommodation of religion or secular hegemony?**

A regulação da diversidade religiosa pelos estados europeus: acomodação do religioso ou hegemonia secular?

*Jorge Botelho Moniz, Nova University of Lisbon*

pages 37-50

**From Specific to General in Electoral Cycle Models**

Do Específico ao Geral nos Modelos do Ciclo Eleitoral

*António Bento Caleiro, University of Évora*

pages 51-62



# Editorial

## Editor-in-Chief

Joaquim Filipe Araújo

## Editors

Irene Viparelli

José Palmeira

Miguel Rocha de Sousa



**W**ELCOME to Volume 19 of *Perspectivas - Journal of Political Science*, the journal of the Research Center in Political Science (CICP).

The edition of this issue was produced by the editorial team that recently assumed its activity. Over the next two years we are committed to continue the excellent work carried out by the editorial team that preceded us, which has always pursued a high scientific quality of the journal. Among the range of objectives the new editorial team has proposed to achieve the development of necessary initiatives to consolidate the journal in the national and international context, thus contributing to the enhancement of its prestige.

This issue contains articles covering topics in the field of Political Science, addressing constitutional, electoral participation, and local governance issues. Of the four articles that are part of this volume, three are dedicated to the analysis of specific issues that fit in the context of Portuguese present and past history. On the eve of elections for the Legislative Assembly of the Autonomous Region of Madeira, the first article addresses the issue of regional autonomy in the Portuguese political-constitutional structure. The following article dissects the electoral debate of the 1920-1923 triennium and the political and ethical implications of the implantation of liberalism in Portugal. This is followed by a critical reflection on the relationship between State power

and multiculturalism and religious diversity in contemporary societies. The last manuscript deal with strategies to generalize the so-called stylized model of electoral cycles, showing its consequences,

*The editorial team.*



**Joaquim Filipe Ferraz Esteves Araújo** is the Editor-in-Chief of *Perspectivas, Journal of Political Science*. He is a Full Professor of Public Administration at the School of Economics and Management of University of Minho, Portugal. He is an integrated member of the Research Center in Political Science (CICP). He has a Ph.D. in Public Administration by the University of Exeter, United

Kingdom. His research focuses on Public Management at central and local level, working within the intersection of the literature of administrative sciences, public management and organizational studies. His current research projects in this area examine how recent crisis is influencing public service delivery. In addition, he has an ongoing interest on open government and transparency with a focus at local government.



**Irene Viparelli** is an Editor of *Perspectivas, Journal of Political Science*. She has a Ph.D. in Ethics and Political and Legal Philosophy from the University of Salerno and is a Specialist in Political Theory, Political Science and Political Philosophy. Between 2010 and 2017 she has developed a post-doctoral project in Political Science, founded by FCT. Presently she is an assistant professor at

University of Évora, an integrated member of the Research Center in Political Science (CICP) and a collaborator of Labcom/IFP of University of Beira Interior.



**José Palmeira** is an Editor of *Perspectivas, Journal of Political Science*. He is an Assistant Professor at the University of Minho, with Ph.D in Political Science and International Relations and is an integrated member of the Research Center in Political Science. The main focus of his research is in the field of Comparative Politics, with application in the areas of Political Science (political systems) and International Relations (political actors), having as main analytical tool Geopolitics and Strategy and as study areas the Atlantic and the Lusophone space. He is member of the direction of the European Studies Section of the Portuguese Association of Political Science.



**Miguel Rocha de Sousa** is an Editor of *Perspectivas, Journal of Political Science*. He has a Ph.D. in Economics from the University of Évora, Portugal and a BSc and MSc in Economics from Nova School of Business and Economics, Lisbon, Portugal. Presently he is an assistant professor and department head of Economics at Évora (tenured), after having also taught at Nova, and having been

a visiting professor at University of Dili, East Timor, and Methodist University, Luanda, Angola. He is an integrated researcher at the Research Center in Political Science (CICP) and a collaborator of the Center for Advanced Studies in Management and Economics of the University of Évora. His areas of specialization are political economy, economic growth and development, land reform, international organizations, with both a theoretical and applied focus on Europe and Latin America, and has also done some work on econophysics and mathematical methods in economics. He is an associate of SEDES, AEA-American Economic Association, IPSA-International Political Science Association and its RC35 of Tech and Development, and also of SASE, Society for Advancement of Socio-Economics.

# The Eternal Litigation: The Autonomous status of Madeira and its challenges

## O Eterno Contencioso: A Autonomia da Madeira e os seus desafios

Francisco Manuel Gomes, University of Cadiz

**Abstract**—The Autonomous status of Madeira is one of the most important achievements of the democratic regime that emerged from the Revolution of April 1974, and its relevance in the Portuguese political-constitutional structure has been affirmed throughout the brief history of Portuguese Democracy. Nevertheless, it is a mistake to assume that the Autonomous Process is a finalised phenomenon. In addition to being a reality that takes place on a setting of constant evolution and deepening, there are still several legal and constitutional barriers that unjustifiably restrict the Madeirans' self-government, limiting the political dialectic between regional governing bodies and institutions of governance of the Republic. For this reason, it is necessary to reflect on the challenges Madeira's Autonomy faces today, and to suggest means to deepen it within a framework of strengthening national cohesion.

**Keywords**—Autonomy, Constitution, Litigious, Madeira, Constitutional Review.

**Resumo**—A Autonomia da Madeira é uma das conquistas mais importantes do regime democrático que emergiu da Revolução de Abril de 1974, sendo que sua relevância na estrutura político-constitucional portuguesa tem vindo a ser afirmada ao longo da breve história da Democracia Portuguesa. Mesmo assim, é um erro assumir que o Processo Autonomo é um fenómeno concluído. Além de ser uma realidade que decorre num plano de evolução e aprofundamento constantes, persistem, ainda, várias barreiras legais e constitucionais que injustificavelmente condicionam a auto-governança dos Madeirenses, limitando a dialética política entre os órgãos de governo regional e as instituições de governação da República. Por esta razão, é necessário refletir sobre os desafios que hoje se colocam à Autonomia da Madeira, sugerindo caminhos para o seu aprofundamento dentro de um quadro de reforço da coesão nacional.

**Palavras-Chave**—Autonomia, Constituição, Contencioso, Madeira, Revisão Constitucional.

**Submitted**—24-02-2018. **Accepted**—03-09-2018.



### 1 Introdução

Os objetivos deste artigo são identificar os fatores que, no momento presente, condi-

- *Francisco Manuel Gomes, Advisor to the Regional Secretariat for Tourism in Madeira, holds a Ph.D. in Political Sciences from the University of Cadiz (Spain). E-mail: Franciscogomes@yahoo.com*

DOI: <http://dx.doi.org/10.21814/perspectivas.122>

cionam a Autonomia da Madeira, exigindo uma reflexão ponderada no sentido de serem efectiva e eficazmente ultrapassados. Por sua vez, esse exercício é necessário não só de forma a aprofundar os mecanismos institucionais de auto-governança do Povo Madeirense, mas também de maneira a aumentar a sua capacidade para contribuir de forma ainda mais significativa para a afirmação de Portugal no Atlântico e no mundo.

Na prossecução destes propósitos, começaremos por rever o alinhamento constitucional do conceito de Autonomia, assim como a relevância que o mesmo tem assumido no percurso de quatro décadas da Democracia Portuguesa, incluindo nas revisões constitucionais levadas a cabo até hoje. Seguidamente, faremos uma análise comparativa entre a estrutura autonómica portuguesa, a italiana e a espanhola, inferindo, dos modelos estrangeiros, as ilações que poderão servir de exemplo ao caso português. Concluiremos identificando os aspetos políticos, jurídicos e constitucionais que ainda condicionam o exercício da Autonomia Madeirense, sugerindo estratégias para que os mesmos sejam ultrapassados.

## 2 Contexto Constitucional e Histórico

O sistema de descentralização territorial consagrado no ordenamento constitucional posterior a 25 de Abril de 1974 revela uma dupla vertente, determinando, por um lado, para o espaço continental, um quadro de regionalização estritamente administrativa, e estabelecendo, por outro lado, para os territórios insulares, um sistema autonómico que não é apenas administrativo mas também político (ver, por exemplo: Carita 2007; Carneiro 1983; Contreiras 2018).

Em termos mais específicos, o sistema autonómico traduz para as ilhas Atlânticas a titularidade de uma função legislativa própria, assim como a detenção de uma adjacente função governativa, concretizada na eleição, pelas populações da Madeira e dos Açores, de órgãos de governo próprio que exercem um conjunto de poderes reconhecidos às regiões. A juntar a isto, o modelo autonómico consagrado também prevê a faculdade de esses mesmos órgãos eleitos participarem de forma qualificada nas decisões dos órgãos de soberania que tenham incidência específica sobre a vida das populações insulares, assim como de integrarem as negociações de tratados e acordos internacionais que lhes digam respeito, cooperarem com outras entidades regionais e tomarem parte nos processos de definição de políticas concernentes a águas territoriais, zonas económicas exclusivas e fundões marinhos contíguos, entre outras que tenham influência direta ou indireta sobre a vida

das suas populações (ver, por exemplo: Fernandes 1996; Moreira 1978).

A existência deste modelo autonómico é justificada pelo texto constitucional como fundamental para a promoção da participação democrática dos cidadãos, para o desenvolvimento económico-social e para a defesa dos interesses regionais no quadro do reforço da Unidade Nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses. Ao proceder dessa forma, a Constituição consubstancia um quadro legislativo que não afeta a soberania do Estado uma vez que a caracterização do complexo de poderes em que se traduzem as autonomias insulares faz-se, segundo é especificado pelo próprio texto, no quadro de um Estado Unitário, o qual também identifica a unidade nacional e a solidariedade entre os cidadãos como elementos conformadores das autonomias e do tipo especial de relações entre os órgãos de soberania e os órgãos de governo próprio da Madeira e dos Açores (ver, por exemplo: Monjardino 1989).

Dito isto, é insuficiente e limitador entender a relevância da Autonomia somente à luz da contextualização jurídica avançada pelo texto constitucional. Pelo contrário, a importância e originalidade das autonomias atlânticas resultam de, pelo menos, cinco aspetos diferentes:

Em primeiro lugar, o destaque que, desde cedo, a questão da Autonomia assumiu nos debates da Assembleia Constituinte, sendo uma das mais relevantes originalidades que o debate constitucional haveria de proporcionar no plenário constituinte e um dos primeiros frutos da Democracia Portuguesa. Tendo sido inicialmente proposta apenas pelo projeto de Constituição do PSD, a Autonomia Regional rapidamente gerou um consenso impressionante, passando a figurar como um dos títulos da terceira parte do texto da Constituição e acabando por se afirmar como uma das questões nevrálgicas para o novel Estado de Direito democrático em construção, sendo elevada do inicial patamar de questão partidária para a posição superior de escolha de Estado e de interesse nacional.

Em segundo lugar, a preservação da Autonomia regional tem estado sempre inscrita na lista dos limites materiais da revisão constitucional. Apesar do tema continuar a ser controverso e difícil para a Ciência Política, a inclusão da Autono-

mia nos limites das revisões constitucionais nunca suscitou dúvidas de maior, com isso corroborando-se uma unanimidade acerca da *essencialidade* do regime autonómico no contexto dos princípios que formam a identidade de Portugal.

Para melhor compreendermos o que tem sucedido em matérias de regionalização político-legislativa nas revisões constitucionais realizadas até o momento, é necessário perscrutar, ainda que resumidamente, a ideia geral obtida em cada um desses momentos (ver, por exemplo: Canotilho 2003; Gouveia 2013; Miranda 2017).

Assim, em 1982, foi realizada a primeira e, provavelmente, a mais importante das revisões constitucionais, que teve por base a intenção de retirar peso ideológico à Constituição, viabilizando a transição do poder político do âmbito militar para o âmbito civil. Até à altura, Portugal vivia uma situação peculiar em termos de Direito Constitucional Comparado, consolidada na existência do Conselho da Revolução, um órgão militar não-eleito, que se auto-regenerava e auto-reproduzia, exercendo funções legislativas, de consulta do Presidente da República e de fiscalização da própria constitucionalidade. Daí que não tivesse sido surpreendente que o objetivo central da revisão de 1982 tivesse sido a extinção do Conselho da Revolução, substituindo-o por dois órgãos, nomeadamente o Tribunal Constitucional e o Conselho de Estado. Esta alteração também teve repercussões nas regiões autónomas, uma vez que havia interferência do Conselho da Revolução na nomeação do Ministro da República, responsabilidade que passou a ser assumida pelo Presidente da República.

Sete anos depois, na revisão de 1989, foram adotadas medidas mais significativas para a liberalização do sistema económico e a sua adaptação à economia de mercado, libertando-se o tecido produtivo nacional de peias estatizantes. A juntar a medidas, a revisão de 1989 viabilizou outras alterações no plano do sistema político geral, sendo introduzida a possibilidade de realização de referendo, assim como estabelecido o direito de acesso gratuito ao Serviço Nacional de Saúde, passo importante na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Em termos de autonomias regionais, a revisão de 1989 caracterizou-se pelo aprofundamento dos

poderes legislativos dos arquipélagos atlânticos, pois estabeleceu novas competências, nomeadamente dois mecanismos que eram desconhecidos, nomeadamente o facto de as regiões passarem a beneficiar de leis de autorização legislativa dadas pela Assembleia da República, e, por outro lado, o facto de as assembleias legislativas regionais poderem passar a fazer leis de desenvolvimento das leis gerais da República. A juntar a estes avanços, também registaram-se mudanças no âmbito tributário, permitindo às regiões autónomas adaptar o sistema fiscal às suas especificidades, assim como alterações no âmbito das relações externas, permitindo às autonomias participar em organizações regionais.

Três anos depois, a revisão de 1992 assumiu uma abrangência mais limitada que as revisões anteriores, pois tratou-se apenas de adaptar a estrutura constitucional portuguesa ao Tratado de Maastricht. No entanto, a revisão constitucional de 1997 foi extensa, atingindo importantes aspetos, dos quais são de evidenciar a inclusão de novos direitos fundamentais, o alargamento do voto aos portugueses emigrantes na eleição presidencial, o aumento da participação dos cidadãos nos referendos, a abertura da possibilidade de os deputados da Assembleia da República poderem variar entre cento e oitenta e duzentos e trinta, o re-centramento da posição constitucional da Justiça, a introdução da possibilidade de criação de círculos uninominais nas eleições legislativas, a criação de candidaturas independentes às câmaras municipais e o reforço dos poderes da Assembleia da República.

A revisão de 1997 foi também das que teve consequências mais profundas nas autonomias regionais, permitindo um incremento do carácter político-legislativo das próprias regiões e modificando alguns dos termos em que o poder regional assentava até então, especialmente em quatro aspetos:

- 1) A possibilidade de, nas regiões autónomas, poder ser decretado um referendo regional, instrumento político de auscultação popular.
- 2) A alteração no relacionamento entre o poder legislativo regional e o poder legislativo nacional, com as leis regionais a dei-

xarem de estar submetidas às leis gerais da República como um todo, passando a adstringir-se apenas aos princípios fundamentais que as mesmas se depreendam. Adicionalmente, ficou estabelecido que as leis gerais da República apenas o seriam se assim o respetivo legislador o decretasse, portando aumentando a possibilidade de intervenção do poder legislativo regional.

- 3) A tipificação constitucional das matérias que formariam interesse específico, deixando de constar apenas do Estatuto Político-Administrativo para passar a constar na Constituição, uma enumeração que passou a ser de natureza exemplificativa.
- 4) Quanto à medida drástica de dissolução dos órgãos regionais na sequência da prática de atos contrários à constituição, a revisão de 1997 fez com que se passasse a exigir que esses atos fossem "gravemente" contrários à Constituição, um adjetivo que teve como resultado prático a dificuldade da possibilidade de dissolução das instituições de governo regional.

Quatro anos depois, na revisão constitucional de 2001, foram adotadas medidas que permitiram a ratificação da convenção criadora do Tribunal Penal Internacional (ver, por exemplo: Goraieb 2011; Mazzuoli 2009). Já três anos mais tarde, na revisão de 2004, foi viabilizado o aprofundamento da integração da Constituição no campo jurídico-constitucional da União Europeia, a não-discriminação por orientação sexual e o alargamento da limitação dos mandatos dos titulares de cargos políticos e eletivos.

Em termos de Autonomia, a revisão de 2004 teve um contributo importante para o reforço dos poderes dos órgãos de poder regional, aumentando as capacidades de atuação das assembleias legislativas, consagrando o poder de dissolução das mesmas e eliminando o cargo de Ministro da República, o qual foi substituído pelo cargo de Representante da República.

Por fim, a sétima revisão constitucional, realizada em 2005, foi, à semelhança da revisão de 1992, uma revisão de abrangência muito limitada,

tendo por objetivo facultar uma maior integração de Portugal no projeto político europeu.

Logo, e como é possível inferir por esta breve descrição da evolução do tema das regiões autónomas nas várias revisões constitucionais, a Autonomia é um assunto recorrente nos momentos constitucionais, assim como uma área de trabalho em que os atores políticos se têm empenhado, tentando consagrar, por um lado, as soluções que melhor servem as aspirações regionais, e, por outro lado, os interesses nacionais de que uma auto-governança reforçada potencie um contributo cada vez maior das regiões atlânticas para o crescimento nacional.

Retomando, agora, a enumeração dos cinco aspetos que contribuem para a importância das autonomias, temos, em terceiro lugar, o facto de os sistemas regionais, especialmente o da Madeira, terem sido caracterizados, até o momento, por uma permanente estabilidade política, com governos regionais apoiados em maiorias absolutas, quase sempre com legislaturas completas. Infelizmente, não é isto que tem sucedido na República, em cuja história destas mais de quatro décadas já foi visto praticamente tudo o que seria possível prever, desde governantes que também fizeram greve, no período pré-constitucional, até governos de gestão por cem dias só para preparar eleições, passando por legislaturas interrompidas logo no seu início, sem falar de casos em que primeiros-ministros se demitiram, não obstante possuírem um total apoio parlamentar, ou ainda casos em que o parlamento foi dissolvido sem qualquer perturbação na maioria parlamentar de apoio.

Por isso, uma compaginação entre o percurso da governação nacional e o itinerário da democracia Madeirense sugere que a palavra 'estabilidade' tem forte conotação autonómica, mas que, para prejuízo dos portugueses que habitam na parcela continental da República Portuguesa, é um termo que pouco se tem ouvido na história do sistema de governo nacional.

Em quarto lugar, uma outra dimensão a frisar é atinente à definição do sistema de governo regional, por contraposição com o sistema de governo nacional. Também neste âmbito os contrastes são notórios, sendo exemplo a circunstância peculiar de ter existido na Democracia Portuguesa um órgão de soberania composto só por militares não-

eleitos pela população, nomeadamente Conselho da Revolução, o qual, como já referido, foi extinto com a primeira revisão constitucional.

Todavia, as diferenças entre os modelos nacional e regional de governação adensam-se quando atentamos nas alterações que foram sendo introduzidas por outras revisões constitucionais. Por exemplo, nas regiões autónomas, o sistema de governo foi sempre definido como parlamentar e até, por vezes, como um "parlamentarismo de gabinete", no qual o Presidente do Governo Regional, pelos poderes de que desfruta e pela supremacia político-partidária, apresenta-se como elemento fulcral do sistema de governo. Já na República, pelo contrário, o sistema de governo foi, num primeiro momento, marcadamente semi-presidencial, para depois evoluir, por ação das normas constitucionais e do exercício político, num sentido *parlamentarizante*, ainda que com flutuações e sempre influenciado pelas condições políticas e pelos protagonistas, o que tem levado alguns observadores a classificá-lo como um semi-presidencialismo do primeiro-ministro (ver, por exemplo: Cruz 2017; Morais 2017; Teixeira 2017).

Em quinto lugar, é ainda de sublinhar o desempenho da governação regional do ponto de vista do desenvolvimento económico e social. Sobre este assunto, é claro que as quatro décadas decorridas desde a Revolução de Abril têm mudado Portugal para melhor. Todavia, é também notório que a melhoria no bem-estar dos cidadãos se tem dado mais rapidamente nas populações da Madeira do que nas populações que habitam outras partes do território, bastando, para isso, olhar para a evolução das estatísticas e do tecido socioeconómico dos últimos quarenta anos.

Conjuntamente, estes dados, assim como outros aspetos referidos nos parágrafos anteriores, comprovam que a aposta na Autonomia regional tem sido um investimento ganhador do prisma do desenvolvimento que este modelo de governo tem conseguido proporcionar à população Madeirense. Dito isto, o balanço positivo acerca da evolução e dos efeitos da Autonomia Madeirense não significa que tudo deva ficar na mesma. Muito pelo contrário, se o futuro da Madeira passa por garantir a continuidade do sucesso deste modelo, então é fundamental considerar alguns dos desafios que se antolham no horizonte.

### 3 Os casos de Itália e de Espanha

Perspetivar o futuro da Autonomia da Madeira torna-se um exercício mais rico se realizarmos um relance sobre duas das grandes experiências de regionalismo que se firmaram na Europa, nomeadamente em Itália e em Espanha, exemplos mais experimentados e com muitos mais recursos de regionalismo. Olhar para essas duas experiências e analisar em que moldes funcionam as respetivas regiões pode ser significativamente útil quando consideramos o futuro da autonomia Madeirense.

Entre os dois exemplos referidos, o caso mais antigo é o italiano, cuja constituição remonta a 1947. Aliás, o texto constitucional italiano foi um dos primeiros criados na Europa do pós-guerra, registando a singularidade de ter havido ainda a submissão a referendo da questão da forma institucional de governo, na opção entre República e Monarquia, com a vitória da República, muito devido à convivência histórica da Monarquia com o regime fascista italiano (ver, por exemplo: Black 2018; Eatwell 2003; Morgan 2003).

A juntar a esta, outra das opções fundamentais da Constituição Italiana deu-se com a adoção do regionalismo, que está organizado de forma diferente do caso português uma vez que, nas regiões italianas, as lideranças podem legislar livremente sobre um conjunto de matérias sempre que não invadam determinadas áreas reservadas à República (ver, por exemplo: Frederic 2008; Lacche 2016). Em específico, há dois limites que as legislaturas das regiões devem observar, nomeadamente não infringir princípios fundamentais definidos pelas leis gerais do país e ter sempre em conta uma cláusula de interesse nacional que imponha soluções iguais em todas as regiões, ou de interesse geral de outras regiões contíguas, para que não haja uma disparidade de soluções entre regiões que sejam vizinhas. Todavia, e pese embora estas duas condicionantes, a Constituição Italiana oferece às regiões autónomas um conjunto de matérias nas quais podem livremente legislar sem qualquer cláusula de interesse específico, o qual é definido com base no recorte de domínios de legiferação privativos das regiões autónomas.

No que respeita aos aspetos financeiros, a Constituição Italiana admite a possibilidade de impostos regionais, sendo que as receitas fiscais

que se obtêm dos mesmos não excluem a existência de outras formas de receitas, como sejam a participação nos impostos nacionais e também a obrigatoriedade de o Estado atribuir subvenções às próprias regiões (ver, por exemplo: Levy 1996; Vari 2013).

Já no respeitante à dissolução dos órgãos regionais, está consagrada constitucionalmente sob dois preceitos, designadamente para assegurar a estabilidade política, se não houver maioria no sistema de governação regional, e para garantir o cumprimento da Constituição, caso sejam praticados atos contrários à Constituição ou ao Estatuto das regiões (ver, por exemplo: Carbone 2016; Hensel 2012).

Por fim, no que se refere ao modo como é feita a representação, a Constituição Italiana consagra um Comissário do Governo, embora a entidade tenha apenas funções como um representante da República para uma administração periférica do Estado. Como tal, o mesmo não interfere no processo legislativo regional, e, caso isso suceda, é sempre e unicamente com mero anúncio do Governo da República (ver, por exemplo: Mangiameli 2016).

Sobre a experiência espanhola, apesar de ter na sua base um texto constitucional que, escrito em 1978, recebeu influências de Itália e de Portugal, é marcadamente diferente da estrutura autonómica daqueles dois países (ver, por exemplo: Carr 2004; Vesga 1997). Por exemplo, no que toca ao domínio legislativo, o sistema espanhol estabelece quais são os domínios de atuação dos diversos escalões político-territoriais. Nesse sentido, há um conjunto de matérias que são unicamente da jurisdição das regiões autónomas, havendo, depois, outro conjunto de matérias quanto às quais só o Estado pode legislar. Há ainda, uma zona legislativa em que as regiões autónomas podem legislar caso o estatuto político-administrativo dessa região específica assim o estabeleça, e, por fim, uma área concorrencial de legiferação na qual tanto o Estado como a região autónoma podem legislar, sendo que, em caso de conflito, prevalece sempre o direito do governo central sobre o do governo regional (ver, por exemplo: Roncal 2004; Tamames 2005).

No respeitante ao domínio financeiro, o caso espanhol tem aspetos comuns com o sistema itali-

ano, pois as regiões autónomas espanholas podem ter impostos próprios e também participam nos impostos estaduais, recebendo, ainda, transferências do orçamento do Estado.

Já no respeitante à dissolução dos órgãos regionais, o caso espanhol consagra que o próprio Estado pode impor instruções aos órgãos regionais, que devem agir em conformidade com as diretrizes emanadas do poder central estadual. A possibilidade de dissolução também manifesta-se caso não se cumpram essas diretrizes.

Por fim, no que se refere ao modo como é feita a representação, a constituição espanhola, à semelhança do que se passa em Itália, estabelece um Delegado do Governo da República. No entanto, as suas funções são fundamentalmente administrativas, não interferindo de forma significativa no processo legislativo regional (ver, por exemplo: Cuadrado-Rora 2010; Heywood 2003).

Comparando as experiências italiana e espanhola ao exemplo português, constatamos que as regiões autónomas italianas e espanholas usufruem de uma autonomia muito mais profunda e ampla do que as regiões autónomas portuguesas, uma inferência que se comprova quando tomamos em consideração três aspetos diferentes:

- Do ponto de vista do recorte da legislação, tanto no caso italiano como no espanhol, há um campo em que só as regiões autónomas podem legislar e no qual não há qualquer manifestação de interesse específico nacional.
- Do ponto de vista financeiro, é também nítido que as constituições de Itália e de Espanha preveem a possibilidade de impostos regionais, um recurso que não é admitido no sistema português.
- Por fim, na ótica da representação da República nas regiões autónomas, enquanto em Itália e em Espanha a entidade responsável por essa representação tem uma importância reduzida e limitada a trâmites de natureza administrativa, já em Portugal a situação é diferente, porquanto o Representante da República pode ter uma intervenção ativa, apreciando a produção normativa da Região, seja de decretos legislativos aprovados pela Assembleia Le-

gislativa seja de decretos regulamentares aprovados pelo Governo Regional. Por sua vez, esta apreciação pode resultar no exercício do poder de veto de diplomas enviados para promulgação ou na requisição ao Tribunal Constitucional de uma apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer norma constante de decreto legislativo regional que tenha sido enviado ao Representante da República para assinatura.

## 4 Os três grandes desafios da autonomia

Perante estes cenários comparativos e face ao desejo da população Madeirense de aprofundar a Autonomia que usufrui, é essencial ponderar os desafios que hoje se colocam à auto-governação da Madeira, os quais podem ser divididos em três campos, nomeadamente no campo da globalização, na área da economia e das finanças, e, por fim, no âmbito do aprofundamento dos poderes de intervenção política.

### 4.1 O desafio da Globalização

O fenómeno da globalização é um cujo significado e impacto apenas recentemente começámos a perceber na sua plenitude. Todavia, tem sido evidente que o mesmo não tem direcionado a comunidade de nações no sentido da paz e de um entendimento duradouro entre os países, mas, pelo contrário, tem promovido a erosão dos poderes dos estados (ver, por exemplo: Friedman 2003; Holton 2011; McGrew 1992; Stiglitz 2017), com a transferência desses mesmos poderes para instâncias internacionais, perdendo os países a centralidade política que têm tido desde a Idade Moderna.

Neste contexto de desgaste estadual, as regiões autónomas, portadoras de uma identidade forte, podem ter um papel a desempenhar, contrabalançando a multiplicação de atores políticos que está em curso na escala global, estabelecendo redes de ligação com as suas comunidades espalhadas pelo mundo e revitalizando os poderes nacionais dos estados aos quais estão associadas, dando-lhes uma reforçada oportunidade para comandar o percurso da globalização, fixar regras de Justiça e evitar posições de domínio e discriminação

(ver, por exemplo: Ivanova 2008; Leitzke-Ungerer 2003).

Para já, este parece ser um entendimento partilhado pela própria União Europeia, que tem reconhecido a fundamentalidade das regiões no âmbito alargado de uma Europa unida e competitiva à escala global (ver, por exemplo: Gamble 1996; Herrschel 2016; Katzenstein 2005; Lequesne 1998). No caso específico da Madeira, esta inferência aplica-se na perfeição, não só dada a relevância demográfica e económica das comunidades Madeirenses dispersas pelo mundo, mas também devido à sua importância política nos países ditos de acolhimento, fatores que, se inteligentemente explorados, podem conferir à Região e à República Portuguesa maior preponderância no panorama internacional.

Por essa razão, faz sentido que a República reforce a aposta na ligação entre a Madeira e as suas comunidades, fortalecendo os recursos financeiros, os canais de atuação política e as linhas de comunicação diplomática disponíveis aos órgãos de governo regional para intervir com maior eficácia junto das comunidades madeirenses espalhadas pelo mundo. A ser materializado, este renovado alinhamento não só permitirá respostas mais adequadas aos problemas enfrentados pelos portugueses que residem além-mar (especialmente aqueles em zonas que se debatem com situações internas instáveis), mas também reforçará o papel diplomático do Estado Português, dotando-o de canais privilegiados de acesso à conjuntura política dos países onde estão fixadas comunidades madeirenses.

### 4.2 O desafio da Economia e das Finanças

Na área da economia, existem dois grandes desafios à Autonomia Regional, os quais exigem respostas eficazes de forma a garantir a continuidade do Processo Autónimo nos padrões de sucesso político e bem-estar social que têm sido verificados. Por um lado, é necessário o estabelecimento, em permanência, de um alto nível de emprego. Dada a ausência de recursos próprios relevantes, uma densidade populacional que é tripla da parcela continental da República e de só um terço do território ser suscetível de ocupação humana, à Madeira resta apostar em cinco vetores

de empregabilidade, nomeadamente o Turismo, o Centro Internacional de Negócios, a construção civil, a exploração do mar (ver, por exemplo: Gomes 2016) e a indústria dos Serviços, incluindo as áreas da Inovação e da Tecnologia, nas quais pode ser importante o apoio da Universidade da Madeira, quer na preparação de quadros, quer no estabelecimento de boas relações com outros centros académicos que ajudem a criar na Região, um ambiente enriquecido e superador da ultra-periferia.

Por outro lado, é urgente resolver a questão da dívida pública. Apesar deste assunto ser especialmente complexo e sensível, não só devido ao seu impacto na qualidade de vida dos Madeirenses e na competitividade das empresas regionais, mas também devido à ligação que existe entre este tema e o contexto económico nacional, a solução que efetivamente mais interessa à Madeira é a absorção da dívida pública regional pela dívida pública nacional.

Na defesa desta sugestão estão os argumentos já apresentados pelo historiador Alberto Vieira, que demonstra, com argumentos sólidos e dados económicos claros, que a dívida pública Madeirense foi gerada pelo exercício do direito do arquipélago de recuperar do atraso que a extorsão do Estado central ao longo de mais de cinco séculos impôs aos habitantes daquelas ilhas atlânticas (Vieira 2012). O Deve e o Haver na História da Madeira: Finanças Públicas e Fiscalidade na Madeira nos Séculos XV a XXI. Funchal: Centro de Estudos de História do Atlântico. Nessa compensação, a dívida pública da Madeira deve ser absorvida pela dívida pública nacional e, após terem sido saldadas dessa forma as contas do deve e haver entre a Região e o Estado, podem então ser definidas novas regras para o futuro, assim como mecanismos de cumprimento dos estipulados económicos e financeiros.

### 4.3 O desafio do aprofundamento dos Poderes de Intervenção Política

No âmbito do aprofundamento dos poderes de intervenção política, ao contrário do que alguns comentadores têm observado, esta reivindicação não constitui uma violação do Princípio do Estado Unitário. Ao invés, o aprofundamento do poder

regional é um canal para a consubstanciação de vários objetivos importantes para as populações das ilhas, nomeadamente a melhor realização de políticas regionais e a superação de incongruências que têm sido verificadas no funcionamento do sistema político-constitucional português. A juntar a isto, o aumento dos poderes regionais é, também, e como foi apontado por Jorge Bacelar Gouveia, uma “sequência natural da qualificação da Democracia”, assim como “uma resposta à inevitabilidade da globalização”, fenómeno já referido anteriormente, que tem vindo a limitar o poder de atuação dos estados. Segundo o catedrático, “parece ser bem mais preferível que essa *perda de sangue* dos estados aconteça em favor de estruturas internas, assim dotadas de maior Autonomia e que partilham a mesma identidade nacional, de par com a identidade regional que também possuem, do que em favor de estruturas internacionais, sem identidade, dirigidas por burocratas mais ou menos insensíveis e que pouco ou nada provaram na busca da felicidade dos povos e das nações.”<sup>1</sup>

Em termos concretos, o necessário aprofundamento dos poderes de intervenção política dos órgãos de governo próprio da Madeira envolve a implementação de cinco medidas diferentes, que passamos a apresentar.

Em primeiro lugar, uma urgente diferenciação legal e jurídica entre o Princípio da Unidade do Estado<sup>2</sup> e a noção de “unicidade do Estado”, ficando estabelecido que apenas e só a Unidade do Estado se pode assumir como verdadeiro princípio jurídico-constitucional, pois uma coisa é a Unidade do Estado, e algo totalmente diverso é a “unicidade” do Estado no sentido de, com essa expressão, travarem-se os legítimos progressos que os poderes públicos infra-estaduais podem obter sem colocar em risco a unidade fundamental da República.

Como pode ser demonstrado por uma análise da conjuntura jurídica nacional, o Princípio da Unidade do Estado tem acomodado múltiplas cambiantes e é, por natureza, uma orienta-

1. Observações realizadas no âmbito de um discurso proferido a 1 de Julho de 2012, no concelho de São Vicente, na Região Autónoma da Madeira, por ocasião da Sessão Solene Comemorativa do Dia da Região e das Comunidades Madeirenses.

2. Constituição da República Portuguesa, Artigo 6º.

ção flexível, que permite flutuações em resultado das diversas experiências de governo, nacional e regional, na prossecução das políticas públicas. Adicionalmente, nessa Unidade do Estado não está em causa com o reconhecimento de uma pluralidade de poderes públicos, como obviamente sucede também com as autarquias locais e outras entidades da Administração Pública.

Como princípio constitucional, a Unidade do Estado só pode ser dotada de máxima flexibilidade, pelo que uma visão rígida da mesma, que alguns círculos partidários e políticos esgrimem para disfarçar a sua ideologia anti-Autonómica, nem sequer se adequa à natureza lógico-conceptual de ser um princípio jurídico, dotado de uma máxima abstração e aplicando-se em total mobilidade sistemática.

A reforçar ainda mais esta noção de que a Unidade do Estado é de geometria variável está o conjunto das sucessivas revisões constitucionais que, como visto anteriormente, reconfiguraram, com várias acomodações, a amplificação dos poderes regionais, sem que nunca ninguém alguma vez tivesse ousado classificar essas mudanças como inconstitucionais por violação do Princípio da Unidade do Estado.

Em segundo lugar, é necessário reforçar a posição hierárquica do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira. Mais especificamente, porque o documento concretiza o respetivo regime em qualquer das matérias que não são reservadas à intervenção do Estado central, o Estatuto Madeirense, assim como o correspondente açoriano, devem ser respeitados como estruturas legais que têm como único normativo hierarquicamente superior a Constituição da República, devendo todas as outras normas submeter-se aos trâmites legais e jurídicos dos Estatutos.

Em terceiro lugar, é necessário proceder a um novo enquadramento da figura do referendo regional. Como foi referido previamente, o referendo político regional foi introduzido com a revisão constitucional de 1997, mas, por estranho que pareça, o mesmo tem de ser aprovado pelo Presidente da República, órgão nacional de soberania que tem pouco a ver com a dinâmica quotidiana da Região. Quando atendemos, por exemplo, aos referendos políticos locais, nos quais os órgãos cen-

trais de governo não intervêm, é difícil não chegar à conclusão de que existe pouco fundamento para exigir a intervenção de um órgão nacional, que é o chefe de Estado, num assunto de mero interesse regional.

Por isso, sugerimos que o referendo político regional seja reconsiderado na próxima revisão constitucional de forma a poder passar a ser ativado somente dentro do sistema de governo regional, sem a necessidade de fazer intervir um órgão que não faz parte desse sistema, designadamente o Presidente da República. Sendo que o que está em causa são matérias que apenas dizem respeito à Região, então essas questões devem ser deixadas aos legítimos órgãos regionais para decidir.

Em quarto lugar, é importante repensar o posicionamento constitucional e a existência do cargo de Representante da República. Como referido antes, as revisões constitucionais de 1997 e 2004 viabilizaram uma reapreciação do estatuto e das responsabilidades do Representante da República, no entanto, ainda há margem para uma reforma mais profunda. Aliás, se há razão para a existência do Representante da República, a mesma radica no seu exercício de matérias administrativas, não, necessariamente, nos assuntos de natureza política-legislativa.

Mesmo assim, e como pudemos concluir das experiências autonómicas na Itália, a respeito do Comissário do Governo, e em Espanha, a respeito do Delegado do Estado, tais figuras apenas exercem funções administrativas, não assumindo funções políticas ou legislativas, nem controlando o mérito da produção legislativa regional ou, tão pouco, interferindo no pedido de declaração de inconstitucionalidade para os tribunais constitucionais. Pelo contrário, são apenas figuras de carácter administrativo, de algum modo podendo, na parcela continental da República Portuguesa, equivaler ou equiparar-se aos governadores civis que existem nos distritos, unicamente com a titularidade de um poder administrativo bastante reduzido e confinado a tarefas no âmbito da administração periférica.

Nesta linha de raciocínio, acreditamos que não é coerente manter a figura do Representante da República, o qual desempenha atualmente funções excessivamente amplas, não só de acordo com a análise juscomparatística levada a cabo acima,

mas também, e ainda, atendendo ao seu atual perfil constitucional. Aliás, na realidade, o desaparecimento da figura do Representante da República não constitui qualquer drama político, pois várias hipóteses colocam-se como plausíveis para assegurar a execução das funções que aquele órgão presentemente desempenha. Uma delas seria a intervenção direta do Presidente da República, como já acontece no procedimento para dissolver os órgãos regionais, sendo que semelhante participação poderia ser transposta para o procedimento legislativo regional, ainda mais na era atual de grandes facilidades comunicacionais.

Em quinto lugar, e ainda no âmbito do aprofundamento dos poderes de intervenção política, é fundamental clarificar a fronteira entre as áreas legislativas de intervenção legítima da República na Região e as matérias classificadas como exclusivamente de interesse regional, e, como tal, restritas ao âmbito de atuação dos seus órgãos de governo próprio. Sobre este assunto, é de realçar que há ainda uma margem importante de dúvida que limita a capacidade de ação da Assembleia Legislativa e do Governo Regional, condicionando-a por interpretações doutrinárias que, por vezes espúrias, põem em causa a Autonomia Legislativa da Madeira.

O método da definição em que são competentes os órgãos nacionais e em que têm precedência as instituições regionais pode ser remodelado de três formas diferentes:

- Caso a caso, ou seja, em função de cada iniciativa legislativa, analisando individualmente se em cada uma existe a especificidade do interesse regional ou uma predominância do interesse regional sobre o interesse nacional.
- Através de um método de clausula geral, segundo o qual ficaria estabelecido que, no território regional, só legisla o poder regional que lá está, ao mesmo tempo que é reduzido o âmbito espacial de aplicação das matérias que integram a reserva legislativa dos órgãos de governo da República.
- Através do método tipológico, segundo o qual as matérias da competência da República, constitucionalmente identificadas, seriam confrontadas com uma listagem si-

métrica, também consagrada constitucionalmente, das matérias em que só as regiões autónomas seriam competentes para legislar.

Contudo, independentemente do método seguido, o propósito desta clarificação deve ser sempre o de garantir o aumento do poder regional, especialmente em áreas de intervenção que lhe têm sido vedadas ou nas quais mantém-se a prevalência de um duvidoso interesse regional. Entre alguns dos exemplos que podem ser dados neste sentido estão o arrendamento urbano, o regime do contrato de trabalho, normas aplicáveis às forças de segurança, sistema fiscal, participação em organizações internacionais, celebração de convenções internacionais e organização judiciária, os quais devem passar a constituir áreas de legítima intervenção dos órgãos de administração regional.

Em sexto lugar, é importante pugnar pela eliminação da inconstitucionalidade de partidos regionais.<sup>3</sup> Como é sabido, a Constituição da República Portuguesa não prevê a existência de partidos regionais, argumentando, no Artigo 51º, que não podem ser constituídos partidos que, “pela sua designação ou pelos seus objetivos programáticos, tenham índole ou âmbito regional”, um considerando que, até este momento, tem sido apontado pelo Tribunal Constitucional e vários agentes do sistema político nacional para inibir a criação de partidos regionais.

Quando atendemos ao contexto em que a Constituição foi criada, altura na qual a resistência organizada nos Açores e na Madeira contra a deriva da Revolução da Abril deu azo a movimentos independentistas, é possível perceber o interesse dos constitucionalistas em prevenir o surgimento daquele tipo de iniciativas, proibindo a formação de partidos regionais (ver, por exemplo: Paulo 1979; Valente 1981). No entanto, na atualidade, esta norma é indefensável, especialmente quando atendemos a três fatores:

- Primeiro, o contexto sócio-político português é hoje muito diferente daquele do período pós-revolucionário. Concretamente, em parte alguma existem movimentos independentistas e, pelo contrário, está solidamente estabelecida identidade nacional

3. Constituição da República Portuguesa, Artigo 51º.

portuguesa, assim como a matriz de direitos, liberdades e garantias que são reconhecidos pela Constituição e reforçados pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

- Segundo, o direito de formar partidos é um direito fundamental, reconhecido pela Constituição Portuguesa e também pelas mencionadas cartas de direito a que Portugal aderiu e a cujo respeito é obrigatório. Como todos os direitos, estes não são ilimitados, sendo prova disso o facto de que praticamente todos os países da União Europeia proíbem a existência de partidos racistas, fascistas ou que façam a apologia da violência, uma limitação que é justificada, tal como deve ser o caso em qualquer derrogação ou restrição às liberdades fundamentais (ver, por exemplo: Jalali 2017; Marques 2016). Introdução ao Estudo dos Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais. Lisboa: Âncora Editora. No entanto, o Artigo 51º da Constituição Portuguesa não constitui uma limitação justificada, pois oferece a um partido de carácter regional o mesmo tratamento que confere aos partidos racistas, fascistas ou que fazem apologia da violência, algo que não só é profundamente errado (pois nada há em comum entre aquele tipo de organizações e um partido constituído por cidadãos que julgam necessário organizarem-se para defender o que consideram ser os interesses da sua região), mas que se torna ainda mais ridículo quando consideramos que a regionalização continua a ser uma obrigação para o poder político nacional (sempre adiada, como tem sido o caso, mas nunca retirada da Constituição).
- Terceiro, a proibição de partidos regionais não se coaduna com a ideia de uma Autonomia plena, adulta, consistente e credível, a qual deve existir de forma insuspeita perante um Estado moderno, descentralizado, confiante e sem qualquer receio da salutar e desejável coexistência democrática de partidos nacionais e regionais para livre e plena escolha dos eleitores, à seme-

lhança do que já é prática comum em tantos outros países, incluindo Espanha, onde existem partidos regionais que, a par dos nacionais, disputam eleições, fazem parte de coligações e até integram governos.

Com base nestes três aspetos, admitamos a hipótese teórica de um grupo de cidadãos recolher as assinaturas necessárias para a criação de um partido regional, preencher os requisitos obrigatórios para a sua fundação e ver o Tribunal constitucional recusar a iniciativa com base no referido Artigo 51º. Admitamos, no seguimento desta hipótese, que aquele grupo de cidadãos decide usar as vias de recurso e atacar a decisão do Tribunal Constitucional português diante do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem por violação, pelo Estado português, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente do seu Artigo 12º<sup>4</sup>, e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, nomeadamente do seu Artigos 11º<sup>5</sup>.

Sem qualquer dúvida, o desfecho seria desastroso para Portugal, que teria de se explicar aos parceiros da União Europeia, onde é permitida a criação de partidos regionais que muitas vezes integram maiorias parlamentares, e que seria colocado numa posição muito fragilizada pela violação de um direito basilar, nomeadamente o dos cidadãos participarem ativamente no processo democrático através da criação de partidos.

Na realidade, o que está previsto no Artigo 51º da Constituição Portuguesa é o que poderíamos

4. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, Artigo 12º: "Todas as pessoas têm direito à liberdade de reunião pacífica e à liberdade de associação a todos os níveis, nomeadamente nos domínios político, sindical e cívico, o que implica o direito de, com outrem, fundarem sindicatos e de neles se filiarem para a defesa dos seus interesses."

5. Convenção Europeia dos Direitos do Homem, Artigos 11º: "Qualquer pessoa tem direito à liberdade de reunião pacífica e à liberdade de associação, incluindo o direito de, com outrem, fundar e filiar-se em sindicatos para a defesa dos seus interesses. O exercício deste direito só pode ser objeto de restrições que, sendo previstas na lei, constituírem disposições necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a proteção da saúde ou da moral, ou a proteção dos direitos e das liberdades de terceiros. O presente artigo não proíbe que sejam impostas restrições legítimas ao exercício destes direitos aos membros das forças armadas, da polícia ou da administração do Estado."

denominar de “norma constitucional inconstitucional”, pois, estando integrada na Constituição, é formalmente constitucional, mas, porque viola claramente outras normas constitucionais de nível superior, é substancial e materialmente inconstitucional. Por isso mesmo, impõe-se que, na próxima revisão constitucional, esta provisão seja suprimida, regularizando a posição de Portugal perante as normas e práticas correntes da União Europeia e fortalecendo, simultaneamente, o aprofundamento dos poderes de intervenção política das autonomias atlânticas.

## 5 Conclusão

Com um percurso de cerca de quatro décadas, o regime autonómico da Madeira merece uma apreciação séria sobre como tem vindo a funcionar. Embora seja possível argumentar que quarenta anos é um período ainda curto para que se proceda à escrita da história das instituições políticas e ainda menos tempo para perceber a evolução de uma sociedade, esse mesmo período, dentro de uma nova fase da evolução de Portugal que é a III República, não é certamente pouco, até por comparação com outras instituições do nosso país, que funcionaram danosamente ou até nem duraram tanto tempo.

Ao fazermos essa análise, chegamos rapidamente à conclusão de que o regime autonómico tem sido um caso de grande êxito, em contraponto a alguns fracassos e até fiascos a que temos assistido na evolução do sistema nacional. Mesmo assim, como foi sugerido previamente, a Autonomia Madeirense ainda padece de limites sem sustentação lógica, havendo, por isso, um caminho a ser trilhado em defesa de uma maior Autonomia regional, muitas vezes obliterada por interpretações doutrinárias e judiciais espúrias, que têm vindo a pôr em causa o sentido profundo da previsão constitucional de alargar o poder legislativo regional. Na realidade, ao longo da história da Democracia portuguesa, a repartição de competências entre o poder central do Estado tem influenciado de forma especialmente relevante a dimensão político-legislativa dessas mesmas autonomias e tem sido como consequência desse dirimir na repartição de competências entre o Estado e as regiões que, ciclicamente, têm ocorrido

tensões entre os órgãos de poder da República (por tradição, integralista e centralista), e as autonomias, (que, embora incorporando o Estado, apelam por mais competências, num movimento, que sendo, aos olhos do Estado, centrífugo, o mesmo Estado procura cautelosamente conter).

Todavia, se a Autonomia é, além de uma disposição jurídico-política, um estado de alma para os que se assumem como autonomistas em permanência, e não por pulsões ou jatos, a mesma também configura uma postura de resistência a qualquer menorização e aos impedimentos no acesso da Autonomia a poderes mais profundos e capacidades legislativas mais amplas. Aliás, como está devidamente documentado por vários historiadores, a Madeira tem inscritos, na sua trajetória existencial, episódios de resistência memoráveis, como foram os da resistência às invasões corsárias, à ocupação inglesa e às ditaduras sidonista, salazarista e marcelista, os quais comprovam, adicionalmente, que as cerca de quatro décadas que são passadas sobre a fundação da Autonomia Madeirense constituem, também, um longo exercício de resistência a facilismos ou cedências no quadro dos princípios que enformam a Autonomia regional pela razão simples de que, para muitos Madeirenses, os mesmos não são passíveis de negociação (ver, por exemplo: Freitas 2011; Loja 2008; Vieira 2004).

Dito isto, é claro que não há Autonomia na Madeira sem dialética. No entanto, essa dialética deve ser sempre encarada por aqueles que nela participam, quer em representação dos poderes da República, quer em representação das estruturas regionais de governo próprio, numa perspetiva evolutiva e de aprofundamento praxístico. Por essa razão o apelo que pode ser retirado dos parágrafos anteriores é, essencialmente, no sentido de que o futuro político-constitucional das autonomias seja encarado como um tema obrigatório de debate e de reflexão, não só para todos quantos se reclamam de verdadeiros autonomistas, mas também para qualquer cidadão, continental ou das ilhas, que possa e queira contribuir para uma afirmação ainda mais forte de Portugal no Atlântico – pois, na essência, a Autonomia não é apenas uma afirmação da identidade dos Madeirenses ao fim de cinco séculos, libertos das estruturas coloniais que os exploravam. É, também e igualmente,

uma afirmação de um Portugal livre, democrático, respeitador dos desejos das populações e inquestionavelmente oposto à opinião e às atitudes dos integracionistas sonhadores da História andar para trás.

Nesse sentido, e apesar de alguns aportes positivos trazidos pelas revisões constitucionais, o ritmo evolutivo das autonomias tem-se caracterizado por avanços prudentes e mitigados, nomeadamente na esfera do poder legislativo da Região. Permanece, então e sem dúvida, uma margem evolutiva considerável, tendo este artigo apontado algumas das direções no sentido das quais o aprofundamento autonómico poderá seguir. Sem perder de vista a unidade do Estado e o Interesse Nacional, fatores que serão, como sempre têm sido, reforçados por uma Autonomia mais forte, é exatamente o sentido do que há ainda por fazer que pode e deve impelir os Madeirenses e a sua liderança para a luta por mais Autonomia.

## Referências

- [1] Alonso, Sónia. 2016. *O Dilema de Espanha*. Lisboa: Dom Quixote.
- [2] Antunes, Domingos. 1981. *Introdução ao Estudo dos Partidos Políticos*. Lisboa: Instituto de Democracia e Liberdade.
- [3] Black, Jeremy. 2018. *A Brief History of Italy*. Londres: Robinson.
- [4] Canotilho, José Joaquim Gomes. 2003. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina.
- [5] Carita, Rui. 2007. *30 Anos de Autonomia*. Funchal: Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira.
- [6] Carbone, Maurizio. 2016. *Italian Politics: Governing Under Constraint*. Nova Iorque: Berghahn Books.
- [7] Carneiro, Roberto. 1983. *Regionalização e Poder Local*. Lisboa: Instituto Fontes Pereira de Melo.
- [8] Carr, Raymond. 2004. *História Concisa de Espanha*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- [9] Contreiras, Carlos Almada. 2018. *Operação Viragem Histórica*. Lisboa: Colibri.
- [10] Cruz, Manuel Braga. 2017. *O Sistema Político Português*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- [11] Cuadrado-Rora, Juan. 2010. *Regional Policy, Economic Growth and Convergence: Lessons from the Spanish Case*. Nova Iorque: Kindle Editions.
- [12] Campbell, James. 2008. *The American Campaign: U.S. Presidential Campaigns and the National Vote*. College Station, Texas: AM University Press.
- [13] Eatwell, Roger. 2003. *Fascism: A History*. Nova Iorque: Pilmico Press.
- [14] Fernandes, Manuel Ramires. 1996. *A Problemática da Regionalização*. Coimbra: Almedina.
- [15] Freitas, João Abel. 2011. *A Revolta do Leite*. Lisboa: Colibri.
- [16] Gomes, Francisco Manuel. 2016. *Mar Nosso? Funchal: O Liberal*.
- [17] Gouveia, Jorge Bacelar. 2013. *Enciclopédia da Constituição Portuguesa*. Lisboa: Quid Juris.
- [18] Friedman, Jonathan. 2003. *Globalization, the State and Violence*. Nova Iorque: Altamira Press.
- [19] Gamble, Andrew. 1996. *Regionalism and World Order*. Nova Iorque: Palgrave.
- [20] Goraieb, Elizabeth. 2011. *Tribunal Penal Internacional*. São Paulo: Letras Jurídicas.
- [21] Hensel, Silke. 2012. *Constitutional Cultures: On the Concept and Representation of Constitutions in the Atlantic World*. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.
- [22] Herrschel, Tassilo. 2016. *Cities, State and Globalisation: City-Regional Governance in Europe and North America*. Nova Iorque: Routledge.
- [23] Heywood, Paul. 2003. *Spanish Regionalism: A Case Study*. Nottingham: University of Nottingham Press.
- [24] Holton, Robert. 2011. *Globalization and the Nation-State*. Nova Iorque: Palgrave.
- [25] Ivanova, Antonina. 2008. *Globalization and Regionalism: Economics and Sustainability*. Barcelona: Miguel Angel Porrua.
- [26] Jalali, Carlos. 2017. *Partidos e Sistemas Partidários*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- [27] Katzenstein, Peter. 2005. *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca: Cornell University Press.
- [28] Lacche, Luigi. 2016. *History Constitution: Developments in European Constitutionalism: The Comparative Experience of Italy, France, Switzerland and Belgium*. Frankfurt: Verlag Vittorio Klostermann.
- [29] Leitzke-Ungerer, Eva. 2003. *Europäische Regionalkulturen Im Vergleich*. Berlin: Peter Lang Publications.
- [30] Leon, Bieber. 2004. *Regionalismo y Federalismo: Aspectos Históricos y Desafíos Actuales En Mexico, Alemania y Otros Países Europeos*. Cidade do México: El Colegio de México.
- [31] Lequesne, Christian. 1998. *Regions in Europe: The Paradox of Power*. Nova Iorque: Routledge.
- [32] Levy, Carl. 1996. *Italian Regionalism: History, Identity and Politics*. Oxford: Berg Publications.
- [33] Loja, António. 2008. *A Madeira na História*. Lisboa: Âncora.
- [34] Lopez, Jose-Vidal Pelaz. 2001. *El Estado de las Autonomías, Regionalismos y Nacionalismos en la Historia Contemporánea de España*. Madrid: Actas.
- [35] Mangiameli, Stelio. 2016. *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes: Investigating Italy's Form of State*. Nova Iorque: Springer Publishing.
- [36] Mazzuoli, Valério de Oliveira. 2009. *O Tribunal Penal Internacional e o Direito*. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais.
- [37] McGrew, Anthony. 1992. *Global Politics: Globalization and the Nation State*. Londres: Polity Press.
- [38] Miranda, Jorge. 2017. *Constituição Portuguesa Anotada*. Lisboa: Universidade Católica.
- [39] Monjardino, Álvaro. 1989. *Raízes da Autonomia Constitucional*. Funchal: Centro de Estudos de História do Atlântico.
- [40] Morais, Carlos Branco. 2017. *O Sistema Político: Em Tempos de Erosão da Democracia Representativa*. Lisboa: Edições Almedina.
- [41] Moreira, Vital. 1978. *A Constituição Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora.
- [42] Morgan, Philip. 2003. *Italian Fascism, 1915-1945*. Londres: Palgrave.
- [43] Paulo, Manuel. 1979. *Partidos Políticos e Bem Comum*. Lisboa: Critério; Valente
- [44] Roncal, Angel Diez. 2004. *One Thousand Forty Questions on the Spanish Constitution*. Madrid: Tecnos Editorial.

- [45] Spotts, Frederic. 2008. *Italy: A Difficult Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [46] Stiglitz, Joseph. 2017. *Globalization and Its Discontents Revisited: Anti-Globalization in the Era of Trump*. Londres: Penguin Press.
- [47] Tamames, Ramon. 2005. *Introduction to the Spanish Constitution*. Madrid: Alianza Editorial.
- [48] Teixeira, Conceição Pequito. 2017. *O Sistema Político Português: Uma Perspectiva Comparada*. Lisboa: Principia Editora.
- [49] Vari, Autori. 2013. *La Costituzione della Repubblica Italiana*. Nova Iorque: Create Space independent Publishing.
- [50] Vesga, José Manuel Gonzalez. 1997. *História de Espanha: Uma Breve História*. Lisboa: Editorial Presença.
- [51] Vieira, Alberto. 2004. *Nova História Económica da Madeira*. Lisboa: Esfera do Caos.
- [52] Vieira, Alberto. 2012. *O Deve e o Haver na História da Madeira: Finanças Públicas e Fiscalidade na Madeira nos Séculos XV a XXI*. Funchal: Centro de Estudos de História do Atlântico.



**Francisco Manuel Gomes** was born in Funchal on April 18, 1980. He holds a bachelor's degree from the University of Denison (Granville, Ohio) and Harvard University (Cambridge, Massachusetts), specializing in Political Science. He completed his Masters in Politics and International Relations at the University of Oxford (UK) and Ph.D at the University of Cadiz (Spain), also in Political Sciences. Regarding his professional career, he was a Member of the Legislative Assembly of the Autonomous Region of Madeira and also as a Member of the Assembly of the Republic. He is currently an advisor to the Regional Secretariat for Tourism in Madeira.

# Giving voice to citizens: Electoral debate in the drafting of the Vintista ("twentist") Constitution

## Dar voz aos cidadãos: Debate eleitoral na elaboração da Constituição vintista

Hugo Fernandez, University of Évora

**Abstract**—The establishment of liberalism and the consecration of the principle of national sovereignty through the mechanisms of political representation meant not only the involvement of citizens in the governance of each country by essentially electoral means - in the choice of representatives mandated to exercise power in the name of collective interest - but also as the egalitarian consideration of the civic condition, attesting simultaneously to the passage of the subject to citizen and the assumption of the latter as an individual bearing equal rights and duties. It is in this theoretical context that we will frame the analysis of the electoral problem in the initial period of Portuguese liberalism (1820-1823), focusing on the parliamentary discussion that led to the elaboration of our first Constitution (1822) and the determination of social scope of the right to vote.

**Keywords**—Liberalism, Popular Sovereignty, Elections, Egalitarian Paradigm, Universal Suffrage.

**Resumo**—A implantação do liberalismo e a consagração do princípio da soberania nacional através dos mecanismos da representação política significaram não só o envolvimento dos cidadãos na governação de cada país por via essencialmente eleitoral - na escolha dos representantes mandatados para exercer o poder em nome do interesse coletivo - como a consideração igualitária da condição cívica, atestando simultaneamente a passagem do súbdito a cidadão e a assunção deste último enquanto indivíduo portador de iguais direitos e deveres. É neste contexto teórico que enquadraremos a análise da problemática eleitoral na vigência do período inicial do liberalismo português (1820-1823), focando-nos na discussão parlamentar que levou à elaboração da nossa primeira Constituição (1822) e à determinação do âmbito ou extensão social do direito de voto então consagrado.

**Palavras-Chave**—Liberalismo, Soberania Popular, Eleições, Paradigma Igualitário, Sufrágio Universal.

**Submitted**—13-07-2018. **Accepted**—10-11-2018.



*“Un homme, une voix. L'équation simple s'impose à nous avec la force de l'évidence. L'égalité devant l'urne électorale est pour nous la condition première de la démocratie, la forme la plus élémentaire de l'égalité, la base la plus indiscutable du droit”*

*Pierre Rosanvallon* 2002, 11.

*“O igualitarismo é a essência da democracia”*

*Norberto Bobbio* 2007, 238.<sup>1</sup>

• *Hugo Fernandez*, Researcher of the Research Center in Political Science (CICP) at the University of Évora.  
E-mail: [Hugocmfernandez@gmail.com](mailto:Hugocmfernandez@gmail.com)

DOI: <http://dx.doi.org/10.21814/perspectivas.129>

## 1 Introdução

1. em todas as citações a ortografia foi atualizada e os itálicos estão sempre no original).

A implantação do liberalismo e a consagração do princípio da soberania nacional através dos mecanismos da representação política significaram não só o envolvimento dos cidadãos na governação de cada país por via essencialmente eleitoral – na escolha dos representantes mandatados para exercer o poder em nome do interesse coletivo – como a consideração igualitária da condição cívica, atestando simultaneamente a passagem do súbdito a cidadão e a assunção deste último enquanto indivíduo portador de iguais direitos e deveres. Os processos eleitorais são, por isso, essenciais na organização e legitimação do poder político liberal (bem como no recrutamento e seleção periódica das elites no poder) e na emergência do paradigma igualitário enquanto princípio matricial da nova ordem societária. O reconhecimento inicial da universalidade dos direitos civis, postulando a igualdade de todos perante a lei, foi a base ideológica para o debate sobre a extensão da cidadania política e o respetivo alargamento da capacidade eleitoral.<sup>2</sup>

É neste contexto teórico que enquadramos a análise da problemática eleitoral na vigência do período inicial do liberalismo português (1820-1823), focando-nos apenas na discussão parlamentar que levou à elaboração da nossa primeira Constituição (1822). Trata-se de entender como, no momento de elaboração do primeiro texto constitucional português e no seio de um parlamento erigido em centro do poder político, se confrontaram as várias sensibilidades e posições doutrinárias no debate eleitoral e na formulação subjacente da normatividade igualitária. Procuraremos surpreender os traços mais impressionantes da *máxima consciência possível* – na consagrada expressão de Lucien Goldmann<sup>3</sup> – dos nossos primeiros liberais. Com efeito, este conceito, desenvolvido pelo filósofo e sociólogo franco-romeno, permite, com propriedade, não só assinalar a rutura efetuada com a implantação inicial do liberalismo no nosso país e compreender a alteridade proposta, como avaliar o grau e amplitude dessa rutura. Permite

sobretudo enquadrar os discursos políticos analisados no seu *campo de possibilidades*, vendo até onde se foi e, eventualmente, até onde se poderia ter ido neste contexto de fundação de uma nova matriz de poder, conscientes de que, como aviadamente nos diz Maria Filomena Mónica sobre o período oitocentista, “a democracia era vista como uma aventura que não se sabia onde poderia terminar”.<sup>4</sup>

## 2 Cidadania e eleições

Quando, na Constituição de 1822, se proclamou pela primeira vez “a igualdade de todos perante a lei”, assistimos à emergência inédita do paradigma igualitário no discurso do poder em Portugal.<sup>5</sup> De ora em diante, a igual consideração de todos e cada um dos cidadãos passava a ser norma de ordenação social. Configurava-se, desta forma, o estatuto da cidadania. Muito mais do que na ação das juntas governativas, foi no debate parlamentar ocorrido nas *Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa*, durante os anos de 1821-1822, que se centrou a construção – ainda que efémera – do poder liberal. Pensamos que é no conjunto das condições eleitorais estabelecidas, que se expressa, em toda a sua plenitude, a pulsão igualitária emergente.

É sabido que, no contexto histórico particular desta época e na evolução política subsequente, a realização de atos eleitorais foi limitada por múltiplos fatores e o exercício do direito de voto foi residual. Mesmo nos meios urbanos mais politizados de Lisboa e Porto, quer durante a monarquia, quer no período republicano, poucas vezes se ultrapassaram os 50% de participação eleitoral, sendo que o universo de votantes era, já por si, bastante restrito; no último terço do século XIX (recorde-se que só a partir de 1859 se produziram estatísticas oficiais de recenseamento) oscilou entre os 10% e os 19% da população total (cf. Almeida 2010, 79-80; 1998, XXII; 1991, 33-39).

2. Evolução enunciada no célebre – embora questionável – esquema sequencial da implantação da cidadania de T. H. Marshall: direitos civis (século XVIII), direitos políticos (século XIX) e direitos sociais (século XX) (cf. Marshall 1998).

3. Ou seja, o limite máximo de conhecimento e “leitura” da realidade – *o universo do pensável* – compatível com determinada forma de existência social (cf. Goldmann 1984, 31).

4. Mónica 1996, 1040. A historiadora Maria Manuela Tavares Ribeiro, não deixará de sublinhar que “a questão do direito de voto estimulou um dos principais debates político-culturais da nossa monarquia constitucional.” (Ribeiro 2006, 281).

5. Sobre as implicações doutrinárias do paradigma igualitário na normatividade jurídico-política portuguesa dos inícios de oitocentos, cf. Fernandez 2010.

É igualmente evidente o desfasamento que medeia a produção normativa da sua concretização. Mas, no momento da elaboração da primeira Constituição portuguesa, a realização de eleições – manifestação primordial da ideia de soberania nacional e pedra angular da cidadania – era um dos principais objetivos a alcançar. Como diz o deputado Soares Franco, esta soberania “É um poder acima do qual não há outro na sociedade”.<sup>6</sup> Tinha-se a plena consciência da absoluta novidade que este conceito representava em Portugal e da radicalidade do que pressupunha em termos da alteração do paradigma de poder. Neste sentido Ferreira de Moura diz, “quem vota não é quem obedece, é quem manda”.<sup>7</sup>

O processo de conversão dos súbditos em cidadãos – ou, como diz Eric J. Hobsbawm, “El acto mismo de democratizar la política”(Hobsbawm 1992, 97) – exigia uma participação alargada na governação do país, através da possibilidade de escolha daqueles que iriam exercer o poder. As bases do sistema democrático-representativo estavam lançadas: doravante, os governantes seriam periodicamente eleitos pelos governados.<sup>8</sup> O progressivo desaparecimento de uma legitimidade tradicional – no sentido *weberiano* do termo – característica do Antigo Regime, deu lugar ao alargamento da base social de apoio do Liberalismo e ao reconhecimento das liberdades civis e direitos políticos de novas camadas da população. A consagração da soberania nacional é o seu corolário lógico, fazendo do ato eleitoral a fonte pri-

6. DCC 10/agosto/21, IV; 1848 [para mais fácil localização, as citações relativas ao *Diário das Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa* (doravante designadas *Diário das Cortes Constituintes* – DCC) onde se contém a discussão do projeto constitucional e o debate parlamentar havido sobre a questão eleitoral, serão referenciadas com a data da respetiva sessão, o volume e a página a que dizem respeito].

7. DCC 12/outubro/21, V, 2622. O deputado Lino Coutinho definia, desta forma, o novo poder: “É um axioma em política, que soberania reside no povo. O povo é o dono da casa”(DCC 11/janeiro/22, VII, 3669). Também Henrique Xavier Baeta sublinha que “O direito mais sagrado que tem o povo, e que pode olhar-se como antemural da liberdade é o direito da eleição”. (DCC 31/agosto/21, IV, 2109). José António Guerreiro considera igualmente o direito de voto o mais precioso dos direitos dos cidadãos e o “mais poderoso meio de despertar o entusiasmo constitucional em todas as classes da sociedade.”(DCC 29/agosto/21, IV, 2079).

8. Nas palavras de Bernard Manin, “Ce qui définit la représentation, ce n’est pas qu’un petit nombre d’individus gouvernent à la place du peuple, mais qu’ils soient désignés par élection exclusivement”. (Manin 2006, 61).

mordial de legitimidade política, que tinha como requisito essencial o princípio maioritário, matriz da representação parlamentar.

Nesta perspetiva, a normatividade produzida sobre as eleições e o debate travado acerca das condições da sua realização revelaram-se decisivos na organização do novo poder liberal. Não admira, por isso, a extensão e o detalhe com que as questões ligadas ao processo eleitoral foram tratadas. Lembremos que, de todas as matérias constantes na Constituição de 1822, o Capítulo “Da eleição dos deputados de Cortes” é aquele que, proporcionalmente, ocupa maior número de artigos.<sup>9</sup>

O progressivo alargamento da capacidade eleitoral e a conquista do sufrágio universal confundem-se com o próprio desenvolvimento do princípio igualitário, materializado na valorização radical do individualismo cívico – Georges Burdeau fala mesmo de “l’absolutisme de l’individu”(Burdeau 1979, 90) – na medida em que o sufrágio universal implica não só a generalização da capacidade eleitoral e, por essa via, da participação cívica, mas sobretudo a consideração igualitária de cada voto entrado em urna, possuidor de igual legitimidade e importância, de que o cálculo aritmético da proporcionalidade eleitoral constitui a máxima expressão. Formada por um conjunto de indivíduos – e não mais uma estrutura orgânica ou estamental – a sociedade, enquanto comunidade cívica, concretiza-se, sobretudo, no ato eleitoral. Cada indivíduo, igualmente considerado, assumia-se como o átomo essencial da ordem liberal, rejeitando-se pertenças corporativas e imposições hierárquicas que tinham constituído os principais fatores de integração social e da mundividência do Antigo Regime. Trata-se, como refere Alain Garrigou, de “un principe d’expression électorale dans lequel l’individu est la seule unité pertinente au détriment de toute autre”(Schnapper 2002, 144), de que são símbolos eloquentes a cabine de voto –

9. De facto, ocupa todo o Capítulo I do Título III “Do Poder Legislativo ou das Cortes”, do artigo 32º ao artigo 74º. Aliás, os restantes Capítulos deste Título incluem, igualmente, numerosos artigos. É evidente o predomínio dado à definição e regulação do poder legislativo. Este era considerado a base de todo o sistema político liberal e a garantia da existência de uma efetiva soberania dos cidadãos. No conjunto dos seus seis Capítulos, existem neste Título um total de oitenta e oito artigos, isto é, quase quarenta por cento de todo o articulado da Constituição (cf. Constituição 1999).

apropriadamente denominada *isoloir* na língua francesa e caracterizado como um “*confessionnal laïque et obligatoire*” (Garrigou 2002, 198) – e o próprio voto secreto, depositado na urna, num procedimento a que Jean-Pierre Dubois atribui um caráter de “dupla sacralidade”, ao mesmo tempo espacial, porque tem lugar num edifício público laico, e temporal, pela prática habitual dos escrutínios dominicais (cf. Dubois 2003, 58).

O indivíduo-eleitor corporiza a expressão suprema da cidadania. Evidencia-se, assim, a aporia essencial da representação política democrática, que pode ser expressa da seguinte forma: como representar uma sociedade de indivíduos (sociedade entendida enquanto agregação de sujeitos), igualmente considerados? A forma de representação política implementada pelo liberalismo faz do deputado um representante da Nação que age de acordo com a sua consciência e no interesse de todos, e não um qualquer mandatário de propósitos particulares ou corporativos, simples reprodução sociológica do país, mimetizando no parlamento objetivos de caráter parcelar ou circunscrito.<sup>10</sup> É a persecução do bem comum que deve nortear a sua ação, aquilo que Raffaele Romanelli descreve como “uma emancipação do político relativamente ao social (a emancipação do «bem comum» e da «razão geral» do acervo dos interesses)”.<sup>11</sup> Esta espécie de convenção individual na construção da identidade nacional é, como vimos, uma decorrência inevitável do paradigma igualitário. O discurso político oitocentista repudia outros tipos de representação, “e por isso não atribui legitimidade a formas de identidade

política não-individuais, não-igualitárias e não nacionais-unitárias”. (Romanelli 2010, 293).

A recusa de qualquer organicismo social e a postulação radical do individualismo cívico faz, por outro lado, com que o cidadão seja entendido como “une sorte de point zéro de la socialité” (Rosanvallon 2002, 115) que, como expressão de uma conceção universal da cidadania, assume necessariamente um caráter formal, configurando uma espécie de dissociação entre o domínio civil e político e de um conseqüente escamoteamento das clivagens sociais. Como sublinha Pierre Rosanvallon, “C’est la promotion des individus qui permet d’incarner la promesse égalitaire”., acrescentando, “Elle opere une sorte de transfiguration des différences sociales”.<sup>12</sup>

É nesta “abstratização do social” que reside a condição necessária à perenidade da ordem liberal. No breve ensaio *The life and times of liberal democracy*, publicado em 1977, o politólogo canadiano Crawford Macpherson explica-nos que a “democracia liberal” resultou, precisamente, da compatibilização entre uma sociedade de mercado capitalista e as aspirações igualitárias dos cidadãos (cf. Macpherson 1997). Foi da combinação entre a liberdade contratual e proprietária e a consagração da igualdade de direitos e expectativa da generalidade da população na melhoria das suas condições de vida, que emergiu a democracia liberal, quer como conceito, quer enquanto realidade político-institucional. Neste sentido, e segundo T. H. Marshall, “la desigualdad del sistema de clases sería aceptable siempre que se reconociera la igualdad de ciudadanía”. sublinhando mesmo que “la sociedad actual acepta aún esa compatibilidad, hasta el punto de que la propia ciudadanía se ha convertido, en ciertos aspectos, en el arquitecto de una desigualdad social legitimada”. (Marshall

10. Nas eloquentes palavras de Edmund Burke no seu célebre “Discurso aos eleitores de Bristol” de 1774, “o parlamento não é um congresso de embaixadores de interesses diferentes e hostis, interesses que cada um deles deveria sustentar, como um agente e advogado, contra outros agentes e advogados; o parlamento é uma assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse, o interesse do todo (...). Vós podeis de facto escolher um membro; mas uma vez escolhido, ele não é um membro de Bristol, é um membro do parlamento” (Aurélio 2009, 24).

11. Romanelli 2010, 293. Também Pierre Rosanvallon invoca esta contradição entre o “princípio político” da representação parlamentar e o “princípio sociológico” (tensão presente, de resto, na própria relação entre liberalismo e democracia), através do processo que designa por “abstratização do social” que a consideração igualitária de cada um dos cidadãos implica (cf. Rosanvallon 2002a, 15-16). A posterior emergência dos partidos políticos – com a plena assunção de identidades político-ideológicas – tentará suprir esta dissociação entre a diversidade social e o igualitarismo cívico.

12. Rosanvallon 2002a, 126. Rosanvallon conclui, “L’entreprise moderne impose ainsi de désubstantialiser le social pour le ramener à une pure quotité: celle des conditions d’équivalence et de commensurabilité entre des individus indépendants. Le social perd en ce sens toute consistance propre pour céder la place à un principe formel de construction juridique”. (Rosanvallon 2002a, 17). O historiador e sociólogo francês falará daquilo que se apresenta simultaneamente como invisível e fundador – “le mystère de l’égalité: Le citoyen est l’individu abstrait, à la fois au-delà et en deçà de toutes les déterminations économiques, sociales ou culturelles qui le font riche ou pauvre, intelligent ou demeuré: il figure l’homme égal”. (Rosanvallon 2002, 113).

1998, 21-22).

Com efeito, este sistema permitia conciliar os princípios do pensamento liberal com a experiência democrática e baseava-se na convicção de que o postulado “um homem, um voto” – consubstanciando a igualdade formal dos cidadãos – não poria em causa nem o direito de propriedade, nem a manutenção de uma sociedade dividida em classes (no sentido de acesso diferenciado à propriedade), mantendo o essencial do domínio burguês. O efeito combinado dos requisitos censitários ou capacitários na determinação da cidadania “ativa” – aqueles que eram os “acionistas da grande empresa social”, como os denominava Sieyès (cf. Gueniffey 2001, 70) – e o ascendente social dos possidentes, bem como o respeito pelos poderes estabelecidos, constituiriam fatores decisivos para a manutenção do *statu quo* liberal. Cumpria-se assim o princípio da representação política que, para Diogo Pires Aurélio, “se destina a legitimar uma supremacia, apesar da igualdade, de quem legisla sobre quem tem de obedecer” (Aurélio 2009, 12). Em janeiro de 1821 começam a funcionar no nosso país as Cortes Constituintes, compostas, na sua grande maioria, por comerciantes, proprietários, juristas e profissionais liberais.<sup>13</sup>

### 3 O debate eleitoral

A nova relação entre governantes (*poder constituído*) e governados (*poder constituinte*) passa pelo consentimento destes relativamente à ação dos primeiros, sufragada periodicamente nas urnas pelo voto e baseada nos mecanismos da representação política. As eleições, ao mesmo tempo que legitimavam o poder político e consagravam a representação organizada dos interesses, outorgavam a capacidade periódica de sancionar o poder constituído, validando um novo tipo de soberania, cuja implantação era tanto mais efetiva quanto mais alargado fosse o direito de voto. Daí que, tanto para setores progressistas como conservadores da sociedade (embora por razões distintas) o alargamento do direito de voto aparecesse como um mecanismo eficaz de integração cívica

13. Cf. Santos 1975, 63-91. Também José Tengarrinha reconhece, “Os sistemas eleitorais do liberalismo são, evidentemente, como expressão do poder burguês, concebidos por forma a assegurar o domínio da burguesia”. (Tengarrinha 1981, 8).

e um meio de apaziguamento da conflitualidade social, direcionando-a para o âmbito delimitado e convencional da luta parlamentar.<sup>14</sup> O princípio estruturante da democracia – o princípio eletivo – estimula sentimentos cívicos que urge controlar, quer no sentido do incentivo à participação, quer no do seu refreamento. Dada a economia do presente texto, limitar-nos-emos a fazer referência ao aspeto que se revelou crucial para a delimitação normativa da realidade eleitoral: a determinação do âmbito ou extensão social do direito de voto.

Quando, na sessão de 20 de agosto de 1821, se apresentou à discussão a ideia do sufrágio universal, imediatamente se constatou que o parlamento português advogava um sistema mais liberal que o dos exemplos estrangeiros considerados, nomeadamente a França e a Inglaterra, com restrições censitárias ou patrimoniais.<sup>15</sup> De facto, os dois processos eleitorais levados a efeito nesta época – respetivamente em 1820 e 1822 – aproximaram-se, ainda que com evidentes limitações, do sufrágio universal.<sup>16</sup> Foi assim que as eleições ficaram consagradas na Constituição de 1822 – universais,

14. Victor Hugo dirá, na sua famosa obra *Les Misérables*, publicada em 1862, “O sufrágio universal é admirável, porque dissolve a revolta no seu princípio e desarma a insurreição, dando-lhe o voto”. (Hugo 1986, 73 vol. III), conceção que, de resto, vai ter ampla expressão na doutrinação e iconografia políticas da época (cf. Rosanvallon 2002). Como afirmou um dos principais dirigentes vintistas, Manuel Fernandes Tomás, “O povo só rompe em excessos, quando se lhe não deixa usar da sua liberdade” (DCC 29/agosto/21, IV, 2078).

15. Mesmo a Constituição revolucionária francesa de 1791 previa um censo, ainda que pouco significativo, correspondente a três dias de trabalho. Durante a primeira metade de oitocentos, era o repto “*Enrichissez-vous*” de Guizot que dominava. Aliás, num discurso que proferiu na Câmara dos Deputados a 20 de março de 1847, Guizot ainda insistia que “le principe du suffrage universel est en soi-même si absurde qu’aucun de ses partisans même n’ose l’accepter et le soutenir tout entier [...] Il n’y a pas de jour pour le suffrage universel. Il n’y a pas de jour où toutes créatures humaines, quelles qu’elles soient, puissent être appellées à exercer des droits politiques”. (Canaveira 1988, 198). A história acabaria por não lhe dar razão.

16. Recorde-se que, no caso português, o sufrágio universal para os adultos de ambos os sexos só seria adotado em 1975, depois de eleições bastante ampliadas (ainda que exclusivamente masculinas) em 1820, 1822 e 1836 e de um alargamento substancial em 1878, com Fontes Pereira de Melo, contemplando todos os “chefes de família” independentemente do grau de instrução e de rendimento (o que correspondia a cerca de 70% da população masculina adulta) e a sua redução subsequente no final do século XIX e inícios do XX (exceções desta consideração a singularidade do sufrágio de todos os cidadãos do sexo masculino, maiores de 21 anos, ocorrida em 1918 com Sidónio Pais, sufrágio com intuito mais plebiscitário do que genuinamente democrático).

diretas (excetuando as de 1820, por colégio eleitoral) e secretas (o que constituía uma novidade na Europa da época). Para uns, como Francisco Soares Franco, rejeitavam-se todas as exceções propostas, alegando que “como a soberania reside na Nação, e a Nação é a reunião de todos, é preciso que todos tenham voto”. (DCC 22/agosto/21, IV, 1988). Para outros, como Castelo Branco, defendia-se que “é um direito político o direito de votar, porque nem todos podem ser chamados a esta votação, e esta votação exercitada por todos destruiria, ou se oporia ao mesmo sistema Constitucional”.<sup>17</sup> Há ainda aqueles que defendem que as limitações da capacidade eleitoral decorriam da própria natureza das coisas. Com efeito, acreditava-se que só aqueles que tinham posses podiam exercer desinteressadamente cargos públicos, sendo que as necessidades decorrentes da manutenção da propriedade tornavam os seus detentores adeptos naturais da ordem social e da moderação de atitudes.<sup>18</sup> No frágil equilíbrio entre, por um lado, a rejeição da ordem antiga e a recusa da discriminação e do privilégio e, por outro, a mobilização das populações para a defesa do *statu quo* liberal, sobressaía a convicção profunda de que a *maior pars* dificilmente representaria a *sanior pars*. Pretendendo-se alargar a base eleitoral e corresponder aos anseios igualitários generalizados, buscava-se simultaneamente preservar a influência dos grupos sociais dominantes, configurando o confronto inevitável entre “o número e a razão”.<sup>19</sup>

17. DCC 3/agosto/21, IV, 1767. O deputado Anes de Carvalho diria com toda a clareza “como na sociedade nem todos têm luzes suficientes, é da natureza da coisa que hajam alguns que devam ser excluídos”. (DCC 22/agosto/21, IV, 1989).

18. Em França, um dos redatores da Constituição *termidoriana*, Boissy d’Anglas, expõe, de forma exemplar, este ponto de vista: “Debemos ser governados por los mejores; los mejores son los más instruídos y los más interesados en el mantenimiento de las leyes. Ahora bien, com muy pocas excepciones, no encontraréis tales hombres más que entre aquellos que poseen una propiedad, que están vinculados al país que la encierra, a las leyes que la protegen y a la tranquilidad que la conserva, y que deben a esta propiedad y al desahogo económico que proporciona la educación que los ha hecho aptos para discutir con sagacidade y rigor las ventajas y los inconvenientes de las leyes que determinan la suerte de su patria”, para concluir, “Un país governado por los propietarios cae en el orden social; aquel en que gobiernan los no propietarios cae en el orden de la naturaleza”(Jardin 1989, 160).

19. Expressivo título da obra de Patrice Gueniffey (2001) sobre as eleições na Revolução Francesa.

Estava-se, em todo o caso, bem longe de qualquer ideia plebiscitária ou referendária de validação do projeto constitucional de inspiração *rousseauuniana*. Segundo os princípios da soberania nacional generalizadamente aceites pelos nossos parlamentares vintistas, era a Nação, enquanto unidade abstrata que, por intermédio dos mecanismos da representação política, era a titular da soberania. Era no momento da eleição dos deputados que se exprimia a vontade popular, cabendo apenas àqueles a elaboração e aprovação da norma constitucional.<sup>20</sup>

Toda a discussão sobre as exclusões do direito de voto girou à volta do maior ou menor alcance da lógica igualitária subjacente ao princípio da soberania nacional. Em termos político-ideológicos, tratava-se de encontrar, no complexo jogo dos interesses e das relações de poder existentes, o grau adequado de inclusão cívica no seio da sociedade liberal. Como sabemos, este foi o grande dilema sentido por todas as revoluções liberais oitocentistas. De facto, não se justificava proclamar o respeito pela vontade dos cidadãos para depois a restringir a um pequeno grupo de privilegiados, à semelhança do Antigo Regime. Para o deputado Manuel Borges Carneiro, quanto mais exceções se fizessem mais se punha em perigo o princípio aceite da universalidade do sufrágio. Receava mesmo que “se assim continuarmos

20. José Joaquim Ferreira de Moura será muito claro quando afirma “A Nação tem todos os poderes em si; mas não pode exercitá-los por si mesma, porque isso é absolutamente impossível. Delegou a faculdade de legislar aos seus Representantes juntos em Cortes”(DCC 8/agosto/21, IV, 1826). E, numa intervenção posterior, atribui os desmandos da Revolução Francesa precisamente ao abandono da noção de representação: “A face desastrosa que tomou a revolução francesa foi por não se observar o dogma de que a Nação, depois que elege, não tem direito de exercitar mais a soberania; que esta compete só aos Representantes; e que ainda bem não tem a Nação delegado a autoridade de fazer as leis, não pode ter mais autoridade”(DCC 10/agosto/21, IV, 1848-49). A conclusão que o deputado beirão tira deste pressuposto constitui uma mensagem política inequívoca: “Ora este reconhecimento que o povo não pode exercer por si a soberania, e que deve delegá-la em alguém que a exercite, é que eu quero que se inculque bem aos povos por uma lei fundamental, para que nenhuma porção de indivíduos, nenhum indivíduo em particular se persuada que ele pode exercitar por si a soberania”. Esta era a marca, consensualmente assumida, do novo poder liberal em Portugal, consagrada no artigo 26º da nossa primeira Constituição: “A soberania reside essencialmente em a Nação. Não pode porém ser exercitada senão pelos seus representantes legalmente eleitos. Nenhum indivíduo ou corporação exerce autoridade pública, que se não derive da mesma Nação” (Constituição 1999, 13-14).

ficarão as juntas eleitorais reduzidas a conselhos aristocráticos"(DCC 17/abril/22, VII, 840-1). E adverte:

*por exemplo, tiremos em Lisboa todos os jornaleiros, todos os oficiais mecânicos, e vamos a ver quem vota? Vamos a ver no Alentejo? Na minha província da Beira? Tirando-se todos os jornaleiros e oficiais de ofícios manuais, haverá colégio eleitoral em que não entrem a votar mais que dez pessoas; e estas serão homens muito ricos, fidalgos, e outros desta natureza, que não votarão senão no seu semelhante. Estes em vindo aqui fazem logo por alterar a Constituição, e tornarem tudo ao antigo estado.*

(DCC 19/abril/22, VII, 876)

O assunto arrastou-se durante os meses de abril (nas sessões de dia 16 a 29) e maio (de dia 1 a 23) do ano de 1822.

Um dos primeiros aspetos discutidos teve a ver com as limitações etárias para o direito de voto. Defendia-se, por questões de maturidade, o limite de idade de 25 anos para que o cidadão estivesse em condições de “dispor da sua pessoa e bens”. Esta regra mereceu, aliás, alguns reparos no que concernia ao cidadão casado e com filhos, já que a sua condição civil o obrigava a ter algum interesse pela sociedade e pela evolução dos “negócios públicos”, podendo ser considerado um elemento socialmente responsável. Houve, porém, quem contestasse o limite de idade estabelecido. O deputado Castelo Branco vai mesmo propor os 18 anos, alegando, por um lado, que é nesta altura da vida que é mais “ardente” o desejo de liberdade e de defesa do sistema constitucional, a que acrescia o facto de a menoridade do rei terminar, precisamente, nessa idade (cf. DCC 16/abril/22, VII, 818). Pensava o parlamentar que as camadas mais jovens da população seriam o melhor e mais empenhado apoio da nova ordem liberal. Também Manuel Fernandes Tomás vai defender esta tese:

*Eu suponho que os homens antigamente careciam mais tempo para se desenvolver, hoje vemos nós que se desenvolvem muito mais cedo. O homem antes de ter vinte e cinco anos tem juízo para fazer muita cousa boa.*

(DCC 16/abril/22, VII, 822)

Borges Carneiro contesta esta posição, achando falacioso o argumento da maioria do rei aos 18 anos que se destinava, sobretudo, a encurtar os períodos sempre turbulentos das regências, considerando a idade de 25 anos a mais apropriada para, com responsabilidade e ponderação, proceder à eleição da deputação das Cortes:

*Um ilustre Deputado se horrorizou de ver que para reinar tenhamos sancionado 18 anos, e para eleger Deputados queiramos 25: mas se ele em tal matéria busca argumentos de analogia, mais horror lhe causará quando considerar, que uma mulher em Portugal pode ser Rainha, e não pode votar em Deputado às Cortes.<sup>21</sup>*

Também o deputado Lino Coutinho considerava que o entusiasmo e exaltação próprios da juventude podiam ser muito necessários para a guerra e para a defesa da pátria, mas terão menos importância em atos de reflexão destinados à escolha de deputados para o trabalho legislativo (cf. DCC 16/abril/22, VII, 820). No projeto inicial do texto constitucional, antes de se ter decidido que as eleições seriam diretas, a idade prevista era de 21 anos. Acabariam, no entanto, os 25 anos por ficar consagrados na Constituição, e assim se manteriam na vigência da Carta Constitucional até à promulgação do Código Civil, em 1867, que estabelece a maioria civil aos 21 anos (subentendendo também a maioria política, disposição que, no entanto, apenas é formalizada pelo decreto eleitoral de 28 de março de 1895), embora para os licenciados e bacharéis, clérigos de ordens sacras, oficiais militares e casados emancipados se estipulasse a idade de 20 anos.

As questões ligadas à capacidade eleitoral colocavam-se também no que se refere ao problema – generalizado no Portugal oitocentista – do analfabetismo. A médio prazo, tendo como meta o ano de 1850, o deputado Manuel Gonçalves de Miranda propôs que fosse necessário ler e escrever

21. DCC 16/abril/22, VII, 819. Reconhece, ainda assim, exemplos de parlamentares e publicistas célebres como Pitt e Filangieri, que ainda mais jovens, eram já brilhantes. A instrução e a cultura podiam, nestes casos, marcar a diferença.

para votar (cf. DCC 17/abril/22, VII, 832). Considerava, aliás, esta limitação um meio eficaz de promoção da instrução pública e de fortalecimento do apego aos ideais do liberalismo.<sup>22</sup> Marino Miguel Franzini achava igualmente que, num sistema de eleições diretas, o saber ler e escrever eram indispensáveis para que o eleitor pudesse registrar o nome do deputado da sua escolha (cf. DCC, 17/abril/22, VII, 833).

Outros deputados houve, como Castelo Branco ou Borges Carneiro, que consideraram que esta limitação ia afetar um enorme número de cidadãos, tendo em conta a realidade do país. Era, por isso, intolerável. Este último vai mesmo perguntar:

*E quê? Para eleger bons Deputados, é necessário saber ler, e escrever? Não: o que é necessário é ter bom senso comum, e boas intenções: se não escreve a lista dos nomes, pede a quem lha escreva: não há homem nenhum que não tenha um filho, um amigo, um irmão de quem se fie.*

(DCC 17/abril/22, VII, 834)

De igual forma, Rodrigues de Bastos considera que este meio de aumentar a instrução pública não era legítimo, já que

*Se se quer verdadeiramente promover a cultura dos povos, porque se não recorre aos meios diretos? Porque se não multiplicam as escolas? Porque se não leva o ensino até às mais distantes e humildes choupanas? Preterir estes meios, antepondo-se-lhes o indireto ineficaz e violento da privação de um dos mais preciosos direitos cívicos, é um despotismo estéril, é uma revoltante injustiça.*

(DCC 17/abril/22, VII, 835)

De resto, aqueles que se pronunciavam contra tal proposição salientam o papel da opinião pública no esclarecimento das opções dos votantes, circunstância que os eximia da obrigatoriedade

22. Segundo este deputado, “para um povo ser livre, é necessário ser instruído”, alegando que a causa do fim do despotismo na França foi a instrução do povo francês. Diz Miranda, com evidente exagero, que “se em 1789 começaram ali a raiar os princípios da liberdade, foi porque todos sabiam ler e escrever, foi porque nas cabanas dos pastores, se lia o contrato social de Rousseau [sic]” (DCC 17/abril/22, VII, 835).

de saber ler ou escrever. Vai ser esta confiança na opinião pública que leva Morais Sarmento a contestar as indicações a favor da atribuição de voto apenas aos cidadãos alfabetizados:

*Eu não posso convencer-me de que o saber ler e escrever é bastante para pôr qualquer cidadão, independente de procurar outra informação acerca das qualidades das pessoas que devem ser escolhidas para Deputados; porque a fama e reputação, que algum cidadão tiver alcançado na opinião pública, tão bem se comunica aos ouvidos daqueles, que não sabem ler, e escrever.*

(DCC 17/abril/22, VII, 832)

Rodrigues de Bastos vai corroborar esta posição, defendendo que

*Quem não sabe ler nos livros dos homens, lê no grande livro da natureza, que instruí mais do que aqueles: e o caráter e a probidade dos homens vivos, que são os que se elegem, estuda-se mais no seu trato, e escutando-se a opinião pública a seu respeito, do que nos livros.*

Acrescenta, mais adiante: “Quem não lê, pode ouvir ler, e a instrução que não pode entrar pelos olhos, pode entrar pelos ouvidos, e crescer pela reflexão” (DCC 17/abril/22, VII, 836-837). A importância da transmissão oral das informações na constituição da opinião geral era claramente valorizada. Esta posição escudava-se quer na constatação da própria realidade do país, que apresentava gigantescas taxas de analfabetismo, quer na necessidade de alargar, da forma o mais igualitária possível, a capacidade eleitoral.

Ainda assim, a proposta de Fernandes Tomás segundo a qual todos aqueles que tivessem à data 17 anos fossem interditos de votar quando atingissem idade para tal – 25 anos – se não soubessem ler e escrever, acabou por ser aprovada. Protelou-se uma questão que iria demorar quase dois séculos a ser resolvida. Tratava-se, contudo, de um problema que condicionava de forma decisiva o alcance social da proclamada soberania nacional.

Um outro aspeto que levantou bastante polémica foi a posição que se devia tomar no caso dos criados da lavoura. De uma forma geral, considerava-se que a sua situação era idêntica à

dos criados domésticos e serviçais, o que implicava a sua exclusão do direito de voto. Devia-se atender, neste caso, à sua extrema dependência relativamente aos respetivos senhores e à influência que estes podiam exercer no seu comportamento eleitoral. Tal como acontecia, de resto, no caso dos clérigos regulares, dos filhos-família ou das mulheres, cuja condição pessoal dependente era considerada razão suficiente para a sua subalternidade cívica. Com este expediente, pretendia-se evitar a distorção da verdade das eleições – um homem, um voto – e assegurar a lisura democrática.

Alguns, porém, chamavam a atenção para a singularidade da situação quer dos criados de lavoura, quer dos pastores. Francisco de Lemos Bettencourt lembra à assembleia o facto destes elementos, em zonas do país de baixíssima densidade populacional como o Alentejo, viverem a longa distância do lavrador, como trabalhadores assalariados com família e casa própria e, portanto, com uma vida independente. A sua exclusão da capacidade eleitoral faria com que a esmagadora maioria da população desta província ficasse privada do direito de voto, pois criados de lavoura ou ganadeiros e lavradores – os proprietários agrícolas – constituíam a quase totalidade da população alentejana. Invocou ainda duas importantes justificações para terem direito de voto. Por um lado, porque

*sendo a lavoura a primeira necessidade, a que este Augusto Congresso deve prover de remédio, pois precisamos de pão para cada dia, me parece que será muito político, e proveitoso o fazer a exceção dos criados da lavoura, e poderem estes votar, pois esta consideração dará valor a estes homens, que são tão úteis à sociedade.*

O deputado defendeu igualmente que estes cidadãos deviam votar porque

*nos campos ainda se conservam certos foros aos bons costumes, e se guardam certas formalidades, de que depende muita adesão à religião, e à decência pública; nos campos ainda há boa moral, e virtudes: peço que se tenha em contemplação os criados de lavoura, pela dignidade da sua ocupação, que é a mais útil, e nobre que tem a sociedade.*

Atente-se na necessidade de valorizar os grupos sociais mais desfavorecidos e defender a sua plena integração na cidadania, fazendo simultaneamente apelo aos valores tradicionais para sancionar algo que, em boa verdade, estes valores dificilmente poderiam ter preconizado. Mas, a simples existência deste dilema é, em si, sintomática dos novos tempos que se viviam e da tensão criada pela emergência do paradigma igualitário na conformação da sociedade oitocentista.

Pelo contrário, José Joaquim Ferreira de Moura, considerando-os uma "classe proletária", tem uma visão pouco abonatória da sua condição:

*Eu digo pois, que estes homens não tratam senão de mendigar, e por este meio procurar o seu sustento, seja onde quer que for; motivos estes porque eles não tem interesses perpétuos, mas sim volúveis; estão numa necessária dependência de quem os alimenta, e por isso ocasionados a toda a espécie de sedução.*

(DCC 22/agosto/21, IV, 1990)

O seu estatuto de dependência e de menoridade social fazia com que, à semelhança dos criados domésticos, lhes tivesse que ser vedado o direito de eleger.

Para ultrapassar esta situação, vários deputados propuseram a concessão do direito de voto apenas aos chefes de família, ainda que só tivessem 20 anos, excluindo todos os filhos família ou dependentes. Até porque, como lembra Borges Carneiro, “os pais que tem muitos filhos, tem deste modo feito um serviço já à pátria, e por isso devem ser admitidos a votar”(DCC 22/agosto/21, IV, 1991). Na Constituição de 1822, o III do artigo 33º que estabelece as exclusões, acaba por lhes garantir o direito de voto, pois postula “não se entendendo nesta denominação [“criados de servir”] os feitores e abegões, que viverem em casa separada dos lavradores seus amos”(Constituição 1999: 17).

Ainda sobre as exclusões do direito de voto, o deputado José António Guerreiro propõe um aditamento verdadeiramente sintomático do carácter classista do novo poder liberal e dos limites que então se colocavam ao proclamado paradigma político igualitário. Propunha que “fossem tam-

bém excetuados os homens de trabalho, e oficiais de ofícios manuais que não tivessem um capital conhecido de propriedade ou de indústria."E passa a explicar: "Todo aquele cidadão que não tem bens de propriedade nem de indústria, que vive numa continua dependência, nunca pode ter um interesse real na bondade das eleições". Equipara-os aos criados de servir e àqueles "que não tem um modo de vida conhecido."<sup>23</sup> José Peixoto acrescenta a esta condicionante o facto destes elementos possibilitarem a concentração de votos num só homem, facilitando o suborno.<sup>24</sup> Para além da possibilidade do compadrio, era a *ameaça* democrática, representada pelo sufrágio universal, que estava aqui bem patente.

A defesa destes grupos sociais desfavorecidos foi feita por José Joaquim Ferreira de Moura que, contestando a argumentação de Guerreiro, defende que um jornalista adquire um capital do trabalho que faz. Alega o deputado,

23. DCC 17/abril/22, VII, 840. O deputado acrescenta: "Cada um tem interesse na causa pública à proporção das fruições e vantagens que a sociedade lhe proporciona. Ora o homem de trabalho que não tem propriedade, nem capital empregado na indústria, que limita todas as suas esperanças, e todos os seus desejos a um parco, e mesquinho sustento, ganhando com o trabalho de cada dia, que interesse pode ele ter no bem, e na prosperidade geral? Que lhe importa que haja leis protetoras da propriedade, se ele nada possui próprio? Que lhe importam as garantias da liberdade individual, se esta nada influi no seu bem-estar, nem aumenta os seus gozos? Que lhe importam as leis protetoras da segurança pessoal, se ele em tendo pão está em toda a parte igualmente bem?" Conclui, de forma lapidar: "Srs., para o homem que tem por única divisa, trabalho e pão, vale tanto o Governo despótico, como o Governo livre, a ordem como a anarquia"(DCC 19/abril/22, VII, 877). Também Pinto da França é de uma sinceridade desarmante quando questiona "Como se pode esperar mais ciência na classe de jornalista? Que ciência pode ter um pobre trabalhador, que se limita a conhecer se a terra que cava é mais dura ou mais mole? E cujos raciocínios todos são coisas vãs e alguns contos de velha que ouviu no palheiro?"(DCC 19/abril/22, VII, 879).

24. Diz ele que "Um dos maiores perigos das eleições é o suborno, e este será tanto mais fácil, quanto o for a acumulação de muitos votos em um só indivíduo. Se o simples jornalista, que anda de casa em casa, ganhando o jornal de dia para comer à noite, e a quem, geralmente falando, nada mais importa do que o lucro do momento, tiver o direito de votar, será mui fácil aos homens ricos de qualquer distrito, aos diretores de fábricas, e a todos aqueles que trouxeram muitos jornalistas no seu serviço, concentrar em si os votos deles, e dirigirem a eleição a seu arbítrio". E conclui "O voto de homens a quem pouco interessa a ordem pública, há de ser sempre ou perdido, ou, o que é pior, subornado; e por isso deve rejeitar-se"(DCC 17/abril/22, VII, 840). No contexto da Revolução Francesa, Barnave dirá: La extrema pobreza estará en el cuerpo electoral, y situará a la opulencia en el cuerpo legislativo (Gueniffey 2001, 67-68).

*E como se há de excluir de votar a um homem que tem um capital? Não o podemos fazer. Diz-se que o jornalista não é interessado na felicidade pública, porque nela pouco interessa. Todos tem o mesmo direito e interesse. O proprietário tem a sua propriedade física, o que trabalha tem a sua propriedade manual, e o que se aplica às artes e às ciências tem a sua propriedade intelectual.*

(DCC 17/abril/22, VII, 840)

Também Castelo Branco rejeita a proposta:

*Diz-se que estes homens não de votar sempre naqueles de quem recebem o jornal: serão eles por ventura escravos? Talvez que em todas as classes da sociedade não haja homens que verdadeiramente sejam tão livres como eles.*

Explica de seguida que,

*Como tem a felicidade de achar em toda a parte que fazer, pode dizer-se por isso que são os mais livres indivíduos da sociedade. Por conseguinte aprovando a indicação iremos excluir da votação uma das classes mais numerosas e interessantes da sociedade.*<sup>25</sup>

A conquista de uma base social sólida e alargada obrigava o poder liberal a procurar, no conjunto da população, o necessário apoio. Era o caso, em especial, das camadas urbanas, mais concentradas e mobilizadas e, por isso, mais suscetíveis de serem influenciadas pelos novos ideais.

Acresce que os jornalistas rurais e industriais constituíam um número muito significativo da população. Sobre a objeção de que este grupo não teria interesse na sociedade, o deputado Castelo Branco Manuel faz uma curiosa análise de carácter *smithiano*:

*Pelo que toca a outra objeção, de que eles não têm interesse na sociedade, julgo que quando ela prospera, cada um igualmente melhora segundo o seu estado; e que o*

25. DCC 17/abril/22, VII, 840. Recorde-se a declaração feita por Lamartine poucos dias depois da promulgação do decreto que instituiu o sufrágio universal masculino em França: "À dater de cette loi, il n'y a plus de prolétaire en France"(Rosanvallon 2002, 376).

*contrário sucede quando a mesma sociedade está abatida. O pobre e o rico têm o mesmo interesse na felicidade comum.*

(DCC 17/abril/22, VII, 840)

Além disso, reconhecendo-se que eram na sua maioria pais de família, estavam também por este meio intrinsecamente ligados aos destinos da pátria. Fernandes Tomás considera que quer os jornaleiros, quer os proprietários, têm os mesmos direitos porque contrataram de igual forma o "pacto social". Quanto à dependência que se imputa aos primeiros, interroga: "Quem é mais dependente da vontade alheia, um jornaleiro que tem o estabelecimento no seu braço, ou um homem que para prosperar precisa de outro?" (DCC 19/abril/22, VII, 881. A proposta de exclusão dos jornaleiros acabou por ser rejeitada com 56 votos contra e 49 a favor, na sessão de 19 de abril de 1822 (cf. DCC VII, 882). Constituindo um resultado bastante equilibrado, espelha bem a divisão de opiniões da assembleia e as múltiplas implicações do que estava em jogo, sendo um reflexo claro das contradições com que se debatia a nova ordem liberal.

Também o vadio ou indigente devia ser excluído. O deputado Vilela defende esta interdição porque "o homem vadio não tem casa, nem amor de família: por consequência pouco lhe importa o bem público" (DCC 16/abril/22, VII, 815). Morais Sarmiento, citando "um dos maiores apaixonados, que a liberdade teve nos nossos dias, o grande *Carlos Jaime Fox*" [sic], também opina pela exclusão dos vadios:

*Parece que os vadios estão incluídos no número daqueles, que não têm a independência de que é mister um eleitor. [...] Eu não duvido que entre os vadios haja quem diga que tenha amor da pátria, e que deveras exista essa virtude em alguns deles, porém quando se tomam medidas de tamanha importância, olha-se para a regra geral, e se não contemplam exceções, e até porque os vadios têm um meio pronto de renunciarem ao seu estado, procurando emprego, e modo de vida.*

(DCC 17/abril/22, VII, 832)

Esta última afirmação atesta bem a crença na mobilidade social e na meritocracia individual

como princípios ordenadores do funcionamento da sociedade. Nesse sentido, postula que cada indivíduo é o principal responsável pelo seu destino; cada um carrega, de igual forma, os êxitos ou as culpas pela situação em que se encontra. Uma consideração não vai sem a outra. Manuel Fernandes Tomás dirá, a propósito,

*Qual é a razão porque se estabeleceu que os vadios não votassem nas eleições. É só por serem vadios? Não, é para obrigar estes homens a não serem vadios; para obrigar o vadio a adotar um modo de vida útil a si, e à sociedade.<sup>26</sup>*

No texto constitucional, essa exclusão veio, de facto, a ficar consagrada no artigo 33º (Constituição 1999, 17).

Foi, pelo contrário, aceite que votassem os oficiais militares, ainda que não tivessem 25 anos, bem como os bacharéis formados e os clérigos de ordens sacras. Considerou-se, sem grande polémica, que todos estes grupos desempenhavam funções suficientemente relevantes na sociedade para terem o necessário reconhecimento social no momento da votação. Excluíram-se os regulares porque não gozavam do livre exercício dos direitos cívicos, considerados incompatíveis com os votos religiosos. O conjunto destas decisões tomou-se na sessão de 22 de abril de 1822 (cf. DCC VII, 907). Acerca da exclusão dos "filhos-família", a exceção apresentada por Marino Miguel Franzini relativamente àqueles que vivessem com os pais mas tivessem mais de 25 anos de idade, foi aprovada. Advogava-se também a interdição de votar para os presos. Como dizia Anes de Carvalho,

*Um homem que está preso, ou degradado não está infamado é verdade, mas esse homem não é benemérito da pátria. Por isso que*

26. DCC 17/abril/22, VII, 835. De resto, esta *pedagogia* liberal vai ser alargada à necessidade de todos os votantes serem alfabetizados. O deputado defendeu que a exclusão do direito de voto não é para castigar o homem que não lê, nem escreve, mas é para animar e estimular o homem que não sabe ler a que saiba, a que aprenda, porque a sociedade tira disto grandes interesses. E conclui: "todo o homem pode aprender a ler; e senão aprende, é porque não se quer dar a esse trabalho; é por preguiça, ou por desmazelo dos pais".

*não tem as qualidades necessárias para entrar nas eleições, deve ser excluído.*

(DCC 22/agosto/21, IV, 1989)

Defendeu-se ainda que os libertos, tal como os naturalizados, pudessem votar, com a oposição de Manuel Gonçalves de Miranda que apresentou indicação em contrário<sup>27</sup> e Vilela que apenas apoiava este direito para os filhos daqueles. É por outro lado surpreendente o aditamento proposto pelo deputado carioca Luís Nicolau Fagundes Varela, segundo o qual fossem excluídos das eleições os celibatários com mais de 60 anos e sem filhos, já que uma pessoa com esta idade “não tem interesse nenhum na ordem das coisas futuras”(DCC 17/abril/22, VII, 832). Obviamente foi rejeitado.

Cabe referir por último (mas não menos importante) a grande limitação da soberania nacional que o liberalismo, nas suas várias fases, não resolveu – o voto feminino. A exclusão eleitoral das mulheres era comumente justificada com

*os deveres do sexo, a paz doméstica, e outras considerações [...] apesar de se não duvidar que as mulheres são capazes de amarem a pátria, e de terem todo o discernimento para fazerem boa escolha de Deputados.*

como refere Morais Sarmiento (DCC 17/abril/22, VII, 832). Os preconceitos generalizados na época aludiam, para além da sua condição social dependente e da sua menoridade cívica (confinada que estava ao espaço familiar e doméstico e afastada do espaço público, indutor das virtudes cidadãs), à constituição física delicada, à emotividade exacerbada e à limitada racionalidade. O aditamento apresentado por Borges de Barros em que propunha que as mães de seis filhos legítimos tivessem voto nas eleições, foi liminarmente rejeitado, não tendo sequer sido admitido à discussão. Secamente, Borges

27. Explicando que “é impossível que um escravo que ainda está marcado com o ferrete da servidão, possa ter os mesmos sentimentos que outro qualquer homem livre. Há muita diferença entre um estrangeiro, e um escravo; o escravo não vem dos países livres, como o estrangeiro que se naturaliza [...] Custa-me por isso a crer que ele tenha a mesma nobreza de sentimentos que tem outro qualquer cidadão português”(DCC 17/abril/22, VII, 839).

Carneiro dirá:

*Eu sou de parecer que esta indicação não deve admitir-se à discussão. Trata-se do exercício de um direito político, e deles são as mulheres incapazes. Elas não têm voz nas sociedades públicas: mulier in ecclesia taceat, diz o Apóstolo.*

(DCC 22/abril/22, VII, 907)

Não se podia ser mais claro!

De um lado, a defesa do sufrágio universal trazia inscrita a matriz mais genuinamente democrática e igualitária da revolução liberal, remetendo as decisões para o conjunto dos cidadãos e obviando à possibilidade do suborno pela generalização do voto. Do outro lado, a posição daqueles que temiam pela influência local prevalecente da aristocracia e do clero que, em eleições universais, podiam condicionar fortemente o voto do povo em benefício dos seus interesses e da manutenção de antigos privilégios, defendendo a consequente limitação do direito de voto. Ou então, a sua restrição a um colégio eleitoral de homens capacitados para esse efeito; esta elite, supostamente íntegra e firme nas suas convicções, seria uma garantia da validade das eleições e das escolhas feitas, para além de contribuir sobremaneira para a estabilidade e manutenção da ordem burguesa-liberal. Nesta fase, havia a consciência clara de que não se podiam correr riscos desnecessários. Qualquer decisão que se tomasse acarretava um conjunto de consequências que tinham de se ponderar maduramente.

A defesa do sufrágio universal, conforme consta do artigo 32º da Constituição – com as limitações que referimos e que ficaram consagradas nos artigos 33º, 34º e 35º (Constituição 1999, 16-18) – acabou por constituir uma marca característica do primeiro texto constitucional português, indo bem mais longe do que tinha acontecido em Inglaterra, França ou mesmo em Espanha. Ao contrário do que se passou nestes países e, de resto, na generalidade dos liberalismos europeus, o regime censitário ou apenas capacitário não foi, em Portugal, o primeiro a ser considerado; o modelo do cidadão-proprietário não foi o inicialmente escolhido. O sufrágio alargado – com a enorme exceção das mulheres, é certo – e o consequente

reconhecimento da igualdade política dos cidadãos, refletiu uma forte convicção democrática por parte dos parlamentares vintistas. Talvez tenha sido essa a sua maior virtude; certamente foi essa uma das razões do seu fim.

#### 4 Considerações finais

A atribuição de direitos políticos e consequente participação eleitoral – consubstanciando uma inclusão cívica tão alargado quanto possível – estribava-se, por um lado, na necessidade de legitimação do próprio sistema liberal e na consagração dos princípios igualitários da cidadania e, por outro, na prevenção de disrupções violentas da ordem estabelecida. Tinha, no entanto, como óbice, a enorme influência das forças sociais da antiga ordem aristocrática-corporativa e a ameaça, sempre presente, da restauração absolutista. Acrescia ainda o perigo da permanência de esquemas clientelares e de patrocínio, profundamente arraigados na nossa sociedade.

Foi no difícil equilíbrio entre estes fatores que se elaborou a primeira Constituição portuguesa, que coroaria o período inicial do liberalismo no país. Feita de inclusões e de exclusões<sup>28</sup>, a construção da cidadania teve expressão cimeira na efetiva realização de eleições e sobretudo na legislação eleitoral então produzida. Tendo por objetivo primordial a consagração do princípio da representação política, pretendia-se evitar influências perversas nascidas da dependência social ou domesticidade, bem como de incapacidades intelectuais ou destituição de meios de subsistência. A habilitação cidadã e a apologia do individualismo constituíam as novas bases em que se queria assentar a sociedade. Por isso, só podiam exercer direitos políticos aqueles indivíduos que tivessem dado suficientes provas de autonomia pessoal e condição económica (que a distinção entre cidadãos “ativos” e “passivos” consubstancia).

Era esta a limitação assumida dos novos tempos e, simultaneamente, a sua mais profunda

28. E, na sagaz observação de Dominique Schnapper, “le discriminant n’est pas toutefois nécessairement discriminatoire, c’est-à-dire fondé sur une motivation jugée illégitime” (Azimi 2003, 29). Não podemos, em todo o caso, olhar estas exclusões pelos nossos olhos, num tempo de consagração de direitos e de consolidação democrática; houve todo um percurso a ser percorrido e as conquistas alcançadas nessa época corresponderam ao máximo de participação cívica então viável.

contradição: a consagração abstrata e universal do estatuto de cidadão esbarrava nos requisitos considerados necessários para a sua concretização política, nomeadamente no domínio eleitoral. Que estas limitações correspondiam também a uma percepção aguda dos perigos que podiam advir da ordem social anterior, é uma evidência. A proclamação da independência do cidadão, correspondendo embora ao ideal de uma sociedade de proprietários – uma associação de homens livres e iguais entendidos enquanto indivíduos burgueses – visava sobretudo prevenir a influência que os poderosos de antanho poderiam exercer sobre vastas camadas da população, como, de facto, se veio a verificar.

Era enorme a confiança dos liberais vintistas nas virtudes da representação política, das eleições e da afirmação da soberania nacional. Estavam a iniciar uma nova ordem societária que acreditavam mais justa do que aquela que tinha existido. Pensavam, por isso, que os cidadãos não poderiam ter outra atitude que não fosse apoiá-los, concorrendo para a construção desse mundo novo. Compreendiam mal qualquer hesitação ou oposição. Sintomáticas deste estado de espírito, são as palavras do deputado Manuel Gonçalves de Miranda, para quem,

*se nos governos despóticos os povos não lhe importa com as eleições do Governo, é porque nelas não tem parte alguma; mas no Governo representativo pelo contrário todos desejam dar o seu voto e concorrer assim para a formação da lei.*

Concluindo: “uma Nação está perdida quando uma parte dela diz, não me importa”.<sup>29</sup> Uma lição para o futuro.

#### Referências

- [1] Almeida, Pedro Tavares de. 1991. *Eleições e caciquismo no Portugal oitocentista (1868-1890)*. Lisboa: Difel.
- [2] Almeida, Pedro Tavares de. 1998. *Legislação eleitoral portuguesa 1820-1926*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros/INCM.

29. DCC 30/agosto/22, IX, 298. A “*dissolution des repères de la certitude*” a que se referia Claude Lefort para caracterizar a democracia (Lefort 2001, 30).

- [3] Almeida, Pedro Tavares de. 2010. "Eleitores, voto e representantes." In *Respublica – Cidadania e representação política em Portugal*, coordenação de Fernando Catroga and Pedro Tavares de Almeida. Lisboa: Assembleia da República/Biblioteca Nacional de Portugal: 60-89.
- [4] Aurélio, Diogo Pires. 2009. *Representação política - Textos clássicos*. Lisboa: Livros Horizonte.
- [5] Azimi, Vida. 2003. "Souveraineté nationale et conception française de la citoyenneté." In *Citoyenneté, souveraineté, société civile*, direção de Pascale Gonod e Jean-Pierre Dubois: 21-31. Paris: Dalloz.
- [6] Burdeau, Georges. 1979. *Le libéralisme*. Paris : Seuil.
- [7] Canaveira, Manuel Filipe Cruz. 1988. *Liberais moderados e constitucionalismo moderado (1814-1852)*. Lisboa: INIC.
- [8] Canfora, Luciano. 2007. *A democracia: história de uma ideologia*. Lisboa: Edições 70.
- [9] Catroga, Fernando, e Almeida, Pedro Tavares de. 2010. *Respublica – Cidadania e representação política em Portugal*. Lisboa: Assembleia da República/Biblioteca Nacional de Portugal.
- [10] Coelho, Maria Helena da Cruz. 2006. "As Cortes e o Parlamento em Portugal. 750 anos das Cortes de Leiria de 1254." In *Atas do Congresso Internacional*, Leiria, 26 a 28 de novembro, 2004. Lisboa: Assembleia da República/Câmara Municipal de Leiria.
- [11] Cortes Constituintes. 1999 [1822]. *Constituição Política da Monarquia Portuguesa*. Lisboa: Manuel Gomes.
- [12] Cortes Constituintes. 1821-1822. *Diário das Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa*. Imprensa Nacional: Vols. III-IX. Lisboa.
- [13] Dubois, Jean-Pierre. 2003. "Citoyenneté, citoyenetés". In *Citoyenneté, souveraineté, société civile*, direção de Pascal Gonod e Jean-Pierre Dubois: 49-67. Paris: Dalloz.
- [14] Fernandez, Hugo M. 2010. "Discursos de poder na transição do Antigo Regime para o Liberalismo. A emergência do paradigma igualitário." Tese de Doutoramento, Universidade de Évora, Portugal.
- [15] Garrigou, Alain. 2002. *Histoire sociale du suffrage universel en France, 1848-2000*. Paris: Seuil.
- [16] Goldmann, Lucien. 1984. *Epistemologia e filosofia política*. Lisboa: Presença.
- [17] Gonod, Pascal, e Jean-Pierre Dubois. 2003. *Citoyenneté, souveraineté, société civile*. Paris: Dalloz.
- [18] Gueniffey, Patrice. 2001. *La Revolución francesa y las elecciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- [19] Hobsbawm, Eric John. 1992. *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Crítica.
- [20] Hugo, Victor. 1986 [1862]. *Os Miseráveis*. Barcelos: Livraria Civilização.
- [21] Jardin, André. 1989. *Historia del liberalismo político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- [22] Lefort, Claude. 2001. *Essais sur le politique, XIX – XX siècles*. Paris: Seuil.
- [23] Macpherson, Crawford B. 1997. *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza.
- [24] Manin, Bernard. 2006. *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion.
- [25] Marshall, T. H., e Bottomore, Tom. 1998. *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- [26] Mónica, Maria Filomena. 1996. "As reformas eleitorais no constitucionalismo monárquico 1852-1910." *Análise Social* 139: 1039-1084.
- [27] Ribeiro, Maria Manuela Tavares. 2006. "O direito de voto nos debates parlamentares de oitocentos (1820-1851)." In *As Cortes e o Parlamento em Portugal. 750 anos das Cortes de Leiria de 1254. Atas do Congresso Internacional*. Lisboa: Assembleia da República/Câmara Municipal de Leiria: 263-281.
- [28] Romanelli, Raffaele. 2010. "Cidadania e representação política na Europa liberal". In *Respublica – Cidadania e representação política em Portugal*, coordenação de Fernando Catroga e Pedro Tavares de Almeida: 290-303. Lisboa: Assembleia da República/Biblioteca Nacional de Portugal.
- [29] Rosanvallon, Pierre. 2002. *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*. Paris : Gallimard.
- [30] Rosanvallon, Pierre. 2002a. *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*. Paris : Gallimard.
- [31] Santos, Fernando Piteira. 1975. *Geografia e Economia da Revolução de 1820*. Lisboa: Europa-América.
- [32] Schnapper, Dominique. 2002. *Qu'est-ce que la citoyenneté?* Paris: Gallimard.
- [33] Serrão, Joel. 1981. *Dicionário de História de Portugal*. Porto: Figueirinhas.
- [34] Tengarrinha, José Manuel. 1981. "Sistemas Eleitorais". In *Dicionário de História de Portugal*, coordenação de Joel Serrão: 290-303. Porto: Figueirinhas.



**Hugo Carvalho de Matos Fernandez** has a degree in History from the Faculty of Letters of the Classical University of Lisbon and a Ph.D. in Sociology from University of Évora, with the thesis "Speeches of Power in the Transition of the Old Regime for Liberalism". He is an integrated researcher of the Center for Research in Political Science (CICP) at the University of Évora.

# The regulation of religious diversity by European states: accommodation of religion or secular hegemony?

## A regulação da diversidade religiosa pelos estados europeus: acomodação do religioso ou hegemonia secular?

Jorge Botelho Moniz, Nova University of Lisbon

**Abstract**—The primary purpose of this paper is to analyze the (political or legal) mechanisms for the regulation of cultural diversity, especially religious diversity, by European states. This research is conducted in light of the development and growth of the global phenomenon of migration and its consequences, especially in Europe. Due to its evolution and the challenges that it often poses to the organization of contemporary societies, states increasingly have the need to regulate the activity of churches and religious communities for the sake of the balance/pacification of religious diversity. This regulation is usually based on secular principles and solutions that nonetheless recognize, accommodate, and promote activities of particular churches or religious communities. However, as in the examples of national legislation or political practices - such as morality policies - there is a certain hegemony of these secular values which have consequences for religion.

**Keywords**—Diversity, Religion, Secularism, Secular, Europe.

**Resumo**—Este artigo tem como objetivo principal analisar os mecanismos (políticos ou legais) de regulação da diversidade cultural, nomeadamente a religiosa, pelos Estados democráticos de direito europeus. A nossa investigação é feita à luz do desenvolvimento e crescimento dos fenómenos migratórios globais e das suas consequências, em especial, no continente europeu. Por conta da sua evolução e dos desafios que amiúde colocam à organização das sociedades contemporâneas, os Estados sentem cada vez mais a necessidade de regular a atividade das igrejas e comunidades religiosas em favor do equilíbrio/pacificação da diversidade religiosa. Esta regulação é, normalmente, feita a partir de princípios e respostas seculares que, não obstante, reconhecem, acomodam e promovem as atividades de determinadas igrejas ou comunidades religiosas. No entanto, como nos exemplos das legislações nacionais ou das práticas políticas - como as políticas de moralidade, existe uma certa hegemonia desses valores e remédios seculares que tem consequências para a religião.

**Palavras-Chave**—Diversidade, Religião, Secularismo, Secular, Europa.

**Submitted**—28-02-2018. **Accepted**—06-08-2018.



- 
- *Jorge Botelho Moniz, doctoral fellow in Political Science, in the specialty of Theory and Political Analysis, at the Nova University of Lisbon.  
E-mail: Jorgemoniz.fellow@gmail.com*

## 1 Introdução

A diversidade cultural é, segundo os trabalhos de alguns dos principais cientistas sociais, um novo dado adquirido das sociedades modernas. A diversidade, entendida enquanto o grau de heterogeneidade cultural existente numa determinada sociedade ou num mesmo contexto social, é entendida como o “estado normal das coisas” (Ammerman 2010, 19).<sup>1</sup>

Embora não seja um fenómeno propriamente recente (Berger 2014), com a acelerada globalização da segunda metade do século XX a diversidade tornou-se, segundo Taylor (2007, 437), irreconhecível para e incomparável com qualquer época histórica anterior. O mundo contemporâneo tem-se tornado gradualmente mais diverso religiosa e etnicamente, sendo marcado por uma heterogeneidade inédita de cosmovisões que se multiplicam irrefreavelmente (Taylor 2007; Vilaça 2016).

De acordo com alguns cientistas sociais contemporâneos, esta é uma marca indelével da modernização. Para Berger (2014, 53), a modernidade e a diversidade estão inelutavelmente cruzadas, pois a primeira leva “necessariamente” à segunda, libertando todos os processos que a estimulam, nomeadamente a urbanização, as migrações em massa, a alfabetização e o desenvolvimento das tecnologias de comunicação. Todavia, esta crescente heterogeneidade não é passageira. De acordo com Vilaça (2006, 22), ela é a nova

“norma e não uma mera situação transitória”. Estas perspectivas são corroboradas por outros autores. Taylor (2007, 300) considera-a a “super-nova” “galopante” da era moderna, Pickel (2017, 290) diz que é um dos “prognósticos seguros para a Europa” e Vilaça et al. (2014, 2) preveem que o seu crescimento se manterá como resultado dos efeitos da globalização.

Com efeito, os estudos empíricos, estatísticos, sobre tendências demográficas, projeções do crescimento populacional ou dinâmicas migratórias mundiais apontam para profundas mudanças e, conseqüentemente, para uma crescente complexificação das dinâmicas culturais, religiosas ou étnicas regionais. Por exemplo, o Pew Research Center (2015, 2017), nas suas previsões sobre o crescimento populacional e sobre o futuro das religiões mundiais até 2050, mostra o modo como o perfil religioso do mundo está a “mudar rapidamente” (Pew 2015, 5). Isto deve-se, sobretudo, à diferença entre as taxas de fertilidade, ao tamanho das populações juvenis e às conversões religiosas típicas duma era global e plural. Mas também se deve ao número de migrações internacionais. De acordo com o relatório das Nações Unidas sobre a migração internacional de 2017, entre 1990 e 2017 a percentagem de migrantes internacionais aumentou, ao nível global, 69%. Esta é uma tendência crescente, dado que o volume de migrações internacionais cresceu a uma taxa média anual de 1,2% entre 1990 e 2000 e a uma taxa de 2,4% entre 2000 e 2017. As regiões consideradas desenvolvidas receberam 60% do total desta migração durante a totalidade do período. Outra questão relevante aqui é o número de pedidos de asilo que, em 2015, bateu, ao nível europeu, o número recorde de 1,3 milhões de candidaturas (Pew 2017).

Apesar de ser uma característica permanente das sociedades hodiernas, o crescimento da diversidade cultural atual, sobretudo, da religiosa e, principalmente, no continente europeu, não é reconhecível para nem comparável com outro período histórico. Os seus desafios, ou pelo menos a dimensão dos seus desafios, são novos e arrastam os Estados democráticos de direito de uma forma nunca antes vista.

Considerando as proposições do estado da arte e os dados estatísticos das agências especializadas,

DOI: <http://dx.doi.org/10.21814/perspectivas.133>

1. No geral, os autores vêm reivindicando uma separação entre os conceitos de pluralismo e diversidade (Vilaça 2006; Berger 2014). O âmago do seu argumento é que o pluralismo é um conceito normativo, enquanto a diversidade é uma noção descritiva. O primeiro, como denuncia o sufixo *-ismo*, é um sistema de valores, instituições ou processos que aceita a diversidade como um valor positivo; o segundo diz respeito, descritiva, empírica e fatorialmente, ao grau de heterogeneidade cultural duma determinada sociedade ou num mesmo contexto social. Neste contexto, optámos pelo conceito de diversidade. Por um lado, isto deve-se ao facto de considerarmos mais prudente evitar questões normativas, processualistas e filosóficas associadas ao *pluralismo* ou à *pluralização*. Por outro lado, isso também se prende com o facto de a *diversidade* estar, normalmente, associada a perspectivas científicas mais neutras e, por consequência, metodologicamente mais pacíficas, operando apenas ao nível analítico-descritivo.

questionamo-nos sobre o modo como os Estados europeus têm lidado com este fenómeno social. Que estratégias foram e têm sido desenvolvidas por eles para regulá-lo? A regulação estatal, a existir, é uma ferramenta de controlo ou acomodação<sup>2</sup> da diversidade religiosa? Existe algum risco de algumas destas ferramentas se hegemonzar e, se sim, quais as suas consequências políticas, legais, sociais e religiosas? Estas são algumas das perguntas que animam o nosso estudo e às quais, doravante, procuraremos dar resposta. Para tal, seguiremos uma metodologia analítico-descritiva – numa primeira fase, de cariz diacrónico, e, numa segunda etapa, de cunho mais empírico –, que será acompanhada de inúmeros exemplos legais e práticos. O estudo centrar-se-á, primeiramente, na realidade europeia em geral, e, posteriormente, num conjunto de países europeus, criteriosamente selecionados. Esta transição para uma lente de análise mais micro permitir-nos-á, derradeiramente, observar e interpretar as práticas realmente existentes nos Estados no que respeita à gestão da diversidade religiosa nos seus países.

## 2 Os Estados europeus e a diversidade cultural: uma perspetiva histórica

A diversidade tornou-se, citando Triandafyllidou, Modood e Meer (2012, 2), num “facto incontornável” e numa “característica incontornável” das sociedades humanas. Enquanto no passado a diferença era tida como anormal, sendo sinónima de desrespeito e, no limite, de destruição, atualmente tornou-se num valor ou direito a ser afirmado.

2. Pelo facto de ser um conceito central no nosso estudo, importa explicitar o que queremos dizer exatamente por acomodação. Embora diferente da sua versão original – introduzida entre os séculos XVI e XVII pelo jesuíta italiano Alessandro Valignano, enquanto visitador das missões da Companhia de Jesus no Oriente – a ideia de acomodação que aqui empregamos vai beber muito à sua origem.

No passado, ela era usada para descrever a tomada dos costumes orientais, através da valorização dos seus elementos culturais e da criação de um sistema de *adaptação* ao universo do *outro*. Na mesma medida, o conceito contemporâneo de acomodação descreve a forma como alguns governos (seculares) são espaços de *adaptação* ao *outro* (religioso), nomeadamente através do estabelecimento de arranjos institucionais com as igrejas e comunidades religiosas. Ou seja, o termo acomodação (nesta vertente positiva) pretende caracterizar a atividade consociativa dos Estados para integrar as religiões, valorizando alguns dos seus elementos distintivos (como o universalismo, os direitos humanos ou a solidariedade).

Esta é, segundo Harzig e Juteau (2003), a *nova narrativa mestre* da esfera sociopolítica, mas também das ciências sociais.

Para alguns autores (Bruce 2002; Gregory 2012), a origem desta narrativa surge, em particular, com a Reforma protestante e as Guerras de Religião dos séculos XVI e XVII. Com a primeira, o indivíduo (racional) é colocado no centro da sociedade, investindo-se na responsabilidade pessoal de interpretar o papel dos seres humanos na esfera temporal. Isto reflete, de acordo com Bruce (2002), a reafirmação do que estava implícito desde os inícios do cristianismo: todas as pessoas são iguais aos olhos de Deus. Após a Reforma, a ideia de igualdade divina evoluiu para uma equidade entre humanos, desdobrou-se numa igualdade diante da lei e culminou numa equidade de direitos individuais, protegendo assim as diferenças existentes entre os indivíduos (Bruce 2002). Com as segundas desenvolve-se a codificação dum sistema legal de burocracias neutras, fortalece-se uma ética protestante e um espírito capitalista, que operam dentro do Estado e fora da alçada religiosa, e garante-se um mínimo de liberdade religiosa. Recorde-se, neste contexto, o Édito de Turda de 1568.

A ideia de regulação da diversidade religiosa é reforçada com o tratado e a paz de Vestefália (1648) e com a conseqüente emancipação dos Estados-nação face ao escrutínio religioso. A partir daí o discurso político adota a ideia de tolerância ou neutralidade relativamente à religião. Da necessidade do Estado regular e mediar o conflito teológico e assegurar a contenção das ameaças à ordem política legítima, emerge uma suspensão, por meio do direito público, das questões irresolúveis relativas à verdade religiosa, concedendo-se, para tal, reconhecimento jurídico e equidade às diferentes confissões. Apenas com a ideia do *cuius regio, eius religio* – que assevera literalmente “de quem [é] a região, dele [se siga] a religião” – , ou seja, com a afirmação da religião (pública) professada pelo soberano, os princípios da diversidade e não-interferência se tornam dominantes. A necessidade de controlar as paixões religiosas e de gerir a diversidade, sobretudo, religiosa, levou ao estabelecimento dum quadro, organizado em torno de linhas seculares, que via o Estado como

soberano e a religião como matéria privada.<sup>3</sup>

Vestefália trouxe um discurso que levou a uma “ideia mal formada” (Calhoun 2011, 80) de como a religião devia ser ou não imaginada na vida pública. Segundo Fernandes (2018), a partir daqui lançam-se as bases dum projeto secular moderno que, fundado no *mito* da violência religiosa, esvaziaram a esfera da crença religiosa ou neutralizaram o seu campo de ação. Este mito, segundo o autor, “prevaleceu na história”, originando uma secularização política que conduziu “nuns casos à demonização, noutros a uma desconfiança estrutural do protagonismo da esfera religiosa” (Fernandes 2018, 181). O acesso ao espaço público pela religião devia, portanto, ser fortemente limitado e controlado e, em certos casos (mais próximos do que se designaria, posteriormente, de laicismo), a sua influência devia ser combatida.

No século XVIII, com o advento do Iluminismo e das revoltas democráticas estas ideias são aprofundadas. Surge a conceção de que o Estado democrático liberal deve ser funcionalmente secular ou, no mínimo, neutro relativamente às expressões religiosas no espaço público. O “imaginário social” passa a ser, segundo Graham (2013, 39-40), “secular”. Desenvolve-se uma cosmovisão dominada pelo racional, empírico e mundano, por oposição ao sobrenatural, e pela emancipação de esferas autónomas de ação humana. Esta rutura epistémica entre razão secular e pensamento religioso é, segundo, Taylor (2007, 49) a resposta direta dos Estados à diversidade geral das sociedades ocidentais, sendo, ainda hoje, um dos valores constitutivos das democracias liberais.

Com efeito, a Reforma e as guerras religiosas, Vestefália e, sobretudo, o Iluminismo são os eventos históricos que, por norma, os autores citam para apoiar, implicitamente, o advento da *nova narrativa mestre* da diversidade a partir dos finais do século XX. Além destes acontecimentos históricos, eles focam as suas análises no período pós-II Grande Guerra, considerando-o o momento determinante para se começar a falar de diversidade nas sociedades ocidentais (Casanova

2007; Vilaça et al. 2014; Fox 2015). Este aparente anacronismo histórico, não raras vezes, omite, por vezes explicitamente (Taylor 2007; Fox 2015), os finais do século XVIII e o século XIX e alguns dos seus principais acontecimentos e implicações relativamente à diversidade cultural. Por exemplo, as revoluções liberais e o advento da declaração da independência norte-americana (1776) – “todos os homens são criados iguais (...) e foram investidos de certos direitos inalienáveis”; da primeira emenda à Constituição dos EUA (1791) – “o Congresso não legislará no sentido de estabelecer qualquer religião, ou proibindo o seu livre exercício (...)” –; e da declaração francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) – “Os homens nascem e morrem livres e iguais em direitos. (...) Ninguém deve ser perseguido pelas suas opiniões, mesmo religiosas (...)”. Estes preceitos legais sobre liberdade de consciência e o seu alcance, protetores e disseminadores da ideia de diversidade seriam aprofundados no século XIX, em particular com as ideias kantianas sobre o *rechtsstaat* e com a industrialização, as descolonizações americanas e o abolicionismo e a conseqüente necessidade de gestão da diversidade (lesta e livre) daí emergente. Esta proteção e disseminação teriam, porém, contornos limitados por conta da expansão dos nacionalismos e do Estado-nação e da sua ideia de pertença a um grupo com uma cultura, língua e história próprias e, frequentemente, consideradas etnocentricamente.

Não obstante a atualidade e preponderância dalguns destes e doutros princípios e práticas no imaginário cultural e político das sociedades ocidentais contemporâneas – nomeadamente a ideia iluminista de que a religião, em face da diversidade, deve ser afastada do espaço público (Casanova 2009) – e o facto de a diversidade não ser propriamente uma novidade no mundo (Harzig e Juteau 2003; Banchoff 2007; Ammermann 2010) – ela precedeu qualquer um destes acontecimentos históricos muito sucinta e humildemente elencados por nós –, é, de facto, com a segunda metade do século XX, e em particular com as duas últimas décadas da centúria, que os autores se sentem confortáveis para falar assertivamente de diversidade.

Existem duas razões principais para assumirem esta posição. A primeira tem a ver com o fenómeno das migrações transnacionais. Para

3. Vestefália, porém, como indica Calhoun (2011), não tornou a Europa menos religiosa. O continente assumiu-se, gradualmente, como um conjunto de Estados confessionais. A religião nunca foi propriamente privatizada, mesmo com o pretexto de gestão da diversidade.

Casanova (2007, 59), desde a década de 1960 que a Europa se tem tornado num dos “principais destinos de migração global” e isso tem sido um dos motores do “crescimento da diversidade”. Outros cientistas sociais acompanham esta posição, afirmando que as “ondas de imigração” (Vilaça et al. 2014, 2) ou a “migração global” (Graham 2013, xiv 49) para sociedades tradicionalmente de emigração e não de imigração, como muitas na Europa, fomentaram a diversidade e aumentaram a percepção do valor inerente às diferenças linguísticas, étnicas ou religiosas junto dos indivíduos em geral, mas dos governos nacionais em particular.

A segunda razão é concernente ao fenómeno da globalização. Com efeito, nas décadas de 1980 e 1990 (com a queda do muro de Berlim, o fim da Guerra Fria ou os novos meios, digitais, de comunicação de massa) há o sentimento de que uma nova era havia começado. Ao analisar este novo fenómeno, os cientistas sociais concluíram que as sociedades seriam marcadas por um crescimento da diversidade e não pela uniformidade (Berger e Huntington 2002) e que a primeira se manteria como resultado dos efeitos da nova cultura global emergente (Vilaça et al. 2014).

O novo interesse público na religião deriva, precisamente, da interligação entre o crescimento global das migrações transnacionais (sentimento de que a diversidade cultural seria maior) e os processos gerais da globalização (sentimento de que o seu crescimento perduraria). O século XXI apenas adensaria estas proposições, dado que face à realidade da globalização da economia e dos *mass media*, dos hibridismos culturais e do crescimento geral da heterogeneidade das sociedades contemporâneas os autores passam a considerar que esta diversidade é diferente das anteriores, baseando-se mais em interrelações e menos na autonomia (Berger e Huntington 2002), falando agora de *super* (Vertovec 2007) e *híper* diversidade (Gregory 2012). A diversidade torna-se, assim, definitivamente numa *questão* por conta da atenção política, social ou científica que é dada a um conjunto de fatores: a pressão demográfica das migrações internacionais, a disseminação dos princípios democráticos e das convenções internacionais sobre diversidade cultural, o próprio ativismo judicial do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem a favor da diversidade religiosa

e o facto de as minorias, que consubstanciam a diversidade das sociedades, se terem começado a unir para reivindicar certos direitos.

Este é, portanto, um dos desafios mais prementes que, sobretudo, a Europa enfrenta atualmente, como reconhecem vários autores (Banchoff 2007; Casanova 2009; Bhargava 2011; Triandafyllidou e Modood 2017). A ideia de como responder, política ou socialmente, à diversidade e o modo como isto pode afetar ou ser afetado pela religião é colocada hoje, segundo Triandafyllidou e Modood (2017, 2) com “urgência renovada”. Com efeito, esta nova situação trouxe a ideia de que, tal como as teorias clássicas da secularização advogam, relativamente aos processos da modernidade, o crescimento e continuidade da diversidade cultural não podem decorrer sem efeitos (negativos ou positivos) para a religião. No entanto, diferentemente dos teóricos clássicos da secularização, os cientistas sociais que falam da diversidade não assumem categoricamente qualquer posição. Por reconhecerem dicotomias no binómio diversidade-religião e os revezes que esta relação pode ter, a sua posição atual parece algo paradoxal. Por um lado, acreditam que a globalização da diversidade cultural tende a favorecer estruturalmente a privatização da religião, mas, por outro lado, pode também contribuir para a sua desprivatização e influência renovada (Vilaça et al. 2014). Como brilhantemente resume Graham (2017, 15):

*[Vivemos num] cenário cultural contemporâneo caracterizado por correntes de pluralismo e diversificação religiosa contraditórias e nunca vistas, acompanhadas de declínio institucional e forte resistência a expressões religiosas em público. O mundo testemunha a colisão entre a força irresistível da revitalização religiosa e o objeto inamovível da razão Iluminista. Qual será o resultado?.*

Para já, o que podemos adiantar relativamente à interpelação de Graham é que as *fronteiras turbulentas da modernidade*, como nos diz Taylor (2007, 711-27), tenderão a desafiar as tradições religiosas. Em particular, por conta do carácter secular dos Estados europeus e do modo como isso

marca a sua forma de lidar com a diversidade. O problema subjacente, como já demos a entender, é o facto de a conceção europeia dominante relativamente à religião – a ideia de privatização – colidir com a desprivatização do religioso e com tradições religiosas menos adeptas da distinção público-privado. Como alguns autores indicam (Casanova 2007; Cohen e Laborde 2016), as sociedades e os Estados europeus foram desenhados, ao estilo do *cuius regio, eius religio*, enquanto sistemas de uma *religião-sociedade*, não tendo sido capazes de adotar um modelo sensível à profunda diversidade social. De acordo com Bhargava (2016, 177) esta é uma das suas “maiores falhas”, pois o reconhecimento e resposta à diversidade é “o principal desafio das sociedades europeias”. Analisemos melhor, na próxima secção, o modo com os Estados têm respondido à diversidade. Para isso, focaremos mais o nosso exame nas práticas legais e políticas dos países selecionados.

### 3 Hegemonias seculares? Da diversidade à acomodação e ao controlo do religioso

A diversidade, nomeadamente a religiosa, como já sublinhámos, tem nos últimos anos desafiado o Estado secular e a conceção de secularidade que lhe subjaz. Neste sentido, Bhargava (2011) diz que nas últimas décadas quase todos os Estados seculares têm sofrido forte pressão. Banchoff (2007) vai mais longe, asseverando que, em particular na Europa, um continente relativamente menos habituado à diversidade e imigração, se comparado com o americano, a diversidade põe em risco a coesão social e as próprias democracias.

Além da diversidade, *per se*, a sua presença e visibilidade na esfera pública tornaram-se características incontornáveis das sociedades ocidentais. Isto vem sucedendo, essencialmente, desde as décadas de 1980 e 1990 com a *desprivatização* da religião ou com o *ressurgimento* das *religiões públicas* que se envolvem em assuntos sociais, que criticam o poder secular e que têm capacidade de mobilização coletiva (Casanova 1994). A ideia de que a religião se tornou, gradualmente, num elemento saliente no debate público é muito clara na discussão científica contemporânea. Os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001 trouxeram

uma consciência renovada sobre o lugar da religião no espaço público. Contudo, esta nova compreensão passou a enfatizar também os problemas inerentes à nova publicidade do religioso,<sup>4</sup> amiúde associada ao *mito* da violência. Em face desta crescente diversidade e visibilidade que escapam às premissas e ao consenso do Estado secular, a persistência da religião tornou-se na “tempestade perfeita” (Graham 2017, 41) ou no “desafio central” (Vilaça 2014, 89) das sociedades europeias seculares.

Concordamos com Stepan e Taylor (2014) quando dizem que, neste contexto, uma das principais preocupações atuais é entender de que modo os Estados devem lidar e interagir com expressões religiosas fluídas, fragmentadas e que reivindicam espaço público. Todavia, a nossa preocupação neste artigo não será tanto refletir sobre a forma como devem agir, mas analisar o modo como os Estados europeus, no geral, e os nossos países selecionados, em particular, têm-no feito.

Grosso modo, na Europa, encontramos duas situações. Por um lado, há discussões sobre a vitalidade e visibilidade das religiões, sobretudo, por conta das migrações internacionais e da diversidade daí emergente; por outro lado, devido a uma certa *inclinação iluminista*, os Estados europeus continuam a lidar com a desprivatização da religião numa forma cética e resistente (Graham 2013, 2017; Cohen e Laborde 2016). Enquanto historicamente, como nos relata Bruce (1996, 2002), os Estados tentaram forçar a conformidade cultural, exterminando, expulsando, convertendo ou isolando os *heterodoxos*, atualmente isso é impensável por causa das ideias de liberdade e igualdade, entre outras, que enformam as democracias. Com efeito, com o crescimento da diversidade e com as experiências negativas dessas práticas contra os *hereges*, (Bruce 1996; Fox 2015) os Estados tornaram-se gradualmente menos hostis relativamente às religiões e mais adeptos da ideia de acomodação. A diversidade obriga o Estado a estabelecer várias ligações com vários atores sociais, incluindo os religiosos, conferindo-lhes personalidade jurídica. Este ato constituinte compele o

4. Alguns estudos, como o de Hjelm (2015), mostram um crescimento do interesse público, mediático em assuntos religiosos. Todavia, frequentemente, os tópicos religiosos estão relacionados com a violência política.

Estado à cooperação com as instituições religiosas por ele reconhecidas.

Na Europa existem diferentes modelos de relação ou cooperação com o religioso. No entanto, o sistema de separação com cooperação é o mais comum. Não obstante a miríade de designações para este modelo – secularismo moderado (Moodood 2015), pluralismo institucional (Kymlicka 2009); neocorporativismo (Bader 2009) ou pluralismo não constitucional (Bader 2017), sistemas híbridos de cooperação (Doe 2011) ou acomodação positiva (Stepan 2011) – é latente uma preocupação geral essencial em gerir a diversidade. Para tal os Estados centram-se em três aspetos essenciais: *i*) as *twin tolerations* ou autonomia mútua (Stepan 2000) – o que é o contrário de exclusão mútua – ou seja, o mínimo de tolerância que o religioso precisa receber do e dar ao *político* (por exemplo: direito de culto ou liberdade das religiões proporem os seus valores publicamente) de modo a que os valores democráticos não sejam violados, *ii*) a compreensão da religião como um bem público e não meramente privado e, por consequência, a legitimidade do Estado em se envolver positivamente com os elementos da religião organizada – e não apenas protegê-los de eventuais violações –, e *iii*) a cooperação seletiva ou *principled distance* (Bhargava 2011), onde os Estados, por meio de acordos formais, reconhecem organismos específicos, frequentemente maiorias religiosas tradicionais e há muito estabelecidas, como representantes corporativos das diferentes religiões, conferindo-lhes apoios e direitos específicos para a concretização de tarefas comuns às do Estado.

Estes diferentes modelos ideais, apesar de úteis para enquadrarmos os tipos de relação/regulação existentes no continente europeu, não passam de abstrações conceptuais que dizem pouco sobre a realidade vivida em cada país. Acreditamos que a utilização de uma lente de investigação mais fina, micro, relativamente às práticas políticas e jurídicas atualmente existentes nos diferentes países europeus, é uma boa forma de se superarem eventuais ambiguidades epistemológicas típicas de conceptualização mais generalistas e abstratas.

Desde há uns anos que vimos estudando o fenómeno religioso num grupo de países europeus. Temos investigado os fenómenos da secularização

e do secularismo (Moniz 2016, 2017) na Áustria, Eslováquia, Espanha, Itália, Polónia e Portugal. Tal como exige o rigor científico, a seleção deste grupo de países respeita critérios amplos e objetivos. O primeiro prende-se com o facto de todos os países terem separação Estado-religiões. Ou seja, um secularismo positivo ou passivo, no qual o Estado promove e permite a atividade e visibilidade das religiões no espaço público. O segundo concerne à sua tipologia de relacionamento Estado-religiões. Os casos de estudo estão perto do conceito de *principled distance*, na medida em que é permitido, legalmente, ao Estado um tratamento diferenciado das várias igrejas e comunidades religiosas. Esta tipologia é baseada na separação com lei especial, hierarquização de igrejas e liberdade religiosa. Em terceiro lugar, a nossa escolha foi baseada na sua condição sociorreligiosa. Seleccionámos apenas países de maioria católica apostólica romana, mas onde se têm verificado fenómenos de mutação religiosa. Em particular, com o crescimento de minorias religiosas e não religiosas e a fusão dos dois – o fenómeno dos *crentes sem religião*. Por fim, os países seleccionados são todos europeus, fazendo parte da região que mais mudanças tem vivido ao nível dos fluxos migratórios. O continente europeu é e, segundo os autores citados previamente, espera-se que continue a ser, um local de crescente diversidade cultural, por conta dos fenómenos de (i)migração global. É, portanto, uma região privilegiada para se analisar a força do impacto destes fenómenos e a sua consequente regulação pelos Estados.

Assim sendo, a autonomia mútua, é um princípio que vem plasmado ao nível constitucional em todos estes países, tendo também eco ao nível sub-constitucional, como é o caso da Lei da Liberdade Religiosa (LLR) portuguesa. Os princípios da religião como um bem público e da cooperação seletiva são preconizados, sobretudo, ao nível sub-constitucional, não apenas através de leis sobre liberdade religiosa, mas também por meio de acordos estabelecidos entre os Estados e as comunidades religiosas, mediante o nível de reconhecimento do primeiro relativamente às últimas (por exemplo: tratados concordatários, acordos especiais ou acordos não especiais).

Este modelo de secularismo é marcado por uma intensa negociação e por indispensáveis par-

tilhas e (re)definições de espaço público ou simbólico com o *religioso*. Por um lado, isto demonstra um compromisso do *político* com a proteção da diversidade e, por outro lado, o reconhecimento do Estado quanto à natureza e missão das comunidades religiosas também no espaço público. Um exemplo claro disso, como já mostrámos em extensão noutra lugar (Moniz 2017), são os mecanismos de apoio financeiro<sup>5</sup> direto a atividades das igrejas e comunidades religiosas como as capelanias, escolas ou instituições de solidariedade e indireto por meio de benefícios fiscais de ordem vária, previstos ao nível sub-constitucional e extensíveis às minorias reconhecidas nos países.

A ideia de diversidade é, portanto, central para o desenvolvimento do Estado secular moderno (Bruce 2002) e para a sua doutrina do secularismo. Para muitos autores, o modelo de secularismo europeu tornou-se numa “ideologia útil” (Fox 2015, 238), numa característica “essencial” (Taylor 2009, xxi) ou ainda na “melhor hipótese” (Bhargava 2011, 94) para se lidar com a diversidade e com os seus desafios.<sup>6</sup>

Como assinala Woodhead (2012), o ressurgimento e a diversidade da religião levaram os Estados a reforçar as relações com as igrejas e comunidades religiosas. Com o aumento da visibilidade pública desta diversidade os Estados “entraram em pânico” (Woodhead 2012, 24) e começaram a regulá-las mais ampla e profundamente. Essa tem sido uma tendência assinalada por diferentes autores (Doe 2011; Modood 2015; Stolz e Tanner 2017), nomeadamente após os trabalhos de Jonathan Fox sobre o crescimento do envolvimento dos governos na religião. Em Portugal, a título exemplificativo, apenas entre 2010 e 2013, houve um aumento de 11% dos cultos registados; na Eslováquia, entre 2002 e 2010, o número de organizações religiosas registadas e

5. Muitos dos exemplos que, doravante, daremos terão como tópico os mecanismos de financiamento da religião. Esta não escolha não é casual. Segundo Doe (2011) ou Fox (2015), o tipo mais comum e mais relevante de apoio à religião atualmente existente é o financiamento das igrejas e comunidades religiosas. A sua tangibilidade, associada à maior exposição e controlo estatal que as instituições religiosas sofrem, tornam-na num lugar de destaque para se analisarem os contornos do secularismo europeu.

6. característica “essencial” (Taylor 2009, xxi) ou ainda na “melhor hipótese” (Bhargava 2011, 94) para se lidar com a diversidade e com os seus desafios

com direito a receber os 2% da consignação fiscal, respeitante ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares aumentou 30% (Moniz 2017). Este envolvimento é complexo, em particular pela dicotomia regulação-controlo. O Estado confere autonomia às igrejas e comunidades religiosas, mas esta independência está, paradoxalmente, dependente do *político* e da sua noção de autonomia institucional e da abrangência da aplicação desse princípio. O apoio ao *religioso*, por exemplo, por meio das contrapartidas financeiras já citadas, inclui elementos de controlo como a determinação de critérios para obtenção e aquisição de personalidade jurídica, a exigência de registo público e de prestação de contas ao Estado. Na opinião de Fox (2015, 65), exemplos como este mostram como o apoio às igrejas e comunidades religiosas está “inexoravelmente ligado” ao seu controlo por parte do Estado. Daí que o político possa determinar, juridicamente, a medida na qual o religioso é autónomo (Doe 2011), tratar diferenciadamente determinadas igrejas e comunidades religiosas em detrimento de outras (Fox 2015) e promover um tipo de religiosidade, normalmente com corpos representativos centralizados, que considere adequado (Woodhead 2012).<sup>7</sup>

A diversidade e a conseqüente necessidade de proteção da liberdade e da igualdade de crenças e a indispensabilidade de encontrar consensos neste campo têm sido usadas como argumentos para os Estados proporem valores e instituições de natureza secular. O compromisso do Estado em acomodar a diversidade, normalmente, beneficia os desígnios seculares, como vários autores citam (Schuck 2003; Casanova 2009; Bruce 2018). Inevitavelmente, o Estado secular promove determinadas identidades culturais, decidindo que tipo de normas – fomentadoras dos seus objetivos culturais e demográficos e que não ameacem a identidade nacional – regularão a diversidade. Com isso, segundo Casanova (2009, 226-227), os governos aproveitam a diversidade para promover alguns objetivos políticos, levando as pessoas a seguir motivos (seculares) comuns. Os autores destacam algumas “ortodoxias” seculares (Schuck 2003, 274), em particular os princípios democrá-

7. Veja-se, por exemplo, o n.º 1 do artigo 4.º da lei 308/1991, na Eslováquia ou o artigo 33.º da LLR portuguesa.

ticos da liberdade, igualdade, justiça social, direitos humanos, desenvolvimento socioeconómico ou solidariedade (Casanova 2009; Cohen e Laborde 2016; Wolhrab-Sahr e Burchardt 2017). A redação do artigo 5.º da LLR portuguesa, sobre o princípio da cooperação, ou o preâmbulo e artigo 1.º da concordata de 2004 são bons exemplos disso. Aí o Estado diz cooperar com as igrejas e comunidades religiosas, com vista especialmente à promoção dos direitos humanos, da dignidade humana, liberdade, justiça ou solidariedade. O artigo 1.º da concordata italiana de 1984, que cita explicitamente a colaboração entre as partes com vista à promoção do bem do país, ou ainda o n.º 3 do artigo 25.º da Constituição polaca ou o preâmbulo da sua concordata, são outros exemplos paradigmáticos. Apesar de os Estados aceitarem a diversidade, não aceitam uma diversidade de valores (cívicos). Existe algo semelhante a uma “cultura política prescrita”, na opinião de Triandafyllidou, Modood, e Meer (2012, 3), que obriga as igrejas e comunidades religiosas a uma forma de participação pública determinada pelo Estado secular. A prescrição desta cultura torna-a dominante (Chaplin 2008; Triandafyllidou, Modood, e Meer 2012; Driessen 2014; Modood 2015), porquanto passa a haver mais consenso e autoridade em torno de princípios e soluções seculares (Bruce 2018). Afirma-se a força deste *poder ideológico* e, não raras vezes, simbólico na promoção de mensagens culturais ou políticas específicas ou na inculcação de princípios particulares e na sua naturalização ou interiorização. O *político* passa, não só, a determinar o conjunto de regras em torno das quais a sociedade se passa a organizar, mas também a enquadrá-lo, estabelecendo os próprios princípios e práticas através das quais as relações societais se compreendem e experienciam. Este poder é um produto de batalhas históricas e ideológicas que são eloquentemente descritas por Smith (2003), quando nos fala da *revolução secular*, ou por Driessen (2010), a propósito do estabelecimento e supremacia da autoridade política, racional e secular. Mas é também uma consequência da progressiva competição entre o religioso e o secular pela produção de bens ou normas (imanescentes) que condicionam e conduzem a vida dos indivíduos (Fox 2015; Stolz e Tanner 2017).

Esta ideia geral pode ser entendida à luz do conceito de *hegemonias seculares*<sup>8</sup> de Wolhrab-Sahr e Burchardt (2012, 2017). Os autores, ao escreverem sobre as *secularidades múltiplas*, descrevem as formas de distinção e institucionalização das diferenciações entre o religioso e outras esferas sociais (consideradas não religiosas) e que privilegiam as soluções do Estado moderno e as ideias (seculares) que o fundam.

Muito sucintamente, para Wolhrab-Sahr e Burchardt, os Estados e as sociedades modernas têm uma série de problemas societais específicos que são entendidos como os seus problemas de referência. Existem, essencialmente, quatro problemas de referência: a liberdade individual, relativamente aos grupos sociais dominantes (religiosos ou não religiosos); a diversidade religiosa e o subsequente conflito social (hipotético ou real); a inclusão e o desenvolvimento social ou nacional; e o desenvolvimento livre das esferas institucionais. Não obstante as respostas sociais dominantes da religião e da secularidade sejam alvo de tensão e de negociação permanente, a todos os problemas de referência, incluindo o da diversidade religiosa, é oferecida normalmente uma solução baseada em ideias-guiadoras seculares. Por exemplo, para o primeiro, a solução passa pela defesa da liberdade e da individualidade; para o segundo, pela tolerância, respeito ou não-interferência; para o terceiro, pelo progresso ou iluminismo; e pelo quarto, pela racionalidade ou eficiência.

As ideias de liberdade e individualidade, referentes ao primeiro problema de referência, são evidentes, por exemplo, genericamente, na LLR portuguesa e espanhola, na não imposição de uma igreja nacional ou dum ensino religioso público ou no princípio da separação presente na Constituição de todos os países selecionados.

Mais extensamente, o segundo problema de

8. A ideia de *hegemonia* não deve ser interpretada como o domínio absoluto e derradeiro duma maioria sobre uma minoria. Pelo contrário, o conceito deve ser entendido como a luta duma minoria que procura supremacia, poder ou autoridade sobre uma determinada esfera social ou sobre todas, sendo por isso um processo contínuo e sempre incompleto. A própria ideia de secularização, nomeadamente a partir da década de 1960, e a sua hegemonização foi uma batalha cultural duma minoria (secular) (Smith 2003). O mesmo sucedeu com a defesa do positivismo e a revolução pela ciência, com o comunismo e a libertação do operariado ou com a laicidade e a emancipação pela escola laica.

referência e as suas ideias guiadoras da tolerância, respeito ou não-interferência vêm plasmados, por exemplo, na Eslováquia, na alínea e) do artigo 12.º da lei 308/1991, alterada pela lei 201/2007, nos artigos 7.º e 6.º da LLR portuguesa e espanhola, respetivamente, ou no artigo 25.º da Constituição polaca. Assim sendo, as ideias de secularidade em favor do equilíbrio ou acomodação da diversidade são manifestas, a título exemplificativo, no auxílio financeiro direto a atividades das igrejas e comunidades religiosas registadas nos países (por exemplo: capelanias, escolas ou instituições de solidariedade) e indireto, por meio de benefícios fiscais de ordem vária (Moniz, 2017). Estes auxílios financeiros encontram-se, habitualmente, previstos ao nível sub-constitucional, como no n.º 2 do artigo 10.º do estatuto da liberdade de consciência e religião polaco, de 1989; nos artigos 13.º; 24.º; 25.º; 31.º ou 32.º da LLR portuguesa; no acordo concordatário espanhol sobre assuntos económicos, de 1979, e o n.º 2 do artigo 7.º da sua LLR; nos artigos 13.º, 16.º e 17.º da concordata eslovaca; na convenção financeira de Latrão, modificada pela lei 121/1985, em Itália; e no Church Funding Act austríaco. Isto também é visível através dos tempos de emissão religiosa concedidos às diferentes religiões, mediante a sua representatividade, na televisão ou rádio pública. Em Portugal, isso vem plasmado no n.º 1 do artigo 25.º da LLR, e o mesmo sucede em Espanha ou Itália. Também podemos aqui citar o estabelecimento de comissões interconfessionais e independentes (apesar de terem uma estreita ligação política – à Assembleia da República – e de serem composta por membros do governo), como a da Liberdade Religiosa em Portugal, que visa dirimir conflitos da convivência religiosa, sobretudo aquela vivida pluralmente, e salvaguardar a liberdade de todas as religiões.

A tudo isto subjazem as ideias guiadoras dos outros dois problemas de referência que Wohlrab-Sahr e Burchardt associam mais frequentemente aos sistemas sociais e não ao mundo da vida, como é o caso dos dois primeiros já citados. Por exemplo, a ideia iluminista de progresso que é visível no artigo 5.º da LLR portuguesa, no preâmbulo da concordata polaca ou o artigo 1.º da lei 121/1985 em Itália, mas sobretudo as ideias da autonomia, eficiência e racionalidade. Destas

três últimas, a primeira já foi suficientemente explicitada, quando falámos da separação Estado-religiões existente em todos os países. No entanto, as duas últimas ideias ficam melhor enquadradas se entendidas à luz dos desenvolvimentos vestefalianos, onde o princípio do fortalecimento do poder político centralizado e a consequente expropriação dos bens eclesiásticos – primeiramente em áreas como a educação, a economia ou a administração interna e muito posteriormente no campo da saúde e assistência ou na tutela do registo civil – passaram a estar associados às ideias de racionalidade e maior eficiência do *político* na gestão da coisa pública. Em todos os países analisados isto é patente precisamente devido a todos os processos de espoliação e de nacionalização dos bens eclesiásticos ao longo do século XIX e da primeira metade do século XX; da perda de independência financeira do clero e do subsequente advento de sistemas de compensação e indemnização às igrejas e comunidades religiosas criados e controlados pelos Estados (Moniz 2017, 153-154).

A hegemonia e institucionalização destas ideias guiadoras e a sua aplicação aos problemas de referência, seguindo a terminologia de Wohlrab-Sahr e Burchardt (2017), levaram à emergência de *culturas de secularidade* que são codificadas no direito, construídas dialeticamente no espaço público e compreendidas nos hábitos culturais das pessoas. Isto transformou-as num grupo de pressupostos dominantes que molda as perceções, práticas e sensibilidades dos indivíduos no concernente à religião. Esta “hegemonia” (Triandafyllidou, Modood, e Meer 2012, 8) ou “proeminência” (Calhoun 2011, 77-78) das culturas de secularidade fica clara nos direitos nacionais, como fomos vendo ao longo da nossa dissertação, mas também, como vários autores apontam (Chaplin 2008; Fokas 2018; Boulden e Kymlicka 2015), na posição secular gradualmente mais assertiva da jurisprudência emanada pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Deste modo, os pressupostos e as práticas promovidas pelo *político* tornam-se autoevidentes, surgindo como a característica natural das sociedades. Chaplin (2008) diz que isto é o resultado duma cultura excessivamente secular que coloca as pessoas e os princípios religiosos numa posição difícil, *nadando*

*contra a corrente*, quando se tentam afirmar no espaço público.

Estas hegemonias seculares não são, porém, sinónimas dum total afastamento da religião da esfera sociopolítica. Para Fernandes (2018), mesmo dentro destas culturas de secularidade, a religião continua a ser “certamente importante”, o Estado permite-lhe inspirar ou influenciar certas propostas de significado sociopolítico, mas com a condição de que as suas fontes inspiradoras (transcendentes) “apareçam amortecidas (...), [comportando-se] como fundos de reserva filantrópica, de preferência com um deus açaimado” (Fernandes 2018, 179-188). Ou seja, a sua contribuição deve ser primeiramente, senão exclusivamente, sociopolítica e só acessoriamente religiosa, sendo no máximo inspirada “algures numa deontologia da profissão da fé extrapolada para a vida comum” (Fernandes 2018, 188). A religião é compelida a perder, em certa medida, aquando da sua intervenção no espaço público, o seu sentido propriamente religioso.

Estas reflexões de cariz mais filosófico têm, no entanto, respaldo empírico na forma como o *secular* trata o *religioso*, nomeadamente, através das *morality policies* – políticas públicas moldadas essencialmente por conflitos valorativos fundamentais e, só depois, por considerações instrumentais sobre o desenho dessas políticas (por exemplo, políticas sobre a eutanásia, aborto ou casamento entre pessoas do mesmo sexo). Embora não nos possamos alongar muito sobre o tópico, este campo de estudos é interessante porque mostra como as hegemonias seculares, na prática, na formulação de políticas públicas (com fundo moral), consideram (ou não) as doutrinas religiosas. Não obstante as comunidades religiosas, sobretudo as católicas europeias, tenham tido um papel relevante e ativo relativamente às *morality policies* (Resende e Hennig 2015), vários estudos apontam para o facto de, desde a II Grande Guerra, haver uma tendência geral de *permissividade* neste campo (Studlar e Burns 2015). Isto sucede mesmo em sociedades maioritariamente católicas, apesar de aí poder haver um maior atraso na implementação destas políticas (Knill, Preidel, e Nebel 2014), porquanto as doutrinas religiosas são apenas relevantes quando a discussão das políticas de moralidade se encontra nas etapas iniciais do

processo político, perdendo significado assim que se entra na sua etapa derradeira, aquando da sua chegada à agenda política. Nos casos austríaco ou português, por exemplo, a influência da Igreja católica ou das comunidades religiosas radicadas no país, respetivamente, foi importante nesta tal etapa inicial de discussão política das *morality policies* para abrandar ou impedir o ritmo das reformas (Knill, Preidel, e Nebel 2014; Resende e Hennig 2015; Vilaça e Oliveira 2015). É o caso do casamento entre pessoas do mesmo sexo na Áustria que será legalizado apenas a partir de 2019 – mas também da Eslováquia ou da Polónia onde ainda não é permitido –, da questão da interrupção voluntária da gravidez em Portugal, rejeitada em referendo (1998), ou do chumbo do Parlamento português relativamente às propostas sobre a legalização da morte medicamente assistida (2018).

No entanto, tal como o estudo longitudinal (1960-2010) de Knill, Preidel e Nebel (2014) prova, na Europa a resistência às reformas políticas típicas das *morality policies* só subsiste enquanto as estruturas de oportunidade cultural e institucional não promovem esforços seculares para politizá-las, logrando consenso suficiente para uma mudança política. Mas também só subsiste enquanto há uma vontade ou inclinação ideológica das lideranças religiosas para influenciar essas decisões políticas. Algo que, segundo Resende e Hennig (2015), não sucedeu em Portugal, explicando-se, assim, a tal *permissividade* quanto à maioria das políticas de moralidade, nomeadamente a procriação medicamente assistida (legalizada em 2006), a interrupção voluntária da gravidez (legalizada em 2007), o casamento entre pessoas do mesmo sexo (legalizado em 2010) ou o direito à autodeterminação de género (legalizada em 2018). O mesmo sucede, ainda que em menor escala, nos outros países selecionados. Por exemplo, a legalização da interrupção voluntária da gravidez, sem restrições, em todos os países analisados (à exceção da Polónia, onde só é permitida para preservar a saúde e a vida da mulher), do casamento entre pessoas do mesmo sexo em Espanha (legalizado em 2005) e na Áustria (a legalizar em 2019) ou da pressão política no concernente à morte medicamente assistida e das suas propostas de lei em Portugal e Espanha (2018) e

da sua legalidade, se praticada de forma passiva, na Áustria e em Espanha.

Estas práticas de normalização secular são fruto de processos de regulação estrita e de unificação contra a diversidade. A diversidade é, direta ou indiretamente, o pretexto para um exercício sociopolítico e jurídico que promove e hegemoniza as culturas de secularidade, algo particularmente visível nas *morality policies*. Em linha com Bramadat e Seljak (2009), Calhoun (2011) ou Bruce (2018), isto tem como consequência uma certa marginalização do religioso, pois, para se lograr algum consenso social e/ou político, desenvolve-se sobretudo um acordo à volta de crenças (ou problemas de referência) e remédios (ou ideias-chave) seculares, recuperando a formulação de Wohlrab-Sahr e Burchardt.

#### 4 Comentário final

Com a pressão que a diversidade exerce nas sociedades modernas, os Estados europeus (por imperativos de defesa da liberdade ou igualdade) têm constrangido os princípios e as práticas religiosas, institucionalizando-os, controlando-os ou, no limite, domesticando-os, de modo a que fiquem o mais confinados possível ao respeito pelos princípios democráticos. Deste modo, as sociedades democráticas passam, no espaço público, a viver sobretudo de referências seculares. Com isto diminuem-se os níveis de *literacia religiosa* e o papel das religiões nas práticas quotidianas dos indivíduos. Daí que, já em meados da década de 2000, John Rawls e Jürgen Habermas identificassem uma necessidade *pós-secular de tradução* dos conteúdos religiosos que permitisse a sua compreensão, aceitação e utilização no espaço público.

Tendemos a concordar com a ideia dum certo défice de *literacia religiosa* nas sociedades europeias em geral. Todavia, pelo facto de os nossos casos de estudo apresentarem sistemas de cooperação seletiva ou *principled distance* e pelo facto de a tal competição religioso-secular envolver tanto a saída como a entrada dos indivíduos do e para o domínio secular, a religião, nomeadamente a maioritária, conserva um papel de relevo mesmo dentro desta cultura ou era (excessivamente?) secular. Como nos diz Hjelm (2015, 8), na sua

reconsideração sobre a nova visibilidade do religioso no espaço público, a religião mantém-se “entrincheirada” em tradições regionais ou nacionais. Contudo, a legitimidade da sua presença pública é baseada nas funções que desempenha – na sua *utilidade pública* – e não necessariamente na proficuidade da sua doutrina.

Considerando que este é um campo de estudo relativamente recente, é ainda precoce adentrar nas eventuais consequências deste secularismo moderado e acomodatório, mas progressivamente intensificado pelos fenómenos de diversidade, no religioso. No entanto, não deixamos de nos interrogar sobre os efeitos do confinamento da diversidade no concernente aos princípios democráticos seculares. Quais os resultados das hegemonias seculares na religião: relativismo, resistência ou indiferença? Qual a consequência da iliteracia religiosa nos comportamentos dos indivíduos? Em que medida o sistema de acomodação positiva dos Estados consegue ou não atenuar algum efeito desta era, tendencialmente, secular? Estas são algumas das questões que deixamos em aberto para outros investigadores sociais que, analisando este contexto regional ou outro, pretendem compreender os métodos de regulação destas novas dinâmicas sociais, típicas da nossa contemporaneidade, pelos Estados e entender a amplitude dos seus efeitos potenciais na religião e vice-versa.

#### Referências

- [1] Ammerman, Nancy T. 2010. “The Challenges of Pluralism: Locating Religion in a World of Diversity.” *Social Compass* 57(2): 154–167.
- [2] Bader, Veit-Michael. 2009. “The Governance of Religious Diversity: Theory, Research, and Practice.” In *International Migration and the Governance of Religious Diversity*, editado por Paul Bramadat and Matthias Koenig: 43-73. Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- [3] Bader, Veit-Michael. 2017. “Secularisms or Liberal-Democratic Constitutionalism.” In *The Oxford Handbook of Secularism*, editado por Phil Zuckerman e John Shook: 333-353. Oxford: Oxford University Press.
- [4] Banchoff, Thomas. 2007. “Introduction.” In *Democracy and the New Religious Pluralism*, editado por Thomas Banchoff: 3-16. Oxford: Oxford University Press.
- [5] Berger, Peter L. 2014. *The Many Altars of Modernity: Toward a Paradigm for Religion in a Pluralist Age*. Boston/Berlim: De Gruyter.
- [6] Berger, Peter L., e Samuel P. Huntington. 2002. *Many Globalizations: Cultural Diversity in the Contemporary World*. Oxford: Oxford University Press.

- [7] Bhargava, Rajeev. 2011. "Rehabilitating Secularism." In *Rethinking Secularism*, editado por Craig Calhoun, Mark Juergensmeyer e Jonathan Van Antwerpen: 92-113. Nova Iorque: Oxford University Press.
- [8] Bhargava, Rajeev. 2016. "Is European secularism secular enough?" In *Religion, Secularism, and Constitutional Democracy*, editado por Jean Cohen e Cécile Laborde: 157-180. Nova Iorque: Columbia University Press.
- [9] Boulden, Jane, e Will Kymlicka. 2015. *International Approaches to Governing Ethnic Diversity*. Oxford: Oxford University Press.
- [10] Bramadat, Paul, e David Seljak. 2009. *Religion and Ethnicity in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- [11] Bruce, Steve. 1996. *Religion in the Modern World: From Cathedrals to Cults*. Oxford: Oxford University Press.
- [12] Bruce, Steve. 2002. *God is Dead: Secularization in the West*. Cornwall: Blackwell Publishing.
- [13] Bruce, Steve. 2018. "Secularization: From Sacred Canopies to Golf Umbrellas." In *The Sociology of Religion 50 Years after The Sacred Canopy*, editado por Titus Hjelm: 103-117. Londres: Bloomsbury Academic.
- [14] Calhoun, Craig. 2011. "Secularism, Citizenship, and the Public Square." In *Rethinking Secularism*, editado por Craig Calhoun, Mark Juergensmeyer e Jonathan Van Antwerpen: 75-91. Nova Iorque: Oxford University Press.
- [15] Casanova, José. 1994. *Public Religions in the Modern World*. Chicago: University of Chicago Press.
- [16] Casanova, José. 2008. "Reconsiderar la Secularización: Una perspectiva comparada mundial." *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 7: 1-20.
- [17] Casanova, José. 2009. "The Religious Situation in Europe." In *Secularization and the World Religions*, editado por Hans Joas e Klaus Wiegandt: 206-227. Liverpool: Liverpool University Press.
- [18] Chaplin, Jonathan. 2008. *Talking God: The Legitimacy of Religious Public Reasoning*. Londres: Theos.
- [19] Cohen, Jean L., e Cécile Laborde. 2016. *Religion, Secularism, and Constitutional Democracy*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- [20] Doe, Norman. 2011. *Law and Religion in Europe: A Comparative Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- [21] Driessen, Michael. 2010. "Religion, State, and Democracy: Analyzing Two Dimensions of Church-State Arrangements." *Politics and Religion* 3(1): 55-80.
- [22] Fernandes, António H. 2018. "A Secularização Política: uma quarta via." *Revista de História das Ideias* 36(2):171-193.
- [23] Fokas, Effie. 2018. "The legal status of religious minorities: Exploring the impact of the European Court of Human Rights." *Social Compass* 65(1): 43-61.
- [24] Fox, Jonathan. 2015. *Political Secularism, Religion, and the State: A Time Series Analysis of Worldwide Data*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [25] Furseth, Inger, Per Pettersson, Helena Vilaça, e Enzo Pace. 2014. *The Changing Soul of Europe Religions and Migrations in Northern and Southern Europe*, Londres: Routledge.
- [26] Graham, Elaine. 2013. *Between a Rock and a Hard Place: Public Theology in a Post-Secular Age*. Londres: SCM press.
- [27] Graham, Elaine. 2017. *Apologetics without Apology: Speaking of God in a World Troubled by Religion*. Eugene: Cascade Books.
- [28] Gregory, Brad S. 2012. *The Unintended Reformation: How a Religious Revolution Secularized Society*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- [29] Harzig, Christiane, e Danielle Juteau. 2003. *The Social Construction of Diversity: Recasting the Master Narrative of Industrial Nations*. Nova Iorque/Oxford: Berghahn Books.
- [30] Hjelm, Titus. 2015. "Is God Back? Reconsidering the New Visibility of Religion." In *Is God Back? Reconsidering the New Visibility of Religion*, editado por Titus Hjelm: 1-16. Londres/Nova Iorque: Bloomsbury Academic.
- [31] Knill, Christoph, Caroline Preidel, e Kerstin Nebel. 2014. "Brake rather than Barrier: The Impact of the Catholic Church on Morality Policies in Western Europe." *West European Politics* 37(5): 845-866.
- [32] Kymlicka, Will. 2009. "The Governance of Religious Diversity: The Old and the New." In *International Migration and the Governance of Religious Diversity*, editado por Paul Bramadat e Matthias Koenig: 323-334. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- [33] Modood, Tariq. 2015. *Multiculturalism and Moderate Secularism*. Research Paper no. RSCAS 2015/47. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. <https://ssrn.com/abstract=2631081>.
- [34] Moniz, Jorge Botelho. 2016. "A secularização na ultramodernidade católica europeia: Uma proposta de análise contextual e multidimensional do fenómeno da secularização." *Em Tese* 13(1): 188-219.
- [35] Moniz, Jorge Botelho. 2017. "O secularismo europeu: análise dos mecanismos de financiamento das igrejas e confissões religiosas em seis países europeus." *Revista Direito GV* 3(13): 921-948.
- [36] Nações Unidas. 2017. *International Migration Report 2017 - Highlights*. [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017\\_Highlights.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf).
- [37] Pew Research Center. 2015. "The Future of World Religions: Population Growth Projections, 2010-2050 Why Muslims Are Rising Fastest and the Unaffiliated Are Shrinking as a Share of the World's Population." <http://www.pewforum.org/2015/04/02/religious-projections-2010-2050/>.
- [38] Pew Research Center. 2017. "The Changing Global Religious Landscape." <http://www.pewforum.org/2017/04/05/the-changing-global-religious-landscape/>.
- [39] Pickel, Gert. 2011. "Secularization - an empirically consolidated narrative in the face of an increasing influence of religion on politics." *Política Sociedade* 36(16): 259-294.
- [40] Resende, Madalena Meyer, e Anja Henning. 2015. "Shunning Direct Intervention: Explaining the Exceptional Behaviour of the Portuguese Church Hierarchy in Morality Politics." *New Diversities* 17(1): 145-160.
- [41] Schuck, Peter H. 2003. *Diversity in America: Keeping Government at a Safe Distance*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- [42] Smith, Christian. 2003. *The secular revolution: Power, interests, and conflict in the secularization of American public life*. Berkeley: University of California Press.
- [43] Stepan, Alfred. 2000. "Religion, democracy and the 'twin tolerations'." *Journal of Democracy* 11(4): 37-57.
- [44] Stepan, Alfred. 2011. "The multiple secularisms of democratic and non-democratic regimes." In *Rethinking Secularism*, editado por Craig Calhoun, Mark Juergensmeyer e Jonathan Van Antwerpen: 114-144. Nova Iorque: Oxford University Press.
- [45] Stepan, Alfred, e Charles Taylor. 2014. *Boundaries of Tolerance (Religion, Culture, and Public Life)*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- [46] Stolz, Jörg e Pascal Tanner. 2017. "Elementos de uma teoria de competição religioso-secular." *Política Sociedade* 16(36): 295-323.

- [47] Studlar, Donley, e Gordon J. Burns. 2015. "Toward the permissive society? Morality policy agendas and policy directions in Western democracies." *Policy Sciences* 48(3): 273-291.
- [48] Taylor, Charles. 2007. *A Secular Age*. Cambridge: Harvard University Press.
- [49] Taylor, Charles. 2009. "Foreword: What is secularism?" In *Secularism, Religion and Multicultural Citizenship*, editado por Geoffrey Brahm Levey e Tariq Modood: xi-xxii. Cambridge: Cambridge University Press.
- [50] Triandafyllidou, Anna, e Tariq Modood. 2017. *The problem of religious diversity: European challenges, Asian approaches*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- [51] Triandafyllidou, Anna, Tariq Modood, e Nasar Meer. 2012. "Introduction: Diversity, integration, secularism and multiculturalism." In *European multiculturalisms: cultural, religious and ethnic challenges*, editado por Anna Triandafyllidou, Tariq Modood e Nasar Meer: 1-29. Edimburgo: Edinburgh University Press.
- [52] Vertovec, Steven. 2007. "Super-Diversity and Its Implications." *Ethnic and Racial Studies* 30(6): 1024-1054.
- [53] Vilaça, Helena. 2006. *Da Torre de Babel às Terras Prometidas — Pluralismo Religioso em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.
- [54] Vilaça, Helena. 2014. "How the Portuguese Catholic Church is dealing with newcomers: The particular case of Eastern European Immigrants." In *The Changing Soul of Europe Religions and Migrations in Northern and Southern Europe*, editado por Helena Vilaça: 789-10. Londres: Routledge.
- [55] Vilaça, Helena. 2016. "Territorialidades religiosas em Portugal." *Mediações: Revista de Ciências Sociais* 21(2): 197-217.
- [56] Vilaça, Helena, e Maria João Oliveira. 2015. "Clivagens e cumplicidades entre e a Igreja Católica e o Estado: o casamento entre pessoas do mesmo sexo." *Sociologia Problemas e Práticas* 78: 29-47.
- [57] Wohlrab-Sahr, Monika, e Marian Burchardt. 2012. "Multiple Secularities: Toward a cultural sociology of secular modernities." *Comparative Sociology* 11: 875-909.
- [58] Wohlrab-Sahr, Monika. 2017. "Revisitando o secular: secularidades múltiplas e trajetórias para a modernidade." *Política Sociedade* 16(36): 143-173.
- [59] Woodhead, Linda. 2012. "Introduction." In *Religion and Change in Modern Britain*, editado por Linda Woodhead e Rebecca Catto: 1-33. Oxon: Routledge.



**Jorge Botelho Moniz** is a doctoral fellow in Political Science, in the specialty of Theory and Political Analysis, at the Nova University of Lisbon, funded by FCT - Foundation for Science and Technology (Portugal). Between 2014 and 2016 he was a scientific research fellow for the Erasmus Mundus Action 2 Program of the European Union at the Federal University of Santa Catarina (Brazil). In 2014 he was a visiting lecturer at Sciences Po Collège Universitaire - Campus of Poitiers (France). Researcher at the Portuguese Institute of International Relations (IPRI-NOVA), currently the national correspondent of the scientific network Eurel (Europe - RELIGION) of the University of Strasbourg.

# From Specific to General in Electoral Cycle Models

## Do Específico ao Geral nos Modelos do Ciclo Eleitoral

António Bento Caleiro, University of Évora

**Abstract**—The article considers a way of generalizing the, so-called, stylized, which is also a specific model of electoral cycles. This generalization consists on assuming that the output level does indeed exhibit persistence, i.e. its current value (may be) being a function (also) of its past value. In an integrated way, the consequences of this generalization are analyzed.

**Keywords**—Electoral Cycles, Output Persistence.

**Resumo**—Neste trabalho considera-se uma forma de generalizar o modelo, dito estilizado, o qual é também específico, de ciclos eleitorais. Esta generalização consiste em admitir que o produto, de facto, exhibe persistência, i.e. o valor corrente (poder) ser função (também) do seu valor passado. De uma forma integrada, analisam-se as consequências daquela generalização.

**Palavras-Chave**—Ciclos Eleitorais, Persistência de Output.

**Submitted**—27-05-2018. **Accepted**—03-12-2018.



*“As I would not be a slave, so I would not be a master. This expresses my idea of democracy.”*

*Abraham Lincoln*

### 1 Introduction<sup>1</sup>

MOST of the early theories about the behavior of Government assumed, more or less explicitly, that this agent would determine,

- *António Bento Caleiro*, Professor at the Department of Economy, University of Évora, Portugal.  
E-mail: [Caleiro@uevora.pt](mailto:Caleiro@uevora.pt)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1205-4404>

DOI:<http://dx.doi.org/10.21814/perspectivas.137>

1. This article consists (in a brief update) of the essential part of the seminar – option legally covered by section c, article 5, of the Decree-Law no. 239/2007 of June 19 – presented during our ‘provas de agregação’ in Economics. In order to clearly assume a multiple perspective on the question, which should have been evident, this justified the bibliographical references that were used, which we did not want to eliminate in this article, given our willingness to remain as close as possible to the original.

and subsequently enforce, decisions that would be optimal according to a social welfare function.<sup>2</sup> The delegation of decision power in this agent by the society should, as a rule, be ensured through (democratic) elections.

Thus, according to that view of the Government, voters, through an electoral process, would choose an agent who was supposed to take decisions, namely economic policies, which would be the best from the society viewpoint.<sup>3</sup> In fact, these decisions would be better for voters, in particular, and for society, as a whole, than those

2. In fact, this view of the Government as a “benevolent dictator” continues to be highly regarded, albeit for example under the name of “social planner”, either in macroeconomics (Sargent 1987; and/or Ljungqvist and Sargent 2004), or in microeconomics (Mankiw 2008). For example, for Mankiw (2008, 147), “The benevolent social planner is an all-knowing, all-powerful, well-intentioned dictator. The planner wants to maximize the economic well-being of everyone in society.”

3. In a sense, it is being assumed that voters represent the society.

that would be taken by voters (or society) if voters (or society) had decision-making power. This traditional view resulted from the consideration that the Government would consider the consequences of its decisions over a longer time horizon, more correctly time-discounted, than that considered by the electorate itself.

Authors associated with the public choice school were the first to stand out in challenging that view of the Government being a “benevolent dictator”. According to these authors, the Government, like any other economic agent, should be considered as a selfish agent in its decisions, i.e. an agent pursuing its own interests, which in some circumstances might not coincide with the maximization of social welfare. Thus, the Government could be seen as an agent made up of politicians, whose desire to be re-elected, i.e. their private interest, might not be compatible with social welfare, i.e. with the general interest of society.<sup>4</sup>

Indeed, the basis for this alternative view is that the Government has two characteristics: it is an economic agent because it is one of the main actors in economic policy, and it is also a political agent, since it exists as a result of an electoral process in democracies. Thus, governmental action influences the state of the economy, but, in turn, the Government is also influenced by the economic situation, since the electorate usually considers it to be one of the main responsible for the state of the economy and, for this reason, rewards or

penalizes its performance at the polls.<sup>5</sup>

Regardless of the validity of the above-mentioned arguments, the fact is that the existence of democratic elections is often associated with the issue of an electoral cycle created by the governments resulting from these same elections. Reality shows that governments always claim that its economic policy has no electoral purpose, while the opposition parties generally have a different view. Clearly, behind this exchange of accusations is the assumption that electoral cycles are an undesirable or unacceptable phenomenon.<sup>6</sup>

The social perception that an electoral cycle is an undesirable phenomenon anticipates a possible way to combat it. In the purely theoretical field, a naive approach would consider the imposition of a mandate of infinite duration as the only way to transform a selfish/opportunistic, i.e. electorally motivated Government, in an altruistic/benevolent Government, optimizing a social welfare function. Notwithstanding all the rest, this trivial solution can be called into question even in strictly economic terms.

Even if non-economic aspects are ignored, that is to say, if we disregard all the valid objectives inherent in the democratic process, namely freedom and/or peace (Caleiro 2017), the consideration of an entirely economic objective function still does not lead to an obvious answer to the question: *is democracy bad for the economy?* On the one hand, most electoral cycle theories share the conclusion that elections, in fact, may involve costs of an

5. This is the so-called responsibility or economic voting hypothesis (Lewis-Beck and Paldam 2000). As, according to this hypothesis, it is admitted that voters consider the Government to be responsible for the economic evolution, the voting or popularity functions, which explain the support to the Government as a function of its economic results, may easily become the objective functions for the economic policy of governments. Reflecting this approach, the first empirical studies on the subject began precisely with the formulation and (econometric) estimation of functions of this type. In fact, such empirical studies have been, and still are, so popular that hundreds of references can easily be counted. For example, Veiga and Veiga (2004) and Caleiro (2009a) are two examples of application to the Portuguese case. For a detailed survey on popularity or voting functions see Nannestad and Paldam (1994) and/or Lewis-Beck and Stegmaier (2013).

6. As stated in Caleiro (2018), a positive response to the question: “Should electoral cycles disappear?”, is not (necessarily) desirable when politicians do not even care about the upcoming elections because a single – the current – mandate is sufficient to achieve their (ideological) intentions of (strictly) private/personal nature.

4. Being true that the economic analysis of political phenomena renders Black (1948, 1958), Arrow (1951), Downs (1957), Buchanan and Tullock (1962), and/or Olson (1965) of undeniable interest, their object of study does not correspond exactly to that considered in the models of electoral cycles.

economic nature. In general terms, this is because the instability created by electorally motivated governments is accepted as being detrimental to society in the long run.<sup>7</sup> On the other hand, non ignoring the obvious non-economic benefits of democracy, there are at least four reasons why elections can also have economic benefits (Caleiro 2007a).

As is well known, elections allow to: *(i)* take into account the preferences and interests of future generations; *(ii)* make a timely distinction between competent and incompetent governments; *(iii)* implement punitive or rewarding electoral strategies, in accordance with the economic performance of governments; *(iv)* determine the behavior to be assumed by the electorate so that the more a Government acts according to the genuine social interests, the more it is rewarded in the elections. By these means, elections have an economic importance that generalizes to democracy itself.<sup>8</sup>

That said, it is our aim to present an insight into the economic importance of elections by exploring (some of) possible developments on issues not yet sufficiently addressed (in an integrated way) in the literature on electoral cycles.<sup>9</sup> Being of an integrated nature, this vision will result in

7. The inclusion of popularity in the objective function of the Government, which implies the existence of economic cycles as electorally induced cycles, is in contrast with the traditional explanations of the business cycle, which focused on the role of random 'shocks' and structural instability. In fact, the theory of stabilization was obviously based on the assumption that the government should stabilize the economy. The ability to actually do so was questioned by the monetarists in the late 1960s and 1970s, but the political-economic modeling has pointed out a reason to believe that governments are not only unwilling to stabilize the economy but that they intentionally create some cyclical instability, in order to obtain electoral gains.

8. In fact, there are various links between economic aspects and political aspects, whereby elections can play an economic role. For example, the relationships that exist between some economic aspects, namely growth, and some political aspects, namely the level of democracy, have been the subject of some theoretical and also empirical interest (Alesina and Perotti 1994; Alesina and Rodrik 1994; Alesina et al. 1996; Barro 1996; Persson and Tabellini 2006). In a sense related with those links, it is also possible to consider the electoral consequences of ageing (Caleiro 2007b, 2009b) and/or of unemployment (Caleiro 2016).

9. As is well known, the literature in this area is very extensive, and there are works that deal exclusively with the analysis of the interaction between economic and political spheres. Among others, see Alesina et al. (1997) and/or Persson and Tabellini (1990, 2003, 2003). Some interesting surveys of the literature can be found in Gärtner (1994a, 2000) and/or Persson and Tabellini (1999).

a justified generalization of the particular/specific case that is usually considered in the literature, i.e. the so-called stylized model of electoral cycles (Caleiro 2000a).<sup>10</sup>

Thus, in section 2 we will present the model, which theoretically is based on an aggregate supply curve without persistence in the level of real economic activity [hypothesis *(a)*], and on a fixed duration of the mandate [hypothesis *(b)*],<sup>11</sup> while, in terms of empirical verification, it has usually been the target of estimation by traditional econometric methods [practice *(a)*].<sup>12</sup>

A possible generalization of hypothesis *(a)* is to admit that the level of real economic activity may exhibit some persistence.<sup>13</sup> Considering this fact, section 3 will analyze the consequences of persistence on the pattern of electoral cycles. These consequences are discussed in section 4, focusing on the use of the stylized model, i.e. of an (possibly) incorrect model, in case of output persistence. Section 5 presents the main limitations of this work, as a motivation for future research.

10. The designation 'electoral cycles' will be used for the general case, i.e. when the distinction between political and partisan cycles is not important. Following this terminology, a possible confusion between a particular case (i.e. the political case *a la* Nordhaus) and the general case is avoided. Still, there are authors that (unacceptably) make this confusion.

11. In this regard, it is important to draw attention to the fact that most of the theoretical literature has indeed considered models where the term of office is fixed, i.e. where the election date is exogenous. Some authors have considered, however, (theoretical) models in which the election date is of an endogenous nature, and it may be the government's objective to determine the optimal duration of the mandate (Balke 1990; Chappell and Peel 1979; Keppo et al. 2008; Lächler 1982), possibly depending on the date of the elections in a neighboring country (Caleiro 2010a). From another point of view, also the analysis of the consequences of the existence of early elections has been the subject of some studies (Balke 1991; Cargill and Hutchison 1991; Ellis 1991; Ellis and Thoma 1991; Heckelman 2002; Ito 1990; Kayser 2005; Smith 1996).

12. This practice is paradoxical when using regional data, where spatial econometric methods are, obviously, the most convenient ones (Agnew 1996; Beck et al. 2006; Franzese and Hays 2007; Kramer 1983; O'Loughlin 2003).

13. Being true that this concept will be duly formalized later, it is since now important to mention that persistence in a given variable occurs when there is an influence of the past value(s) on the current value of the variable.

## 2 The stylized model of electoral cycles

As is well known, the literature on electoral cycles has developed into two distinct phases. The first, which took place in the mid-1970s, considered the existence of “naïve” voters, i.e. understood as non-rational (Nordhaus 1975; Hibbs 1977). Following the “revolution” of the rational expectations of the 1980s, the second generation of models considered (totally) rational voters (Alesina 1987; Persson and Tabellini 1990; Rogoff and Siebert 1988).<sup>14</sup>

Indeed, in a seminal paper in the mid-1970s, Nordhaus took a decisive step in the development of the theory of political (business) cycles.<sup>15</sup> In addition to assuming that the only objective of an opportunist government would be to maximize the number of votes in the subsequent election, Nordhaus (1975) also considered myopic and retrospective voters, i.e. an electorate that does not take into account the economic evolution beyond the (subsequent) elections.

As is well known, Nordhaus (1975) considered an optimal control, continuous time, model, based on a Phillips curve with adaptive expectations:

$$\begin{aligned} \pi_t &= f(u_t) + \lambda v_t, \\ \dot{v}_t &= \gamma(\pi_t - v_t), \end{aligned}$$

where  $u$  represents the unemployment rate, and  $\pi$  represents the inflation rate, whose expected value is  $\nu$ .

Thus, taking into account those restrictions, the Government’s objective would be, during the mandate, lasting between  $t = 0$  and  $t = T$ , with voters having a memory rate,  $\mu$ , to maximize

$$V = \int_0^T g(u, \pi) e^{\mu t} dt,$$

14. It is interesting to note that, in any of these generations of models, national space, even implicitly, constitutes the territory of interest. The analysis of the international or regional space can be found in Alesina and Tabellini (1987), Goyal and Staal (2004), Lohmann (1993), and Sapir and Sekkat (1999).

15. It is interesting to note that, according to Nordhaus (1975, 181), although economists have so far made some casual observations about the political origins of the economic cycle, the only ‘serious’ theory would have been the of Kalecki (1943).

where the instantaneous popularity function,  $g(u, \pi)$ , assumes a quadratic-linear format:

$$g(u, \pi) = -u^2 - \beta\pi, \quad \beta > 0,$$

being assumed that  $\pi \geq 0$ .<sup>16</sup>

Behavioral assumptions, with respect to government and voters, lead to a *typical* political (business) cycle pattern, i.e. recessions at the beginning of each government’s mandate and (inflationary) expansions at the end of the mandate.<sup>17</sup> In fact, the same pattern of political (business) cycle can be obtained by using a stylized model, as is usually considered in the most recent literature.

The model consists of an aggregate supply curve:

$$y_t = \bar{y} + \alpha(\pi_t - \pi_t^e), \quad (1)$$

where  $y_t$  represents the output level (in moment  $t$ ), which presents deviations from its natural level,  $\bar{y}$ , whenever inflation  $\pi_t$  (in moment  $t$ ) does not coincide with its expected value,  $\pi_t^e$  (Lucas 1973; Taylor 1980).

If the electorate votes according to the performance of the government, whose mandate is hypothetically divided into a non-electoral period, where  $t = 1 \equiv N$  and in an electoral period, where  $t = 1 \equiv \varepsilon$ , taking into account the evolution of the output level, given by (1), and by inflation, according to the voting/popularity function:

$$V = \mu V_1 + V_2, \quad (2)$$

where  $\mu \in ]0,1[$  is related to the memory rate of the electorate, and being the (quadratic-linear) function of instantaneous voting given by:

$$V_t = -\frac{1}{2}\pi_t^2 + \beta y_t, \quad (3)$$

it is straightforward to show that, in the case of adaptive expectations (for example, of the type

16. Note how the linearity of the state variable,  $\pi$ , in the popularity function forced Nordhaus (1975) to consider this assumption.

17. See figure 8 in Nordhaus (1975, 185).

$\pi_t^e = \pi_{t-1}$ ), the optimal, from the electoral point of view, inflation rates,<sup>18</sup> are such that:

$$\pi_2(= \pi_0) > \pi_1.$$

These, in turn, result in:

$$y_1 < \bar{y} < y_2,$$

which confirms the typical political cycle pattern.

It is clear that, for the existence of depressions at the beginning of the mandate, followed by expansions at the end of the mandate, it is decisive that the economic performance of the government is weighted according to (2), that is, considering the future moments, i.e. those closest to the end of the mandate, more important than the present moments, i.e. those closest to the beginning of the mandate. This also means that an increase in the duration of the mandate, in this case (2) being replaced, for example, by:

$$V = \mu_1 V_1 + \mu_2 V_2 + V_3, \quad (4)$$

in which  $0 < \mu_1 \leq \mu_2 \leq 1$ , in no way does it change, in normal conditions, that pattern of political cycle.<sup>19</sup>

A critique of the political cycles *a la* Nordhaus was made by Hibbs (1977), who suggested the partisan approach in the literature of electoral cycles. The author considered a different form of ruling party action, as well as different behavior on the part of voters. In particular, Hibbs (1977) considered parties to be representatives

18. In the case  $\pi_t^e = \pi_{t-1}$ , it is easy to show that  $\pi_1 = (1 - \frac{1}{\mu})\alpha\beta$  and  $\pi_2 = \alpha\beta$ .

19. In this kind of model, it is evident that, whatever the duration of the mandate, the inflation rate of the last moment of the mandate is given by  $\alpha\beta$ , while the other values of inflation reflect the memory rates associated with those other moments. Thus, for a sufficiently abnormal evolution of memory rates, it is indeed possible for inflation rates to decrease, and hence for this type of expectation, output being above its natural level, during part of the mandate. Indeed, even in the original formalization of Nordhaus (1975), the initial conditions for the expected inflation rate may result in an 'inverted' political cycle (Caleiro 2001). Also in the original version of Nordhaus (1975), the longer the term of office, the more pronounced the political cycle. This is not necessarily the case when considering a (fully) quadratic objective function (Caleiro 2010b).

of different social classes, with different political preferences. In this context, it is admitted that the electorate vote in the party that best defends its political ideology, whereas electoral victories are not an end in themselves, but rather the means necessary to implement the best decisions for the political class that the party represents.<sup>20</sup>

Thus, taking a partisan approach, it is considered that political parties choose different points in their curve of possibilities in order to provide welfare gains to their fundamental (ideological) support bases.<sup>21</sup> From this point of view, it is assumed that the right-wing parties on the political spectrum are more "averse" to inflation than the left-wing parties (in that spectrum). This hypothesis translates, in the stylized model, into the fact that the instantaneous objective function (3) is replaced by:

$$V_t = -\frac{1}{2}\pi_t^2 + \beta^i y_t \quad (5)$$

with  $i = R$  (right),  $L$  (left), where  $\beta^R < \beta^L$ .<sup>22</sup>

In this case, it is clear that during the term of office, the electoral cycle pattern (as above described) also occurs, regardless of the party in power, being sure that the optimal inflation rates will be the lower (resp. the higher) the more in the right (resp. left) on the political spectrum is the ruling party.

The empirical literature generated by the initial theoretical studies on the electoral cycles was not conclusive about its coherence with reality

20. It is interesting to note that this position of the electorate is not the subject of a great challenge, but in relation to the position assumed by the parties, they are the ones who, after being elected, seem to deny their ideological choice, claiming to be representatives of the entire electorate or of the entire population.

21. Minford and Peel (1982) and Minford (1990) considered an interesting alternative, i.e. one that we could classify as intermediate between the political (Nordhaus) and partisan (Hibbs) approaches. It is assumed that the parties are supported by their (ideological) bases and by some "floating" voters, who determine the outcome of the elections. In this case, maximizing a certain objective function leads to the best trade-off between the possibilities of winning the elections and ensuring the loyalty of their support bases.

22. It is important to note that (5), in fact, presents a qualitative difference with respect to (3), since it must be understood as an objective function of the party in government and not a voting function (of the entire electorate).

(Alesina 1992; Alesina and Roubini 1992; Alesina et al. 1993; Gärtner 1994b; Gärtner 1999).<sup>23</sup> Partly, as a reaction to these empirical studies, and partly as a response to the “revolution” of rational expectations, a new generation of models of (rational) electoral cycles emerged in the late 1980s.

These “second generation” models diverge from their predecessors in the behavior of the private sector in general and, in particular, of the electorate. The assumption of the rationality of voters reduces the possibility of regular electoral cycles, although it does not eliminate them completely, as will be shown below, using the stylized model that we have been using.

Considering that the expected inflation rate results from the application of rational expectations, i.e.  $\pi_t^e = E[\pi_t|J_{t-1}]$ , it is evident that the maximization of (2) subject to (1) results in:

$$\pi_t = \alpha\beta, \quad (6)$$

regardless of the moment of the mandate.

Thus, in this version of the political cycle with rational expectations, the cycle does not exist at all, the economy being at its natural level at any time moment in the mandate, this result being associated with an inflationary bias, (6). This result is no longer fully verified if one considers the partisan version of electoral cycles with rational expectations.

Thus, if, as before, one considers the existence of two political parties, distinguishing themselves by their preferences in the instantaneous objective function (5), it is clear that, at any time in the mandate, with the exception of the first one,  $\pi_t = \alpha\beta^i$  and  $y = \bar{y}$ . However, at the first moment of the mandate,  $\pi_t^e = E[\pi_t|J_{t-1}]$  should be computed as

23. In this regard, it should be noted that the perspective of electoral cycles, assuming that popularity (or voting level) depends on the evolution of economic variables, actually represents a problem for the estimation of popularity or voting functions, by traditional econometric methods, taking into account the endogeneity of the variables implicit in it, such as, for example, assuming that the trajectories of the relevant electoral variables depend on the evolution of popularity throughout the mandate.

$$\pi_1^e = p\pi_1^L + (1-p)\pi_1^R, \quad (7)$$

where  $p$  represents the probability of electoral victory of the left-wing party (and  $(1-p)$  the probability of victory of the right-wing party). Hence, as

$$\pi_1^R < \pi_1^e < \pi_1^L, \quad (8)_{24}$$

the model shows that, at the beginning of a right (resp. left) wing government, output will be below (resp. above) its natural level.<sup>25</sup> As soon as expectations and prices adjust, i.e. the so-called partisan effect disappears, output converges to its natural level, meaning that the level of economic activity, after adjustment, should be independent of the ruling party.<sup>26</sup> As for the inflation rate, its level will always be higher during a leftist party’s mandate, even after the level of economic activity converges to its natural level.

### 3 The output persistence and the pattern of electoral cycles

The aggregate supply curve (1) was – and, to some extent, still is – highly regarded in the literature as a representative model of how the economy works.<sup>27</sup>

More recently, some authors have begun to recognize that indeed some (real) variables ex-

24. Obviously, if there is a third party, intermediate in the political spectrum, there may be a coincidence (also in the initial moment of the mandate) between the actual value and the expected value of the inflation rate, (Caleiro 1999).

25. This (temporary) effect is usually associated with the fact that the election results are news. In terms of the evolution of the exchange rate, Ploeg (1989) considered this characteristic of the electoral results (Caleiro 2009a).

26. The empirical implications of models of party cycles with rational expectations may thus be summarized in that the real/state variable,  $y$ , assuming, as a result of the partisan effect, values temporarily above or below their natural value, during first part of the mandate, after which the values of  $y$  return to their natural value, i.e. regardless of the type of party in power. In Caleiro (2005a) it was considered an empirical test of the relationship between economic growth and partisan cycles in Portugal.

27. As is well known, there are several ways to substantiate this type of economic model. For example, although the numbers appear to be exaggerated, Gärtner (1997a) argues that there are “sixty ways” to arrive at the aggregate supply curve. In fact, the “popularity” of this type of model may be due to the fact that it is simultaneously compatible, albeit for different reasons, with the neo-classical and neo-Keynesian views.

hibit some persistence, i.e. inertia, over time.<sup>28</sup> For example, with regard to the unemployment rate at European level, its persistence around high values was been theoretically justified by: (i) on the supply side of the labor market, by a (voluntary/involuntary) limited search for employment and (ii) on the demand side of the labor market, by an extended period of anti-inflationary restrictive policies.

Partly as a result of the dissatisfaction with the explanatory power of model (1), with respect to the results that are actually observed, some authors, more recently, have defended the existence of an autoregressive term in the model of real economic activity, in unemployment (Jonsson 1997; Lockwood 1997), or in output (Gärtner 1996, 1997b).<sup>29</sup>

Thus, model (1) can / should be replaced by

$$y_t = \bar{y} + \alpha(\pi_t - \pi_t^e) + \varphi y_{t-1}, \quad (9)^{30}$$

where  $\varphi \in [0,1]$  measures the degree of output persistence.<sup>31</sup>

Clearly, a significant consequence of the consideration of persistence is that the optimization problem becomes intrinsically dynamic or intertemporal since, as a rule, the results of a given period become dependent on the one(s) verified in earlier periods.

In fact, when  $\varphi \neq 0$  in (9), past errors of expectations influence the current level of output through the existence of (output) persistence.

Thus, the consideration of output persistence should substantially alter the results of the stylized model. One of the substantial changes has to do with the pattern of the electoral cycle. In this respect, Gärtner (1996, 1997b, 2000) has shown that persistence can change the pattern of

the political (business) cycle, i.e. that it can be electorally more favorable for the incumbent that the mandate begins with an expansion, ending with a contraction.

This result of the inversion of the political cycle is undoubtedly interesting, even for its consequences in terms of empirical studies of the detection of evidence of electoral cycles (Caleiro 2002).<sup>32</sup>

Notably, that result depends on the specification of electorate preferences as well as on the specification for the expected inflation rate. Thus, we will look at the circumstances in which output persistence can reverse the pattern of the electoral cycle, when expected inflation is either adaptive or rational, and government preferences are quadratic in relation to inflation and output.

In formal terms, let us continue considering the voting function (2):

$$V = \mu V_1 + V_2, \quad (10)$$

but now assuming that

$$V_t = -\frac{1}{2}\pi_t^2 - \frac{1}{2}\beta(y_t - \tilde{y})^2, \quad (11)$$

where output level is given by (9), whereas the expected rate of inflation is given by

$\pi_t^e = \gamma\pi_{t-1} + (1 - \gamma)\pi_{t-1}^e$ , according to the hypothesis of adaptive expectations, or by

$\pi_t^e = E[\pi_t | \mathcal{J}_{t-1}]$ , according to the hypothesis of rational expectations.

Considering first the case of rational expectations, i.e.

$$\begin{aligned} \pi_1^e &= E[\pi_1 | \mathcal{J}_0], \\ \pi_2^e &= E[\pi_2 | \mathcal{J}_1], \end{aligned}$$

it is easy to verify that the maximization of the voting level (10), subject to the supply curve (9) – where, to simplify, the natural output level

28. In fact, the mere finding of contractions followed by expansions over the term of office cannot be understood as revealing electoral behavior, unless the government, by ignorance, does not acknowledge the existence of persistence in the level of economic activity and thus use the stylized model presented above in the determination of its economic policy [see section 4].

28. As Gärtner (1999) acknowledged, only around the turn of the century, authors began to pay attention to the fact that some real variables show some persistence over time, as a simple observation of reality would confirm (Caleiro 2012).

29. It is interesting to note from Lucas's original foundations (1973, 328) that it is possible to arrive at an expression with persistence in the output (Caleiro 2005a).

30. This way of introducing persistence, which results in the expression of type (9), is indeed the most common in the literature (Jonsson 1997; Lockwood 1997; Svensson 1997; Gärtner 2000).

31. Plainly, model (1) is a particular/specific case of the (more) general model (9), i.e. when  $\varphi = 0$ .

is normalized to zero, i.e.  $\bar{y} = 0$  –, leads to the following inflation rates:

$$\begin{aligned} \pi_1 &= \frac{\alpha\beta}{\mu} ((\tilde{y} - \phi^2 y_0)\phi + (\tilde{y} - \phi y_0)\mu), \\ \pi_2 &= \alpha\beta(\tilde{y} - \phi^2 y_0), \end{aligned}$$

which, in turn, result in output levels

$$\begin{aligned} y_1 &= \phi y_0, \\ y_2 &= \phi y_1. \end{aligned}$$

Consequently, the output levels will generally be above or below the natural level, according to the initial conditions.

If, in particular, there is no output persistence, i.e.  $\varphi = 0$ , then output will be at its natural level. The absence of a cycle in the output, will also be verified in the economic policy, given that  $\pi_1 = \pi_2 = \alpha\beta\tilde{y}$ , which corresponds to the above-mentioned inflation bias, (58).

The absence of cycle in the output will also occur in case of full persistence, i.e.  $\varphi = 1$ , but in this case,

$$\begin{aligned} \pi_1 &= \frac{1 + \mu}{\mu} \alpha\beta(\tilde{y} - y_0), \\ \pi_2 &= \alpha\beta(\tilde{y} - y_0), \end{aligned}$$

such meaning that

$$|\pi_1| > |\pi_2|,$$

which results from the fact that the inflationary bias in the first period propagates its effects in the second period, this being propitious from the electoral point of view.

For intermediate values of persistence in the output, i.e.  $0 < \varphi < 1$ , both the typical political cycle pattern, i.e.  $\pi_2 > \pi_1$ , and the atypical pattern, i.e.  $\pi_2 < \pi_1$ , can be verified. In the case of adaptive expectations, i.e.

$$\begin{aligned} \pi_1^e &= \gamma\pi_0 + (1 - \gamma)\pi_0^e, \\ \pi_2^e &= \gamma\pi_1 + (1 - \gamma)\pi_1^e, \end{aligned}$$

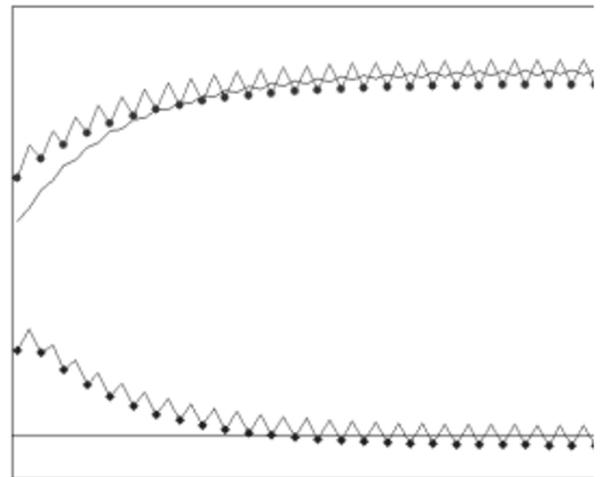
the maximization of the voting level (10), subject to the supply curve (9) – where, once

again, to simply, the natural level of output is normalized to zero, i.e.  $\bar{y} = 0$  –, leads to inflation rates, and corresponding output levels, which will evolve towards a steady-state cycle, i.e. a situation in which  $y_2 = y_0, \pi_2 = \pi_0$  and  $\pi_2^e = \pi_0^e$ . In this case, it is easy to show that

$$\begin{aligned} y_1 &= \frac{\alpha}{(2 - \gamma)(1 + \phi)} (\pi_1 - \pi_2), \\ y_2 &= \frac{\alpha}{(2 - \gamma)(1 + \phi)} (\pi_2 - \pi_1). \end{aligned}$$

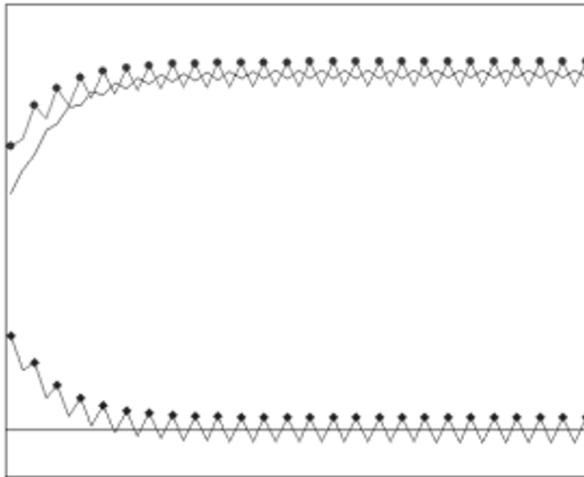
Following Caleiro (2009b), it is then possible to show that the sign of  $(\pi_2 - \pi_1)$  corresponds to the sign of  $(y - \varphi)$ , that is, what dictates the pattern observed in the political cycle is simply the relationship between the degree of persistence of expectations and the degree of output persistence.<sup>33</sup> The atypical (resp. typical) pattern should be observed when  $y < \varphi$  – see figure 1 – (resp.  $y > \varphi$ ) – see figure 2.

**Figure 1 - The atypical pattern**



33. Caleiro (2009b) also shows that when expectations are rational, the case where there is no persistence in the output, i.e. the stylized model, is formally equivalent to the case  $y = \varphi$ , when expectations are adaptive (Minford and Peel 2002, 80-86).

**Figure 2 -** The typical pattern



As far as the intuition behind this result is concerned, an observation by Gärtner (2000) is also valid for this case. In fact, while the expectation parameter,  $y$ , indicates how much more a percentage point of expected current inflation moves up the supply curve at the next moment, the persistence parameter in output,  $\varphi$ , measures the opposite effect, i.e., indicates how much this increase in current expected inflation moves down the supply curve of the next moment. If the effect of expectations dominates (resp. is dominated by) the effect of persistence, the typical (resp. atypical) pattern of political cycle is to be observed.

#### 4 Discussion

An observation of reality, perhaps in terms of mere coincidence, seems to confirm that the pattern of the typical electoral cycle seems to be so ingrained that an electorally motivated government, ignorance, considers (*a priori*) that the best economic policy, for electoral purposes, is to implement contractions (more than socially desirable), at the beginning of the mandate, followed by expansions (more than socially desirable), at the end of the mandate.

In fact, as shown in section 3, such behavior is not necessarily the one that provides the greatest electoral gains. Thus, government behavior of this kind seems to reveal that government can act in conditions of ignorance (of persistence), or in other words, use the stylized model, which is an incorrect model, in determining its policy measures (Chow 1977).

Following Caleiro (2014), it is possible to show that, in the case of a benevolent government, the maximization of

$$W = W_1 + \rho W_2,$$

where

$$W_t = -\frac{1}{2}\pi_t^2 + \beta y_t,$$

$y_t = \alpha(\pi_t - \pi_t^e) + \varphi y_{t-1}$ , (correct model) or, by ignorance, considered to be  $y_t = \alpha(\pi_t - \pi_t^e)$  (incorrect model) and

$$\pi_t^e = \gamma\pi_{t-1} + (1 - \gamma)\pi_{t-1}^e,$$

leads to the following differences between the use of the correct (*c*) and the incorrect (*i*) model, which are, for the inflation rates:

$$\begin{aligned} \pi_1^i - \pi_1^c &= -\lambda\alpha\phi\rho < 0, \\ \pi_2^i - \pi_2^c &= 0, \end{aligned}$$

whereas for output:

$$\begin{aligned} y_1^i - y_1^c &= -\lambda\phi\rho\alpha^2 < 0, \\ y_2^i - y_2^c &= -\lambda\phi\rho\alpha^2(\phi - \gamma). \end{aligned}$$

that, in the steady-state cycle, are:

$$\begin{aligned} y_1^i - y_1^c &= -\frac{\lambda\rho\phi\alpha^2}{(1 + \phi)(2 - \gamma)} < 0, \\ y_2^i - y_2^c &= \frac{\lambda\rho\phi\alpha^2}{(1 + \phi)(2 - \gamma)} > 0. \end{aligned}$$

In the case of an opportunistic government, when the voting function is given by:

$$V = \mu\left(-\frac{1}{2}\pi_1^2 + \beta y_1\right) + \left(-\frac{1}{2}\pi_2^2 + \beta y_2\right),$$

and, again,

$y_t = \alpha(\pi_t - \pi_t^e) + \varphi y_{t-1}$ , (correct model) or, by ignorance, considered to be  $y_t = \alpha(\pi_t - \pi_t^e)$  (incorrect model) and

$$\pi_t^e = \gamma\pi_{t-1} + (1 - \gamma)\pi_{t-1}^e,$$

it can be shown (Caleiro 2014) that the differences, for the inflation rates, between the use of the correct (*c*) model and the incorrect (*i*) model are given by:

$$\begin{aligned}\pi_1^i - \pi_1^c &= -\frac{\alpha\beta\phi}{\mu} < 0, \\ \pi_2^i - \pi_2^c &= 0,\end{aligned}$$

that is, a sub-utilization of the inflation rates, whereas, in terms of the output levels,

$$\begin{aligned}\pi_1^i - \pi_1^c &= -\frac{\alpha\beta\phi}{\mu} < 0, \\ \pi_2^i - \pi_2^c &= 0,\end{aligned}$$

that is, an under-utilization in the initial term of the mandate, while in the final period of the mandate, everything depends on the difference between the degree of persistence of expectations,  $\gamma$ , and the degree of output persistence,  $\varphi$ .

Still for this case, in the steady-state cycle situation:

$$\begin{aligned}y_1^i - y_1^c &= -\frac{\beta\phi\alpha^2}{\mu} < 0, \\ y_2^i - y_2^c &= -\frac{\beta\phi\alpha^2}{\mu}(\phi - \gamma),\end{aligned}$$

In the long term, it can be said that the use of the incorrect model will lead to over-depression of the output at the beginning of the term and, at the end of it, to over-expansions. See figure 1 in Caleiro (2014).

## 5 Conclusion

The use of the wrong model by the government may be open to criticism based on the assumption that politicians will be aware of this. From this point of view, one hypothesis for future work is to admit that the existence of “shocks” – see, for example, Minford (1995) and/or Caleiro (2004b) – may lead to the perception that the incorrect model corresponds to the process generating the

data, when this does not happen. Another possibility is to abandon the hypothesis of an opportunist government, in favor of a benevolent government, but presenting some restriction to its rationality (Sargent 1993) makes mistakes in classification of the trajectory observed for the economy, thus continuing to use the incorrect model.<sup>34</sup>

## References

- [1] Agnew, John. 1996. “Mapping politics: how context counts in electoral geography.” *Political Geography* 15: 129-146.
- [2] Alesina, Alberto. 1987. “Macroeconomic Policy in a Two-party System as a Repeated Game.” *The Quarterly Journal of Economics* 102: 651-678.
- [3] Alesina, Alberto, and Guido Tabellini. 1987. “Rules and Discretion with Noncoordinated Monetary and Fiscal Policies.” *Economic Inquiry* 25(4): 619-630.
- [4] Alesina, Alberto. 1992. “Macroeconomic Policy and Elections in OECD Democracies.” *Economics and Politics* 4: 1-30.
- [5] Alesina, Alberto, and Nouriel Roubini. 1992. “Political Cycles in OECD Economies.” *Review of Economic Studies* 59: 663-688.
- [6] Alesina, Alberto, Gerald D. Cohen, and Nouriel Roubini. 1993. “Electoral Business Cycles in Industrial Democracies.” *European Journal of Political Economy* 9: 1-24.
- [7] Alesina, Alberto, and Roberto Perotti. 1994. “The Politics of Growth: A Survey of the Recent Literature.” *World Bank Economic Review* 8: 351-372.
- [8] Alesina, Alberto, and Dani Rodrik. 1994. “Distributive Politics and Economic Growth.” *Quarterly Journal of Economics* 109: 465-490.
- [9] Alesina, Alberto, Ozler Sule, Nouriel Roubini, and Phillip Swagel. 1996. “Political Instability and Economic Growth.” *Journal of Economic Growth* 1(2): 189-211.
- [10] Alesina, Alberto, Nouriel Roubini, and Gerald Cohen. 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge (MA): The MIT Press.
- [11] Arrow, Kenneth. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New Haven (CT): Yale University Press.
- [12] Barro, Robert. 1996. “Democracy and Growth.” *Journal of Economic Growth* 1(1): 1-27.
- [13] Balke, Nathan. 1990. “The Rational Timing of Parliamentary Elections.” *Public Choice* 65: 201-216.
- [14] Balke, Nathan. 1991. “Partisanship Theory, Macroeconomic Outcomes, and Endogenous Elections.” *Southern Economic Journal* 57(4): 920-935.
- [15] Beck, Nathaniel, Kristian S. Gleditsch, and Kyle Beardsley. 2006. “Space is more than Geography: Using Spatial Econometrics in the Study of Political Economy.” *International Studies Quarterly* 50: 27-44.
- [16] Black, Duncan. 1948. “On the Rationale of Group Decision-making”. *Journal of Political Economy* 56: 23-34.
- [17] Black, Duncan. 1958. *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [18] Buchanan, James M., and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Harbor: The University of Michigan Press.

34. In any case, the research proposal of Caleiro (2018) may be a promising avenue for further analyzes.

- [19] Caleiro, António. 1999. "What if Third Parties Disappear? A rational partisan note." *Estudos de Economia* XIX(3): 349-356.
- [20] Caleiro, António. 2000. "The Political Economics of Election Dates – An overview with some stylized models of economic policy". In *Livro de Actas da 6.ª Conferência do CEMAPRE*: 557-575. Lisbon: Instituto Superior de Economia e Gestão.
- [21] Caleiro, António. 2001. "Essays on Election Dates, Economic Policies and Voters." PhD Diss., European University Institute, Florence, Italy.
- [22] Caleiro, António. 2002. "Acerca das Dificuldades na Detecção Empírica de Ciclos Eleitorais: Uma explicação através de alguns desenvolvimentos teóricos recentes." *Economia e Sociologia* 73: 5-22.
- [23] Caleiro, António. 2005. "Crescimento Económico e Ciclos Partidários: Uma clarificação da relação existente". In *Actas da conferência Políticas Públicas para o Desenvolvimento*. Lisbon: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- [24] Caleiro, António. 2007a. "Uma Análise do Papel Económico das Eleições." *Economia e Sociologia* 84: 35-51.
- [25] Caleiro, António. 2007b. "Acerca das consequências políticas do envelhecimento populacional: Uma visão económica." In *Livro de Actas das VIII Jornadas do Departamento de Sociologia*: 75-85. Évora: Departamento de Sociologia e Centro de Investigação em Sociologia e Antropologia 'Augusto da Silva'.
- [26] Caleiro, António. 2009a. "The Political Economics Side of the J-Curve." *The ICAFI Journal of Applied Economics* VIII(3-4): 23-37.
- [27] Caleiro, António. 2009b. "How upside down are political business cycles when there is output persistence." *Research in Economics* 63(1): 22-26.
- [28] Caleiro, António. 2010a. "On the Synchronisation of Election Dates: The small vis-à-vis large economies case." *Revista de Economía Mundial* 24: 193-212.
- [29] Caleiro, António. 2010b. "On the economic timing of elections: An optimal control case." *Portuguese Journal of Quantitative Methods* I(1): 53-71.
- [30] Caleiro, António. 2012. "Output Persistence in Portugal." *International Journal of Latest Trends in Finance and Economic Sciences* 2(3): 206-210.
- [31] Caleiro, António. 2014. "What if Output Persistence is Disregarded by an Opportunistic Incumbent?" *International Journal of Latest Trends in Finance and Economic Sciences* 4(4): 803-806.
- [32] Caleiro, António. 2016. "On the Political Aspects of Unemployment: The Case of Election Results". In *Unemployment: Economic, Political and Social Aspects*, edited by Tabitha Fletcher: 97-126. New York: Nova Science Publishers.
- [33] Caleiro, António. 2017. "Paz e Democracia – De que forma estão relacionadas?" *Perspectivas, Journal of Political Science* 17: 17-23.
- [34] Caleiro, António. 2018. *Should electoral cycles disappear?* Research Proposal available at (<http://doi.org/10.13140/RG.2.2.27086.10561>)
- [35] Cargill, Thomas F., and Michael M. Hutchinson. 1991. "Political Business Cycles with Endogenous Election Timing: Evidence from Japan." *The Review of Economics and Statistics* 83(4): 733-739.
- [36] Chappell, David, and David A. Peel. 1979. "On the Political Theory of the Business Cycle." *Economics Letters* 2: 327-332.
- [37] Chow, Gregory. 1977. "Usefulness of imperfect models for the formulation of stabilization policies." *Annals of Economic and Social Measurement* 6(Spring): 175-188.
- [38] Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- [39] Ellis, Christopher. 1991. "Endogenous Voting in a Partisan Model with Rational Voters." *Journal of Macroeconomics* 13(2): 267-278.
- [40] Ellis, Christopher J., and Mark A. Thomas. 1991. "Partisan Effects in Economies with Variable Electoral Terms." *Journal of Money, Credit, and Banking* 23(4): 728-741.
- [41] Franzese, Robert J., and Jude C. Hays. 2007. "Spatial Econometric Models of Cross-Sectional Interdependence in Political Science Panel and Time-Series-Cross-Section Data." *Political Analysis* 15(2): 140-164.
- [42] Gärtner, Manfred. 1994a. "Democracy, Elections, and Macroeconomic Policy: Two Decades of Progress." *European Journal of Political Economy* 10: 85-109.
- [43] Gärtner, Manfred. 1994b. "The Quest for Political Cycles in OECD Economies." *European Journal of Political Economy* 10: 427-440.
- [44] Gärtner, Manfred. 1996. "Political Business Cycles When Real Activity is Persistent." *Journal of Macroeconomics* 18(4): 679-692.
- [45] Gärtner, Manfred. 1997a. *A Primer in European Macroeconomics*. Prentice Hall Europe.
- [46] Gärtner, Manfred. 1997b. "Time-consistent monetary policy under output persistence." *Public Choice* 92: 429-437.
- [47] Gärtner, Manfred. 1999. "The Election Cycle in the Inflation Bias: Evidence from the G-7 countries." *European Journal of Political Economy* 15: 705-725.
- [48] Gärtner, Manfred. 2000. "Political Macroeconomics: A Survey of Recent Developments." *Journal of Economic Surveys* 14(5): 527-561.
- [49] Goyal, Sanjeev, and Klaas Staal. 2004. "The political economy of regionalism." *European Economic Review* 48: 563-593.
- [50] Heckelman, Jac. 2002. "Variable Rational Partisan Business Cycles: theory and some evidence." *Canadian Journal of Economics* 35(3): 568-585.
- [51] Hibbs, Douglas. 1977. "Political Parties and Macroeconomic Policy." *American Political Science Review* 71: 1467-1487.
- [52] Ito, Takatoshi. 1990. "The Timing of Elections and the Political Business Cycles in Japan." *Journal of Asian Economics* 1(1): 135-146.
- [53] Jonsson, Gunnar. 1997. "Monetary Politics and Unemployment Persistence." *Journal of Monetary Economics* 39(2): 303-325.
- [54] Kalecki, Michal. 1943. "Political Aspects of Full Employment." *Political Quarterly* 14(4): 322-331.
- [55] Kayser, Mark Andreas. 2005. "Who surfs, who manipulates? The determinants of opportunistic election timing and electorally motivated economic intervention." *American Political Science Review* 99: 17-28.
- [56] Keppo, Jussi, Lones Smith, and Dmitry Davydov. 2008. "Optimal Electoral Timing: Exercise Wisely and You May Live Longer." *Review of Economic Studies* 75(2): 597-628.
- [57] Kramer, Gerald. 1983. "The ecological fallacy revisited: aggregate- versus individual-level findings on economics and elections, and sociotropic voting." *The American Political Science Review* 77(1): 92-107.
- [58] Lächler, Ulrich. 1982. "On political business cycles with endogenous election dates." *Journal of Public Economics* 17: 111-117.
- [59] Lewis-Beck, Michael S., and Martin Paldam. 2000. "Eco-

- conomic voting: an introduction." *Electoral Studies* 19: 113-121.
- [60] Lewis-Beck, Michael S., and Mary Stegmaier. 2013. "The VP-function revisited: a survey of the literature on vote and popularity functions after over 40 years." *Public Choice* 157(3-4): 367-385.
- [61] Ljungqvist, Lars, and Thomas J. Sargent. 2004. *Recursive Macroeconomic Theory*. Cambridge (MA): The MIT Press.
- [62] Lockwood, Ben. 1997. "State-Contingent Inflation Contracts and Unemployment Persistence." *Journal of Money, Credit, and Banking* 29(3): 286-299.
- [63] Lohmann, Susanne. 1993. "Electoral Cycles and International Policy Cooperation." *European Economic Review* 37(7): 1373-1391.
- [64] Lucas, Robert. 1973. "Some International Evidence on Output-Inflation Tradeoffs." *American Economic Review* 63(3): 326-334.
- [65] Mankiw, N. Gregory. 2008. *Principles of Microeconomics*. Mason (OH): South-Western Cengage Learning.
- [66] Minford, Patrick, and David Peel. 1982. "The Political Theory of the Business Cycle." *European Economic Review* 17: 253-270.
- [67] Minford, Patrick. 1990. "Ulysses and the Sirens: A Political Model of Credibility in an Open Economy". In *Private Behaviour and Government Policy in Interdependent Economies*, edited by Anthony S. Courakis and Mark P. Taylor: 337-355. Oxford: Oxford University Press.
- [68] Minford, Patrick. 1995. "Time-Inconsistency, Democracy, and Optimal Contingent Rules." *Oxford Economic Papers* 47(2): 195-210.
- [69] Nannestad, Peter, and Martin Paldam. 1994. "The VP-Function: A survey of the literature on vote and popularity function after 25 years." *Public Choice* 79: 213-245.
- [70] Nordhaus, William. 1975. "The Political Business Cycle." *The Review of Economic Studies* 42(2): 169-190.
- [71] O'Loughlin, John. 2003. "Spatial analysis in political geography". In *A companion to political geography*, edited by John A. Agnew, Katharyne Mitchell and Gerard Toal: 30-46. Oxford: Basil Blackwell.
- [72] Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Harvard: Harvard University Press.
- [73] Persson, Tortsten, and Guido Tabellini. 1990. *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*. London: Harwood Academic Publishers.
- [74] Persson, Tortsten, and Guido Tabellini. 1999. "Political Economics and Macroeconomic Policy". In *Handbook of Macroeconomics*, edited by John B. Taylor and Michael Woodford: 1397-1482. Amsterdam: Elsevier Science.
- [75] Persson, Tortsten, and Guido Tabellini. 2000. *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge (MA): The MIT Press.
- [76] Persson, Tortsten, and Guido Tabellini. 2003. *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge (MA): The MIT Press.
- [77] Persson, Tortsten, and Guido Tabellini. 2006. "Democracy and Development: The Devil in the Details." *American Economic Review* 96(2): 319-324.
- [78] Ploeg, Frederick van der. 1989. "The Political Economy of Overvaluation." *The Economic Journal* 99: 850-855.
- [79] Rogoff, Kenneth, and Anne Siebert. 1988. "Elections and macroeconomic policy cycles." *Review of Economic Studies* 55: 1-16.
- [80] Sapir, Andre, and Khalid Sekkat. 1999. "Optimum Electoral Areas: Should Europe adopt a single election day?" *European Economic Review* 43(8): 1595-1619.
- [81] Sargent, Thomas. 1987. *Macroeconomic Theory*. San Diego: Academic Press.
- [82] Sargent, Thomas. 1993. *Bounded rationality in macroeconomics: The Arne Ryde memorial lectures*. Oxford: Clarendon Press.
- [83] Smith, Alastair. 1996. "Endogenous election timing in majoritarian parliamentary systems." *Economics and Politics* 8: 85-110.
- [84] Svensson, Lars. 1997. "Optimal Inflation Targets 'Conservative' Central Banks, and Linear Inflation Contracts." *American Economic Review* 87(1): 98-114.
- [85] Taylor, John. 1980. "Aggregate Dynamics and Staggered Contracts." *Journal of Political Economy* 88(1): 1-23.
- [86] Veiga, Francisco José, and Linda Gonçalves Veiga. 2004. "The Determinants of Vote Intentions in Portugal". *Public Choice* 118(3-4): 341-364.



**António Bento Caleiro** holds a degree in Economics from the University of Évora, a Master's degree in Mathematics Applied to Economics and Management from the Higher Institute of Economics and Management (Lisbon) and a Ph.D. in Economics from the European University Institute (Florence). He is currently an Assistant Professor with Aggregation at the University of Évora. His research interests are (evidently) of a multidisciplinary nature, as the present work illustrates.



# **EDITORIAL POLICIES**

## **Focus and Scope**

Perspectivas is an online peer reviewed journal published by CIGP - Research Center in Political Science (University of Minho and University of Évora, Portugal). The journal invites submissions from established academics as well as early career researchers whose work may bring unpublished, innovative and significant theoretical, conceptual, methodological and empirical contributions to the fields of Political Science, International Relations and Public Management and Policy.

## **1 Policy for non-original articles**

As norm, the Journal does not accept for publication as originals, articles that have been published elsewhere in languages different from that of submission. However, articles published elsewhere (regardless of original language) may be exceptionally considered by the Journal, provided that the authors state clearly in the submission form that the article is not an original and prove to have permission to reproduce copyright material (see more information in Copyright Policy).

## **2 Special issues**

Journal welcomes proposals for Special Issues. Proposals for organising special issues should be sent directly to [cicp@eeg.uminho.pt](mailto:cicp@eeg.uminho.pt)

## **3 Book reviews**

Book reviews may be submitted at any time. They may be up to 1000 words, and follow the journal's editorial style (see Guidelines for Authors)

## **ETHICS AND MALPRACTICE**

### **Perspectivas Ethics and Malpractice Statement**

Perspectivas is committed to guaranteeing ethics in publication and quality of articles. Conformance to standards of ethical behavior is therefore expected from Authors, Editors, Reviewers, and the Publisher. The authors should design their research in a way that ensures integrity and quality. The article should include sufficient details and references in order to allow others to replicate the work.

Authors should cite publications that have been influential in the article. Any form of plagiarism is considered unethical behavior. Information obtained privately, must not be used without explicit permission from the source. If the work involves the use of human subjects the article should include a statement confirming that informed consent have been obtained. Harm to participants must be avoid. The editors should evaluate manuscripts on the basis of their scientific merit, without regard to race, gender, sexual orientation, religious belief, ethnic origin, citizenship, or political philosophy of the authors.

The editors should take reasonable measures when ethical complaints have been presented concerning a submitted manuscript or published paper. New editors should not overturn decisions to publish submissions made by the previous editors unless serious problems are identified. The reviewers should respect the confidentiality of the revision process.

The reviews should be supported by objective and clear arguments that help the author to improve the article. The reviewers cannot in any circumstances take advantage of privileged informations or ideas obtained through peer review for personal advantage.

## **Declaração de Ética e de Más-práticas da Perspectivas**

A Perspectivas está empenhada em garantir ética na publicação e qualidade dos artigos. A conformidade com os padrões de comportamento ético é, portanto, expectável por parte dos autores, editores e revisores. Os autores devem desenvolver a sua investigação de forma a garantir integridade e qualidade. O artigo deve incluir detalhes e referências suficientes para permitir que outros possam replicar o trabalho.

Os autores devem citar publicações que influenciaram o artigo. Qualquer forma de plágio é considerada comportamento não ético. Informações obtidas em privado não devem ser utilizadas sem autorização explícita da fonte. Se o trabalho envolver a participação de seres humanos, o artigo deve incluir uma declaração que confirme a obtenção de consentimento informado. Danos a participantes devem ser evitados.

Os editores devem avaliar os manuscritos com base no seu mérito científico, independentemente da raça, género, orientação sexual, crença religiosa, origem étnica, cidadania ou filosofia política dos autores. Os editores devem tomar medidas razoáveis quando apresentadas queixas éticas em relação a um manuscrito ou documento publicado. Novos editores não devem anular decisões relacionadas com a publicação submissões feitas por editores anteriores, a menos que sejam identificados problemas graves.

Os revisores devem respeitar a confidencialidade do processo de revisão. As revisões devem ser apoiadas por argumentos objetivos e claros que auxiliem o autor a melhorar o artigo. Os revisores não podem, em qualquer circunstância, tirar proveito de informações ou ideias privilegiadas obtidas através do processo de peer-review para obter vantagens pessoais.



A *Perspectivas – Journal of Political Science* é uma revista com arbitragem científica editada pelo Centro de Investigação em Ciência Política (Universidade do Minho e Universidade de Évora).

*Perspectivas – Journal of Political Science* is a peer reviewed journal edited by the Research Center in Political Science (University of Minho and University of Évora).

CICP/Editor



Research Center  
in Political Science



Universidade do Minho



UNIVERSIDADE  
DE ÉVORA

**FCT** Fundação  
para a Ciência  
e a Tecnologia