

Aníbal Cavaco Silva

ROTEIROS VI

PREFÁCIO

Março 2012

ROTEIROS VI

PREFÁCIO

A magistratura ativa

Em 9 de março de 2011, iniciei o meu segundo mandato como Presidente da República, na sequência da vitória nas eleições presidenciais de 23 de janeiro, depois de uma campanha eleitoral bastante dura, sobre a qual este não é ainda o momento de escrever.

Pela quarta vez, numa disputa eleitoral em que pessoalmente me submetia ao julgamento dos meus concidadãos, obtive mais de 50% dos votos. Tratou-se de um gesto de confiança dos Portugueses que muito me honra. Senti, naturalmente, o peso desta responsabilidade histórica. A vitória nas eleições de 2011 teve um sabor especial, que reforçou em mim a admiração profunda e o sentimento de gratidão para com o povo português.

Durante a campanha, o calor humano que senti nas ruas fazia-me esperar a vitória, ciente do sentido de responsabilidade cívica que, nas alturas decisivas, os Portugueses sempre revelaram. Nos momentos de pausa, numa campanha em que percorri oitenta e um concelhos, esboçava aquilo que, caso ganhasse, iria ser o meu discurso de tomada de posse para um segundo mandato como Presidente da República. O discurso deveria corresponder aos compromissos assumidos perante os Portugueses: falar verdade, exercer uma magistratura ativa e apontar com clareza linhas de rumo e caminhos de futuro. Não poderia ser um discurso de ocasião. Teria de ser uma intervenção de fundo que levasse o Governo a reorientar o sentido da sua ação, adotando as políticas adequadas para ultrapassar a crise cujos efeitos dramáticos se tornavam visíveis de dia para dia.

Haveria que mostrar a todos, de uma forma objetiva, que o País se encontrava numa situação de emergência económica, financeira e social para deixar claro que era urgente mudar de rumo. Para chegar a essa conclusão, bastava recorrer aos indicadores oficiais, insuscetíveis de serem desmentidos, e que evidenciavam já, de forma inequívoca, a gravidade da situação que Portugal atravessava: o agravamento do desemprego, a estagnação económica, a insustentabilidade do défice das contas externas e do endividamento para com o estrangeiro, o nível preocupante da dívida do setor público administrativo e empresarial, a escassez de crédito disponível para as empresas, os riscos de pobreza e exclusão social em vastas camadas da população. Eram indicadores oficiais, objetivos, mas que muitos persistiam em ignorar ou dissimular.

ROTEIROS VI

PREFÁCIO

Não tinha sido por falta de alertas, feitos em público e em privado, que o Governo não tinha ajustado as suas políticas, de modo a conter o agravamento da situação económica e social do País.

Eu próprio, tendo em vista a preparação da campanha eleitoral, fizera um levantamento dos muitos avisos que havia lançado em diversas intervenções públicas para os riscos que o País estava a correr, além das múltiplas chamadas de atenção que, em privado, transmitira ao Primeiro-Ministro nas audiências de quinta-feira.

Iniciei a campanha tendo feito esse trabalho e reunindo a máxima informação publicamente disponível sobre o estado do País, pois sempre foi meu propósito que a disputa eleitoral me desse a oportunidade de, num debate elevado e informado com os outros concorrentes, alertar os Portugueses para os perigos que corríamos.

No passado, fizera avisos particularmente fortes, chegando mesmo ao limite da terminologia que um Presidente da República pode utilizar no uso da palavra pública. Tal aconteceu, em especial, na Mensagem de Ano Novo de 1 de janeiro de 2010, em que afirmei que “com este aumento da dívida externa e do desemprego, a que se junta o desequilíbrio das contas públicas, podemos caminhar para uma situação explosiva”. A expressão “situação explosiva”, que na altura usei, seria mais tarde recordada por muitos; mas, em janeiro de 2010, foi ignorada pelos decisores políticos.

Pouco depois, em março desse mesmo ano, escrevi: “A gravidade da situação atual exige ação imediata. (...) Isso comporta, nomeadamente, apresentar um plano claro e credível da redução do défice e da dívida pública até 2013”.

Na sessão solene do 10 de junho de 2010, disse claramente aos Portugueses: “Como avisei na altura devida, chegámos a uma situação insustentável. Pela frente, temos grandes trabalhos, enormes tarefas, inevitáveis sacrifícios”.

Nunca escondi dos meus concidadãos que teríamos de nos preparar para um tempo de exigências e sacrifícios. Mas, surpreendentemente, foram vários os agentes políticos, analistas e comentadores que me criticaram pelo dramatismo daquelas afirmações, quando já era evidente que a situação económica portuguesa era insustentável a curto prazo, como, aliás, vinha a ser também referido por entidades internacionais independentes. Perante as críticas de que fui alvo, interroguei-me: como é possível este grau de desconhecimento ou distração? Será pura ignorância da realidade ou, o que é mais grave, desejo de escondê-la dos Portugueses?

ROTEIROS VI

PREFÁCIO

Ainda hoje, alguns insistem em afirmar que o Presidente da República não alertou o País, em devido tempo, para a gravidade da situação que vivíamos. A esta acusação, pretendeu-se juntar uma outra, a de que pactuava com uma política de ocultação da verdade, pois era movido por razões de calculismo eleitoralista com vista ao sufrágio de janeiro de 2011. A abundante informação que todos podem encontrar nos volumes dos Roteiros que anualmente publiquei, a par de todas as intervenções que estão devidamente registadas na página oficial da Presidência da República na Internet, desmentem de forma categórica os que formulam acusações que, pela sua ignorância ou má-fé, me abstenho de comentar.

Os alertas que atrás transcrevi, a título meramente exemplificativo, porque muitos mais podia apresentar, são a melhor prova de que falei verdade ao País – e falei verdade na altura certa, quando havia ainda tempo para corrigir políticas e para mudar de rumo. Porque penso na situação que agora vivem milhares de Portugueses, não me congratulo pelo facto de a História me ter dado razão. Lamento, isso sim, que perante uma evidência tão objetiva e tão clara, interesses de ocasião, aliados a uma forma obstinada de ação política, tenham contribuído para que a palavra serena, firme e imparcial do Presidente da República haja sido menosprezada, quando deveria ter merecido uma reflexão séria por parte dos responsáveis políticos. Ao invés, preferiu desviar-se as atenções dos Portugueses para polémicas e controvérsias, abrindo “questões fraturantes” que tinham como propósito marcar a agenda política e mediática e, assim, iludir os cidadãos sobre as opções essenciais que o País devia ter tomado no tempo certo.

Não me deixei enredar nessa estratégia, mesmo sabendo que daí poderiam decorrer custos políticos, que assumi frontalmente em nome da ética da responsabilidade. Os que me acusam de calculismo e de eleitoralismo devem hoje, graças ao distanciamento temporal que já existe, fazer uma avaliação serena da minha atitude e reconhecer os erros cometidos.

Foi a constatação de que os meus alertas, assim como os de vários economistas prestigiados e independentes, não eram devidamente escutados, num cenário de progressiva degradação da situação económica e social, que me levaram a propor aos Portugueses uma magistratura presidencial ativa. Fi-lo em plena campanha eleitoral, pelo que o julgamento dos cidadãos foi também um sinal de adesão ao compromisso político que assumi perante os eleitores. E, ao contrário do que alguns sustentaram, a noção de magistratura ativa não colide nem infirma o princípio da cooperação estratégica. Este último, como eu próprio escrevi em 2006, traduz o empenho do

ROTEIROS VI

PREFÁCIO

Presidente da República na concretização de grandes objetivos nacionais, dotados de um amplo consenso. Nenhum Presidente da República pode abdicar da cooperação estratégica com os demais órgãos de soberania. A magistratura ativa, por seu turno, corresponde a uma intervenção do Presidente que se intensifica em função das necessidades do país, nomeadamente nos momentos de emergência social e económica.

Foi neste contexto que, em novembro de 2010, ao elaborar o meu manifesto eleitoral, deixei afirmado de forma transparente que, se acaso os meus alertas tivessem sido devidamente escutados, a correção da linha de rumo poder-se-ia ter feito atempada e faseadamente, poupando as famílias, sobretudo as de menores recursos, aos enormes sacrifícios que agora têm de enfrentar de uma forma abrupta.

Em 10 de janeiro de 2011, quando decorria em pleno a campanha eleitoral, também o Governador do Banco de Portugal alertou para a situação que vivíamos, dizendo serem “insustentáveis tanto a trajetória da dívida pública como as trajetórias da dívida externa e da posição de investimento internacional do nosso País”. Levei muito a sério estas declarações. O facto de uma afirmação desta gravidade, produzida por uma entidade independente e dotada de informação privilegiada, como o Governador do Banco de Portugal, não ter provocado um sobressalto na sociedade portuguesa constituiu para mim a prova definitiva de que a classe política – pelo menos, uma parte significativa dela – não estava plenamente consciente da gravidade da situação. Ou, o que era pior, ignorava-a de forma deliberada.

Fiquei, então, firmemente convicto de que não podia deixar de sublinhar de novo a urgência de mudar de rumo na cerimónia da tomada de posse. Por outro lado, com base na minha experiência e nos meus conhecimentos, a que se aliava o contacto com a realidade e com interlocutores na esfera económica, laboral e social, senti o imperativo patriótico de apontar os caminhos que, em meu entender, deveriam ser seguidos.

Contribuir ativamente para uma nova linha de orientação estratégica para a economia nacional tornou-se para mim, ainda antes do final da campanha, um imperativo de consciência. Se me candidatava para servir os Portugueses, não poderia agir de outro modo. Caso contrário, de nada valeria a pena ter-me submetido de novo ao juízo dos eleitores e a uma campanha eleitoral particularmente dura, em que alguns não hesitaram sequer em pôr em causa o valor que mais prezo: a minha honorabilidade pessoal.

ROTEIROS VI

PREFÁCIO

Os titulares de cargos públicos têm um dever de verdade e um imperativo de lealdade para com os seus concidadãos. Naquela ocasião, era imperioso que a palavra do Presidente despertasse consciências e convocasse a atenção dos agentes políticos para a urgência em ajustar as políticas económicas, sob pena de nos aproximarmos de uma situação explosiva. Eu tinha afirmado várias vezes que, na ausência de correção dos desequilíbrios da economia portuguesa, haverá sempre um momento em que alguém tem de pagar a fatura e a experiência ensinava que a fatura seria paga, acima de tudo, pela classe média e pelos mais desfavorecidos.

Apontar caminhos de futuro, linhas de orientação estratégica, grandes objetivos e desígnios nacionais, deixar alertas e avisos, contribuir para o diagnóstico correto das dificuldades e oportunidades, chamando a atenção para problemas que urge enfrentar, constitui uma prática que se enquadra no espaço autónomo de intervenção política do Presidente da República, tal como foi sedimentado ao longo dos anteriores mandatos presidenciais. Esta é uma função que adquire especial relevância em momentos graves da vida nacional.

Por vezes, há quem acuse o Presidente da República de não especificar as medidas que entende que devem ser tomadas para alcançar os objetivos. Em princípio, não o deve fazer em público, mesmo que delas tenha conhecimento e sobre elas tenha uma opinião formada, podendo fazê-lo, em privado, nos encontros regulares que mantém com o Primeiro-Ministro. A definição e a execução das medidas concretas que dão conteúdo às estratégias e linhas de orientação competem ao Governo, enquanto órgão constitucionalmente responsável pela política geral do País.

Quando, na sequência do pedido de ajuda externa, formulado pelo Governo em abril de 2011, os técnicos da chamada “troika” procederam ao diagnóstico da situação económica e financeira nacional, os problemas da economia portuguesa identificados coincidiram, no essencial, com aqueles para que, em devido tempo, tinha alertado.

Como é do conhecimento público, foi só em 6 de abril de 2011 que o Governo anunciou a decisão de recorrer à ajuda externa, poucas horas depois da publicação de uma entrevista concedida pelo então Ministro das Finanças a um jornal económico em que afirmou, a dado passo, que era “necessário recorrer aos mecanismos de financiamento disponíveis no quadro europeu”.

Imediatamente após o anúncio da decisão do Governo, e em articulação com o Primeiro-Ministro, iniciei os contactos com os líderes dos partidos da oposição. Referi-lhes a

ROTEIROS VI

PREFÁCIO

gravidade da situação financeira em que Portugal se encontrava e procurei sensibilizá-los para uma atitude de cooperação responsável com o Governo e para a importância de uma posição consensual, tão ampla quanto possível, nas negociações com as instituições internacionais que iriam seguir-se.

Há cerca de duas semanas que se avolumavam sinais muitíssimo preocupantes, multiplicando-se os indicadores sobre a impossibilidade de Portugal obter os meios necessários para assegurar o financiamento da economia e do Estado. Haveria que atuar com prudência e reserva, dado que uma intervenção do Presidente naquele contexto iria contribuir negativamente para um aumento da instabilidade e da falta de confiança externa. O Governo – a única entidade detentora de toda a informação sobre os meios financeiros detidos ou suscetíveis de ser obtidos pelo Tesouro – tinha colocado como ponto de honra não solicitar a ajuda do Fundo Monetário Internacional – e afirmou-o publicamente, o que adensava os problemas de gestão da crise.

Pela minha parte, tivera o cuidado de, na comunicação ao País que fiz em 31 de março de 2011, sobre a dissolução da Assembleia da República, garantir publicamente que o Governo contaria com todo o meu apoio para que não deixassem de ser adotadas as medidas indispensáveis a salvaguardar o superior interesse nacional e assegurar os meios de financiamento necessários à nossa economia. Confirmava, assim, publicamente, o que em privado transmitira ao Primeiro-Ministro. Se o Governo decidisse solicitar a ajuda externa, teria todo o apoio do Presidente da República.

O facto de, após a demissão do Primeiro-Ministro, se ter começado a viver um ambiente de pré-campanha eleitoral, certamente contribuiu para o atraso no pedido de auxílio financeiro. Esta questão convertera-se num tema de controvérsia político-partidária, quando, pela sua gravidade, deveria ser tratada numa perspetiva de salvaguarda do interesse nacional, que não conhece partidos nem fações.

A crise política de 2011

Dois dias depois da minha tomada de posse como Presidente da República, para o exercício de um segundo mandato, acelerou-se o desenvolvimento de uma crise política cujos sinais já se vinham avolumando no horizonte.

A 11 de março de 2011, o Governo divulgou ao País um amplo conjunto de medidas de austeridade e de reformas estruturais que tinham acabado de ser apresentadas às instâncias comunitárias, o chamado “PEC IV”, visando reduzir o défice das contas

ROTEIROS VI

PREFÁCIO

públicas e o reforço da competitividade da economia portuguesa. O anúncio inesperado deste programa suscitou de imediato uma reação negativa de todos os partidos da oposição, que criticaram quer o seu conteúdo, quer a forma como o mesmo fora apresentado à União Europeia, sem previamente ser comunicado às diversas forças políticas. Por imperativos de defesa do interesse nacional, sempre fora prática na vida política portuguesa os governos informarem antecipadamente as outras forças partidárias das posições que iriam tomar em Bruxelas.

Não dispondo o Governo de apoio maioritário na Assembleia da República, rapidamente se disseminou o sentimento de que aquele programa seria rejeitado se fosse submetido a votação no Parlamento. Em menos de 24 horas, todos os partidos da oposição manifestaram-se pública e inequivocamente no sentido da rejeição do “PEC IV”. Percebi claramente que o risco de eclosão de uma crise política, já latente há alguns meses, se agravava de forma súbita.

Desde que iniciara funções, o Governo revelava grande dificuldade em adaptar-se à situação decorrente da perda de maioria absoluta nas eleições legislativas de setembro de 2009. Era sempre com grande contrariedade, e só depois de muito pressionado, que aceitava dialogar com os partidos da oposição para aprovar leis na Assembleia da República e para obter consensos imprescindíveis no tratamento de matérias de interesse nacional. Ao mesmo tempo, recorria frequentemente a uma linguagem de inusitada contundência no tratamento dos seus adversários, a que estes respondiam em tom muito duro, adensando um clima de conflitualidade e de crispação de que os Portugueses se iam apercebendo com preocupação.

Ao longo do tempo, fui detetando, nos contactos regulares que mantive com os líderes partidários, um aumento da falta de confiança recíproca entre o Governo e a oposição. Existia, desde logo, uma crescente dificuldade em alcançarem entendimentos em torno de medidas essenciais – e urgentes – para enfrentar os problemas económicos e sociais do País.

O modo como foi apresentado publicamente o novo Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC IV) tornou-se o sinal mais evidente daquela falta de confiança. O Governo decidira avançar isoladamente, sem a precaução de, em devido tempo, desenvolver esforços para criar condições de diálogo com as forças da oposição que permitissem obter um consenso capaz de garantir o indispensável apoio político à aprovação de novas e mais exigentes medidas de consolidação orçamental.

ROTEIROS VI

PREFÁCIO

O anúncio do “PEC IV” apanhou-me de surpresa. O Primeiro-Ministro não me deu conhecimento prévio do programa, nem me tinha dado conta das medidas de austeridade orçamental que o Governo estava a preparar e da sua imprescindibilidade para atingir as metas do défice público previstas para 2011, 2012 e 2013. Pelo contrário, a informação que me era fornecida referia uma situação muito positiva relativamente à execução orçamental nos primeiros meses do ano. O Primeiro-Ministro não informou previamente o Presidente da República da apresentação do Programa de Estabilidade e Crescimento às instituições comunitárias. Tratou-se de uma falta de lealdade institucional que ficará registada na história da nossa democracia. O Presidente da República, nos termos constitucionais, deve ser informado acerca de assuntos respeitantes à condução da política interna e externa do País.

Esta atitude contrastou de forma flagrante com aquela que o Governo tinha adotado meses antes, no processo de aprovação do Orçamento para 2011. Logo a seguir às férias do verão, o Primeiro-Ministro começou a informar-me, com algum detalhe, sobre as intenções do Governo e sobre as dificuldades que poderiam surgir nas negociações com os partidos da oposição, em particular com o PSD. Foi-me assim possível, durante cerca de dois meses, acompanhar de perto as questões políticas e financeiras relacionadas com a aprovação do Orçamento, desenvolver contactos com dirigentes partidários, apoiar as negociações e favorecer os entendimentos. Em suma, conseguiu evitar-se a ocorrência de uma crise política que, a precipitar-se naquela altura, seria particularmente grave, uma vez que, nos termos da Constituição, me encontrava impedido de dissolver a Assembleia da República e convocar novas eleições. Se acaso tivesse ocorrido uma crise nesse momento, a sua resolução e a clarificação da situação política só poderiam verificar-se passados vários meses, com indiscutível prejuízo para o interesse nacional.

Foram vários os agentes políticos que, simulando não ver que o comportamento do Governo em relação ao Presidente da República, no caso do Orçamento para 2011 e no caso do “PEC IV”, eram diametralmente diferentes, assim como eram bem distintas as posições dos partidos da oposição, me acusaram de não ter atuado por forma a evitar a crise política, como fizera no primeiro caso.

No processo de aprovação do Orçamento para 2011, estando devidamente informado das questões em aberto e dos pontos sob controvérsia, pude atuar de modo a estimular as negociações em curso, respeitando o quadro de competências que a Constituição me atribui. Nesse sentido, convoquei o Conselho de Estado para o dia 29 de outubro de

ROTEIROS VI

PREFÁCIO

2010, tendo, no final dessa reunião, feito uma comunicação ao País em que realcei que os conselheiros de Estado «se pronunciaram no sentido de o Governo e os partidos representados na Assembleia da República realizarem um esforço adicional para chegar a um compromisso tão rapidamente quanto possível» para a aprovação do Orçamento.

Não restava a mínima dúvida para qualquer observador atento que a situação criada em 11 março de 2011 tinha contornos completamente distintos. Não tendo sido informado previamente sobre o conteúdo ou sequer a existência do “PEC IV”, o Presidente foi impedido de exercer a sua magistratura de influência com vista a evitar o deflagrar de uma crise política. Em pouquíssimos dias, a crise acabaria por se precipitar a uma velocidade vertiginosa, tendo um desfecho previsível. Em face da rejeição do “PEC IV” pela Assembleia da República, o Primeiro-Ministro apresentou-me a sua demissão, no dia 23 de março, por considerar que não dispunha de condições políticas para se manter em funções.

Sem perder tempo, convoquei os partidos políticos com representação parlamentar, que recebi em audiência dois dias depois da demissão do Primeiro-Ministro. Todos os partidos expressaram a opinião de que, naquele quadro parlamentar, não era possível gerar outra solução governativa com condições para enfrentar os problemas do País e defenderam a dissolução da Assembleia da República e a realização de eleições legislativas.

Depois de ouvir os dirigentes partidários, reforcei a minha convicção pessoal de que não existia qualquer hipótese de constituir um governo alternativo com um mínimo de solidez e consistência, dado o grau de desconfiança recíproca que se formara entre o Governo demissionário e todos os partidos da oposição. Estes últimos, aliás, excluíram liminarmente a possibilidade de participarem num Governo com o Partido Socialista liderado pelo então Primeiro-Ministro.

Insistir na tentativa de encontrar uma solução governativa sem convocar eleições teria sido uma inútil perda de tempo, que prejudicaria o País em face do crescente agravamento da situação financeira. Impunha-se ultrapassar com rapidez o impasse político criado pelo pedido de demissão do Primeiro-Ministro, restituindo a palavra ao povo.

Decidi, assim, atuar com determinação e celeridade, desencadeando o processo de dissolução da Assembleia da República, ouvindo o Conselho de Estado – que, por

ROTEIROS VI

PREFÁCIO

unanimidade, se pronunciou favoravelmente à dissolução parlamentar e à realização de eleições – e, no final, convocando os Portugueses para um novo sufrágio.

A posição dos partidos da oposição em nada me surpreendeu. Tinha muito presente as posições inequívocas que já me tinham transmitido em outubro de 2009, na sequência das eleições legislativas. Nessa altura, todos afastaram a ideia de participar num governo de coligação com o Partido Socialista. De igual modo, tinha em mente as posições manifestadas pelos partidos em setembro de 2010, quando os ouvi no âmbito do processo de aprovação do Orçamento, em que repetiram o que haviam afirmado em outubro de 2009. Agora, em março de 2011, reiteravam, pela terceira vez, a posição que sempre manifestaram desde as eleições.

Quando ouvi os partidos da oposição, em outubro de 2009, com vista à designação do Primeiro-Ministro do novo Governo, detetei neles fortes marcas de ressentimento e de desconfiança em relação ao Partido Socialista e, sobretudo, ao seu líder, deixadas pela experiência de governo de maioria absoluta na legislatura anterior.

Por seu turno, o Partido Socialista também não manifestou interesse genuíno na formação de um Governo de coligação, preferindo uma solução governativa monopartidária, ainda que minoritária. Da proposta então feita pelo Partido Socialista a todos os partidos para integrarem um governo de coligação nunca poderia resultar uma solução política com solidez e consistência.

Há quem tenha a ilusão de que o Presidente da República pode impor aos partidos, contra a vontade destes, a sua participação em governos de coligação, por vezes apelidados de «salvação nacional».

O Presidente da República pode exercer a sua magistratura de influência para que sejam encontradas soluções governativas estáveis e coerentes, dentro dos limites que decorrem do estrito imperativo de imparcialidade no tratamento das diversas forças partidárias, compromisso que assumi perante os eleitores e do qual não me afastarei um milímetro. No entanto, mesmo admitindo que o Presidente, através de uma forte pressão, consiga alterar a posição e a estratégia de um partido, levando-o a aceitar, a contragosto, coligar-se com outro para formar governo, entendo que não o deve fazer. A solução de governo que daí resultaria, não correspondendo a uma autêntica vontade de coligação estável e duradoura, seria sempre artificial e precária, consumindo-se rapidamente em lutas internas e dando lugar a uma instabilidade política muito prejudicial ao País.

ROTEIROS VI

PREFÁCIO

Se um partido manifesta a posição firme de não querer coligar-se com outro, designadamente por este não lhe merecer confiança ou por com ele manter profundas divergências quanto ao rumo da governação, não poderão o empenhamento e a influência do Presidente, por maiores que sejam, criar condições de solidez e durabilidade governativa onde à partida não existem, como, aliás, a história da nossa democracia o demonstra à saciedade. Não tenho dúvidas de que seria isso que teria acontecido se, em outubro de 2009, tivesse forçado, para além do razoável, a constituição de um governo de coligação, contra a vontade inequívoca manifestada em privado e em público pelos partidos.

Considerarei, por isso, na linha das opiniões que reuni junto das diversas forças partidárias, que a solução mais adequada ao interesse nacional consistia em, por um lado, respeitar os resultados do sufrágio e, por outro, conferir posse ao Governo do partido vencedor das eleições, com o qual nenhum outro quis coligar-se. Mas nem por isso deixei de ter presentes as especiais responsabilidades de diálogo que recaem sobre um Governo minoritário, como, de resto, deixei claramente afirmado no discurso que proferi na tomada de posse do XVIII Governo Constitucional, em 26 de outubro de 2009. Na ocasião, disse que, naquele contexto, «o diálogo e a concertação na procura dos consensos possíveis ganham uma relevância acrescida». E acrescentei, de forma clara: «É necessário encontrar compromissos com as outras forças políticas, ouvir os agentes sociais e as organizações da sociedade civil, estar particularmente atento aos problemas reais que as famílias enfrentam no seu dia-a-dia».

Na verdade, as dificuldades de um Governo de maioria relativa tendem a ser substancialmente potenciadas quando antes o governo dispunha de maioria absoluta e a perdeu por vontade do povo manifestada em eleições. Na altura, tive ocasião de lembrar essa realidade, que inquestionavelmente exigia do Governo minoritário uma atitude de humildade democrática e empenho num diálogo frutuoso, construtivo e sério com as demais forças políticas. A ausência desse diálogo, que ficou patente na falta de informação sobre o “PEC IV”, acabaria por ditar o destino do Governo minoritário do Partido Socialista.

Aquando das eleições legislativas de 5 de junho de 2011, conhecedor dos antagonismos existentes entre as forças partidárias, dirigi-lhes um forte apelo para que a campanha decorresse com elevação nas palavras e nas atitudes e se evitassem crispações que inviabilizassem, após as eleições, o diálogo e os compromissos de governabilidade de que o País tanto necessitava.

ROTEIROS VI

PREFÁCIO

Na intervenção que proferi na cerimónia comemorativa do 25 de abril, no Palácio de Belém, afirmei que o Governo saído das eleições devia dispor de apoio maioritário na Assembleia da República. Era um sinal dirigido aos partidos políticos que se baseava na minha visão das exigências do País naquela conjuntura. O resultado eleitoral acabou por facilitar a formação de um Governo de coligação com maioria parlamentar.

Durante o período de Governo minoritário, constatei que existiam - e continuam ainda a existir - na sociedade portuguesa algum desconhecimento e diversos equívocos sobre o relacionamento entre o Presidente da República e o Governo e quanto aos poderes presidenciais no contexto do nosso sistema semipresidencial.

São muitos aqueles que julgam, erroneamente, que o Presidente da República dispõe, nos termos da Constituição, do poder de demitir o Primeiro-Ministro e de o substituir por um outro.

Importa esclarecer que, de acordo com o artigo 195º da Constituição, o Presidente da República só pode demitir o Governo - e não o Primeiro-Ministro - quando tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas. Após a revisão constitucional de 1982, o Governo deixou de ser politicamente responsável perante o Presidente da República e, como assinalam diversos constitucionalistas, aquele é um pressuposto que sempre suscita grandes dificuldades de concretização. Por outras palavras, a falta de confiança política no Governo não é um motivo constitucionalmente válido para o demitir. Se, porventura, o Presidente da República considerar que se impõe uma clarificação da situação política, deve, isso sim, dissolver a Assembleia da República e convocar eleições, faculdade que o Presidente está inibido de exercer nos últimos seis meses do seu mandato, o que ocorreu, sensivelmente, entre o início de setembro de 2010 e o início de março de 2011.

Estando o Presidente da República impedido de demitir o Governo por falta de confiança política, aí residirá, muito provavelmente, a razão pela qual, após a revisão constitucional de 1982, nunca um Presidente tenha demitido o Executivo para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas. Já várias vezes vi escrito que o meu antecessor, o Dr. Jorge Sampaio, demitiu o Primeiro-Ministro, Dr. Pedro Santana Lopes, em novembro de 2004. Trata-se de uma afirmação que não corresponde à verdade. O então Presidente da República dissolveu, isso sim, a Assembleia e o Primeiro-Ministro apresentou a sua demissão.

ROTEIROS VI

PREFÁCIO

Neste quadro constitucional, em que o Presidente da República não pode livremente demitir o Governo, o que se tem verificado, na prática, é os Presidentes da República dissolverem o Parlamento quando entendem que o Governo já não reúne condições para se manter em funções.

Os Portugueses sabem que sou um defensor da estabilidade política, ainda que não a qualquer preço. Mas, como já declarei várias vezes, considero que, gozando o Governo da confiança da Assembleia da República, perante a qual responde politicamente, só em circunstâncias excepcionais deve o Presidente proceder à dissolução do Parlamento. Se esta leitura da Constituição é válida em tempos de normalidade, ela ganha relevância acrescida sempre que o País se vê confrontado com uma situação financeira, económica e social que, pela sua inusitada gravidade, reclama ponderação, equilíbrio e sentido de Estado por parte de todos os agentes políticos.

Desde que assumi funções como Presidente da República foram rejeitadas todas as moções de censura ao Governo votadas na Assembleia, incluindo na fase em que o Executivo dispunha apenas de maioria relativa. Os partidos da oposição, embora manifestassem sérias reservas quanto à confiança política que o Governo do Partido Socialista lhes inspirava, não só não rejeitaram o Programa de Governo que este apresentou, na sequência das eleições de 2009, como, em nenhuma ocasião, aprovaram na Assembleia da República uma moção de censura ao Executivo.

Na profunda reflexão que fiz, e que não deixou de atender à circunstância de me encontrar constitucionalmente impedido de dissolver a Assembleia nos últimos seis meses do meu mandato, concluí que não se verificava o pressuposto constitucionalmente necessário para demitir o Governo, já que o regular funcionamento das instituições não se encontrava em causa. Não existiam, pois, motivos para utilizar uma faculdade presidencial a que, desde 1982, nenhum dos meus antecessores recorreu.

Neste quadro político, só dissolvi a Assembleia da República quando, após o pedido de demissão do Primeiro-Ministro, em março de 2011, obtive a certeza de que não havia solução alternativa de governo na atual composição do Parlamento. Ficou claro que me guiava exclusivamente por aquilo que, em consciência, considerava ser o superior interesse nacional, respeitando o equilíbrio de poderes previsto na Constituição e não permitindo qualquer partidarização ou instrumentalização do Presidente da República.

Foram também muitas as vozes, algumas das quais esclarecidas e de boa-fé, que pediram que o Presidente da República se substituísse ao Governo, exercendo funções executivas,

ROTEIROS VI

PREFÁCIO

o que representaria uma violação grosseira do princípio da separação de poderes inscrito na Lei Fundamental. Ainda hoje, subsiste em alguns a ideia de que o Presidente da República deve intervir na ação governativa para resolver diretamente os problemas nacionais, os dos grupos a que pertencem ou até mesmo os seus problemas pessoais. Esquecem-se de que, nos termos da Constituição, o Governo é o órgão responsável pela condução da política geral do País.

Como escreveu o Presidente da República que me antecedeu no cargo, o Presidente não governa e não é responsável ou sequer corresponsável pela política prosseguida pelo Governo. De facto, o Presidente não pode, nem deve, substituir-se ao Governo nem à oposição, a quem cabe encontrar as alternativas políticas à solução governativa existente.

O Presidente da República detém, todavia, um importante conjunto de poderes efetivos, ainda que não diretamente executivos, como o poder de veto, o poder de dissolução da Assembleia da República, o poder de demissão do Governo, nas circunstâncias estritas atrás enunciadas, ou o de nomeação do Governo e de altas figuras do Estado, a que se junta a magistratura de influência, que resulta da legitimidade que advém da sua eleição por sufrágio direto e universal.

Para o exercício dos seus poderes, o Presidente da República tem o direito de ser informado pelo Governo sobre a condução da política geral do País, seja no plano interno, seja no plano externo. Justamente por isso, desde há várias décadas foi instituída a prática de uma audiência semanal de trabalho com o Primeiro-Ministro, o que não se verifica com os máximos representantes dos demais órgãos de soberania. Existe, além disso, um contacto permanente com o Governo, seja no domínio do processo legislativo, seja nos variados domínios da ação governativa.

É certo que à Presidência da República aflui muita outra informação que não a veiculada pelo Governo. Desde o início do meu mandato, tenho procurado manter-me informado através de contactos frequentes com agentes políticos, económicos e sociais e, por outro lado, possuir uma relação de proximidade com o poder autárquico, a sociedade civil e as populações através das minhas deslocações pelo País. Recebo, com regularidade, personalidades estrangeiras, representantes diplomáticos, representantes empresariais e sindicais, personalidades eminentes da vida pública portuguesa, da economia à cultura, passando pelas mais variadas instituições e associações. De todos recebo um conjunto muito rico e diversificado de informação, nem sempre coincidente com aquela que me é transmitida pelo Governo.

ROTEIROS VI

PREFÁCIO

Estabeleci, no entanto, uma regra que julgo ser elementar no contexto de uma democracia adulta e consolidada, em que os titulares de cargos públicos desempenham as suas funções com sentido de responsabilidade e de Estado. Dou prevalência à informação do Governo; caso contrário, teria de admitir que este a deturpava. Creio que se trata de um princípio fundamental que decorre da confiança e da lealdade que deve existir entre os diversos órgãos de soberania.

Tendo de acompanhar as questões mais variadas da vida nacional, cumpre ao Presidente da República identificar a informação relevante para a sua avaliação e formação do seu juízo e, em caso de necessidade, tomar posição.

Uma estatística esclarecedora

Durante o meu primeiro mandato recebi do Governo, para efeitos de promulgação, 1741 diplomas, dos quais 696, ou seja 40%, deram lugar a contactos entre a Presidência da República e o Governo, tendo em vista o esclarecimento do seu conteúdo. Daí resultaram alterações em 381, ou seja, em 22% do total dos diplomas submetidos a promulgação.

Esta estatística ilustra bem a intensidade das relações entre a Presidência da República e o Governo no processo legislativo, a que acresce a análise de diplomas específicos feita nas minhas reuniões com o Primeiro-Ministro. Trata-se de uma importante dimensão da magistratura de influência do Presidente da República, tanto mais eficaz quanto exercida discretamente, fora do alcance dos holofotes da comunicação social.

Os contactos regulares com o Governo no sentido de obter esclarecimentos sobre os diplomas submetidos a promulgação e de introduzir-lhes aperfeiçoamentos, quer de carácter formal, quer de âmbito mais substancial, é uma prática que tem sido seguida por todos os Presidentes da República desde 1976.

Trata-se de uma prática que decorre do poder de veto que a Constituição concede ao Presidente da República, o qual, relativamente a diplomas do Governo, é absoluto, uma vez que é insuscetível de confirmação pelo executivo.

Entendo que, nestas circunstâncias, o Presidente da República possui o direito de, para formar a sua decisão, solicitar a informação que considere adequada. De igual modo, tem sido minha posição não recusar os ajustamentos que o Governo, face a dúvidas ou objeções por mim suscitadas, entenda introduzir nos diplomas. Isto não significa, naturalmente, que o Presidente da República atue como co-legislador nem, tão-pouco,

ROTEIROS VI

PREFÁCIO

pode prejudicar a decisão final sobre o destino de cada diploma. Como afirmei em várias ocasiões, a promulgação de um diploma não traduz a adesão do Presidente da República a todas as normas e soluções nele contidas. Todavia, tal como sustentam os constitucionalistas Gomes Canotilho e Vital Moreira, “nada impede que o Presidente da República, em vez de vetar formalmente à partida os diplomas, prefira sugerir primeiro ao Governo as alterações necessárias à superação das objeções presidenciais”.

Assim, ao longo do meu primeiro mandato, sempre segui esta prática, no quadro de uma interpretação alargada de cooperação institucional com o Governo. Por esta razão, e ao contrário do que havia ocorrido em outros mandatos presidenciais, não requeri a fiscalização preventiva da constitucionalidade, tendo apenas exercido o direito de veto relativamente a um diploma do Governo.

A prática seguida nas relações entre o Presidente da República e a Assembleia da República em matéria legislativa é muito diferente da seguida nas relações com o Governo.

Existe uma total separação entre os procedimentos de aprovação dos diplomas por parte da Assembleia da República e de promulgação pelo Presidente da República. Os diplomas aprovados pela Assembleia da República chegam à Presidência da República em versão definitiva, sem que sobre eles tenham ocorrido contactos prévios entre os dois órgãos de soberania, sem prejuízo do acompanhamento do procedimento legislativo que é feito pelo meu assessor para os assuntos parlamentares.

Uma vez entrados na Presidência da República, os decretos da Assembleia da República só têm três caminhos possíveis: serem promulgados, vetados politicamente ou submetidos à apreciação do Tribunal Constitucional.

A prática seguida tem sido, contrariamente ao que sucede quanto aos diplomas aprovados pelo Governo, a da inexistência de contactos formais com a Assembleia da República visando a obtenção de esclarecimentos relativamente aos diplomas ou a introdução de aperfeiçoamentos.

A justificação para a existência de práticas distintas consoante se trate de diplomas do Governo ou da Assembleia da República assenta, por um lado, na especificidade e natureza pública do processo parlamentar de aprovação dos decretos e, por outro, no facto de, quer o veto político, quer mesmo o veto por inconstitucionalidade do Presidente da República relativamente aos decretos da Assembleia da República, não

ROTEIROS VI

PREFÁCIO

terem caráter absoluto, podendo, pois, nos termos da Constituição, ser objeto de uma votação de confirmação que ultrapasse aqueles vetos.

Dos diplomas da Assembleia da República submetidos a promulgação durante o meu primeiro mandato, 398 foram promulgados, 14 foram objeto de veto político e 6 vetados por inconstitucionalidade, na sequência de uma pronúncia nesse sentido pelo Tribunal Constitucional.

O número de diplomas da Assembleia da República e do Governo submetidos a promulgação, alguns de grande complexidade, a que se juntam os decretos presidenciais (787 durante o meu primeiro mandato) dão uma ideia do espaço que a sua análise ocupa na agenda do Presidente da República.

Com os Portugueses

No meu segundo mandato como Presidente da República, serei fiel aos compromissos que assumi perante os Portugueses: cumprir e fazer cumprir a Constituição, manter uma rigorosa independência no tratamento das diversas forças políticas e desenvolver uma magistratura ativa perante os desafios que Portugal atravessa no atual momento histórico.

Acima de tudo, assumi um compromisso de proximidade com todos os cidadãos. Sou Presidente de Portugal inteiro, de todos os Portugueses, sem exceção. Tenho consciência da responsabilidade singular que decorre do exercício das funções de Presidente da República. Conheço o País, conheço Portugal e os Portugueses. Sei as dificuldades que atravessamos, mas tenho também presente as enormes potencialidades de que Portugal dispõe. O nosso maior potencial é humano. O nosso maior potencial são os Portugueses, especialmente os jovens – os jovens que não se conformam, que aspiram a um futuro melhor. Essa é a nossa maior razão de esperança, o grande desígnio coletivo que nos deve unir. Em nome de um Portugal melhor, mais desenvolvido e mais justo, não me resigno nem me conformo. Ao longo deste segundo mandato, iniciado há precisamente um ano, irei ser o Presidente do inconformismo e da esperança. Os Portugueses podem contar comigo.

Aníbal Cavaco Silva

Março 2012