

Universidades Lusíada

Rodrigues, Luís Barbosa, 1962-

**As organizações populares de base na
Constituição Portuguesa de 1976**

<http://hdl.handle.net/11067/8492>

<https://doi.org/10.34628/HS67-V422>

Metadados

Data de Publicação

2026

Resumo

A presente investigação histórica visa conhecer as origens jurídicas, e as motivações políticas, da figura das organizações populares de base, prevista no texto original da Constituição portuguesa de 1976, e, outrossim, proceder a uma sua caracterização normativa, recortando o conceito, a natureza, o alcance, e entes afins, bem como o respetivo regime....

This historical investigation aims to understand the origins, and political motivations, behind the concept of grassroots popular organizations, as foreseen in the original text of the 1976 Portuguese Constitution, and to provide a normative characterization, outlining their concept, nature, scope, and related entities, as well as their legal framework....

Editor

Universidade Lusíada Editora

Palavras Chave

Constituições - Portugal - 1976, Direito constitucional

Tipo

article

Revisão de Pares

Não

Coleções

[ILID-CEJEIA] Polis, s. 2, n. 13 (Janeiro-Junho 2026)

Esta página foi gerada automaticamente em 2026-10-29T21:01:59Z com
informação proveniente do Repositório

As organizações populares de base na Constituição portuguesa de 1976

Grassroots popular organizations in the 1976 Portuguese Constitution

L. Barbosa Rodrigues

Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Lusíada.

Investigador Integrado do CEJEA

Email: lbarbosarodrigues@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0386-3704

DOI: <https://doi.org/10.34628/HS67-V422>

Sumário: A. A Constituição portuguesa de 1976;

1. Preâmbulo; 2. Princípios Fundamentais; 3. Direitos Fundamentais; 4. Organização económica; 5. Organização política e administrativa; 6. Revisão constitucional; 7. Síntese. **B. As organizações populares de base;** 1. Noção; 1.1. Organização; 1.2. Popular; 1.3. De base; 2. Universo; 3. Afins; 3.1. Autarquia local; 3.2. Plenário de cidadãos eleitores; 3.3. Grupo de cidadãos eleitores; 3.4. Associação de moradores; 3.5. Comissão de trabalhadores; 3.6. Associação sindical; 3.7. Partido político; 3.8. Grupo de interesses; 4. Antecedentes; 4.1. Estrangeiros; 4.1.1. Conselho da Comuna; 4.1.2. Soviete; 4.1.3. SINAMOS; 4.2. Nacionais; 5. Procedimento constitucional; 5.1. I Plataforma de Acordo Constitucional; 5.2. Documento-Guia do Projeto Aliança Povo-MFA; 5.3. Projetos constitucionais; 5.3.1. Projeto do PCP; 5.3.2. Projeto do MDP/CDE; 5.3.3. Projeto da UDP; 5.3.4. Projeto do PS; 5.4. Parecer da 5ª Comissão da Assembleia Constituinte; 5.5. Debate em Plenário da Assembleia Constituinte; 6. Texto constitucional; 6.1. Objetivos; 6.2. Criação; 6.3. Estrutura; 6.4. Funções; 7. Lei ordinária; Conclusões; Bibliografia.

Summary: A. The 1976 Portuguese Constitu-

tion; 1. Preamble; 2. Fundamental Principles; 3. Fundamental Rights; 4. Economic organization; 5. Political and administrative organization; 6. Constitutional amendment; 7. Summary. **B. Grassroots popular organizations;** 1. Concept; 1.1. Organization; 1.2. Popular; 1.3. Grassroots; 2. Universe; 3. Related; 3.1. Local authority; 3.2. Plenary of citizen voters; 3.3. Group of citizen voters; 3.4. Residents' association; 3.5. Workers' committee; 3.6. Trade union; 3.7. Political party; 3.8. Interests group; 4. Background; 4.1. Foreigners; 4.1.1. Town Council; 4.1.2. Soviet; 4.1.3. SINAMOS; 4.2. National; 5. Constitutional procedure; 5.1. First Constitutional Agreement Platform; 5.2. Guiding-Document of the People-MFA Alliance Project; 5.3. Constitutional projects; 5.3.1. PCP project; 5.3.2. MDP/CDE project; 5.3.3. UDP project; 5.3.4. PS project; 5.4. Fifth Committee of the Constituent Assembly Opinion; 5.5. Plenary debate of the Constituent Assembly; 6. Constitutional text; 6.1. Objectives; 6.2. Creation; 6.3. Structure; 6.4. Functions; 7. Ordinary law; Conclusions; Bibliography.

Resumo: A presente investigação histórica visa conhecer as origens jurídicas, e as motivações políticas, da figura das organizações populares de base, prevista no texto original da Constituição portuguesa de 1976, e, outrossim, proceder a uma sua caracterização normativa, recortando o conceito, a natureza, o alcance, e entes afins, bem como o respetivo regime.

Palavras-chave: Constituição portuguesa de 1976; Documento-Guia do Projeto Aliança Povo-MFA; Projetos constitucionais; Organizações populares de base: noção, universo, figuras afins, criação, objetivos, funções e estrutura.

Abstract: This historical investigation aims to understand the origins, and political motivations, behind the concept of grassroots popular organizations, as foreseen in the original text of the 1976 Portuguese Constitution, and to provide a normative characterization, outlining their concept, nature, scope, and related entities, as well as their legal framework.

Keywords: 1976 Portuguese Constitution; Guiding-Document of the People-MFA Alliance Project; constitutional projects; Grassroots popular organizations: concept, universe, related figures, creation, objectives, functions and structure.

A Constituição da República é, não um texto inerte e utópico, mas uma arma ao dispor.
(Soares, Fernando Luso, A Constituição e as organizações populares de base)

A – A CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA DE 1976

A Constituição portuguesa de 2 de abril de 1976 exhibe uma natureza global manifestamente socialista, ou mesmo, em vários domínios, inequi-

vocamente comunista¹.

Logo, em ordem a uma adequada compreensão do instituto examinado, têm de ser chamados à colação, em moldes sumários, não só os respetivos princípios gerais, sobretudo, os atinentes à organização do poder político, ou, *in casu*, do poder administrativo, mas, também, os correspondentes à organização económica e aos Direitos Fundamentais, ou, inclusivamente, o preâmbulo - não obstante um carácter imprescritivo.

1. Preâmbulo

Quanto ao preâmbulo, é certo que nele se afirma a supremacia do Estado de Direito democrático, e que, em correspondência com este, se pretendem garantir os Direitos Fundamentais, visando a construção de um Estado mais livre, mais justo e mais fraterno.

Mas, não menos seguro, é que se prospeita *abrir caminho para uma sociedade socialista*.

2. Princípios fundamentais

I - No que tange aos princípios fundamentais de ordem sistémica, Portugal configura-se como uma República, e, outrossim, como uma República soberana, fundamentada, por um lado, na dignidade da pessoa humana, e, por um outro, na vontade popular (art. 1.º).

Sem embargo, apresenta-se igualmente, ou apresenta-se sobretudo, como uma República soberana empenhada na sua *transformação numa*

¹ Nesse sentido, desenvolvidamente, Rodrigues, *Cinquenta anos de ditadura constitucional (abril 1974 – abril 2024)*, pp. 129, ss.

nova sociedade sem classes (art. 1.º).

II – O Estado que lhe corresponde ancora-se, é verdade, nomeadamente, na soberania popular, no respeito e na garantia dos direitos e das liberdades fundamentais dos cidadãos, bem como, no pluralismo de expressão e na organização política democrática (art. 2.º).

Não obstante, exhibe por finalidade derradeira uma *transição para o socialismo, mediante a criação de condições para o exercício do poder pelas classes trabalhadoras* (art. 2.º).

III - Por seu turno, semelhante soberania, configurada enquanto una e indivisível, reside no Povo, que a exerce segundo as formas determinadas na Constituição (art. 3.º, n.º 1).

Todavia, o Movimento das Forças Armadas é, institucionalmente, *o garante das conquistas democráticas e do processo revolucionário*, e, mais, *participa, em aliança com o Povo, no exercício da soberania, nos termos da Constituição* (art. 3.º, n.º 2).

No mesmo sentido e direção, aliás, que, neste acervo principal elementar, *a aliança entre o Movimento das Forças Armadas e os partidos e as organizações democráticas asseguram um desenvolvimento pacífico do processo revolucionário* (art. 10.º, n.º 1).

IV - Enquanto funções, ou tarefas, igualmente fundamentais, a prosseguir pelo Estado, registam-se, de um lado, a de assegurar a participação organizada do Povo na resolução dos problemas nacionais e, de outro, a de defender a democracia política (art. 9.º, al. b)).

Contudo, missão elementar é, também, neste

diploma, *socializar os meios de produção e a riqueza* (art. 9.º, al. c)), considerando que o *desenvolvimento do processo revolucionário impõe (...) a apropriação coletiva dos principais meios de produção* (art. 10.º, n.º 1).

3. Direitos Fundamentais

I - No que se reporta aos Direitos Fundamentais, a Constituição de 1976 define um quadro especialmente abrangente (arts. 12.º a 79.º). no qual se compreendem, tanto os direitos de liberdade, *maxime*, os direitos pessoais e políticos, quanto os designados direitos sociais.

E, quanto aos políticos, prescreve, embora depois não concretize, através dos necessários institutos, que todos têm o direito de tomar parte na vida política e direção dos assuntos públicos, quer diretamente, quer por intermédio de representantes eleitos seus (art. 48.º).

II – Todavia, comprime severamente esses direitos de liberdade, e, sobretudo, o de propriedade, considerando que, *a apropriação coletiva dos principais meios de produção*, bem como a *planificação do desenvolvimento económico (...) são garantias e condições para a efetivação dos direitos e deveres económicos, sociais e culturais* (art. 50.º).

4. Organização económica

I - Na organização económica, e incumbências prioritárias do Estado, emergem a promoção do aumento do bem-estar social e económico do Povo, em especial das classes mais desfavorecidas (art.

81.º, al. a)), a estabilização da conjuntura e o assegurar da plena utilização das forças produtivas (art. 81.º, al. b)), a procura da igualdade entre os cidadãos, através da transformação das estruturas económico-sociais (art. 81.º, al. c)), e um operar das correção das desigualdades na distribuição da riqueza e rendimento (art. 81.º, al. d)).

II - Mas, a organização económico-social da República Portuguesa assenta no desenvolvimento das relações de produção socialistas, mediante uma apropriação coletiva dos principais meios de produção e solos, bem como dos recursos naturais, e o exercício do poder democrático das classes trabalhadoras (art. 80.º), relações essas que se traduzem, nomeadamente, em criar as estruturas jurídicas e técnicas necessárias à instauração de um sistema de planeamento democrático da economia (art. 81.º, al. l)), estimular a participação das classes trabalhadoras e das suas organizações na definição, controlo e execução de todas as grandes medidas económicas e sociais (art. 81.º, al. o)), ou ainda, e não menos estruturantemente, em realizar a reforma agrária (art. 81.º, al. h)).

III - Aliás, só na fase de transição para o socialismo, haverá três setores de propriedade dos meios de produção, dos solos e dos recursos naturais (art. 89.º, n.º 1), sendo que, o setor privado é constituído pelos bens e pelas unidades de produção não compreendidos nos números anteriores, isto é, no setor público, ou no setor cooperativo (art. 89.º, n.º 4).

Acrescendo que, para a construção de uma economia socialista (...), a organização económica e social do país deve ser orientada, coordenada e discipli-

nada pelo Plano (art. 91.º, n.º 1), imperativo para o sector público estadual e, mais, também obrigatório, por força de contratos-programa, para outras atividades de interesse público (art. 92.º).

Sem obnubilar, ainda, naturalmente, que, todas as nacionalizações efetuadas depois de 25 de abril de 1974 são conquistas irreversíveis das classes trabalhadoras (art. 83.º).

IV - Por último, visiona-se para momento ulterior nova intervenção, nacionalização e socialização (...) dos meios de produção (art. 82.º, n.º 1), e admite-se, inclusivamente, que a lei pode determinar que as expropriações de latifundiários e grandes proprietários e empresários ou acionistas não deem lugar a qualquer indemnização (art. 82.º, n.º 2).

5. Organização política e administrativa

I - No que concerne à organização do poder político, a Lei Fundamental de abril estatui que tal poder pertence ao Povo, e que é exercido nos termos da Constituição (art. 111.º).

E, neste contexto, que a participação direta e ativa dos cidadãos na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático (art. 112.º).

Compreendendo, pois, não só a designada democracia representativa, mas a semi-direta.

II - Porém, inclui nos órgãos de soberania um órgão político de jaez não eletivo, nem de forma direta, nem sequer de modo indireto, o Conselho da Revolução (art. 113.º, n.º 1).

Um Conselho da Revolução que, significativa-

mente, ostenta as *funções de conselho do Presidente da República e de garante do regular funcionamento das instituições democráticas, de garante do cumprimento da Constituição e da fidelidade ao espírito da Revolução*, ou, para cúmulo, *de órgão político e legislativo em matéria militar* (art. 142.º).

Em bom rigor, aliás, dos quatro órgãos políticos, dois afirmam-se politicamente irresponsáveis, o Conselho da Revolução, e, também, o próprio Presidente da República.

III - Acresce que, o órgão Governo é selecionado, em parte, de acordo com os resultados eleitorais parlamentares (art. 190.º, n.º 1), e que, funcionalmente, é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da Administração Pública (art. 185.º, n.º 1).

Não obstante, o referenciado Governo não dirige politicamente o Estado, apenas *define e executa a sua política com respeito pela Constituição*, e, sobretudo, *por forma a corresponder aos objetivos da democracia e construção do socialismo* (art. 185.º, n.º 1).

IV - Simultaneamente, a Constituição afasta qualquer tipo de referendo, constitucional, político ou administrativo, nacional, regional ou local, *et pour cause*, a iniciativa popular.

V - No que tange à organização do poder administrativo, esta assenta num princípio de descentralização (art. 239.º), refletido, nomeadamente, na existência de autarquias locais (art. 237.º, n.º 1), de pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de

interesses próprios das populações respetivas (art. 237.º, n.º 2).

Em especial, Regiões Administrativas, a criar, Municípios e Freguesias (art. 239.º, n.º 1).

VI - Nestas últimas, a Assembleia pode delegar parte das funções *em organizações populares de base territorial correspondentes a áreas inferiores à da Freguesia* (art. 264.º, n.º 1), organizações criadas com o fim de *intensificar a participação das populações na vida administrativa local*, mas, somente, desde que as mencionadas funções daquele órgão deliberativo local *não envolvam o exercício de poderes de autoridade* (art. 248.º).

6. Revisão constitucional

I - Em termos de revisão constitucional, esta adstringe-se a respeitar a independência nacional e a unidade do Estado (art. 290.º, al. a)), a forma republicana de governo (art. 290.º, al. b)), a separação das Igrejas do Estado (art. 290.º, al. c)), os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos (art. 290.º, al. d)), o sufrágio universal, direto, secreto e periódico na designação dos titulares eletivos dos órgãos de soberania, das regiões autónomas e do poder local, bem como o sistema de representação proporcional (art. 290.º, al. h)), o pluralismo de expressão e organização política, incluindo partidos políticos, e o direito de oposição democrática (art. 290.º, al. i)), a separação e a interdependência dos órgãos de soberania, (art. 290.º, al. l)), a fiscalização da constitucionalidade por ação ou por omissão de normas jurídicas (art. 290.º, al. m)), a independência dos tribunais (art. 290.º, al. n)), e,

outrossim, a autonomia das autarquias locais (art. 290.º, al. o)), ou a autonomia político-administrativa dos arquipélagos dos Açores e da Madeira (art. 290.º, al. p)).

II - Mas, para além daqueles, semelhante revisão vincula-se a respeitar, ainda, *os direitos dos trabalhadores, das comissões de trabalhadores e das associações sindicais* (art. 290.º, al. e)), e, sobretudo, *os princípios da apropriação coletiva dos principais meios de produção e solos, ou dos recursos naturais, da eliminação dos monopólios e latifúndios* (art. 290.º, al. f)), *bem como da planificação democrática da economia* (art. 290.º, al. g)).

III - E, por fim, mas não menos relevantemente, na ótica da Lei Fundamental portuguesa de 1976 – ou do atual excurso – a referida vicissitude obriga-se a respeitar *a participação das organizações populares de base no exercício do poder local* (art. 290.º, al. j)).

7. Síntese

Numa síntese final - e assinalavelmente esclarecedora - sobre este articulado: *o princípio socialista afirmado frequentemente ao longo da Constituição surge organicamente ligado a um novo sistema económico e um novo tipo de sociedade, surge em contraposição às relações de produção capitalistas (...). E, o socialismo a que a Constituição se refere, não é uma qualquer forma de capitalismo reformado, é a superação do capitalismo*².

B - AS ORGANIZAÇÕES POPULARES DE BASE

1. Noção

Na Constituição de 1976 não se vislumbra um conceito de organização popular de base.

Impõe-se, todavia, uma determinação hermenêutica, rigorosa e situada, de tal conceito.

1.1. Organização

I - Assim, numa aceção primeira, organização significa sistema, apresentando-se como o oposto da entropia, da desordem, da aleatoriedade, da imprevisibilidade ou da incerteza.

Não obstante, a aludida organização recorta-se, sobretudo, como sistema de matriz social.

Especificamente, como um conjunto metódico de ações e de comportamentos que mutuamente se integram, ou visam combinar-se, e que se diferenciam do acervo envolvente de ações e de comportamentos não pertencentes a esse mesmo sistema social.

E mais, como um ente social auto-reprodutor - ou *auto-poiético* - sedimentado nas respetivas comunicações e, mormente, nas tomadas de decisão, a essência da organização.

II - Pressupostos elementares da existência - e da subsistência - da organização são a fixação de objetivos, de intencionalidades, a alocação dos recursos, humanos e financeiros, indispensáveis à atividade, a definição e a criação de estruturas, de modos, ou critérios de divisão e atribuição das suas funções e tarefas, e a determinação de modelos de

² Assim, Canotilho; Moreira, *Constituição da República Portuguesa. Anotada*, p. 35.

coordenação, de mecanismos que assegurem que os vários segmentos interagem de forma harmónica e concertada, e, sobretudo, na direção daqueles objetivos.

III - Mas a sociedade, *maxime*, a sociedade política, ou, inclusive, a sociedade administrativa, consubstanciam não apenas sistemas progressivamente mais complexos, como sistemas integrados por outros sistemas que entre si se articulam institucionalmente.

Com feito, todas as organizações modernas, privadas ou públicas, são visualizadas enquanto sistemas cada vez mais abertos, que recebem inferências do contexto externo, procedimentam as informações obtidas, e devolvem produtos, ou serviços, à comunidade.

IV - Tipologicamente, os examinados sistemas sociais organizativos podem apresentar-se essencialmente formais, quando a sua criação, funcionamento e extinção se ancoram em regras previamente e detalhadamente estabelecidas, ou podem vislumbrar-se basicamente informais, quando emergem, subsistem e se extinguem de forma espontânea.

1.2. Popular

I - Popular assume, na circunstância, o significado de, *do Povo, pelo Povo e para o Povo*.

Ou melhor: dado, nos termos desta Constituição, o seu carácter necessariamente sub-estadual, e mesmo sub-autárquico, de, *da população, pela população e para a população*.

De facto, estas organizações são observáveis, tipicamente, na própria comunidade local.

E os respetivos membros são, necessariamente, são exclusivamente, esses seus membros.

E as suas ações, ou, porventura, as suas reivindicações junto de terceiros, resultam dela.

Traduzindo-se, assim, em larga medida, na conformação de uma democracia semi-direta, se bem que nunca direta, dado que tais organizações possuem, também, órgãos indiretos.

E de uma democracia semi-direta complementar, ou concorrente, da democracia indireta.

II - Mas popular significa, aqui, analogamente, uma classe social não detentora do poder.

Constituída, em geral, por pessoas vulneráveis ou desfavorecidas, por moradores na periferia das grandes cidades, por habitantes de bairros pobres ou de bairros degradados, que possuem uma evidente identidade ou afinidade de interesses, objetivos e aspirações.

E, dessarte, oposta à oligarquia, a uma classe política ou administrativa preponderante.

1.3. De base

I - De base, significa, cumulativamente, origem, premissa, pressuposto, fundamento, fundação, alicerce, pilar, suporte, assento, início, ou, e quicá sobretudo, elementaridade.

E contrapõe-se a topo, a cúpula, a vértice, a deriva, ou, manifestamente, a secundariedade.

II - Para além disso, traduz a ideia de que reveste génese espontânea, e resultante de forma direta

e imediata das necessidades vividas pela comunidade local e, assim, nunca imposta por qualquer poder, não obstante ser disciplinada constitucional ou legalmente.

Necessidades, mormente, em sede de habitação, saneamento, educação, saúde, transportes, ou de fornecimentos absolutamente elementares, como água, gás ou energia.

III - Esta base corresponde ao Povo, decerto, mas ao Povo na sua realidade quotidiana.

Ao Povo enquanto sujeito autárquico, ou, sub-autárquico, a um Povo enquanto morador.

Ou, porventura, noutra aceção, teórica, enquanto sujeito trabalhador, enquanto produtor.

IV - A respetiva ação verte-se, na essência, numa consciencialização, organização, mobilização e dinamização, por parte dos membros, ou de membros, da comunidade, e, no limite, numa intervenção reivindicativa face a órgãos, ou administrativos ou políticos.

2. Universo

I - No âmbito da primeira Constituição da III República, a Constituição de abril de 1976, somente se afirmam organizações populares de base aquelas que exibem perfil territorial.

II - Em primeiro lugar, porque a Lei Fundamental refere, expressamente, que *as organizações populares de base, formadas nos termos da Constituição, têm o direito de participar, segundo as formas previstas na lei, no exercício do poder local* (art.

118.º).

Ora, essa Constituição regula, exclusivamente, a formação de um tipo de organizações populares de base, as organizações populares que ostentam base de natureza territorial³.

Estes são, pois, os termos, os únicos termos, da Constituição, pelo que, a existirem outras organizações, não o seriam nos termos da Constituição, mas somente nos moldes da lei.

III - Em segundo lugar, porque, se o facto de serem disciplinadas no artigo 118.º, em sede de princípios gerais, e no artigo 290.º, no campo dos limites substanciais de revisão, denota a excepcional importância que lhes é tributada, ou, quiçá, as expectativas em relação ao futuro nelas depositadas por este diploma socialista e comunista⁴, isso não implica, porém, que revistam, no estrito texto constitucional, alcance mais compreensivo.

IV - Em terceiro lugar, porque a expressão organização é reproduzida somente no que concerne às organizações territoriais de base, designando a Constituição as outras virtuais organizações populares de base, por autarquia local, por plenário de cidadãos eleitores, por grupo de cidadãos eleitores, por comissão de trabalhadores, por associação sindical, ou mesmo por partido político, e nunca, em ponto algum, por organização *strictu sensu*.

Aliás, é a própria Constituição de 1976 a segmentar as locuções organização e associação.

³ No mesmo sentido, Morais; Almeida; Pinto, *Constituição da República portuguesa (anotada e comentada)*, p. 500.

⁴ Em sentido próximo, Martinez, *Comentários à Constituição portuguesa de 1976*, p. 17: “não obstante o ‘pluralismo’ do artigo 2.º, esta Constituição tende para a perpetuidade dos princípios que a informam. É disso prova o afastamento de qualquer processo de revisão relativamente a determinadas matérias”.

Exemplificativamente, ao proibir, quer associações, institucionais, ou institucionalizadas, fascistas, quer organizações, mais informais, ou inorgânicas, fascistas (art. 46.º, n.º 4).

V - Em quarto lugar, porque, se é certo que são referenciadas quanto à gestão da Administração Pública (art. 267.º, n.º 1), certo é também que, mesmo no que tange à função administrativa, os poderes detidos junto daquela surgem minimalistas, e, tão-só, para-autárquicos locais (art. 265.º), como decorre da sua específica instrumentalização enquanto meio de evitar a burocratização, ou de aproximar os serviços das populações, ou, ainda, de assegurar a participação dos interessados na gestão efetiva (art. 267.º, n.º 1).

VI - Em quinto lugar, porque se é verdade que a Constituição alude às organizações populares de base, de forma expressa e inequívoca, a propósito da matéria dos Direitos Fundamentais, em especial, da juventude, ou à educação e à cultura, (art. 70.º, n.º 3), a colaboração daquelas, mesmo com o Estado, não extravasa o domínio autárquico local.

Devendo, pois, a referência, entender-se ser feita sempre e apenas às organizações de base territorial local, mesmo que não de moradores, e nunca a outras organizações basistas.

VII - Em sexto lugar, porque no inciso relativo aos limites materiais de revisão constitucional (art. 290.º), as organizações populares de base estão colocadas numa alínea diversa (al. j)) daquela em que se inserem as que seriam as outras, principais, organizações populares de base, a saber, as

“Após as eleições para a Assembleia Constituinte, em que as forças comunistas sofrem uma pesada derrota, a Assembleia do MFA, em contracorrente, elabora o Documento-Guia do Projeto Aliança Povo-MFA, no qual emergem as organizações populares de base.”

associações sindicais e comissões de trabalhadores (al. e)).

Demonstrando, conseqüentemente, que tais entidades não são organizações populares de base porque, a ser de um outro modo, a Constituição de 1976 consagraria uma efetiva duplicação, ou uma efetiva sobreposição, dos respetivos limites materiais de revisão^{5 6}.

3. Afins

3.1. Autarquia local

I - A organização popular de base distingue-se

⁵ No mesmo sentido, Miranda, *A Constituição de 1976. Formação, estrutura, princípios fundamentais*, p. 467: “inclinamo-nos no sentido da identificação entre organizações populares de base e organizações populares de base territorial”.

⁶ Em sentido oposto, Soares, *A Constituição e as organizações populares de base*, pp. 54-55: “há múltiplas organizações populares de base que não são de natureza territorial (...); a) organizações populares de base funcional (por exemplo, as organizações de trabalhadores; b) organizações populares de base territorial (por exemplo, as organizações de moradores; e Canotilho; Moreira, *op. cit.*, pp. 458-459: “as organizações populares de base territorial são uma espécie da categoria geral das organizações populares de base, embora sejam a única espécie expressamente regulada”.

da pessoa coletiva territorial autarquia local, seja Município, Freguesia ou, por integral maioria de razão, Região Administrativa.

II - Desde logo, porque não se recorta como um verdadeiro sujeito coletivo de Direito Público, nem se compreende na Administração Pública - na presente situação, autónoma.

Na realidade, o facto de participar no exercício da função administrativa não exige, necessariamente, uma personalização pública ou uma inclusão na Administração Pública.

Depois, em consequência, porque o seu modo criativo é distinto do da criação autárquica.

E, ainda, porque somente intervém em localizações territoriais inferiores às da Freguesia.

Em último, porque os poderes funcionais que lhe se encontram distribuídos, ou podem sê-lo por lei ordinária, assumem extensão limitada, e são circunscritos, ao não contemplarem, em nenhuma das duas situações, quaisquer atos de autoridade (art. 248.º)⁷.

3.2. Plenário de cidadãos eleitores

I - A organização popular de base demarca-se também do plenário de cidadãos eleitores.

Regulado, aliás, desde o primeiro momento, através da Lei das Autarquias Locais (Lei n.º 79/77, de 25 de outubro), dando imediata exequibilidade ao artigo 239.º da Constituição.

II - De um lado, porque o plenário é um órgão, embora um órgão direto e não indireto - ou representativo - de uma pessoa coletiva, e não essa própria pessoa coletiva (art. 22.º).

De outro lado, porque, enquanto órgão, reúne competências obrigatórias, as da Assembleia de Freguesia, e competências a exercer para prosseguir as atribuições, do mesmo modo obrigatórias, da pessoa coletiva autárquica na qual se inscreve (art. 23.º).

E, ademais, rege-se, com as necessárias adaptações, pelas normas estabelecidas para a Assembleia de Freguesia, ou quaisquer outras que venham a ser fixadas em lei (art. 26.º).

III - Não devem, pois, confundir-se pessoas de democracia semi-direta e órgãos diretos⁸.

3.3. Grupo de cidadãos eleitores

I - A organização popular de base, necessariamente territorial, diferencia-se ainda, e claramente, do grupo de cidadãos eleitores, apesar de ambos assumirem matriz local e refletirem uma preocupação, partilhada, com a democracia semi-direta ou participativa.

Na realidade, este último apresenta um escopo exclusivamente eleitoral, e, assim sendo, uma criação, bem como, ulterior intervenção, necessariamente intermitente ou irregular.

Acrescendo que, tais candidaturas podem compreender o Município e não só a Freguesia.

⁷ No mesmo sentido, Morais; Almeida; Pinto, *op. cit.*, p. 500: “não constituem qualquer modalidade de autarquia local”; e Canotilho; Moreira, *op. cit.*, p. 459: “não são, nem autarquias locais, nem órgãos autárquicos, nem sequer são órgãos ou entidades de Direito Público (...). Contudo (...) podem desempenhar funções administrativas, funções próprias das autarquias (...), e funcionam como órgãos do poder local”.

⁸ Em sentido oposto, Canotilho; Moreira, *op. cit.*, pp. 459-460: “a estrutura das organizações populares de base territorial é semelhante (...) à das Freguesias de população diminuta (art. 246.º, n.º 3)”.

II - Não obstante, a respetiva constituição encontra-se decididamente mais formalizada.

Exigindo, por exemplo, número elevado (3%) de proponentes recenseados na autarquia.

3.4. Associação de moradores

I - A organização de base territorial não se sinonimiza, ainda, com a associação de moradores, uma pessoa, aliás, de constituição mais frequente do que aquela organização.

II - Na realidade, as associações são pessoas coletivas de direito privado, surgidas no âmbito constitucional da liberdade de associação e, em sede ordinária, no conspecto da autonomia contratual, regendo-se, pois, em exclusivo, pelo Código Civil (art. 157.º, ss).

Pelo que, ao contrário das organizações, se afiguram insuscetíveis de delegação de competência pela Freguesia, embora possam colaborar com as pessoas autárquicas, *maxime*, com a dita Freguesia, e o estabelecimento de concessão não lhes esteja vedado.

O seu universo subjetivo é, também, distinto, já que os membros são só os que decidem, voluntariamente, associar-se, e nunca a integralidade dos moradores recenseados na área.

E os correspondentes poderes circunscrevem-se aos que são, livremente, fixados pelos estatutos, nos termos admitidos pelo Direito, mas sem qualquer intervenção da Freguesia.

3.5. Comissão de trabalhadores

I - Cinco dissemelhanças elementares, em termos técnico-jurídicos, mostram por que razão a comissão de trabalhadores não pode ser vista como organização popular de base.

II - Assim, em primeiro lugar, a comissão de trabalhadores não reveste uma natureza popular, no preteritamente indicado sentido de Povo, ou, nesta circunstância, população.

Em segundo lugar, a comissão de trabalhadores não é definida pela Constituição ou pela lei ordinária, estruturando-se a si própria (arts. 1.º, ss., Lei n.º 46/79, de 12 de setembro).

Em terceiro lugar, os respetivos estatutos são apresentados e aprovados em plenário de trabalhadores (art. 10.º), só a este cabendo, pois, determinar as respetivas características⁹.

Em quarto lugar, os poderes detidos, mormente, o controlo de gestão (arts. 26.º a 29.º), a intervenção na reorganização das unidades produtivas (arts. 32.º e 33.º) e na feitura dos planos económico-sociais relativos ao setor (art. 35.º), ou, até, a participação na normação laboral (art. 34.º), fazem com que ascenda aqui à função legislativa, a uma função política.

E, em quinto lugar, à comissão de trabalhadores é permitida a criação de comissões coordenadoras, para melhor intervenção na reestruturação económica, bem como, para o desempenho de outros direitos consignados na Constituição (art. 1.º,

⁹ Nesse sentido, Soares, *op. cit.*, p. 60: “tais preceitos são completos, suficientes, de aplicação direta, não necessitando (não admitindo) qualquer regulação mercê de lei ordinária. Só os plenários podem estatuir o modo de ser e de atuar das suas comissões”.

n.º 2), agregando trabalhadores de várias empresas ou de vários setores, construção esta que se encontra vedada às organizações populares de base, como os trabalhos preparatórios confirmam¹⁰.

3.6. Associação sindical

I - Não se inscreve, analogamente, na organização popular de base, a associação sindical.

II - Para começar, e a exemplo da comissão de trabalhadores, porque o seu elemento institucional relevante é a atividade laboral, não a sua natureza popular, ou de população.

Depois, porque se configura como uma pessoa coletiva de direito privado, se bem que, adquira a aludida personalidade na sequência de um registo no Ministério do Trabalho.

Para além disso, porque pode surgir, quer nacional, quer regional, e, só raramente, local.

E, em último, porque o seu domínio de ação é, necessariamente, setorial, nunca transversal, dado que o escopo é a defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores.

3.7. Partido político

I - A organização popular de base afasta, igualmente, e teria de afastar, o partido político¹¹.

II - O partido político é uma associação de Direito Privado, não obstante o desempenho de fun-

ções com relevância pública, e a inerente exigência de reconhecimento e inscrição no registo do Tribunal Constitucional (art. 14.º, Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto).

Dependendo a mencionada inscrição de um requerimento, instruído, no mínimo, com sete mil e quinhentas assinaturas, oriundas de cidadãos portugueses (art. 15.º, n.º 1 e n.º 2).

III - O partido político assume, sempre, carácter nacional, não podendo constituir-se partidos políticos que, pela designação ou objetivos programáticos, assumam índole ou âmbito regional (art. 9.º) ou, menos ainda, local, acrescendo que podem associar-se livremente com outros estrangeiros, e, até, integrar federações internacionais (art. 36.º).

IV - O partido político tem por tarefa elementar concorrer para a formação e pluralismo de expressão da vontade popular, e a organização do poder político, com respeito pelos princípios da independência nacional, unidade do Estado e democracia política (art. 1.º).

E como fins, entre múltiplos outros, apresentar programas políticos, preparar programas eleitorais de Governo e administração (art. 2.º, al. c)), ou estudar e debater os problemas nacionais e internacionais da vida política, económica, social e cultural (art. 2.º, al. b)).

V - O partido político encontra-se vinculado a especiais exigências - se bem que, frequentemente, incumpridas - de transparência, exigindo-se, nomeadamente, a divulgação pública dos estatutos, a identidade dos titulares dos órgãos, as declara-

¹⁰ Em sentido oposto, Canotilho; Moreira, *op. cit.*, p. 272: “da discussão na AC decorre que devem ser consideradas como tais também as comissões de trabalhadores, previstas nos arts. 55.º e 56.º”.

¹¹ Em sentido oposto, Soares, *op. cit.*, p. 55: “o n.º 1 do art. 10.º, alude à existência de partidos e organizações democráticas”.

ções de princípios, os programas e as ações gerais a nível nacional e internacional (art. 6.º, n.º 2).

E, em especial, a comunicação ao Tribunal Constitucional da identidade dos titulares dos respetivos órgãos nacionais após cada eleição, e dos estatutos, das declarações de princípios e do programa, uma vez aprovados, ou após cada modificação (art. 6.º, n.º 3).

Ou, ainda, a publicitação, nos termos da Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais, da origem e utilização dos fundos do partido (art. 6.º, n.º 4).

3.8. Grupo de interesses

I - Enfim, a organização popular de base examinanda não é sinónima de grupo de interesses - na expressão saxónica, *lobby* - de entidade privada que realiza representação legítima de interesses junto de entidades públicas (Lei n.º 5-A/2026, de 28 de janeiro).

II - O grupo de interesses é uma associação ou uma organização de indivíduos que partilham motivações, e, sobretudo, se mobilizam para a promoção e a defesa dos seus interesses, influenciando, ou procurando influenciar, a elaboração ou a execução de políticas públicas, de atos legislativos e regulamentares, de atos administrativos ou contratos públicos, bem como, os processos decisórios dos entes públicos (art. 2.º, n.º 1).

E esse grupo de interesses é significativamente heterogéneo, desde económico, empresarial, sindical, associativo, identitário, a de interesse público, ou até, institucional.

III - Não obstante, só improvavelmente será um grupo local, e, menos ainda, sub-autárquico, ou um grupo de defesa dos interesses que caracterizam a comum organização popular de bases, ou um grupo composto pela tipologia de pessoas que nela se integram.

Acrescendo que, um grupo de interesses não de destaca, tão-pouco, como instrumento de defesa da democracia semi-direta, ou, sequer, da democracia indireta - ou representativa.

IV - O grupo de interesses afirma-se, antes, um mecanismo de negação dessa democracia.

Porque não prossegue o interesse comum, mas sim interesses particulares, porque não detém legitimidade democrática, uma vez que os seus membros não são eletivos - ou que não o são no universo a influenciar - porque não é responsável perante o Povo pelos custos, erros, ou danos das escolhas que instiga ou determina, porque a sua ação não é transparente, mas opaca, porque recusa a igualdade entre os que possuem e os que não possuem os meios e recursos para tal manipulação - ou eventual chantagem - e porque nega o princípio, constitucional, da subordinação do poder económico ao poder político.

4. Antecedentes

4.1. Estrangeiros

4.1.1. Conselho da Comuna

I - O Conselho da Comuna (*Conseil de la Commune*), o órgão de governo revolucionário adotado pela breve experiência da Comuna de Paris (1871), afirma-se como o

antecedente primeiro - se bem que, em rigor, tecnicamente distante - da organização popular de base.

II - A Comuna da Paris, para marxistas, de diversas estirpes ou correntes, e anarquistas, significa o prolegómeno de uma ulterior eliminação do Estado como estrutura opressora.

Efetivamente, esta vicissitude política não almeja reformar ou reformular a orgânica estadual burguesa ao tempo existente, mas, antes, suprimi-la e substituí-la por uma nova.

E, na leitura de Marx e Engels, esta recém-solução política é já a *ditadura do proletariado*.

III - Uma ditadura do proletariado na qual a nova classe dominante, a classe trabalhadora, se emancipa, exerce diretamente o poder político, e tem o poder económico.

Traduzindo a existência histórica de uma originária, e durante muito tempo singular, experiência de auto-governo socialista, ou, melhor, pré-comunista, popular e proletária.

IV - Do mesmo modo, a Comuna de Paris extingue o exército permanente, visionado como um opressor do Povo, entregando a defesa da cidade a uma revolucionada Guarda Nacional, uma milícia composta exclusivamente por cidadãos comuns, e à qual são distribuídas armas, impedindo que o Estado utilize a força contra a sua própria população.

V - O sistema governativo adotado patenteia radicais mutações face ao então existente.

Embora assumindo claras reminiscências jaco-

binas, da *Constituição do Terror* (1793), evidenciadas, mormente, pela concentração, quer de órgãos, quer de funções, do Estado.

VI - O Conselho da Comuna, composto por noventa e três membros, eleitos diretamente por sufrágio universal, ergue-se como o órgão central do sistema de governo selecionado.

Mesmo se essa universalidade não compreende o voto feminino, e, mais, se se circunscreve aos *communards* – comunistas, socialistas e anarquistas - atendendo a que a restante população da cidade de Paris a havia abandonado antes da imposição da Comuna.

E ainda que se revele falsa a asserção, corrente, de que a França, durante este período, possui duas capitais, em Paris e em Versalhes, cada uma com a sua ideia de Nação e o seu regime político, porque o exercício da soberania, no restante território, permanece intacto.

VII - Quanto ao respetivo estatuto funcional, o Conselho da Comuna subverte a clássica divisão, liberal, entre poder legislativo e poder executivo, ao emergir enquanto designado *corpo ativo*, que toma as deliberações, e, simultaneamente, ou sequentemente, as executa.

Assim visando eliminar uma burocracia intermediária, e, supostamente, auto-referencial.

Mais: o Conselho da Comuna agrega, embora exclusivamente neste segmento territorial, não apenas a integralidade das funções constituídas, políticas e administrativas, como, em rigor, o pleno das funções constitucionais, já que quase toda a sua atividade – senão toda - é materialmente opos-

ta à Constituição da recém-desenhada III República (1870-1940).

VIII - O órgão estrutura-se em dez nomencladas Comissões, temáticas, e numa Comissão Executiva, coordenadora da intervenção das restantes, numa chefia coletiva do executivo – depois substituída pelo *Comité de Salvação Pública* - em nova reminiscência de 1793.

Finanças, preocupada, sobretudo, com o Orçamento comunal e o relacionamento com o Banco de França; Guerra, incluindo a organização da Defesa e da Guarda Nacional; Justiça, propugnando elegibilidade dos magistrados; Segurança Geral, inscrevendo a Polícia e a ordem pública; Subsistência, ocupada com o abastecimento alimentar; Trabalho, Indústria e Troca, promovendo as cooperativas e a realização dos direitos laborais; Serviços Públicos, incluindo os correios, caminhos-de-ferro e iluminação; Ensino, revelando como focos principais o acesso à educação e a respetiva laicização; e Relações Exteriores, correspondendo à articulação com as restantes comunas de França¹².

IX - Quanto à inerente responsabilização, este Conselho da Comuna assenta num princípio de revogação dos mandatos políticos e administrativos (*recall*), sempre que se verifique incumprimento pelos seus membros das injunções popularmente determinadas.

Confirmando, pois, uma sua natureza semi-direta, mas infirmando um seu carácter direto.

X - Finalmente, a Comuna de Paris impõe uma

novíssima organização social horizontal.

Estruturada, doravante, quer em conselhos, quer em comités, quer em coletivos, quer – por referência ao domínio de que aqui se cura - em parlamentos e em executivos de bairro.

Em organizações populares de base, decerto, mas, nesta circunstância, de base territorial.

4.1.2. Soviete

I - A organização popular de base conhece a sua verdadeira génese na ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (1917/22-1991), e, mais especificamente, nos soviets.

Embora as primeiras manifestações deste sistema organizativo surjam, em rigor, não em 1917, com a Revolução bolchevique de outubro, nem em 1922, com a criação da URSS, mas sim com a primeira revolução russa, a Revolução democrática de fevereiro de 1905.

II - Estes soviets - ou conselhos - emergem aí no domínio laboral, e não no residencial.

Refletindo-se na constituição de piquetes de greve, semelhantes aos existentes nas ações sem pré-aviso, e vocacionando-se para a organização e para o suporte dos trabalhadores.

III - Mas, embora reivindicando melhores condições laborais, facto é que significam, já, uma forma de poder alternativo, e exibem, já, um cunho de oposição política ao czarismo.

Mormente, quando as greves alaçam, compreendendo vastas áreas do território, bloqueando indústria e comércio, e paralisando a quase-totali-

¹² Assim, Lissagaray, *História da Comuna de Paris de 1871*, pp. 182, ss.

dade das funções do Estado.

Ou quando delegados de outros grupos sociais, desde soldados, ou camponeses, a intelectuais, se solidarizam com os sovietses, e participam nos seus debates e deliberações.

IV - Os sovietses confrontam-se, então, e pela primeira vez, com os problemas correspondentes à sociedade política, sendo chamados a assegurar a ordem e a segurança públicas, a providenciar bens e serviços, ou, em rigor, a assumir as funções de governo.

Criando para o efeito uma organização político-administrativa que, embora elementar e provisória, é radicalmente distinta, e, mais, é radicalmente democrática, frente à czarista.

V - Com a Revolução de outubro de 1917 os sovietses emergem, de novo, de forma espontânea, e, para além disso, exibindo uma matriz subjetiva mais alargada, ao compreenderem não apenas trabalhadores, mas, analogamente, soldados e camponeses.

VI - Numa fase preliminar, estas estruturas desenvolvem tarefas circunscritas, embora de objeto diversificado, assumindo, dessa forma, um puro carácter de organização de base.

Assim, desde logo, sovietses relacionados com o trabalho fabril, os quais, mormente, assumem o controlo direto da produção, mas, também, sovietses associados ao trabalho rural, sobretudo na forma de cooperativa, bem como, sovietses orientados para o futuro, através da juventude comunista, uma organização basista destinada à totalidade

dos jovens, funcionando como um espaço de socialização, de formação política e de mobilização para os novos projetos estatais, ou, ainda, e naturalmente, sovietses de bairro e de habitação, vocacionados para uma gestão das questões quotidianas da vida urbana, desde a manutenção de edifícios à vigilância social, até à resolução dos conflitos locais.

VII - Depois, os sovietses expandem-se, convertendo-se na estrutura nuclear do Estado, ao exercerem todas as suas funções constituídas e, inclusive, as funções constitucionais.

Existindo, num plano médio, sovietses de cidade, de distrito, de província, e de república, compostos pelas assembleias de delegados enviados pelos mencionados sovietses de base.

E, no topo, o Congresso dos Sovietses de Toda a Rússia, que se apresenta, desde o primeiro momento, como a suprema autoridade constitucional e constituída, política, administrativa e jurisdicional do Estado, nos termos da Constituição, original, de 1918.

Composto, por seu turno, pelos milhares de delegados eleitos pelos sovietses intermédios.

Entre reuniões – que rapidamente se convertem em anuais – existe, igualmente, o Comité Executivo Central, que funciona como o parlamento permanente, e, finalmente, o Conselho dos Comissários do Povo, correspondente a um órgão de teor governamental¹³.

¹³ Em sentido próximo, Anweiler, *The soviets. The russian workers, peasants, and soldier's councils*, p. 4: “o soviete (conselho) é uma forma de organização surgida espontaneamente em tempos de agitação revolucionária, composta por delegados das massas trabalhadoras - operários, camponeses e soldados - cujo objetivo é a auto-gestão direta, ou a representação dos interesses dessas classes perante o Estado, e o próprio fundamento de uma nova ordem estatal”.

VIII - Todavia, e apesar das promessas revolucionárias iniciais, quer a natureza efetivamente popular, quer o carácter verdadeiramente de base, destas organizações soviéticas, são gradualmente subvertidos, centralizando o poder político, e formando um Estado progressivamente ditatorial e burocrático, que atinge o seu zénite com Estaline.

IX - Nos termos do *centralismo democrático*, as deliberações são discutidas na base, mas, após tomadas tais deliberações, pelos órgãos superiores, aquela está adstrita a segui-las.

Todavia, com a consolidação do chamado Estado socialista, estas realidades metamorfoseiam-se em puras correias de transmissão da vontade do Partido Comunista.

De facto, esta organização piramidal, complexa, e engenhosa, esconde que, já em 1920, é esse Partido Comunista que exerce um controlo total do próprio Estado.

Pelo que, as respetivas células no interior de cada soviete, e de cada um dos patamares da pirâmide, se destinam apenas a garantir a ratificação total das deliberações do *Politburo*.

X - O *Politburo* é um órgão criado por Lenine, em outubro de 1917, e, originalmente, composto por sete membros – entre eles, para além do próprio Lenine, Trotsky e Estaline.

Teoricamente, tem por tarefa gerir o quotidiano da revolução, e executar as diretrizes emitidas pelo Comité Central, o principal órgão, entre Congressos, do Partido Comunista.

Faticamente, dirige, em simultaneidade, quer

o partido, quer o próprio Estado soviético¹⁴.

XI - Assim, de uma democracia direta, *bottom-up* – ascendente – com o poder a brotar, imediatamente, do Povo, que propõe, e debate, e delibera, e com o foco numa sua participação espontânea e direta, transita-se para o modelo precisamente inverso, de uma ditadura totalitária, *top-down* – descendente – na qual todas as deliberações são tomadas por representantes eleitos por uma estrutura partidária única, e aplicadas por aquele Povo.

Logo, com a absoluta irrelevância fáctica das designadas organizações populares de base.

Mais: com a fáctica irrelevância absoluta do próprio Estado perante o Partido Comunista.

XII - Outros quadros de manifestação histórica, embora breve, destes sovietes – destes conselhos – são, primeiro, a Revolução húngara, de 1919, a Revolução espartaquista alemã, de 1918-1919, e a Revolução italiana, de 1919-1920, ou, depois, a Revolução espanhola, de 1936-1939, e, muito mais recentemente, a Revolução polaca, de 1980.

Entre nós, regista-se a constituição, de curta duração – apenas algumas horas – de um autoproclamado soviete de operários vidreiros, na Mariinha Grande, em 18 de janeiro de 1934, em reação ao modelo sindical corporativo determinado pela Constituição de 1933¹⁵.

E, naturalmente, de múltiplos outros, no qua-

¹⁴ Nesse sentido, Brown, *The rise and fall of communism*, p. 102: “o *Politburo* era o órgão supremo de formulação de políticas do Partido Comunista. Embora formalmente eleito pelo Comité Central, era na realidade o núcleo que dirigia o partido e o Estado, decidindo sobre todas as questões de importância nacional e internacional”.

¹⁵ Nesse sentido, Patriarca, *Sindicatos contra Salazar: a revolta do 18 de janeiro de 1934*, p. 316: “não foi apenas uma greve; foi uma insurreição armada com o objetivo de instaurar um poder operário local, ainda que efémero, desafiando frontalmente a autoridade do *Estado Novo* e o seu projeto de corporativização forçada dos sindicatos”.

dro e sequência do golpe de Estado de 1974.

4.1.3. Sinamos

I - O Sistema Nacional de Apoio à Mobilização Social é a entidade coordenadora de organizações populares de base emergente do golpe de Estado militar peruano de 1968.

Visa, de um lado, estabelecer uma ligação institucional entre o Povo e o Governo Revolucionário das Forças Armadas emergente daquele golpe, garantindo o indispensável apoio daquele às reformas políticas a intentar, mormente, em termos de reforma agrária.

E, de outro lado, evitar o típico controlo das organizações populares de base pelos partidos e movimentos de extrema-esquerda, criando uma entidade política e social independente.

No limite, almejando uma democracia participativa plena, mas sem os partidos políticos.

II - Consequentemente, a emergência destas organizações populares de base peruanas, ao invés das soviéticas, não apresenta matriz, nem espon-tânea, nem popular, nem basista.

Pelo contrário, a iniciativa política e administrativa preliminar cabe ao Governo, que decide, que planeia, e que lidera, de cima para baixo, *top down*, às comunidades incumbindo, ulteriormente, executar, concretizar e, sobretudo, legitimar essas soluções¹⁶.

¹⁶ Em sentido próximo, Drinot, *The allure of labor. Workers, race, and the making of the Peruvian State*, p. 224: “o SINAMOS representou o esforço mais ambicioso do regime de Velasco para criar uma base de apoio social, integrando setores camponeses, operários e moradores de e jovens, numa estrutura corporativista controlada pelo Estado”.

III - Neste conspecto, as principais organizações de base são rurais e não urbanas, integrando camponeses e revestindo, na sua maioria, a forma de cooperativas agrícolas.

São os casos, designadamente, das *Cooperativas Agrárias de Produção*, ou das *Sociedades Agrárias de Interesse Social*, criadas e desenvolvidas no âmbito da reforma agrária de 1969, na sequência da eliminação dos grandes latifúndios, e nas quais os camponeses e os trabalhadores rurais detêm, formalmente, o controlo e a gestão das terras.

E são os casos, analogamente, se bem que num plano de todo distinto, dos *Comités de Defesa da Revolução*, incentivados pelo SINAMOS para garantia da implementação da mencionada reforma agrária, contra a oposição - previsível - daquelas elites latifundiárias.

IV - Neste modelo, emergem, igualmente, organizações populares de base, de inspiração estatal, no quadro da indústria, consentindo que os trabalhadores participem na gestão e nos lucros das empresas, visando, neste caso, uma redução do poder do capital privado.

V - E um último aspeto, assaz diverso do modelo soviético, teoricamente laico, mas efetivamente ateu, prende-se com a existência, aqui, também, de organizações populares de inspiração eclesial, corporizadas por grupos, pró-marxistas, de *teólogos da libertação*.

Que se propõem, em rutura com a própria Igreja Católica, uma intervenção mais comprometida com os pobres ou com os oprimidos, unindo tal fé à libertação das estruturas capitalistas, à luta por

melhores condições de vida e à procura da justiça social.

4.2. Nacionais

I - Após o golpe de Estado militar de natureza corporativa ocorrido em abril de 1974, surgem, em múltiplos domínios, de forma parcialmente espontânea e parcialmente dirigida pelos partidos políticos já existentes¹⁷, com especial saliência para o Partido Comunista Português¹⁸, organizações claramente qualificáveis como populares de base¹⁹.

E, ademais, organizações sem qualquer fundamento jurídico, constitucional ou ordinário.

Para além de, sem qualquer tipo de enraizamento na globalidade da tradição portuguesa²⁰.

II - Sem embargo, estas primeiras experiências, na esteira, tanto da Comuna de Paris, quanto da Revolução russa de 1917, não se perfilam nem administrativas, nem de índole local, mas sim de objeto laboral, refratando-se na criação de comissões de trabalhadores.

E se, num primeiro tempo, se desenham como meros para-sindicatos, num segundo, a exemplo ainda dos soviets, alargam a sua atividade ao

“Confronto jurídico-político entre uma verdadeira democracia, indireta, representativa, ou mesmo, burguesa, e uma falsa democracia, direta, de base, ou, sobretudo, comunista, que atravessará todo o período 1974-1976, e encontrará ulterior assento na Constituição.”

controlo de gestão das empresas²¹.

III - Entretanto, na lavoura, e em particular no Alentejo, verifica-se também a emergência de organizações populares de base - ou afins - revestindo, em linha com as construções soviética e, aqui, peruana, a criação de cooperativas e unidades coletivas de produção²².

IV - As comissões de moradores, por seu turno, despontam nos finais desse ano de 1974.

Embora, somente após 11 de março de 1975 tal dinâmica conheça um desenvolvimento mais assinalável, em coerência com a fase comunista do procedimento político de abril²³.

¹⁷ Assim, Soares, *op. cit.*, pp. 33-34: “várias organizações políticas teorizavam sobre este movimento tendente a um governo direto do Povo: a Liga de Unidade e Ação Revolucionária (L.U.A.R.), falava em poder popular segundo concepções aparentadas com as teses anarco-sindicalistas; o Movimento de Esquerda Socialista (M.E.S.), tendo ganho estreito contacto com a experiência chilena, começava a colocar a problemática daquele poder; e ainda, por sua parte, o Partido Revolucionário do Proletariado - Brigadas Revolucionárias (P.R.P./B.R.), inseria no seu programa o esquema de organização autónoma da classe operária e referia-se também a comissões de trabalhadores”.

¹⁸ Em sentido distinto, Soares, *op. cit.*, p. 29: “o Povo, auxiliado pelos partidos políticos interessados na desalienação económica, cultural e política dele próprio, toma uma progressiva consciência da sua força”.

¹⁹ Em sentido próximo, Soares, *op. cit.*, pp. 29 e 33: “as massas populares sentiram, de imediato, uma urgente e imperiosa necessidade de se organizar (...). Aparecem, por auto-estruturação, as primeiras organizações populares”.

²⁰ No mesmo sentido, Martinez, *op. cit.*, p. 271: “estas ‘organizações de base’ não têm qualquer tradição. E poderá duvidar-se, na generalidade dos casos, da sua espontaneidade”.

²¹ Em sentido oposto, Soares, *op. cit.*, pp. 31-32: “em face da deserção ou fuga de algum patronato, e da sabotagem económica de outro, os trabalhadores tiveram de impor o controlo sobre a produção e o comércio nas suas empresas”.

²² Nesse sentido, Soares, *op. cit.*, p. 33: “os trabalhadores rurais ocuparam vultuoso número de herdades, apoiados nessa luta anti-latifundista por várias organizações de esquerda. E, uma vez feitas todas essas ocupações, constituíram-se em cooperativas e em unidades coletivas de produção”.

²³ Em sentido próximo, Soares, *op. cit.*, pp. 32-33: “deram-se então, pelo país fora, as

V - Não obstante, rapidamente as organizações populares de base – ou afins – perdem a sua preliminar natureza, ou espontânea, ou meramente setorial, ou exclusivamente local.

De facto, o PCP, único partido organizado em 25 de abril, assume a liderança dos eventos, afirmando-se, quer diretamente, quer através do MFA, como a vanguarda daquele Povo.

E, sob a sua égide, as organizações populares de base aspiraram a uma diferente função, agora política e, inclusive, constitucional, a uma função concorrente com a da democracia representativa - ou *burguesa* - nos exatos moldes observados com os próprios soviets²⁴.

5. Procedimento constitucional

5.1. I Plataforma de Acordo Constitucional

I - Na sequência de um novo golpe de Estado militar, agora inquestionavelmente comunista, o 11 de março de 1975, e em violação frontal do Programa do MFA, que confere a uma Assembleia Constituinte eleita por sufrágio universal, e composição civil, a função de elaborar a nova Lei Fundamental, o novado poder ditatorial castrense coage os partidos à assinatura de um documento incidente sobre a matéria constitucional, fazendo depender dessa assinatura a realização, no calendário previsto, do ato eleitoral.

Embora formalmente oriundo do MFA, a respetiva autoria – ou, se se preferir, instigação - tem origem no PCP, e, especificamente, no seu líder

histórico, Cunhal²⁵, como o comprovam múltiplas fontes históricas²⁶, e como se torna manifesto pela óbvia analogia, substantiva, com as teses advogadas, ao longo desse período, por aquele partido.

II - Para o PCP, consciente, mesmo antes da realização da eleição de 1975, da sua implantação minoritária na sociedade política nacional, o Pacto agregaria três vantagens.

Desde logo, permitiria – como permitiu – memorizar a Assembleia Constituinte, e, assim, mitigar a própria vontade popular democrática e maioritária em que esta se sustentava.

Mais tarde, vincularia – como vinculou – a globalidade dos partidos à construção do socialismo, e a uma construção irreversível, independentemente da mencionada eleição.

E, finalmente, transformaria – como transformou - o Conselho da Revolução no órgão supremo, que não meramente tutelar, do sistema de governo, com funções políticas, administrativas, e, até, e, sobretudo, jurisdicionais, através da Comissão Constitucional.

III - Datada de 11 de abril de 1975, a - dolosamente - nomeada I Plataforma de Acordo Constitucional pretende *a dinamização e a vigilância do processo revolucionário (...), em mais estreita aliança com o Povo português e com os partidos políticos que defendam os seus mais legítimos interesses* (A. 3.), e, outrossim, a *continuação da revolução polí-*

ocupações de casas vazias, criaram-se creches e infantários, e centros populares de cultura”.

²⁴ Nesse sentido, Soares, *op. cit.*, p. 31: “primeiro como simples veículo de reivindicações económicas imediatas, e depois, aos poucos, intentando mudanças estruturais da sociedade, numa já declarada ação política”.

²⁵ Nesse sentido, por todos, Rezola, *Os militares na revolução de abril. O Conselho da Revolução e a transição para a democracia em Portugal (1974-1976)*, pp. 165, ss..

²⁶ Nesse sentido, Rezola, *op. cit.*, pp. 167 e 165: “o PCP foi o principal interessado na institucionalização do MFA, através do Conselho da Revolução”. “O projeto de institucionalização do MFA e a celebração de um Pacto com os partidos políticos foram soluções defendidas e apresentadas pelo PCP como forma de garantir a continuidade do processo revolucionário face à incerteza dos resultados eleitorais”.

tica, económica e social, iniciada em 25 de abril de 1974, dentro (...) da via socializante, e que permita levar a cabo, em liberdade, mas, note-se, sem lutas partidárias estéreis e desagregadoras, um projeto comum de reconstrução nacional (B. 1.).

Mais: determina que será constituída uma comissão do MFA, que, em colaboração com os partidos (...), acompanhará os trabalhos da Assembleia Constituinte, de forma a facilitar a cooperação entre os partidos políticos e a impulsionar o andamento dos trabalhos, dentro do espírito do Programa do MFA e da presente Plataforma (B. 2.).

E, pior: os partidos signatários desta Plataforma comprometem-se a não pôr em causa a institucionalização do MFA, nos termos a seguir expostos, e a fazê-la incluir na nova Constituição, juntamente com os restantes pontos acordados neste documento (B. 6.).

Institucionalização essa que compreende, não só um Conselho da Revolução, mas uma Assembleia do MFA, em bicameralismo perfeito com a Assembleia Legislativa (D. 1.).

IV - O Conselho da Revolução, o órgão máximo do sistema de governo ditatorial militar a adotar pelo futuro texto constitucional, terá por - vastíssimas - funções: definir, dentro do espírito da Constituição, as necessárias orientações programáticas da política interna e externa, e velar pelo seu cumprimento; decidir, com força obrigatória geral, sobre a constitucionalidade das leis e outros diplomas legislativos, sem prejuízo da competência dos tribunais para apreciar a sua inconstitucionalidade formal; apreciar e sancionar os diplomas legislativos emanados da Assembleia ou do Governo quando res-

peitem às matérias seguintes: linhas gerais da política económica, social e financeira; relações externas, em especial com os novos países de expressão portuguesa e com os territórios ultramarinos em que ainda se mantenha a administração portuguesa; exercício de liberdades e direitos fundamentais; organização da defesa nacional e definição dos deveres desta decorrentes; regulamentação da atividade política, em especial, a relativa, a atos eleitorais; exercer a competência legislativa sobre matérias de interesse nacional de resolução urgente, quando a Assembleia Legislativa ou o Governo o não puderem fazer; vigiar pelo cumprimento das leis ordinárias e apreciar os atos do Governo ou da administração; propor à Assembleia Legislativa alterações à Constituição em vigor; exercer a competência legislativa em matéria militar, devendo os respetivos diplomas, se envolverem aumento de despesas não comportáveis pelo Orçamento aprovado, serem referenciados pelo Primeiro-Ministro; autorizar o Presidente da República a fazer a guerra, em caso de agressão efetiva ou eminente, e a fazer a paz; pronunciar-se junto do Presidente da República sobre a escolha do Primeiro-Ministro e dos Ministros que devam ser da confiança do M.F.A; deliberar sobre a dissolução da Assembleia Legislativa quando o considere necessário à resolução de situações de impasse político; autorizar o Presidente da República a declarar o estado de sítio e pronunciar-se sobre todas as emergências graves para a vida da Nação; pronunciar-se sobre a impossibilidade física, temporária ou permanente do Presidente da República; e, designar em caso de morte ou impedimento do Presidente da República, quem desempenhará, interinamente, as suas funções (D. 3.2.).

V - Derradeiramente, *para além das disposições que constituem a base deste acordo, a Constituição deverá consagrar os princípios do MFA, as conquistas legitimamente obtidas ao longo do processo, bem como os desenvolvimentos ao seu Programa impostos pela dinâmica revolucionária que, aberta e irreversivelmente, empenhou o País na via original para um socialismo português* (E. 2.).

Num quadro em que, *as Forças Armadas serão o garante e motor do processo revolucionário, conducente à construção de uma verdadeira democracia política, económica e social* (E. 3.6.), e num contexto no qual, *além da sua missão específica de defesa da integridade e independência nacionais (...) participação no desenvolvimento económico, social, cultural e político do País, no âmbito do seu Movimento* (E. 3.7.).

VI - Não obstante, e apesar do exacerbado marxismo patente neste texto, facto é que no mesmo inexistente qualquer menção, expressa, às organizações populares de base - ou afins.

5.2. Documento-Guia do Projeto Aliança Povo-MFA

I - Meses depois, e, muito significativamente, após as eleições para a Assembleia Constituinte, em que as forças comunistas sofrem uma pesada derrota - com o PCP a não ultrapassar os 12,46%, o MDP/CDE os 4,14%, e, dos seis partidos da extrema esquerda que ao ato concorrem, o MES, a LCI, a FSP, a FEC, o PUP e a UDP, só esta, com 0,79%, a eleger um deputado - em 8 de junho de 1975, a Assembleia do MFA, à revelia e em contracorrente

com esse resultado, elabora um Documento-Guia do Projeto Aliança Povo-MFA, no qual, emergem, finalmente, as organizações populares de base.

Documento esse que patenteia, em termos inequívocos, o brutal confronto jurídico-político subjacente à integralidade deste golpe de Estado de abril de 1974, entre, por um lado, uma verdadeira democracia, indireta, representativa, ou mesmo, se se preferir, *burguesa*, e, por outro, uma falsa democracia, direta, de base, ou, sobretudo, comunista²⁷.

Que atravessará todo o período 1974-1976, e encontrará ulterior assento na Constituição.

II - Assim, a verbalizada *Revolução Cultural* implica que *às massas trabalhadoras sejam asseguradas condições para uma participação ativa, o que passa por formas várias de organização popular, numa prática democrática, independente e unitária* (1.).

Sendo necessário *aproveitar, concretamente, esta realidade fundamental, a aliança Povo-MFA, estimulando-a e apoiando-a, para a defesa e dinamização da Revolução em curso, uma defesa e dinamização da Revolução que passa por fomentar a participação revolucionária das massas, no sentido de criarem e de desenvolverem agrupamentos unitários, numa perspetiva de implantação de verdadeiros órgãos de poder popular* (1.).

III - O que pressupõe, não só *um amplo sector estatal*, ou uma *Reforma Agrária*, mas um *aparelho de Estado de base popular, de modo que, através de uma coordenação eficaz, se dinamizem as potenciali-*

²⁷ Em sentido próximo, Soares, *op. cit.*, p. 39: “era um texto revolucionário, tendente à subalternização, pelo menos, da democracia política burguesa, representativa”.

dades das iniciativas dos órgãos populares locais, e, assim, se incentivem e apoiem formas de controlo dos meios de produção pelos trabalhadores (1.).

Inerentemente, a tarefa obriga a constituir uma organização de massas que (...), dentro de uma perspectiva correta de luta de classes, congregue, unitariamente, os trabalhadores e chame a si as tarefas concretas de defesa da Revolução, e que estabeleça as condições para que todos os partidos políticos interessados na construção do socialismo encontrem formas de cooperação e de entendimento que levem a uma unificação dos seus esforços para a correta consolidação da vanguarda política do processo revolucionário (1.).

IV - Organicamente, nesta primeira fase de transição (...), a estrutura da Aliança Povo-MFA terá três linhas fundamentais: a do MFA, a Popular e a Governamental (2.1.).

Logo, o aparelho de Estado deverá ser saneado e progressivamente substituído, descentralizando os seus poderes (...), e permitindo uma iniciativa local sob o controlo, a fiscalização e uma progressiva tomada do poder pelos organismos populares (2.1.1.).

V - As Comissões de Moradores, as Comissões de Trabalhadores, e outras organizações de base popular, formarão Assembleias Populares Locais, de Freguesia, ou por área a definir (2.1.2.), e, mais tarde, destas Assembleias Locais se formam as Assembleias Municipais, e, assim sucessivamente, até a uma Assembleia Popular Nacional (2.1.3.).

Numa segunda fase, a curto prazo, incentivar-se-á a formação das Assembleias Populares Locais e Municipais (2.2.2.), numa terceira fase, a médio

prazo, incentivar-se-á a formação das Assembleias Populares Distritais (2.2.3.), numa quarta fase, a longo prazo, incentivar-se-á a formação das Assembleias Populares Regionais (2.2.4.).

E, derradeiramente, uma aqui denominada Assembleia Popular Nacional, o órgão superior de participação popular, será a última e distante etapa desta estrutura (2.2.5.).

VI - As Assembleias Populares são apoiadas pelo MFA e pelos órgãos do aparelho de Estado, exercendo sobre estes um controlo da gestão pública na qual participam (2.1.6.).

Tal participação física do MFA começa nas Assembleias Municipais e Distritais, pelas ADU's, nas Regionais, pelas ADR's, e na Nacional, pela AMFA - Assembleias do Exército, da Marinha, da Força Aérea, e, por último, das Forças de Segurança (2.1.4.).

As ADU's incentivam, através de sessões de esclarecimento e informação, o lançamento das Comissões de Moradores e Trabalhadores nos locais onde ainda não existam (2.2.1.).

E, mesmo nos locais onde já existem estruturas desta natureza, haverá, igualmente, sessões de esclarecimento e informação sobre os verdadeiros objetivos do MFA (2.2.1.).

Após a apreciação pelo MFA, procede-se ao reconhecimento das organizações (2.2.1.).

Efetivamente, a melhor garantia para se obterem esses objetivos é ser o MFA, movimento suprapartidário, a acompanhar e a incentivar o processo, apoiando-o, integrando-o e reconhecendo as organizações que, pela prática, o justificarem (2.2.1.).

VII - Esta organização popular proposta assenta, fundamentalmente, nas Comissões de Trabalhadores e nas Comissões de Moradores (3.1.), mas, consideram-se também organismos de base, os conselhos de aldeia, as cooperativas, as ligas de pequenos e de médios agricultores, as coletividades, e ainda, outras associações de base popular (3.1.).

VIII - As mencionadas Comissões de Moradores e Comissões de Trabalhadores, e as outras organizações da base, chamarão a si as tarefas de Defesa da Revolução (3.1.).

Numa conjuntura em que o objetivo fundamental e último é o da construção da sociedade socialista, como definida no Plano de Ação Política do Conselho da Revolução (3.2.1.).

E, num circunstancialismo no qual, considerando que este objetivo só se consegue em unidade, todos os níveis desta organização popular devem, pois, ser unitários (3.2.1.).

Por sua vez, essa unidade define-se da forma seguinte: independência de vinculação partidária; representatividade democrática a partir de sectores populacionais ou de unidades de produção; e a associação para a resolução de problemas concretos (3.2.1.).

IX - No que concerne às funções, cumpre distinguir entre as atribuídas às organizações populares de base (3.2.2.), elas próprias, e as deferidas às Assembleias Populares (3.3.3.).

X - Assim, as Comissões de Trabalhadores, Comissões de Moradores, etc., deverão, para além das suas funções específicas, promover, de acordo com as

suas características, as seguintes atividades: o reforço da aliança Povo-MFA, como atividade sempre presente destas organizações; o trabalho político, através de informação e esclarecimento nos sectores profissionais ou populacionais; a ação social, nos campos de saúde e assistência, cultura e desportos, alfabetização, habitação e urbanização, transportes, etc.; a ação económica, pela batalha da economia, controlo sobre os meios de produção dos sectores nacionalizado e privados, abastecimento e preços, etc. (3.2.2.).

Ou, inclusivamente, uma vigilância, pela defesa das instalações e zonas urbanas através de permanência física, por turnos, controlo de entradas, canalização de informações para os órgãos oficiais competentes, etc., sendo que, a mencionada atividade, em casos especiais (pontos estratégicos da economia nacional), por iniciativa do próprio MFA, e sob o seu controlo e enquadramento, pode traduzir-se em tarefas de auto-defesa (3.2.2.).

XI - Diversamente, as Assembleias Populares terão as seguintes missões fundamentais: a transmissão, até ao nível próprio da decisão, das aspirações, opiniões e exigências das populações; a intervenção no planeamento local, regional e nacional através dos órgãos competentes, atuando enquanto mandatárias das populações; a fiscalização e controlo da atividade dos órgãos da Administração e da sua capacidade e tempo de resposta às necessidades das populações; ou, até, a constituição, junto dos órgãos do poder popular local, de um Tribunal popular para a resolução de problemas não criminais (3.2.3.).

XII - No que tange ao seu procedimento formativo (3.3.), releva, igualmente, discernir.

A direção das organizações populares é eleita em plenário, por votação de braço no ar (3.3.1.), e os membros eleitos são revogáveis pelo mesmo plenário que os elegeu (3.3.2.).

E, nas Assembleias Populares, os membros eleitos são revogáveis pelas mesmas (3.3.3.).

No que concerne ao seu ulterior funcionamento, a regra é aqui somente uma, as decisões em todas estas organizações populares são tomadas por votação de braço no ar (3.5.1.).

XIII - Derradeiramente, confirmando, assim, uma ideia de revolução permanente, *as presentes normas não têm carácter rígido e a sua aplicação atenderá às características específicas locais e aos condicionalismos determinados pela dinâmica do processo (4.1.).*

Mas, algo mitigadamente, a estrutura que corresponde ao atual desenvolvimento da organização popular vai até às Assembleias Populares locais, porquanto, esta fase necessita ser devidamente consolidada, sendo através da própria dinâmica do processo em que se verificará a viabilidade do avanço para formas de organização superior (4.2.).

XIV - O documento ora escrutinado revela, cristalinamente, uma inspiração soviética²⁸.

Mais: uma modelar, protocolar, e ortodoxa, inspiração jurídico-constitucional soviética.

Não uma coabitação com a democracia, e sim

a imposição de uma construção ditatorial.

Não a liberdade, e sim a negação da liberdade, como é típico de votações de braço no ar.

Factos tanto mais óbvios quanto o documento é elaborado após as eleições constituintes, as primeiras eleições, claramente, livres, ou, ao momento, as eleições mais democráticas.

5.3. Projetos constitucionais

Assim, é num quadro de coação, resultante da imposição jurídica da I Plataforma, e, em simultâneo, num contexto de rutura, emergente da não aceitação fáctica dos resultados eleitorais, que surgem, em julho de 1975, os projetos de Constituição dos vários partidos.

5.3.1. PROJETO DO PCP

I - A proposta aqui apresentada é a de *uma Constituição transitória*, mas, cumulativamente, de uma Constituição que *garante as liberdades e as conquistas revolucionárias alcançadas, aponta as profundas transformações económicas e sociais que urge realizar na transição para o socialismo, consagra a aliança entre o Movimento das Forças Armadas e o movimento popular de massas, abre caminho à dinâmica do processo revolucionário e à iniciativa dos órgãos revolucionários e do Povo* (introdução).

II - Em sede de princípios fundamentais, define o Estado português como *democrático revolucionário*, e *exibe por objetivo, num curto prazo (...), abrir caminho à transição para o socialismo* (art. 1.º), e, assim, *instaurar um tipo superior de demo-*

²⁸ Em sentido oposto, Soares, *op. cit.*, p. 38: “o MFA pretende que todo o Povo português participe ativamente na sua própria revolução, para o que apoiará decididamente e estabelecerá ligações com todas as organizações unitárias de base cujos objetivos se enquadram na concretização e na defesa do Programa do MFA para a construção da sociedade socialista. Essas organizações populares constituirão o embrião de um sistema experimental de democracia direta, através do qual se julga poder conseguir-se uma participação ativa de todo aquele Povo português na Administração Pública e na vida política nacional”.

cracia (art. 3.º).

Logo, *todo o poder pertence ao Povo, que o exerce a nível local, regional e nacional, quer diretamente, quer através das organizações populares, sociais e políticas, das instituições revolucionárias e, por fim, dos órgãos estatais representativos* (art. 5.º, n.º 1).

Mesmo se, em definitivo, *a aliança entre o movimento popular de massas e o Movimento das Forças Armadas é a base* – e não apenas uma base - *política do regime democrático e o motor* – e não somente um dos motores - *do processo revolucionário* (art. 5.º, n.º 3).

III - Quanto à organização do poder estadual, *a aliança do movimento popular de massas com o Movimento das Forças Armadas está na base da organização do poder político e determina a estrutura e funcionamento dos órgãos de soberania* (art. 61.º, n.º 1).

Mais especificamente, *o movimento popular de massas compreende os partidos políticos empenhados no processo revolucionário, e estrutura-se nas organizações populares - de base – unitárias, sociais e políticas, sindicatos, ligas de pequenos e médios agricultores, comissões de trabalhadores, comissões de defesa da revolução, comissões de moradores, conselhos de aldeia, assembleias populares, locais e regionais* (art. 61.º, n.º 2).

Acrescendo que, num plano mais lato, *estas estruturas populares unitárias de base, em cooperação com os partidos empenhados no processo revolucionário e com o Movimento das Forças Armadas, são fator do reforço da unidade popular e da cooperação, participação e controlo populares na atividade do aparelho do Estado* (art. 61.º, n.º 4).

Aliás, no próprio dispositivo com a epígrafe *órgãos de soberania* (art. 62.º), e após o seu tipificado elenco (art. 62.º, n.º 1), estatui-se, igualmente, que *serão reconhecidas a intervenção e a representação políticas das organizações populares referidas no artigo anterior, em função do seu desenvolvimento autónomo e específico* (art. 62.º, n.º 2).

Quanto à organização administrativa, *as Freguesias, os Concelhos e os Agrupamentos de Concelhos, são a base geográfica da Administração Local e Regional* (art. 97.º, n.º 1).

IV - A nível, simultaneamente, administrativo e político, revelando a sua natureza e a intencionalidade que lhes subjaz, diz-se que *as examinadas estruturas populares unitárias de base participarão na defesa dos interesses populares, na dinamização e controlo da Administração Pública, e, também, da vida política, e na renovação e democratização do aparelho de Estado na via de transição para o socialismo* (art. 98.º, n.º 1).

Do mesmo modo que, *às organizações populares a nível de aldeia, concelho, cidade, bairro ou região, é reconhecido o direito de intervir ativamente na solução dos problemas políticos, económicos e sociais locais e regionais, nomeadamente, através das assembleias populares locais e regionais, e paralelamente às autarquias locais, em ligação e coordenação com estas e com os órgãos centrais do Estado* (art. 98.º, n.º 2).

V - No conspecto, ainda, das estruturas populares unitárias de base, estabelece-se, derradeiramente, que *será fomentada (...) a ação autónoma dos sindicatos, ligas de pequenos e médios agricul-*

tores, comissões de trabalhadores, comissões de defesa da revolução, comissões de moradores, conselhos de aldeia, assembleias populares, locais e regionais, e outros órgãos representativos das organizações de massas (art. 98.º, n.º 3).

5.3.2. Projeto do MDP/CDE

I - Este projeto constitucional qualifica o Estado pátrio, significativamente, como *República Democrática Portuguesa* (art. 4.º, n.º 1), na esteira dos Estados comunistas do Leste Europeu - Alemanha, Hungria, Bulgária, Polónia, Roménia, ou até mesmo, Albânia.

Mormente, porque, afirma, *na sua tarefa de instauração do socialismo, se propõe (...) estimular a organização e a consciencialização das massas populares e promover, através da sua institucionalização progressiva como órgãos do Estado, uma participação cada vez mais ampla do Povo, em todos os níveis do poder político* (art. 4.º, n.º 1, al. c)).

II - Atribui, analogamente, uma grande relevância ao fator trabalho e aos trabalhadores.

A estes é garantido o direito de se agruparem em organizações sindicais, de harmonia com os seus interesses, entendendo-se que não poderão ser destruídas as vitórias já alcançadas, designadamente, note-se, o princípio da unicidade sindical (art. 40.º, n.º 1).

E que os sindicatos são independentes de quaisquer opiniões, ou associações políticas ou religiosas, bem como dos órgãos da Administração e do Governo (art. 40.º, n.º 2).

Mais: a respetiva intervenção alarga-se a um contributo para a formação da sociedade socialista e

para a planificação e gestão da economia nacional (art. 41.º, n.º 1), e, ainda, ao controle da produção e à participação na elaboração das normas de direito do trabalho e na fiscalização do respeito pelas garantias dos trabalhadores (art. 41.º, n.º 2).

III - Mas o projeto do MDP/CDE, sobretudo, exhibe um título exclusivamente consagrado à Administração Local e à sua articulação com o Poder Popular (Título V, arts. 99.º, ss.).

Aliás, com a previsão de um relacionamento contínuo entre poder local e poder político.

IV - São (...) *órgãos locais do Estado, as Juntas de Freguesia, as Câmaras Municipais, as Assembleias e Conselhos Regionais*, e, para além deles, todos os órgãos que consagrem uma larga participação popular local na República Democrática Portuguesa (art. 105.º).

Inerentemente, esta designada *República Democrática Portuguesa reconhece (...) como órgãos de poder local definido* - revolucionariamente definido, que não, ou que não ainda juridicamente definido - *todas aquelas associações, ligas, movimentos, comissões, ou outras formas de organização popular que, sem divisões antidemocráticas, religiosas ou políticas e largamente representativas pelos seus objetivos e funcionamento unitários e patrióticos, mobilizem, por local de residência, por local de trabalho, ou por atividade social conjunta, a população, para a reconstrução nacional, para o avanço social popular, e para a defesa revolucionária contra a reação* (art. 100.º).

Mesmo se, *deverão estes órgãos, para se institucionalizarem como órgãos do Estado e do Povo, ser*

declarados, geral e particularmente, como úteis, como democráticos, e como efetivamente populares, pelo Governo e pelo Conselho da Revolução, que o deverão fazer sempre que assumam tais características (art. 101.º, n.º 2).

V - Funcionalmente, o Estado e a globalidade dos aludidos órgãos populares *promoverão e desenvolverão amplas formas de colaboração com o MFA, visando reforçar a unidade do Povo e deste com aquele movimento de libertação nacional (art. 102.º, n.º 1).*

Competindo, igualmente, aos próprios órgãos populares, e ao Estado, *estimular e desenvolver a sua cooperação livre, o estabelecimento, entre eles, de novas e de mais vastas formas de enlace que lhes permitam a intervenção na realização de importantes tarefas sociais a que deverão corresponder outros poderes, novos direitos, e novos deveres, na orgânica do Estado (art. 101.º, n.º 1).*

VI - Para concluir este domínio, aqui rigorosamente estruturante, um futuro *Código Democrático da Administração* dará sempre o devido relevo à existência e à consagração das assembleias populares como órgãos do Poder e da Administração (art. 108.º).

5.3.3. Projeto da UDP

I - *A proposta da UDP apresenta as questões gerais resumidas em quarenta e quatro artigos, baseados no princípio da máxima liberdade de organização e de iniciativa revolucionária das massas populares, que decidirão das resoluções a adotar perante cada problema concreto. Apresentar-se um projeto de*

Constituição com mais de cento e tal artigos (...) é querer estar a legislar sobre tudo e sobre mais alguma coisa, querendo, deste modo, impedir uma iniciativa revolucionária das massas populares (introdução).

Mais: para os unionistas democratas populares, a futura *Constituição tem o carácter de um programa imediato de luta e é claramente transitória, devendo ser revogada logo que o processo revolucionário a ultrapasse e que o Povo o exija (introdução).*

II - Assim, a República portuguesa garante a total liberdade de o Povo se organizar e lutar (...). Consequentemente, o Estado reconhece poder deliberativo, executivo e de decisão às organizações que unam as massas populares, sem restrições nem limitações, e por elas sejam democraticamente constituídas, tais como, ou seja, exemplificativamente, assembleias plenárias de fábrica, assembleias plenárias de trabalhadores rurais, assembleias plenárias de camponeses, assembleias plenárias de quartéis e de ramos das Forças Armadas, assembleias plenárias de empresas públicas ou privadas, assembleias plenárias de moradores de bairros ou localidades, assembleias plenárias de estudantes, assembleias culturais e desportivas, e assembleias de controle, vigilância e autodefesa populares. Estas assembleias são proclamadas representantes legítimas da vontade popular, nas quais todo o Povo tem o direito e dever de participar, constituem formas diretas de exercício da democracia, e, ainda mais, e, sobretudo, e para cúmulo, somente aos nela participantes compete a respetiva regulamentação (art. 5.º).

III - Mais: a *Constituição, interpretando os ensinamentos populares colhidos na luta contra o fas-*

cismo, declara legal o direito do Povo à rebelião e à resistência, sempre que o Governo ou outros órgãos do Estado não procedam de acordo com as aspirações mais profundas do Povo português, a independência, liberdade, paz e prosperidade (art. 14.º).

E, pior: esta proposta afirma que *a República Portuguesa reconhece ao Povo, e só ao Povo, o direito de formar milícias populares armadas de autodefesa, nas fábricas, nas empresas, nos campos, nos bairros e nas localidades, diretamente dependentes das assembleias populares que as criarem e em íntima ligação com os quartéis, para a defesa de todas as conquistas populares e a salvaguarda dos interesses das massas (art. 27.º).*

5.3.4. Projeto do PS

I - O projeto do PS situa-se, manifestamente, a um nível diferenciado dos três anteriores.

Na verdade, circunscreve as organizações populares de base a um domínio, não só local ou administrativo, mas sub-autárquico, e sem poderes administrativos, e, até, consultivo.

Ao invés dos projetos do PCP, MDP/CDE e UDP, que inscrevem as organizações populares de base no eixo do sistema, não só administrativo local, mas no eixo do sistema político nacional, em concorrência, ou sobreposição, com a democracia representativa²⁹.

II - Assim, *junto da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal funcionará um órgão consultivo,*

denominado Conselho Municipal, constituído por delegados eleitos de organismos representativos dos interesses económicos, sociais e culturais (art. 116.º), competindo-lhe dar parecer sobre o plano de atividade da Câmara Municipal (art. 118.º).

Um órgão consultivo, pois, mesmo se - e de forma razoavelmente alargada - *terão o direito de se fazer representar (...) os seguintes organismos, desde que se encontrem implantados na área do respetivo concelho: uniões sindicais ou sindicatos, comissões de trabalhadores ou de seus organismos coordenadores, cooperativas, unidades de produção e distribuição socializadas e associações de pequenos e médios agricultores, industriais e comerciantes, comissões de moradores, estabelecimentos de ensino e saúde e associações de carácter cultural e desportivo (art. 117.º, n.º 1), e, inclusive, em plano distinto, o Movimento das Forças Armadas (...) se assim o entender (art. 117.º, n.º 2).*

E órgão consultivo, sublinhe-se, menos *basis-ta*, porque de Município, não de Freguesia.

III - Noutro plano, *Associações de Moradores são as que, representando sectores significativos da população de cada Freguesia, visam colaborar na resolução de problemas sociais da respetiva zona de atuação, sem poderes administrativos (art. 119.º).*

E tendo como órgãos o *Plenário de Moradores e a Comissão de Moradores (art. 120.º).*

Dessarte, *o Plenário de Moradores é a Assembleia dos moradores da zona respetiva, que fiscaliza o trabalho da Comissão de Moradores, e, bem assim, a Comissão de Moradores é o órgão executivo colegial permanente do Plenário de Moradores (art. 120.º, n.º 1),*

²⁹ Em sentido próximo, Soares, *op. cit.*, p. 37: “duas linhas fundamentalmente diversas: a) aquela que limitava o poder das organizações populares de base a uma natureza dinamizadora e adjuvante do poder político e administrativo, mas sem dele participar, ou nele se integrar (caso do projeto do PS); b) aquela outra que, deste ou daquele modo, atribuía natureza e força política ao poder reconhecidamente pertencente às referidas organizações (casos dos projetos do PCP, MDP/CDE e UDP)”.

E, nesta proposta, ao invés das anteriores, aquele órgão parlamentar é democraticamente *eleito, após convocação pública, por sufrágio direto e por escrutínio secreto, entre todos os recenseados, moradores na zona respetiva, com listas concorrentes* (art. 120.º, n.º 2).

5.4. Parecer da 5ª Comissão da Assembleia Constituinte

I - O articulado do parecer, datado de 1 de setembro de 1975, da 5ª Comissão, a Comissão dos Direitos, Liberdades e Garantias, da Assembleia Constituinte, reflete, sobretudo, no âmbito examinando, os projetos constitucionais apresentados pelo PCP e pelo MDP/CDE.

II - Efetivamente, na organização do poder político, e por inerência aos respetivos princípios gerais, destacam-se, de imediato, as *organizações populares de base* (art. 7.º).

Assim, em moldes generalistas, porquanto relativos à intervenção popular, *a participação direta e ativa dos cidadãos nas suas comunidades de base constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático* (art. 7.º, n.º 1).

E, em termos mais concretizados e alusivos a este tipo de ação, *as organizações populares de base têm o direito de intervir, segundo as formas previstas na lei, no exercício do poder local, de harmonia com o seu desenvolvimento autónomo e específico* (art. 7.º, n.º 2).

As organizações populares de base exibem, assim, neste parecer, nesta proposta atinente ao futuro articulado constitucional, uma incontornável

relevância, densidade e extensão.

III - Desde logo, considerada a sua inscrição entre os princípios gerais de organização do poder político, e não, ou não apenas, os de organização de um poder administrativo.

Ademais, emergindo junto da democracia representativa, da democracia política (art. 6.º), num quase-paralelismo da alegada democracia de base com a real democracia das urnas.

IV - Depois, ao resultar integralmente em aberto um alargamento, quiçá, à totalidade dos patamares do poder, e de harmonia com o seu desenvolvimento autónomo e específico.

Desenvolvimento esse, supostamente libertário, supostamente popular, e supostamente de base, que a futura lei ordinária mais não teria, ulteriormente, de registar e de formalizar.

E, melhor, sem quaisquer exigências, constitucionais ou democráticas, quer quanto à sua legitimidade, quer quando à sua representatividade, quer quanto à sua funcionalidade.

V - Derradeiramente, embora por certo não irrelevantemente, ao incluir as organizações populares de base enquanto um limite material de revisão constitucional (art. 5.º, al. j.)).

Construção que - a não ser absurda – só se torna compreensível numa ótica de intervenção política e estadual dessas organizações, e nunca de simples ação administrativa e local.

5.5. Debate em Plenário da Assembleia Constituinte

I - Deste debate em Plenário, sobre o objeto medular em análise, o artigo 7.º, resulta, no final, uma proposta de substituição da autoria de Deputados do PS, com o seguinte teor:

1. *A participação direta e ativa dos cidadãos na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático.*

2. *As organizações populares de base, formadas nos termos da Constituição, têm o direito de participar, segundo as formas previstas na lei, no exercício do poder local*³⁰.

II - Todavia, se essa proposta emana do PS, facto é que ela merece o consenso do PPD.

Designadamente, por traduzir o definitivo abandono de uma conceção originária das organizações populares de base, emergente da 5.ª Comissão, de clara inspiração soviética.

Bem como dessas organizações enquanto sujeitos espontâneos, incondicionados, ilimitados, intervenientes na política nacional, e, mais, concorrentes da própria democracia representativa, no período transitório, ou sobrepondo-se-lhe, no socialista³¹.

Por consequência, o texto definitivamente

aprovado, o texto originário da Constituição de 2 de abril de 1976, apresenta-se radicalmente diferenciado do oriundo da 5ª Comissão.

III - Mas o debate em Plenário da Assembleia Constituinte, sobre esta matéria, fica registado, sobretudo, pela tentativa do PCP, através do seu Deputado Vital Moreira - e, secundariamente, do satélite MDP/CDE, ou mesmo, esporadicamente, da UDP - de preservar uma versão elaborada pela 5ª Comissão antes de 25 de novembro de 1975, durante o segmento mais intensamente comunista da ditadura constitucional 1974-1976.

Embora uma versão que havia merecido, curiosamente, nessa sede discreta - ou desconhecida, atenta a inexistência de atas - o voto favorável, quer do PS, quer do PPD³².

IV - Assim, em primeiro lugar, ao aludir, de forma reiterada, ao texto da Comissão, a um texto com origem num segmento da Assembleia Constituinte, a um texto que é um parecer, a um texto elaborado em circunstâncias políticas radicalmente distintas, a um texto gerado, e debatido, e votado, sigilosamente, e sob coação, como *a Constituição*³³.

Em segundo lugar, ao hiperbolizar a relevância da temática das organizações populares de base, na economia geral da futura Constituição, e da organização do poder político³⁴.

³⁰ Deputados António Esteves, Carlos Candal, Emídio Serrano e Álvaro Monteiro, D.A.C., n.º 109, 6 de fevereiro de 1976, p. 3584.

³¹ Deputado Barbosa de Melo, D.A.C., n.º 108, 5 de fevereiro de 1976, p. 3560: “estabilizar, em termos constitucionais e legais essa participação, para que não surja dentro do Estado um poder paralelo que destrua o próprio Estado democrático, que comprometa a ordem e o funcionamento das instituições democráticas; e Deputado Jorge Miranda, D.A.C., n.º 109, 6 de fevereiro de 1976, p. 3587: “em primeiro lugar, a necessária complementaridade da chamada ‘democracia de base’ relativamente à ‘democracia representativa’, e, em segundo lugar, a necessária integração dessa ‘democracia de base’, manifestada, nomeadamente, através de organizações populares, dentro das formas do Estado constitucional”.

³² Deputado Vital Moreira, D.A.C., n.º 108, 5 de fevereiro de 1976, p. 3561.

³³ Deputado Vital Moreira, D.A.C., n.º 108, 5 de fevereiro de 1976, *maxime*, pp. 3558, 3561 e 3562.

³⁴ Deputado Vital Moreira, D.A.C., n.º 108, 5 de fevereiro de 1976, p. 3559: “o Partido Comunista Português entende que esta disposição tem grande importância (...). Trata-se de uma das componentes fundamentais de uma definição democrática do Estado, imediatamente a seguir a uma norma que define a democracia partidária, a democracia de partidos (...). Insistimos em que seja a formulação que vem da Comissão, que obteve consenso na Comissão”.

Em terceiro lugar, ao defender, não somente a espontaneidade da respetiva criação, mas, sobremaneira, ao advogar a inexistência de quaisquer requisitos legais para essa criação³⁵.

Em quarto lugar, ao combater a redução deste tipo de organizações às de jaez territorial³⁶.

Em quinto lugar, ao constatar que essa nova disposição é, ou inútil, ou mesmo prejudicial³⁷.

E, em sexto lugar, ao ver rejeitada a proposta de criação de um novo número no artigo 265.º, que significaria o regresso ao projeto original do PCP, e diria: *as organizações populares de base territorial poderão criar formas de coordenação entre si, bem como com outras organizações populares, para a defesa e prossecução de interesses comuns*³⁸.

6. Texto constitucional

I - A Constituição de 2 de abril de 1976 tributa assinalável relevância às organizações populares de base, mesmo afirmando-se estas, em rigor, não como parte da organização política, mas da organização administrativa, e de jaez acessório face às autárquicas locais.

II - Primo, estas realidades salientam-se pela sua direta e imediata integração nos princípios gerais de organização do poder político - ou da soberania (Parte III, Título III).

As organizações populares de base, formadas nos termos da Constituição, têm o direito de participar, segundo as formas previstas na lei, no exercício do poder local (art. 118.º).

Secundo, destacam-se ao enquadrar-se no âmbito da reserva legislativa da Assembleia da República (art. 167.º, al. i)), embora, com a eventual autorização ao Governo (art. 168.º).

É da competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias: alínea i), a participação das organizações populares de base no exercício do poder local.

Tertio, afirmam-se enquanto limites materiais de revisão constitucional (art. 290.º, al. j)), construção, aliás, surpreendentemente, aprovada pela unanimidade dos 250 Deputados³⁹.

As leis de revisão constitucional - e não só a primeira dessas leis - terão de respeitar: alínea j)), a participação das organizações populares de base no exercício do poder local.

III - Acresce que, a referida garantia da participação política das organizações populares de base (al. j)) implica, não somente a intocabilidade da expressão desse princípio (art. 118.º), mas a garantia das próprias organizações populares de base⁴⁰.

Ou que, não está excluído que, em sede de revisão constitucional, se desenvolva a concretização constitucional dessa participação, para além daquilo que

³⁵ Deputado Vital Moreira, D.A.C., n.º 108, 5 de fevereiro de 1976, pp. 3559 e 3561: “dizer organizações populares reconhecidas legalmente implicaria deixar ao legislador pôr em operação, ou não, as organizações populares reconhecidas pela própria Constituição (...). Nós entendemos que devem existir as comissões de moradores e as comissões de trabalhadores que os moradores e os trabalhadores entendam dever constituir, quando entenderem dever constituir (...). Não é lícito à lei vir exigir outros requisitos que não sejam aqueles que estão na Constituição, isto é, requisitos mais exigentes”.

³⁶ Deputado Vital Moreira, D.A.C., n.º 108, 5 de fevereiro de 1976, p. 3562: “é o último passo no sentido de destruir o texto da 5.ª Comissão (...). É no sentido de restringir esta disposição às organizações populares de base territorial. Na realidade, a Constituição, no que respeita ao poder local, fala expressamente apenas nas organizações populares de base territorial”.

³⁷ Deputado Vital Moreira, D.A.C., n.º 108, 5 de fevereiro de 1976, pp. 3561 e 3562: “transformar uma disposição relevante numa disposição inútil, ou, pior do que isso, numa disposição absolutamente prejudicial. (...). Nem sequer é inútil, pelo contrário, tem esta utilidade extrema que é a de limitar constitucionalmente, que é a de proibir constitucionalmente, que é a de restringir constitucionalmente, todo, ou quase todo, o papel relevante das organizações populares”.

³⁸ *Cit. in Soares, op. cit.*, p. 32.

³⁹ D.A.C., n.º 128, 30 de março de 1976, p. 4257.

⁴⁰ Assim, Canotilho; Moreira, *op. cit.*, p. 518.

*atualmente consta da Constituição*⁴¹, não obstante a derrota, inquestionável, da concepção soviética.

6.1. Objetivos

I - Em termos imediatos, estas organizações populares de base afirmam como escopo *intensificar a participação das populações na vida administrativa local* (art. 264.º), e densificar - embora em termos limitados - o princípio da descentralização administrativa.

II - Em moldes mediatos, e no conspecto do texto em exame, pretendem ser um instrumento da construção de uma futura sociedade socialista.

Nunca simples manifestações constitucionais do princípio da democracia participativa⁴².

Melhor: as organizações populares de base surgem, justamente, como a recusa da mera democracia participativa, da democracia *burguesa*, ou - como criticamente a designam - da *democracia política*⁴³, porque consubstanciam um outro tipo, basista, de democracia.

6.2. Criação

I - As organizações populares de base apresentam uma natureza voluntária e espontânea.

Nunca com injunção, iniciativa, ou decisão, criativa, extrínseca aos respetivos membros.

De onde, *podem ser constituídas organizações*

populares de base territorial, embora, necessariamente, *correspondentes a áreas inferiores à da Freguesia* (art. 264.º, n.º 1).

Todavia, a *Assembleia de Freguesia*, por sua *iniciativa*, ou a *requerimento de Comissões de Moradores ou de um número significativo de moradores*, *demarcará as áreas territoriais (...)*, *solucionando os eventuais conflitos daí resultantes* (art. 264.º, n.º 2)⁴⁴.

II - Tipicamente, a iniciativa é de um acervo de moradores, e da definição, por estes, de uma base territorial, inferior à da Freguesia na qual se inscreve, geograficamente contígua, e refletindo a existência de um bairro, urbanização, ou uma qualquer outra zona.

Esse grupo procede, subsequentemente, à convocação de uma Assembleia de Moradores, à qual incumbe a deliberação sobre a criação - ou não - da organização popular de base.

Assembleia esta aberta à participação da integralidade dos residentes na área delimitada, e que se encontrem inscritos pelo recenseamento eleitoral da correspondente Freguesia.

Nessa reunião deve ser sufragada a vontade de proceder à constituição formal da organização, e de aprovar os seus estatutos, *maxime*, as normas de funcionamento interno.

E, através ainda de escrutínio secreto, eleger um executivo, uma Comissão de Moradores.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Em sentido oposto, Canotilho; Moreira, *op. cit.*, p. 272: “trata-se de uma das manifestações constitucionais do princípio da democracia participativa, isto é, de participação popular direta no exercício do poder político”.

⁴³ Em sentido próximo, Soares, *op. cit.*, p. 54: “a democracia política pretende controlar, de raiz, a medida da participação concreta da democracia direta”.

⁴⁴ No mesmo sentido, Canotilho; Moreira, *op. cit.*, p. 459: “não são constituídas por lei, nem a sua constituição pode ser tornada obrigatória por via de lei; a sua constituição é de livre iniciativa popular. São (...) formas de auto-organização popular a nível de coletividades locais inferiores à Freguesia, urbanas ou rurais”; e Morais; Almeida; Pinto, *op. cit.*, p. 500: “são de livre iniciativa popular, são formas de auto-organização de comunidades locais inferiores às Freguesias”.

III - Finalmente, para que possa validamente agir, a constituição e eleição da comissão de moradores devem ser comunicadas, com cópia da ata, à Assembleia de Freguesia local.

6.3. Estrutura

I - Nos explícitos termos da Constituição, a estrutura das organizações populares de base territorial será a fixada na lei, mas, em qualquer caso, compreende, mandatoriamente, *Assembleia de Moradores e Comissão de Moradores* (art. 265.º, n.º 1).

Essa *Assembleia de Moradores* é composta pelos residentes inscritos no recenseamento da Freguesia, para essa área de residência, e pelos não inscritos, maiores de dezasseis anos, que comprovem, documentalmente, a sua qualidade de residentes (art. 265.º, n.º 2).

Esta *Comissão de Moradores* é eleita, por escrutínio secreto, pela *Assembleia dos Moradores* e, com idêntico procedimento, por ela livremente destituída (art. 265.º, n.º 4).

II - Desde que não se comprometa um princípio de auto-organização⁴⁵, a mencionada estrutura destas organizações é suscetível de ulterior, e mais detalhada, normação legal.

Mas, sempre legal e nunca regulamentar, seja esse regulamento nacional ou autárquico.

6.4. Funções

I - As tarefas consignadas às organizações populares de base vislumbram-se diminutas.

Exibindo apenas dois direitos subjetivos, o de *petição perante as autarquias locais relativamente e assuntos administrativos de interesse dos moradores*, e o de *participação, sem voto, através de representantes seus, na Assembleia de Freguesia* (art. 266.º, n.º 1).

Não obstante, às organizações populares de base territorial compete realizar as tarefas que a lei lhes confiar, ou que os órgãos de Freguesia nelas delegarem (art. 266.º, n.º 2), embora só quando estas não envolvam o exercício de poderes de autoridade (art. 248.º).

II - Em Direito Administrativo, o poder de autoridade – *imperii* - traduz a faculdade, unilateral, coerciva e auto-tutelada, de modificação da esfera jurídica dos administrados.

Em consequência, as decisões ou deliberações jurídicas competem somente à Freguesia e, tipicamente, à respetiva Junta, apenas a implementação ou execução material das mesmas sendo passível de delegação às correspondentes organizações populares de base.

O que significa a existência, virtual, de um saliente espaço de intervenção administrativa.

Se bem que, inteiramente dependente do legislador ordinário, ou do administrador local, e, para cúmulo, limitado à simples participação, ou colaboração, com o poder local^{46 47}.

⁴⁵ Nesse sentido, Canotilho; Moreira, *op. cit.*, p. 460: “na falta de normas legais, rege o princípio de auto-organização, dentro dos limites deste artigo, não podendo a constituição e funcionamento das organizações - que são o resultado de um direito constitucional dos cidadãos - estar dependentes de regulação legal”.

⁴⁶ No mesmo sentido, Morais; Almeida; Pinto, *op. cit.*, p. 500: não exercitam quaisquer poderes, limitando-se, somente, a participar no exercício do poder local”.

⁴⁷ Em sentido oposto, Canotilho; Moreira, *op. cit.*, p. 459: “as organizações populares

7. Lei ordinária

A Lei n.º 79/77, de 25 de outubro – o primeiro diploma relativo às autarquias locais no âmbito da nova Constituição - limita-se a reiterar, sem nada acrescentar, que *a Assembleia de Freguesia pode delegar nas organizações populares de base territorial tarefas administrativas que não envolvam o exercício de poderes de autoridade* (art.º 19.º).

Assinalando já, um ano e meio depois da aprovação da Lei Fundamental, o declínio do instituto *sub judice*, e, ademais, o ocaso do tipo democrático em que o mesmo se fundava.

Conclusões

1. Natureza maioritariamente socialista, e minoritariamente comunista, do texto aprovado em abril de 1976, visível em todos os respetivos segmentos, desde os princípios gerais aos Direitos Fundamentais, desde a organização económica à organização política e à organização administrativa, passando pela revisão constitucional e o próprio preâmbulo.

2. Entendimento de organização com o significado de sistema, de oposição à entropia, e *in casu*, de sistema social, como um conjunto metódico de ações e de comportamentos que visam combinar-se, e se diferenciam dos não integrados num mesmo sistema social.

Sistema que exhibe por pressupostos a fixação de objetivos, a alocação de recursos humanos e fi-

nanceiros, a definição de estruturas e critérios de divisão de tarefas, e a determinação de modos de coordenação que permitam a prossecução daqueles objetivos.

Sistema formal se a sua criação, funcionamento e extinção resultam de regras antes fixadas, ou sistema informal quando emerge, subsiste e se extingue de modo espontâneo.

3. Entendimento de popular com o significado de, do Povo, pelo Povo e para o Povo, ou, no âmbito da presente Constituição, da população, pela população e para a população.

Traduzindo-se em democracia semi-direta, mas nunca direta, porque as organizações têm órgãos indiretos, e erguendo-se, ou complementar ou concorrente, da democracia indireta.

E popular, igualmente, com o significado de classe social não detentora do poder, vulnerável, oposta a uma classe, política ou administrativa, oligárquica e preponderante.

4. Entendimento de de base com o significado de origem, ou em contraposição a cúpula.

Também, o significado de que assume génese espontânea, e diretamente resultante das necessidades vividas pela comunidade local, pelo que nunca imposta por qualquer poder.

E cuja intervenção, na essência, se reflete na consciencialização, organização, mobilização e dinamização, por parte dos membros ou de membros da comunidade, e, no limite, numa intervenção reivindicativa perante os órgãos, ou administrativos ou políticos.

de base territorial (...) funcionam como órgãos do poder local, em cuja sede constitucional se encontram reguladas. São órgãos autónomos do poder local (art. 266.º)".

5. Sinonímia constitucional entre as organizações populares de base e as organizações populares de base territorial, com uma absoluta preclusão de quaisquer outras realidades.

Sobretudo, porque no inciso dos limites materiais de revisão constitucional (art. 290.º), as organizações populares de base se encontram colocadas em alínea separada (al. j)) daquela em que se visualizam duas das outras - alegadamente principais - organizações populares de base, quer associações sindicais, quer comissões de trabalhadores (al. e)).

6. Demarcação da organização popular de base frente à autarquia local, ao não se afirmar como sujeito coletivo de Direito Público, e ao não se integrar na Administração Pública.

Do plenário de cidadãos eleitores, mormente, porque este se apresenta como um órgão, embora direto e não indireto, de uma pessoa coletiva, não como a própria pessoa coletiva.

Do grupo de cidadãos eleitores, uma vez que este assume um escopo meramente eleitoral.

Da associação de moradores, porque esta é uma estrita pessoa coletiva de Direito Privado.

Da comissão de trabalhadores, dado que, nem reveste cariz popular, no sentido de Povo ou população, nem é definida na Constituição e lei ordinária, estruturando-se a si própria.

Da associação sindical, uma vez que o seu elemento institucional relevante é a atividade laboral, e que se configura como uma pessoa coletiva de Direito Privado - se bem que, adquira a aludida personalidade na sequência de um registo no Ministério do Trabalho.

Do partido político, porque este tem um âmbito nacional e a missão de concorrer para a formação e pluralismo de expressão da vontade popular e a organização do poder político.

E demarcação do grupo de interesse, já que, se se perfila uma agregação de indivíduos que partilham motivações, facto é que se mobilizam para a promoção e a defesa dos seus interesses, influenciando os procedimentos de decisão pública, política ou administrativa.

7. Visionamento do Conselho da Comuna, o órgão de governo revolucionário da Comuna de Paris (1871), como antecedente, embora distante, das organizações populares de base.

Comuna de Paris assente, já, numa ditadura do proletariado, e consubstanciando a presença de uma original experiência de auto-governo, ou socialista, ou pré-comunista.

8. Consideração do modelo de sovietes, desde 1905, mas, sobretudo, a partir de 1917, como a verdadeira génese, no seu sentido moderno, das organizações populares de base.

Extensão da organização soviética a múltiplos tipos de organização basista, de trabalhadores, soldados, camponeses, juventude, residência, e, cumulativamente, articulação com outras organizações, regionais e nacionais, administrativas ou políticas.

Progressiva subversão do conceito soviético, e do de organização de base, com uma centralização absoluta do poder, e a emergência de um Estado rigorosamente totalitário.

9. Destaque para o Sistema Nacional de Apoio à Mobilização Social, SINAMOS, a entidade coordenadora de organizações de base oriunda do golpe militar peruano de 1968.

Origem governamental, e nunca espontânea, popular, ou basista, destas organizações, incumbindo às comunidades, somente, a missão de executar, concretizar e legitimar, e uma incidência rural, integrando camponeses e exibindo a forma de cooperativa agrícola.

10. No plano nacional, e após o golpe de 1974, imediato surgimento, sem previsão constitucional ou legal, de organizações populares de base, de gênese parcialmente espontânea e parcialmente dirigida pelos partidos já existentes, com especial saliência para o PCP, com natureza, inicialmente, laboral e, subsequentemente, rural e territorial.

Célere metamorfose das organizações populares de base de uma função setorial, ou local, para uma função política, e inclusive, constitucional, gerando uma democracia concorrente com a democracia representativa, nos moldes assinalados aos soviets russos.

11. Assinatura, após 11 de março de 1975, de uma nomenclada I Plataforma de Acordo Constitucional, através da qual, o MFA, sob instigação do PCP, coage os outros partidos políticos à assinatura de um documento que condiciona seriamente as deliberações da futura Assembleia Constituinte, sob cominação do adiamento *sine die* da eleição de 1975.

Um documento que, não obstante, nada refere sobre as organizações populares de base.

12. Expressivo inêxito de todas as forças comunistas - e, em rigor do próprio MFA - nas eleições para a Assembleia Constituinte, com o PCP a não ultrapassar os 12,46%, o MDP/CDE os 4,14%, e, dos seis partidos da extrema-esquerda que ao ato concorrem, o MES, a LCI, a FSP, a FEC, o PUP e a UDP, só esta, e com 0,79%, a eleger um deputado.

13. Em contracorrente com aquele resultado eleitoral, elaboração, em 8 de junho de 1975, pela recém-criada Assembleia do MFA, de um designado Documento-Guia do Projeto Aliança Povo-MFA, no qual, emergem, finalmente, as organizações populares de base.

Um documento que patenteia, em termos inequívocos, o inultrapassável confronto jurídico-político entre, por um lado, a verdadeira democracia, indireta, representativa, ou, se se preferir, burguesa, e, por outro lado, a falsa democracia, direta, de base, ou, sobretudo, comunista.

14. Configuração, nele, das organizações populares de base enquanto instrumentos de uma Revolução Cultural, de uma participação revolucionária, e unitária, das massas, na perspectiva da implantação de órgãos de poder popular, por meio de um aparelho de Estado de natureza popular, que coordene e dinamize a iniciativa dos órgãos populares locais.

Previsão de que as Comissões de Moradores, as Comissões de Trabalhadores, e as outras organizações de base popular, formariam, imediatamente, Assembleias Populares Locais, de Freguesia, ou por área a definir, e que, ulteriormente, dessas

Assembleias Locais se formariam as Assembleias Municipais, concluindo com a Assembleia Popular Nacional.

Aclaração de que este modelo de estruturação agrega, especificadamente, os organismos de base, os conselhos de aldeia, as cooperativas, as ligas de pequenos e de médios agricultores, as coletividades, e, não tipificadamente, outras associações de base popular.

Distinção elementar, no que corresponderia às inerentes funções públicas, entre as atribuídas às organizações populares de base e as incumbidas às assembleias populares.

Assim, as Comissões de Trabalhadores, as Comissões de Moradores, e afins, teriam como missões, para além das suas específicas, promover, o reforço da aliança Povo-MFA, como atividade sempre presente destas organizações, o trabalho político, através de informação e esclarecimento nos sectores profissionais ou populacionais, a ação social, nos campos de saúde e assistência, cultura e desportos, alfabetização, habitação e urbanização, transportes, a ação económica, pela batalha da economia, o controlo sobre os meios de produção dos sectores nacionalizado e privados, ou o abastecimento e preços.

E as Assembleias Populares, a transmissão, até ao nível próprio da decisão, das opiniões e exigências das populações, a intervenção no planeamento local, regional e nacional através dos órgãos competentes, atuando enquanto mandatárias das populações, a fiscalização e controlo da atividade dos órgãos da Administração e da sua capacidade e tempo de resposta às necessidades das populações, ou até, a constituição, junto dos órgãos populares

locais, de um Tribunal Popular para a resolução de litígios não criminais.

Finalmente, a direção das organizações populares de base seria eleita em plenário, por votação de braço no ar, e os respetivos membros revogáveis pelo plenário que os elege, princípio idêntico disciplinando as Assembleias Populares, do mesmo modo que, de braço no ar, seriam tomadas todas as deliberações relativas ao ulterior funcionamento de ambas.

15. Em síntese, um documento que revela, cristalinamente, a modelar, protocolar e ortodoxa inspiração jurídico-constitucional soviética, e, por inerência, uma recusa firme de coabitação com a democracia, e uma imposição inequívoca da construção ditatorial.

16. Quanto aos projetos constitucionais, partidários, apresentados em julho de 1975, no projeto do PCP, saliência para, a defesa de uma Constituição de transição para o socialismo, que garante as conquistas revolucionárias alcançadas, que consagra a aliança entre o MFA e o movimento popular de massas, que abre caminho à dinâmica do processo revolucionário e à iniciativa dos órgãos revolucionários e do Povo, que define o próprio Estado como revolucionário, e que pretende instaurar um modelo superior de democracia.

Para a integral pertença do poder ao Povo, que o exerce a nível local, regional e nacional, quer diretamente, quer através das organizações populares, sociais e políticas, das instituições revolucionárias, quer, por fim, através dos órgãos estaduais representativos.

Para a estruturação do movimento de massas em organizações populares de base unitária, sociais e políticas, sindicatos, ligas de pequenos e médios agricultores, comissões de trabalhadores, comissões de defesa da revolução, comissões de moradores, conselhos de aldeia, assembleias populares, locais e regionais, e inclusive, partidos políticos, se e quando empenhados no processo revolucionário, e sempre em cooperação com o MFA

Para o reconhecimento da intervenção e representação políticas dessas organizações populares de base, em função do seu desenvolvimento autónomo e específico, participando na defesa dos interesses populares, na dinamização e controlo da Administração Pública e, analogamente, da vida política, e na renovação e na democratização do aparelho de Estado, no âmbito da via da transição para o socialismo.

E saliência, por fim, para as organizações populares de aldeia, concelho, cidade, bairro e região, às quais é reconhecido o direito de agir na solução dos problemas políticos, económicos e sociais, locais e regionais, através de assembleias populares locais e regionais, junto às autarquias, e em coordenação com estas e os órgãos centrais do Estado.

17. Qualificação, pelo projeto constitucional do MDP/CDE, do Estado como República Democrática Portuguesa, propondo-se, para a instauração do socialismo, estimular a consciencialização das massas populares, e promover, através da sua institucionalização como órgãos do Estado, uma participação cada vez mais ampla do Povo, a todos os níveis.

E, inclusive, exibindo um título afetado ape-

nas à Administração Local e ao Poder Popular.

Constituindo órgãos locais do Estado, as Juntas de Freguesia, as Câmaras Municipais, as Assembleias e Conselhos regionais, a estes acrescem ainda os que consagrem uma larga participação popular local, sendo reconhecidos como órgãos de poder local todas as associações, ligas, movimentos, comissões, ou outras formas de organização popular que, sem divisões antidemocráticas, religiosas ou políticas, e largamente representativas, pelos seus objetivos e pelo funcionamento unitários e patrióticos, mobilizem, por local de residência, por local de trabalho, ou por atividade social conjunta, a população, para a reconstrução nacional, o avanço social popular, e a defesa revolucionária contra a reação.

Embora, para sua institucionalização enquanto órgãos do Estado e do Povo, devam ser declarados úteis, democráticos e populares pelo Governo e pelo Conselho da Revolução.

18. No projeto da UDP, destaque para as ideias de que a Constituição é transitória e deve ser revogada logo que o processo revolucionário a ultrapasse e o Povo o exija, emergindo, somente, como um programa imediato de luta, e de que se fundamenta num princípio de liberdade máxima de organização e de iniciativa revolucionária das massas populares.

Logo, reconhecimento pelo Estado de poder deliberativo e executivo às organizações que unem as massas populares e que por elas são democraticamente constituídas, sem restrições ou limitações, como Assembleias plenárias de fábrica, Assembleias plenárias de trabalhadores rurais, Assembleias ple-

nárias de camponeses, Assembleias plenárias de quartéis e ramos das Forças Armadas, Assembleias plenárias de empresas públicas, ou até privadas, Assembleias plenárias de moradores de bairros ou localidades, Assembleias plenárias de estudantes, Assembleias culturais e desportivas, e Assembleias de controle, vigilância e autodefesa, representantes da vontade popular, e constituindo formas diretas de exercício da democracia, e só aos que as integram competindo a sua regulamentação.

Derradeiramente, afirmação neste projeto que a República Portuguesa reconhece ao Povo o direito à formação de milícias armadas, de autodefesa, nas fábricas, nas empresas, nos campos, nos bairros e localidades, de milícias diretamente dependentes das Assembleias populares que as criarem, e, mais, em íntima ligação com os quartéis, para a defesa de todas as conquistas populares e, outrossim, para a salvaguarda dos interesses das massas.

19. Circunscrição das organizações populares de base, no projeto do PS, ao âmbito, local, administrativo, sub-autárquico, sem poderes de autoridade, e até consultivo, contrariamente aos projetos do PCP, MDP/CDE e UDP, que as inserem no sistema administrativo local, mas, também, político nacional, e face à democracia representativa.

Previsão, junto aos órgãos do Município, de um Conselho Municipal, integrado por delegados eleitos de organismos representativos dos interesses económicos, sociais e culturais, no qual têm o direito de se fazer representar sindicatos, comissões de trabalhadores e seus organismos coordenadores, cooperativas, unidades de produção e distribuição socializadas e associações de pequenos

e médios agricultores, industriais e comerciantes, comissões de moradores, estabelecimentos de ensino e saúde e associações de carácter cultural e desportivo, desde que implantados na área do respetivo Concelho, e até o MFA, cabendo-lhe dar parecer sobre o plano de atividades da Câmara Municipal.

Configuração de Associações de Moradores, que, em representação de sectores significativos da população de cada Freguesia, queiram colaborar na resolução de problemas sociais da respetiva zona de ação, mas, sempre, sem poderes administrativos.

20. Parecer elaborado pela 5ª Comissão, a Comissão dos Direitos, Liberdades e Garantias, da Assembleia Constituinte - cujo debate é desconhecido - refletindo, no âmbito examinando, os dois projetos constitucionais apresentados pelo PCP e pelo MDP/CDE.

Correspondente relevância, densidade, ou extensão, das organizações populares de base.

Evidenciada na sua inscrição entre os princípios gerais de organização do poder político, e não, ou não apenas, administrativo, e em paralelismo com a democracia representativa.

Patente na inexistência de quaisquer exigências, constitucionais ou democráticas, quer quanto à sua legitimidade, quer quando à sua representatividade, quer quanto à sua funcionalidade, e, outrossim, na suscetibilidade de um possível alargamento à totalidade dos patamares do poder, de harmonia com o seu desenvolvimento autónomo e específico.

E notória na inclusão das mesmas enquanto limite material de revisão constitucional.

21. Inversão do conceito, natureza, e regime, das organizações populares de base, no debate em Plenário da Assembleia Constituinte, ocorrido após 25 de novembro de 1975.

Recuo da construção jurídico-política comunista, advogada por PCP, MDP/CDE e UDP, com manifesto abandono da conceção originária das organizações populares de base, de inspiração soviética, e de uma visão dessas organizações como sujeitos espontâneos, incondicionados, ilimitados, políticos, nacionais e concorrenciais da democracia política.

22. Ainda assim, no texto constitucional, relevância das organizações populares de base.

Mormente, salientando-se por uma direta e imediata integração entre os princípios gerais de organização do poder político, destacando-se ao sediarem-se legislativamente no âmbito da reserva da Assembleia da República, embora com eventual autorização ao Governo, e, ainda, afirmando-se como um dos limites materiais de revisão constitucional.

23. Objetivos: a intensificação da participação das populações na vida administrativa local, a densificação do princípio da descentralização administrativa, e, não menos pertinentemente, a contribuição exequível para a edificação de uma sociedade socialista.

Criação: sempre voluntária e espontânea, nunca de iniciativa ou com decisão extrínsecas.

Estrutura: legal, mas incluindo a Assembleia de Moradores e a Comissão de Moradores.

Funções: diminutas, legalmente determina-

das, e eventualmente delegadas pela Junta de Freguesia, mas não envolvendo nunca o exercício de poderes de autoridade, de faculdades unilaterais, coercivas, e auto-tuteladas, de mutação da esfera jurídica dos administrados.

24. Irrelevância do disposto na lei ordinária, numa antecipação, já, do declínio do instituto em exame, e, sobretudo, do ocaso do tipo democrático em que aquele se fundamentava.

Bibliografia

- ANWEILER, Oskar, *The soviets. The russian workers, peasants, and soldier's councils, 1905-1921*, Nova Iorque, Pantheon Books, 1974.
- BROWN, Archie, *The rise and fall of communism*, Nova Iorque, Ecco/HarperCollins, 2009.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República portuguesa. Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 1ª ed., 1978.
- DRINOT, Paulo, *The allure of labor. Workers, race, and the making of the Peruvian State*, Durham, North Carolina, Duke University Press, 2011.
- LISSAGARAY, Prosper-Olivier, *História da Comuna de Paris de 1871*, Lisboa, Antígona, 2021.
- MARTINEZ, Pedro Soares, *Comentários à Constituição portuguesa de 1976*, Lisboa, Verbo, 1978.
- MIRANDA, Jorge, *A Constituição de 1976. Formação, estrutura, princípios fundamentais*, Lisboa, Petrony, 1978.
- MORAIS, Isaltino; Almeida, José Mário Ferreira de; Pinto, Ricardo L. Leite, *Constituição da República portuguesa. Comentada e anotada*, Lisboa, Rei dos Livros, 1983.
- PATRIARCA, Fátima, *Sindicatos contra Salazar. A revolta do 18 de janeiro de 1934*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2000.

REZOLA, Maria Inácia, *Os militares na revolução de abril. O Conselho da Revolução e a transição para a democracia em Portugal (1974-1976)*, Lisboa, Campo da Comunicação, 2006.

RODRIGUES, L. Barbosa, *Cinquenta anos de ditadura constitucional (abril 1974 – abril 2024)*, Lisboa, Quid Juris, 2025.

SOARES, Fernando Luso, *A Constituição e as organizações populares de base*, Lisboa, Diábril, 1977.