

A Reforma do Sistema Político

A deterioração da nossa vida política, impõe que se tomem com coragem medidas rectificativas, sob risco de podermos assistir ao esgotamento do nosso quadro constitucional, e de se criarem condições para o aparecimento de propostas de indesejável rotura constitucional.

1 O sistema político, consagrado na Constituição de 1976, não resultou de uma livre decisão dos deputados constituintes, mas sim de um compromisso entre militares revolucionários e partidos legitimados pelo voto das primeiras eleições livres. Como é sabido, foi o acordo conseguido com a assinatura do II Pacto MFA-Partidos, após o 25 de Novembro, quando a Constituinte se ocupava precisamente do sistema político, que foi inserido na Constituição.

Esse acordo obedeceu à necessidade de entendimento entre a legitimidade revolucionária e a legitimidade eleitoral, para consagrar a possibilidade de instaurar a democracia representativa em Portugal e promover o regresso dos militares aos quartéis.

Não admira, pois que, 40 anos volvidos, algumas das disposições então consagradas não façam hoje o mesmo sentido, e que outras se revelem menos convenientes. As necessidades do tempo presente são diferentes e exigem respostas diversas.

Mais: a deterioração da nossa vida política, impõe que se tomem com coragem medidas rectificativas, sob risco de podermos assistir ao esgotamento do nosso quadro constitucional, e de se criarem condições para o aparecimento de propostas de indesejável rotura constitucional.



POR
**Manuel
Braga da
Cruz**

Professor Catedrático e antigo Reitor (2000-2012) da Universidade Católica Portuguesa

2 São hoje notórios sinais de degradação do nosso sistema democrático representativo. Desde logo, o crescente afastamento dos cidadãos da vida política, com a concomitante perda de confiança nas instituições políticas, bem evidenciada nos níveis crescentes de abstencionismo eleitoral, e no défice de participação.

A esse afastamento corresponde um idêntico afastamento dos partidos dos cidadãos e da sociedade, com o correspondente enfeudamento crescente ao Estado, e a sensação de um parlamento com deficiências na sua capacidade de representação da sociedade.

A somar a tais preocupantes sintomas, confrontamo-nos com problemas de governabilidade, resultantes da dificuldade de os executivos se imporem, evidenciando quanto o Estado se encontra refém de interesses instalados, da recorrente instabilidade governativa, para a qual contribui não apenas a não exigência constitucional de governos maioritários,

mas também o modelo conflitual de relações entre o Governo e a Presidência da República, resultante do contraste das maiorias eleitorais subjacentes, e ainda da conflitualidade em torno do texto constitucional, demasiado extenso e regulamentador, que um Tribunal Constitucional, de criticável composição, insiste em ler de forma rígida e interventiva.

3 A primeira e mais básica reforma do nosso sistema político é, seguramente, a reforma do sistema eleitoral, de há tanto reivindicada, e tão comumente sentida por tão diversas forças partidárias, mas que nunca conseguiram entender-se para esse efeito, dificultada pela rigidez com que a própria Constituição colocou o sistema eleitoral dentro dos limites materiais de revisão, constitucionalizando ao mesmo tempo não apenas o princípio da representação constitucional mas o próprio método de escrutínio das “médias mais altas” de Victor d’Hondt. Soava aliás estranha a inclusão de um nome próprio no nosso texto constitucional, ainda por cima tratando-se de um estrangeiro.

Como é sabido, os portugueses não escolhem os seus deputados. Limitam-se a homologar escolhas de nomes de candidatos que são feitas pelos partidos políticos. A escolha eleitoral dos portugueses é apenas de siglas partidárias.

O nosso sistema eleitoral atribui aos partidos exclusivamente a possibilidade

de escolher os representantes, que submetem posteriormente à ratificação do voto popular.

Talvez por isso se registre crescentemente uma demanda de pessoalização, senão mesmo de uninominalidade, bem expressa nas últimas autárquicas, com o aparecimento de candidaturas fora dos partidos e mesmo contra os partidos.

Este sistema proporcional de Hondt, bom para escolher representantes, mas não tanto para escolher governantes, para além de reforçar os partidos em detrimento da autonomia dos deputados, afasta os cidadãos dos seus representantes. A sua adopção fez sentido em 1975, quando se destinava apenas a escolher representantes à Assembleia Constituinte, e não governantes, e pretendia reforçar o papel dos partidos ainda incipientes e ameaçados pela crescente afirmação revolucionária do MFA. Hoje, precisamos de um sistema que escolha representantes e governantes, que dê maior autonomia aos deputados e mais poder de decisão aos cidadãos.

Não surpreende pois que a reforma a fazer do sistema eleitoral tenha que responder simultaneamente:

- À ingente necessidade de pessoalizar o voto, ou seja de aproximar os cidadãos dos seus representantes, para restabelecer a confiança nos políticos e nas instituições;

- À necessidade de obrigar os partidos a abrirem-se à sociedade, e aos contributos renovadores que dela pretendem apresentar-se, reduzindo os efeitos perversos da partidocracia instalada;

- À maior criação de condições de governabilidade, nomeadamente à de favorecimento de formação de maiorias parlamentares e governamentais;

- E, por último, à necessidade de rectificar e melhorar a representatividade proporcional das várias partes geográficas e sectores da sociedade portuguesa, afectada pelos desequilíbrios demográficos resultantes da crescente litoralização do país, e pelo fechamento dos partidos.

Portugal é um país com especiais condições para adoptar um sistema misto, que responda simultaneamente a todos estes requisitos. Não temos uma dimensão nem demográfica nem geográfica que exija particulares e especiais cuidados de centralização executiva, mas também não temos qualquer diversidade cultural, linguística, religiosa, ou

étnica, que aconselhe a adopção inevitável de uma proporcionalidade. Reunimos as condições para bem combinar governabilidade e proporcionalidade.

Daí que não pareça aconselhável abandonar a proporcionalidade, mas apenas conjugá-la com a uninominalidade maioritária, mas de uma forma efectiva e não meramente simbólica. Um sistema de duplo voto, cada um deles para eleger metade do parlamento, escrutinável o primeiro com método maioritário em círculos uninominais, e o segundo com método proporcional de Hondt em círculo nacional, seria uma solução capaz de

partidos e que se identificam com eles, tem vindo a diminuir. As pessoas parecem afastar-se dos partidos e os partidos parecem afastar-se da sociedade.

O sistema está muito pouco permeável à renovação, sobretudo aos impulsos renovadores da sociedade, e demasiado enfeudado ao Estado. Temos um sistema demasiado cartelizado.

A partidocracia revela-se bloqueadora de um recrutamento mais qualificado e mais diversificado e aberto, permitindo um grande controlo oligárquico do acesso de novos elementos e de deputados. O ingresso nos partidos faz-se, por ve-



responder às várias exigências apontadas, de forma equilibrada, desde que acompanhada pelo estabelecimento de uma cláusula barreira de acesso ao parlamento de 3%, e de um mecanismo de censura construtiva para substituição dos governos.

Mais do que abrir o sistema à manifestação de preferências, ou a candidaturas independentes, soluções com os seus inconvenientes e riscos, já que apenas responderiam à pessoalização do voto, mas não evitariam mais difíceis condições de funcionamento do parlamento e do governo, a proposta que aqui apresentamos afigura-se de superior “eficácia combinada”.

4 A reforma do sistema eleitoral seria necessária mas insuficiente para conseguir uma reforma do sistema de partidos, que se apresentam demasiado fechados e rígidos.

O número de pessoas que aderem a

zes, não pelas melhores e mais nobres razões, mas por motivos de oportunismo pessoal, desde a procura de favores às oportunidades de negócios, desde a angariação de emprego à obtenção de apoios estatais. Os partidos arriscam-se a representar não o melhor mas o pior da sociedade. Muitos dos melhores afastam-se da política e dos partidos, com a consequente debilitação das lideranças.

Reacção a este fechamento dos partidos é a tentativa de multiplicação de partidos. Portugal não precisa de novos nem de muitos partidos, mas antes de renovar os que tem, forçando-os à abertura. No entanto, tentativas várias de renovar os partidos por dentro têm encontrado resistências e ausência de oportunidades. Se o sistema de partidos não for renovado, corremos o risco de fraccionamento do sistema partidário ou até do colapso de alguns partidos, como está a acontecer nalguns países europeus, por

desadequação à realidade e perda de capacidade mobilizadora dos cidadãos.

Portugal precisou de partidos fortes para responder às necessidades de implantação da democracia representativa, contra as tentativas de instauração de uma “democracia popular”. Hoje precisamos de partidos abertos à sociedade, e de menos lógica partidária na condução da vida pública, precisamos de mais vastos entendimentos estratégicos para o país, sacrificando os interesses partidários aos interesses nacionais.

Precisamos de políticos profissionais, especialmente adestrados, que façam



A primeira e mais básica reforma do nosso sistema político é, seguramente, a reforma do sistema eleitoral, de há tanto reivindicada

da política uma carreira profissional, e não mero trampolim para o mundo dos negócios, ou para a obtenção de injustificadas pensões políticas antecipadas, obtidas ao fim de apenas alguns anos de actividade parlamentar.

A primeira reforma que se impõe é a da própria lei dos partidos, no sentido de obrigar os partidos a um maior funcionamento interno democrático, a uma maior abertura à sociedade e aos cidadãos, e com incentivos à progressão na carreira parlamentar.

A segunda reforma é a do financiamento dos partidos, hoje quase exclusivamente feito pelo Estado, cuja maior consequência é o enfeudamento dos partidos ao Estado e o correspondente afastamento da sociedade. O financiamento pela sociedade deve ser transparente e o financiamento público deve ser diminuído e ficar condicionado à obtenção de representação parlamentar.

Impõe-se um muito maior controlo público das contas dos partidos e suas fontes de financiamento – problema muito articulado com riscos de corrupção. As despesas de campanha devem ser condicionadas, e posteriormente apresentadas e examinadas.

Uma terceira exigência de reforma prende-se com a obrigatoriedade de sujeição ao sufrágio de todos os partidos ou coligações com representação parlamentar, impedindo a posterior autonomização partidária parlamentar dos parceiros dessa coligação, que nunca se tenham apresentado isoladamente a eleições. O caso do Partido Ecologista Os Verdes que nunca se submeteu como tal ao sufrágio, ignorando-se por isso a sua implantação e apoio, que não sejam os do PCP, seu parceiro de coligação, a tal aconselha.

5 A reforma dos partidos, porém, para ser real, exige ser acompanhada por uma reforma do parlamento, com maior autonomia a conferir aos deputados em relação aos partidos e aos seus grupos parlamentares, sem prejuízo da indispensável organização e disciplina partidária.

Os deputados, escolhidos pelos partidos e não pelos eleitores, estão por isso demasiado dependentes das direcções partidárias parlamentares, dispendo de pouca autonomia pessoal, limitada também como está pelo regimento da Assembleia da República.

Existe reconhecidamente um deficit de representação social na representação política.

São visíveis, além disso, no parlamento sinais de inflação legislativa, com reflexos na qualidade da legislação, e de algum vanguardismo legislativo, sem correspondência na sociedade portuguesa que, nalguns casos, referendos posteriores se encarregaram de inviabilizar.

Precisamos de retomar a tradição bicameralista, existente de forma ininterrupta na tradição parlamentar portuguesa, desde o cartismo novecentista, e só interrompida pela supressão do Conselho da Revolução na revisão constitucional de 1982. A única função relevante do referido Conselho que não deu origem a um órgão próprio, nessa revisão, foi precisamente a função de Câmara Alta.

Uma Câmara Alta contribuiria para uma maior qualificação da legislação, e para uma maior contenção e ponderação

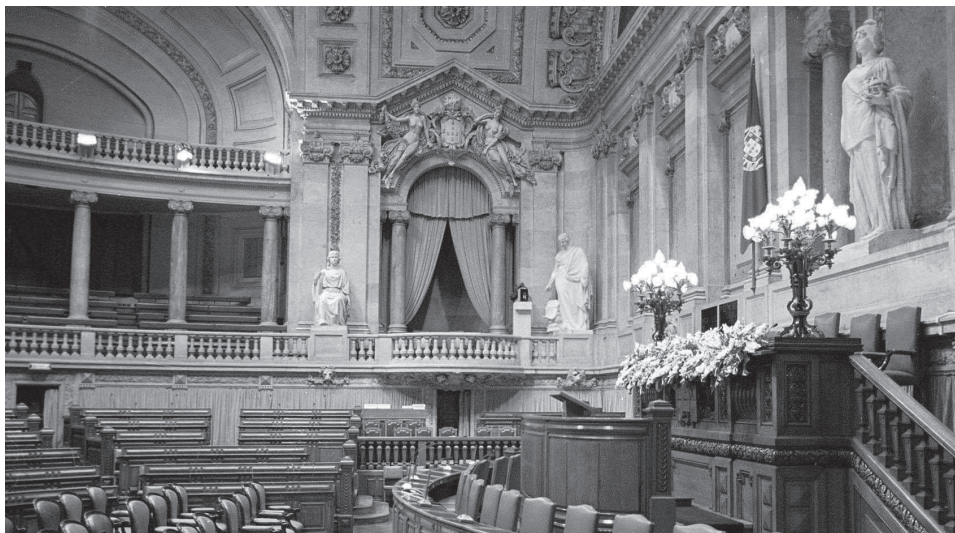
da excessiva propensão legiferante, para além de permitir um mais adequado enquadramento parlamentar dos partidos da Câmara Baixa. Ajudaria, além disso, a distribuir melhor os nossos parlamentares. Portugal não tem “parlamentares” a mais, quando muito tão só “deputados” a mais, quando comparado com outros países democráticos europeus. A deslocação, para um Senado, de cerca de um terço do actual parlamento, resolveria bem esse problema da sua dimensão. E se a sua composição fosse assimétrica, com inerências por desempenho de antigas funções políticas parlamentares, e algumas nomeações pelo Chefe de Estado, a partidocracia seria também desse modo mitigada.

Para além disso, impõem-se alterações no funcionamento da nossa vida parlamentar, no sentido de favorecer os entendimentos negociais e evitar as crispações desnecessárias, que dificultam os primeiros.

6 Por último, a reforma do sistema de governo. O nosso sistema semi-presidencial, embora com raízes explicativas no nosso passado histórico (desejo de evitar experiências negativas de parlamentarismo puro, na 1ª República, e degenerescência autoritária do presidencialismo, na 2ª República), resultou da exigência conjuntural da transição de legitimar eleitoralmente o detentor da legitimidade revolucionária militar, para o “autorizar” a reconduzir os militares aos quartéis, necessidade que deixou de existir posteriormente. A alteração dos poderes presidenciais na revisão de 1982 resultou em parte desta consciência.

Ora o sistema de governo, ou melhor a coexistência de duas maiorias eleitorais, não coincidentes, tem evidenciado fácil propensão para a criação de tensões conflituosas entre o governo e a presidência que, longe de favorecer a governabilidade, a enfraquecem. A dinâmica entre as duas maiorias tem-se revelado mais destrutiva e bloqueadora, do que construtiva e criativa.

Além disso, existe na Presidência, tal como está actualmente configurada, uma desproporção entre “legitimidade” e “poder”. O Presidente, eleito por sufrágio directo, possui uma “legitimidade” idêntica à do parlamento, sendo a concorrência de maiorias fonte de possíveis conflitos institucionais. E tem poderes “normais” – sem considerar os po-



deres “extraordinários” da demissão do governo e da dissolução do parlamento – manifestamente inferiores à grandeza da respectiva legitimidade. Não se elege directamente um Presidente para um mero desempenho arbitral.

Tal desproporção pode ser resolvida ou por redução de legitimidade (solução parlamentarista) ou por aumento dos poderes normais (solução presidencialista). Tem sido ultimamente muito acentuada na ciência política os perigos e riscos dos presidencialismos, mormente em países de reduzidas dimensões.

Ao obrigar um candidato presidencial a pronunciar-se sobre os mais variados problemas do país, durante a campanha, cria-se necessariamente uma decepção pós-eleitoral, ao confrontar o Presidente eleito com limitados poderes de resolução desses problemas. A menos que o Presidente extravase das suas competências, assumindo-se como foco de tensão com o governo, o que é manifestamente indesejável.

Pelo que se afigura preferível, ajustar a legitimidade aos poderes que se desejam manter no Presidente, porventura acrescidos com o aumento de prerrogativas do Conselho de Estado a que preside, no sentido de suste e enquadrar a partidocracia, e com o aumento de competências relativas a outros órgãos, como por exemplo a possibilidade de nomear alguns senadores e até juizes do tribunal constitucional, a par das que actualmente detém.

7 A governabilidade do sistema poderá igualmente melhorar com a revisão do protagonismo do Estado. O Estado anda a fazer me-



A governabilidade do sistema poderá igualmente melhorar com a revisão do protagonismo do Estado. O Estado anda a fazer menos bem em Portugal o que deve, porque demasiado ocupado em fazer o que porventura não deve

nos bem em Portugal o que deve, porque demasiado ocupado em fazer o que porventura não deve.

Um Estado demasiado presente no terreno económico e social, com grande número de empresas públicas e de serviços, favorece a instalação de interesses que sorvem os seus recursos e bloqueiam a sua capacidade de decisão, como bem o demonstram os sindicatos e seus comportamentos, menos responsáveis socialmente, nas empresas públicas e nos serviços públicos, que antepõem a satisfação das suas reivindicações à dos cidadãos que os procuram.

A redução do âmbito do Estado, em benefício da própria capacidade de intervenção e de regulação, permitirá seguramente uma maior eficácia governativa.

A governabilidade pede ainda condições de bom governo, entre as quais a estabilidade de legislaturas. Nesse sentido, deve exigir-se a formação de governos com apoio maioritário no parlamento, com a aprovação explícita e positiva do seu programa.

A demissão do governo, apenas possível para garantir o regular funcionamento das instituições democráticas, não deve contrariar a existência dessa maioria de apoio ao governo. A maioria presidencial só deve impor-se, quando a maioria parlamentar deixar de existir. Da mesma maneira, o poder de dissolução do parlamento deve igualmente ser condicionado à impossibilidade de encontrar soluções maioritárias de governo no parlamento, só então podendo ser exercido.

A democracia é um regime de mandatos. O respeito pela democracia implica o cumprimento dos mandatos. A estabilidade das legislaturas é uma con-

dição indispensável de governabilidade democrática. O Presidente deve subordinar o seu exercício a esta condição, e não substituir-se ao governo dos partidos com governo próprio, nem opor-se-lhe como se fosse uma das várias forças políticas em presença.

8 Ainda estamos a tempo de *reformular*, evitando a deterioração do sistema político que nos pode aproximar de indesejáveis *roturas* constitucionais, que alguns já pedem abertamente.

A nossa transição, de *um socialismo revolucionário*, que se substituiu ao autoritarismo conservador, *para uma democracia* plena, é, ainda hoje, uma *transição inacabada*.

O nosso texto constitucional, apesar das revisões já conhecidas, é ainda reflexo dos propósitos revolucionários que o condicionaram no início.

O presente não é idêntico ao passado, e o futuro pede que o encaremos com lucidez. ■