

Sistema Político e Riscos de Erosão do Regime Democrático*¹⁻²

Jorge Miranda*

Por certo, para participantes tão qualificados como os que se encontram reunidos neste seminário, não se justificaria, de sorte alguma, definir os conceitos de democracia e de partidos políticos.

Seja-me permitido, a despeito disso, lembrar as concepções de base a que adiro – sem pretensões de originalidade, sublinho – para, numa segunda parte, vir a deter-me sobre a erosão do regime democrático, que é o tema geral da presente sessão, e sobre os remédios que, em meu parecer, reclama.

I

1. Em primeiro lugar, a democracia a que todos aqui nos estamos referindo não significa qualquer democracia. Nem a democracia ateniense de há 2.600 anos, nem a jacobina da Revolução francesa entre 1792 e 1795, nem a soviética da Revolução russa e da Cuba atual.

É sim, a democracia vinda do constitucionalismo moderno e reiterada, em conexão íntima com o Estado de Direito, após a segunda guerra mundial.

É a democracia do Estado de Direito democrático ou de Estado democrático de Direito – a consagrada nas Constituições italiana de 1947, alemã de 1949, portuguesa de 1976, espanhola de 1978, brasileira de 1988, qualquer delas aprovada após uma ditadura mais ou menos longa e opressiva.

2. Com efeito, se, historicamente, democracia e Estado de Direito surgiram sob a influência e em momentos diversos, hoje uma democracia representativa e pluralista, uma democracia de tipo ocidental (se se quiser) não pode deixar de ser ou de se acompanhar de Estado de Direito – por imperativo de racionalidade ou funcionalidade jurídica e por respeito dos direitos das pessoas.

Há uma interação de dois princípios substantivos – o da soberania do povo e o dos direitos fundamentais – e a mediatização dos princípios adjetivos da constitucionalidade e da legalidade. Numa postura extrema de irrestrito domínio da maioria, o princípio democrático poderia acarretar a violação do conteúdo essencial de direitos fundamentais; assim como, levado aos últimos corolários, o princípio da

¹ N. do E.: Originalmente publicado em JURISMAT, Portimão, nº 7, nov. de 2015, p. 17-27.

² Intervenção na sessão de 8 de abril de 2015 do III Seminário Luso Brasileiro de Direito, realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, por iniciativa conjunta do Instituto de Ciências Jurídicas e do Instituto Brasileiro de Direito Público.

* Professor Catedrático da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa.

liberdade poderia recusar qualquer decisão jurídica sobre a sua modelação; o equilíbrio obtém-se através do esforço de conjugação, constantemente renovado e atualizado, de princípios, valores e interesses, bem como através de uma complexa articulação de órgãos políticos e jurisdicionais, com gradações conhecidas.

3. Por referência a KELSEN tender-se-ia a afastar democracia de quaisquer valores; o relativismo dir-se-ia o seu cunho próprio. No entanto, tal interpretação seria redutora e até contraditória em si mesma.

Com efeito, o relativismo democrático só pode ser um relativismo político, não um relativismo filosófico; um pluralismo de ideias, de correntes de opinião, de forças políticas – acompanhado ou garantido pela não assunção de nenhuma pelo Estado (quer dizer, pela *laicidade* ou pela não confessionalidade do Estado, nessa perspectiva); um pluralismo não equivalente a indiferentismo filosófico, que fosse convertido em atitude perante a vida ou erigido em doutrina oficial.

O relativismo vale na esfera política, no jogo de ideologias, programas e partidos em disputa pelo poder para o conformar através do voto da maioria. Não pode impor-se à esfera individual, do pensamento, das convicções e das crenças das pessoas, sob pena de se negar a si mesmo, absolutizando-se. Bem pelo contrário, como escreve JEAN LACROIX, afirmar o relativismo na ordem relativa é precisamente permitir ao absoluto afirmar-se na ordem do absoluto afirmar-se na ordem do absoluto. O sistema democrático é o único que pressupõe o convívio das diferenças; logo, por definição, ele não as nega ou esconde; reconhece-as e salvaguarda-as na sua existência e na sua manifestação.

4. Qualquer forma de governo funda-se em certos valores que, conferindo-lhe sentido, vêm, por um lado, alicerçar o consentimento dos governados e o projeto dos governantes e, por outro lado, construir a matriz ideal de todos quantos por ela se batem.

Assim, por detrás da diversidade de concepções e formulações teóricas, avultam valores políticos sem os quais a democracia aparece desprovida de razão de ser. E eles são (nunca é demais frisar) a liberdade e a igualdade, tal como constam da Declaração de Direitos da Virgínia, da declaração de 1789 e da maior parte das Constituições de Estado de Direito democrático.

É porque todos os seres humanos são livres e iguais que devem ser titulares de direitos políticos e, assim, interferir conjuntamente, uns com os outros, na definição dos rumos do Estado e da sociedade em que têm de viver. É porque todos são dotados de razão e de consciência (como proclama, por seu lado, a Declaração Universal) que eles são igualmente chamados à participação cívica, capazes de resolver os seus problemas não pela força, mas pelo confronto de ideias e pelo seu sufrágio pessoal e livre.

A liberdade revela-se, portanto, do mesmo passo, fundamento e limite de democracia. Revela-se fundamento, visto que a participação na condução dos destinos comuns pressupõe a liberdade. E revela-se limite, visto que a democracia (insistimos ainda) não pode pôr em causa a liberdade, e a maioria é sempre maioria de conjuntura, não maioria definitiva, pronta a esmagar os direitos da minoria.

5. É ainda em virtude de uma opção pela liberdade, e não, simplesmente, por impossibilidade da democracia direta (de um qualquer seu sucedâneo), que se justifica a democracia representativa, por quanto:

- apenas na democracia representativa se distinguem (sem se cortarem pontes) espaço público e espaço privado, a esfera do Estado e a esfera da sociedade;

- do mesmo modo, apenas na democracia representativa, se distinguem o cidadão e a pessoa na sua vida própria, não deixando esta ser absolvida pelo cidadão total (caso da Atenas antiga e, sobretudo, dos regimes totalitários do século XX);

- apenas a democracia representativa assegura a separação de poderes e a responsabilidade política dos governantes perante os governados;

- somente a democracia representativa propicia o pluralismo e o contraditório (sem prejuízo do compromisso) no âmbito das assembleias representativas.

Não por acaso têm-se dito muitas vezes, que ela não constitui um *minus* no confronto com a democracia direta. Constitui um *majus*.

6. Quanto ao princípio de maioria, o seu fundamento encontra-se no enlace de igualdade e liberdade. Não numa presunção puramente negativa, de que ninguém conta mais do que os outros, mas no reconhecimento da dignidade cívica de todas as pessoas. Não numa liberdade com separação de uns dos outros, mas numa liberdade com integração numa sociedade de todos. Em suma, na exigência de uma igualdade livre ou de uma liberdade igual para todos.

7. A maioria não é fonte de verdade ou de justiça; é apenas forma de exercício de poder, ou meio de ação.

Não há, nem deixa de haver verdade nesta ou naquela opção política; há só (ou tem de se pressupor que haja) referência ao bem comum. Naturalmente, quando se suscitarem problemas de verdade, sejam quais forem – religiosos, morais, filosóficos, científicos ou técnicos – não cabe decisão de maioria.

Por outro lado, a decisão de maioria implica publicidade, não pode ter por objeto questões do foro privado. Tudo está, na prática, em saber deslindá-las.

8. Tão pouco se admitem decisões de maioria que afetem o conteúdo essencial dos direitos fundamentais ou o conteúdo essencial da própria democracia representativa – mais especificamente, o pluralismo, os direitos das minorias e a possibilidade de alternâncias e de alternativas.

Democracia representativa não é só governo de maioria. Importa uma dialética necessária de maioria e minoria, de Governo e oposição, sendo a maioria de hoje a minoria de amanhã e a minoria de hoje a maioria de amanhã.

9. A decisão da maioria pressupõe a competência para decidir, seja em diferentes escalões de poder; seja dentro do mesmo escalão entre os seus órgãos.

Por outro lado, não vale qualquer vontade maioritária, somente vale a que se forma no respeito das normas – constitucionais, legais, estatutárias, regimentais

– que a estruturam e regulam. Donde, limites formais ou procedimentais, a acrescer aos materiais a aos orgânicos.

Requisitos de regularidade do procedimento hão de ser a convocação da eleição ou da deliberação nos termos previamente estabelecidos com carácter geral, a igualdade de todos os participantes, a liberdade de discussão e de voto, a pessoalidade do voto, a simultaneidade da votação e o rigor ao apuramento dos resultados. E quando se trate de órgãos colegiais, a reunião no tempo e no local próprios e a presença de mais de metade dos respectivos membros (*quorum*).

10. Instrumento de controlo da maioria é a justiça constitucional: controlo dos limites materiais e do procedimento; controlo indispensável, sobretudo, para garantia dos direitos fundamentais.

À legitimidade democrática corresponde a legitimidade do controlo jurisdicional como garantia também das minorias frente à maioria. Nem se verifica aqui contradição, mas sim complementaridade. A justiça constitucional só se afigura contramaioritária ao inviabilizar esta ou aquela pretensão da maioria, não no contexto global do sistema.

II

11. Passando agora à segunda parte, esclareço que vou tratar apenas de Portugal, e não também do Brasil, por não querer pronunciar-me sobre um país de que não sou cidadão, apesar de todos os laços que nos unem. No entanto, ousou pensar que muito do que vou dizer poderia ser dito acerca do Brasil.

12. O Estado de Direito democrático está em Portugal sedimentado, sem alternativa credível ou sequer imaginável. Assim como a Constituição de 1976, depois das sete revisões por que passou e dos progressos que se verificaram em todos os campos, se encontra radicada na consciência jurídica geral.

Em contrapartida, há evidentes sinais de erosão e de descredibilização do sistema político, e até de crise do seu funcionamento.

13. Sem ser exaustivo, eis alguns desses sinais:

- a) O número elevadíssimo de abstenções em todas as eleições;
- b) A pouca renovação da chamada classe política, com perpetuação de muitas pessoas nos mesmos cargos ou em sucessivos cargos a todos os níveis;
- c) O desvio da representação política, transformada em representação só dos partidos, com total ou quase total sublaternização dos Deputados, os únicos eleitos pelos cidadãos;
- d) As intrusões dos diretórios partidários, estranhos ao Parlamento, inclusive na designação do seu Presidente e dos presidentes dos grupos parlamentares;
- e) As dificuldades de chegada ao Parlamento de novos partidos, mantendo-se o quadripartidarismo de há quarenta anos;

f) O domínio dos partidos pelas suas estruturas internas, pelos “aparelhos”;

g) O caciquismo que ainda se manifesta em alguns municípios;

h) Apesar de Portugal contar com mais de 300 municípios e mais de 3.000 freguesias (ou submunicípios) e de o instituto ter sido introduzido já em 1982, não ter havido até agora pouco mais de 20 referendos locais – sendo seguro que é muito mais a nível municipal, perante problemas concretos e mais próximos dos cidadãos, que a participação referendaria tem virtualidades;

i) A escolha, muitas vezes, para altos cargos da Administração Pública segundo critérios partidários, e não segundo critérios de mérito;

j) Alguns benefícios e mordomias de titulares e até de ex-titulares de cargos políticos.

Por outro lado:

k) A interpenetração da classe política com a classe financeira;

l) A corrupção ou corrupçãozinha ativa e passiva.

Finalmente, embora esse seja fenómeno comum a todos os estados da União Europeia:

m) O défice democrático, com afastamento e alheamento dos cidadãos e dos Parlamentares nacionais das grandes decisões económicas, sociais e políticas dos órgãos da União.

14. Para corrigir estas disfunções tornam-se necessárias reformas, umas legislativas e possíveis desde já, outras envolvendo revisão constitucional.

15. Reformas legislativas:

a) Eleições primárias para a escolha dos candidatos a propor pelos partidos a Deputados à Assembleia da República e às Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira (pelos partidos, sim, e só por eles, sem prejuízo de poderem apresentar cidadãos neles não inscritos, como admite o art. 151º, nº 1 da Constituição – porque essas eleições devem realizar-se em torno de programas coerentes de governo e não é excessiva a exigência legal de 7.500 cidadãos eleitores para a formação de um partido);

b) Coligações de candidaturas (duas ou mais candidaturas, embora disputando as eleições em separado, declaram-se coligadas e, no final, começa-se por se apurar o conjunto dos votos por elas obtidos; e depois, no conjunto, distribuem-se os mandatos por cada uma das candidaturas, tudo de acordo com o princípio da representação proporcional; é uma forma muito mais democrática e transparente do que a predistribuição dos mandatos pelas candidaturas e o aparecimento de partidos fictícios, como um dos que constituem a “Coligação Democrática Unitária”);

c) Listas abertas nas eleições parlamentares, embora sem quebra do princípio da representação proporcional – através ou da representação proporcional personalizada de tipo alemão (como eu próprio em 1982) ou de circunscrições de candidatura no

âmbito do mesmo círculo eleitoral (como foi proposto pelo Governo de 1998); o art. 149º, nº 1 da Constituição também o consente;

- d) Direito de iniciativa popular do referendo local e do referendo regional;
- e) Fiscalização da subsistência efetiva dos partidos formalmente constituídos;
- f) Limitação dos mandatos dos dirigentes partidários;
- g) Extinção das juventudes partidárias;
- h) Fiscalização rigorosa das regras de funcionamento dos partidos e das campanhas eleitorais e transferência da fiscalização das contas do Tribunal Constitucional para o Tribunal de Contas;
- i) Reforço das incompatibilidades e dos impedimentos parlamentares (art. 154º da Constituição), incluindo a proibição de aceitação por Deputados de quaisquer cargos ou funções, a título remunerado ou não, do Governo ou dos Governos regionais, e valendo igualmente os princípios para o âmbito municipal;
- j) Personalização rigorosa dos Deputados, não se admitindo senão em casos excecionais a suspensão do mandato e nunca a rotação entre Deputados e candidatos não eleitos;
- k) Cumprimento rigoroso das regras constitucionais e regimentais do voto individual e direto, e nunca por bancadas, dos Deputados e os membros de quaisquer órgãos colegiais;
- l) Proibição de atividades de ex-titulares de órgãos do Poder Executivo em quaisquer empresas das áreas das competências que lhe cabiam enquanto no exercício das suas funções, nos três primeiros anos após esse exercício;
- m) Regulamentação dos lóbis.

16. Reformas implicando alteração ou aditamento de normas constitucionais:

- a) Relevância dos votos em branco na eleição do Presidente da república (hoje impossível à face do art. 126º, nº 1 da Constituição);
- b) Perda de mandato de quem, tendo sido eleito por um partido ou grupo de cidadãos, se candidate em eleição subsequente por outro partido ou grupo de cidadãos (hoje impossível à face do princípio da tipicidade dos casos de perda de mandato do art. 160º);
- c) Impossibilidade de reeleição do Presidente da República para o mandato seguinte ou durante a quinquénio subsequente ao seu mandato (alterando-se, assim, o art. 123º);
- d) Limitação do número de mandatos dos Deputados e dos titulares de qualquer órgão de âmbito nacional, regional ou local (alterando-se, portanto, o art. 118º);³
- e) Impossibilidade de prescrição, bem como de amnistia, indulto e comutação de penas nos crimes de responsabilidade (hoje seria de duvidosa constitucionalidade);

³ V. já *República e limitação de mandatos*, in *Diário de Notícias* de 9 de fevereiro de 2001, e in *Constituição e Cidadania*, Coimbra, 2003, págs. 437 e segs.

f) Impossibilidade dos juízes e dos magistrados do Ministério Público serem nomeados para comissões de serviço estranhas à atividade dos tribunais e de assumirem quaisquer cargos políticos (alterando-se o art. 216º, nº 4 da Constituição);⁴

g) Impossibilidade de designação como juiz do Tribunal Constitucional de quem tenha exercido cargo de natureza política ou de nomeação política, no Estado, noutras entidades públicas ou em partidos, ou grupos de cidadãos, nos três últimos anos, e impossibilidade de designação para tais cargos de ex-juízes nos três primeiros anos após a cessação das funções no Tribunal.

17. Não bastam, ainda que necessárias e úteis, reformas legislativas e constitucionais como as acabadas de indicar. Não bastam, não bastariam para um sadio desenvolvimento da vida democrática, porque faltariam dois elementos fundamentais: a ética na política e a iniciativa de cidadania.

18. Ética na política ou ética constitucional que, como demonstrou um professor desta Faculdade, PAULO OTERO,⁵ pode, de resto, ancorar-se na própria Constituição.

Ética na política ou ética republicana, tomando república na acepção literal de *res publica*, coisa pública sempre norteadada pela ideia de bem comum, ou tomando república como democracia que leva os seus princípios até às últimas consequências.

Por mim, além das normas apontadas por PAULO OTERO como expressões de recepção constitucional da moral, apontaria um acervo mais completo, abrangendo quer normas dirigidas aos cidadãos em geral quer normas dirigidas aos titulares de cargos públicos em especial.

Projeções diretas ou indiretas da moral nas relações entre os cidadãos enxergam-se nas normas dos arts. 13º, nº 2, 25º, nº 1, 26º, nºs 1 e 2, 32º, nº 8, 41º, nº1, 1ª parte, 60º, nº 2, 68º, nº 2, 73º, nº 2, 88º, nº2, 206º. Não tenho tempo para proceder à sua leitura.

Projeções diretas ou indiretas nos comportamentos dos titulares de cargos públicos divisam-se, por seu turno:

a) No art. 113º, nº 3, alínea *c*), enquanto lhes manda observar imparcialidade perante as candidaturas nas campanhas eleitorais;

b) No art. 113º, nº 3, alínea *d*), enquanto prescreve a transparência das contas eleitorais;

c) No art. 127º, nº 3, determinando que o Presidente da República, no momento da posse, jure por sua honra desempenhar fielmente as funções em que fica investido;

d) No art. 154º, nº 2, ao prever as incompatibilidades dos Deputados, e no art. 216º, nºs 3, 4 e 5, as dos juízes;

⁴ Como já defendi no artigo *Juízes para os tribunais, in Público*, de 9 de março de 1999, e *in Constituição e Cidadania, cit.*, págs. 421 e segs.

⁵ Ética constitucional: contributo para uma limitação do poder político, *in Estudos em memória do Prof. Doutor J.L.Saldanha Sanches*, obra coletiva, I, Coimbra, 2011, págs. 581 e segs.

e) No art. 160º, nº 1, alínea c), ao cominar a perda do mandato do Deputado que se inscreve em partido diferente daquele por que tenha sido apresentado a sufrágio;

f) No art. 189º, ao estabelecer o princípio da solidariedade governamental, vinculando os membros do Governo ao seu programa e às deliberações tomadas em Conselho de Ministros;

g) No art. 266º, nº 2, contemplando os princípios de justiça, de imparcialidade e de boa-fé da Administração;

h) No art. 275º, nº 4, impondo isenção política aos militares.

Como pano de fundo, ainda, o art. 29º, nº 2 da Declaração Universal dos Direitos do Homem – Declaração esta segundo a qual, conforme o art. 16º, nº da Constituição, devem ser interpretados os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais e que eu entendo, tal como PAULO OTERO, também deve ser tida em conta no que tange aos titulares de cargos públicos.⁶

Ora, esse art. 29º, nº 2 liga o exercício dos direitos e liberdades – e, por identidade ou maioria de razão – o dos poderes públicos às “justas exigências...da moral...numa sociedade democrática”.

18. PAULO OTERO dá alguns exemplos de uma ética constitucional de exercício do poder, expressão de uma verdadeira “deontologia política” de respeito pelas instituições entre as quais:

i) A recusa em continuar a exercer funções públicas de natureza política, demitindo-se, ou em não se candidatar a cargo electivo, aquele que foi constituído arguido em processo penal relativo a ação ou omissão praticada no exercício das suas funções públicas e por causa desse exercício;

ii) A separação nítida do exercício de funções oficiais como titular de um cargo público e o exercício de atividades de natureza partidária ou privada, nunca se servindo daquelas ou dos meios por elas proporcionados para usufruir ou obter vantagens (*v.g.*, se ir à missa não é um ato oficial, não há justificação para ser feito em viatura oficial);

iii) Não empregar ou integrar junto de si, nem pedir a quem o possa fazer (sem que exista formalmente violação do princípio da imparcialidade), familiares ou amigos, substituindo o concurso público ou o critério do mérito por um modelo de escolha baseado no “compadrio”, na “cunha” e no tráfico de influências;

iv) Os membros do Governo nunca devem nomear antigos colegas seus de Governo para cargos de administração dependentes de designação governamental, nem solicitar-lhes o exercício de quaisquer atividades remuneradas;

(...) ⁷

19. A tais exemplos eu acrescentaria:

⁶ *Op. cit., loc. cit.*, p. 586.

⁷ *Op. cit., loc. cit.*, págs. 592 e 593.

a) Perda do mandato de quem, tendo um mandato eletivo, seja eleito para outro cargo eletivo;

b) Impossibilidade de, por revisão constitucional, se reduzir ou alargar desproporcionalmente o mandato dos titulares em exercício; de se proibir e reeleição, quando antes admitida; ou de a admitir, quando antes vedada;

c) Impossibilidade de os titulares de cargos públicos em exclusividade de funções (Presidente da República, Presidente do Parlamento, membro do Governo, Provedor de Justiça, Procurador-Geral da República), quando no seu exercício, recebam qualquer outra remuneração além do correspondente vencimento⁸ e impossibilidade de acumularem este com qualquer pensão, mesmo já vencida anteriormente;

d) Princípio de responsabilidade política objetiva dos membros do Governo e de supremos responsáveis de entidades públicas, levando-os a pedir a demissão em caso de greve erro ou ilícito praticado nos serviços sob a sua direção.

Uma ou outra das reformas constitucionais que preconizo traduz outrossim a mesma preocupação de moralidade política.

20. Uma palavra final quanto à iniciativa de cidadania, ou, como se lê no art. 109º da Constituição: “A participação direta e activa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático (...)”.

Por que tem havido então tão poucas manifestações dessa participação à margem dos partidos, não obstante a Constituição consignar o sufrágio como dever cívico (art. 49º, nº 2), os direitos de petição e de ação popular (art. 52º), a pré-iniciativa de referendo nacional (art. 115º, nº 2), a iniciativa legislativa popular perante a Assembleia da república (art. 167º, nº 1)?

Vejo três causas principais: o tipo de sociedade em que vivemos que obriga as pessoas a trabalhar, a trabalhar, a trabalhar e a gastar horas para ir e vir do trabalho, não deixando quase nenhum tempo livre; as deficiências do ensino; o totalitarismo do futebol que intoxica a comunicação social e anestesia os cidadãos.

E – vou terminar – só o impulso da iniciativa cívica pode impedir o populismo, com que alguns, muito provavelmente, iriam perverter os apelos à ética na política.

⁸ V. já o artigo *Um problema de dignidade do Estado*, in *Diário de Notícias* de 9 de janeiro de 1984, e in *Constituição e Cidadania*, cit., págs. 327 e segs., e anotação em JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, 1, 2ª ed., Coimbra, 2010, págs. 999-1000.