

MEMÓRIAS
DA
ACADEMIA DAS CIÊNCIAS
DE
LISBOA

CLASSE DE LETRAS

TOMO XLV



ACADEMIA DAS CIÊNCIAS
DE LISBOA

LISBOA • 2024

MEMÓRIAS
DA
ACADEMIA DAS CIÊNCIAS
DE
LISBOA

O presente tomo das *Memórias da Academia das Ciências de Lisboa — Classe de Letras* reúne as comunicações apresentadas nas sessões académicas da Classe de Letras nos anos de 2016 e 2017.

Título: Memórias da Academia das Ciências de Lisboa
Classe de Letras
Tomo XLV

Edição: Academia das Ciências de Lisboa

Impressão: Gráfica 99

Data de impressão: 2024

ISSN: 0378-116X

Depósito legal: 61370/92

DOI: <https://doi.org/10.58164/x4e8-8250>

A Reforma do Sistema Político

MANUEL BRAGA DA CRUZ

1. O sistema político português, tal como se encontra definido na Constituição, resultou de um acordo estabelecido entre os militares do Movimento das Forças Armadas e os partidos políticos representados na Assembleia Constituinte. Está assim marcado pela natureza castrense e revolucionária da transição democrática portuguesa e constitui uma resposta a necessidades que essa conjuntura temporal colocava.

Antes das eleições para a Assembleia Constituinte, realizadas em 25 de Abril de 1975, e já depois do 11 de Março, que desencadeou a aceleração do processo revolucionário, fora assinado um I Pacto entre o MFA e os partidos que configurava um sistema político bem diferente. Os partidos, apostados como estavam em criar uma legitimidade eleitoral democrática, que contrapesasse a legitimidade revolucionária de que os militares eram portadores, aceitaram subscrever uma proposta que não lhes era nem simpática nem favorável, em troca da certeza da realização de eleições constituintes.

Desse I Pacto emergia um sistema político híbrido, com um parlamento composto de duas câmaras (a par da Assembleia de partidos, designada por eleições gerais, existiria a Assembleia do MFA, recentemente institucionalizado, como segunda Câmara) e um Presidente da República eleito indirectamente por colégio eleitoral, integrado por essas duas Câmaras.

Era o oposto àquilo que haviam tentado o Primeiro-Ministro e o Vice-Primeiro Ministro do I Governo Provisório (Adelino da Palma Carlos e Francisco Sá Carneiro), que propuseram ao Presidente da República António de Spínola que se fizesse legitimar no cargo, através de eleições gerais. Se tal tivesse ocorrido, estariam lançadas as bases para a instauração de um sistema presidencialista, à semelhança do que haviam feito Sidónio Pais, em 1918, e Fragoso Carmona, em 1927. A oposição expressa pelo MFA a tal propósito, faria cair, primeiro, os líderes do primeiro Governo Provisório, e subsequentemente, o próprio Presidente da República.

O 25 de Novembro de 1975 viera, porém, não só travar o processo revolucionário, repondo o curso da democratização, como também alterar a correlação de forças. Os partidos sentiram-se com vantagem para impor uma revisão do I Pacto com o MFA, que abrisse perspectivas para uma desmilitarização da vida política e para a institucionalização de um sistema político sem a presença dos militares. Para tanto, porém, havia que dotar de legitimidade eleitoral democrática o vencedor militar do 25 de Novembro, para que fosse capaz de liderar a normalização das Forças Armadas, e a sua retirada da vida política para os quartéis.

Foi assim assinado um II Pacto entre o MFA e os partidos, precisamente na altura em que os constituintes se preparavam para elaborar o capítulo da Constituição dedicado ao sistema político, destinado desse modo a ser passado ao texto da futura Constituição. Nele se estipulava um período transitório de seis anos – designado “transição constitucional” – em que, a par da ocupação da Presidência da República, concentrando em si a dupla legitimidade revolucionária militar e democrático-eleitoral, os militares vencedores do 25 de Novembro permaneceriam num Conselho da Revolução, tutelando os primeiros anos da vigência constitucional. Tal Conselho da Revolução desempenharia funções de Conselho do Presidente (ou seja de Conselho de Estado), funções de jurisdição constitucional (através de uma Comissão Constitucional), de órgão superior das Forças Armadas e, curiosamente, também de Câmara Alta (com específicos poderes legislativos exclusivos, em matéria militar).

Desse II Pacto resultava a instituição de um sistema político misto, caracterizado por uma *dupla legitimidade geral eleitoral* – parlamento e Presidente ambos eleitos por sufrágio directo e universal – e por uma *dupla responsabilidade do governo*: perante o parlamento e perante o Presidente da República. Tal sistema viria a ser classificado como “semi-presidencialismo”, por uns, ou também como “parlamentarismo racionalizado”, por outros.

A grande novidade era, a par da existência temporária de um Conselho da Revolução, integrado por militares, a da eleição por sufrágio universal e directo do Presidente da República, onde alguns viram uma “cláusula militar implícita”, estipulando que o Presidente a eleger seria o líder dos militares vencedores do 25 de Novembro.

O sistema político, consagrado na Constituição de 1976, não resultou pois de uma livre decisão dos deputados constituintes, mas sim desse compromisso entre

militares revolucionários e partidos legitimados pelo voto das primeiras eleições livres, sendo ditado por necessidades específicas de normalização da vida militar e da vida política. Por um lado, os militares viam garantida a sua presença nos órgãos de soberania, tutelando e garantindo a transição democrática para o socialismo que a Constituição estipulava. Por outro lado, os partidos viam reforçada a legitimidade democrática, com a garantia de eleições não só parlamentares mas também presidenciais, conferida, no segundo caso, ao detentor máximo da original legitimidade revolucionária.

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 abandono dos militares da cena política.

Simultaneamente, os constituintes resolveram adoptar o sistema eleitoral, usado nas eleições para a Assembleia Constituinte, às primeiras eleições legislativas de 1976, indo ao ponto de constitucionalizarem não só o princípio da proporcionalidade como o método de escrutínio das “médias mais altas” de Hondt, que colocaram entre os limites materiais de revisão da Constituição. Soava, aliás, estranha a inclusão de um nome próprio, ainda por cima de um estrangeiro, no nosso texto constitucional.

Os partidos viam o seu poder reforçado, primeiro com a adopção do sistema eleitoral de representação proporcional com listas fechadas, que lhes dava a capacidade de designação dos deputados a incluir nas listas a submeter à escolha dos eleitores, depois com a promessa de eliminação do Conselho da Revolução, seis anos volvidos, sem a sua substituição por uma segunda Câmara Alta.

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.

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.

Os indicadores de interesse pela vida política e a confiança nos partidos políticos têm vindo a cair, e a satisfação com a democracia, diminuiu para metade, em apenas doze anos¹.

Num estudo encomendado pelo Presidente da República sobre a participação política e cívica dos jovens², o número de jovens portugueses que considerava que a democracia funcionava bem desceu, de 2007 para 2015, de cerca de 33% para 17,3%. O número de jovens que participavam em partidos desceu, nesses mesmos anos, de 13,6% para 3,7%, e os que participavam em sindicatos, decresceu de 12,1% para 3,6%. A participação em associações diminuiu igualmente de 19,8% para 6%.

A esse afastamento dos cidadãos da vida política, 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 quer da dificuldade de os executivos se imporem, evidenciando quanto o Estado se encontra refém de interesses instalados, quer 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.

Desde 1974, o país já conheceu mais de 25 governos e 14 Primeiros Ministros, com uma média de duração de 2 anos por governo. Só 3 foram governos maioritários de um só partido. Os demais foram coligações ou governos minoritários, fracos e de curta duração. Poucos terminaram a legislatura. Das 12 legislaturas até hoje existentes, só 5 se completaram.

¹ Cf. Portal da Opinião Pública.

² Costa Lobo, M., Ferreira, V.S. e Rowland, J., in Expresso 16/Maio/2015, p. 14.

A REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL

3. A primeira e mais básica reforma do nosso sistema político é, seguramente, a reforma do sistema eleitoral, de há tanto reivindicada, e tão commumente sentida por tão diversas forças partidárias, mas que nunca conseguiram entender-se para esse efeito, dificultada pela rigidez da própria Constituição relativa ao sistema eleitoral.

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 a estas quatro exigências:

- À ingente necessidade de pessoalizar o voto, ou seja, de aproximar os cidadãos dos seus representantes, para ajudar a 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, como 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 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.

A REFORMA DO SISTEMA PARTIDÁRIO

4. A reforma do sistema eleitoral seria, no entanto, necessária, mas insuficiente para conseguir uma reforma do sistema de partidos, que se apresentam demasiado fechados e rígidos na sua relação com a sociedade, e demasiado oligarquizados na sua organização e funcionamento.

O número de pessoas que aderem a 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, para usar a conhecida expressão de Katz & Mair.

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 vezes, 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, embora saibamos que, por definição, a democracia é o regime em que não são os melhores a governar. 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 em alguns 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 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 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, 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 condicionado à obtenção de representação parlamentar, a limitar com a adopção de uma cláusula barreira, à semelhança das que existem em muitos outros sistemas de representação proporcional.

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 se aconselha.

A REFORMA DO PARLAMENTO

5. A reforma dos partidos necessita de 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, dispondo de pouca autonomia pessoal, limitada também como está pelo regimento da Assembleia da República.

Existe reconhecidamente um défice 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, em alguns casos, referendos posteriores se encarregaram de inviabilizar.

Precisamos de retomar a tradição bicameralista, existente de forma ininterrupta na vida parlamentar portuguesa, desde o cartismo oitocentista, 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, para além disso, a distribuir melhor os nossos parlamentares. Portugal, quando comparado com outros países democráticos europeus, não tem “parlamentares” a mais, tão só “deputados” a mais. 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 crispções desnecessárias, que dificultam os primeiros.

A REFORMA DO SISTEMA DE GOVERNO

6. O nosso sistema de governo, embora com raízes explicativas no nosso passado histórico (desejo de evitar experiências negativas de parlamentarismo puro, na 1.^a República e degenerescência autoritária do presidencialismo, na 2.^a República), resultou sobretudo 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 decorreu em parte desta consciência.

Ora 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.

Para 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. Os seus poderes “normais” – não considerados os poderes “extraordinários” da demissão do governo e da dissolução do parlamento – são 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*). Têm sido ultimamente muito acentuados na ciência política os perigos e riscos dos presidencialismos, mormente em países de reduzidas dimensões, como o sublinharam Juan Linz e Arend Lijphart.

Ao obrigar um candidato presidencial a pronunciar-se sobre os mais variados problemas do país, durante a campanha eleitoral, cria-se necessariamente uma decepção pós-eleitoral, ao confrontar o Presidente eleito com limitados poderes de resolução desses mesmos 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 sustentar 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.

A eleição do Presidente por sufrágio directo e universal, ditada por necessidades da transição, parece não continuar a justificar-se, como aliás o demonstrou a recente campanha, sendo preferível a adopção de um sistema de eleição indirecta, por um colégio eleitoral composto pelas duas câmaras.

A recente campanha para as eleições presidenciais, tanto pelo número excessivo de candidatos, alguns dos quais sem qualificação suficiente para o desempenho do cargo, como pela modéstia do debate político verificada, vieram

demonstrar que tal forma de designação do Presidente pode perfeitamente ser substituída com vantagem.

A governabilidade pede ainda condições de bom governo, entre as quais a estabilidade de legislaturas. A demissão do governo, apenas possível para garantir o regular funcionamento das instituições democráticas, não deve contrariar a existência de maioria de apoio ao governo. Da mesma maneira, o poder de dissolução do parlamento deve igualmente ser condicionado à impossibilidade de encontrar soluções maioritárias de governo no parlamento.

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

CONCLUSÃO

7. 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.

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

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

(COMUNICAÇÃO APRESENTADA À CLASSE DE LETRAS
NA SESSÃO DE 28 DE JANEIRO DE 2016)