

Recebimento do artigo: 12/06/2007

Aprovado em: 30/08/2007

Jorge Miranda

Resumo

Sinais contraditórios marcam o início desse século e milênio: por um lado, o triunfo do constitucionalismo e da democracia representativa, afastando tanto os regimes de tipo soviético como os de tipo fascista; mas, por outro lado, deficiências graves no funcionamento das instituições, na participação política e na inclusão social. Essas deficiências manifestam-se, com particular relevo, no que tange aos partidos, quer em nível interno, quer na sua acção parlamentar. Vencê-las é condição indispensável para a revitalização da cidadania.

Palavras-chave

Democracia. Partidos políticos. Participação política. Inclusão social. Cidadania.

Abstract

Contradictory signals mark the beginning of this century and this millennium; on one hand, the triumph of the constitutionalism and the representative democracy, moving away as well the Soviets and the fascists regimes; but, on the other hand, serious deficiencies on the functioning of the institutions, on the political participation and on the social inclusion. These deficiencies show up, with particularly relief, concerning the political parties, both the internal level and on its parliamentary action. It is one indispensable condition to win them in view to revitalize the citizenship.

Key words

democracy; political parties; political participation; social inclusion; citizenship.

1. Neste início de século e de milênio, o panorama político-constitucional é, de novo, de grandes transformações e instabilidade.

É certo que desapareceram ou entraram em queda irreversível quase todos os regimes totalitários e autoritários. Desapareceram não só os regimes matrizes ou mais característicos (o fascismo italiano em 1943; o nacional-socialismo alemão em 1945; o marxismo-leninismo soviético em 1985-1991) como também os regimes aparentados (regimes fascizantes e regimes comunistas da Europa centro-oriental em 1945 e em 1989-1990, respectivamente; os regimes autoritários português, grego e espanhol nos anos 70; as ditaduras militares latino-americanas nos anos 80; e os regimes africanos de partido único nos anos 90).

O constitucionalismo de matriz ocidental, identificado agora com a democracia representativa e pluralista (a democracia politicamente liberal) impôs-se em nome da dignidade e dos direitos da pessoa humana e contra a falta de racionalidade dos demais regimes.

2. Todavia, se não existem agora alternativas que se lhe contraponham muitos são os problemas com que se defrontam, alguns vindos desde há muito, mas agora agravados, outros mais recentes. Entre eles, avultam os seguintes:

- Problemas de participação política e de cidadania: elevado número de abstenções em eleições e referendos, reduzido exercício das formas de iniciativa popular propiciadas pelas Constituições, enfraquecimento do militantismo partidário, presença de mulheres muito inferior a dos homens nos cargos políticos.

- Problemas de representação política: deficiências e insatisfação tanto perante os sistemas maioritários, como perante os sistemas proporcionais; domínio das eleições pelas máquinas partidárias; dificuldades de controlo do financiamento das campanhas eleitorais; prevalência no interior dos partidos das formas de cooptação sobre as de eleição.

- Problemas relativos ao Parlamento: dependência dos grupos parlamentares dos diretórios partidários; excesso de delegações legislativas e domínio da iniciativa legislativa pelo Executivo; transferência para a comunicação social dos grandes debates políticos; na Europa papel reduzido nos impulsos comunitários e perda, na prática, de competência legislativa perante as instâncias da União e pequena ou nula intervenção na produção dos atos normativos destas provenientes.

- Problemas relativos ao próprio Estado: quebra de autoridade em face dos poderes corporativos e de outros poderes fácticos; compressão da esfera de atuação por causa de processos de autonomia regional, por um lado, e da integração comunitária, tornando-se evidente a necessidade de definição de novo paradigma

que, de todo o modo, salvasse o papel insubstituível do Estado na garantia das liberdades e das identidades nacionais.

Tudo isto é bem conhecido, tal como são bem conhecidas as dificuldades do Estado social, derivadas quer de causas ideológicas (o refluxo das idéias socialistas e social-democratas perante as correntes neoliberais) quer de causas financeiras (os insuportáveis custos de serviços cada vez mais extensos para populações ativas cada vez menos vastas), de causas administrativas (o peso de uma burocracia, não raro acompanhada de corrupção) e de causas comerciais (a quebra de competitividade, numa economia globalizante, com países sem o mesmo grau de proteção social).

E mais importante do que todas essas vicissitudes e esses problemas, deparam-se - à escala de toda a Humanidade - a degradação da natureza e do ambiente, as desigualdades económicas entre países industrializados e países não-industrializados, os movimentos de migração do Sul para o Norte, as situações de exclusão social mesmo nos países mais ricos, a manipulação comunicacional, os corporativismos egoístas, a cultura consumista de massas, a erosão de certos valores éticos e políticos, as tensões étnicas e religiosas, enfim surtos de terrorismo maciço.

3. Dir-se-ia, pois, que, se a “democracia sem inimigo” não tem mais problemas externos, abriu-se a caixa de Pandora de seus problemas internos. E, assim, mesmo um autor como Francis Fukuyama, que fala numa “história direcional e universal rumo à democracia liberal”, reconhece que, ainda que a maioria das carruagens da caravana da história chegue eventualmente a seu destino, não sabemos se os seus ocupantes, ao olharem em redor, não julgarão inadequadas as novas circunstâncias e “resolverão dar início à nova e mais distante viagem”.

4. De todas essas questões, imensas e complexas, vale a pena dedicar um pouco mais de atenção concernentes aos partidos políticos.

Uma divisão de poder autêntica e efetiva passa por eles - não só na dialética maioria-minoria e Governo-oposição, mas também na perspectiva da divisão de poder entre partidos e cidadãos e entre partidos e Estado. E passa igualmente por eles, por causa dos factores de crise apontados e pela revitalização da democracia representativa.

Cabe aqui mencionar especificamente:

- a aplicação dos princípios constitucionais no enquadramento interno dos partidos;
- o exclusivo ou não do impulso político, nomeadamente propositura de candidaturas, pelos partidos;

- a relação entre Parlamento e referendo, ou entre democracia representativa e democracia semi direta;

- a separação entre Governo ou partido de Governo e Administração, à luz das exigências de institucionalização e de isenção desta;

- a relação entre direções partidárias (eleitas, pressupondo que seja observado o método democrático, pelos militantes) e Deputados (eleitos por todos os cidadãos).

5. Em democracia pluralista, os partidos não são seguramente órgãos de Estado, não lhes compete praticar atos imputáveis ao Estado; concorrem, sim, para a formação da vontade popular e, por meio desta para a designação de titulares daqueles órgãos. Mas tampouco se reduzem a meras entidades privadas. Pelo relevo que adquirem e pelos direitos e poderes que, da Constituição formal ou da lei recebem, seu estatuto não pode deixar de ser estatuto de Direito público.

Por isso, justifica-se inteiramente que se lhes estendam os grandes princípios constitucionais de organização política, desde os relativos às eleições até os respeitantes à divisão do poder. Não faria sentido que a tantos direitos e poderes não correspondessem deveres e ônus, nem que a democraticidade fosse exigida para o Estado e não também para os partidos, sujeitos determinantes do contraditório político em sufrágio universal.

Não se trata, evidentemente, de rígida predefinição uniformizadora da vida interna dos partidos. Trata-se apenas da transposição de certos princípios como o do voto individual, direto, secreto e periódico, o da liberdade e igualdade das candidaturas, o da pluralidade dos órgãos partidários ou o do controle de seus atos. Trata-se de impedir o culto da personalidade, o domínio dos aparelhos e a corrupção.

Em Portugal, na última revisão constitucional (de 1997) não só se estabeleceu que os partidos deveriam reger-se pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democrática e da participação de todos os seus membros (artigo 51.º, n.º 5 da Constituição), como se atribuiu ao Tribunal Constitucional competência para julgar as ações de impugnação de eleições e de deliberações de órgãos de partidos políticos [artigo 223.º, n.º 2, alínea *b*)]. É cedo, porém, para avaliar o impacto desses preceitos.

6. Só os partidos são capazes de gerar governos e programas de governo e, por conseguinte, com ou sem previsão constitucional, cabe-lhes o essencial das iniciativas políticas em nível nacional e regional.

Não quer isto dizer que não possa ou que não deva existir impulso político por parte dos cidadãos. Ele decorre, pelo menos, do exercício da liberdade de expressão, da liberdade de reunião e das demais liberdades públicas; e decorre da atividade

dos grupos que se constituam por causa desses ou daqueles problemas coletivos; e quando admitidos, da petição coletiva e da iniciativa popular. Tudo está em saber em que grau os grupos de cidadãos conseguem influenciar as decisões governativas, e qual a independência que conseguem preservar diante dos próprios partidos e de outras organizações.

Problemática delicada vem a ser a das candidaturas. Há Constituições, como a portuguesa, que procuram reparti-las: candidaturas para o Parlamento reservadas aos partidos, candidaturas para a Presidência da República reservadas a grupos de cidadãos, candidaturas para órgãos do poder local provenientes de uns e outros. Na prática, o papel dos partidos apresenta-se prevalecente (se bem que nas eleições presidenciais e nas municipais surjam fatores de ordem pessoal que se repercutem, muitas vezes, nos resultados).

Naturalmente, certos sistemas eleitorais poderão depois conferir aos eleitores em geral maior ou menor poder de escolha; ou seja, quando se estabeleça lista não bloqueada, ou voto cumulativo, ou voto único transferível, ou círculos uninominais ou circunscrição de candidatura. Tal como pode preconizar adaptação nos países europeus do modelo norte-americano de eleições primárias abertas tanto aos militantes quanto aos simpatizantes dos partidos. Mas de todo o modo, parece ineliminável alguma desigualdade entre cidadãos inscritos em partidos – que se supõem mais envolvidos na intervenção e na responsabilidade política permanente - e demais cidadãos.

7. O referendo é instância de decisão que só faz sentido desde que seja um complemento - de propulsão, de correção, eventualmente de legitimação - da decisão do Parlamento, e não instância de repetição ou de substituição. Ora, para assim ser, o referendo tem de repousar nos cidadãos, direta e livremente, e poderá revelar-se excelente estímulo a diferentes e novos movimentos sociais, utilíssimos também para o arejamento da democracia.

A lei portuguesa assegura a grupos de cidadãos, em número não inferior, cada um, a 5 000, a participação nas campanhas referendais, com os correspondentes direitos de propaganda. Os partidos não ficam excluídos, mas deveriam aceitar certa autocontenção, não constringendo, nem instrumentalizando aqueles grupos. Nos dois referendos nacionais até agora efetuados, infelizmente, tal não se verificou.

Mais ainda: o referendo não deveria incidir sobre questões inerentes a um programa de Governo, ou de cuja resolução dependesse a subsistência do Governo (até porque também cabe aqui salvaguardar a separação de poderes - a separação de poderes entre Povo e Parlamento). Senão, a não aceitar-se essa tese, um Governo

232 derrotado em votação referendária terá de demitir-se ou o Parlamento terá de ser dissolvido.

8. Muito haveria a dizer acerca da isenção político-partidária da Administração pública. Um Estado de Direito democrático pressupõe-na. Mesmo os escalões mais elevados devem estar-lhe vinculados, o que implica, por um lado, acesso exclusivamente por carreira e garantia de estabilidade (ou até de inamovibilidade) dos dirigentes; e, por outro lado, em contrapartida, estrita neutralidade político-partidária, sem que esses dirigentes possam pertencer a qualquer partido. Há países (Portugal, por exemplo) que não têm alcançado este nível de exigência, com as conseqüências negativas que se conhecem.

Outra coisa é a designação pelo Governo ou pelo Poder Executivo para cargos de natureza política ou de confiança política fora da Administração. Aí, toda a identificação partidária é legítima. A única restrição - a defender com rigor, em virtude ainda do princípio da separação dos poderes - refere-se a Deputados e, por maioria de razão, a juizes: um Deputado que aceite um desses cargos, ainda que não remunerado, deve perder ou renunciar ao mandato e um Juiz deve sair da magistratura.

9. Adote-se a representação proporcional ou a majoritária, reserve-se ou não aos partidos o exclusivo de apresentação de candidaturas, em todos os países democráticos são os candidatos propostos por partidos que ocupam a totalidade ou a quase totalidade dos lugares dos Parlamentos. E, ainda que em círculos uninominais o contacto eleitor-deputado seja muito mais forte do que aquele que pode dar-se em círculos plurinominais com sufrágio por lista, mesmo ali os deputados aparecem enquadrados por organizações partidárias - tal como, em contrapartida, não deixa nunca de ser relevante o fator pessoal na escolha dos candidatos e na sua colocação nas listas nos países de representação proporcional.

Que relação deve haver, contudo, entre Deputados e partidos? Qual o grau de autonomia de cada Deputado enquanto membro do Parlamento? Como inserir os Deputados eleitos pelos diversos partidos uns em face dos outros, formando todos a mesma câmara? E como proceder em caso de conflito?

Uma tese radical tenderia a afirmar que a representação política se converteu em representação partidária, que o mandato verdadeiramente é conferido aos partidos e não aos Deputados e que os sujeitos da ação parlamentar acabam por ser não os Deputados, mas os partidos ou quem aja em nome deles. Deveriam ser, pois, os órgãos dos partidos a decidir (com maior ou menor democraticidade ou com maior ou menor centralismo democrático) sobre as orientações de voto dos

Deputados, sujeitos estes a uma obrigação de fidelidade a que não poderiam escusar-se senão em casos-limite de consciência.

Esta concepção ignora que, embora propostos pelos partidos, os Deputados são eleitos por todos os cidadãos e não apenas pelos militantes ou pelas bases ativistas dos partidos e que juridicamente representam todo o povo. Levada às últimas conseqüências, com as comissões políticas ou os secretariados, exteriores ao Parlamento, a dizer como os Deputados haveriam de votar, essa concepção transformaria a assembléia política em câmara corporativa de partidos e retiraria a própria qualidade de órgão de soberania, por afinal ela deixar de ter capacidade de livre decisão. Porque, se a democracia assenta-se na liberdade política e na participação, como admitir que nos órgãos dela mais expressivos, os Paramentos, os Deputados ficassem privados de uma e outra coisa?

O entendimento mais correto, dentro do espírito do sistema, parece dever ser outro. A representação política hoje não pode deixar de estar ligada aos partidos, mas não converte os Deputados em meros porta-vozes dos seus aparelhos. Pode dizer-se que o mandato parlamentar é (salvo em situações marginais) conferido tanto aos Deputados como aos partidos; não é aceitável substituir a representação dos eleitores através dos eleitos pela representação através dos diretórios partidários.