

A DEMOCRACIA EM PORTUGAL: COMO EVITAR O SEU DECLÍNIO?

2020

Paulo Trigo Pereira

ÍNDICE

PREFÁCIO	7
AGRADECIMENTOS	11
INTRODUÇÃO	17
PARTE I	
DEMOCRACIA E PARLAMENTO: EVOLUÇÃO E TENDÊNCIAS	23
1. DEMOCRACIA: DELIBERAÇÃO, REGRAS DE VOTAÇÃO E «VONTADE» DO POVO	25
O que é e o que deve ser?	25
Da «vontade» do povo ao interesse público: o papel da deliberação pública	27
Interesse público: regras e tipo de propostas	30
2. LEGISLAR NUMA SOCIEDADE PLURAL: O CASO DA EUTANÁSIA	33
Argumentos a favor e contra	35
A amenização da volatilidade democrática: Presidente, Constitucional e Referendo	38
3. A FRAGILIDADE DOS GOVERNOS MINORITÁRIOS EM DEMOCRACIA	44
A Europa não salva Governos em Portugal: José Sócrates (2009–2011)	44
O significado de «poder político»: a queda de Passos Coelho em 2015	49
O que explica a estabilidade do Governo minoritário de António Costa (2015–2019)?	51

4. AS TRANSFORMAÇÕES DA POLÍTICA PORTUGUESA	57
Fim das maiorias qualificadas e absolutas?	57
De que depende a satisfação com a democracia?	61
PARTE II	
O PARLAMENTO: SUCESSOS, FRACASSOS E PERIPÉCIAS	65
5. A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E OS OUTROS ÓRGÃOS DE SOBERANIA	68
A separação e interdependência de poderes	69
Quem legisla e o que se legisla? Flexibilidade <i>versus</i> rigidez das leis	72
As voltas da legislação: o Presidente da República, os deputados e os outros	76
6. COMO SE LEGISLA E QUE FISCALIZAÇÃO POLÍTICA FAZ A ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	81
O impulso e a iniciativa legislativa	81
Como se legisla na Assembleia da República?	84
Como se exerce a função de fiscalização do Governo?	
Enquadramento constitucional	86
«Trabalha-se pouco no Parlamento»	89
7. OS CIDADÃOS E OS PARTIDOS: O CASO DOS FILHOS DE PAIS SEPARADOS	91
Famílias diversas, crianças e parentalidade	91
Residência alternada: escolha casuística ou preferencial?	92
Quem paga as despesas dos filhos e que benefícios fiscais tem?	94
A difícil aplicação das leis: a administração	95
8. TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIDADE: POLÍTICOS, ALTOS DIRIGENTES E JUÍZES	98
Os progressos do pacote da transparência	100
As limitações e o alcance do «pacote» da transparência I: corrupção e responsabilidade financeira	102
As limitações do «pacote» da transparência II: das ofertas e hospitalidades	105
As decisões de última hora: deputados e advogados	107

9. UMA REFORMA DO ESTADO: UM PARLAMENTO IRRELEVANTE E PARTIDOS NÃO PREPARADOS	112
A tragédia das pedreiras de Borba	112
A Regionalização: decidir através de democracia direta ou representativa?	116
Regionalização, desconcentração e divisões territoriais	119
A fraqueza da reflexão estratégica partidária: programas partidários (2011, 2015, 2019)	121
Descentralização na XIII e XIV legislaturas: um Parlamento quase irrelevante	125
O que se pode apreender desta reforma inacabada e desconjuntada?	131
10. AS VICISSITUDES DOS ORÇAMENTOS DE ESTADO	133
O processo orçamental e a importância de instituições independentes ou autónomas	135
Orçamentos de Estado cada vez mais complicados: «cavaleiros orçamentais» e propostas de alteração	137
O processo orçamental: regras e estratégias partidárias	140
As audiências: a participação da sociedade civil	142
Fragmentação parlamentar, Governos minoritários e norma travão	144
11. INSTABILIDADE, CRISE POLÍTICA E COLIGAÇÕES NEGATIVAS E POSITIVAS	147
Instabilidade política: coligações negativas e positivas	148
O caso dos professores: dos factos aos argumentos	149
Marcelo, a reapreciação parlamentar e a quase coligação negativa	153
A quase coligação positiva: IVA da electricidade e manipulação da agenda	157
PARTE III	
COMO MELHORAR A DEMOCRACIA?	163
12. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA: DIGNA, JUSTA E EFICIENTE	166
A organização do tempo parlamentar: legislar mais ou fiscalizar mais o Governo?	170
Legislar melhor, conhecer a pegada legislativa e fazer <i>follow up</i> das leis	176
Os grupos parlamentares e a disciplina de voto	179
Melhorar a participação dos cidadãos	180
Relatórios: burocracia a cumprir ou utilidade prática	181

Inovação institucional: Comissões de Estudo e uma Estrutura de Avaliação Tecnológica	183
O estatuto, o código de conduta e a ética do deputado	185
13. OS PARTIDOS POLÍTICOS, O SISTEMA POLÍTICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS	187
Para que servem os partidos políticos?	187
A fraqueza dos institutos partidários	189
A democracia tem um custo: que parcela dos impostos financia os partidos políticos?	192
Aprender com as fundações políticas alemãs	195
Financiamento dos partidos e das fundações: mudar é possível!	199
Porque não serve o sistema eleitoral e precisa de reforma?	200
Tendências e mudança	203
14. REFORÇAR OS ALICERCES DA DEMOCRACIA	205
Sucessos e fracassos da democracia	205
A qualidade da democracia e os riscos do seu declínio	207
Judicialização da política, politização da justiça e a parlamentarização da governação	210
A necessidade de uma revisão constitucional	215
Promover e apoiar a imprensa livre: o papel dos média	218
Combater a corrupção	219
15. PARA ONDE VAI A DEMOCRACIA PORTUGUESA?	220
LISTA DE ACRÓNIMOS	227
ÍNDICE REMISSIVO	229
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	235

PREFÁCIO

Evitar o declínio da democracia não podia ser mais oportuno na situação global atual. Enfrentar este gigantesco desafio, utilizando exemplos concretos do funcionamento da democracia portuguesa e sugerindo algumas soluções, é o propósito deste livro. É-nos apresentada a vivência pessoal do autor, não só como académico, economista e comentador, mas também a sua experiência como deputado na XIII legislatura, inicialmente como «independente» incluído no grupo parlamentar do partido socialista, e depois como deputado «não inscrito» no fim dessa legislatura.

Assustei-me com o convite para escrever este prefácio porque achava que o tema era demasiado importante e merecia uma análise muito mais técnica e profunda do que a que eu seria capaz de fazer. Mas ao acabar de ler o texto, senti que ia ao encontro da minha preocupação crescente com a fragilidade das democracias atuais e que, por isso mesmo, teria o dever de transmitir a minha simpatia por muitas das ideias aqui incluídas. O recentíssimo *Twilight of Democracy* de Anne Applebaum, assim como textos mais antigos (*The Virtues of Mendacity* de Martin Jay, *Démocratie, dans quel état?* de vários autores e *How Democracy Ends* de David Runciman) ajudaram-me a contextualizar grande parte do conteúdo da obra e a selecionar os temas sobre os quais gostaria de me debruçar. Agradeço assim a insistência do autor, baseada provavelmente nas variadíssimas discussões que fomos tendo sobre temas que nos unem, mas também na minha confessada empatia pela figura de Thomas Jefferson.

Ao se debruçar sobre a questão do papel fulcral que a Constituição da República Portuguesa representa para a nossa democracia, o autor não deixa de sugerir que revisões regulares dessa constituição possam ou devam acontecer. E cita precisamente Jefferson, que, sendo um dos *Founding Fathers*

da Constituição Americana, chega a afirmar que «as constituições e as leis deveriam expirar ao fim de 19 anos, de modo que uma geração não impusesse a sua vontade à geração seguinte». Não querendo ir tão longe, mas sabendo que as revisões da nossa Constituição, por mais modestas que sejam, necessitam de maiorias qualificadas, ficamos a perceber porque é que a evolução da nossa situação política parlamentar torna essas alterações progressivamente mais difíceis; no limite, quase impossíveis. Como afirma o autor: «Genericamente, a fragmentação parlamentar aumentou em muitas democracias. Pensava-se que Portugal ficaria imune a esta tendência, mas as eleições legislativas de 2019 indiciam que talvez não seja o caso.» E continua: «Em termos práticos tornar-se-á muito mais difícil fazer reformas estruturais [...] e assegurar a estabilidade política será cada vez mais exigente. O tempo que resta para as fazer não é muito, caso se mantenha esta tendência.»

São três os outros desafios que gostaria de realçar, pela relevância prática dos mesmos.

O primeiro tem que ver com a introdução do conceito de «rigidez» das leis, que, segundo o autor, reflete a dificuldade ou facilidade em serem alteradas, dando vários exemplos. E explica: «Esta questão da “rigidez” *versus* flexibilidade das leis é crucial para o argumento central deste livro, pois uma das consequências da maior fragmentação parlamentar é a maior dificuldade em alterar leis “rígidas” já em vigor, ou em aprovar novas em áreas em que é omissa a legislação.»

O segundo diz respeito à regulamentação das leis. Não é novo e, como afirma o autor, «mesmo as que não necessitam [dessa regulamentação] precisam de ser aplicadas. O *follow up* das leis no terreno é assim essencial. Anos mais tarde, convém fazer a avaliação *ex post* dessa legislação». Esta proposta parece tão óbvia que não consigo imaginar qualquer discordância em relação à mesma.

O terceiro diz respeito aos média. Para mim, é provavelmente o tema mais preocupante, tendo em conta a qualidade da democracia que pretendemos construir. Não será certamente original afirmar que médias fracas são um perigo para a democracia. Há cerca de 40 anos, 90% de tudo o que os americanos ouviam, liam ou viam (jornais, televisão, rádio, livros, música, filmes, vídeos e agências mediáticas) estava nas mãos de 50 grandes empresas (*corporations*). Em 2011 eram seis as empresas que controlavam essa informação (*GE, News Corp, Disney, Viacom, CBS e Time Warner*). Hoje a situação nos EUA não melhorou e em Portugal não é muito diferente. Como o autor comenta: «Uma imprensa sólida, plural, livre e independente é um dos maiores

sustentáculos da democracia. Porém, aquilo a que se assiste [...] é um declínio progressivo dos média tradicionais. Apesar da sua adaptação à nova economia digital pela aposta nas plataformas online, os órgãos de comunicação social têm vindo a reduzir o volume de publicações, assistindo-se a uma diminuição no volume de jornalistas e a uma degradação das suas condições de trabalho e remuneração. A concentração de diversos meios de comunicação em poucos grupos empresariais contribui também para diminuir a pluralidade de expressão na comunicação social.»

Muitos outros temas são apresentados e discutidos, nomeadamente no que diz respeito à sua relevância para a robustez da democracia. A corrupção, a transparência, o sistema eleitoral, a regionalização, a judicialização da política, os Orçamentos de Estado, o Tratado Orçamental, as audições parlamentares, as maiorias relativas, absolutas e qualificadas, assim como o papel do Presidente da República, são só alguns deles. Sempre dando exemplos concretos da evolução dos mesmos, ou da sua cristalização quase sempre justificada por diferentes tipos de constrangimentos, que deveriam/poderiam ser revistos.

O autor termina sugerindo que muitas das «alterações constitucionais [propostas], e outras que poderiam ser equacionadas, seriam verdadeiros *game changers* positivos no jogo político democrático e teriam o potencial de melhorar a qualidade da democracia».

A atração sedutora pelo autoritarismo, de que nos fala Applebaum e que é referida por um número crescente de historiadores, sociólogos e filósofos, parece estar a invadir muitas das democracias estabelecidas. É nosso dever lutar agressivamente contra esse movimento. Este livro sugere múltiplas formas de o concretizar.

Alexandre Quintanilha