

A qualidade da democracia e a reforma do sistema eleitoral

A qualidade da democracia depende de muitos factores, a imensa maioria dos quais não se altera de um dia para o outro, pois tem a ver com as atitudes da população em geral e dos principais intervenientes na vida pública, do grau de exigência da opinião pública, da tolerância e respeito pelas opiniões diferentes. Ou seja, depende das tradições, história, cultura, hábitos, etc.

No entanto há aspectos legislativos e organizativos do funcionamento das instituições democráticas que incentivam/desincentivam práticas e vivências na vida pública mais propícias a um melhor/pior funcionamento das instituições e dos processos de tomada de decisão. É o caso do sistema eleitoral.

O sistema de representação proporcional dá a primazia à representação dos cidadãos pelos partidos. Ao votar em listas nas eleições legislativas os cidadãos conferem a sua representação a partidos. Como com o sistema de listas e a representação proporcional dos partidos em cada distrito, a imensa maioria dos candidatos a deputados sabe antes das eleições se vai ser eleito ou não. Ou seja, a conquista e manutenção de um lugar de deputado não tem a ver com o mérito dos candidatos mas com a intriga no interior dos partidos na altura de elaboração das listas, o que em geral favorece a escolha de candidatos caracterizados pela fidelidade e obediência à direcção do partido. Só assim se justificam também certas votações dos Grupos Parlamentares em bloco na Assembleia da República e a facilidade com que as direcções partidárias impõem a disciplina de voto mesmo em questões de importância política secundária. Na prática os deputados são essencialmente porta-vozes das respectivas direcções partidárias. O sistema tende a fazê-los preocuparem-se muito pouco ou nada com os eleitores dos seus distritos, pois não é deles que depende a sua reeleição.

Outro problema que contribui muito para desvalorizar o papel dos deputados é o facto de que se os eleitores quiserem exigir responsabilidades a quem os representa, a quem é que se dirigem? No distrito de Lisboa, que elege quarenta e tal deputados quem representa quem? Como sabemos não há respostas para estas perguntas. Em consequência do exposto não há ligação entre eleitores e deputados. Na prática os eleitores só podem exigir responsabilidades às direcções partidárias, o que se traduz numa total desresponsabilização política dos deputados e no distanciamento entre os cidadãos e os seus representantes e por reduzir a participação cívica do cidadão comum na vida pública ao voto nas eleições legislativas, presidenciais e autárquicas. Ora

a democracia é muito mais do que isto, é um modo de vida em que a participação cívica dos cidadãos na vida colectiva é permanente e não se resume ao voto.

É imperativo para a melhoria do funcionamento do sistema democrático alterar a situação actual e dar aos cidadãos novas formas e meios de participação na vida colectiva. Para este efeito é essencial que os deputados sejam responsabilizados perante os eleitores, o que não é possível com o sistema de listas. É preciso que cada eleitor saiba quem é o deputado que o representa. Neste sentido seria importante que as eleições legislativas se façam com base em círculos uninominais, ou seja, cada círculo elege um único deputado. Se todos os deputados forem eleitos desta forma, o número de eleitores por círculo é o menor possível, facilitando assim o contacto eleitos/eleitores e a responsabilização dos primeiros perante os segundos. Cada deputado sabe que existirão alguns milhares de pessoas que podem escrutinar continuamente as suas tomadas de posição e votações na Assembleia da República ao longo de cada legislatura, e a quem vai ter de prestar contas não só no final da legislatura como ao longo desta, se quiser ser reeleito. Isto só por si pode mudar as atitudes dos deputados cuja reeleição deixa de estar garantida por estar num lugar elegível de uma lista (ou seja, depender exclusivamente da direcção do seu partido) mas que no final dependerá mesmo dos eleitores.

Há várias variantes de sistemas deste tipo, os principais dos quais são: (i) em cada círculo os deputados são eleitos em 1 volta, em que é eleito o candidato com mais votos em cada círculo, ou (ii) em duas voltas, em que caso na 1ª volta nenhum candidato tenha mais de 50% dos votos, realiza-se uma 2ª volta com os 2 candidatos mais votados na 1ª volta, ou seja, o sistema actualmente utilizado na eleição do Presidente da República. Este segundo sistema para eleição de deputados foi proposto pelo Prof. Freitas do Amaral durante a campanha para as eleições presidenciais de 1985. Foi rejeitado pelo seu principal adversário, o Dr Mário Soares, com base no argumento de que isso forçaria o PS a optar entre o PSD e PCP em círculos em que os candidatos destes 2 partidos ficassem nos 2 primeiros lugares na 1ª volta. Este é um argumento válido que deve ser tido em conta. Por isso o sistema que aqui se propõe é o sistema de uma só volta, cujas vantagens e desvantagens se analisam de seguida com mais detalhe.

O primeiro argumento que certamente se levantaria seria a de este sistema não respeita o princípio da representação proporcional, consagrado na Constituição. É verdade. Contra isto argumenta-se que não faz sentido sacrificar a qualidade da democracia para respeitar a Constituição. Esta é que deve servir o bom funcionamento da democracia. Por isso se este fosse o único argumento, a única conclusão que se poderia retirar é que se deveria rever a Constituição,

removendo desta o princípio de que o sistema eleitoral se deve basear na representação proporcional.

Acresce que a representação proporcional não é um valor democrático em si mesmo. Basta ver que maioria dos eleitores conhece os resultados das eleições em termos relativos mas quase ninguém sabe, nem quer saber, quantos deputados tem cada partido e muito menos se este número é proporcional ao número de votos. O que de facto interessa analisar são as desvantagens/vantagens de abolir a representação proporcional dos partidos políticos na Assembleia da República

A experiência demonstra, como seria de esperar, que relativamente ao sistema de representação proporcional, o sistema uninominal de 1 volta favorece os partidos mais votados e desfavorece os partidos com menos votos. Daqui resulta que:

1 - é mais fácil a formação de maiorias absolutas de 1 só partido, pois em geral o partido mais votado se tivesse votações acima de cerca de 35-40%, provavelmente teria maioria absoluta na Assembleia da República.

2 - partidos com representatividade relevante, por exemplo com cerca de 5% a 10% dos votos podem não eleger deputados (a não ser que a sua implantação seja de natureza regional, com a respectiva votação concentrada num número reduzido círculos eleitorais) e assim correntes de opinião relevantes na sociedade portuguesa não teriam voz activa na Assembleia da República.

Para muitos portugueses o factor 1 é um aspecto negativo, porque associam maioria absoluta a poder absoluto, uma percepção agravada face à experiência recente de arrogância e abuso de poder durante a legislatura 2005/2009. Mas este é um falso argumento. Em 1º lugar em democracia não há poder absoluto, pois independentemente da composição dos órgãos de soberania, há na sociedade civil numerosas instituições (comunicação social, empresas, associações profissionais e técnicas) que escapam ao controle governamental. Em 2º lugar, os abusos e a concentração de poder excessivo na liderança do Governo só é possível devido à fidelidade acrítica dos deputados do partido do Governo à respectiva liderança, estimulada pelo sistema eleitoral de representação proporcional. Com o sistema proposto, baseado nos círculos uninominais, a atitude dos deputados seria diferente em muito casos. A experiência política de países com este sistema, mostra que a pressão dos eleitores sobre os deputados leva por vezes à

derrota no Parlamento de Governos apoiados por maiorias sólidas e no limite à queda do governo e substituição do 1º Ministro. Foi este o caso da Srª Thatcher na Grã-Bretanha.

Assim, o facto de propiciar a formação de maiorias absolutas de um só partido converte-se num factor de estabilidade, permitindo planejar e Governar com horizontes temporais de 4 anos, ao mesmo tempo que se reforçam os mecanismos de controle de possíveis abusos de poder. Nestas condições, de maior fiscalização do Governo e maior capacidade de intervenção dos cidadãos e movimentos sociais, a existência de Governos estáveis é um factor de estabilidade e eficiência do próprio sistema democrático.

Outro receio, ou crítica, que provavelmente surgiria é de que este sistema ao originar a sucessão de maiorias absolutas, provavelmente alternadas entre o PS e o PSD, estimularia aquilo que por vezes se designa por “bloco central da corrupção”, isto é, negócios ilícitos com a cumplicidade das lideranças do PSD e do PS. Este receio seria estimulado pelo facto de os restantes partidos (CDS, BE, PCP e Verdes) perderem a capacidade de influenciar as decisões na Assembleia da República, como é o caso actualmente em que não existe maioria absoluta de 1 só partido. De facto o efeito seria exactamente o contrário. A corrupção não é monopólio de nenhum partido, em todos existem pessoas honestas e desonestas, pessoas que se preocupam com o interesse público e outros apenas consigo próprios. As pessoas que entram na política com objectivos de se servirem a si próprios e sentarem-se à mesa do Orçamento tendem naturalmente a escolher os partidos com maior probabilidade de conquistar o poder, que actualmente são o PS e o PSD. No entanto, se por exemplo o CDS ultrapassasse o PSD e o BE o PS, os corruptos “virariam a casaca”, integrar-se-iam nestes partidos e nada de substancial mudaria. O problema está não no facto de os partidos dominantes serem este ou aquele ou serem 2 ou 4, mas na capacidade de fiscalizar as respectivas direcções partidárias e os Governos. Assim a responsabilização dos deputados perante os eleitores, por exemplo o facto de os eleitores poderem vir a pedir satisfações aos respectivos deputados, mesmo que do partido do Governo, pelas posições assumidas relativamente a certos negócios ou inquéritos parlamentares a negócios do Estado sob suspeita, poderá influenciar as atitudes destes numa forma que actualmente não é possível, e fazer com que a Assembleia da República assumia uma atitude fiscalizadora mais eficiente e eficaz.

Para responsabilizar individualmente os deputados também seria necessário que estes não pudessem ser substituídos (a não ser eventualmente que fizessem parte do Governo). Se um deputado morresse ou ficasse impossibilitado de exercer um cargo deveriam convocar-se novas

eleições no respectivo círculo eleitoral. Evitar-se-ia assim a situação actual de os eleitores votarem em pessoas que depois não assumem ou abandonam os cargos, sendo substituídos por terceiros. Esta é uma situação corrente que só não constitui uma fraude inaceitável para enganar os eleitores com candidatos fantasma porque a opinião pública já interiorizou a falta de autonomia política e a não responsabilização dos deputados perante os eleitores. Como salvo raras excepções para os eleitores os deputados são essencialmente porta-vozes das respectivas direcções partidárias pouca lhes interessa quem são.

O ponto 2 é o principal inconveniente do sistema proposto. A não representação parlamentar de correntes de opinião numerosas poderia inclusive aumentar as tensões sociais, ao excluir e restringir a capacidade de intervenção a grupos com implantação relevante na sociedade portuguesa. Assim propõe-se a correcção deste inconveniente, elegendo um certo número de deputados por representação proporcional num único círculo nacional. A função deste círculo não seria a de manter a proporcionalidade da representação parlamentar dos partidos, mas dar voz no principal fórum de debate dos problemas do país, o parlamento, a todas as correntes políticas com um mínimo de implantação na sociedade portuguesa. No âmbito de um Parlamento com 230 deputados, este grupo deveria ser de cerca de 30 deputados. Sugere-se que não contem para este círculo nacional os votos que contribuísssem para eleger deputados nos círculos uninominais (para o partido que ganhasse em cada círculo, apenas contariam para o círculo nacional os votos a mais do que os do 2º partido mais votado nesse círculo). Assim partidos com cerca de 2% dos votos a nível nacional obteriam representação parlamentar. Para que a representação destes partidos na Assembleia da República fosse eficiente seria também necessário que o tempo que tivessem para expor as suas opiniões fosse função da respectiva percentagem de votos e não de deputados, e que os deputados do círculo nacional pudessem ser substituídos, de forma a que em debates sectoriais sobre áreas específicas da governação (finanças, saúde, obras públicas, justiça, ensino, etc.) estes partidos pudessem ser representados por especialistas nestas mesmas áreas.

O sistema proposto (círculos uninominais e um círculo nacional com um número reduzido de deputados) poderia ser considerado limitador da intervenção e implantação dos pequenos partidos mas não as poderia impedir. Mesmo essas limitações seriam reduzidas, em particular se o tempo que os pequenos partidos tivessem disponível para intervir na AR fosse função do número de votos como proposto, pois a importância e a relevância de uma Oposição parlamentar depende muito mais da qualidade da sua acção e das suas intervenções do que do número de deputados que as veiculam. Se há um factor que influencie muito pouco os eleitores na escolha de

um ou outro partido no momento de votar é o número de deputados que esse (s) partido teve na legislatura anterior, que quase ninguém conhece. A capacidade de um partido da Oposição derrotar um Governo depende muito mais da acção política desse partido, da acutilância das suas críticas ao Governo e das propostas que faz. Por isso a representação proporcional não é importante para o bom funcionamento da democracia, mas é importante não excluir do debate parlamentar as correntes políticas minoritárias.

A solução poderia ser criticável por dar azo a 2 tipos diferentes de deputados. Embora formalmente esta situação não seja desejável, ela de facto existe em todos os parlamentos, em que há deputados de relevância nacional, próximos da liderança do partido, e outros de importância mais local. É por exemplo o que se observa por exemplo na Grã-Bretanha, em que todos os deputados são eleitos por círculos uninominais.

O sistema proposto também se traduziria por uma melhoria qualitativa dos deputados e do funcionamento da Assembleia da República. Actualmente, com o sistema proporcional não há desincentivo à escolha de candidatos para lugares elegíveis com base em critérios de amizade ou troca de favores, podendo pessoas sem capacidade passar facilmente despercebidas. Foi por exemplo noticiado no final da legislatura 1987/1991 que 39 deputados nunca tinham dito nada no plenário da Assembleia da República durante esses 4 anos. Com o sistema uninominal as lideranças partidárias teriam um forte desincentivo a premiar gente incapaz e incompetente mas eventualmente servil aos seus interesses com um lugar elegível de candidato a deputado, pois cada candidato seria sujeito ao escrutínio dos eleitores do seu círculo e a escolha de candidatos sem valor poderia contribuir para perder a eleição nesse círculo. No entanto o sistema uninominal, ao reforçar a autonomia política dos deputados também abriria a porta a que alguns pudessem fazer um uso menos apropriado dessa autonomia e capacidade de intervenção, aumentando a probabilidade de ocorrência de casos como o do “queijo limiano”.

Para terminar esta análise realça-se que as vantagens do sistema uninominal proposto dependem duma maior intervenção cívica dos cidadãos e movimentos sociais. Assim a reforma do sistema eleitoral é uma condição necessária mas não suficiente para impulsionar uma melhoria significativa da qualidade da democracia. Seja como for, não mudar nada é a pior alternativa, pois continuará a cavar-se o fosso de desconfiança e afastamento entre eleitores e eleitos que cada vez mais corrói a democracia portuguesa.

Mário Lopes, 4 de Janeiro de 2009