

O Aprofundamento da Democracia Participativa, um Imperativo Constitucional

A boa prática académica leva-nos a que em qualquer análise de uma temática, seja ela mais ou menos complexa, a partirmos do geral para o particular, bem como a desmitificar conceitos e até preconceitos.

O presente título, menos usual em dissertações jurídicas, pode por momentos iludir-nos com um eventual afastamento da análise jurídica do assunto em apreço, se ignorarmos *à priori* a onnipresença e a evidência do Direito, ou caso nos foquemos meramente em apreciações sociológicas ou políticas.

Todo o aspirante a jurista é introduzido à ciência Jurídica como uma constatação simples e basilar, “*Ubi homo ibi societas; ubi societas, ibi jus*”¹, uma expressão latina com o peso da história que é o corolário do tríptico: Ser humano, Sociedade e Direito. O Homem sendo “por natureza um animal social”², agrupou-se instintivamente em grupos, tal como outras espécies, e estabeleceu um conjunto de regras para que os mesmos funcionassem de forma vantajosa.

Com o crescimento desses grupos e dispersão geográfica as regras que ditavam o seu funcionamento tornaram-se mais sofisticadas, gerais e abstratas, sofrendo um grande aperfeiçoamento com expressões de civilizações mais apuradas como o caso da Romana, que nos deixou bases inapagáveis. O Direito e a sociedade andaram de braço dado numa evolução profunda e estrutural.

Nesta ligação intrínseca cumpre em primeira linha decifrar como a Sociedade, um grupo de pessoas, define o conjunto de normas e princípios que vigoram num ordenamento jurídico e conseqüentemente influenciam a vivência diária de todos aqueles sobre a sua jurisdição. Essas normas estruturais nem sempre fluíram de formas semelhantes, nem tiveram as mesmas origens.

O Direito é um produto cultural elaborado pelo Homem, no entanto foi em tempos considerado com uma dita positavação de uma vontade de uma entidade divina, que fez

¹ Ulpiano

² “O homem é por natureza um animal social (...), vivendo em multidão” (Aristóteles).

crer massas na sua governação por um fruto metafísico. Ao longo da história inúmeras sociedades regeram-se por intermédio de quem na terra governava em nome de outrem, sendo essa a suposta legitimidade do seu poder.

Aqui chegados, conseguimos nos aperceber que lidamos ainda com outro conceito importante, apesar de ele ter estado sempre presente, o Poder. O Poder é uma faculdade que existe em permanência, existe em todas as sociedades e está na sua origem latina ligada a outro termo jurídico que é a posse, e curiosamente podemos ver fora da sua vertente Civil, em certos casos, como a posse da coisa pública (*Res publica*).

A forma como o poder é canalizado e direcionado são os fatores que mais diretamente ditam a relação entre a sociedade e a sua organização. Em termos simplificados e repetitivos, as regras podem definir quem e como definimos as próprias regras, sejam elas procedimentais ou substantivas, e quem define as regras estabelece a nossa organização base.

A nossa legitimidade, a forma como recebemos e entregamos o poder, pode resultar de uma eleição, nomeação, escolha, cooptação, ou pode advir também do sangue, a nossa linhagem, sendo que por exemplo numa monarquia não herdamos verdadeiramente o poder se o poder não pertencer ao monarca, sendo este meramente representativo como no caso de muitas monarquias modernas, e não verdadeiramente a possibilidade de tomar decisões que influenciam diversas esferas e sujeitos.

A forma como dirigimos esse poder é também essencial na qualificação do nosso sistema. Recebido o dito poder, ele pode ser aplicado para o benefício próprio, em casos totalitários, de alguns, como nas oligarquias, ou para todos. O poder também pode ser dividido e repartido ou estar concentrado e centralizado, tal facto também será útil para diferentes classificações, bem como poderá ser renovado de forma diferente à da aquisição original.

Não obstante, seguimos caminho para decifrar o conceito de Democracia. Uma democracia é o fruto da vontade popular, o Poder reside nos cidadãos³. O contrato social

³ “A soberania, una e indivisível, reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição.” Artigo 3º nº1 Constituição da República Portuguesa

em vigor é simples, o povo tem o poder de escolher o seu rumo, de forma algo semelhante a associados que constituem uma associação, aprovam estatutos, regem-se por estes e tomam deliberações, numa escala micro.

Há sim uma grande diferença, os cidadãos exercem o poder político através do “sufrágio universal, igual, direto, secreto e periódico”⁴ e de referendos⁵, que não costumam ser usuais. Não há uma assembleia geral de cidadãos, os cidadãos elegem aqueles que os representam numa assembleia e que conseqüentemente tomam decisões no seu mandato, enquanto expressão da vontade popular⁶. Ou seja, estamos perante uma Democracia Indireta e Representativa.

Compreender a Democracia Indireta e Representativa é a salvaguarda de um funcionamento estável e mais eficiente da própria democracia. Mas porque não somos todos chamados a decidir sobre tudo? Porque não somos uma democracia direta? É importante também encontrar respostas e fundamentação, não fugindo a estes assuntos, para assim podermos valorizar e decifrar a opção seguida.

Certamente com os meios tecnológicos de hoje seria possível referendar várias vezes ao dia determinadas matérias, através de uma app nos nossos telemóveis, se esta precavesse questões relativas a proteção de dados. Mas porque não o fazemos? Seguimos a democracia representativa por um princípio de especialização. Tendo em conta que a Política é complexa, presumimos que as decisões antes de serem tomadas devem ser resultado de muito estudo e ponderação.

Somos chamados todos os dias a tomar decisões na nossa vida desde o que vestir, o que comer, o que fazer no trabalho ou na faculdade. Teríamos enquanto população a capacidade de nos dedicar a tantos assuntos simultaneamente com qualidade e assumir responsabilidades pelas nossas escolhas com peso na vida de todos? Tal não transpõe necessariamente a visão pejorativa que um eleitor médio não é alguém informado⁷,

⁴ Artigo 10º nº1 CRP

⁵ O Artigo 115º nº11 CRP dita que “O referendo só tem efeito vinculativo quando o número de votantes for superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento.”. Até hoje nenhum dos 3 referendos nacionais, 2 sobre o Aborto e 1 sobre a Regionalização, alcançou essa adesão.

⁶ Artigo 10º nº2 CRP

⁷ “O melhor argumento contra a democracia é uma conversa de cinco minutos com um eleitor mediano.” Frase erradamente atribuída a Winston Churchill

mesmo alguém dotado de muita sapiência não se conseguiria focar com afinco nas lides de um panorama tão amplo e num conjunto alargado de decisões sobre o país com grande impacto, de forma eficiente e consistente.

Não obstante, tal não implica que os cidadãos tenham apenas a função de votar em eleições legislativas, presidenciais, autárquicas, europeias e regionais. A participação cívica e política de um cidadão, não se exprime só através da sua capacidade eleitoral ativa e passiva, tem o direito e porventura um dever cívico, mas mais questionável juridicamente, de ser diligente no seu envolvimento com a sociedade⁸.

Uma democracia participativa preconiza necessariamente a participação dos cidadãos no escrutínio e nos processos de decisão, nomeadamente legislativos. Ou seja, o cidadão não assume a responsabilidade da decisão, mas são-lhe facultados meios de estar envolvido no processo da tomada da mesma de diversas formas.

Isto implica essencialmente que o poder Político e quem exerce os mandatos atribuídos pelos cidadãos não deve ser desresponsabilizado, nem visto como um mero porta voz do seu eleitorado, mas também que os cidadãos não devem ignorar a importância do seu papel na democracia.

Temos alguma relutância em separar tão vincadamente os conceitos de democracia indireta e participativa, não sendo vetores opostos. Uma democracia participativa é uma democracia indireta ativa, que não foi deixada ao abandono pelos seus cidadãos. Cidadãos informados e interessados, que escrutinam os seus representantes e envolvem-se na vida da comunidade, são a chave para o funcionamento de uma democracia desenvolvida. Isto implica que a Democracia é trabalhosa, pois envolve literacia e proximidade.

A nossa constituição é clara logo no seu segundo artigo impondo “o aprofundamento da democracia participativa”⁹. Se podemos discutir o valor do preâmbulo, seria dúbio questionar o valor legal de uma norma constitucional que transpõe uma obrigação de

⁸ A Declaração Universal dos Direitos Humanos, deixando de lado a querela sobre a sua força vinculativa, articula no seu artigo 1º “Todos os seres humanos...devem agir uns para os outros em espírito de fraternidade”, concretizando curiosamente num documento em que o foco é o indivíduo a necessidade de viver ligado aos que o rodeiam, espelhando uma influência histórica.

⁹ Art.º 2º *in fine* CRP

meios ao Estado português. Ironicamente essa imposição é feita num artigo sob a epígrafe do Estado de Direito Democrático, reforçando ainda mais a subordinação ao Direito, como fruto indireto da vontade fundamental dos cidadãos.

Tal escrito basilar não é um exercício poético ou criativo de uma assembleia constituinte, é um imperativo constitucional, expresso pelo legislador, que impõe uma proximidade entre o poder político e os cidadãos, não menosprezando a democracia representativa e as suas valências.

Isto significa duas coisas importantíssimas e quase sempre ignoradas, a criação de Leis, com valor infraconstitucional, que contenham normas que adensem essa distância e nos afastem da democracia participativa podem estar feridas de inconstitucionalidade, bem como uma passividade reiterada de não aprofundamento da democracia participativa através de medidas legislativas pode implicar uma inconstitucionalidade por omissão.¹⁰

Além dessa imposição inicial, a Constituição consagra como tarefa fundamental do Estado “assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais”¹¹, o que acentua ainda mais a forma vinculativa de que devem ser encarados esses esforços.

Adicionando a estes deveres constitucionais, há outras disposições que devemos notar como significantes e que também o Estado português está vinculado, como é o caso da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que desde o Tratado de Lisboa assume um valor igual ao dos Tratados e que é recebida pela Constituição da República Portuguesa¹².

Além do celebre direito de petição ao Parlamento Europeu¹³, a Carta reconhece ainda aos cidadãos o direito à boa administração, que implica nomeadamente “O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente.”¹⁴, salientando ainda mais o envolvimento dos cidadãos.

¹⁰ Art.º 283º CRP

¹¹ Art.º 9º c) *in fine* CRP

¹² Art.º. 8º nº 4 CRP

¹³ Art.º. 44º Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) e Artigos 20.º, 24.º e 227.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)

¹⁴ Art.º. 41º nº2 a) CDFUE

Na linha do princípio da subsidiariedade, que a União Europeia proclama e que a ação governativa em geral aconselha, o poder local é a parte da Administração que mais pode e deve interagir proximamente com os cidadãos. Essa esfera de poder não tão distante, que faz face a problemas e situações mais direcionadas, permite o maior encruzamento com os cidadãos desse conselho ou freguesia.

Assim, podemos verificar desde logo a oportunidade de os cidadãos participarem em assembleias municipais e de freguesia, mesmo enquanto organização de moradores¹⁵, trazendo a órgãos de decisão questões que considerem relevantes na vida da sua comunidade. Bem como a existência de Referendos locais¹⁶ para assuntos de “relevante interesse local que devam ser decididas pelos órgãos autárquicos municipais ou de freguesia e que se integrem nas suas competências”¹⁷, que podem ser propostos por grupos de cidadãos com “um mínimo de 5000 ou 8/prct”.¹⁸

O direito de petição, como já falado a nível europeu, é um instrumento também possível de utilizar a nível nacional e local, podendo ter um impacto significativo. Este consiste na “apresentação de um pedido ou de uma proposta, a um órgão de soberania ou a qualquer autoridade pública, no sentido de que tome, adote ou proponha determinadas medidas.”¹⁹, e tem proteção constitucional²⁰.

O cidadão tem ainda ao seu dispor a representação, “exposição destinada a manifestar opinião contrária da perfilhada por qualquer entidade, ou a chamar a atenção de uma autoridade pública relativamente a certa situação ou ato, com vista à sua revisão ou à ponderação dos seus efeitos”, a reclamação, “impugnação de um ato perante o órgão, funcionário ou agente que o praticou, ou perante o seu superior hierárquico” e a denúncia “de qualquer inconstitucionalidade ou ilegalidade, bem como do funcionamento anómalo de qualquer serviço, com vista à adoção de medidas contra os responsáveis.”²¹

¹⁵ Art.º 263º-265º CRP

¹⁶ Lei orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto- Regime jurídico do referendo local. Art.º 240º n.º2 CRP

¹⁷ *Ibid* Art. 3º n.º1

¹⁸ *Ibid* Art.º. 13º n.º1. Ressalve-se que “Nos municípios e freguesias com menos de 3750 cidadãos recenseados, a iniciativa em causa tem de ser proposta por, pelo menos, 300 ou por 20/prct. do número daqueles cidadãos, consoante o que for menor.” - Art. 13ºn.º2

¹⁹ Exercício do Direito de Petição Lei n.º 43/90, de 10 de agosto Art.º 2 n.º 1

²⁰ Art.º 52º CRP

²¹ *Ibid* Artº 2 n.º 2, 3 e 4

Não obstante, dispõe ainda de outros meios regulados por diplomas próprios, como por exemplo a impugnação dos atos administrativos, através de reclamação ou de recursos hierárquicos, o direito de queixa ao Provedor de Justiça e à Entidade Reguladora para a Comunicação Social, entre outros.

Pode ainda fazer uso de direitos fundamentais como o direito de manifestação²², o direito de participação na vida pública²³, que inclui o direito de ser esclarecido e informado, o direito de associação e criação ou pertença a partidos políticos²⁴, o direito de acesso a cargos públicos²⁵, o direito de ação popular²⁶ e claramente o direito de sufrágio²⁷, tão falado.

Ainda dentro do paradigma constitucional português, salientamos a promoção da igualdade no exercício de direitos cívicos e políticos, nomeadamente em termos de género²⁸, garantindo a participação na vida política de forma direta e ativa como “condição e instrumento fundamental”²⁹ da consolidação da nossa democracia, reforçando a pertença do poder político ao Povo.³⁰

Essa pertença e participação traduz-se igualmente através da possibilidade de iniciativas legislativas de cidadãos³¹, com algumas restrições em determinadas matérias³², devendo ser subscritas por 35 mil cidadãos eleitores.³³

O contacto com os representantes, nomeadamente os deputados através do correio de cidadão disponível no site do Parlamento, como através de outros endereços eletrónicos de outras instituições, são igualmente uma forma do cidadão exercer a sua participação mais próxima dos poderes de decisão. Bem como o contributo para documentos que se

²² Artº 45º CRP

²³ Artº 48º CRP

²⁴ Artº 51º CRP

²⁵ Artº 50º CRP

²⁶ Artº 52º CRP

²⁷ Artº 49º CRP

²⁸ Artº109º in fine CRP

²⁹ Artº109º CRP

³⁰ Artº 108 CRP

³¹ Art.º 167 CRP e Lei 17/2003- Lei da Iniciativa Legislativa dos Cidadãos

³² Art.º 3º e 4º L17/2003

³³ Artº. 6º nº1 L17/2003

encontrem em consulta pública e ainda a participação em orçamentos participativos a nível local, regional e agora também nacional.³⁴

Estar bem informado é também um dos elementos mais significantes para uma participação consistente. Numa era em que somos bombardeados com informação instantânea e por vezes desinformação, tornar-se mais desafiante filtrar informações relevantes. Todavia é esse crivo apurado que definirá a qualidade e credibilidade do nosso envolvimento, sobretudo se virmos a cidadania ativa numa lógica de proatividade, mais do que de hiperatividade.

Tendo em conta tudo o expresso anteriormente, porque precisamos de percorrer assuntos tão díspares e recorrer a um enredo tão significativo para abordar esta temática?

Entender a ligação entre ser humano, sociedade e Direito leva-nos a compreender as razões instintivas e racionais de vivermos agrupados e organizados com base em regras. Entender o conceito de Poder faz-nos perceber que este existe sempre e a forma como é gerido define uma sociedade.

Entender o conceito de Democracia faz-nos recordar a centralidade do papel do povo e a responsabilidade deste no sucesso do referido regime político.

Entender as razões que nos levam a não ser uma Democracia Direta leva-nos a perceber como devemos encarar a participação cívica, respeitando as nossas instituições e os mandatos definidos.

Entender a Democracia Representativa e Indireta relembra-nos da importância do voto informado, fruto de um exercício responsável de ponderação, que nunca desresponsabiliza quem exerce funções públicas, mas que evidencia o peso de uma decisão baseada na competência e tendo em vista o interesse comum, além da vontade individual.

Entender a Democracia Participativa não como algo romântico e utópico, porém como um caminho a ser percorrido com racionalidade, será um garante da defesa da nossa constituição e do desenvolvimento da nossa forma organizativa.

³⁴ Artº 216 L2/2020- Lei do Orçamento de Estado. Orçamento Participativo Portugal e Orçamento Participativo Jovem Portugal

A República Portuguesa faz valer a qualidade da sua democracia nos elementos que a compõe, os portugueses, em Portugal e na diáspora, e noutra escala os cidadãos estrangeiros que habitam em território nacional. Sendo os cidadãos o centro desta forma de organização, significa que a capacidade de exercício diligente dos seus direitos e deveres se torna imperativa para o sucesso da mesma.

A democracia, tal como a política que a salvaguarda, é complexa e trabalhosa. Não existem soluções padrão para um governo de uma sociedade, no entanto existem formas de maturação democrática que fazem evidenciar que sistemas fechados afastam sentimento de pertença e desmotivam os seus intervenientes³⁵.

Cabe ao poder político, incluindo ao legislador, assumir abertamente o desígnio constitucional imposto, e igualmente à sociedade não conformista a promoção do escrutínio, transparência e responsabilidade, não se negando nem sonhando as suas funções e o desafio imposto.

A democracia, a política e o Direito são uma realidade de todos e não um passatempo de alguns. Uma constituição que cresceu com cravos, não pode hoje viver encravada, nem ser rotulada como letra morta, quando há imposições claras, e vantajosas para a sociedade atual, a cumprir.

Francisco Cordeiro de Araújo

³⁵ “Governo do Povo, pelo Povo e para o Povo” Abraham Lincoln, Discurso de Gettysburg