

# REFORMA DO ESTADO

Audição de Maria de Lourdes Pintasilgp  
Assembleia da República  
Comissão Eventual para a Reforma do Sistema Político  
12 Setembro 2002

## CONDIÇÕES DE GOVERNABILIDADE

O contexto mundial põe-me tantas interrogações neste momento que é para mim impossível fazer sugestões úteis sem colocar algumas questões prévias que dizem respeito à governabilidade. (Brasil, Nigéria, Holanda)

A governabilidade exige hoje que **a ciência e a tecnologia** sejam tidas em linha de conta como elementos decisivos para todo o sistema político.

(A relação à ciência supõe uma actualidade dos problemas humanos e sociais e da sua evolução sem a qual a política se queda na mera gestão.)

Os acontecimentos mundiais do último ano mostram, por absurdo, que **o poder das novas tecnologias só pode ser combatido no seu próprio terreno**. (Põe-se logo a questão de saber em que consiste "a guerra contra o terrorismo".)

Ao mesmo tempo as novas tecnologias podem ajudar a adequar o sistema político ao nosso tempo, a garantir-lhe maior eficácia e transparência de processos e a permitir-lhe que **desenhe mecanismos caracterizados por uma muito mais larga participação dos cidadãos**.

(- *armas nucleares e o envolvimento de membros permanentes do Conselho de Segurança;*

- *Bush e o protocolo de Kyoto, e a sua manifesta ignorância sobre o efeito de estufa;*
- *situação dos problemas no domínio da engenharia genética CNECV, etc.),*

Mas não é só a ciência que é fundamental para a governabilidade. **A relação à filosofia é estruturante da acção política**. Confere



às questões com que a política se confronta os critérios de pensamento capazes de fundamentar prioridades e de aferir a bondade dos métodos.

No entanto, nos tempos que atravessamos reina um perigoso silêncio sobre as questões anteriores à própria política. Os princípios e valores (e as estratégias que deles decorrem) precisam de ser clarificados numa nova perspectiva. É necessário voltar aos clássicos (onde está tudo ou quase...) e trabalhar, ao mesmo tempo, com o pensamento dos filósofos contemporâneos.

Apenas um exemplo que vou buscar à filósofa da acção política Hannah Arendt :

*"A política repousa sobre um facto: a pluralidade humana."*

E ainda o seu conceito de liberdade:

*"A liberdade como um espaço que deve ser construído sobre a pluralidade e no qual cada um se move entre os seus pares."*

Noções como estas são indispensáveis para dar conteúdo à cidadania enquanto esteio humano do sistema político.

Exigências: - a necessidade de uma **literacia política de todas as camadas sociais como condição de qualquer reforma do Estado.**

- a urgência de um **trabalho de pensamento anterior a qualquer revisão constitucional.**

## **DIREITOS E DEVERES FUNDAMENTAIS**

É muito importante o facto de a Constituição da República ter sido construída na base da enunciação conjunta de "direitos e deveres". **É uma opção indispensável não só na consolidação do Estado mas na formação da própria cidadania.** Não se vê o que seria no concreto a cidadania se não são enunciados os deveres que lhe são inerentes.

*(Nota que tem sido muito difícil – i.e. impossível – conseguir que os Estados proponham na ONU uma Declaração Universal das Responsabilidades Humanas.*



*Argumentos que impedem esta iniciativa decorrem do receio de que "o enunciado das responsabilidades prejudique os direitos" (!!). Acrescenta-se à posição governamental o poderosíssimo lobby constituído pelos media na International Association of Free Press.)*

Apesar desse sinal positivo, verifico uma incongruência na elaboração dos artigos da I Parte. Os direitos referem-se às pessoas enquanto os deveres se referem ao Estado. É dever do Estado "defender, proteger e promover" os direitos humanos, mas **na sociedade de hoje há outros actores a quem são reconhecidas responsabilidades.**

Uma reflexão sobre os poderes de cada um dos "actores do sistema" político - **Estado, mercado, sociedade civil e media** - é indispensável para dar maior solidez à estrutura do Estado e maior vitalidade à sociedade (e para evitar que se continue a tomar decisões na base de dicotomias ultrapassadas, como é o caso de "sector privado/sector público"...)

## **PRINCÍPIOS E VALORES**

Dada a necessidade de reflexão sobre o sistema político, vou dar alguns exemplos de princípios e valores axiomáticos que podem exprimir **a filosofia de uma governabilidade adequada ao nosso tempo.** (Distingo várias díadas de que destaco as consequências.)

**Segurança e Qualidade de Vida** – Completo a Segurança com a noção englobante de **Qualidade de Vida**, baseada na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em Convenções, Pactos e Protocolos elaborados e ratificados no quadro das Nações Unidas. É, ao mesmo tempo, um conjunto objectivo e integrador de factores subjectivos.

*Embora a listagem dos direitos e deveres na Constituição Portuguesa já seja muito rica, apelaria para a sua tradução em termos de Qualidade de Vida; simultaneamente, para garantir transparência para os cidadãos e para assegurar o pleno conhecimento de todas as decisões, constituir-se-ia **um órgão independente que funcionaria como "Auditoria da Qualidade de Vida"**. (Paralelo com o Procurador da República? )*



**Liberdade e Pluralidade** – Só a diversidade constitui os seres humanos enquanto sujeitos da acção política. A pluralidade deixa de ser uma ameaça às sociedades que alimentam a clonagem política. A governabilidade torna-se nesta perspectiva **a capacidade de organizar a pluralidade e dela obter o máximo de sinergias para o pleno exercício da liberdade de cada ser humano.**

*Este reconhecimento da pluralidade vai de par com a liberdade de consciência de todos os decisores políticos.*

*Por isso, com excepção das moções de confiança e de censura ao governo e da aprovação das opções fundamentais e do Orçamento Geral do Estado, todas as outras matérias discutidas e votadas na AR deviam ser objecto de "**maiorias de ideias**". Além do dinamismo e vitalidade que esta perspectiva conferiria à Assembleia da República, ela permitiria ainda a expressão dos desejos do povo através dos seus representantes eleitos, não poria entraves à liberdade de consciência dos deputados e facilitar-lhes-ia intervenções oportunas.*

**Igualdade e Equidade** – Embora o princípio da não-discriminação esteja presente na Constituição, torna-se urgente qualificar a justiça que aí está implícita, garantindo as formas de "acção positiva" que exprimem uma justiça não uniformizadora mas capaz de favorecer os marginalizados. Essa é a razão de ser da **equidade como valor acrescentado da justiça que é garantia da igualdade.**

*Necessidade de institucionalização de órgãos e elaboração de medidas que permitam acções positivas*

*(Exemplo: Situação da CIDM, como sinal da precariedade das acções positivas – sinal inequívoco de um dos fenómenos mais graves na sociedade contemporânea, i.e. a regressão da situação das mulheres na sociedade, obrigando mesmo uma das autoras (inglesa) mais reconhecida pelos movimentos de mulheres nos anos 70 a sair a terreiro 30 anos depois para denunciar a necessidade de vencer o novo tipo de machismo.)*

**Solidariedade e Responsabilidade** – A solidariedade é um princípio nascido no séc. XX que permitiu as políticas públicas sociais mas que ainda não foi assumida plenamente como pilar da vida democrática. Por isso, **"o princípio responsabilidade"** enquanto



categoria filosófica torna-se um pilar indispensável para um Estado forte nas próximas décadas.

*Atribuição de direitos e responsabilidades aos diferentes actores do sistema:*

- *por que não se aceita a noção de **parceiros sociais em todas as áreas de actividade**, ideia que defendo há mais de 20 anos?*
- *dada a resposta negativa (por omissão) à proposta do alargamento dos parceiros sociais e dado o clima permanente de suspeitas de corrupção sugerindo combinações 'debaixo da mesa', **como tornar visível e transparente a institucionalização de "lobbies" com as suas regras próprias?***
- *por que **não se cria dentro da AR uma auditoria que verifique a regulamentação das leis?***

## **SOBERANIA DA NAÇÃO**

**A soberania, "una e indivisível", é o conceito político que mais necessita de ser revisitado.** O seu entendimento repercute-se praticamente em todo o edifício constitucional, acabando até por exvaziar competências atribuídas ao PR.

Desaparecidas as referências clássicas, o que fica da soberania?

Discussões sobre "a perda da soberania" que a nossa identidade e pertença europeia traria consigo, passam ao lado do critério novo de soberania.

**A nova soberania é "uma soberania alargada" que olha como um todo a Europa-em-processo-de-unificação.** Nesse contexto não vejo as questões europeias como questões de "política externa" mas parte da agenda da governância do país, devendo ser incluídas na nossa lei fundamental. Se em 76 era legítimo dizer "a Europa conosco", **hoje a Europa somos nós e é na sua quotidiana construção que a nossa soberania se deve concentrar.**

*(A convicção generalizada de que a nossa pertença à EU é basicamente uma questão de "fundos" tem envenenado a cidadania*



*européia no nosso país, criando desinteresse pelas grandes questões que atravessam a Europa como um todo.)*

Na fase actual da nossa pertença europeia **a agenda da AR deveria continuamente ocupar-se do que se está gizando na Comissão Europeia e das resoluções do PE.**

*Presença de euro-deputados nas sessões da AR quer em plenário quer em comissões.*

Na mesma ordem de ideias **a representação do Governo na elaboração de directivas não pode ser deixada unicamente nas mãos dos funcionários** que se disponibilizam para um trabalho regular nas reuniões em Bruxelas.

*Considero necessária uma outra maneira de trabalhar e de integrar na acção quotidiana dos Ministérios as consequências da nossa pertença europeia.*

Em segundo lugar, a soberania precisa de estabilidade, é certo, mas estão à vista em todos os continentes a necessidade de lidar com um futuro incerto e imprevisível – não acrescentemos, pois, a essa imprevisibilidade as questões que inquietam a vida quotidiana das pessoas face aos esquemas de acção/reacção tão comuns hoje e afinal travões do exercício de uma governabilidade para o nosso tempo.

É a esta posição simplista e alienante que contraponho a convicção de que **a continuidade governativa é um elemento constitutivo de uma soberania moderna.** A força e a originalidade da acção dos órgãos de soberania não consiste em refazer o mundo de cada vez mas na realização progressiva de prioridades.

*Atentados a esta continuidade conduzem a que se percam ideias por largo tempo e quando regressam não beneficiem das correcções que a experiência poderia ter fornecido. (Ex: no V governo Constitucional "esquema mínimo de segurança social"; definição de metodologias e convocação dos agentes - p.ex. Forças Armadas – capazes de colaborarem regularmente com o poder local e as populações na prevenção e luta contra os incêndios florestais.)*



## ÓRGÃOS DE SOBERANIA

É na concretização e entendimento de funções e competências dos órgãos de soberania que aumenta a minha perplexidade para não dizer o meu mal-estar com o sistema político português.

É evidente que no contexto que referi de maiorias de ideias e de responsabilidade dos deputados quanto à representatividade dos eleitores tenho grandes dificuldades quanto à relação entre a AR e o Governo. Chega a ser patético o dever de caixa de ressonância que assumem os deputados do partido que de cada vez se encontra no poder.

Não conheço o modo como é avaliada a "performance" dos deputados à AR. **Gostaria que o sistema usado no Parlamento Europeu fosse também usado em Portugal.** Regularmente é tornado público o cômputo das intervenções dos euro-deputados, das suas propostas, perguntas à Comissão, perguntas ao Conselho, etc.. Esse panorama seria muito útil para os eleitores e até para a auto-estima dos deputados...

A questão do modo de eleição para a AR é a meus olhos muito difícil. Tenderia para uma conjugação de dois tipos de "constituencies", mas a experiência dos ingleses deixa-me perplexa, já que em várias circunscrições onde tive intervenção política ouvi de muitos activistas a necessidade de introdução do conceito de proporcionalidade...!

No que se refere ao Governo, há um aspecto que é exclusivamente da sua competência: a sua própria organização interna. Faz parte da nossa história política a criação de "comissões inter-ministeriais" com o objectivo de se debruçarem e proporem soluções numa área determinada. Mas essas comissões que podiam ser uma forma autónoma de relacionamento entre serviços não são hoje instrumento suficiente. Hoje esse funcionamento deveria ser instaurado a nível da própria estrutura do Governo, dada a interdependência de várias áreas do poder político. É na base da teoria da complexidade que a governabilidade se pode exercer hoje com um relativo grau de sucesso.

*(Experiência do V Governo Constitucional:*



- *pilares estruturantes do Estado: Administração Interna, Justiça, Defesa, Finanças e Negócios Estrangeiros;*
- *grandes áreas inter-relacionadas:*
  - . *área de coordenação económica: Economia, Agricultura e Pescas, Indústria, Comércio e Turismo;*
  - . *área de coordenação social: Assuntos Sociais, Trabalho, Equipamentos Colectivos, Transportes;*
  - . *área de coordenação cultural: Ciência e Cultura, Educação, Comunicação Social.)*

Não me parece possível exercer a governabilidade neste séc. XXI sem trabalhar o quadro do longo prazo e as questões que estão em aberto. A pergunta que fica de pé é a de saber onde e como se vai definir esse longo prazo.

Vários governos em outros países utilizaram ou utilizam **grupos de reflexão, "think-tanks" exteriores aos órgãos de soberania mas fazendo parte do sistema político**. Ainda é tempo de imaginarmos essa forma de enriquecer a decisão política no curto prazo.

Sublinho a importância dos grupos de peritos na avaliação das novas tecnologias.

### Fundação Cuidar o Futuro

No curto prazo, é necessário também definir e adoptar uma metodologia que permita a pertinência da acção. Assim, vejo a acção política com três etapas:

- a etapa da **definição de opções nas grandes áreas**; (p.ex. qual é a agenda interna que podemos utilizar tendo em linha de conta a agenda mundial que decorreu das grandes conferências da ONU na década de 90?)
- a etapa de **estabelecimento de metas precisas** (referentes a uma legislatura);
- a etapa de **calendarização no tempo**, susceptível de permitir a avaliação da acção política e de estabelecer prazos a serem respeitados.

Não seria verdadeira comigo mesma se não me referisse às dificuldades que encontro para pensar hoje a figura constitucional do Presidente da República.

Reconheço a necessidade de uma autoridade última na vida da Nação e na sua projecção no concerto das nações. (Rainha de



Inglaterra quando tem uma orientação de peso a dar ao Primeiro-Ministro: 'Shall we go for a walk??') Mas onde está esse poder? Sou demasiado influenciada pela prática anglo-saxónica que liga **autoridade e responsabilidade** – como é possível ter autoridade se não há meios para exercer a responsabilidade? E reciprocamente: Que responsabilidade cabe ao PR se não lhe é reconhecida autoridade?

Exemplos muito concretos dizem respeito, entre outros, à responsabilidade do Governo perante o PR enquanto, ao mesmo tempo, essa responsabilidade é qualificada de "política" na relação do Governo com a AR. **Qual é então a natureza da responsabilidade do Governo perante o PR?** Administrativa? Mas o que quer isso dizer?

E será legítimo no nosso tempo usar em tão alta esfera da dignidade do Estado um conceito de "responsabilidade" que nada tem que ver com o "princípio responsabilidade" que filósofos do nosso tempo como Hans Jonas ou Emmanuel Levinas têm desenvolvido?

Falei há pouco na necessidade de formas para pensar o longo prazo. Essa necessidade é particularmente premente para o exercício da presidência da República.

Que forma seria essa? Em certo sentido, poderíamos pensar no Conselho de Estado. Apenas verifico com os três Presidentes eleitos após a Constituição de 76 um certo "receio" face ao Conselho de Estado e a sua utilização unicamente em casos-limite, embora haja actualmente uma tendência para não restringir os poderes do Conselho de Estado ao exercício minimalista das suas competências. Considero fundamental para o exercício da função do Presidente da República o cumprimento estrito dos seguintes artigos constitucionais:

Artigo 133 – Compete ao Presidente da República, relativamente a outros órgãos:

a) Presidir ao Conselho de Estado;  
etc.....

Artigo 141 – O Conselho de Estado é o órgão político de consulta do Presidente da República.

Artigo 145 – Compete ao Conselho de Estado:



alínea f) Pronunciar-se nos demais casos previstos na Constituição e, em geral, aconselhar o Presidente da República no exercício das suas funções, quando este lho solicitar.

Neste contexto, seria necessário dar uma outra configuração ao Conselho de Estado?

Com menos peso dos partidos políticos e maior da sociedade civil?

Vou terminar esta apresentação das minhas perplexidades. Mas não o quero fazer sem indicar o substracto humano da governabilidade. Encontro nos clássicos e nos pensadores contemporâneos uma grande convergência.

Montesquieu no prefácio do "Espírito das leis" diz o que me parece ser o fio histórico político mais rico em que nos podemos inspirar. Escreve assim:

*"Considerar-me-ia o mais feliz dos mortais. se pudesse fazer com que os homens se curassem dos seus preconceitos. Chamo preconceitos não àquilo que se ignora de vários domínios, mas o que faz com que cada um se ignore a si próprio."*

Regresso a Sócrates? Até certo ponto. Na obra recentemente publicada das lições proferidas por Michel Foucault no Colégio de França, torna-se claro que a ideia socrática (e praticamente de todas as escolas da Antiguidade) é muito mais ampla do que o mero "conhece-te a ti próprio". Integra-se na noção de **"cuidado de si mesmo" que é o critério último para o exercício da acção política.** Foucault di-lo com clareza:

*"O cuidado de si mesmo é uma espécie de agulhão enraizado nos homens, na sua própria carne, que deve penetrar toda a sua existência e que é afinal um princípio de agitação, um princípio de movimento, um princípio de desassossego permanente no decurso da existência.*

*(...) O cuidado de si mesmo implica uma certa maneira de estar atento ao que se pensa e ao que se passa no pensamento.*

*(...) O cuidado de si mesmo aparece na história do pensamento como uma condição para passar de uma situação meramente definida pelo estatuto social a uma acção política definida.*

*E é porque o homem não sabe o que deve ser 'o bom governo' que deve, antes de mais, ter o cuidado de si mesmo."*

