**Algumas ideias dispersas sobre o Estado que temos**

João Freire

Quando o actual primeiro-ministro ainda não o era mas já se tinha alçado à liderança do seu partido e apresentou um esboço de projecto de revisão constitucional, teve de fazer uma retirada em forma, tais os obstáculos que se levantaram sobre a mera discussão preliminar do tema, inclusive dentro da sua própria área política. Quatro anos volvidos, praticamente todos os comentadores políticos afirmam que a “reforma do Estado” continua por fazer, apesar das reduções de serviços públicos, da redução do número de freguesias e tribunais, da quase paralisia das forças armadas e da passagem de certas actividades para “o privado” (nos transportes e comunicações, assistência social, etc.). Mas também no primeiro governo de José Sócrates se haviam encerrado fundações, concentrado recursos na saúde e nas escolas, se procedera à eliminação de estruturas nos ministérios (muito visível na agricultura-e-pescas) e se desencadeara um programa de desburocratização e racionalização dos processos da administração pública. Pelos vistos, tudo isto foi pouco, ou nada, não sei se em termos de produtividade da máquina administrativa mas, pelo menos, em termos de despesa do Estado, que sempre se tem mantido acima do “sustentável”.

Onde “cortar” então? Onde “reformar”? A imprensa (e, em particular, a florescente “imprensa económica”) está constantemente a “dar palpites” acerca disto, quase sempre alimentados por “fugas governamentais” ou “balões de ensaio” especulativos das oposições, mas daqui pouco podemos perceber o que é factível, desejável ou ilusório. É talvez melhor puxarmos pela nossa própria cabeça.

Desde há anos que o general Garcia Leandro – que tem autoridade para saber do que fala em certas áreas do domínio público – aponta como principal acusação ao funcionamento do Estado em Portugal o facto de este ser estruturado sob a forma de “cilindros” paralelos uns aos outros, cada qual dono do seu espaço e comunicando muito mal com os vizinhos. Esta é uma crítica que tanto pode ser levada à conta das teorias organizacionais como remeter antes para a compreensão histórica da evolução do Estado moderno, e do português em particular. (Para um período mais antigo é interessante ler *O Estado em Portugal*, de Judite de Freitas; e não é desadequado revisitar o sintético *Povos e Impérios*, de Anthony Padgen, ou a reflexão teórica de Kenneth Waltz sobre *O Homem, o Estado e a Guerra*.)

De facto, embora também tenha havido transições e transigências na passagem das estruturas de poder do Antigo Regime para o regime constitucional que entre nós se constituiu ao longo do século XIX (com avanços mais notórios após as mudanças trazidas pela República, o Estado Novo e a Democracia 25-abrilista), a instituição dos *ministérios* como grandes departamentos da governação é uma das aquisições fundamentais do Estado-nação da modernidade. Por um lado, tratava-se de dispor de um órgão colegial restrito capaz de tomar decisões políticas cruciais mas onde cada membro detivesse uma responsabilidade efectiva de tudo que que se pudesse passar no seu pelouro, nomeadamente em matéria de despesa pública. (Só um ministro, o das finanças e dos impostos, assegura a receita necessária; mas todos detêm a sua quota-parte da despesa.) Por outro lado, cada membro do governo trata de, através de benesses, favorecimentos, investimentos e “obra feita”, garantir apoios políticos para o governo e as forças partidárias que o constituem ou sustentam, seja por parte do seu corpo de funcionários públicos, seja dos dirigentes autárquicos, seja dos próprios cidadãos eleitores. Esta é talvez uma visão cínica da função governativa, não de acordo com as doutrinas vigentes e não decerto em períodos de urgência social, mas tal como a rotineira prática histórica o terá evidenciado, em particular num país como o nosso.

Num tecido organizativo de grande complexidade – como é indubitavelmente o caso do Estado nos nossos dias – é corrente ensaiarem-se modelos de múltipla dependência ou “matriciais” para superar as dificuldades dos ministérios e dos serviços “de costas voltadas uns para os outros”. Vejam-se as experiências de “conselhos de secretários de Estado especializados” (segundo os assuntos a debater, coordenar e decidir em comum), das comissões interministeriais, das “políticas transversais” (ambiente, qualificação, etc.) ou os processos de licenciamento que correm por um grande número de repartições e departamentos. Contudo, além da morosidade, a diluição das responsabilidades pelas decisões tomadas assim de modo tão colectivizado é um factor de ineficiência e um risco, que sempre se agrava em situações de emergência ou por força da grande magnitude dos seus efeitos. Por estas razões, parece-nos que o único caminho que verdadeiramente responde à acuidade crescente deste problema será o de reduzir a quantidade de decisões que dependem do Governo: uma espécie de “*des-empoderamento*” deste órgão último de decisão estatal, a benefício de outras entidades, descentralizadas, de natureza pública ou mesmo de outra natureza, desde que, por um lado, cumprissem fins socialmente úteis e justificados; e, por outro lado, fossem capazes de assegurar a sua sustentação económica e não vivessem à custa do orçamento central, dos seus contratos ou dos seus subsídios. Nestas condições, o Governo poderia dedicar-se então a cuidar mais eficazmente das matérias cruciais para a equidade, a segurança e o progresso das populações e a preservação do património (material e imaterial) que nos foi a todos confiado, em melhor cooperação com os estados vizinhos.

O *sistema político* é talvez a primeira área do Estado a necessitar de uma reformulação, mas é provavelmente a mais difícil de conseguir, dados os interesses existentes por parte de praticamente toda a “classe política” para manter o *statu quo*, de que são beneficiários exclusivos; dada também a blindagem jurídica a que está sujeito este sistema de normas; e, finalmente, a íntima ligação que esta matéria apresenta com as principais ideologias políticas, variadas e habitualmente contrapostas umas às outras. Neste domínio, a necessária “campanha eleitoral” deveria ser reconsiderada, pois ela é fonte de emoções com consequências negativas, promessas incumpríveis e outros desvarios. (Veja-se o espectáculo pouco edificante da recente disputa interna no PS.) Não que cada concorrente não pudesse expor as suas ideias e até debater algumas delas com adversários. Mas o que deveria ser obrigatório e largamente difundido era o *programa eleitoral*, escrito, com que cada partido se comprometia perante os eleitores de modo formal e que constituiria o seu programa-de-governo caso saísse vencedor.

Aliás, como já tenho afirmado, não são tanto as regras jurídicas que provocam o actual desajustamento e desencantamento da política, mas antes os comportamentos dos partidos e dos seus dirigentes (nacionais e locais), bem como dos militantes que lhes servem de alfobre. E aí não há leis que valham, outrossim um choque de mentalidades, que há-de dar-se, mais cedo ou mais tarde. Veremos então em que direcção, pois dessas convulsões tudo pode sair. Em todo o caso, falemos hoje um pouco das regras formais do jogo político.

Partindo sempre de princípios democráticos e de liberdade, e de métodos de mudança civilizados, mas abrindo a porta a uma participação de cidadãos muito mais alargada do que a praticada pelo actual sistema partidário, que a tem afunilado progressivamente, e ultimamente desencantado, julgamos necessário que ocorra em Portugal – para já não falar na Europa – um processo de *refundação da República*. Eis alguns dos pontos nodais que deveriam ser alterados e para os quais aqui damos a nossa modesta e pragmática sugestão.

O Presidente da República deveria manter-se ainda, mas como uma instituição provisória, com um papel decerto importante durante o referido processo de transição mas destinado a desaparecer num futuro a médio prazo. Qualquer que seja o seu modo de provimento, o Chefe do Estado é uma figura cada vez mais simbólica, de intermediação inter-partidária ou destino de peregrinação onde desaguam as lamúrias de todos os insatisfeitos. Tem as vantagens dos cargos uninominais (solidão, consciência, responsabilidade), mas também os correspondentes inconvenientes (erros de *casting*, subjectividade de julgamento, alvo fácil de pressões, tentações autoritárias). Para cerimónias protocolares, a promulgação das mais importantes decisões formais ou a eventual arbitragem de conflitos institucionais ao mais alto nível bastaria a existência de um presidente da Assembleia da República, desde que convenientemente apetrechado para exercer tais atribuições. Alguém dá pela existência de um PR na Suíça? E que falta faz ao Canadá o seu distante Chefe do Estado?

O Governo com base eleitoral e a representação parlamentar numa Assembleia da República são as instituições centrais de qualquer regime democrático. É de todo conveniente que o primeiro tenha latitude suficiente e condições de estabilidade para aplicar o programa que, de uma maneira ou doutra, haja sido sufragado por uma maioria do eleitorado mas, simultaneamente, não possa manobrar para se manter ilegitimamente no poder; e que a câmara seja um lugar de debate entre todas ou as principais correntes de opinião existentes na sociedade, ao mesmo tempo que dela dependa a aprovação de leis gerais e estruturantes, e que finalmente aja como uma instância de controlo político do governo e de verificação da isenção e eficácia da administração pública e dos principais corpos do Estado. É fácil enunciar estes princípios mas muito mais difícil pô-los a funcionar correctamente, em termos de arquitectura institucional e de regras processuais. Naturalmente, existem vários modelos possíveis, sendo desejáveis os mais simples e compreensíveis para a população, mesmo que se afastem de alguns que, pelo hábito, parecem ser incontornáveis. Em todo o caso, nesta *passagem à prática* os especialistas da matéria (tanto quanto possível desinteressados dos interesses em jogo) deveriam ter prioridade no desenho das soluções, com uma aprovação final (referendária?) por parte dos cidadãos, em vez de resultarem apenas de negociações entre as forças políticas actuantes.

Duas palavras ainda para evocar as ideias que já temos exposto acerca do processo eleitoral e da Assembleia da República, bem como da formação do Governo. Se a pergunta fosse colocada a uma consulta popular aberta, é quase certo que a grande maioria dos cidadãos manifestar-se-ia favorável a uma ampla redução do número de deputados, talvez da ordem de metade dos actuais, que seria suficiente como leque de representação nacional desde que combinasse a proporcionalidade dos votos obtidos pelas principais formações partidárias num quadro de apuramento nacional único (onde um deputado seria eleito por cerca de 100 mil votos) com igual número de deputados eleitos em círculos uninominais independentemente da sua pertença ou não a um partido (desde que propostos por um determinado número de cidadãos eleitores desse círculo).

Uma alteração destas, sem mais, poderia obviamente dar origem a uma enorme ingovernabilidade. A “demagogia local” é frequentemente mais acentuada e “caciqueira” do que a nacional. Por isso, uma tal medida teria forçosamente de ser acompanhada por uma alteração substancial das regras habituais de formação do Governo: em vez deste sair de uma maioria parlamentar (absoluta ou apenas relativa, de um só partido ou em coligação), sairia obrigatoriamente da força política vencedora (desejavelmente numa segunda volta eleitoral a que só acederiam as duas candidaturas mais votadas, garantindo com isso a legitimidade de uma maioria de votos expressos); e, por outro lado, o executivo só dependeria do voto parlamentar para a aprovação dos impostos e das principais rubricas da despesa orçamental, bem como de qualquer lei estruturante da República, podendo no resto governar por decretos-leis. Como nos regimes presidencialistas (EUA, Brasil e outros), o Governo (não de um presidente, mas de um partido ou coligação) ficaria garantido para toda a legislatura mas estaria sempre sujeito ao controlo e à crítica do parlamento, a quem deveria apresentar contas amiudadas vezes.

Também já aqui avançámos (na data simbólica de 5 de Outubro, em 2013) a sugestão da existência de um Conselho da República que, sem constituir uma verdadeira segunda câmara, substituísse o actual Conselho de Estado – e, em certa medida, o Tribunal Constitucional, no que tem sido a parte mais política do concreto exercício deste – mediante um seu moderado alargamento, mantendo a sua natureza não-electiva e, sobretudo, atribuindo-lhe capacidade decisória, porém apenas num sentido *moderador* da actividade legislativa da Assembleia da República e do Governo. Baseando-se na experiência dos desempenhos públicos passados dos seus membros – um verdadeiro “conselho de anciãos” –, tal órgão deveria introduzir mais racionalidade e prudência na governação, sem se constituir como um novo centro de poder. E, nesta perspectiva, a função de verificação (jurídica) da constitucionalidade das leis poderia passar com vantagem para uma secção especializada do Supremo Tribunal de Justiça, acabando-se com a aberrante “quarta instância” que o legislador e a ambição profissional dos juízes do palácio Ratton acabaram por oferecer a quem tem meios financeiros para entrepor sucessivos recursos das decisões dos tribunais (isto é, numa flagrante *desigualdade de oportunidades*, a que os magistrados parecem estar desatentos). A defesa do Tribunal Constitucional feita nos últimos tempos por tanta gente como “a última trincheira de salvaguarda dos direitos dos cidadãos” tem tanto de verdade como a acusação velada do actual governo de ele ser “força de bloqueio”: é mero episódio de luta política – mas também tem sido pára-vento para os muitos milhares de cidadãos cujo rendimento económico depende exclusivamente do Estado.

Vejamos agora o sistema da *Justiça*. Neste domínio, a “política de Justiça” do Governo deveria reduzir-se à preparação legislativa (e sua regulamentação) e à gestão administrativa dos organismos colocados sob a sua tutela, pois, mais do qualquer outra, a(s) carreira(s) de magistrado(s) tem de ser auto-regulada. Porém, esta auto-regulação refere-se às nomeações e concursos para provimento dos cargos e sucessivos patamares, à avaliação do desempenho profissional e a competências de ordem disciplinar. Não pode referir-se aos dinheiros orçamentais que a sociedade outorga ao sector, às remunerações dos próprios magistrados nem, obviamente, aos termos da legislação que a eles compete aplicar sempre que esta é violada em detrimento de alguém – certamente com latitude interpretativa mas que o legislador não deveria deixar que invadisse a esfera da subjectividade ou fosse excessivamente extensa. No entanto, no capítulo da discriminação da despesa pública consentida, é indispensável um entendimento entre os órgãos superiores do sistema de Justiça e o Governo, pois os primeiros conhecerão com muito melhor propriedade as necessidades e exigências das suas instituições (de funcionamento, investigação, penais, etc.), tal como acontece em outras áreas do Estado.

É o caso da *Segurança e Defesa*, que também elas assentam em corporações profissionais essencialmente hierárquicas e de direcção/comando unificados. Às altas chefias destas instituições cabe expor às entidades governativas as suas necessidades funcionais e explicar as razões técnicas que conduzirão a uma melhor eficiência no cumprimento das suas missões (para o que terão de arbitrar internamente entre diferentes opções e as suas várias componentes, face aos recursos existentes, que serão sempre limitados). Isto é elementar. Já é, contudo, matéria de discussão política (e de cidadania) a questão de saber se tal ou tal corpo deve ou não subsistir ou ser criado, bem como a missão específica que a cada componente cabe nos dispositivos de defesa nacional e da segurança interna, e na articulação entre ambos. O perfil de algumas das “novas ameaças” à existência das sociedades democráticas ocidentais parece aconselhar claramente essa reconsideração. Por exemplo, justificar-se-á a existência de uma força militarizada de policiamento do território como parece ser a vocação actual da GNR, com uma parcial concorrência de funções com a PSP? Não poderia uma parte das estruturas do Exército (justamente as que corresponderiam a uma cobertura presencial dos espaços terrestres) cooperar mais estreitamente com a Protecção Civil? Ou ainda: em vez da mobilização e difícil entrosamento entre várias novas entidades, não estaria a Marinha de Guerra mais indicada para continuar a desempenhar todas as tarefas de autoridade pública marítima? (não apenas por economia de meios e para aproveitar a sua experiência histórica mas talvez sobretudo porque tal faz parte intrínseca da identidade profissional dos seus corpos mais determinantes.) O controlo do espaço aéreo pela FAP também não tem de ter fins especificamente militares. Os que defendem uma consagração rigorosa e exclusiva das Forças Armadas à defesa externa parece-me que o fazem a partir de uma leitura estreitamente jurídica da Constituição e das leis relevantes. Decerto, é necessário observar estas, mas elas também são mutáveis e devem poder ser objecto de debates técnico-científicos e de cidadania. De outro modo, deveria então ser mais directamente equacionada a questão da própria existência das Forças Armadas (ou do seu perfil e volume) no quadro diplomático das relações internacionais do Estado português.

A questão dos *meios de transporte e de comunicação* (a que se poderia juntar a energia, a água ou o saneamento básico) tem de ser relativizada à luz das disponibilidades tecnológicas, da eficiência económica e das necessidades sociais, e não num estéril debate entre, suponhamos, “empresas públicas” e “iniciativa privada”, ou entre “municipalização” e “serviços estatais”. É conveniente que os representantes do povo verifiquem as condições em que a população pode hoje usufruir dos seus “direitos de mobilidade e comunicabilidade”, em termos equitativos e razoabilidade na distribuição dos custos e das vantagens usufruídas. E competir-lhes-á estabelecer com equilíbrio e sustentabilidade as regras a que a concretização desses direitos deverão obedecer. Mas a algumas coisas devemos estar atentos após as lições retiradas das experiências das últimas décadas: as empresas públicas tendem aqui a acumular prejuízos e dívidas e a blindar os estatutos dos seus funcionários, embora existam “monopólios naturais” a que é difícil fugir; a concessão a privados tem ser juridicamente muito acautelada, para não originar “rendas” e “buracos” a pagar pelo contribuinte; a concorrência, onde a haja, deve ser efectiva, sem “cartelização” nos preços mas também sem ser à custa do emprego e esmagamento das condições de trabalho do pessoal; as variações ou combinações entre o uso de equipamentos individuais e colectivos na satisfação deste tipo de necessidades deve também atender à qualidade e segurança da vida urbana, tanto quanto do povoamento mais isolado no território, e ainda ao princípio da não-degradação ambiental.

Quanto ao *regime laboral do funcionalismo público*, no passado justificava-se o emprego garantido de que beneficiava por três razões essenciais: pô-lo em situação de superioridade (que por vezes descambava em despotismo) face ao “paisano”, para impor a razão do Estado face às disputas e ambições privadas; facilitar o exercício disciplinar da hierarquia; e compensar a modéstia das suas remunerações, em comparação com algumas situações correntes na economia. No caso português, este modelo fez desenvolver sobremaneira os diversos corporativismos incrustados nas instituições públicas, não foi muito eficaz contra a corrupção (embora talvez menos, por medo, no tempo do salazarismo) e criou uma sociedade e uma economia atrofiadas, excessivamente dependente das políticas governamentais. Porém, além das funções da soberania, numa coisa o Estado-nação não se pode eximir às responsabilidades de ser a única instituição unificada representando (melhor ou pior) o conjunto da sociedade: o socorro aos aflitos e a ajuda aos carenciados, sempre que possa estar em jogo a noção de dignidade humana – tão relativa e subjectiva quanto essencial na época Moderna, quer estejamos a falar de justiça e de equidade, quer de condição social e de estatuto económico. Aprendem os juristas no início da sua formação que “onde o forte oprime o fraco, a lei liberta-o”. Pode ser verdade. Mas deveriam saber que a lei é também frequentemente usada como grilheta para impor à maioria dos sem-poder o poder de uma minoria.

Estas ambivalências desdobram-se e renovam-se em múltiplas direcções. Por exemplo, o chamado “Estado social” (previdência, saúde, educação) tanto pode significar o alargamento da sujeição dos indivíduos e das forças sociais à lógica de dominação do “Estado político” – visto como o lugar de luta pelo controlo da sociedade e de exercício de um poder supremo –; como ser o da sua colocação ao serviço dos cidadãos, pela provisão de recursos e apoios que de outro modo lhes seriam inacessíveis; como ainda ser o caminho mais directo de trilhar para a bancarrota das finanças públicas e, com elas, do conjunto da nação.

Há tempos, o político espanhol Javier Solana, que não é ignorante nem ingénuo, publicou um curioso artigo na imprensa (*Público*, 21.Mar.2012) intitulado “De quem é a soberania?” no qual punha em causa a ideia de independência ainda patente nos mais importantes documentos formais dos estados e nos que regulam as relações internacionais, quando confrontada com a realidade do funcionamento da economia e com o carácter largamente a-nacional com que se processam hoje as práticas da vida social e comunicacional nas regiões mais ricas do planeta. E Adriano Moreira, em vários textos do seu livro *A Circunstância do Estado Exíguo*, transmite ideias semelhantes sobre as interdependências do presente e os poderes fácticos que se desenham na sombra, ao mesmo tempo que, com base na sua longa experiência e sabedoria, apelava a uma espécie de sobressalto nacional – conservador do melhor que esta realidade pode conter –, para nos precavermos contra as ameaças de desagregação que nos espreitam a todos. É uma opção compreensível, mas não é a única.

Finalmente, julgo que todos concordaremos que o Estado não é um fim em si mesmo e que *a sociedade lhe é anterior e superior*. Mas deve ser um instrumento ao serviço dos cidadãos, ou ao serviço dos políticos e dos funcionários?

JF / 21.Set.2014