

A Democracia Portuguesa em Tempos de Pandemia

Ao longo deste livro ficou claro o quão significativo pode ser o impacto da pandemia na democracia, mas também o quanto isso é incerto e discutível e, igualmente, o quanto não é mais do que uma mera amplificação de desafios estruturais que a democracia já enfrentava antes da pandemia. O mesmo se pode dizer, naturalmente, do caso português. Nalguns aspetos, pelo menos, mais do que trazer novos problemas à democracia, a pandemia expôs desafios e debilidades existentes. Todavia, e à semelhança do resto do mundo, é ainda cedo para tecer juízos certos e definitivos. O turbilhão do dia-a-dia, como já adivinhava Novalis, necessita de ser compensado com tempo para a reflexão serena¹. Tal como todo este livro, este capítulo revela uma dimensão importante de incerteza e, ao invés de se focar exclusivamente no impacto conjuntural da pandemia, analisa a forma como esta revela debilidades e desafios estruturais da democracia.

Nesta ordem de ideias, iremos refletir sobre a forma como o combate à pandemia expôs ou amplificou fragilidades estruturais do sistema democrático português². Com efeito, em pleno século XXI, a gestão governativa da pandemia foi (e continua a ser) muito elucidativa do timbre do exercício do poder político e da relação entre governantes e governados.

Começamos por apresentar uma série de indicadores nacionais e internacionais que ajudam a identificar as forças e as debilidades da nossa democracia. Seguidamente, iremos debater alguns dos seus desafios estruturais, em sintonia com a análise empreendida, em termos mais globais, ao longo de toda esta obra.

¹ Novalis, *Schriften: Fragmente*, I, Diederichs, 1907, p. 243 e p. 263.

² Seguiremos, de perto, a nossa análise em Miguel Poiares Maduro e Catarina Santos Botelho, “Democracia”, in Ricardo Paes Mamede e Pedro Adão e Silva (coord.), *Governar em Estado de Emergência – O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2021*, IPPS-ISCTE, 2021, pp. 83-88.

1. A qualidade da democracia portuguesa à luz dos indicadores nacionais e internacionais

O potencial letal da pandemia SARS-COV-2, que origina a COVID-19, foi – e ainda é – devastador. No momento em que escrevemos este capítulo, o número de mortes atribuídas à Covid-19 já ultrapassa os 5 milhões. O cenário teria sido ainda mais catastrófico se não tivessem sido adotadas, em especial entre março de 2020 e abril de 2021, medidas céleres e eficazes de distanciamento social. Seja como for, estas medidas tiveram, por seu turno, um forte impacto restritivo na economia e nas liberdades individuais.

Como resulta dos indicadores internacionais, no contexto pandémico global, as afetações aos direitos e liberdades fundamentais e o robustecer dos poderes executivos tiveram repercussões negativas na avaliação da qualidade da democracia na esmagadora maioria dos países do mundo³.

Não obstante, antes de avançarmos para a análise desses indicadores, importa compreender o conceito de democracia que subjaz às métricas utilizadas para aferir a qualidade da democracia. Como bem escreveu Pierre Rosanvallon, “a democracia é uma forma política incompleta por definição; permanece sempre uma aproximação de si mesma que apenas a complexificação da soberania poderia tornar menos imperfeita”⁴. Na ausência de uma definição consensual do conceito de “democracia”, a verificação da qualidade democrática atende, amiúde, aos seguintes critérios: subordinação do Estado ao direito; soberania popular; pluralismo político; sufrágio universal; eleições livres e periódicas; proteção de direitos e liberdades fundamentais; separação de poderes; regra da maioria, com a concomitante proteção das minorias. Ditas as coisas com mais clareza e ampliando-as à escala de uma verdadeira categoria dogmática abstrata: é aquilo que usualmente se designa de “democracia liberal”. Como aqueles critérios indicam, e vários dos capítulos deste livro enfatizam, a democracia não pode limitar-se à mera organização de eleições livres. Sem pluralismo, separação de poderes ou direitos individuais, não apenas a democracia ficaria limitada a um “contar de cabeças”, como, rapidamente, as eleições deixariam de ser genuinamente livres.

³ A título exemplificativo, cf. *Autocratization turns viral – Democracy Report 2021*, V-Dem Institute e *Democracy Index 2020 – In sickness and in health?*, The Economist Intelligence Unit, 2021.

⁴ “From the Past to the Future of Democracy”, in Samuel Moyn (ed.) *Democracy – Past and Future*, Columbia University Press, 2006, pp. 189-217, p. 204.

Em termos globais, as inúmeras medidas de distanciamento social, tais como a obrigação de confinamento, as cercas sanitárias, a restrição à liberdade de deslocação, o encerramento de comércio, de espaços culturais e de diversão, as restrições à liberdade de reunião e de manifestação, entre outras, impactaram inevitavelmente a saúde democrática dos Estados. O mesmo aconteceu com o reforço do poder executivo, visto como necessário para uma resposta mais rápida e eficaz às urgências da pandemia. Numa análise custo-benefício, a percepção generalizada foi a de que estas medidas restritivas – que cercearam as liberdades fundamentais – e o reforço do poder executivo eram idóneas e adequadas ao fim visado de conter a pandemia e de evitar o colapso dos sistemas nacionais de saúde. Um ponto, porém, parece inquestionável: as medidas de contenção da pandemia não deixaram de ter um “custo democrático”, e esse custo variou entre Estados, provavelmente como reflexo da maior ou menor maturidade e resiliência democráticas das suas instituições e da sua cultura política.

1.1. Indicadores externos

No ranking do *Democracy Index* 2020, a qualidade da democracia é avaliada, numa escala de 1 a 10, quanto às seguintes métricas: processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdades cívicas. Dependendo da pontuação, o país será classificado como “democracia plena” (mais de 8 pontos), “democracia com falhas” (entre 8 e 6 pontos), “regime híbrido” (entre 6 e 4 pontos), e “regime autoritário” (4 pontos ou menos).

Em 2020, Portugal, à semelhança de França, alterou o seu prévio estatuto de “democracia plena”, que alcançara em 2019, para a categoria de uma “democracia com falhas”⁵. Mais especificamente, Portugal desceu da pontuação de 8.03 para 7.90. A desqualificação esteve relacionada com três fatores. Desde logo, considerou-se que a redução dos debates parlamentares com audição do Primeiro-ministro implicava uma menor responsabilização governamental durante a pandemia. Por outro lado, a polémica nomeação do novo Presidente do Tribunal de Contas contribuiu para uma menor

⁵ *Democracy Index 2020 – In sickness and in health?*, The Economist Intelligence Unit, 2021. Portugal obteve a pontuação global de 7.90, posicionando-se em 26.º lugar no ranking global e em 15.º no ranking regional. Quanto à pontuação em específico, é de destacar: I – Processo eleitoral e pluralismo: 9.58; II – Funcionamento do governo: 7.50; III – Participação política: 6.11; IV – Cultura política: 7.50; V – Liberdades cívicas: 8.82.

classificação relativamente ao indicador da separação e interdependência de poderes. Por último, mereceram uma apreciação negativa as restrições à liberdade de deslocação.

Em acréscimo, no Relatório Sobre a Democracia do Instituto V-Dem da Universidade de Gotemburgo (Suécia), em 2020, Portugal deixou de ser perspetivado uma “democracia liberal” para passar a ser classificado como uma mera “democracia eleitoral”⁶. Ainda que, *prima facie*, os conceitos possam parecer semelhantes, é importante ressaltar que, como se identificou acima, o conceito de “democracia eleitoral” é mais limitado e menos garantístico do que o conceito de “democracia liberal”. Por outras palavras, a democracia eleitoral é uma *quasi*-democracia, que não apresenta métricas tão sólidas e robustas como a democracia liberal⁷.

É importante mencionar ainda que, quanto à gestão da pandemia, não se deve olhar para Portugal isoladamente e é crucial interpretar os dados de forma comparada à luz do contexto da União Europeia.

1.2. Indicadores internos

Em sintonia, em termos de perceção interna, a realidade não difere muito. Numa sondagem do ICS/ISCTE, à questão sobre se Portugal é uma democracia, 10% responderam que Portugal é uma democracia plena, 47% que Portugal é uma democracia com pequenos defeitos, 36% que é uma democracia com muitos defeitos e apenas 4% entenderam que não é sequer uma democracia⁸.

Contudo, quando confrontados com a questão de saber se, em comparação com o período antes da pandemia, a democracia funciona muito melhor, melhor, de igual forma, pior ou muito pior, 68% responderam que, em Portugal, a democracia funciona igual. Com efeito, não parece existir a perceção de que a qualidade da democracia tenha piorado significativamente em contexto de pandemia. Tal não é de surpreender, porquanto as condições que promovem um menor grau de escrutínio sobre o poder

⁶ *Autocratization turns viral – Democracy Report 2021*, V-Dem Institute p. 31.

⁷ Todavia, questionando esta distinção, sobretudo para efeitos empíricos, ver Jørgen Møller, “The gap between liberal and electoral democracy revisited. Some conceptual and empirical clarifications”, *European University Institute Working Paper*, 2006.

⁸ Sondagem do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ISC-ULisboa) e do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), de abril de 2021, disponível em: <https://sondagens-ics-ul.iscte-iul.pt/>

executivo, em tempos de pandemia, são as mesmas que conduzem os cidadãos a aceitar esse reforço do poder executivo (em nome de uma mais eficaz resposta à pandemia).

Tudo indica que esta resposta seja uma exteriorização do efeito denominado de “*rally-around-the-flag*”. Segundo este fenómeno, verifica-se um reforço da confiança na autoridade política e no apelo ao sentimento coletivo para que se consiga ultrapassar, em conjunto, um momento de extrema dificuldade. Perante choques exógenos, há um acrescido sentimento de pertença a um grupo mais alargado e a necessidade de encontrar uma resposta comum, que apenas o poder político em exercício é suscetível de corporizar no imediato. Em boa verdade, num caótico cenário pandémico, menos relevante do que o prestar contas pela governação ou do que contestar as afetações aos direitos e liberdades fundamentais, é a luta contra um vírus letal.

Seja como for, a participação política é absolutamente crucial em todas as democracias, quer sejam democracias consolidadas há séculos, quer sejam democracias menos seniores, como é o caso português, cuja transição democrática que se verificou após o 25 de abril de 1974⁹. Não é novidade, e tal é demonstrado inclusivamente por dados empíricos, que as transições democráticas após longos períodos de autoritarismo – de que Portugal é exemplo – evidenciam uma menor mobilização dos cidadãos¹⁰.

Um problema delicado que se levantou no início de 2021, foi o do possível adiamento das eleições presidenciais, agendadas para dia 24 de janeiro, num contexto de confinamento geral e numa encruzilhada pandémica sem precedentes, em que Portugal apresentava então os piores indicadores de infeção, liderando o ranking mundial com o maior número de infetados por milhão de habitantes. Ora, o decreto presidencial que renovara a emergência constitucional, não suspendera o processo eleitoral. Não obstante, nos debates presidenciais, na academia, e na comunicação social, muitos foram os que questionaram a pertinência de um processo eleitoral nestes termos¹¹.

⁹ Sobre este tema e assinalando o caráter prolongado e não instantâneo da maturação democrática, ver o relevante trabalho de Francesco Biagi, *European Constitutional Courts and Transitions to Democracy*, Cambridge University Press, 2020, em especial, pp. 1-86.

¹⁰ Ver os estudos citados *apud* Tiago Fernandes, João Cancela, Michael Coppedge, Staffan I. Lindberg e Allen Hicken, *Measuring Political Participation in Southern Europe: The Varieties of Democracy Approach*, Working Paper 15, 2015, V-Dem Institute, University of Gothenburg.

¹¹ Contra o adiamento das eleições, invocou-se o teor literal n.º 7 do artigo 19.º da Constituição, que impõe a não afetação das regras constitucionais relativas ao funcionamento dos órgãos de soberania, e o n.º 1 do artigo 125.º, que estabelece que a eleição do Presidente deverá ter lugar nos sessenta dias anteriores ao termo do mandato do seu antecessor. Ora, tendo o mandato do Presidente iniciado a 9 de março de 2016, o termo do mandato seria a 9 de março de 2021, pelo que não haveria margem temporal para adiar o ato

Em todo o caso, a deliberação governamental de execução da emergência constitucional acabou por retirar força à tentativa de adiamento das eleições. Com efeito, as opções políticas de as creches, as escolas, e as universidades não fecharem, de as atividades presenciais dos tribunais e dos serviços públicos se manterem, ou de as cerimónias religiosas serem permitidas, acabou por retirar força ao argumento de que, se não é seguro sair de casa para ir à escola ou a um tribunal, então não seria igualmente seguro sair para ir votar¹². Pouco discutida, se bem que mais problemática, no entanto, foi a questão de saber até que ponto os limites às formas de campanha política ao dispor dos candidatos favoreciam o incumbente. Na prática, a circunstância de o resultado eleitoral ser dado como certo por muitos, e a realização de múltiplos debates televisivos, retiram peso a este tema¹³.

Ainda a propósito da participação política, é muito relevante sublinhar que temos, infelizmente, elevadas taxas de abstenção eleitoral. A taxa de abstenção nas eleições presidenciais de 2021 foi de 60,8%. Poderíamos argumentar que a baixa participação se deveu ao contexto pandémico. O argumento até colheria se fosse analisado isoladamente. Porém, se compararmos este valor com os valores de eleições presidenciais passadas, atestamos uma tendência preocupante em modo *crescendo*: em 2016, a abstenção fora de 51,3%, em 1996 de 33,6% e, em 1976, de 24,6%¹⁴.

A elevada taxa de abstenção não é, assim, um fenómeno circunscrito ou decorrente da pandemia. Pelo contrário, em Portugal, e desde a transição para a democracia, a abstenção tem vindo a aumentar de forma expressiva. Como comprovam João Cancela e Marta Vicente, através da análise dos dados de participação eleitoral, este aumento é visível nas eleições para todos os órgãos, com a exceção parcial das eleições autárquicas¹⁵. Por exemplo, relativamente à participação eleitoral nas eleições

eleitoral. Uma vez que não é possível rever a Constituição em estado de emergência (artigo 289.º da Constituição), o prazo seria para manter. Em alternativa, os que admitiam a possibilidade de adiamento das eleições, confrontavam-se com o problema prático de saber quando seria viável uma nova data. Adiar quantos dias e até quando? Não contribuiria também um sucessivo adiamento para a erosão democrática típica dos estados de emergência?

¹² Catarina Santos Botelho, “Eleições em emergência”, *Blog da Fundação Francisco Manuel dos Santos*, a 14 de janeiro de 2021, disponível em: <https://www.ffms.pt/blog/artigo/501/eleicoes-em-emergencia>

¹³ Miguel Poiares Maduro e Catarina Santos Botelho, “Democracia”, *cit.*, pp. 87-88.

¹⁴ Dados disponíveis em: <https://www.pordata.pt/Tema/Portugal/Participa%C3%A7%C3%A3o+Eleitoral-44>

¹⁵ João Cancela e Marta Vicente, in Nuno Garoupa, Catarina Santos Botelho, Marina Costa Lobo, e Pedro Magalhães (eds.) *Abstenção e Participação Eleitoral em Portugal: Diagnóstico e Hipóteses de Reforma*, Portugal Talks 2018, Câmara Municipal de Cascais, 2019, pp. 16-25.

legislativas, a taxa de abstenção subiu de 8,5%, em 1976, para uns preocupantes 51,4%, em 2019¹⁶.

Podia equacionar-se que a elevada taxa de abstenção não seria igualmente uma realidade em todo o mundo. Sucede, porém, que um estudo de comparação entre os vários países revela que, se, na década de 70 e 80, as eleições portuguesas apresentavam valores de participação bastante elevados, nos últimos anos, essa posição inverteu-se, encontrando-se Portugal “num plano de baixa participação semelhante ao das novas democracias que emergiram no antigo espaço de influência soviética”¹⁷.

De tudo isto se depreende, com nitidez meridiana, que a elevada taxa de abstenção revela uma debilidade estrutural da democracia portuguesa. Esta diminuição da participação política reflete a crescente desconfiança nos atores e no sistema político e exprime-se, igualmente, através da crescente fragmentação política. Olhada a questão mais de próximo, não devemos confundir, no entanto, o desinteresse com as formas tradicionais de política com o desinteresse político *per se*. É que, bem vistas as coisas, ele ocorre, em Portugal tal como no estrangeiro, em sintonia com o crescimento de formas inorgânicas de protesto político: dos *black lives matter*¹⁸ aos protestos de camionistas ou de coletes amarelos.

Isto mesmo parece confirmar um estudo recente¹⁹ (ainda não publicado) sobre a participação política dos jovens. Embora o interesse nos temas políticos e na participação cívica não tenha diminuído entre os jovens (ao contrário do que muitos presumem), ele expressa-se de forma muito diferente, fora dos partidos e organizações políticas tradicionais²⁰. Isto deve-se, muito provavelmente, à perda de confiança nessas instituições políticas que, como acima mencionado, vários estudos identificam. Com efeito, autores como Pippa Norris ou Russell J. Dalton, procurando mitigar a carga negativa associada ao aumento da abstenção entre as gerações mais jovens, alertam para

¹⁶ Dados disponíveis em: <https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+absten%C3%A7%C3%A3o+nas+elei%C3%A7%C3%B5es+para+a+Assembleia+da+Rep%C3%BAblica+total++residentes+em+Portugal+e+residentes+no+estrangeiro-2208>

¹⁷ *Idem*, pp. 26-35.

¹⁸ Megan Ming Francis e Leah Wright-Rigueur, “Black lives matter in historical perspective”, *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 17, 2021, pp. 441-458.

¹⁹ Trata-se de um estudo, ainda não publicado, promovido pelo Fórum Futuro da Fundação Calouste Gulbenkian e que é coordenado por Pedro Magalhães, envolvendo várias instituições científicas portuguesas.

²⁰ André Blais e Daniel Rubenso, “The Source of Turnout Decline: New Values or New Contexts?”, *Comparative Political Studies*, 46 (1), 2013, pp. 95–117.

o facto de o repertório de envolvimento político ser hoje bem mais amplo do que o mero voto²¹. A implicação é óbvia: o escrutínio político não se esgota no voto. A confirmá-lo, em vários países, são precisamente os mais jovens que apresentam maior tendência para assinar petições públicas, participar ativamente em manifestações ou discutir política através de plataformas online²².

Temos, assim, uma avaliação internacional da nossa democracia mais negativa do que no passado, que parece ser confirmada pela crescente desconfiança dos próprios portugueses nessa democracia e nos seus principais atores. A consequência, no entanto, não é um mero desinteresse pela política. Nalguns aspetos, aquilo a que assistimos é ao aparecimento de novas forças políticas (nalguns casos - como é próprio do populismo - fazendo dessa desconfiança um pilar fundamental da sua plataforma política) ou de formas inorgânicas de participação política²³.

É importante notar que esta avaliação negativa não quer dizer que Portugal não seja um país democrático, nem sequer que as liberdades e direitos democráticos fundamentais (eleições livres, liberdade de expressão) estão em causa²⁴. Trata-se antes de uma perda de qualidade, e consequente legitimidade, da nossa democracia. Por um lado, parece existir uma crescente perceção de que o sistema político já não é plenamente representativo, conduzindo os cidadãos a formas de participação política fora desse sistema²⁵. Neil Walker explica bem o risco colocado por estes “pontos cegos” da democracia²⁶. Por outro lado, são sobretudo as dimensões de escrutínio do poder e de garantia da sua isenção que parecem estar em causa em várias das avaliações internacionais e internas. A democracia portuguesa ainda não incorporou plenamente (e, nalguns casos, parece mesmo ter diminuído) certas dimensões da democracia liberal.

²¹ Respetivamente, Pippa Norris, *Democratic phoenix: reinventing political activism*, Cambridge University Press, 2002, p. 73 e p. 83, e Russell J. Dalton, *Citizen Politics – Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, 7.ª ed., 2019, pp. 60 e segs.

²² João Cancela e Marta Vicente, *Abstenção e Participação Eleitoral em Portugal*, cit., p. 33.

²³ Para uma apreciação global, cf. Gerald L. Neuman (ed.) *Human Rights in a Time of Populism Challenges and Responses*, Cambridge University Press, 2020, e Pippa Norris, “Is Western democracy backsliding? Diagnosing the risks”, *Journal of Democracy*, 28 (2), 2017.

²⁴ Para uma revisão da realidade político-constitucional português, no ano de 2020, vide Ana Teresa Ribeiro e Catarina Santos Botelho, “Portugal”, in Richard Albert, David Landau, Pietro Faraguna & Simon Drugda (eds.), *2020 Global Review of Constitutional Law*, I.CONnect and the Clough Center for the Study of Constitutional Democracy at Boston College, 2021, pp. 242-246

²⁵ Neil Walker, “The Crisis of Democratic Leadership in Times of Pandemic”, in Paul Kahn e Miguel Poiares Maduro (ed.) *Democracy in Times of Pandemic – Different Futures Imagined*, Cambridge University Press, 2020, pp. 23-37.

²⁶ “Illiberalism and National Sovereignty”, in András Sajo, Renáta Uitz e Stephen Holmes (eds.) *Routledge Handbook of Illiberalism*, 2021, no prelo.

Isto transmite, nomeadamente, a ideia de um poder não isento nem imparcial. Que fique bem claro: somos um país democrático. Não obstante, a dimensão liberal da nossa democracia, associada ao Estado de Direito e à separação e escrutínio dos poderes, é frágil e insipiente. É sobre isso que nos iremos concentrar.

2. Estado de direito e separação de poderes

2.1. A democracia: convergência da liberdade e da igualdade

A democracia permite substituir a contraposição entre liberdade e igualdade pela sua convergência²⁷. Vários têm sido os autores que procuraram desconstruir a linha filosófica que concebia a liberdade e a igualdade como conceitos irreconciliáveis²⁸. Na sequência das críticas, quer da direita libertária, quer da esquerda, à tese plasmada no livro “Uma Teoria da Justiça” de John Rawls²⁹, Ronald Dworkin sustentou que a liberdade e a igualdade estão umbilicalmente connexionadas e necessitam de ser interpeladas conjuntamente³⁰. Liberdade e igualdade não estão numa relação antagónica ou instrumental. É um equívoco pensar que o ganho de uma é sempre uma perda de outra. Se a liberdade com meios desiguais é uma liberdade limitada, a igualdade ou é igual liberdade ou é uma limitação dessa igualdade.

Por um lado, sem liberdade, a igualdade não existe, pois onde o poder é absoluto o caminho conduz sempre aos privilégios de alguns. Por outro lado, mesmo os grandes defensores do direito de propriedade o faziam não apenas como liberdade negativa, mas pelo que a propriedade oferecia para poder desfrutar da liberdade.

A liberdade não é o contrário do bem comum. Há, evidentemente, concepções mais ou menos individualistas ou altruístas da liberdade. Todavia, nada disso deve ser confundido com qualquer contraposição entre liberdade e bem comum. Não sofre naturalmente contestação que a nossa liberdade se exerce sempre em relação com os outros. E isto é assim, não apenas porque a nossa liberdade se tem de ajustar ao respeito

²⁷ Horst Dreier, “Subjektiv-rechtliche und objektiv-rechtliche Grundrechtsgehalte”, *Jura*, 1994, pp. 505-513, pp. 508-510, e Josef Isensee, “Verfassung ohne soziale Grundrechte? Ein Wesenszug des Grundgesetzes”, *Der Staat*, 19, 1980, pp. 367-384, pp. 381-382.

²⁸ Ver por todos, Arthur Ripstein, “Liberty and Equality”, in Arthur Ripstein (ed.) *Ronald Dworkin*, Cambridge University Press, 2007, pp. 82-108.

²⁹ *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971.

³⁰ Ronald Dworkin, *Sovereign Virtue – The Theory and Practice of Equality*, Harvard University Press, 2000, p. 6. Ver também do mesmo autor, “What is Equality? Part 3: The Place of Liberty”, *Iowa Law Review*, 73, 1987, pp. 1-54.

da liberdade dos outros. É assim também porque uma das principais formas de exercer a nossa liberdade é cooperando com os outros em projetos comuns.

Seja numa ou noutra vertente, a liberdade resulta indissociavelmente ligada à procura do bem comum. A democracia é, por sua vez, o meio através do qual a liberdade realiza o bem comum. É em democracia e em liberdade que reconciliamos ou arbitramos as nossas diferentes preferências na procura do bem comum. Isto exige, por um lado, o reconhecimento de que esse bem comum existe e, por outro, a consciência de que há diferentes posições legítimas sobre qual é esse bem comum. A nossa vida política não pode ser um combate pela imposição das preferências de uns sobre as dos outros, mas sim uma tentativa de reconciliar essas diferentes preferências na busca do bem comum. É este o espaço em que liberdade e bem comum convergem e é isto que existe uma conceção da democracia que não se esgote no processo eleitoral.

Infelizmente, os tempos recentes têm diminuído o espaço democrático para a convergência entre liberdade e igualdade ou liberdade e bem comum. Há três desafios à liberdade que consubstanciam desafios à própria democracia e a capacidade desta nos oferecer igual liberdade na procura do bem comum. Os três estão bem presentes entre nós: uma concentração de poder no e dentro do Estado; a redução do pluralismo político; e a radicalização e polarização políticas que alteram a conceção da política como dirigida ao bem comum.

2.2. Separação de Poderes e controlos mútuos em tempos de pandemia

Desde 18 de março de 2020, o estado de emergência foi declarado/renovado quinze vezes: a 18 de março de 2020 (renovado a 2 e a 17 de abril), a 6 de novembro de 2020 (renovado em 20 de novembro, 4 e 17 de dezembro de 2020, assim como em 6, 13 e 27 de janeiro, em 11 e 25 de fevereiro, em 11 e 25 de março, e, pela última vez, em 14 de abril de 2021³¹. Se a declaração do estado de emergência começou por ser “preventiva”, rapidamente avançou para uma emergência “reativa”, em resposta ao

³¹ Para uma análise, entre outros, cf. Catarina Santos Botelho, “COVID-19 and stress on fundamental rights in Portugal: An intermezzo between the state of exception and constitutional normality”, *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 3 (Especial sobre el dret en temps d’emergència sanitària), 2020, pp. 183-194, e Rui Lanceiro, Teresa Violante, e Mariana Melo Egídio, “Portugal: Legal Response to Covid-19”, in Jeff King and Octávio LM Ferraz et al (eds.), *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*, Oxford University Press, 2021.

aumento exponencial do número de infetados, para depois se afunilar numa emergência de cariz mais “cirúrgica”, em que a gravidade das medidas a adotar estava dependente do número de infetados por concelho, e, por fim, culminar numa emergência “reforçada”, com o novo confinamento geral, em janeiro de 2021³².

À cabeça, surge a questão de saber se as sucessivas declarações de emergência exacerbaram algumas tensões do nosso sistema democrático. Por outras palavras, será que o estado de emergência desequilibrou a normal relação de equilíbrio de poderes e controlos mútuos (*checks and balances*) entre os órgãos políticos? Terão as democracias liberais capacidade para sobreviver a sucessivos estados de emergência?³³

Para respondermos a estas questões, necessitamos de compreender o que é e para que serve a figura constitucional do estado de emergência. Em Portugal, da mesma forma que é a própria constituição que consagra o regime da sua revisão, também estabelece as regras e procedimentos da exceção constitucional (neste caso, o estado de emergência). À domesticação da revisão constitucional junta-se, assim, a domesticação da exceção³⁴.

A declaração do estado de emergência pode configurar-se até como uma genuína *obrigação constitucional*, no intuito de defender, ou até de salvar, a ordem constitucional³⁵. De facto, o direito não pode tornar-se um instrumento contra si próprio, nem a aplicação literal de todas as normas constitucionais pode metamorfosear a Constituição num “pacto suicida”³⁶.

Uma vez que o estado de emergência rompe com a normalidade constitucional, a sua declaração necessita de ser validada pelos três órgãos políticos de soberania. Simplificadamente: o Presidente da República declara, a Assembleia da República aprova, e o Governo referenda a emergência constitucional.

³² Catarina Santos Botelho, “Emergência preventiva, reativa, cirúrgica... reforçada”, *Observatório Almedina*, 25 de janeiro de 2021, disponível aqui: <https://observatorio.almedina.net/index.php/2021/01/25/emergencia-preventiva-reativa-cirurgica-reforcada/>

³³ Miguel Poiares Maduro e Catarina Santos Botelho, “Democracia”, *cit.*, p. 86.

³⁴ Gonçalo Almeida Ribeiro, “O estado de exceção constitucional”, *Observador*, 17 de março de 2020, disponível em: <https://observador.pt/especiais/o-estado-de-excecao-constitucional/>

³⁵ Catarina Santos Botelho, “Direito fundamental à objeção de consciência na “sociedade de risco” – Abrir a caixa de Pandora?”, *Garantia de Direitos e Regulação: Perspectivas de Direito Administrativo* (ed. Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro, Rute Saraiva e Fernanda Maças), AAFDL, Lisboa, 2020, pp. 47-95, p. 75.

³⁶ Caso do Supremo Tribunal norte-americano *Kennedy v. Mendoza-Martinez*, 372 U.S. 144, 1963, no qual ficou célebre a seguinte expressão: “[W]hile the Constitution protects against invasions of individual rights, it is not a suicide pact” (160).

Nestes termos, a arquitetura constitucional portuguesa exige os controlos mútuos que são proporcionados pelo acordo entre os três órgãos de soberania democraticamente legitimados (a Assembleia da República e o Presidente da República, que possuem legitimidade democrática direta, e o Governo, que possui legitimidade democrática indireta resultante das eleições legislativas e do apoio parlamentar)³⁷.

A declaração reveste a forma de decreto do Presidente da República e deverá conter os seguintes elementos: delimitação territorial do regime de emergência, que poderá ser nacional ou respeitar apenas a uma parcela do território; pressupostos legitimadores e fundamentação da declaração; especificação dos direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso; e a duração³⁸.

O Presidente da República assume um considerável protagonismo no procedimento que antecede a declaração de emergência. Tal relevância é particularmente visível em três aspetos. Em primeiro lugar, o Presidente pode tomar a iniciativa de solicitar autorização à Assembleia da República para decretar o estado de exceção, mesmo sem a concordância do Governo. Depois mesmo que a Assembleia da República autorize, o Presidente da República terá sempre a possibilidade de se arrepender da iniciativa tomada e dar um passo atrás. Por fim, tendo sido declarado o estado de exceção, o Presidente da República poderá revogar a declaração antes do final do prazo³⁹.

O primeiro decreto presidencial de emergência, a 18 de março de 2020⁴⁰, foi porventura o único decretamento do estado de emergência que se não configurava como uma obrigação constitucional. Em termos políticos, porém, tratou-se de uma declaração preventiva e, na opinião de vários constitucionalistas, politicamente adequada ao momento de enorme instabilidade e de pânico generalizado que se vivia⁴¹.

Poder-se-ia argumentar que, tendo Portugal vivido quatro décadas de democracia sem estado de emergência, decretá-la naquele contexto – em que existiam

³⁷ Artigo 110.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

³⁸ Nos termos do artigo 19.º, n.ºs 4, 5, e 8 da Constituição da República Portuguesa, e do artigo 14.º da Lei do Estado de Exceção (LEE), Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, na versão aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio.

³⁹ Catarina Santos Botelho, “Estados de exceção constitucional: estado de sítio e estado de emergência”, *cit.*, p. 71.

⁴⁰ Diário da República n.º 55/2020, 3º Suplemento, Série I de 2020-03-18.

⁴¹ Catarina Santos Botelho, “Declaração de emergência ou da emergência da declaração?”, *Público*, 18/03/2020, disponível em: <https://www.publico.pt/2020/03/18/politica/noticia/declaracao-emergencia-emergencia-declaracao-1908266>

poucas infeções e nenhum falecimento a lamentar – era uma atitude precipitada. Todavia, acabou por prevalecer a posição que reconhecia que, desde a transição para a democracia, não se vivenciara uma pandemia com elevado potencial letal e à qual os sistemas nacionais de saúde não conseguiam dar uma resposta cabal. As imagens que chegavam, sobretudo de Itália, e o testemunhar do início do colapso do sistema nacional de saúde em Espanha, falavam por si.

Inicialmente, o Governo manifestou alguma resistência à figura do estado de emergência constitucional, procurando fazer uso dos instrumentos legalmente previstos no âmbito da emergência administrativa. De facto, cumpre recordar que, nas semanas que antecederam a declaração do estado de emergência, já vigorava o estado administrativo de alerta, regulado na Lei de Bases da Proteção Civil⁴². Em acréscimo, tinham sido igualmente adotadas medidas de distanciamento social, o encerramento das escolas, a obrigatoriedade do teletrabalho, entre outras⁴³.

Na opinião de virologistas e especialistas em epidemiologia, a quarentena obrigatória e plenamente respeitada por todos os cidadãos afigurava-se, à data, como o único mecanismo à disposição para mitigar a propagação da doença, até que fosse conseguida a ansiada imunidade de grupo. Não obstante, vários juristas e constitucionalistas alertaram que a imposição de quarentenas obrigatórias era inconstitucional, porquanto a Constituição portuguesa apenas permite o internamento compulsivo em situações de anomalia psíquica⁴⁴.

Na ausência duma lei sanitária – ou de vontade política de a aprovar – a legislação administrativa de emergência existente (Lei de Bases da Proteção Civil, Lei de Bases da Saúde, Lei do Sistema de Vigilância em Saúde Pública, etc.) era manifestamente insuficiente para dar respaldo às medidas necessárias para conter a propagação da Covid-19. Uma das questões que permanece em aberto é a necessidade ou não de adotar nova legislação que permita lidar com estas situações fora de um contexto de estado de emergência⁴⁵. Da mesma forma, tem sido debatida a necessidade

⁴² Artigos 13.º a 15.º da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho.

⁴³ Em especial, o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março.

⁴⁴ Alínea h) do n.º 3 do artigo 27.º da Constituição. A este propósito, cf. Jorge Reis Novais, “Direitos Fundamentais e inconstitucionalidade em situação de crise – a propósito da pandemia COVID-19”, *Revista e-Pública*, 7 (1), 2020, pp. 78-117.

⁴⁵ Paulo Rangel, “A propósito do estado de emergência”, *Público*, 17 de março de 2020, disponível aqui: <https://www.publico.pt/2020/03/17/politica/opiniao/proposito-estado-emergencia-1908039>

de rever o próprio regime do estado de emergência que não foi inicialmente previsto para fazer face a situações pandémicas⁴⁶.

Apesar da relutância inicial do Primeiro-Ministro em avançar imediatamente para uma situação de emergência constitucional, parecia existir um consenso alargado entre os partidos com representação parlamentar no sentido de a declaração do estado de emergência ser (ou vir a ser) inevitável para minimizar a programação do vírus e evitar o colapso do nosso sistema nacional de saúde. Por outro lado, na prática, existiu igualmente alguma pressão popular, em especial através das quarentenas voluntárias e das solicitações de encerramento das escolas e da opção de teletrabalho. Foi, portanto, uma solução pragmática.

A execução do estado de emergência não é um cheque em branco ao Governo⁴⁷. A Assembleia da República leva a cabo uma relevante fiscalização política da execução do estado de emergência⁴⁸. Após o envio pelo Governo de relatório pormenorizado e documentado das providências e medidas adotadas aquando do regime de exceção, a Assembleia da República exerce o seu controlo político⁴⁹. No limite, este controlo poderá fazer-se, quer através da aprovação de uma moção de censura ao Governo pela Assembleia da República⁵⁰, quer através da demissão do Governo por iniciativa do Presidente da República⁵¹.

Os principais perigos que podem advir de um executivo musculado e de um Parlamento diminuído (ou sem uma oposição convincente) estão já bem documentados em estudos académicos e alguns dos capítulos anteriores fornecem exemplos concretos de outros países. Desde logo, existe o perigo do apagamento (ou, no limite, da tentativa de silenciamento) da oposição. Os estados de emergência seriam, assim, contextos ideais para o surgimento de autocracias, na medida em que “corroem as intuições democráticas ao mesmo tempo mantendo a ilusão de legitimação constitucional”⁵². Num estudo empírico do período entre 1974 e 2016, o Anna Lührmann e Bryan Rooney concluíram que a erosão democrática era 75% mais provável de suceder na vigência de

⁴⁶ Luís Heleno Terrinha, “Estado de Exceção Biopolítico e Suspensão de Direitos Fundamentais”. 04/05/2020, disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3592726

⁴⁷ Catarina Santos Botelho, “Declaração de emergência ou da emergência da declaração?”, *cit.*

⁴⁸ Alínea b) do artigo 162.º da Constituição.

⁴⁹ Artigo 24.º da LEE.

⁵⁰ Artigos 163.º, al. e), 194º e 195.º, n.º 1, al. f).

⁵¹ Artigos 133.º, g), e 195.º, n.º 2.

⁵² Anna Lührmann e Bryan Rooney, “Autocratization by Decree: States of Emergency and Democratic Decline”, *Comparative Politics*, 2021, no prelo.

estados de exceção⁵³. Algo surpreendentemente, porém, regista-se um aumento da popularidade das instituições políticas, incluindo governos e parlamentos. Este paradoxo explica-se, como vimos, pelo fenómeno do *rally-round-the-flag*.

Por outro lado, existe o risco de o Governo ser tentado a prolongar os seus poderes de emergência após a situação de exceção ter terminado. Por outras palavras, o estado constitucional de emergência transformar-se-ia num estado de emergência “soft”, por via administrativa⁵⁴. A recente situação húngara evidencia, pois, como a cessação do estado de emergência pode ser fictícia e perpetuar-se por via administrativa, numa espécie de *quasi-emergência*, sem o devido enquadramento constitucional⁵⁵.

No caso português, não existiu tal tentativa, mas a pandemia não deixou de consubstanciar um reforço do poder executivo e uma diminuição do seu escrutínio, quer por via política quer por via de instituições independentes. Isto ficou claro no âmbito da gestão da pandemia.

2.3. Pandemia e Responsabilidade Política

A pandemia agravou, entre nós, a fraqueza dos instrumentos e a prática de responsabilização política. Primeiro, porque, num contexto em que os cidadãos se mobilizam para combater conjuntamente essa “ameaça externa” que é a pandemia, as críticas ao executivo podem ter um custo político elevado para quem as faça, em particular os partidos da oposição⁵⁶. Tal foi ainda agravado pela diminuição das oportunidades parlamentares de confronto entre governo e oposição decorrentes de alterações ao funcionamento do Parlamento acima descritas.

Em segundo lugar, porque o argumento da estabilidade⁵⁷, já de si muito poderoso na cultura política portuguesa, ganhou uma importância ainda maior num contexto

⁵³ *Idem, ibidem*.

⁵⁴ Vital Moreira *apud* Catarina Santos Botelho, Catarina Santos Botelho, “From constitutional emergency to administrative calamity: Covid-19 regulation in Portugal”, *Revista Derecho del Estado*, 29/05/2020, disponível em: <https://revistaderechoestado.uexternado.edu.co/2020/05/29/from-constitutional-emergency-to-administrative-calamity-covid-19-regulation-in-portugal/>

⁵⁵ Gábor Halmai, Gábor Mészáros e Kim Lane Scheppele, “From Emergency to Disaster – How Hungary’s Second Pandemic Emergency will Further Destroy the Rule of Law”, *Verfassungsblog*, 30/05/2020, disponível em: <https://verfassungsblog.de/from-emergency-to-disaster/?fbclid=IwAR0-jDITpU0xED9R0mhROWsvrHT3bHE3Bz7DihRVFPLGl7zajsRGT-fHI>

⁵⁶ Christian Bjørnskov e Stefan Voigt, “The architecture of emergency constitutions”, *I•CON*, 16, 2018, pp. 101–127, p. 102.

⁵⁷ Daniel Lederman, Norman V. Loayza e Rodrigo R. Soares, “Accountability and corruption: Political institutions matter”, *Economics & Politics*, 17 (1), 2005, pp. 1-35, p. 5. Sobre a importância da

pandémico, tornando mais difícil a aplicação de sanções políticas (máxime a demissão) a responsáveis do executivo.

Em terceiro lugar, porque a ciência apareceu mais ao serviço do executivo (justificando as medidas adotadas) do que como autónoma deste e, sendo a ciência – neste caso – crucial ao escrutínio político, tal instrumentalização. Neste aspeto, a pandemia parece ter revelado a necessidade de introduzir no contexto das nossas políticas públicas unidades ou instituições científicas que, com independência, escrutinem e avaliem a dimensão e suporte científico de certas políticas públicas. Ao contrário de outros países, em Portugal a mobilização e intervenção do conhecimento científico nas políticas públicas de combate à pandemia não se fez de forma metódica, independente e institucionalmente organizada⁵⁸. Ela teve lugar através de conferências organizadas pelo executivo, nos timings e condições por este definidas.

É interessante notar que vários capítulos deste livro enfatizam a necessidade de realização de inquéritos independentes para aprendermos com o que correu mal e o que correu bem, mas também para dispormos de factos que permitam uma responsabilização política (para o melhor e para o pior) informada, num contexto onde a interação entre política, ciência e informação é particularmente complexa, dificultando (e, logo, podendo distorcer) o apuramento da responsabilidade política. Alguns países, como a Suécia e o Reino Unido, já avançaram com tais inquéritos, mas em Portugal a questão não foi sequer suscitada.

A diminuição da responsabilidade política tem consequências. Uma delas corresponde ao fenómeno identificado por Olivier Beaud, em França, e que também se observa em Portugal: a diminuição da responsabilidade política explica, em boa parte (é o que ele chama a componente institucional, a outra é cultural), o aumento dos processos de responsabilização penal da ação política⁵⁹. Nas palavras de Beaud: “(a) responsabilidade política não funciona em França há décadas. Consequentemente, os cidadãos recorrem aos tribunais criminais para responsabilizar quem está no poder”.

estabilidade política para o desenvolvimento económico, cf. Yong-Shik Lee, “Political Governance, Law, and Economic Development”, *Law and Development Review*, 12 (3), 2019, pp. 723-759.

⁵⁸ Para um estudo aprofundado, Justin Parkhurst, *The Politics of Evidence – From evidence-based policy to the good governance of evidence*, Routledge, 2017.

⁵⁹ “From Political Accountability to Criminal Liability: The Strange Case of French Penal Populism”, in Paul Kahn e Miguel Poiares Maduro (ed.) *Democracy in Times of Pandemic – Different Futures Imagined*, cit., pp. 54-65.

Aquilo que muitos identificam, em Portugal, como “a judicialização da política”⁶⁰ pode, na verdade, ser fruto deste mesmo fenómeno: perante a inexistência ou ineficácia da responsabilização política, o sistema judicial é “pressionado” para intervir. Confrontados com a ineficácia da responsabilização no âmbito do sistema político, os cidadãos transferem a sua denúncia e insatisfação para instituições alternativas, em particular o sistema de justiça⁶¹. Para novos problemas, novas respostas: os magistrados são “chamados” a entrar na esfera da política, como compensação pela incapacidade do sistema político em encontrar e oferecer aos cidadãos responsabilidade e consequências políticas. Ou seja, dizendo com mais clareza, deixa de existir uma diferença entre o que é politicamente ou legalmente censurável. Como bem se aceitará, isto é mau, quer para a justiça, quer para a política.

A segunda consequência da diminuição da responsabilização política é o reforço da convicção por parte dos cidadãos de que a política deixou de os representar e de que isso comprova que é controlada por uma elite contra os interesses do povo. É aqui que reside o apelo do populismo. Nesta contraposição entre elite – em particular aquela que é apresentada como dominando o sistema político – e os interesses do povo. A diminuição da confiança pública nos instrumentos de responsabilidade política alimenta, assim, o populismo⁶².

⁶⁰ Vide, por exemplo, Boaventura Sousa Santos, “A judicialização da política”, *Público*, 27 de maio de 2003, disponível aqui: <https://www.publico.pt/2003/05/27/jornal/a-judicializacao-da-politica-201706>, ou Pedro Coutinho Magalhães, “Corporativismo, judicialização de política e “crise da justiça” em Portugal”, *Revista do Ministério Público*, 1999, pp. 11 e segs. Para uma reflexão mais ampla sobre este tema, cf. Ran Hirschl, “The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts”, *Annual Review of Political Science*, 11, 2008, pp. 93-118.

⁶¹ A título exemplificativo, quanto à falta de aplicabilidade dos direitos sociais, Rosalind Dixon, “Creating dialogue about socio-economic rights: strong v. weak-form judicial review revisited”, *International Constitutional Law Review*, 5, 2007, pp.391-418, alerta que o funcionamento da regra maioritária acarreta “pontos cegos” (*blind-spots*), pelo que a autocontenção judicial não é sempre o caminho mais justo⁶¹. Ora, estes “pontos cegos” – que podem existir tanto no momento da elaboração da legislação como no momento da sua aplicação – são identificáveis relativamente à “avaliação do impacto das escolhas efetuadas”, quanto a “falhas na regulamentação concretizadora de direitos”, ou mesmo na “acomodação” das políticas públicas. Neste sentido, Marina Costa Ferreira, “Direito à proteção da saúde pela via judicial: em busca de efetividade e equidade”, *Revista de Estudos Jurídicos*, 15 (22), 2011, pp. 237-264, p. 239, e Monica Cappelletti, “Healthcare Right and Principle of “Minimum Standards”: The Interpretation of the Judiciary in a Comparative Perspective, in *General Principles of Law – The Role of the Judiciary*, *Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice*, Springer, 2015, pp. 243-261.

⁶² Amal Sethi, “Populism, Liberal Democracy, and Constitutionalism: An Unholy Trinity”, in *The Populist Transformation of Constitutional Law*, 2022, no prelo.

Na verdade, a pandemia poderia ter sido uma oportunidade para combater e travar o crescimento do populismo⁶³. Primeiro, porque o impulso inicial de união, perante a ameaça do vírus, poderia contrariar a crescente polarização e radicalização políticas. Segundo, porque era uma oportunidade de reconstruir a confiança na capacidade de gestão pública. Terceiro, porque o apelo à ciência contrariava a discurso anti tecnocrático que faz parte do combate às elites alimentado pelos populistas.

Há um aspeto em que a evolução portuguesa da pandemia parece fornecer uma boa base anti-populista. A adesão dos portugueses ao processo vacinal (muito superior há de muitos outros Estados democráticos) demonstra um elevado grau de confiança na ciência e nos técnicos. Isto é um indicador importante de que a nossa democracia não deve recear a introdução de componentes mais tecnocráticas e independentes (como Daniel Innenarity defende no seu capítulo). Há, no entanto, outro aspeto em que a pandemia parece ter contribuído para um reforço das posições populistas: o aumento da insatisfação com a classe política e as próprias instituições políticas ao longo da crise. Talvez a explicação para isto se encontre em algo para que Neil Walker alerta no seu capítulo:

“Para qualquer Governo democrático, eleito ou não com um mandato populista, é uma oportunidade rara de construir capital político sobre uma base ampla, e de lembrar o que a autoridade democrática pode conseguir. Por outro lado, manter o nível necessário de mobilização popular exige que o Governo revele altos níveis de competência estratégica e conquiste e mantenha a confiança no seu compromisso de assegurar um esforço genuinamente coletivo em todos os setores da população. Caso contrário, se os indivíduos sentirem que a competência governamental está a minar os seus esforços ou a comprometer a sua segurança, ou ainda que as elites continuam a receber tratamento privilegiado e a dar livre curso ao contributo daqueles que não fazem parte delas, então o seu compromisso em manter os níveis relevantes de disciplina social diminuirá e voltará o seu ceticismo em relação à capacidade e às qualidades de coesão do Governo.”

Enquanto o sucesso do processo de vacinação, liderado de forma tecnocrática, pode ter reforçado a confiança dos portugueses na ciência e na gestão técnica, os

⁶³ Michael Bayerlein, Vanessa A. Boese, Scott Gates, Katrin Kamin, e Syed Mansoob Murshed, “Populism and COVID-19: How Populist Governments (Mis)Handle the Pandemic”, *V-DEM Institute, Working Paper*, 2021, University of Gothenburg, Department of Political Science.

resultados da gestão política da pandemia –inconstante, incoerente e insuficientemente transparente - estiveram longe de ser tão positivos e podem ter reforçado a falta de confiança nas instituições políticas.⁶⁴

2.4 Confiança no Estado e Partidocracia⁶⁵

O ponto anterior tem, provavelmente, forte relação com uma debilidade estrutural da nossa democracia: o reduzido capital de confiança na relação entre cidadãos e Estado⁶⁶. No que respeita à cultura cívica, Portugal está entre as populações europeias que menos confiança tem nos seus concidadãos (a designada, “confiança interpessoal”)⁶⁷. Quanto às razões para tal entramos, seguramente, no campo das hipóteses. Uma que entendemos dever merecer particular atenção diz respeito à perceção (e realidade) da excessiva partidarização da administração pública⁶⁸. Esta partidarização, ou a simples perceção de que assim é (ainda que não fosse) pelos cidadãos, gera não apenas desconfiança quanto à qualidade (e mérito) das suas decisões, mas também quanto à isenção e neutralidade do Estado⁶⁹. Podemos legitimamente

⁶⁴ Segundo o Eurobarómetro, disponível aqui: [Standard Eurobarometer 94 - Winter 2020-2021 - abril 2021 - - Eurobarometer survey \(europa.eu\)](https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2532), em Portugal, entre o *verão de 2020 e o início de 2021*, a satisfação com a democracia desceu 16 pontos percentuais. Esta é uma descida muito superior àquela que aconteceu no resto da União Europeia (de apenas 3%, em média). Concomitantemente, este estudo revela uma queda acentuada da confiança nas instituições políticas, mormente no Governo, que passou de 52% para 38% (também, neste caso, muito superior à queda no resto da União Europeia onde a descida foi, em média, de 4%). Já no ciclo entre *junho de 2021 a julho de 2021*, disponível aqui: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2532>, verificou-se em Portugal um decréscimo na imagem positiva da União Europeia (desceu 14 pontos percentuais, situando-se agora nos 62%). Não obstante, o otimismo português quanto ao futuro da União Europeia cresceu 15 pontos percentuais (fixando-se nos 76%). Comparado com outros países da União Europeia, Portugal tem uma imagem claramente negativa (11%) da situação económica nacional. Por fim, quanto à gestão da pandemia pelo Governo nacional, Portugal aumentou 19 pontos percentuais (sendo o indicador de 68%).

⁶⁵ MPM, MEL

⁶⁶ Alice Ramos e Pedro C. Magalhães, *Os valores dos portugueses – Resultados do European Values Study*, Gulbenkian Studies, 2021.

⁶⁷ *Idem*, p. 9.

⁶⁸ Patrícia Silva e Carlos Jalali, “Serviço ao poder ou o poder ao serviço? Patrocinato e governos partidários em Portugal”, *Análise Social*, 220, 2016, pp. 631-656.

⁶⁹ Em geral, Susana Coroado, *O Grande Lóbi – Como se influenciam as decisões em Portugal*, Objetiva, 2017.

discordar de qual deve ser a intervenção e peso do Estado na economia. Mas não devíamos discordar sobre a necessidade de o Estado ser neutral e isento perante todos. Esta é uma função basilar do Estado de Direito Democrático: garantir que as regras são iguais para todos.

A confusão entre Estado e partidos tem três consequências. Primeiro, limita a liberdade de escrutínio e o pluralismo na nossa sociedade. Segundo, se o critério partidário se torna dominante nas escolhas para a administração pública e no funcionamento desta, então o mérito sai prejudicado e, com isso, a qualidade das decisões da Administração Pública. Terceiro, essa partidarização implica a perda da neutralidade e isenção do Estado. O combate necessário é aquele de garantir quer maior qualidade no Estado quer de oferecer um acesso igual ao Estado, garantindo a neutralidade e isenção deste perante todos os cidadãos. Para isso importa despartidarizar o Estado e reforçar as instituições e mecanismos que controlam e escrutinam o poder.

Para isso são necessários processos de seleção e promoção dentro da máquina do Estado que garantam a sua não contaminação por preferências partidárias⁷⁰. É também fundamental proteger a independência dos reguladores⁷¹, bem como promover a transparência e combater os conflitos de interesse. Apesar de alguns desenvolvimentos recentes⁷², a democracia portuguesa encontra-se ainda muito longe do que existe noutros Estados (sendo que mesmo isso pode não ser suficiente para manter os níveis de confiança na democracia)⁷³.

A perceção de que o Estado é isento e imparcial é crucial para proteger o pluralismo. Se o Estado é entendido pelos cidadãos como controlado por um partido então os cidadãos ficam condicionados na sua liberdade no que dependam do Estado.

⁷⁰ Jorge Pereira da Silva, “Quem nunca nomeou uma prima?”, *Crónicas Constitucionais – Reter o tempo em palavras*, Universidade Católica Editora, 2021, pp. 132-134.

⁷¹ Susana Coroado, “Entidades reguladoras: entre o ser e o parecer independente”, *Público – Série Ciências Sociais (XVI)*, 19 de julho de 2020, disponível aqui: <https://www.publico.pt/2020/07/19/sociedade/noticia/entidades-reguladoras-parecer-independente-1924285>

⁷² No âmbito da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 (*Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021*, de 6 de abril), foi criado (mediante Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2021, de 3 de novembro de 2021), o projeto-piloto de implementação do princípio da “pegada legislativa” no âmbito do procedimento legislativo governamental, que permitirá detetar a intervenção ou interação de entidades externas num procedimento legislativo do Governo (em especial, os “lóbis” de interesses).

⁷³ Vide, a este propósito, o documento “Pegada Legislativa – Um Guia Para Leis Transparentes”, 2020, da Associação Cívica Transparência e Integridade. Disponível aqui: <https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2020/11/Pegada.pdf>

Ironicamente, um espaço político que limite a liberdade dos moderados é também um espaço político que reforça a polarização, pois apenas esta se manifesta.

Num contexto atribulado, é isto que explica o paradoxo de, por um lado, ser cada vez mais forte uma cultura de cancelamento e de policiamento do discurso que parece normalizar a censura, enquanto, por outro lado, muitos querem normalizar qualquer discurso, transformando ofensas e preconceitos em opiniões políticas⁷⁴.

Muitos têm notado como o pensamento cultural e social evoluiu num sentido mais radical e subjetivo, onde a verdade é apresentada como resultado do poder e não da razão⁷⁵. Como já questionava Hannah Arendt, “ninguém duvida que a verdade e a política nunca se deram muito bem e ninguém, pelo que sei, elencou alguma vez a verdade entre as virtudes políticas (...) Estará na essência da verdade ser impotente e na essência do poder ser falacioso?”⁷⁶. E é sabido como o espaço público virtual (das redes sociais) alimenta essa polarização⁷⁷.

Como se discutiu antes neste livro, a forma como os algoritmos das redes sociais só nos oferecem informação que confirma – ou repete⁷⁸ – as nossas ideias e preconceitos, ajuda a essa radicalização e diminui o espaço moderado e de compromisso. E é sabido que a principal consequência da desinformação é acentuar ainda mais essa radicalização⁷⁹. Nos Estados Unidos, existem diferentes estudos que demonstram que o votante republicano e democrata médio se define de forma cada vez

⁷⁴ Kenneth Lasson, “Holocaust Denial and the First Amendment: The Quest for Truth in a Free Society”, *George Mason Law Review*, 6 (1), 1997, pp. 35-86, disponível aqui: <https://ssrn.com/abstract=1161183>, Niall Coghlan, “Are Our Laws on Freedom of Speech Fit for Purpose in the Age of ‘Cancel Culture’?”, 2020, *Jonathan Brock QC Memorial Prize Essay 2020*, disponível aqui: <https://ssrn.com/abstract=3760389>, e Pippa Norris, “Closed Minds? Is a ‘Cancel Culture’ Stifling Academic Freedom and Intellectual Debate in Political Science?”, 2020, *HKS Working Paper No. RWP20-025*, disponível aqui: <https://ssrn.com/abstract=3671026>

⁷⁵ Jack M. Balkin, “The Proliferation of Legal Truth”, *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 26 (1), 2003, pp. 5-16.

⁷⁶ *Between Past and Future – Eight Exercises in Political Thought*, Penguin Books, 2006 (1.^a ed. 1961), p. 223 (tradução nossa).

⁷⁷ Douglas J. Ahler, “Self-Fulfilling Misperceptions of Public Polarization”, *Journal of Politics*, 76 (3), 2014, pp. 607-620.

⁷⁸ Eytan Bakshy, Solomon Messing e Lada A. Adamic, “Exposure to Ideologically Diverse News and Opinion on Facebook”, *Science*, 348 (6239), 2015, pp. 1130-1132, e Pablo Barberá, John T. Jost, Jonathan Nagler, Joshua A. Tucker e Richard Bonneau, “Tweeting from Left to Right: Is Online Political Communication More Than an Echo Chamber?”, *Psychological Science*, 26(10), 2015, pp. 1531-1542.

⁷⁹ Hunt Allcott e Matthew Gentzkow, “Social media and fake news in the 2016 election”, *Journal of Economic Perspectives*, 31(2), 2017, pp. 1-28, e Vian Bakir e Andrew McStay, “Fake News and the Economy of Emotions: Problems, Causes, Solutions”, *Digital Journalism*, 5 (10), 2017, pp. 1-22.

mais extremada, longe do outro partido, comprovando a polarização política⁸⁰. O mesmo parece estar a suceder entre nós.

Significa isto, em síntese, que a polarização dificulta uma das principais funções da democracia: a reconciliação de distintas preferências na procura do bem comum. A democracia transforma-se, nesse caso, num simples contar de cabeças, numa batalha entre duas trincheiras políticas, em que quem ganha reivindica poder absoluto sobre o outro. Temos um desafio português com a qualidade da nossa democracia, mas temos também um desafio global à própria democracia. Em sociedades de mundividências plurais, importa “evitar generalizações redutoras ou simplistas e recusar aproximações fundadas numa evolução linear *naïf*”⁸¹. Uma tal opção implica, inevitável mas assumidamente, concentrarmo-nos no essencial: os direitos humanos são anteriores à democracia e é a democracia que se alicerça e retira a sua validade na proteção dos direitos humanos⁸².

⁸⁰ Entre outros, cf. Alan I. Abramowitz e Steven Webster, “The rise of negative partisanship and the nationalization of U.S. elections in the 21st century”, *Electoral Studies*, (41), 2016, pp. 12-22, Richard L. Hasen, “Deep Fakes, Bots, and Siloed Justices: American Election Law in a ‘Post-Truth’ World”, *Saint Louis University Law Journal*, 64 (4), 2020, pp. 535-56, e Shanto Iyengar e Sean J. Westwood, “Fear and Loathing across Party Lines: New Evidence on Group Polarization”, *American Journal of Political Science*, 59 (3), 2015, pp. 690-707.

⁸¹ Rui Medeiros, *A Constituição Portuguesa num Contexto Global*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2015, p. 8.

⁸² Alexander Somek, *The Cosmopolitan Constitution*, Oxford University Press, 2014, p. 96.