

DEMOCRACIA, CULTURA DEMOCRÁTICA E EXERCÍCIO DO PODER POLÍTICO

é hoje uma banalidade de base do discurso político e jurídico a afirmação de que se pretende ou está instituído um Estado de direito democrático. Estado de direito, no sentido de que ele se funda no respeito da dignidade da pessoa humana, dos direitos, liberdades e garantias individuais; Estado democrático, enraizado nas ideias da soberania popular e do pluralismo de expressão e de organização política.

Mas também hodiernamente o Estado é Estado constitucional, entendido no sentido de que, assim como não existe Estado de direito sem democracia, nem estado democrático que não seja de direito, isto é, submetido às competentes regras jurídicas, a Constituição é não só o fundamento, mas também o limite do poder, este não podendo ser formado, nem exercido senão nos termos da Lei Fundamental. Dito de outra forma é hoje inquestionável que não existe democracia fora da Constituição e que nenhuma vontade pode prevalecer contra a Constituição.

Esta é uma verdade de hoje, fruto de uma longa evolução que atravessou a vida da sociedade dos homens, e que encontrou referência histórica decisiva - o que vale dizer referência decisiva do constitucionalismo - com a estatuição, no art.º 16.º da "Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão", de 1789, de que "...toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution...".

Também é verdade que, no século XX, a Constituição se liberta da sua origem jusracionalista e contratualista,

passando a admitir quaisquer conteúdos, tornando-se, assim, num estatuto do Estado, compatível, pois, com um ou outro regime. Ela perde a dimensão liberal-garantística sem a qual, na formulação racional-normativa setecentista, não faria sequer sentido falar de Constituição, ou, como faziam certos juristas alemães, haveria *Verfassung* (Constituição), mas não *Konstitutionelle Verfassung* (Constituição constitucional) .

Mas igualmente não deixa de ser verdadeira a asserção de que, ainda nos nossos tempos, uma tal dimensão ou referência continua válida, talvez já não para separar o que é Constituição e o que não é Constituição, mas para se afirmar ou não a existência de um Estado de direito, ou, ao menos, o que podemos considerar o seu núcleo essencial ou irreduzível.

É que, se, nuns casos, a Constituição se revela, além do mais, como fundamento do e no exercício do poder político, noutros casos ela é mero instrumento de que se servem os detentores do poder para a realização dos seus fins. E só no primeiro caso teríamos a consagração da ideia do Estado de direito.

E, neste ponto, a ainda muito curta história do constitucionalismo cabo-verdiano é deveras significativa. Deixando de lado a L.O.P.E., a Constituição de 1980 seria - e dissemo-lo num nosso pequeno estudo realizado em 92 - "...um cómodo e necessário instrumento de legitimação jurídica do partido único e da sua hegemonia sobre o Estado. Legitimação do partido que, afinal, ...é aquela que confere legitimidade - a sua assumida e exclusiva legitimidade - a todos os "órgãos do poder do Estado" surgidos da ordem constitucional. Legitimidade jurídico-constitucional posterior e submetida à

legitimidade histórica do movimento libertador...". Com a afirmação de que o partido único exercia o "seu papel dirigente na base da...Constituição...", pretendia-se, e volto, por razões de comodidade, a reproduzir o citado trabalho, "...abarcando numa legitimidade constitucional o que já se continha num seu prius lógico e axiológico : a legitimidade histórico-revolucionária do movimento nacional de libertação . A entrada do partido no edifício constitucional(formal) pela "porta principal", e não pela "porta lateral" - por comparação com o que estava estabelecido na L.O.P.E. - não representa, pois, realmente, sequer uma integração ou uma diluição daquela legitimidade primeira na que resulta da consagração, na Lei Fundamental, do papel dirigente do partido ...ao cabo e ao resto, trata-se de incorporar o partido (e o seu papel dirigente) na legalidade, buscando-se coerência na definição do Estado como Estado de legalidade, se não mesmo como Estado de direito...".

Se fizermos acrescentar o facto de aquela Constituição não prever quaisquer mecanismos de fiscalização do poder político, e de remeter para a lei ordinária quase toda a regulamentação da matéria referente aos direitos, liberdades e garantias individuais, vistos, de mais a mais, numa ideia de "funcionalização dos direitos", se não como **Reflexrechten** (direitos reflexos) do Estado e de sua soberania, para citar GERBER, veríamos confirmada a nossa ideia, atrás referida, de que a Constituição de 1980, não corporizando aquela dimensão de garantia típica do liberalismo, não realizava nem traduzia a ideia de Estado de direito . Sendo ela um instrumento e não um fundamento, critério e limite do poder, não poderia ser,

certamente, a Constituição de um Estado que, para citar **Castanheira Neves**, "... através e para além dos princípios da separação dos poderes e da vinculação à lei, se propõe e tem mesmo por fundamento uma intenção axiológico-jurídica material a que o poder se há-de submeter e em que este há-de reconhecer o seu último critério...".

Não há também dúvidas de que a nova Constituição cabo-verdiana é uma Constituição de um Estado de direito democrático, bastando, para uma tal caracterização, fazer ressaltar o seguinte:

- em seus princípios fundamentais, abriga a ideia de que Cabo Verde é um Estado assente no respeito pelos direitos e liberdades fundamentais, que garante o respeito pela dignidade da pessoa humana e reconhece a inviolabilidade e a inalienabilidade dos direitos do Homem como fundamento de toda a comunidade humana;

- consagra um extenso e aprofundado regime de direitos, liberdades e garantias individuais, sujeito à regra da aplicabilidade imediata e vinculação geral das normas a eles respeitantes;

- adopta como princípio básico da organização do poder político o da separação e da interdependência dos poderes, com o significado, não já de uma repartição mecanicista entre "titularidades autónomas de poder político", mas, sim, citando **Reis Novais**, no seu recente livro "Contributo para uma teoria do Estado de Direito", de "...plano técnico-organizatório de divisão racionalizada e integrada de funções visando evitar a concentração, o excesso ou o exercício arbitrário do poder...";

- reconhece o princípio da soberania popular e formas de sua expressão e realização, nomeadamente, através do referendo e do sufrágio e, decisiva e impressivamente, consagra, no seu artº3º, a regra de que o Estado se subordina à Constituição e que as leis e os demais actos do Estado, do poder local e dos entes públicos em geral só serão válidos se forem conformes com a Constituição.

Assim, é claro que, em Cabo Verde, a Constituição é fundamento, critério e limite do Estado e do poder político, ideia central traduzida na primazia da Constituição na ordenação e conformação do poder político, do processo político do poder. É esta a concretização num Estado constitucional, como é hoje o nosso, da ideia da precedência do direito.

Tudo o que quer dizer que o exercício do poder político - princípios gerais e comuns, formas de exercício (referendo e sufrágio) e papel dos partidos políticos - e a organização do poder político encontram a sua formulação essencial na Lei Fundamental, sendo a subordinação do Estado e dos seus actos à Constituição uma forma de controlo do poder político e de seu exercício.

Assim, se a Constituição, democraticamente legitimada, consagra o princípio ou a ideia democrática e o princípio ou a ideia do Estado de direito, e um conjunto de valores e princípios que necessariamente devem ser respeitados na actuação dos órgãos e agentes do poder político; se a Constituição, na definição da organização do poder político, estabelece as regras de competência, de funcionamento e de relação entre os diferentes órgãos desse poder, maxime

consagrando que, citamos, "o princípio organizatório básico dos órgãos de soberania é o da separação e da interdependência dos poderes" (artº130º); se a Constituição impõe que o legislador ordinário desenvolva e/ou regule aquilo que só definiu nos seus traços ou princípios gerais(partidos políticos, direito eleitoral, estatuto dos órgãos do poder político, regimento da Assembleia, organização judiciária, processo de fiscalização da constitucionalidade e legalidade de normas e outros actos do poder político, responsabilidade criminal dos titulares dos cargos políticos por actos cometidos no exercício de funções e por causa delas,etc.,etc.); se a Constituição define as regras e os mecanismos de fiscalização de uns órgãos por outros, nomeadamente, de fiscalização política do Governo pelo Parlamento; se a Constituição consagra a independência do poder judicial e atribui aos tribunais a competência para dirimir os conflitos de interesses públicos e privados e assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos;

Parece que, estando o exercício do poder político num Estado de direito democrático, como o nosso, regulado na Lei Fundamental, que goza do privilégio de ser o fundamento e o limite do poder, e de ser a referência de todos os outros actos normativos, e, no geral, de todos os actos do Estado, no sentido de que lhe devem conformidade, sob pena de invalidade, O PROBLEMA DA CONSTITUIÇÃO, HOJE, É O DA REALIZAÇÃO E ACTUALIZAÇÃO DO SEU QUERER COMO NORMA. Dito de outra forma, se há, como dissemos haver hoje, em todos os Estados contemporâneos democráticos, e também em Cabo Verde, primazia

ou supremacia da Constituição, tal deve ser entendido no sentido de que ela é ou corporiza um "...projecto político estável, racionalizável e concretizável pelo recurso à ideia de juriscidade..." (Cristina Queirós, "Os actos políticos no Estado de Direito", Almedina, Coimbra, 1990, pag. 136).

E a tarefa - a de fazer realizar e cumprir os comandos e os programas prescritos e previstos na Constituição - parece objectivamente possível, através da institucionalização de um sistema funcional de controlos jurídicos do poder. Continuando a referir o estudo recente de Cristina Queirós, o problema de que falamos é, ao fim e ao cabo, o problema do controlo jurídico do poder.

A verdade é que, também aqui a nossa Constituição parece dotar o sistema global do exercício do poder político de mecanismos que possibilitam um tal controlo, nomeadamente, através da fiscalização da constitucionalidade e/ou legalidade de um leque muito importante de actos praticados no exercício desse poder. Inclusivamente, poderemos dizer que, comparando a constituição portuguesa e a cabo-verdiana, neste domínio em alguns aspectos a nossa vai mais longe, permitindo, por exemplo, em sede de fiscalização sucessiva, a sindicância não apenas de actos normativos (leis, decretos legislativos, decretos presidenciais, decretos-leis, decretos, decretos regulamentares e regulamentos), como também de actos de natureza individual e concreta.

À primeira vista, pois, teríamos as condições para considerarmos que, se, no plano da sindicância judicial dos actos administrativos, a Constituição reconhece o direito de recurso contencioso a todo o cidadão que veja ofendidos os

seus direitos ou interesses; se, igualmente, a nossa Lei Fundamental consagra um recurso de amparo; e se, em termos de controlo da constitucionalidade se vai até ao processo de formação da vontade política, teríamos as condições, dizíamos, para considerar estarmos perante um "Estado de jurisdições" (Rechtsprechungsstaat). Perante um Estado em que a política se torna numa actividade previsível, mensurável e, no limite, controlável pelos órgãos jurisdiccionais do Estado.

Como explicar, então, que, tendo uma Constituição moderna, que consagra os princípios democrático e do Estado de direito, que define um sistema global de controlo jurídico do poder, possa haver tanta queixa sobre "tentações autoritárias", "estado de sítio parlamentar", "golpe de estado institucional", "violações graves e sistemáticas da Constituição", "tirania da maioria", "entre outras muitas acusações, ouvidas um pouco por toda a parte nesta democracia cabo-verdiana?!

Como compreender que se impute ao poder político vigente e a seus agentes e órgãos a prática impune das mais disparas ilegalidades e irregularidades, possuindo nós um aparelho jurídico-constitucional e legal tão avançado e sofisticado, um quadro institucional tão elaborado e democrático?!

Sem pretender considerar e julgar, aqui e agora, o fundado ou não de tais imputações - não é este o escopo desta minha intervenção - creio poder alinhar algumas respostas ou meras interrogações e sugestões a respeito desta aparente antinomia entre a prática política e constitucional e o teor dos textos consagradores da ordem constitucional democrática :

1 - Poder-se-ia considerar que o modelo constitucional não é

funcional porque não adaptável à nossa realidade social, cultural e política, faltando, pois, o que alguns entendem ser necessário à eficiência do sistema político: a articulação entre sistema político e sistema social. Dito de outra forma, os modelos, para serem concretizáveis, ~~devem ser inspirados~~ nos condicionalismos específicos dos espaços onde vão ser plasmados. Trata-se aqui de um tema complexo e aliciante e que, por si só, mereceria, como creio irá merecer neste fórum, um tratamento aprofundado e autónomo. Porém, e naturalmente sem grandes justificações, parece-me não ser este o essencial da questão entre nós, apesar de saber que, pelo menos do ponto de vista do P.A.I.C.V., se entendeu não ter sido esta Constituição consensual, devendo sê-la. Isto é, segundo alguns sectores da nossa sociedade a Lei Fundamental cabo-verdiana não traduziria o que é fundamental para a sua estabilidade, para que se crie uma "vontade de constituição", no dizer expressivo de Konrad Hesse ("Die normative Kraft der Verfassung", 1959, pags. 9 e ss) : a expressão de um compromisso plural. A concretização de um "Weltanschauung" cabo-verdiano, com os seus valores fundamentais, a sua idiossincrasia, o seu percurso de vida em comum.

Tudo isso pode ser discutível, e sê-lo-á certamente ainda durante a realização deste fórum, mas não nos cabe dilucidar esta temática no quadro do que nos foi pedido.

2 - Deve aqui também ser dito que a nossa Constituição não estabelece - e dificilmente poderia fazê-lo - um sistema de controlo jurídico em toda a extensão, sem lacunas. É certo que, como dissemos, em termos de sfndicabilidade judicial de actos violadores da Constituição e da lei, a nossa

Constituição vai longe, incluindo não só actos normativos, mas também "resoluções de conteúdo material individual e concreto". Mas, com isso, fica sempre um campo ainda importante de actos políticos (actos de governo em sentido amplo) insusceptíveis de uma tal sindicância, apesar de a Constituição não estabelecer, nem admitir, qualquer excepção ao princípio de que "as leis e os demais actos do Estado, do poder local e dos entes públicos em geral só serão válidas se forem conformes com a Constituição". Estariam nessa situação todos os actos políticos que não se traduzissem em actos normativos, resoluções de conteúdo material normativo ou resoluções de conteúdo individual e concreto.

Se acrescentarmos que, no âmbito da fiscalização abstracta, a legitimidade activa é circunscrita a um certo número de titulares de órgãos de soberania e/ou de cargos públicos; que só há poucos dias foi aprovada a lei que regula o processo constitucional no S.T.J.; que o nosso S.T.J. não tem, nem poderia ter, experiência em matéria de jurisdição constitucional, e não dispõe de uma suficiente capacitação humana e técnica que lhe permita funcionar em regime de especialização ; que o poder judicial, globalmente considerado, não tem a força e a independência efectiva que seriam indispensáveis para que ele funcionasse como guardião dos direitos fundamentais e da validade e afirmação incondicionada da Constituição (lembramos que os juizes de instância são nomeados pelo Governo, situação que, do ponto de vista da sua conformidade com a Constituição, mormente face ao princípio da separação dos poderes, é questionável); que a Constituição ainda não foi totalmente regulamentada, como ela

própria impõe (por exemplo, a definição dos crimes de responsabilidade dos titulares dos cargos políticos, o estatuto do refugiado político, o processo do habeas corpus, etc); que é preciso traduzir em lei a exigência da autonomia da magistratura do Ministério Público imposta pela Lei Fundamental, vemos que, afinal, o sistema de controlo jurídico do poder está longe de poder ser considerado total ou funcional. Que estamos longe de um "Estado de jurisdições".

3 - Algumas respostas a reais ou aparentes antinomias entre a Constituição e o exercício do poder político poderão ser encontradas no quadro da própria Constituição, melhor, de uma sua boa e correcta compreensão.

Muitas vezes - e falamos também de Cabo Verde - do que se trata é de uma interpretação simplista ou unilateral do princípio democrático, sem dúvida consagrado na nossa Lei suprema, como várias vezes aqui o dissemos. Sejamos mais claros: quantas vezes ficamos com a sensação de que determinadas decisões ou posições são tomadas ou adoptadas pelos órgãos ou agentes do poder político, em nome de uma maioria, mas com preterição da lei, em violação da Constituição, ou simplesmente em violação de princípios e valores que nos parecem ser de todo em todo inelimináveis, sem sabermos bem - sobretudo, tratando-se do comum do cidadão que desconhece os meandros da Constituição e da ciência do direito constitucional - se tais valores e princípios são ou não acolhidos pela Constituição, e, em caso afirmativo, como fazer para obviar aquilo que nos parece ser um abuso do poder ou a expressão de uma qualquer "tirania da maioria"?!

A este tipo de questões diremos o seguinte, em jeito de dupla

e sucinta abordagem:

3.1. Em primeiro lugar, o Estado que a Constituição modela não é apenas o Estado democrático, mas também o Estado de direito. Melhor: é o Estado de direito democrático, resultante da concretização de duas ideias ou princípios acolhidos autonomamente na Constituição, quais sejam o princípio democrático e o princípio do Estado de direito, e, no início da nossa intervenção, rasamente delineados.

Ora bem, os dois princípios têm que ter valência de tal forma que a afirmação de um não exclua o outro ou o confine para alguém do seu conteúdo essencial, sem o qual ele deixa de ter qualquer consistência. Hoje em dia uma noção material de Estado de direito - noção claramente acolhida na constituição cabo-verdiana - exige mais do que a simples limitação do Estado pelo direito que cria. Por facilidade de exposição diria aqui o que, num pequeno estudo publicado na Revista Cabo-verdiana de Direito, já defendera a propósito, na esteira, por exemplo do Conselheiro Sousa e Brito ou de Reis Novais: "...Ela (a tal noção material de Estado de direito) exige hoje a assunção e o recíproco condicionamento do princípio do estado de direito e do princípio democrático, de forma que a validade dos actos do Estado, e a própria expressão da vontade popular, se tenham de aferir pelo respeito de princípios e valores que, ancorados na constituição material, dão "rosto" e são, digamos, conaturais ao Estado de direito...".

O que quer dizer que a vontade popular, expressa directamente ou através dos seus representantes, em cada caso concreto da sua expressão, só é respeitável na medida em que

se norteia ou é compatível com o conteúdo de sentido do Estado de direito, com o respeito pela dignidade da pessoa humana e por outros valores insitos nessa noção. Para sermos mais claros e darmos exemplos que espelhem a nossa ideia, nenhuma maioria poderia legitimamente, isto é, sem violar a Constituição, decretar a pena de morte ou instituir a prisão perpétua, ou adoptar resoluções que posterguem valores constitucionalizados. E, aqui, creio que cada um de vós encontrará outros exemplos na nossa experiência recente de poder fundado na Constituição em vigor.

Deste modo, e nesta perspectiva, tudo se reconverteria em encontrar, nos termos e nos limites há pouco assinalados, mecanismos de fiscalização, para posterior anulação, de actos que, praticados embora por uma maioria, violassem a constituição ou a lei.

3.2. Por outro lado, o problema que aqui estamos a tentar resolver poderá sê-lo através de uma abordagem. É inquestionável que a democracia tem como suporte o princípio maioritário, o qual encontra as suas raízes nos princípios de igualdade e de liberdade e autodeterminação individuais. Mas é hoje ponto assente, fazendo parte daquilo que é conhecido por cultura democrática, que princípio maioritário não significa "absolutismo de maioria" nem domínio da maioria. O direito da maioria, como ensina Canotilho, é sempre um direito em concorrência com o direito das minorias, com o consequente reconhecimento destas se poderem tornar **maiorias**. " O princípio maioritário assenta politicamente num "relativismo pragmático" e não num "fundamentalismo de maiorias". Inclusivamente, no quadro de um estado constitucional

contemporâneo, a oposição deve ser vista como uma resposta para as contradições que encerra a estrutura do poder, como bem salienta Silva Leitão, na obra "Constituição e direito de oposição", publicada há uns seis, sete anos (Almedina, Coimbra, 1987, passim). Ou, como aqui mesmo nesta sala salientou há poucos dias o noso conterrâneo Doutor Onésimo Silveira, "...faceta e manifestação de um todo, ela (a oposição) tem de ser vista como parte de um sistema político, ao mesmo título que o Governo, ainda que desempenhando funções diferentes e diferenciadas...".

4 - Enfim, tudo para dizer que, para além do facto, que tentámos demonstrar, de a nossa Constituição não dispor de um sistema fechado e acabado de controlo jurídico do poder - o que não exclui, bem pelo contrário, impõe que aperfeiçoamentos sejam introduzidos no futuro na tessitura da Constituição ou através de edição de leis ou outros actos normativos - o controlo jurídico não é suficiente para que, num sistema democrático, o exercício do poder político se faça sem se correr o risco de pôr em causa a própria vigência da democracia pluralista.

Para além de um sistema de controlo jurídico do poder e dos controlos políticos institucionais - hoje cada vez menos clássicos (pensamos na fiscalização política dos governos pelos parlamentos) com o generalizado alargamento das funções e poderes conferidos aos executivos, ditado pela crescente tecnicização das sociedades hodiernas, e, no nosso caso, tornados mais aleatórios face à fraca capacitação técnica do parlamento e ao diminuto tempo de seu funcionamento - é imprescindível a co-existência de controlos sociais.

Para que a prática do poder político seja cada vez mais conforme com os ditames, os valores e os princípios acolhidos na nossa Constituição material, mister se torna que condições sejam criadas para a interiorização e generalização daqueles valores e princípios, de forma a que defensores da Constituição sejam não apenas os tribunais, não apenas os órgãos constitucionais, mas todos os cidadãos com "vontade de constituição".

Para tanto, é necessário que se desenvolva, fortaleça e se organize o que hoje se chama a **sociedade civil**, vista também como instituição empenhada em assegurar a **democraticidade do Estado**.

Nas condições que caracterizam a vida num Estado moderno, a afirmação da sociedade civil já não significa a exigência, hoje quase utópica, de separação face ao Estado, mas, citando **Silva Leitão**, "...pela verificação de uma dimensão de poder pluralista no seu seio, onde permanentemente possam ser (re)produzidas tendências democratizadoras da estrutura política...".

A democracia nasce da sociedade e na sociedade, não do Estado. A sociedade tem de conter a "abertura" necessária para que o Estado não se converta em "a thing made up of misteries", no dizer de Paine.

Para que a nossa sociedade civil se afirme; para que cheguemos à existência de uma opinião pública que funcione também como instância informal de controlo social do exercício do poder político, é preciso que os cidadãos se organizem, criem as suas associações cívicas, políticas, profissionais, se habituem a cultivar a crítica construtiva, a favorecer o

debate de ideias; que criem e façam afirmar os seus meios de comunicação, exijam uma comunicação social do Estado reduzida ao estritamente necessário e funcionando com isenção e objectividade, se batam pela generalização da educação e da cultura e divulguem e promovam os valores da tolerância, do diálogo, do consenso e da institucionalização dos conflitos, através de regras onsensualmente aceites, do respeito pela diferença e pelas minorias. Que permanente e pacientemente edifiquem e generalizem uma cultura democrática.

Só assim, por um persistente caminho de combate e pedagogia, conseguiremos que a sociedade civil ganhe a dimensão pluralista capaz de se projectar no Estado, transmitindo-lhe valores e tornando-o menos "estranho" à própria sociedade donde proveio mas da qual tende a afastar-se.

Só assim conseguiremos atingir a essência da democracia, que - e aqui estaria de acordo com Samuel Huntington - consistiria em "...controlo popular do governo, directamente ou através de representantes, e o sentido de atenção e derrespeito da parte dos agentes governamentais pela opinião pública...".

Estou convencido que esta louvável iniciativa concorrerá, ainda que modestamente, para alcançarmos tais objectivos.

Muito obrigado pela vossa atenção .

Job E. Chaves