

# Contributo para um conceito de democracia plena <sup>\*</sup>

Joaquim Freitas da Rocha

No presente escrito pretende-se evidenciar uma ideia fundamental que, apesar de clara, é frequentemente secundarizada: a democracia não se basta com o simples exercício do direito de voto. Pretende-se demonstrar, de um modo breve, sistematicamente inteligível e juridicamente enquadrado, que a mera possibilidade de deslocação periódica ao local de voto não é condição suficiente para caracterizar um sistema ou subsistema político como *democrático*, antes se exigindo bastantes outras qualidades jurídicas e vivenciais para que tal predicado seja utilizado. Neste sentido, redefinem-se aqui os contornos do princípio democrático e ensaia-se um conceito de *democracia plena*, baseado numa ética plural e numa axiologia renovada e abrangente.

## 1. Colocação dos problemas: ética democrática e défice democrático

Importará começar por enfatizar que, do ponto de vista metodológico, o autor realizará aqui algumas cedências aos pressupostos estruturais subjacentes a colocações discursivas anteriores. Desde logo, embora continue a ser patente que o real é racional e que para ser entendido carece sempre de realização em sistema e conceito, na presente exposição desconsiderar-se-ão ligeiramente as exigências lógico-estruturais que devem subjazer a qualquer estrutura de pensamento — designadamente no âmbito jurídico — e trar-se-ão à consideração um conjunto de reflexões que, sem serem assistemáticas, poderão não encontrar entre si o elemento de *reductio ad unum* que permite afirmar o resultado como puramente científico. Em todo o caso, a *cedência à dispersão* — primeira cedência — tem um propósito meritório: salientar uma ideia, mais do que a enquadrar em sistema ou a categorizar jurídico-normativamente. E a ideia fundamental a expor é esta: a democracia realiza-se em si mediante a efectivação de múltiplas condições, e não apenas por via do exercício do direito de voto.

Trata-se, como se disse, de expor uma ideia e não de originariamente sustentá-la, pois não se perde de vista que as questões inerentes à existência de um défice democrático não são novas, como também nova não é a questão da *gradação da democracia* <sup>1</sup>. Ainda assim,

---

<sup>\*</sup> O presente registo discursivo constitui a concretização escrita de uma conferência (“As Autarquias Locais no Novo Constitucionalismo”) que teve lugar em Lubango, Angola, no dia 14 Outubro de 2013, na Universidade *Mandume Ya Ndemufayo*. Trata-se de um registo marcadamente narrativo e expositivo.

<sup>1</sup> V. a propósito, e por exemplo, BÜHLMANN Marc et al., *Demokratiebarometer: ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität*, in *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, volume 6 (1), suplemento, Setembro de 2012, 116; MÜLLER, Thomas e PICKEL, Susanne, *Wie lässt sich Demokratie am besten messen? Zur Konzeptqualität von Demokratie-Indizes*, in *Politische Vierteljahresschrift*, 2007, 3, 511 e ss. Cfr., ainda, STOCKEMER, Daniel e SUNDSTRÖM, Aksel, *Corruption and citizens' satisfaction with democracy in Europe: what is the empirical linkage?* in *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 2013, edição

considera-se que o momento que grande parte dos ordenamentos e Estados ocidentais atravessa — e aqui encontra-se a segunda cedência: a *cedência ao realismo* — reclama uma reflexão a partir da questão que outros autores já colocaram: *ist die Finanzkrise auch eine Demokratiekrise*<sup>2</sup>?

Assumindo-se como um conceito polissémico (fim, valor, forma de Estado, instrumento, qualidade de um sistema, etc.) e com uma forte densidade histórica, a democracia ganha tradicionalmente forma ou revestimento jurídico por via do princípio democrático, formalmente consagrado em grande parte dos textos constitucionais ou paraconstitucionais dos Ordenamentos e Estados modernos. Na prática, o que acontece é que esses Ordenamentos e Estados, que se reputam democráticos, apelam nos seus textos constituintes e fundamentais a retóricas que se baseiam grandemente no exercício do direito de voto como condição suprema de efectivação da vontade popular, e, tendo como substrato fórmulas como “a soberania reside no povo”, o sufrágio universal, livre, igual, secreto e periódico é erigido a *paradigma democrático*, tal como uma *Constituição ideal*, com a qual são cotejadas as diversas soluções em termos de se afirmar a sua bondade intrínseca. Porém, resulta evidente que um sistema que se alicerce apenas no exercício do direito de voto como modo de realização participativa não é um sistema democrático, antes se configurando como um complexo político e jurídico eticamente deficitário. Acresce que em alguns Ordenamentos nem sequer existe uma ligação directa ou um nexó constitucionalmente relevante entre, por um lado, a representatividade que resulta do exercício desse direito ao voto e, por outro lado, as decisões fundamentais respeitantes às estruturas da sociedade e a produção político-normativa concreta. Por outras palavras: o défice democrático pode resultar da circunstância de o exercício do direito ao voto não ter por referência os órgãos que, realmente, levam à prática as decisões fundamentais e emanam as normas que afectam as pessoas e as instituições, mas antes outros órgãos com competências intermédias, preparatórias ou meramente consultivas. Nestes casos (pense-se, por exemplo, nas instituições da União europeia<sup>3</sup>), o povo é somente chamado a escolher representantes para órgãos secundários.

Em outra perspectiva, não pode deixar de se considerar que, nos dias que correm, a questão da qualidade da democracia convoca uma atenção acrescida e assume uma

---

electrónica disponível (acesso restrito) em  
[http://download.springer.com/static/pdf/670/art%253A10.1007%252Fs12286-013-0168-3.pdf?auth66=1384681550\\_c8b14f6745247bfb7fea31337f96a5a6&ext=.pdf](http://download.springer.com/static/pdf/670/art%253A10.1007%252Fs12286-013-0168-3.pdf?auth66=1384681550_c8b14f6745247bfb7fea31337f96a5a6&ext=.pdf).

<sup>2</sup> Sobre a relação entre democracia e crise económico-financeira v. SCHÄFER-GÜMBEL, Thorsten e WIESNER, Claudia, *Ist die Finanzkrise auch eine Demokratiekrise? Eine Diskussion aus politischer und politikwissenschaftlicher Sicht*, in *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, volume 6 (2), Dezembro de 2012, 187 e ss.

<sup>3</sup> V., entre muitos outros, MEYER, Jan-Henrik, *Gibt es eine Europäische Öffentlichkeit? Neuere empirische Studien zu Demokratiedefizit, Legitimation und Kontrolle in Europa*, in *Berliner Journal für Soziologie*, volume 14 (1), Março de 2004, 135 e ss.

importância ampliada em face da crise financeira e das *derrogações democráticas* que a mesma tem transportado, seja ao nível da representatividade (v.g., normas restritivas aprovadas por corpos não democraticamente eleitos) da participação (por exemplo, desconsideração, no decurso do procedimento normador, das entidades representativas de sectores política e socialmente relevantes), e até da socialidade (restrições e cortes prestacionais desproporcionais), entre outros. Num quadro de emergência social em que se pretende fazer face às “investidas do mercado”, “responder à crise”, ou assegurar a necessidade de “cumprir os compromissos” — e em que nem a própria dignidade da pessoa humana aparece como intocável ou intangível<sup>4</sup> — a democracia claudica.

Por estas e por outras razões, a verdadeira questão nos dias de hoje já não será tanto saber se determinado Ordenamento ou Estado é ou não é democrático — embora isso também seja importante — mas antes saber em que medida o é, estabelecendo-se parâmetros para aferir da qualidade da democracia e índices com os quais essa mesma qualidade pode ser mensurada.

Assumindo estas inquietações, ensaia-se aqui um conceito de democracia plena que, assentando em quatro realizações estruturais<sup>5</sup> (liberdade, participação, sustentabilidade e responsabilidade), e sem descurar a dimensão jurídico-normativa que as questões encerram, pretende tão somente constituir um contributo para a reflexão, sem desvirtuar as exigências básicas do pensamento racional, analítico e lógico.

Precedentemente à abordagem directa das realizações referidas, convirá enfatizar um pressuposto valorativo essencial: a importância da estadualidade<sup>6</sup>. Na verdade, do ponto de vista dos actores, a democracia não se basta com os cidadãos, as empresas ou os corpos civis que os representam, antes reclamando a existência de um Estado atento (à sociedade e à técnica), responsável, portador de uma visão temporalmente transversal e revestido de um substrato ético que o dirige e limita. A ausência deste Estado (*deste* Estado, com as características apontadas, e não de um Estado monopolista, perturbador, intrusivo e ofensivo, não respeitador do princípio da subsidiariedade onde este deva ser observado<sup>7</sup>) comporta uma concepção democrática minimalista, pouco exigente e, na maior parte das vezes, meramente retórica.

É certo que se pode anunciar o “fim do Estado”, não apenas do ponto de vista físico ou geográfico (“da clara delimitação à conexão difusa”), mas igualmente do ponto de vista

---

<sup>4</sup> Cfr. KIRCHHOF, Paul, *Die Zukunft der Verfassung*, in *Journal für Rechtspolitik*, 2011, 19, 62.

<sup>5</sup> Em sentido aproximado, mas fazendo assentar a democracia em diversas realizações (*Freiheit, Gleichheit und Kontrolle*), cfr. BÜHLMANN, Marc et al., *Demokratiebarometer...*, cit., 119 e ss..

<sup>6</sup> Cfr. BÜHLMANN Marc et al., *Demokratiebarometer...*, cit., 124 e ss.

<sup>7</sup> Cfr. ZIMMERMANN, Host et al., *Finanzwissenschaft (Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft)*, 11.<sup>a</sup> ed., Verlag Franz Vahlen, München, 2012, 218.

das estruturas organizatórias (“do Governo para a Governança”) <sup>8</sup>, mas, mesmo assim, crê-se que se trata de uma mera tendência ou propensão temporalmente localizada que, a prazo, não desvaloriza o estatuto do actor público estadual, pois a este estão e estarão reservadas importantes atribuições no âmbito, não apenas da definição e determinação das estruturas fundamentais da sociedade (v.g., defesa, tributação e normação), mas igualmente no âmbito da protecção das liberdades, assumindo-se como um “último garante” <sup>9</sup>. A este respeito, parece certa a expressão utilizada por BOEHME-NESSLER acerca do novo estatuto do Estado: *Vom Monopolisten zum Primus inter Pares* <sup>10</sup>.

## 2. Os sustentáculos da democracia plena

Como se referiu, entende-se aqui que a consideração de um arranjo político-organizatório como verdadeiramente democrático convoca a efectivação de quatro realizações estruturais: liberdade, participação, sustentabilidade e responsabilidade. Apenas se considerará existir uma democracia plena se estes pressupostos fundamentais ou basilares estiverem verificados, igualmente apenas aí se identificando uma verdadeira ética democrática.

Procure-se averiguar em que termos.

### 2.1. Liberdade

Em primeiro lugar, a democracia não prescinde da liberdade (insiste-se sempre neste ponto: mesmo existindo eleições periódicas).

Trata-se aqui de exigir a consagração expressa, formal, directa das diversas liberdades fundamentais, mas, muito mais do que isso, a sua realização em acto. Do ponto de vista material, importa acentuar que a real liberdade comporta em si não somente os clássicos direitos negativos de protecção contra ingerências externas, mas também todas as múltiplas projecções que o normal desenvolvimento da personalidade reclama. Neste sentido, o sujeito apenas se sentirá verdadeiramente livre quando, além de poder dispor da titularidade e do exercício dos tradicionais direitos de deslocação, reunião, expressão, associação, etc. <sup>11</sup>, puder igualmente adquirir como certa a inviolabilidade da correspondência e das comunicações (confiando que não existem aberturas indevidas de caixas de correio electrónicas ou escutas

---

<sup>8</sup> As expressões (“*Von der klaren Trennung zur diffusen Verbindung*” e “*Vom Government zur Governance*”) são de BOEHME-NESSLER, Volker, *Das Ende des Staates? Zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf den Staat*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, volume 64, 2009, 159, 161.

<sup>9</sup> Cfr. OPPITZ, Florian, *Pluralismus, Frieden und Respekt: Die Grundprinzipien der Meinungsfreiheit*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, volume 64, 2009, 280.

<sup>10</sup> Assim, uma vez mais, BOEHME-NESSLER, Volker, *Das Ende des Staates?*, cit., 187, 193.

<sup>11</sup> Assim, OPPITZ, Florian, *Pluralismus, Frieden und Respekt*, cit., 280.

das suas conversas), bem assim como constituir família e escolher a profissão (projectando em si próprio a *ideia* de que a democracia lhe permite verdadeiramente optar).

Do ponto de vista subjectivo, a realização destes direitos ou liberdades projecta-se (vincula) não apenas no Estado e nas restantes entidades públicas, mas também — e, porventura, principalmente — nas entidades privadas, nomeadamente grupos económicos poderosos e agentes de mercado (entidades patronais, sindicatos, bancos, seguradoras, ou outros fornecedores privados de bens e serviços essenciais) que se devem abster de comportamentos intrusivos e restritivos <sup>12</sup>.

Naturalmente que esta *liberdade democrática* tem por assumida a existência de um ambiente comportamental aberto, respeitador e tolerante <sup>13</sup> e de um ambiente de mercado salutarmente competitivo que, ao nível económico, se materializa na efectiva concorrência entre agentes. Além disso, pressupõe igualmente a própria liberdade do Estado, o qual não se deve sentir desproporcionalmente ameaçado ou constrangido por outros poderes, em termos de condicionamento das suas decisões políticas essenciais, ainda que enformado por uma “*Neukonzeption der staatlichen Souveränität*” e actuando integrado em complexas redes regulatórias compostas por actores públicos e não públicos <sup>14</sup>. Se assim for (isto é, se essas ameaças existirem), então o Estado pós-moderno actual dificilmente se pode caracterizar como um Estado livre — e, conseqüentemente, como um Estado democrático, neste sentido — visto que ele se encontra fortemente cerceado por forças externas, particularmente nas situações em que se encontra subordinado aos “agentes de mercado” e a *programas de assistência* que obrigam ao cumprimento de metas e condicionalidades constantes de exigentes programas e memorandos de entendimento impostos por actores supra- ou para-estaduais, como as *Troikas*. Estas são indubitavelmente verdadeiras comissões de controlo (*Kontrollgremium*) que embora nada decidindo directamente, desempenham um importante estatuto controlador e inspector da actuação de Estados soberanos <sup>15</sup>.

## 2.2. Participação

A segunda exigência refere-se às prerrogativas participativas.

---

<sup>12</sup> V., a respeito, PETERSEN, Niels, *Die Eingriffsdogmatik aus deutscher Perspektive: Der Grundrechtseingriff als Zurechnungskategorie*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, volume 67, 2012, 460 e ss.

<sup>13</sup> Cfr., a propósito, KLEIN, Anna e ZICK, Andreas, *Toleranz versus Vorurteil? Eine empirische Analyse zum Verhältnis von Toleranz und Vorurteil*, in *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Volume 65 (2), Junho de 2013, 281.

<sup>14</sup> Cfr. BOEHME-NESSLER, Volker, *Das Ende des Staates?*, cit., 161, 169.

<sup>15</sup> SCHÄFER-GÜMBEL, Thorsten e WIESNER, Claudia, *Ist die Finanzkrise auch eine Demokratiekrise?...*, 191, 192.

Desde logo, ao nível da participação política, é adquirido que a ética democrática não se esgota com a democracia representativa – ainda que esta se demonstre constitucionalmente enquadrada e válida, por via de um sufrágio universal, livre, igual, secreto e periódico – , antes exigindo outros modos de efectivação de vontade que tornem os cidadãos (no sentido de destinatários das medidas e das normas) corresponsáveis pelas mesmas e lhes transmita um conveniente sentido de pertença à decisão. Neste particular, essa democracia representativa deverá ser adequadamente complementada com mecanismos de democracia participativa, dos quais os direitos de iniciativa legislativa, as consultas referendárias e os direitos de veto popular constituem os exemplos mais significativos <sup>16</sup>.

Sem pretender descentrar o alinhamento discursivo, sempre se poderá trazer à consideração as experiências que em matéria de Direito financeiro público (finanças públicas) têm sido ensaiadas, no sentido de conferir um mais elevado grau de incorporação dos destinatários nas tomadas de decisão, como sejam os casos de orçamento participativo <sup>17</sup>. Será certo que muitas vezes tal “participação” não passa de um ardil pré-eleitoral que pretende incutir a ilusão de inclusão, mas também não será menos certo que em outros casos pode configurar uma verdadeira densificação do princípio democrático em matéria de Direito orçamental público, por via da qual se submetem a escrutínio alargado e significativo medidas controversas respeitantes à utilização dos dinheiros públicos, contribuindo para um mais adequado grau de justificação e motivação da decisão despesista.

---

<sup>16</sup> Cfr., para análise de um caso paradigmático, BIAGGINI, Giovanni, *Die schweizerische direkte Demokratie und das Völkerrecht – Gedanken aus Anlass der Volksabstimmung über die Volksinitiative „Gegen den Bau von Minaretten“*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, volume 65, 2010, 327 e ss.

<sup>17</sup> O orçamento participativo (OP) consistirá num contributo para a decisão orçamental, em termos de permitir a participação popular numa das fases conducentes à aprovação do orçamento. Logo por aqui se vê que se trata de um contributo relativamente limitado, na medida em que os cidadãos não aprovam o documento orçamental propriamente dito, verificando-se apenas a pronúncia em relação a alguma das suas dimensões. Por tal motivo, não se pode dizer que se esteja em presença de uma forma de democracia directa, mas antes de uma forma de democracia participativa. Importa igualmente mencionar que do ponto de vista dos assuntos a discutir, não se trata de uma discussão muito alargada, pois há matérias “indisponíveis” por imposição constitucional e legal (por exemplo, certa disciplina relativa a impostos ou a coimas ou multas), o que leva a que a sua incidência recaia substancialmente sobre despesa pública e projectos de investimento público. Seja como for, não pode deixar de se concordar com a ideia de que se trata de um esquema jurídico meritório de democratizar e socializar as decisões, introduzindo um assinalável e louvável factor de “controlo cívico da actividade pública”. A propósito de experiências de OP’s no ordenamento português, cfr. <http://www.op-portugal.org>, e, no ordenamento brasileiro — onde a cidade de Porto Alegre é apontada como caso paradigmático — <http://www.redeopbrasil.com.br/home/> (sites não oficiais).

Neste contexto, não apenas a participação política (por via do voto, do referendo ou outros modos) é relevante, sendo também valiosa a participação cívica, mediatizada no exercício de direitos e liberdades várias, como o direito de manifestação ou de associação <sup>18</sup>.

### 2.3. Sustentabilidade

O terceiro alicerce em que deve assentar um edifício jurídico-político que se queira intitular como verdadeiramente democrático é a sustentabilidade, entendida esta como a característica típica do que é perdurável e resistente à adversidade. De facto, a sustentabilidade, no sentido que aqui se pretende empregar, significa permanência temporal a longo prazo — porventura mesmo, permanência transtemporal ou ilimitada —, o que apenas será concretizável se determinado sistema for capaz de se configurar como autónomo (não necessariamente independente), por resistir às contrariedades com que se depara. Pelo contrário, se tal sistema é datado e não se consegue perspectivar num alcance temporal minimamente longo ou não dispõe de *capacidade de exercício* para enfrentar os problemas e os obstáculos (ainda que disponha de esquemas eleitorais regulares ou cíclicos), dificilmente pode ser qualificado como sustentável e, concomitantemente, plenamente democrático.

Essa sustentabilidade deve projectar-se em três distintas exigências:

- possibilidade de assegurar coesão social mínima (sustentabilidade cívica ou social);
- aptidão para preservar o *habitat* em que se insere (sustentabilidade ecológica);
- capacidade para suportar as seus próprios custos (sustentabilidade financeira).

Procuremos, ainda que brevemente, discernir os contornos destas exigências.

- i) Sustentabilidade cívica ou social – em primeiro lugar, importa que uma democracia plena se configure como um agregado humano que seja minimamente igualitário e coeso, não encerrando em si desequilíbrios graves e não sendo excludente. Por um lado, requer-se a existência de coesão social, mediante o combate às desigualdades — jurídicas e fácticas, horizontais e verticais — e às discrepâncias, procurando-se construir um agregado social que permita a realização mínima do indivíduo enquanto pessoa. Por outro lado, e em decorrência dessa exigência, torna-se indispensável a existência de uma noção colectiva de inclusão, um autêntico sentimento de pertença do indivíduo ao agregado, sendo de eliminar os mecanismos marcantes de rejeição, por exemplo em função das condições económicas, da localização

---

<sup>18</sup> Para uma análise crítica, ponderando os aspectos positivos e negativos da intervenção e participação cívicas, v. JEONG, Hoi Ok, *From Civic Participation to Political Participation*, in *Voluntas*, 24, 2013, 1138 e ss.

geográfica, da nacionalidade ou da ascendência. Nesta medida, uma sociedade na qual as pessoas — mesmo podendo votar, insiste-se — se sentem excluídas (consideram-se “outros”) por serem pobres, por não terem acesso a certos bens ou serviços essenciais, por morarem longe de determinados centros decisórios, ou por não pertencerem a certo grupo não será considerada uma verdadeira democracia. Importa notar que neste particular se tem principalmente em vista a inclusão económica (no sentido de acesso a bens e serviços básicos) — pois a inclusão cívica está consagrada acima na exigência de participação —, e assim sendo, não será difícil aceitar que uma democracia inclusiva não se pode escorar na exclusão e no desamparo, devendo proporcionar adequadas condições mínimas de existência, por exemplo por meio de um sistema (estadual) de protecção social abrangente, assente designadamente nos princípios da solidariedade e a autoresponsabilização<sup>19</sup>, e que permita a todos a afirmação da sua dignidade enquanto pessoa. Por conseguinte, reclamará e prosseguirá sempre um ideal de redistribuição, colmatando e suprimindo as falhas do mercado<sup>20</sup>. Este ideal redistributivo, como facilmente se poderá pressupor, deverá contemplar os próprios entes públicos (Estados, Regiões, Autarquias, etc.), atendendo aos contributos da teoria do federalismo fiscal (*Fiscal federalism, Finanzausgleich*) na medida em que por seu intermédio se poderá melhor prosseguir o desiderato da igualdade no domínio da provisão pública de bens e o equilíbrio entre as próprias estruturas dos poderes públicos<sup>21</sup>. Igualmente importa evidenciar a exigência de sustentabilidade (equidade) entre gerações, rejeitando-se a oneração de gerações com as dívidas do passado, ainda por cima dívidas por si não autorizadas e que nada recebem de útil por elas<sup>22</sup>. Por fim, interessará ainda reter que todas estas considerações deverão ser entendidas em termos razoáveis e prudentes, pois a sustentabilidade social continuará a existir quando os desequilíbrios e as desigualdades existentes — que sempre existirão — não forem suficientemente graves para colocar em causa o fundamento aglutinador do complexo social.

---

<sup>19</sup> Neste sentido, BECKER, Ulrich, *Sozialrecht und Sozialrechtswissenschaft*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, volume 65, 2010, 615 e ss.

<sup>20</sup> V., a propósito, HULME, David et al, *Social Protection, Marginality, and Extreme Poverty: Just Give Money to the Poor?*, in *Marginality: Addressing the Nexus of Poverty, Exclusion and Ecology*, Von Braun and F.W. Gatzweiler (eds.), Springer, 327.

<sup>21</sup> V., a propósito do tema, ZIMMERMANN, Host et al., *Finanzwissenschaft* cit., 205 e ss.. Cfr., também o nosso “Da perequação financeira em referência aos entes locais. Contornos de um enquadramento jurídico- normativo”, in *30 anos de poder local na Constituição da República Portuguesa*, Coimbra editora, Coimbra, 2007.

<sup>22</sup> Cfr. KIRCHHOF, Paul, *Die Zukunft der Verfassung*, cit., 55.



- ii) Sustentabilidade ecológica – em segundo lugar, no contexto da sustentabilidade, uma democracia completa, no sentido amplo da expressão, não prescinde de um modelo de desenvolvimento assente num crescimento ecologicamente harmonioso. Traz-se aqui à consideração, uma vez mais, o princípio da equidade intergeracional, o qual, no cosmos temático ambiental, convoca o *imperativo pós-moderno*<sup>23</sup> de deixar às gerações futuras um arsenal de recursos naturais no mínimo equivalente ao recebido da geração anterior, por forma a conseguir a manutenção de condições de existência dignas. Aqui, tanto quanto os privados, o Estado e outros actores públicos devem-se encontrar especialmente vinculados a concretos deveres decorrentes de uma bem (auto- e hetero-) definida política ambiental (*Umweltpolitik*), a qual deverá ter como fim último a protecção de bens jurídicos fundamentais, nomeadamente a saúde e bem estar dos indivíduos e a protecção da natureza. Tal fim deverá ser prosseguido através de instrumentos vários, sejam de natureza política (por exemplo, através da vinculação a instrumentos de cooperação internacional), normativa (por meio da disciplina das emissões poluentes e das utilizações da propriedade), ou financeira (v.g., imposição ecológica, impostos ambientais, taxas ambientais)<sup>24</sup>. Neste sentido, a democracia plena será aquela que se demonstre capaz de ter consciência das limitações de recursos e da necessidade da sua utilização disciplinada e regrada, uma vez mais se evidenciando que a democracia do voto, só por si, não basta, pois de pouco serve a possibilidade de escolha de representantes se estes não têm o cuidado de preparar o caminho do futuro, sem impor ónus pesadíssimos de restrição de recursos.
- iii) Sustentabilidade financeira – finalmente, a sustentabilidade deve ser encarada de um ponto de vista financeiro, assumindo que uma verdadeira sociedade democrática tem custos e que os mesmos não são, nem podem ser, negligenciáveis. Na realidade, deve ter-se presente que os desenhos de organização política minimamente realizados, além de deverem dispor de um

---

<sup>23</sup> Não deixa de ser interessante reparar que o apontamento da retórica ambientalista no quadro mais amplo da pós-modernidade jurídica, mais do que se justificar com a devastação ambiental que a era industrial e pós-industrial implicou — com toda a destruição de recursos inerente — parece ganhar vigor ideográfico ou simbólico acrescido com a chegada do Homem à lua e com a suposição de que este finalmente encontra o seu “lugar no mundo” e toma consciência de que não está só no universo. V., a propósito, o excelente, e já clássico, Welsch Wolfgang (org.), *Wege aus der Moderne. Schlüsseltexte der Postmoderne- Diskussion*, Akademie Verlag, Berlin, 1994.

<sup>24</sup> V., uma vez mais, ZIMMERMANN, Host et al., *Finanzwissenschaft* cit., 504, 505.

conveniente e oneroso aparato organizatório (v.g., parlamentos, gabinetes administrativos, exército, polícias, tribunais, etc.), devem ainda estar munidos de adequados esquemas operativos que permitam que tudo funcione de um modo ordenado e regular (actos eleitorais, procedimentos administrativos, processos jurisdicionais, etc.), ao que acresce ainda a dimensão social do Estado, incontornável numa sociedade inclusiva (direitos a prestações, como o direito a rendimento mínimo, salário mínimo, pensões, ajudas na saúde e na educação, etc.). Ora, não será difícil perspectivar que para fazer face a este arsenal de despesas torna-se necessária a obtenção de meios de financiamento da mais diversa natureza, sendo que a captação de receitas tributárias e o recurso ao crédito serão os meios mais comumente utilizados, resultando igualmente patente que os actores e decisores políticos se vêem obrigados a efectuar ponderações e balanceamentos entre receitas e despesas, em termos de considerar a sua correcta afectação. Ora, a democracia apenas será plena quando o respectivo aparato for autossuficiente e conseguir um equilíbrio financeiro interno que permita afirmar que existem meios suficientes para enfrentar as adversidades, sem dependência de endividamento excessivo. Pelo contrário um sistema que apresente uma possibilidade efectiva de participação política através do voto mas que, do ponto de vista financeiro, não se consegue manter a si próprio, não parece que se possa enquadrar no conceito de democracia plena que temos vindo a expor e defender <sup>25</sup>.

#### **2.4. Responsabilidade**

A plenitude democrática é conseguida, em quarto lugar, quando, ao cumprimento das exigências de liberdade, participação efectiva (representativa e referendária) e de sustentabilidade (cívica, ecológica e financeira) se adiciona o cumprimento das exigências responsabilizatórias. Significa isto que um ordenamento democraticamente equilibrado deve exigir que os actores públicos e políticos com competências decisórias estejam adstritos a deveres genéricos e específicos de prestação de contas, sendo indispensável que os mesmos se configurem como deveres efectivos – e não meramente possíveis ou eventuais – e tenham por referência o desempenho (*performance* <sup>26</sup>) do actor em questão em todas as suas dimensões

---

<sup>25</sup> V., a respeito, o nosso “Sustentabilidade e finanças públicas responsáveis. Urgência de um Direito Financeiro equigeracional”, in Estudos em homenagem ao Prof. doutor José Joaquim Gomes Canotilho, volume I, *Stvdia Ivridica* – 102, Coimbra editora, Coimbra, 2012, 619 e ss.

<sup>26</sup> V. KONG, Dongsung, *Performance-Based Budgeting: The U.S. Experience*, in *Public Organization Review*, 2005, 5, 92.

relevantes (dimensão política, económica e jurídica)<sup>27</sup>. Procura-se de um modo geral prevenir e sancionar a utilização da coisa pública para prossecução de fins privados, por intermédio de canais não públicos de influência<sup>28</sup> e, neste quadro, a condição responsabilizante — dando por adquirido (o que não é certo) que não se fundamenta por si mesma — encontra a sua *ratio* na ideia de transparência, designadamente no objectivo do combate à corrupção, vista como um mecanismo que deteriora e deforma a vontade verdadeiramente democrática.

Essa accountability há-de pressupor um conjunto de esquemas organizatórios e competenciais assentes na limitação dos poderes instituídos e na sua interdependência, em termos de se poder afirmar o seu controlo recíproco (*checks and balances*). Do mesmo modo, há-de ser efectivada perante entidades e órgãos de natureza diversa, revelando-se fundamental que existam esquemas (procedimentos ou processos) credíveis de prestação de contas perante outros actores, em primeiro lugar políticos (por exemplo, por via dos Parlamentos, que devem acompanhar realmente, e não apenas formalmente, as actuações públicas); em segundo lugar administrativos (com inspecções, auditorias, poderes de tutela e de superintendência convincentes e eficazes, com imposição de verdadeiras sanções, custosas e penalizadoras); e em terceiro lugar jurisdicionais (reservando-se um ineliminável papel de sindicância para os Tribunais). Neste último contexto, a democracia reclama sistemas adequados de aferição da validade das normas e dos actos, seja ao nível da constitucionalidade<sup>29</sup>, seja ao nível da legalidade (englobando, num caso e no outro, as prerrogativas de controlo de economia, eficiência e eficácia), assim como modos concretos de efectivar o respeito das decisões.

É igualmente de salientar o relevantíssimo estatuto que os Tribunais constitucionais e Tribunais de contas — enquanto “controladores externos” — desempenham nos quadros de um modelo que se queira reputar de verdadeiramente democrático, na medida em que permitirão que os cidadãos em geral possam acompanhar o desempenho dos actores públicos e daí retirar as devidas ilações, averiguando se o Interesse público está ou não a ser adequadamente prosseguido e exercendo uma real cidadania por via do controlo de actuações. De resto, não pode deixar de se concordar com a ideia de que o controlo externo assegura a

---

<sup>27</sup> No texto, tem-se em vista principalmente a responsabilidade individual ou pessoal dos actores que devem ser chamados a prestar contas. Porém, além dessa, cumpre igualmente considerar uma responsabilidade colectiva como significativa do juízo de valoração de actos que tenha por referência e destinatário uma pluralidade de agentes, uma colectividade ou uma comunidade, com os seus membros indistintamente vistos. Cfr. o nosso “Breves reflexões sobre responsabilidade colectiva e finanças públicas”, in Anuário publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho, Tomo I, Escola de Direito da Universidade do Minho - Departamento de Ciências Jurídicas Públicas, Braga, 2012, 126 e ss. e MILLER, Seumas, *The Moral Foundations of Social Institutions. A Philosophical Study*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, 120 e ss.

<sup>28</sup> Assim, STOCKEMER, Daniel e SUNDSTRÖM, Aksel, *Corruption and citizens' satisfaction...*, cit.

<sup>29</sup> O referido no texto, valorizando o estatuto da Constituição e dos actores de controlo da constitucionalidade, não negligencia a circunstância de que, como refere KIRCHHOF (*Die Zukunft der Verfassung*, cit., 55), muitos dos valores da Constituição já não se revelam tão claramente como antes (“*nicht mehr selbstverständlich erscheinen*”).

manutenção das estruturas fundamentais do Estado democrático <sup>30</sup>, tornando-se particularmente fundamental salientar a necessidade de “perseguir”, mais do que as pessoas ou entidades, os dinheiros públicos onde quer que eles se encontrem.

### 3. Conclusões

Pois bem. A proposta reflexiva fica por aqui. Reconhece-se que as questões não foram tratadas com a profundidade, nomeadamente científica, que deveriam. Em todo o caso, crê-se que a *ideia* inicialmente colocada à consideração — um Ordenamento que se alicerce apenas no exercício do direito de voto como modo de realização não é um Ordenamento democrático — ficou demonstrada, convocando consigo todo um conjunto de conclusões conexas que se poder-se-ão sintetizar do modo que segue:

- i) em alguns casos não existe sequer umnexo relevante entre a representatividade que resulta do exercício do direito de voto e as decisões fundamentais que são tomadas;
- ii) a questão da qualidade da democracia assume uma importância acrescida em face da crise financeira e das *derrogações democráticas* que a mesma tem transportado;
- iii) a verdadeira questão já não será tanto saber se determinado Ordenamento é ou não é democrático mas antes saber em que medida o é;
- iv) devem ser estabelecidos parâmetros para aferir da qualidade da democracia e índices com os quais essa mesma qualidade pode ser mensurada;
- v) uma democracia verdadeira (plena) deve assentar em quatro realizações estruturais: liberdade, participação, sustentabilidade (cívica, ecológica e financeira) e responsabilidade, e
- vi) a democracia não se basta com os cidadãos ou com os corpos civis que os representam, antes reclamando a existência de um Estado atento, eticamente responsável e portador de uma visão temporalmente transversal.

---

<sup>30</sup> Neste sentido, ISENSEE, Josef, *Finanzkontrolle im Bundesstaat. Zur Vollständigkeit und Einheitlichkeit der Rechnungsprüfung nach österreichischem und deutschem Recht*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, volume 63, 2008, 30, 31.