

REFORMA DO SISTEMA POLÍTICO / DEFINIÇÃO ADMINISTRATIVA do TERRITÓRIO

Grupo de Trabalho Finanças Públicas _ 1/10/2021

Coordenador: Henrique Monteiro, Miguel Poiars Maduro

Relator: Luis Archer

Ao Grupo de Trabalho “REFORMA DO SISTEMA POLÍTICO / DEFINIÇÃO ADMINISTRATIVA do TERRITÓRIO”, foi pedida uma reflexão sobre:

- Estado da democracia em Portugal e uma visão para o século XXI;
 - Reforma eleitoral (tema sobre o qual a Sedes já tomou posição);
 - Reforma da relação entre o Poder Executivo, Parlamentar e Judicial;
 - Reforma dos Partidos Políticos
- Reforço das Instituições, da consciência civil e da participação dos cidadãos na vida política e atos eleitorais (a mobilização da juventude)
- Papel da sociedade civil (papel dos think-tanks) e da comunicação social; e sobre a
- Definição administrativa do território

Tal reflexão foi feita tendo como contexto o crescimento linear da abstenção eleitoral desde 1976, o crescimento da polarização política, a descida em rankings internacionais

de qualidade democrática ou de liberdade de imprensa, e a afirmação crescente dos partidos mais extremistas do sistema político português. Assim, e ao longo dos vários debates sobre como enfrentar esses desafios à Democracia, o Grupo estabilizou como objetivos nucleares das suas propostas o (1) reforço das instituições, o (2) aumento da consciência civil e da participação dos cidadãos na vida política e nos atos eleitorais, a (3) melhoria do sistema democrático e ainda a (4) promoção de uma maior eficácia e eficiência na alocação de recursos em todo o território.

Como meios para atingir tais objetivos o Grupo identificou sete dimensões de uma ação reformista, cada uma delas devendo constituir-se como painel de discussão no Congresso da SEDES:

1. **Recentrar Parlamento, Credibilizar Administração Pública, Escrutinar Poder Executivo:** re-equação da relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judicial
2. **Activar Cidadania Política:** reforma do Sistema eleitoral
3. **Modernizar e Abrir Partidos Políticos:** reforma da Lei dos Partidos Políticos, da Lei do Financiamento Partidário e do Estatuto dos Deputados
4. **Desconcentrar Poder Nacional:** descentralização Política e Administrativa
5. **Democratizar o Poder Local:** reforma das Autarquias Locais
6. **Proteger a pluralidade:** reforma do quadro regulatório da Comunicação Social
7. **Sustentar transição inter-geracional:** reformar mecanismos de transição geracional

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Recentrar Parlamento, Credibilizar Administração Pública, Escrutinar Poder Executivo: re-equação da relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judicial |
|--|

O Grupo considerou ser importante abrir um debate na sociedade portuguesa sobre uma eventual re-equação da relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judicial, tendo em vista o aprofundamento da sua separação.

A actualidade marcada por uma constante confusão entre Justiça e Política/Partidos, e entre estes e os poderes executivo e legislativo, exige uma reflexão urgente sobre esta matéria.

Ora, tendo em consideração a fulcral importância que têm para o funcionamento eficaz de qualquer democracia liberal a independência e a legitimidade destes diferentes poderes, a perturbação frequente que os envolve beneficia apenas o extremismo

político, que se aproveita do caos gerado para capitalizar o voto dos descontentes e descrentes.

Assim, uma eficaz e transparente separação de poderes, conforme Montesquieu projetou, e a cultura liberal e anglo-saxónica de *checks-and-balances* aprofundou, afigura-se da mais elementar importância.

De facto, é hoje consensual que a democracia não pode ser reduzida a uma mera competição eleitoral. Não existe democracia plena sem os mecanismos de separação de poderes e proteção dos direitos individuais próprios da democracia liberal.

A estratégia a seguir deve ser mais ambiciosa do que o actual quadro constitucional oferece e deve procurar promover uma verdadeira independência entre a administração pública e o governo, por forma a reduzir o peso do poder executivo e a limitar a ligação entre o estado e o partido que está no poder. Tal limitará conflitos de interesses e a captura da administração por interesses particulares, qualificará a administração pública e reforçará o mérito no emprego público, condição essencial para reforçar a confiança dos cidadãos no Estado. Essa maior autonomia e qualificação da administração pública é também fundamental para garantir alguma continuidade de políticas públicas entre ciclos políticos. O Grupo defende, assim, um reforço dos mecanismos de independência e autonomia da administração pública face aos partidos políticos, nomeadamente através de uma reforma e reforço da CRESAP.

O Grupo defende uma **separação clara entre as magistraturas e o exercício de cargos na administração pública, incluindo os de nomeação**. São dois poderes distintos da República, e uma porta giratória entre os dois, fragiliza ambos. É assim importante estabelecer uma linha que separe as magistraturas do poder judicial, do poder executivo e legislativo. À semelhança do que acontece noutros países, os magistrados devem ser obrigados a fazer uma opção profissional - seguindo a carreira da magistratura, obrigam-se a preterir, em absoluto, eventuais futuros cargos de nomeação política, e de forma condicional, na administração pública. Neste último caso, se desejarem aceder aos cargos da administração pública mediante concurso de recrutamento, a sua admissão a qualquer carreira da administração pública dependerá da sua decisão de renunciar à carreira de magistrado. Esta separação de carreiras profissionais é uma condição necessária para o reforço da percepção pública sobre a independência das magistraturas. Reconhecendo a escassez de quadros na administração pública, que tem incentivado o recurso a magistrados para desempenho de funções que exigem conhecimento especializado, o Grupo propõe o estabelecimento de um período transitório, durante o qual serão publicados concursos externos de ingresso na Administração Pública para as respectivas funções – possibilitando aos magistrados que

exercem tal funções o acesso a tais concursos, desde que renunciem à carreira de magistrado.

No seguimento do exposto, o bom funcionamento de qualquer democracia implica também ter em consideração a imparcialidade que deve ser exigida às entidades reguladoras, reconhecendo a relevância do seu papel. Ora, presentemente confrontamo-nos com a inexistência de qualquer poder efetivo que possa limitar ou condicionar as escolhas do Governo para os Reguladores. De facto, o parecer prévio emitido pela CReSAP não é vinculativo e, tratando-se de nomeações políticas, a maioria parlamentar tende a validar acriticamente a escolha proposta pelo governo que sustenta. Assim, o grupo salienta a necessidade imperativa de dotar tal nomeação de legitimidade, independência e imparcialidade. Tal visa evitar situações, como as que têm ocorrido, em que governantes se demitam das suas funções com o intuito de ingressar em Entidades Reguladoras, ou a ideia de que ser dirigente regulador faz parte de uma qualquer noção de carreira política potenciando comportamentos condicionados a esse fim durante a governação.

Nesse sentido, o **grupo propõe um período de 2 anos antes de ser possível a nomeação de ex-governantes para qualquer função numa entidade reguladora, bem como a proibição de nos 24 meses subsequentes ao exercício de tais funções voltar a desempenhar cargos no Governo ou como deputado à Assembleia da República.**

Concomitantemente, o Grupo analisou hipóteses que visem tornar o Parlamento mais operante e relevante do ponto de vista decisório, visto que, nos últimos anos, a Assembleia da República deixou progressivamente de ter peso político, tornando-se cada vez mais dependente do poder executivo, que tende a usar a maioria parlamentar que o sustenta como mera correia de transmissão da sua agenda política e legislativa, invertendo, de facto, o desenho constitucional da pretendida democracia representativa. Isto foi assim mesmo no contexto de um governo minoritário, dependente de uma constante negociação com o parlamento.

Neste sentido, e por contribuir para um melhor funcionamento do Estado, e notando o exemplo da democracia Britânica, é absolutamente imperativo que o Parlamento tenha uma voz mais ativa e audível, seja mais atento, como garante da boa execução das normas vigentes e bem assim, escrutinando as decisões executivas e a sua conformidade legal e política, com a constituição e com o mandato político resultante dos escrutínios eleitorais.

A Assembleia da República deve, assim, assumir-se como o centro da decisão e do escrutínio democrático.

Em primeiro lugar, **os artigos 164º e 165º da Constituição devem ser revisitados no sentido de reequilibrar as reservas absolutas e relativas de competência legislativa**, tendo em vista uma diminuição significativa das possibilidades de autorização legislativa concedidas ao Governo, procurando deste modo criar condições para que seja assegurado o primado efetivo do Parlamento. O Grupo concluiu ser pertinente discutir a continuidade do actual desenho constitucional de concorrência legislativa entre parlamento e Governo – algo relativamente *sui generis* no quadro europeu e dos países democráticos em geral.

Recentrar o Parlamento pode passar, igualmente, por **passar a exigir que os membros do Governo sejam escolhidos a partir dos deputados eleitos**, assegurando que os cidadãos votam nos seus governantes. Esta reforma só pode ocorrer, no entanto, no contexto de uma reforma mais ampla dos mecanismos de recrutamento e seleção da classe política (incluindo dos deputados).

No mesmo sentido, o de reforçar os poderes da democracia representativa, **o parlamento deve ser chamado, não só a discutir, mas a aprovar o programa de Governo**. O incumprimento do mesmo pode constituir motivo para apresentação de uma moção de censura. E, verificando-se que é cada vez mais difícil que um partido obtenha maioria absoluta nas eleições legislativas, o Grupo sugere que o Partido que conseguiu formar Governo **apresente o seu programa de governo da coligação a 4 anos**, ao invés de negociações pontuais e anuais com os demais partidos com representação parlamentar, isto é, passaria a submeter o programa de governo à Assembleia da República no início do mandato, balizando aquilo que se propõe a fazer ao longo de toda a legislatura.

Por outro lado, o Grupo concluiu ser necessário **submeter ao crivo do parlamento, através de audições parlamentares e, nalguns casos a aprovação por maioria simples, aquelas nomeações políticas que tenham maior relevância, como por exemplo, a nomeação dos principais dirigentes de entidades dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, ou de entidades reguladoras (neste caso, na sequência de proposta do Presidente da República)**. Consequentemente, os nomeados passariam a prestar contas anualmente ao Parlamento e os orçamentos das respectivas entidades passariam a ser aprovados autonomamente e no contexto da prestação anual de contas. Estas propostas conduziram, não só a uma maior apreciação e discussão parlamentar da própria nomeação, das respectivas funções e do conteúdo do mandato a desempenhar, como fomentariam também o diálogo inter-partidário no debate sobre a idoneidade da pessoa nomeada.

Termos em que, o Grupo considera ser necessário **rever a legislação em vigor que proíbe nomeações familiares directas, alargando o seu âmbito a familiares indirectos, ao poder local e a todas as entidades públicas, e reduzindo as instâncias de nomeação feitas por um só detentor de funções públicas**, sem prejuízo dos direitos fundamentais dos visados que não deixarão de ser salvaguardados quando sujeitos a processos de selecção competitivos e transparentes. Esta medida torna-se urgente face a uma prática, percebida como cada vez mais reiterada, e que constitui um fator de enorme descredibilização da política e dos políticos. Uma vez mais, o Grupo salienta a importância nuclear de reforçar a importância do mérito, da independência e da transparência na nomeação para cargos públicos. Designadamente através de **concursos públicos devidamente publicados e publicitados** pelas entidades competentes, e que garantam a imparcialidade da nomeação. E com **avaliação prévia à idoneidade da pessoa a indigitar**, com o intuito de analisar a sua capacidade para desempenhar o cargo para o qual se candidata, bem como eventuais conflitos de interesse que possam existir.

O Grupo propõe ainda **o reforço de meios de órgãos de fiscalização e supervisão como o CRESAP e as Inspeções-Gerais**. A CRESAP poderia assumir um papel central na transição entre o actual sistema de nomeações políticas (via nomeações em substituição), ao longo de um período mais longo do que uma legislatura, conduzindo o processo de nomeação através de concursos públicos abertos de todos os cargos dirigentes de 1º Grau na Administração Pública. O Grupo considera que a constituição de júris da CRESAP deve obedecer a critérios mais rígidos que garantam maior independência das suas decisões.

Neste reequacionar da relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judicial importa debater igualmente **o reforço dos poderes presidenciais** – no essencial, limitados ao poder de veto, à demissão, fundamentada, do Governo e à dissolução da Assembleia da República.

Com efeito, salientado e promovendo o papel Presidencial, o grupo defendeu **uma maior intervenção do Presidente da República na regulação e na justiça, devendo este passar a indicar ao Parlamento proposta para presidentes das autoridades reguladoras, bem como nomear o Procurador-Geral da República e ainda o Governador do Banco de Portugal**. De facto, assistimos correntemente à “banalização” do papel de Presidente da República, pelo que, afirmá-lo no quadro institucional vigente passará necessariamente por lhe conferir mais poderes, contribuindo também para desconcentrá-los do governo. Tal proposta reforça, igualmente, a independência dessas entidades e instituições face ao executivo.

No que diz respeito ao combate à corrupção, o Grupo defende a **implementação imediata e incondicional de toda as recomendações do *Group of States Against Corruption (GRECO)***. No seu último relatório de 22-25 de março de 2021, o GRECO conclui que face ao relatório elaborado no ano transato *“Portugal fez apenas pequenos progressos no cumprimento das recomendações consideradas como não implementadas ou parcialmente implementadas no Relatório Intercalar de Conformidade do Quarto Ciclo de Avaliação; apenas três das quinze recomendações foram satisfatoriamente implementadas ou desenvolvidas. Das restantes recomendações, sete foram parcialmente implementadas e cinco continuam por implementar.”*¹

A par do cumprimento das recomendações internacionais, o Grupo entendeu ser necessário **reforçar a cultura de transparência na ação governativa** passando por medidas simples mas importantes como, por exemplo: publicação das atas do conselho de ministros, com o intuito de responsabilizar mais a preparação das reuniões e tornando mais transparente um importante momento de decisão de políticas públicas, sem prejuízo do cumprimento da Lei do Acesso aos Documentos Administrativos; publicação das agendas de reuniões de todos os membros do Governo na respectiva página da internet, identificando o tema das reuniões e os respectivos participantes; a Comissão de Transparência e Estatuto dos Deputados deve alargar o objecto da sua competência aos membros do Governo, dirigentes da administração pública, membros dos gabinetes ministeriais, direcção das entidades reguladoras, dirigentes de entidades privadas com utilidade pública.

Ainda sobre o reforço da cultura de transparência, somos frequentemente confrontados com a enorme dimensão do aparelho do Governo, pelo que, por forma a dotar a ação governativa de maior eficácia e credibilidade, o Grupo entende ser necessária a **redução do pessoal político nos gabinetes ministeriais**. De facto, cada um deles é composto em média por 17 pessoas², não se considerando as secretarias de estado adstritas, o que comporta um custo anual aos cofres públicos de dezenas de milhões de euros.

Afigura-se, portanto, fundamental reformar a composição destes gabinetes por forma a tornar eficaz o seu funcionamento. Deste modo, **propomos que os gabinetes ministeriais reforcem a sua articulação de modo real e efetivo com Institutos, Agências, Direcções e Secretarias Gerais a cargo do ministério, reforçando as suas capacidades técnicas**, e criando mecanismos tecnológicos que permitam a gestão entre

¹ <https://rm.coe.int/quarto-ciclo-de-avaliacao-prevencao-da-corrupcao-em-relacao-a-deputado/1680a21607>

² Fonte: Livro - Governar Melhor, 2017, Fernando Teigão dos Santos, Editora: Esfera dos Livros

as diversas entidades, e bem assim, a optimização na articulação de todos os procedimentos que envolvam a multidisciplinaridade entre os diversos órgãos.

O Grupo também considerou importante que a Assembleia da República promova um **debate público em torno da regulamentação da actividade de lobbying**, em linha com o que acontece no âmbito do lobbying junto das instituições europeias.

O Grupo concluiu que, no seu conjunto, estas medidas preenchem a necessidade de tornar a transparência na ação pública mais efetiva do que formal e reforçam a responsabilização da ação política, que deve ser exercida e escrutinada de modo sério e rigoroso.

No que concerne à necessidade de incrementar e promover a formação dos altos quadros da Administração Pública, o Grupo considerou importante **reactivar, com mais meios e em rede com Universidades, o Instituto Nacional de Administração**, como instrumento para melhorar a preparação e capacitação de futuros líderes de institutos e empresas públicas.

Neste âmbito, reconheceu-se a importância fulcral de capacitar os cargos mais elevados da Administração Pública de “mão de obra” altamente qualificada. Para o efeito, e cientes de que a remuneração acaba por ser um factor fundamental na escolha, foi considerado necessário **dotar tais cargos de direcção de melhores salários**, por forma a conseguir atrair Cidadãos competentes e portadores de experiência ao nível das exigências do cargo que se propõem a desempenhar. Uma hipótese passa por atribuir à CRESAP (no âmbito da reforma já sugerida) a possibilidade de determinar as remunerações dos quadros superiores da AP de acordo com as necessidades do Estado e por forma a poder concorrer pelos melhores quadros. Estas remunerações podem também vir a ser usadas como ponto de partida para uma reforma das remunerações das funções políticas (fixadas em % acima da média ou topo dos quadros superiores da AP).

Dentro do possível, a Administração Pública tem de procurar rivalizar com o sector privado na captação dos melhores, fomentando o mérito e a competência e instituindo **concursos públicos para progressões na hierarquia da Administração Pública, que sejam livres e desprovidas de interesses pouco transparentes**.

2. Mais cidadania política: reforma do sistema eleitoral

O Grupo concluiu, inequivocamente, que o sistema político português necessita de profundas reformas por forma a conseguir dar um forte impulso ao processo de modernização democrática, que parece estagnado, melhorando assim os índices de confiança dos cidadãos na política e nos políticos, cada vez mais desacreditados e alvo de contínua descrença social.

Numa altura em que a abstenção atinge níveis historicamente altos e quando o afastamento entre o eleitor e o eleito parece ser cada vez maior, torna-se imperioso adotar um sistema eleitoral que, nas suas várias dimensões, aproxime o poder político da sociedade que visa representar.

A realidade actual não é mais do que uma homologação das listas de candidatos a deputados decididas pelas direções dos partidos em detrimento da escolha uninominal de candidatos. E, na prática, os cidadãos são apenas confrontados com uma opção unipessoal: a escolha do Primeiro Ministro. Elegemos o Primeiro-Ministro, e é nele que se concentra o poder político, de facto.

Neste sentido, há muito que a SEDES defende uma **Reforma do Sistema Eleitoral que contemple a adoção de círculos uninominais locais e um círculo de dimensão nacional**, que reforce o poder de escolha dos eleitores e responsabilize os eleitos. A proposta da Sedes não carece de Revisão Constitucional e pode ser imediatamente aprovada pela Assembleia da República e entrar em vigor antes das próximas eleições legislativas.

De facto, com o fosso existente entre as partes envolvidas numa eleição, a adoção do modelo proposto pela SEDES conduziria, inevitavelmente, a uma maior aproximação entre os intervenientes no ato eleitoral. Ora, através de círculos uninominais, a aproximação entre o deputado local e o seu eleitor seria notória, com benefícios para todos. Isto é, não só faria com que os cidadãos tivessem maior motivação a participar no ato eleitoral, fruto da sua maior proximidade ao poder político, como também contribuiria para reduzir a abstenção – o deputado passa a ter de prestar contas àqueles que o elegeram, e torna-se directamente responsável perante o eleitor na eleição seguinte, sob pena de não ser reeleito.

Assim, o Grupo conclui que a adoção deste sistema eleitoral se traduzirá de imediato em mais transparência, independência e capacidade de decisão.

Note-se que, a este respeito, muitos são os que condenam esta opção considerando que o deputado eleito pelo seu círculo uninominal tornar-se-ia uma espécie de *Lord* do seu Condado; ora, tal crítica, parece ignorar que aquele deputado, eleito por aqueles com quem tem maior proximidade, com quem tem que lidar no dia-a-dia, está absolutamente obrigado a prestar contas aos seus eleitores com frequência,

necessitando de lhes evidenciar os benefícios que resultam de ter votado em si em prejuízo de outro qualquer candidato local.

A possibilidade de permitir candidaturas de independentes à Assembleia da República foi considerada pelo Grupo que concluiu ser matéria a considerar activamente em futuros processos de Revisão Constitucional.

Por fim, o Grupo conseguiu reunir consenso em torno da **criação de uma câmara alta parlamentar**, a exemplo do que já acontece em 13 países da União Europeia. Tal medida contribuiria para moderar os poderes do Governo, para aproveitar melhor a experiência e saberes acumulados dos possíveis membros e para assegurar melhor e mais efetiva representação do território (independentemente da proporcionalidade populacional). Uma segunda câmara seria composta por representantes eleitos em círculos uninominais regionais (dois por círculo), com eleição aberta à participação de independentes. Entre as possíveis atribuições e competências constariam o escrutínio das actividades e orçamentos das entidades independentes e reguladoras (v.g. AdC, CNPD, CADA, CNE, Banco de Portugal, ANACOM, ERS, entre outras), incluindo a eleição dos respectivos dirigentes [sob indicação do Presidente da República]; o direito de veto em determinadas matérias legislativas; a audição individual obrigatória dos candidatos a Juizes do Tribunal Constitucional, etc.. Esta segunda câmara, em função das suas competências mais limitadas e, sobretudo, de “veto”, não exigisse políticos “profissionais” (a tempo inteiro) ao contrário da primeira.

Outras medidas propostas, ainda relacionadas com o sistema eleitoral, incluem **o fim do dia de reflexão e o eventual alargamento do período de votação para dois dias** (Sábado e Domingo; Dias da Semana) em condições que garantam, em absoluto, a integridade do acto eleitoral, ou o voto electrónico; cadernos eleitorais actualizados e fiscalização mais eficiente de actos eleitorais; medidas estas que no seu conjunto poderão contribuir para diminuir a abstenção.

O Grupo identificou outras questões que merecem maior e mais aprofundado debate público como a importância de realizar mais referendos, nos actuais termos legais; a possibilidade de estender o direito de voto a maiores de 16 anos, no quadro de uma discussão que incluía a questão da maioria; a possibilidade de flexibilizar a lei das petições conferindo-lhes maior efectividade e, eventualmente, ligando-as a modelos de assembleias dos cidadãos com carácter propositivo (estas assembleias apreciariam as petições que preenchessem certos requisitos, podendo-as transformar em propostas de lei ou resolução a serem votadas na AR); continuar a fomentar a paridade nas listas candidatas a cargos de eleição política a par de um sistema de rotatividade do género em funções e cargos de eleição uninominais.

3. Modernizar e abrir Partidos Políticos: reforma da Lei dos Partidos Políticos, da Lei do Financiamento Partidário e do Estatuto dos Deputados

O Grupo também concluiu que a reforma do sistema político e o cumprimento dos objectivos nucleares da sua proposta não se esgota na reforma do sistema eleitoral.

Tal reforma passa também por um segundo ponto que se afigura da maior importância: **A Reforma dos Partidos Políticos.**

A política está em constante mutação e os partidos parecem ter extremas dificuldades em se adaptar às novas realidades sociais, tecnológicas e culturais. Na verdade, os partidos são hoje vistos como uma classe distante, fechada, pouco qualificada, e pouco íntegra, fazendo com que os cidadãos não se sintam minimamente representados. Fechados no seu núcleo base, os partidos acabaram por afastar muitos militantes e todos aqueles que aspiravam a tal, contribuindo para a falta de renovação da militância e para a captura do partido por parte de pequenos grupos, quase profissionalizados, que controlam parte significativa dos votos. É, portanto, imperioso reforçar a qualificação e capacitação dos partidos, bem como a militância ativa, livre de complexos, interesses e de caciquismo, com o intuito de fazer com que os cidadãos voltem a confiar na capacidade reformadora de um partido.

Para o efeito, e tendo presente que, quanto mais forte for a militância mais coeso será um partido, o Grupo propõe que **os Partidos criem/reforcem estruturas de formação e de produção de saber** (v.g. Academia de Formação; Unidade de Estudos; Fundações Políticas, *Think Tanks*), estáveis e profissionalizadas, com orçamento próprio e equilibrado – tal deveria ser reflectido numa **alteração à Lei do Financiamento do Partidos Políticos que obrigasse à utilização de 25% de tal financiamento em estruturas de formação e de produção de saber.**

O Grupo concluiu igualmente ser necessário **analisar o impacto da realização de primárias abertas na escolha dos líderes dos partidos.** Tendo em consideração o afastamento dos cidadãos face aos partidos, assim como o entrincheiramento do núcleo base dos mesmos, a realização de primárias abertas à população para escolha da liderança partidária, poderá contribuir para alargar a representatividade e a legitimidade do líder eleito, incentivando também a militância ativa. Acresce que, a adoção deste mecanismo de escolha, inutilizaria substancialmente o papel nefasto da cultura do “cacique” no controlo dos aparelhos partidários.

As **primárias abertas passariam a constar da lei dos partidos políticos como uma opção** para a organização de actos eleitorais internos, e a sua adopção deveria ser

acompanhada pelas necessárias alterações à Lei do Financiamento dos Partidos Políticos – a adopção de primárias abertas despoletaria financiamento adicional. Seria necessário incluir disposições que mitigassem riscos de abuso e de fraude eleitoral, como por exemplo a limitação de participação de cada eleitor na eleição de apenas um partido em cada ciclo eleitoral ou durante um período de 5 a 8 anos, assim como o uso dos cadernos eleitorais do Estado para efeitos de controlo.

Por outro lado, as primárias abertas deveriam ser precedidas de um Congresso/Convenção do partido, onde seriam escolhidos os candidatos através da votação das respetivas moções, sendo que, para poder ser sujeita a votação em primárias a moção teria de ter uma votação mínima de 20% no Congresso/Convenção.

Ademais, a o Grupo considerou que seria fundamental e benéfico para todos os partidos se estes implementassem uma **comissão de ética**, tal como acontece na Assembleia da República, que implementasse apreciações de integridade, ou seja, um controlo ético realizado através de uma sólida comissão composta por militantes e independentes, que serviria para avaliar a integridade de potenciais candidatos autárquicos e a deputados, tendo como principal objetivo mitigar eventuais incompatibilidades com o cargo que se propõe a candidatar – os candidatos teriam que assumir assim um compromisso ético com a sociedade.

Ainda no quadro da reforma dos Partidos Políticos, o Grupo considerou necessário **melhorar os sistemas jurisdicionais internos dos partidos**, aplicando-lhes critérios mais exigentes para garantir credibilidade e independência dos mesmos face às direcções partidárias. No fundo, exigir uma justiça tão credível e independente dentro dos partidos, como todos os partidos o exigem para a República.

Ainda no contexto dos Partidos Políticos, o Grupo concluiu ser importante, e salutar para a qualidade da democracia, **facilitar e simplificar a constituição dos partidos políticos**. Isto é, em vez de se realizar o controlo *ex ante* da formação do partido, com base em assinaturas, o Grupo entendeu que tal controlo deve ser realizado *a posteriori*, ou seja, avaliado após um sufrágio eleitoral, com base num número mínimo de votos, que o qualifique para formalização como partido constitucionalmente aceite.

Outro aspecto da reforma do sistema político passa pela **revisão do estatuto dos deputados**, nomeadamente a questão da **exclusividade no exercício de funções**, nos casos em que a sua profissão de origem seja regulada por Ordem profissional, por forma a mitigar conflitos de interesses, e evitar qualquer promiscuidade com funções exercidas fora do Parlamento. Para o efeito, será necessário propor **o aumento substancial da remuneração**, com o intuito de tornar a função mais atrativa para mais cidadãos e de dissuadir os seus titulares de atitudes e comportamentos prejudiciais ao exercício das

funções. Tal pode acontecer de acordo com o mecanismo anteriormente suscitado relacionado com a própria remuneração dos quadros dirigentes da AP a decidir por entidade independente. No sentido de combater o “funcionalismo” na AR, o Grupo defendeu o **subsídio de reintegração de deputados** quando cessam as suas funções, em função de rendimento anteriormente auferido.

Em suma, é particularmente importante reanalisar o modo de organização e funcionamento dos partidos, promovendo reformas que os modernizem e rejuvenesçam, que lhes confirmem uma maior abertura à sociedade civil, alargando a sua base de participação, mobilizando a sua militância, e que os capacitem com capital político escondido e afastado das lides partidárias. Os cidadãos devem sentir-se representados nos seus interesses e obrigações por parte de um ou mais partidos.

4. **Desconcentrar Poder Nacional:** descentralização Política e Administrativa

Indissociável da reforma das Autarquias Locais, a descentralização da Administração Pública e do sistema político português é uma das tarefas mais urgentes.

O conjunto de instituições políticas e administrativas por meio das quais o Estado português se organiza resulta de uma visão excessivamente centralista e continua assente num modelo que está indiscutivelmente desfasado da realidade e das necessidades atuais dos diferentes territórios e das populações.

A centralização do país não se traduz apenas na concentração de serviços em Lisboa, mas nas práticas de governação, na exploração limitada do potencial de uma efetiva governação multinível subnacional e nos recursos extremamente reduzidos das autarquias locais.

Com efeito, uma simples observação de dados comparados com os restantes países da União Europeia possibilita a constatação destes factos, nomeadamente quando considerado que:

- a parte das despesas públicas, em percentagem do produto interno bruto, que é efetuada pelos níveis de governo local é de 5,6 % em Portugal, sendo a média da União Europeia de 15,5 %;
- a percentagem da despesa pública nacional que é efetuada pelo nível local é de 12,6 % em Portugal, sendo o mesmo valor médio para a UE de 33,4;

- o emprego público na administração local ronda os 18% do total de trabalhadores da Administração Pública, comparado com 60 a 75% em vários países europeus;
- atendendo ao valor médio de habitantes por município e à população total do país, Portugal é o único caso, dentro do grupo de estados-membro da UE com valores semelhantes, que não apresenta um nível regional de governação;
- apenas a Bulgária (com 7 milhões de habitantes) e alguns países com menos de 3 milhões de habitantes têm características semelhantes;
- se atendermos aos indicadores de despesa referidos, encontramos apenas em situação comparável a Grécia, Malta, Chipre, Hungria, e a Bulgária.

Independentemente dos indicadores usados para comparar o modelo de governação, estamos entre os países mais centralizados da Europa. A posição remota ocupada por Portugal em todos os índices de descentralização não tem oscilado significativamente ao longo das últimas décadas. Acresce que as reformas parcelares e pontuais têm sido muito pouco expressivas nesta matéria e não têm acompanhado a tendência europeia.

Assim, o Grupo de Trabalho considera ser **exigível um processo de descentralização muito significativa para estruturas regionais e locais de governação, com uma mais clara e objectiva arquitectura de governação subnacional.**

Este processo deve obedecer a um conjunto de princípios fundamentais: proximidade, garantindo mecanismos mais eficazes de autogoverno, controlo de políticas públicas, transparência e fiscalização por parte dos cidadãos; eficiência de políticas públicas, através da adequação de competências e órgãos decisores às escalas territoriais apropriadas; subsidiariedade, possibilitando maior proximidade entre os cidadãos e as estruturas de governação com responsabilidades sobre os seus territórios; governabilidade, garantindo a clarificação de funções, escalas e territórios, através da racionalidade da divisão administrativa e da sua coerência com os processos de representação política e eleitoral.

O Grupo de Trabalho considera, ainda, que **devem ser implementadas medidas de descentralização administrativa, política, e fiscal, a par de uma aposta clara na desconcentração de serviços.**

É, assim, exigível uma abordagem integrada e multinível à descentralização, não limitando a discussão do processo de reforma à atribuição de competências. Importa, assim, que a mesma inclua o complementar conjunto de meios e recursos, diferenciação de competências em função dos territórios e a reforma dos mecanismos de

representação, eleição e fiscalização dos órgãos locais e regionais. Descentralizar implica que mais poderes para níveis de governação subnacional devam ser acompanhados das capacidades organizacionais, técnicas, políticas, humanas e financeiras, de acordo com as competências recebidas. Importa, também, descomplexificar a relação entre níveis de governação, clarificando funções, competências e territórios de atuação. Acresce a necessidade de democratizar, criando mecanismos de responsabilização e de legitimação dos órgãos de decisão com responsabilidades sobre as competências e poderes atribuídos.

O Grupo de Trabalho sugere um **processo gradual de descentralização**, decorrente da necessária **pilotagem, monitorização e avaliação de iniciativas de descentralização para a escala municipal, intermunicipal e regional**.

Reconhece, ainda, a importância **de incentivar a partilha de serviços entre municípios, aprofundando as práticas de cooperação intermunicipal** e promovendo, através deste meio, as necessárias economias de escala, por via da iniciativa local.

O Grupo propõe, ainda, que **todos as novas agências / estruturas / serviços da Administração central sejam instalados fora da Área Metropolitana de Lisboa**, propondo ainda que, progressivamente, os serviços públicos instalados na Capital, como os diversos Tribunais existentes, comecem a ser desconcentrados para outros locais do país.

O Grupo considerou ser essencial um maior **alinhamento entre as várias divisões Administrativas (Regiões Autónomas, CCDRs, NUTS, AMs, CIMs, ...)** e os **círculos de representação eleitoral para a Assembleia da República**.

O processo de descentralização não resultará necessariamente de um consenso quanto ao modelo, mas necessitará de um consenso quanto aos princípios, tal como sugeridos por este Grupo de Trabalho. É, por essa razão, importante a **criação de uma comissão da descentralização independente** que congregue personalidades das mais diversas áreas e regiões do País com o intuito de procurar soluções que promovam o processo de descentralização de uma forma eficaz e exequível. A sua implementação de forma gradual, testada e avaliada, possibilitará, dessa forma, colocar o sistema político e de governação português mais próximo das práticas europeias em termos de governação subnacional.

5. Democratizar o Poder Local: reforma das Autarquias Locais

O Grupo refletiu também sobre a organização e funcionamento das Autarquias Locais, porque são a estrutura política mais próxima dos cidadãos e, portanto, com um papel decisivo na adesão ao regime democrático. As orientações nacionais dos próprios partidos são fortemente determinadas pelas suas estruturas locais, que se formam em redor das autarquias locais, pelo que uma abertura dos partidos à sociedade passa pela abertura das suas estruturas locais a novas participações e a novas ideias. Como atualmente a lei autárquica contém muitos mecanismos que permitem que pequenos grupos capturem as autarquias, há um forte incentivo para fechar os partidos a novos militantes e perspetivas. Um claro exemplo destes mecanismos é o facto de haver inúmeras autarquias governadas de forma praticamente absoluta com uma maioria relativa pouco superior a 30%; quem estiver no caminho crítico para decidir a composição das listas desses partidos captura na prática o poder nessa autarquia, e tem fortes incentivos para afastar novas militâncias.

Uma análise aos poderes que cada membro de uma Autarquia mostra que o Presidente da Câmara Municipal (PCM) possui demasiadas atribuições e competências, num sistema em que os freios e contrapesos se encontram desequilibrados. Assim, o Grupo considera ser importante desenvolver mecanismos que limitem tais poderes, num esforço de distribuição e desconcentração de poder, sujeito a maior escrutínio democrático. Ademais, é atualmente impossível afastar politicamente um PCM em exercício de funções, por mais que este exerça o seu mandato em desconformidade com aquilo que foi o seu compromisso político eleitoral e com a natureza do cargo ocupado, pois um PCM só deixa funções se abandonar o cargo ou se for judicialmente afastado.

O Grupo considera ser necessária a implementação da **possibilidade de destituição política do PCM por uma maioria qualificada dos membros da Assembleia Municipal (AM)** (nunca inferior a 50%, para evitar casos de arbitrariedade ou de oportunismo político) através da aprovação de moções de censura.

De facto, um PCM pode ser eleito por uma margem eleitoral marginal, mas controlar os destinos de uma Autarquia durante quatro anos, com pouca oposição efetiva, dada a sua inamovibilidade.

Acresce que, com este poder, dotar-se-ia a AM de maior competência política, em virtude de passar a deter o poder de exonerar o PCM, obrigando-o a uma crescente responsabilidade perante os seus membros.

Esta alteração não exige qualquer alteração constitucional, pois o artigo 239º, número 3, da Constituição já remete para a lei a regulamentação da destituição do executivo da Câmara Municipal, o que a lei, aliás, nunca verdadeiramente fez.

Impondo a Constituição que os Presidentes de Junta integrem a Assembleia Municipal, o que leva a fortes distorções da representação proporcional na Assembleia Municipal que a Constituição igualmente advoga (artigo 239º, número 2), importa que a lei inclua mecanismos para repor essa proporcionalidade, pelo menos nas votações mais importantes, por exemplo considerando para efeito de destituição do PCM apenas os votos dos membros diretamente eleitos para a AM.

Tal facto acabaria por forçar, necessariamente, um PCM que não tem maioria, a construir um acordo com outras forças políticas, contribuindo assim para aumentar a representatividade e pluralidade concelhias.

O Grupo defendeu ainda como desejável um **modelo de organização política autárquica em que o executivo resulta da maioria eleita na AM** (listas à AM e abolição das listas ao executivo camarário).

Estas propostas que o Grupo sugere parecem ser exequíveis, podendo contribuir igualmente para a abertura e transparência que, por vezes, escasseia no seio de uma Autarquia Local.

6. **Proteger a pluralidade:** reforma do quadro regulatório da Comunicação Social

O Grupo debateu a crise da comunicação social (CS) e os desafios com que se depara perante a ascensão da digitalização e mundialização de conteúdos. O mercado de publicidade é hoje dominado pelas plataformas das redes sociais. A pandemia acelerou a digitalização e o streaming. Simultaneamente, o espaço mediático dominante passou a estar nas redes sociais, sem mediação qualitativa, gerando a propagação de notícias falsas e de teorias de conspiração. A informação sofreu uma democratização total, no sentido em que todos os recetores podem ser emissores, e a essa democratização do acesso e da publicação, correspondeu um predomínio dos mínimos denominadores comuns. Tal gerou reacções desconexas, com Governos e instituições a tentar decretar o que é, e o que não é, falso, o que pode, ou não pode, ser publicado. Basta ver o Artº 6 da lei aprovada em Portugal que gerou forte controversia:

Artigo 6.º - Direito à proteção contra a desinformação

1 - O Estado assegura o cumprimento em Portugal do Plano Europeu de Ação contra a Desinformação, por forma a proteger a sociedade contra pessoas singulares ou coletivas, de jure ou de facto, que produzam, reproduzam ou difundam narrativa considerada desinformação, nos termos do número seguinte.

2 - Considera-se desinformação toda a narrativa comprovadamente falsa ou enganadora criada, apresentada e divulgada para obter vantagens económicas ou para enganar deliberadamente o público, e que seja suscetível de causar um prejuízo público, nomeadamente ameaça aos processos políticos democráticos, aos processos de elaboração de políticas públicas e a bens públicos.

Perante este contexto desafiante, reitera-se a função inalienável que a CS desempenha como pilar fundamental de um Estado de Direito Democrático na defesa da liberdade de expressão. Tal liberdade só pode ser restrita por critérios claros e indiscutíveis, por reguladores independentes e credíveis e pelos tribunais. E nesse quadro, a qualidade das notícias, a sua falsidade ou veracidade, bem como a sua oportunidade não podem ser avaliados por organismos dependentes do Estado, e menos ainda do Governo. É absolutamente claro para o grupo que qualquer intromissão do poder político, legislativo ou outro – ainda que em nome de princípios elevados – deve ser repudiada. Por outro lado, reconhecendo a gravidade do problema, o Grupo considerou desejável que as **Universidades portuguesas, no âmbito dos seus cursos e centros de investigação na área da CS, desenvolvam**, com financiamento especial, **observatórios académicos da qualidade da informação prestada pelos órgãos de CS.**

O Grupo entende que o Estado, tendo em conta a reduzida dimensão do nosso mercado, deve possuir meios de CS públicos, que prestem um serviço público e complementem os privados, independentes do poder executivo, e sem objetivos concorrenciais face a esses meios privados. Nesse sentido, **o Grupo defende o fim da publicidade nos meios públicos** (tal como ocorre em Espanha ou no Reino Unido), **mantendo-se a CAV** (Contribuição Audiovisual), paga na fatura da eletricidade, o que permitirá maior sustentabilidade financeira no sector privado. O Grupo entende que é fundamental que o financiamento, modelo de governo e regras de funcionamento do serviço público, assegurem a sua plena independência face ao governo.

O Grupo considerou ainda que é possível fazer mais no plano fiscal. A redução do IVA das vendas digitais de jornais para 6%, tal como cobrados aos jornais físicos, foi um passo

importante. Mas, tal como noutros países, podem e devem ser consideradas medidas adicionais: **dedução em sede de IRS dos gastos com informação** (assinaturas de jornais, revistas, *streaming*, etc.); **possibilitar a doação de uma parte do valor do IRS para a CS, incluindo imprensa local, tal como acontece com as ONG e IPSS; incorporar na política externa e europeia a defesa da fixação dos impostos dos GAFA** (gigantes da Internet – Google, Amazon, Facebook e Apple), além de outros que surjam, nos países onde as compras são efetuadas.

Outro aspecto considerado pelo grupo foi **o da transparência total da propriedade dos órgãos de CS**, como aliás decorre da lei, mas que não é efectivamente cumprida. Em Portugal, diversos órgãos não têm a transparência exigida, não se sabendo ao certo quem os detém e quem os sustenta.

Neste aspeto, o **Grupo considerou desejável eliminar o financiamento público directo** (incluindo de autarquias locais e de empresas públicas) da comunicação social, com excepção do financiamento do serviço público de rádio e televisão nos termos acima mencionados. De facto, hoje em dia, assistimos a uma crescente subordinação destes órgãos de comunicação social ao aparelho de Estado, que usam estes meios como forma de promoção do trabalho realizado, em detrimento da informação. O Grupo sugere que o apoio financeiro do Estado passe a ocorrer através da atribuição a cada cidadão de um “crédito do Estado” que os cidadãos podem escolher a que OCS atribuir. Desta forma, mantêm-se formas de financiamento público, mas que passam a ocorrer através da escolha dos próprios cidadãos.

Por fim, o grupo considerou importante reforçar o combate à pirataria, que em Portugal está a cargo do IGAC (Inspeção Geral das Atividades Culturais), desprovido das necessárias competências técnicas e dos recursos devidos. O abuso na partilha livre e ilegal de conteúdos em várias plataformas e nas redes sociais é um problema grave, que exige uma actuação pública mais robusta.

O Grupo considerou ainda relevante debater as relações de excessiva proximidade entre jornalistas e o poder político, por vezes resultando em verdadeiras portas-giratórias, através das quais jornalistas que durante anos escrutinam, e bem, o poder político, acabam depois contratados por novos governantes de diferentes partidos, em transições temporárias para as assessorias de comunicação do Governo, nas mesmas áreas em que trabalharam como jornalistas. Tal mina a independência da comunicação social, como pilar fundamental de uma sociedade democrática. As regras deontológicas dos jornalistas, e as de recrutamento para gabinetes ministeriais ou de vereação, devem por essa razão contemplar **impedir quem escolheu uma nova carreira de assessoria de comunicação num Governo ou numa Câmara Municipal, de regressar imediatamente ao jornalismo**. As carreiras de assessoria de comunicação devem, nesse sentido, ser

despolitizadas e ser profissionalizadas no âmbito das Secretarias-Gerais de cada Ministério.

O Grupo concluiu que estas medidas, conjugadas com outras que se venham a discutir, se melhoradas, e afinadas com especialistas ligados aos mundos dos media e legislativo, podem contribuir para uma melhor Informação, mais credível, mais independente, mais rigorosa e mais útil para as escolhas dos cidadãos, permitindo uma democracia mais conhecedora, mais sólida, na qual as decisões públicas são escrutinadas, debatidas e transparentes.

7. Sustentar transição inter-geracional: reformar mecanismos de transição geracional

São frequentes no discurso público considerações de como o “futuro é dos jovens”, ou que o “país depende da juventude”. Ora, apesar de repetidas vezes sem conta, estas duas expressões parecem não ser mais do que dispositivos narrativos inconsequentes. Tal é particularmente grave considerando a realidade demográfica do país e o envelhecimento das classes dirigentes, tanto no sector público, como no sector privado. É assim urgente criar condições para uma transição geracional justa e com base no mérito. Políticas activas nesse sentido farão de cada momento de transição geracional uma oportunidade para diminuir desigualdades e injustiças.

Nesse sentido, o Grupo considerou imperativo reflectir sobre o papel que as gerações mais novas terão que desempenhar na política e na economia portuguesas, e como tal transição geracional pode ser sustentável e assente em pilares como o mérito, a capacidade, o carácter e o espírito crítico e de sacrifício.

No plano político, deve incentivar-se a politização da juventude, desde cedo, nos estabelecimentos de ensino, impulsionando uma cultura de cidadania e de participação cívica, nas associações de estudantes e no voluntariado. Assim, o Grupo entende ser necessário **facilitar a constituição de organizações juvenis com independência e autonomia**, conferindo-lhes, mediante a aplicação de rigorosos critérios objetivos, apoio financeiro e logístico, por forma a que estas possam desenvolver os seus projetos de forma organizada e eficaz, testando as suas capacidades de gestão e de respectiva responsabilização perante associados e perante a sociedade.

Por outro lado, o Grupo entende que **a disciplina de Educação para a Cidadania deve reforçar as componente políticas**, abordando temas como os sistemas políticos e de

governo, a importância da participação cívica e da responsabilidade política perante os concidadãos, a gestão transparente de recursos públicos, o estado de direito democrático, e ser sempre orientada para que os jovens desenvolvam um pensamento crítico relativamente temas da actualidade.

Nesse sentido, o grupo considerou importante uma **implementação efectiva dos Conselhos Municipais de Juventude em todos os municípios**, como órgão consultivo do executivo municipal, e com capacidade para realizar ações de formação e de sensibilização política e social nos estabelecimentos de ensino do concelho, sempre em estreita colaboração com eleitos locais, tendo em vista o desenvolvimento de um ambiente político democrático mais acessível a todos. Deve ser discutida a necessidade de submeter certos aspetos dos orçamentos municipais (por exemplo, encargos pluri-geracionais) a parecer vinculativo dos Conselhos.

Tal não só potenciaria uma aproximação geracional, como permitiria a muitos jovens evidenciar as suas qualidades diante dos decisores, sendo testados democraticamente nas suas ideias, conferindo-lhes um plano de destaque, e ainda motivando a participação activa nas discussões mais relevantes para o seu futuro.

Paralelamente, os próprios partidos políticos não devem incentivar o acantonamento geracional de jovens nas juventudes partidárias até aos 30 anos, mas devem integrar (para além das quotas estatutárias, quando existentes) os militantes mais jovens (logo a partir dos 18 anos), e independentemente da sua filiação na respetiva juventude partidária, em todos os seus processos de decisão e na composição dos seus órgãos eleitos.

O Grupo considerou que este tema merece mais debate e deve ser alargado aos desafios que também se colocam no sector privado.