

A DEBILIDADE DO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA *

João Sérgio Ribeiro†

Introdução



Este artigo que se inicia tem como propósito integrar o anuário publicista do Departamento de Ciências Jurídico-Públicas da Escola de Direito da Universidade do Minho que, no corrente ano, tem como tema a *Cidadania e Responsabilidade*. No sentido de abordar uma questão que se possa reconduzir a este grande tema, decidimos dissertar acerca da debilidade da participação política que é um fenómeno muito constatável na atualidade e que, segundo nos parece, aí se enquadra perfeitamente. Pois, na verdade, a cidadania está intimamente conexi-onada com o conjunto de direitos e deveres a que um indivíduo está sujeito em relação à sociedade de que faz parte. Ora, a debilidade do exercício do direito de participação traduz-se ao fim ao cabo numa fragilidade da cidadania, podendo essa situação, dependendo das causas que estiverem na sua origem, ser eventualmente imputável ao cidadão, traduzindo-se, por conseguinte, na possível existência de uma responsabilidade por parte deste. Surge-nos, portanto, como óbvia a ligação entre a *Cidadania e Responsabilidade*, e a reflexão que faremos acerca da debilidade do direito de participação política.

Trataremos do tema em 3 momentos. Começaremos por delimitar o conceito de direito de participação política e dar

* Artigo publicado no Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho, Tomo I (2012) – Responsabilidade e Cidadania, pp. 106-125, http://www.direito.uminho.pt/Uploads/FINAL_Responsabilidade%20e%20Cidadania.pdf

† Professor da Escola de Direito da Universidade do Minho.

conta do modo como se encontra consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP). Num momento seguinte, referir-nos-emos àquelas que, no nosso entender, são as evidências da debilidade da participação. Num momento final, pronunciar-nos-emos sobre as principais razões para essa debilidade da participação, imputando a responsabilidade não tanto aos cidadãos, mas sobretudo ao Estado.

1. O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

1.1. CONCEITO

O conceito de participação política será considerado na sua aceção literal, ou seja, no sentido semântico geral, normalmente usado pelas ciências sociais. Dessa forma, participação será simplesmente entendida como a integração de um indivíduo num grupo. Porém, não se trata da integração num qualquer grupo, mas numa sociedade política - grupo no qual existe a consciência da existência de interesses derivados comuns, não suscetíveis de ser satisfeitos individualmente, que surge a partir do momento em que as instituições sociais se diferenciam para reger as manifestações do poder de direção no âmbito desse grupo¹. A participação nesse universo diz-se política.

Os direitos de participação política em análise reportam-se, portanto, à integração ativa do indivíduo numa sociedade política, onde este é chamado a relacionar-se com o poder instituído, concentrado de forma socialmente estabilizada nas instituições. Dada a emergência do Estado como instituição por excelência² de concentração do poder³ político, poder-se-á di-

¹ Cfr. D. Moreira NETO, *Direito da Participação Política*, Renovar, Rio de Janeiro, 1992, pp. 18 e ss.

² Cfr. D. Moreira NETO, *op. cit.*, nota 5, p. 5: «Durante milénios a justificação do Estado, ou, pelo menos, da concentração do poder político, se fez pelo Direito Natural: a partir do iluminismo diversificaram-se as posições, surgindo as teorias radicais. A chamada 'teoria da força', nascida com HOBBS, acabou se esgalhando em

zer que a participação política, na atualidade, se traduz essencialmente na ação dos indivíduos nos processos decisórios do Estado.

O âmbito dos direitos de participação política é muito alargado, na medida em que para além de incluir os direitos políticos dos cidadãos, abarca igualmente os direitos políticos de certos grupos ou entidades coletivas de interesses sectoriais. Na Constituição da República Portuguesa encontram-se alguns exemplos⁴: o direito das comissões de trabalhadores de participarem na elaboração da legislação do trabalho e dos planos económico-sociais que contemplem o respetivo sector⁵; o direito das associações sindicais de participarem na gestão das instituições de segurança social e outras organizações que visem satisfazer os interesses dos trabalhadores⁶; o direito das organizações representativas dos trabalhadores, das atividades económicas e das famílias, das regiões autónomas e autarquias locais participarem na elaboração de grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social no âmbito do Conselho Económico e Social⁷; o direito dos trabalhadores rurais e dos agricultores participarem na definição da política agrícola, através das suas organizações representativas⁸; o direito de participação dos interessados na gestão efetiva dos serviços da administração pública, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas

muitas conceções que têm, em comum, dar ao Estado o primado sobre o Homem. ‘O homem em ponto grande’, como disse PLATÃO.

³ Em «sentido lato, o poder é uma relação na qual a vontade tem capacidade de produzir efeitos desejados. Deste conceito pode derivar-se o de o poder político: uma relação social na qual a vontade tem capacidade de produzir os efeitos desejados na condução da sociedade» in D. Moreira NETO, *op. cit.*, p. 55.

⁴ Cfr. Jorge MIRANDA, «O quadro de direitos políticos na Constituição» in *Estudos sobre a Constituição*, 1.º Vol., Livraria Petrony, 1977, Lisboa, p. 180.

⁵ Artigo 54.º n.º 5, d) da CRP.

⁶ Artigo 56.º n.º 2, b) da CRP.

⁷ Artigo 91.º n.ºs 1 e 2 da CRP.

⁸ Artigo 98.º da CRP.

de representação democrática⁹.

Apesar da extrema importância desses direitos de participação política dos grupos sociais secundários¹⁰, o presente estudo limitar-se-á à abordagem dos direitos de participação política dos cidadãos, que consideramos poderem ser reconduzidos ao direito genérico de participação constante do artigo 48.º da CRP.

1.2. DIREITO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA ATUAL

1.2.1. O ARTIGO 48.º DA CRP

Entendemos que os direitos de participação política se reconduzem todos ao artigo 48.º da CRP¹¹, na medida em que esta disposição funciona como um direito genérico de participação política e, por isso, agregador de todos os demais direitos políticos. Podendo, por conseguinte, referirmo-nos aos direitos de participação política no âmbito de um direito cúpula que decorre do referido artigo 48.º. Será interessante recordar que este preceito teve como fonte¹² o artigo 21.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Julgamos também que, pela semelhança de formulação, o artigo 21.º do Convénio Internacional Relativo aos Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP) terá por certo sido igualmente inspirador da disposição legal de que

⁹ Artigo 268.º n.º 1 da CRP.

¹⁰ Usando a terminologia de Diogo Moreira Neto. Cfr. D. Moreira NETO, *op. cit.*, p. 18

¹¹ Artigo 48.º

(Participação na vida pública)

1. Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes eleitos.

2. Todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos sobre atos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos.

¹² Cfr. Jorge MIRANDA, «O quadro dos direitos políticos...», *op.cit.*, p. 178, nota 1.

tratamos.

O artigo considerado foi introduzido na ordem constitucional com a Constituição de 1976, tendo atualmente a redação que lhe foi dada pela revisão constitucional de 1982. Inicialmente essa disposição tinha uma configuração diferente, englobando outros direitos de participação política, para além dos que especificamente hoje incorpora. Digamos que começou por conter direitos fundamentais inominados¹³, na medida em que na sua versão inicial não tinha epígrafe. A partir de 1982, passou a reduzir-se a dois preceitos essenciais e a contar com a epígrafe atual - participação na vida pública. É também a partir dessa altura que os direitos nele contidos passaram a seguir o regime da maioria dos direitos fundamentais, ao ser enunciados com a atribuição de um nome¹⁴. Foi também com essa revisão que o preceito ganhou especificidade. Em primeiro lugar pela epígrafe, em segundo lugar por ter sido depurado de direitos de participação política mais detalhados, passando a limitar-se a direitos de natureza genérica¹⁵.

O artigo 48.º apresenta-se, por conseguinte, como uma norma residual face a todos os outros direitos de participação política. Pretendemos com isso dizer que essa disposição encerra a ideia genérica de participação política, sendo os outros direitos de participação consagrados a nível constitucional, ou

¹³ Cfr. J. BACELAR GOUVEIA, *Os Direitos Fundamentais Atípicos*, Lisboa, 1995, *op. cit.* pp. 122 e ss.

¹⁴ «Isso só não acontece nos casos em que o legislador constitucional apenas os enuncia sem mais, não intitulado os respetivos preceitos por ter dúvidas acerca da sua natureza e não quer erroneamente vincular o intérprete». In J. BACELAR GOUVEIA, *op. cit.* p. 125; «Este trabalho de construção, que cabe à ciência jurídica organizar, reflecte-se, por vezes, no próprio texto constitucional, que é redigido à partida ou alterado nas revisões de forma a indicar expressamente e por extenso as diversas faculdades que constituem o direito, por vezes autonomizando-as em termos de formar novos direitos que assim se fazem ‘derivar’ do direito originário» in VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 3ª Edição, Almedina, Coimbra, 2007, p. 174.

¹⁵ Aliás, mais consentâneos com a própria epígrafe.

mesmo extraconstitucionalmente¹⁶, igualmente direitos de participação política, desde que suscetíveis de serem reconduzidos às ideias formuladas de forma genérica nesse mesmo artigo 48.º da CRP. Isto é, o preceito em foco encerra em si o âmago da ideia de participação política, capturando o sentido que atravessa todos os direitos políticos, servindo assim como denominador comum a todos eles¹⁷.

A formulação do artigo 48.º é, com efeito, muito abrangente, de modo que será possível considerar como formas de participação na vida política um número muito alargado de direitos e institutos jurídicos dispersos pela constituição e outros instrumentos normativos.

A título exemplificativo deixamos a seguinte referência a certos direitos e institutos, com consagração constitucional, suscetíveis de serem reconduzidos ao direito genérico de participação política plasmado no artigo 48.º¹⁸: direito de sufrágio (artigos 49.º e 113.º da CRP); direito de constituir ou participar em associações e partidos políticos (artigo 51.º da CRP); direito de reunião (artigo 45.º da CRP); direito de acesso em condições de igualdade e liberdade às funções públicas (artigo da 50.º da CRP); direito de petição e ação popular (artigo 52.º da CRP); direito de requerer a providência do Habeas Corpus (artigo 31.º, n.º 2); direito de queixa por ações ou omissões dos poderes públicos ao Provedor de Justiça (artigo 23.º da CRP); direito de apresentação de candidaturas à presidência da República (artigo 124.º, n.º1 da CRP); direito de apresentação de candidaturas à assembleia de freguesia (artigo 245.º da CRP)¹⁹; direito de iniciativa de lei (artigo 167.º, n.º 1); direito de parti-

¹⁶ Podendo esses direitos ter a natureza de direitos fundamentais não-enumerados, direitos fundamentais em sentido material ou atípicos. Ver J. BACELAR GOUVEIA, *op. cit.*, pp. 40 e ss.

¹⁷ Trata-se, por isso, de algo mais do que um princípio nomogenético ou fonte inspiradora, na medida em que encerra em si mesmo normas.

¹⁸ Cfr. Miranda, Jorge, «O quadro...», *op. cit.*, nota 112.

¹⁹ Salvo a Assembleia da República. Cfr. artigo 151.º, n.º 1 da CRP.

cipação nos plenários de cidadãos eleitores que podem substituir as assembleias de freguesia nas freguesias de população diminuta (artigo 245.º, n.º 2 da CRP); direito a tomar parte na administração da justiça (artigo 207.º da CRP); direito de participação em grupos de cidadãos eleitores a quem, nos termos estabelecidos na lei, pode competir a iniciativa da lei e do referendo (artigo 167.º da CRP); direito de constituir e fazer parte de organizações de moradores (artigo 263.º da CRP); direito de participação no referendo nacional (artigo 115.º da CRP); direito de participação no referendo local (artigo 240.º da CRP) e direito de participação no referendo regional (artigo 232.º, n.º 2 da CRP).

1.2.2. O DIREITO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

Antes de falar do conceito de direitos fundamentais é necessário precisá-lo, dado que podem ser concebidas várias dimensões. Para Vieira de Andrade, por exemplo, existem três dimensões dos direitos fundamentais: (i) uma dimensão filosófica ou jusnaturalista, de acordo com a qual os direitos fundamentais são vistos como direitos de todos os homens independentemente dos tempos e dos lugares; (ii) uma perspectiva estadual ou constitucional que identifica os direitos fundamentais com os direitos dos homens enquanto cidadãos, num determinado tempo e lugar, ou seja, num Estado concreto; (iii) e uma dimensão universalista ou internacionalista que equipara os direitos fundamentais aos direitos de todos os homens num certo tempo, em todos os lugares ou, pelo menos, em grandes regiões do mundo²⁰.

Apesar da pluralidade de significados e abrangência do conceito *direitos fundamentais*, entendemo-lo numa perspectiva estadual ou constitucional, relegando a dimensão filosófica

²⁰ Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais...*, op. cit., pp. 15 e ss.

internacionalista para a noção de direitos do Homem²¹.

Não obstante termos referido vários direitos de participação política não se justificará a natureza de direito fundamental relativamente a cada um deles isoladamente, mas unicamente em relação ao direito geral de participação política de que são concretização, o qual tem consagração no artigo 48.º da CRP. Utilizar-se-á para esse efeito o critério tríplex apresentado por VIEIRA DE ANDRADE que põe a tónica, segundo a terminologia do próprio autor, no radical subjetivo, na função e na intenção específica - indícios da existência de um direito fundamental.

Nos direitos fundamentais o radical subjetivo, enquanto constituído por posições jurídicas subjetivas consideradas fundamentais e atribuídas a todos os indivíduos ou a categorias abertas de indivíduos, torna-se preponderante na aplicação prática do conceito de direito fundamental.

No que respeita à função, todos os preceitos relativos aos direitos fundamentais têm como propósito a «protecção e a garantia de determinados bens jurídicos das pessoas ou de certos conteúdos das suas posições ou relações na sociedade que sejam considerados essenciais ou primários»²². Nestes termos, «os preceitos que não atribuam posições jurídicas subjetivas só pertencem à matéria dos direitos fundamentais se contiverem normas que se destinem diretamente ou por via principal a garantir essas posições jurídicas»²³.

Finalmente a consagração de direitos fundamentais tem uma intenção específica que consiste em explicitar uma ideia de Homem, ou seja, o princípio da dignidade humana assente na autonomia ética da pessoa, enquanto ser livre e responsável²⁴.

²¹ Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais...*, *op. cit.*, p. 38, nota 63.

²² In VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais...*, *op. cit.*, p. 82.

²³ *Idem.*

²⁴ *Idem.*

A título de síntese, podemos dizer que estamos na presença de um direito fundamental quando o preceito considerado (i) consagra posições subjetivas individuais, (ii) se destina diretamente a garantir bens jurídico-pessoais, e (iii) se refere à ideia de Homem e à sua dignidade.

Aplicando este critério ao direito fundamental que nos ocupa - o direito de participação política - vejamos se ele passa o teste.

(i') Em relação ao primeiro requisito, verifica-se que as manifestações do direito genérico de participação política consagrado no artigo 48.º da CRP conferem posições jurídicas individuais atribuídas a uma categoria aberta de indivíduos - os cidadãos.

(ii') No que se refere ao segundo requisito, pretende-se com o direito que consideramos a proteção de uma posição na sociedade, considerada essencial ou primária. Tendo em conta que a democracia é um valor essencial²⁵ e que está na base da intervenção política (reconhecida a todos os indivíduos), crê-se estar também verificado o segundo requisito necessário para que se esteja em presença de um direito fundamental.

(iii') Falta justificar em que medida o direito de participação política está ligado à dignidade da pessoa humana.

De uma forma simplista poder-se-ia dizer que, sendo o direito de participação política a base do sistema democrático²⁶, regime garante fundamental dos direitos do Homem, a relação estaria justificada. Julgamos, no entanto, ser necessário fazer uma análise mais detalhada.

O direito de participação política é mais do que um direito de criação estadual. Trata-se de uma liberdade fundamental do Homem em sociedade que preexiste às constituições e aos

²⁵ A democracia está diretamente e indissolavelmente ligada à liberdade.

²⁶ A democracia encontra-se de tal modo ligada à participação que normalmente o seu epíteto é função do tipo ou nível de participação que nela ocorre ou se pretende que venha a ocorrer. São exemplo disso as noções de democracia: representativa, direta, participativa e deliberativa.

Estados. Este entendimento impõe-se, na medida em que se encontram hoje ultrapassadas as doutrinas glorificadoras do Estado, com raízes no idealismo alemão, segundo o qual o Estado teria um poder originário.

Hoje, o Estado é visto como uma instituição e não como uma produção cultural espontânea, como o clã, a tribo ou a nação²⁷. Em consonância com esta visão, entende-se que o poder do Estado resulta de um processo de concentração do poder, originariamente existente no Homem ou no grupo. Contudo, esse poder não se transferiu totalmente, ficando uma reserva inerente à própria liberdade humana²⁸, ou seja, para além do poder coletivo integrado no Estado, subsiste um poder individual que é a expressão da liberdade humana e que com ela se confunde²⁹.

Face ao exposto e ao facto de a liberdade e autodeterminação serem expressões da dignidade humana, entendemos estar igualmente verificado o terceiro requisito.

Conclui-se, da aplicação do critério tríplice de VIEIRA DE ANDRADE ao direito genérico de participação política, que o seu carácter de direito fundamental sai reforçado.

2. EVIDÊNCIAS DA DEBILIDADE DA PARTICIPAÇÃO

A debilidade da participação aflora não só no plano estritamente interno (se é que se pode conceber um tal plano dada a interpenetração crescente deste como internacional), mas também em grande medida, exacerbando as debilidades internas,

²⁷ Cfr. George BURDEAU, *O Estado*, Publicações Europa América, 1970, p. 60.

²⁸ O que se opõe ao contratualismo de Hobbes. Cfr. George BURDEAU, *A Democracia*, Publicações Europa América, 1975, pp. 9 e ss.

²⁹ Cfr. D. Moreira NETO, *op. cit.*, p. 57: «Já JOHN LOCKE encontrava essa identificação ao afirmar que ‘poder, vontade e liberdade constituem um todo coerente’, e, demonstrando dominar os conceitos de concentração e de sinergia, propôs de forma pioneira, que sua projecção no contexto político deveria submeter-se a limitação e a controle institucionais, reconhecendo, todavia o direito simétrico de resistência».

no plano internacional.

Por uma questão sistemática referir-nos-emos em primeiro lugar às evidências da debilidade da participação no plano interno, e num momento seguinte à forma como se apresentam no plano internacional. Isso, sem prejuízo de a realidade dos factos não se compadecer com uma divisão estrita dos dois planos.

2.1. PLANO INTERNO

É certo que em Portugal o direito de participação política tem vindo ser aprofundado, bastando para isso analisar o texto das várias constituições, desde a Constituição de 1822 até à constituição atual, para evidenciar o facto de o elenco de direitos de participação política ter vindo a ser aumentado³⁰. Este aprofundamento não foi, obviamente, linear, tendo havido avanços e recuos até à estabilização da tendência ascendente que hoje domina.

Para essa densificação contribui claramente o facto de à luz da constituição atual o direito de participação política, nas suas diversas expressões, beneficiar do regime de proteção dos direitos fundamentais³¹.

Denota-se, no entanto, que apesar do aumento dos direitos de participação política e atenção crescente que é dada a uma democracia participativa, impera ainda o princípio da re-

³⁰ Cfr. artigos: 16.º e 34.º da Constituição de 23 de Setembro de 1822; 145.º, § 13.º e 63.º da Carta Constitucional de 29 de Abril de 1826; artigo 8.º da Constituição de 4 de Abril de 1838; 74.º da Constituição de 21 de Agosto de 1911; 8.º, §18.º e 126.º da Constituição de 11 de Abril de 1933, 48.º (versão inicial) da Constituição de 2 de Abril de 1976. Para aceder a estas Constituições ver Jorge MIRANDA, *As Constituições Portuguesas*, Livraria Petrony, Lisboa, 1976.

³¹ Entendemos que a participação política ganha importância sobretudo com a modernidade (em consonância com a polémica acerca da «liberdade dos antigos» e da «liberdade dos modernos» aflorada por Benjamin Constant), a partir do momento em que se configura como um verdadeiro direito. Cfr. Ferran COLL, *Las Democracias*, Editorial Ariel, Barcelona 1990, p. 75.

apresentação política ligado de modo indissociável ao direito de sufrágio. Isso sem prejuízo de esse modelo de democracia, que domina apesar de tudo a participação na vida política^{32/33}, ter vindo a sofrer uma contestação crescente. Basta atentar nas elevadas taxas de abstenção sempre que se realizam eleições.

Essa realidade justifica as tensões crescentes no sentido de aprofundar a participação e o conseqüente surgimento de novos direitos, que segundo melhor opinião, por serem afins do direito de sufrágio ou estarem enredados nalguma complexidade técnica nem sempre dominada pelo comum cidadão, não têm resolvido o problema, dando por vezes origem a uma participação direta informal, como a que ultimamente tem ocorrido com o apoio das cada vez mais relevantes redes sociais que se constituem no ciberespaço.

As críticas que normalmente são apontadas ao modelo representativo traduzem-se nalgumas das ideias que passamos a expor.

Na realidade, o voto nas eleições não assegura grande intensidade de participação, dado que a maior parte dos eleitores esgota a sua participação no momento da eleição, não tendo mais envolvimento futuro no processo de decisão. Pois, em termos efetivos, participar passará apenas a ser possível para o representante eleito³⁴. Curiosamente já Rousseau fazia esta

³² «A moderna democracia, na maioria dos países ocidentais, assumiu, mais ou menos, o carácter de uma democracia representativa de partidos, isto é, de uma democracia que se baseia nos partidos como unidades de ação política. Sem intercessão dos mesmos, o povo, hoje, pura e simplesmente não estaria na situação de exercer uma influência política sobre os actos do Estado e, desta maneira, intervir concretamente na esfera política. Trata-se, nesta democracia representativa de partidos, na verdade, de uma forma de democracia que, na sua estrutura fundamental, é diferente da tradicional democracia parlamentar representativo-liberal» in Gerhard LEIBHOLZ, *O pensamento democrático*, Atlântida Editora, Coimbra, 1974, pp. 30-31.

³³ Face ao domínio dos partidos políticos há quem tenha sugerido a evolução do modelo de democracia representativa para um modelo de democracia plebiscitária. Ver Gerhard LEIBHOLZ, *O pensamento democrático*, *op. cit.*, pp. 34 e ss.

³⁴ Cfr. G. PARRY, «The idea of political participation» in *Participation in Politics*,

crítica aos governos representativos. Esta situação é agravada pelo facto de, normalmente, muitas das ações e normas emanadas pelos órgãos eleitos não terem sequer sido consideradas durante a campanha eleitoral³⁵.

Face às limitações da democracia representativa tem-se observado, como se referiu, uma tendência no sentido de ultrapassar os seus esquemas clássicos, tal como se observa desde logo através da profusão de direitos de participação na vida política que se têm vindo afirmar. Esta tendência diz respeito à intervenção dos cidadãos, individualmente ou através de grupos, nas tomadas de decisão das instâncias do poder, ou nos próprios órgãos do poder, explicando o facto de as manifestações de democracia participativa terem vindo a aumentar ao longo das sucessivas revisões constitucionais. Destacamos a introdução do referendo e a iniciativa popular, entre outros desenvolvimentos³⁶. Aliás, o aprofundamento da democracia

Manchester, 1972, p. 14.

³⁵ O que aliás é perfeitamente normal na medida em que hoje em dia os deputados não sofrem por parte do povo uma *capitis diminutio*, por influência decisiva de grupos de eleitores ou de outras organizações no que respeita às suas tomadas de posição. «...um deputado, privado do seu poder de decisão, dependente da vontade de um mandante, seria degradado ao nível de um nuncio e, por via disso, despojado do seu valor próprio e do seu carácter representativo. Por esta razão o chamado 'mandato imperativo', independentemente da forma em que for utilizado (eleitores ou partidos), contradiz as ideias do sistema representativo parlamentar-liberal» in Gerhard LEIBHOLZ, *O pensamento democrático, op. cit.*, pp. 12 - 13. Ver ainda P. Bacelar VASCONCELOS, *Teoria do Controlo Jurídico do Poder Político*, Edições Cosmos, Lisboa, p. 171.

³⁶ «Relativamente à ideia de democracia participativa, com que a Constituição Portuguesa actual tempera a democracia representativa, v.: de um lado, os arts. 2.º e 109.º, em que se prescreve, respectivamente, como um dos objectivos da República Portuguesa o aprofundamento da democracia participativa e a participação directa dos cidadãos na vida pública como condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático; de outro, os arts. 9.º, al. c), 56.º, n.º 2 als. a), b) e e), 60.º, n.º 3, 77.º, 98.º e 267.º, n.º 1, em que a participação se apresenta como tarefa fundamental do Estado ou concretiza específicos direitos de participação de determinados grupos ou categorias de cidadãos» in Casalta NABAIS, «O Princípio da Legalidade e os Actuais Desafios da Tributação» in Boletim da Faculdade de Direito, 2002, p. 35, nota 52.

participativa está prescrito no próprio texto constitucional (artigo 2.º *in fine*), o que implica que o adensar da participação política seja um processo dinâmico e não uma «categoria abstracta, imutável uma vez atingida»³⁷.

Todavia, sem prejuízo de as concretizações do direito de participação política terem vindo a ter uma afirmação ascendente³⁸, contribuindo para isso, como já se disse, não só um instigar nesse sentido por parte da própria Constituição, como, também, as aceleradas transformações vividas quer a nível social quer a nível técnico³⁹, os direitos de participação ainda estão, e isso é inegável, demasiado ligados á democracia representativa.

2.2. PLANO INTERNACIONAL

Tal como intuímos no início deste ponto, a vida política, ainda que considerada no domínio de um determinado Estado, abrange igualmente as matérias internacionais, pelo que um aprofundamento da participação que ignore a vertente internacional da vida política será um contra-senso⁴⁰.

³⁷ *Idem*.

³⁸ Na atualidade e em especial no que respeita à participação na função legislativa os meios de participação ainda gravitam em torno da representação política.

³⁹ Há contudo autores que já falam da afirmação futura de uma democracia deliberativa em que, como o próprio nome indica, são os próprios cidadãos que participam na própria tomada de decisão (co-decisão). Entre eles Habermas. Cfr. Jürgen HABERMAS, *Raison et Légitimité*, Paris, 1987; Cfr. Cheryl Simrell KING; Kathryn M. FELTEY; Bridget O'Neill SUSEL, «The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration», *in Public Administration Review*, Vol. 58, nº. 4, Julho, Agosto 1998, p. 317.

⁴⁰ «As to the second distinction between the ‘domestic and the ‘international’ realms, international relations scholars tend to emphasise that the traditional division between domestic and foreign affairs is obsolete in an age of globalisation and Europeanisation» *in* T. BÖRZEL; T. RISSE, «Who is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System», Jean Monnet Working Paper, N.º 7/00, Symposium: Responses to Joschka Fischer, Harvard Law School, Cambridge, 2000, p. 6
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f0101.html>

Com efeito, as comunidades nacionais deixaram de ser as únicas fontes das decisões políticas que exercem influência sobre a vida dos seus membros, e as medidas implementadas pelos governos nacionais não afetam unicamente os seus próprios cidadãos. Citemos alguns exemplos elucidativos da crescente interdependência internacional: (i) a decisão de aumentar as taxas de juro, com o objetivo de controlar a inflação ou estabilizar as taxas de câmbio, frequentemente considerada uma decisão nacional, pode provocar alterações profundas em outros países; (ii) o mesmo se diga da decisão de instalação de indústrias perigosas perto da fronteira de outros países; (iii) flagrantes são ainda os casos das questões ambientais e das telecomunicações que são hoje essencialmente assuntos de âmbito internacional (IV) para não falar, reportando-nos agora ao caso específico português, da intervenção em curso do FMI, Comissão Europeia e Banco Central Europeu.

Vivemos num mundo caracterizado pela interconexão regional e global suscitando-se interrogações várias acerca do processo de tomada de decisões a nível internacional⁴¹. Essa problemática põe-se com especial acutilância a nível das decisões tomadas pelas organizações regionais ou supranacionais, como a União Europeia (UE), a Organização do Atlântico Norte (NATO), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC)⁴², entre outras, na medida em que amiúde diminuem o espectro de decisões ao alcance dos cidadãos nacionais de cada Estado, fundando recorrentemente a invocação do défice democrático.

Verifica-se, portanto, que hoje a política doméstica e internacional estão intrincadas, o que apesar de não ser um fenómeno novo, tem contornos e repercussões nunca anterior-

⁴¹ Cfr. Ali FARAZMAND, «Globalization and Public Administration» in *Public Administration Review*, Vol. 59, nº. 6, Novembro/ Dezembro 1999.

⁴² Dificilmente se encontrará um artigo ou obra que verse sobre a globalização que não se refira à Organização Mundial do Comércio. Cfr. Joseph STIGLITZ *Globalization and Its Discontents*, W.W. Norton & Company, Nova Iorque, 2002, p. 244.

mente enfrentadas.

Consequentemente, a participação política não pode continuar a ignorar que a esfera política nacional e a vida política internacional se encontram amalgamadas, sob pena de truncar manifestações importantes da vida política de uma sociedade.

O entendimento que nos parece correto é, por conseguinte, o de considerar que a vida política engloba também a dimensão internacional. Contudo, o aprofundamento da participação tem-se limitado às questões de ordem tendencialmente mais interna, não abrangendo as questões internacionais, em relação às quais, muitas vezes, nem sequer uma participação de tipo representativo é assegurada, sendo esta quase sempre muito fruste. Com efeito, essa perda de competência é visível pelo facto de os compromissos políticos assumidos pelo governo à escala internacional serem apresentados ao Parlamento, na maior parte das vezes, como factos consumados. Além disso, constata-se uma tendencial ausência de ligações do parlamento nacional aos órgãos que tomam as decisões no plano internacional. Isto porque a participação, quer nas estruturas formais (reuniões, comités, grupos de trabalho...), quer nas informais (encontros), está reservada ao executivo, sem que haja qualquer participação por parte dos cidadãos, a esse nível. Este estado de coisas neutraliza, de certo modo, alguns dos avanços alcançados no plano interno através do aprofundamento dos direitos de participação política.

Verifica-se, por consequência, que um problema que já se apresenta sério no plano interno, pois, tal como se sustentou, apesar de ter havido uma crescente densificação do direito de participação política a participação por parte dos cidadãos apresenta debilidades, no plano internacional esse problema exacerba-se⁴³.

⁴³ Cfr. Kenneth MINOGUE, *The Servile Mind: How Democracy Erodes de Moral Life*, Encounter Books, Londres, 2010, p. 122.

3. RAZÕES PARA A DEBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO

3.1. A NÍVEL INTERNO

No plano nacional já foram avançadas algumas razões para a debilidade da participação, designadamente o facto de os novos direitos que têm surgido nesse âmbito estarem demasiado ligados ao direito de voto. Há, porém razões mais profundas que se podem considerar.

Desde logo os vários direitos de participação estão imbuídos de um grande formalismo e tecnicidade o que dificulta ao cidadão menos versado em questões legais, ou que tenha dificuldade em obter apoio jurídico, o exercício desses direitos, implicando muitas vezes o afastamento, ou a consideração de instrumentos alternativos como o já aludido recurso às redes sociais.

Outro aspeto consideravelmente relevante, muitas vezes não devidamente aquilatado, é o inflacionismo regulatório e o facto de após um período em que democracia significava a responsabilidade do Estado perante os cidadãos, se passar agora para uma fase em que crescentemente são cada vez mais os cidadãos que têm de prestar contas ao Estado pelos seus comportamentos. Ora, esta fúria reguladora e as presumidas boas intenções do Estado, ao proteger o cidadão de uma série de comportamentos que ainda há uns anos eram exclusivamente da esfera privada, condicionam o direito de participação, uma vez que os cidadãos estão demasiado ocupados a assegurar que a suas atuações e hábitos estão conformes ao que o Estado deles exige⁴⁴. É concebível, portanto, sustentar que o Estado se tem vindo a apropriar de áreas da vida moral⁴⁵, o que torna o cerco ao cidadão cada vez mais apertado.

⁴⁴ Cfr. Kenneth MINOGUE, *The Servile Mind...*, *op. cit.*, pp. 2 e ss.

⁴⁵ Cfr. Kenneth MINOGUE, *The Servile Mind...*, *op. cit.*, pp. 104 e ss.

Outra das razões invocáveis para a debilidade da participação é o insuficiente desenvolvimento do dever de participação política. Convém salientar que este problema não é exclusivo do dever de participação política, afetando todos os deveres fundamentais que têm sido descuidados pela doutrina e pela maior parte das constituições que não se referem a eles ou o fazem de um modo muito incipiente⁴⁶.

Centrando-nos, no entanto, exclusivamente no direito de participação política, podemos dizer que normalmente só enquanto concretizado no direito de voto é que assume normalmente a dimensão de direito-dever, ou seja, um direito funcionalizado por ser pressuposto da existência do próprio Estado democrático. Não obstante o carácter implícito de dever, não existe no nosso país qualquer sanção para o seu não exercício, pelo que sai fragilizada essa dimensão. Para além do mais, essa vertente de dever cívico esgota-se muitas vezes no direito de voto e os direitos que lhes estão ligados de forma instrumental como, por exemplo, o dever de recenseamento eleitoral e o dever de colaboração com a administração eleitoral, não estando essa dimensão de dever imbuída nas restantes aceções do direito de participação política.

A circunstância de serem poucos os deveres fundamentais que se encontram consagrados na Constituição e de mesmo nessas situações não serem diretamente aplicáveis, pressupondo uma intervenção do legislador⁴⁷, torna estes deveres, incluindo o dever de participação política, especialmente débeis. Na verdade, os preceitos constitucionais que consagram os deveres fundamentais ou os disciplinam «são preceitos dirigidos primordialmente ao legislador ordinário a fim de este lhes dar conteúdo»⁴⁸.

⁴⁶ Cfr. José Casalta NABAIS, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, Almedina, Coimbra, 1998, pp. 15 e ss.

⁴⁷ Cfr. José Casalta NABAIS, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, *op. cit.*, pp. 113, 155 e 164.

⁴⁸ In José Casalta NABAIS, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, *op. cit.*,

Esta fragilidade parece-nos, portanto, dever ser imputada em primeira linha ao Estado não só pela desfasamento dos direitos existentes face ao perfil do cidadão comum, mas também no que respeita aos direitos já existentes, haver uma certo laxismo por parte do legislador a quem incumbe verdadeiramente assegurar o lado de dever da participação política.

3.2. PLANO INTERNACIONAL

Neste ponto daremos nota das razões, que no plano internacional, atestam a debilidade da participação política. Faremos esse exercício advogando, num primeiro momento, que assegurar um direito de participação política no próprio plano internacional é algo de impraticável. De seguida, será sustentado que a proteção da participação na vida política internacional passa pelo plano interno, não tendo até agora sido alcançado grande sucesso, o que reforça ainda mais a ideia da debilidade desta.

a) IMPRATICABILIDADE DE UM DIREITO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO PLANO ESTRITAMENTE INTERNACIONAL

Dada a ligação umbilical entre o direito de participação política e o modelo democrático, a forma mais óbvia de o assegurar no contexto internacional seria transpor o modelo democrático para esse plano⁴⁹.

Essa transposição apresenta, contudo, uma série de limitações inerentes ao facto de o plano de análise não ser o estadual, mas um espaço de interconexão nacional, regional e local. Os problemas surgem não só no que respeita à delimitação da

p.149.

⁴⁹ As questões inerentes ao modelo democrático, como a forma adequada de cidadania, a natureza dos direitos e deveres dos indivíduos e o alcance da participação e da representação continuarão a pôr-se igualmente no plano internacional.

manifestação política sobre a qual deve haver atuação (trata-se de algo distinto da ação juspolítica do Estado), como essencialmente no que se refere à circunscrição da comunidade relevante para efeitos de participação (não se trata da comunidade de um Estado).

- «...de quem se justifica a participação, em decisões relativas, por exemplo, à sida, à chuva ácida, ao uso de recursos renováveis, ou à gestão dos fluxos económicos internacionais?⁵⁰»

A resposta poderia ser: - Aos cidadãos dos vários Estados.

Há, porém, limitações práticas difíceis de contornar relacionadas não só com (i) a fragmentação do poder na sociedade internacional, como com (ii) a debilidade do próprio Estado.

(i') O facto de no plano internacional o poder se encontrar fragmentado, leva a sugerir que as limitações da sociedade internacional atual, no que respeita à participação, não diferem muito da sociedade medieval. Tal como se passava na Idade Média, também na sociedade internacional, pode apenas conceber-se uma participação política em termos fragmentados, sem que haja uma entidade supranacional que a proteja cabalmente. Com efeito, para que exista um efetivo direito de participação reconhecido como fundamental e com efetividade, é necessário um poder que o reconheça e o faça cumprir. Neste âmbito, pelo facto de a sociedade internacional assentar em forças e grupos sobre os quais os cidadãos não exercem mais do que um controlo mínimo, haverá escassa margem para uma participação, podendo aqueles apenas participar enquanto elementos dos principais atores da sociedade internacional (os novos grémios).

O excerto que a seguir se transcreve é disso sugestivo:

«Na cristandade ocidental da Idade Média...

⁵⁰ Cfr. David HELD, *La Democracia y la Orden Global*, Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona, 1997, pp. 39-40.

nenhum governante ou Estado era soberano no sentido de ser a instância suprema dentro de um território determinado; cada governante partilhava a sua autoridade com os vassallos abaixo dele, e com o papa e (na Alemanha e Itália) o sacro imperador romano por cima...Se os Estados modernos devem partilhar a autoridade sobre os cidadãos, e a capacidade para dispor da sua lealdade, com as autoridades regionais e mundiais por um lado, e com as autoridades sub-estatais e sub-nacionais por outro, o conceito de soberania deixaria de ser aplicável e, então, poder-se-ia falar da emergência de uma forma neomedieval de ordem política universal».

David Held⁵¹

(ii') Alternativamente, poder-se-á defender que o próprio Estado, do qual os indivíduos são nacionais, poderá assegurar a proteção do direito de participação dos seus indivíduos no plano internacional. Contudo, esta possibilidade, ainda que estejamos perante uma superpotência, tem grandes limitações.

A ordem internacional atual reúne características gerais que podem reduzir o número de instrumentos suscetíveis de serem usados pelos governos e seus cidadãos, designadamente densas redes de relações económicas regionais e globais que escapam ao controlo de qualquer Estado em particular (incluindo os Estados dominantes); extensas redes de relações e comunicações eletrónicas instantâneas transnacionais sobre as quais os Estados exercem escassa influência; uma vasta configuração de regimes e organizações internacionais que podem limitar a margem de ação dos Estados mais poderosos; e o desenvolvimento de uma ordem militar global, e a proliferação de armas concebidas para uma guerra total.

O Estado, anteriormente encarado como a principal fonte de autoridade no sistema internacional, é visto agora como vul-

⁵¹ In David HELD, *La Democracia...*, op. cit., p. 171.

nerável. Para uma maior fragilidade contribui o facto de ter de rivalizar com outros Estados; com grupos de pressão; com organizações não governamentais e com grupos económicos, que muitas vezes têm um poder superior ao seu. Parece, por conseguinte, de alguma ingenuidade pretender que cada Estado assegure internacionalmente a participação dos seus cidadãos, quando, por vezes, é incapaz, ele mesmo, de participar de forma efetiva nesse nível, face às limitações que se lhe impõem.

O que fazer, então, para que vingue uma proteção do direito de participação política no plano internacional?

A solução poderia passar pelo estabelecimento de uma estrutura comum de ação política que implicasse a colaboração permanente dos principais atores da ordem internacional (os Estados, as organizações internacionais e os grupos internacionais) e o respeito por normas constitucionais similares. Assim, através de uma estrutura supranacional, seria possível preparar um futuro democrático e fazer face aos perigos de um *novo medievalismo*. Esta possibilidade, já vislumbrada por Kant⁵², é denominada por David Held como modelo cosmopolita⁵³ de

⁵² Kant via a cidadania mundial como horizonte ideal. Cfr. Viriato SOROMENHO-MARQUES, *A Era da Cidadania*, Publicações Europa-América, Mem Martins, 1996, p.153.

⁵³ David Held apresenta objetivos a atingir no curto e longo prazo no sentido de implementar o modelo cosmopolita de democracia. No curto prazo: «(1) Reforma do Conselho de Segurança da ONU (para atribuir aos países em desenvolvimento uma voz significativa e capacidade de decisão efectiva); (2) Criação de uma segunda câmara da ONU (seguindo uma convenção constitucional internacional); (3) Maior regionalização política (UE e outras experiências) e implementação de um referendo transnacional; (4) Comparência obrigatória perante o Tribunal Internacional. Criação de um Tribunal Internacional de Direitos Humanos; (5) Fundação de um novo organismo de coordenação económica, no plano regional e global; (6) Criação de uma força militar internacional, responsável e efectiva». No longo prazo: «(1) Consolidação do direito cosmopolita democrático: nova Carta de Direitos e Obrigações consagrada nos diferentes domínios de poder político, social e económico; (2) Parlamento global ligado a todas as regiões, nações e localidades. Criação de um Tribunal de Questões Fronteiriças; (3) Separação dos interesses políticos e económicos; financiamentos público das assembleias deliberativas e dos processos eleitorais; (4) Sistema legal global interligado, que incorpora elementos do direito penal e civil. Criação de um Tribunal Penal Internacional; (5) Responsabilidade das instituições económi-

autonomia democrática, enquanto sistema de governo que se organiza a partir das diferentes condições e interconexões dos diferentes povos e nações que se adaptam a elas⁵⁴.

Se de facto fosse criada uma entidade supranacional, ou seja, se se afirmasse um constitucionalismo global, poderia ser viável a proteção do direito de participação política a nível internacional. Parece-nos, no entanto, que estamos longe dessa possibilidade e que no plano estritamente internacional temos, por enquanto, de nos limitar a passos mais tímidos como, por exemplo, integrar os Direitos do Homem no texto do direito das organizações internacionais (na linha do que se fez na União Europeia), entre outras medidas tendentes à democratização da vida internacional⁵⁵.

b) DIREITO DE PARTICIPAÇÃO NA VIDA POLÍTICA INTERNACIONAL PASSA NECESSARIAMENTE PELO PLANO INTERNO

Apesar de a ideia de um constitucionalismo global ser aliciante e através dela poderem eventualmente ser assegurados direitos de participação política aos indivíduos (cidadania supra-nacional), encontra-se ainda muito longe da realidade, pelo que não a consideramos como uma possibilidade efetiva no que respeita à proteção do direito de participação política.

Além disso, ainda que enfraquecido, o Estado continuará

cas internacionais perante os parlamentos e as assembleias regionais e globais; (6) Transferência permanente da capacidade coercitiva do Estado para as instituições regionais e globais, com o objectivo de atingir a desmilitarização e erradicar a guerra» in David HELD, *La Democracia...*, *op. cit.*, pp. 171 e ss. A formulação destes objetivos foi feita em 1997 e como se pode constatar, alguns deles estão em vias de ser, ou já foram mesmo, realizados.

⁵⁴ Cfr. David HELD, *La Democracia...*, *op. cit.*, p. 174.

⁵⁵ Cfr. Ernst-Ulrich PETTERSMANN, «Time for Integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations», in *Lessons from European Integration Law for Global Integration Law*, Harvard Working papers, 2001; Vivien SCHMIDT, «Democracy and Discourse in an Integrating Europe and a Globalising World», *European Law Journal*, Vol. 6, nº. 3, Blackwell Publishers, Setembro 2000.

a ser o principal ator nas relações internacionais e no direito internacional, afirmando-se como principal portador dos direitos e deveres definidos pelo direito internacional. Continua a ser também o único agente legal capaz de empregar a força e a ser fonte de ordem e das restrições do sistema internacional⁵⁶. Concordamos com GOMES CANOTILHO na afirmação de que o paradigma ainda é o constitucionalismo nacional, que assenta nas seguintes premissas:

«(1) soberania de cada Estado, conducente, no plano externo, a um sistema de relações horizontais interestaduais e, no plano interno, à afirmação de um poder ou supremacia dentro de determinado território e concretamente traduzido no exercício das competências soberanas (legislação, jurisdição, administração); (2) particular centralidade jurídica e política da constituição interna como carta de soberania e de independência de cada Estado perante os outros Estados; (3) aplicação do direito internacional nos termos definidos pela constituição interna, recusando-se, em muitos Estados, a aplicação das normas de direito internacional na ordem interna sem a sua 'conversão' ou adaptação pelas leis do Estado; (4) consideração das 'populações' ou 'povos' permanentemente residentes num território como 'povo do Estado' que só nele, através dele e com submissão a ele poderão adquirir a 'carta da nacionalidade'.»⁵⁷

Tendo em conta a circunstância de termos entendido não

⁵⁶ Cfr. P. Bacelar VASCONCELOS, *Teoria do Controlo...*, *op. cit.* p. 170.

⁵⁷ In J.J. Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a Edição, Almedina, Coimbra, 2003, *op. cit.*, p. 1370. «...este modelo ainda permanece como paradigma básico da agenda das relações internacionais, mesmo que, noutros sectores, se avance decididamente na globalização e transnacionalização (ex.: relações económicas)». In J.J. Gomes CANOTILHO, *Direito Constitucional...*, *op. cit.*, p. 1371.

ser possível uma proteção eficaz do direito de participação política no contexto internacional, torna-se ainda mais importante assegurar a sua proteção no domínio interno, dado ser o único *forum* onde se pode assegurar a participação dos cidadãos na vida política internacional de forma efetiva.

Torna-se imprescindível que internamente, a nível da própria constituição, se promovam alterações no sentido de alterar a situação atual.

Tendo em conta que, sem motivação para participar, as estruturas que se possam criar serão meramente decorativas, é necessário cuidar, em primeiro lugar, daquela motivação (entendida como a capacidade que as pessoas creem ter para influir no governo e o seu interesse nos assuntos públicos). É pacífico que a motivação para participar está relacionada com a extensão da educação⁵⁸. A divisão entre pessoas ativas e passivas no mundo da política é em parte explicada pela falta de oportunidades adequadas para que todos os grupos de cidadãos desenvolvam igualmente os seus talentos e confiança⁵⁹. Nesse sentido, normas como o artigo 73.º da CRP⁶⁰ devem ser mais do que programáticas, devendo configurar verdadeiros direitos subjetivos.

Artigos como o 48.º da CRP, apesar de no nosso entender abrangerem, relativamente aos assuntos público do país, quer matérias essencialmente internas quer de ordem internacional,

⁵⁸ O desenvolvimento de talentos e habilidades depende da educação formal e informal que o ser humano recebe ao longo da sua vida - um elemento indispensável das condições referidas para chegar a ser um membro ativo da sociedade política. Os direitos em questão incluem o cuidado infantil e a educação universais, ambos necessários para que o processo de aprendizagem seja acessível a todos os cidadãos independentemente da classe, da raça do sexo e da idade.

⁵⁹ Cfr. David HELD, *La Democracia...*, *op. cit.*, p. 219; S.E. FINER, «Groups and political participation» in *Participation in Politics*, Manchester, 1972 p. 77; Cheryl Simrell KING; Kathryn M. FELTEY; Bridget O'Neill SUSEL, «The Question of Participation...», *op. cit.*, p. 322.

⁶⁰ «O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos contribua... para o progresso social e para a participação democrática na vida coletiva».

deveriam ver alterada a sua letra de modo a fazer menção aos assuntos de ordem internacional que, talvez por serem considerados apenas de forma implícita, têm merecido até então uma atenção muito deficiente.

Considerando que o elenco de direitos fundamentais não é taxativo a nível constitucional, e que se traduz numa enumeração aberta («sempre pronta a ser preenchida ou completada através de novas faculdades para lá daquelas que se encontrem definidas ou especificadas em cada momento»⁶¹), julgamos que deveriam ser criados novos direitos de participação, essencialmente dirigidos às matérias internacionais, de forma a reforçar os direitos políticos dos cidadãos.

Eventualmente poder-se-ia fazer algo semelhante ao que se passa na Dinamarca, local onde se assegura uma participação mínima a nível de matérias internacionais, através da intervenção do Parlamento, o que nos parece ser uma ótima prática. A introdução deste mecanismo no nosso sistema permitiria obviar, desde já, aos problemas de representação a nível internacional, assegurando, pelo menos naquele campo, uma democracia de tipo representativo, enquanto não se afirmam mecanismos de democracia participativa.

Esse mecanismo consta da Secção 19 (3) da Constituição Dinamarquesa⁶² e implica que sempre que o governo dinamarquês desenvolva negociações no âmbito das organizações internacionais, o faça no quadro de um mandato vinculativo ou imperativo conferido pela comissão parlamentar nomeada para o acompanhamento dessas negociações. Consequentemente, o governo não pode negociar fora dos limites desse mandato, assegurando um envolvimento e um controlo por parte do ór-

⁶¹ In Jorge MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, 3.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2000, p. 162.

⁶² «The Parliament shall appoint from among its Members a Foreign Affairs Committee, which the Government shall consult prior to the making of any decision of major importance to foreign policy. Rules applying to the Foreign affairs Committee shall be laid down by Statute» in http://www.servat.unibe.ch/icl/da00000_.html

gão representativo por excelência – o parlamento. Para evitar que o mecanismo se torne demasiado limitador, o mandato é normalmente conferido em termos genéricos de maneira a permitir alguma liberdade de atuação ao governo.

Verifica-se, portanto, que apesar de a solução da proteção do direito de participação na vida política internacional passar pelo domínio interno, o Estado tem falhado na prossecução desse objetivo.

Na mesma linha do que dissemos quando nos referimos ao plano estritamente interno parece-nos que as razões desta debilidade, são também aqui, de forma mais ostensiva do que no plano interno, imputáveis mais ao estado do que aos cidadãos.

CONCLUSÕES:

- Entendemos que todos os direitos de participação política na constituição portuguesa se reconduzem ao artigo 48.º da CRP que funciona como um direito genérico de participação política e por isso agregador de todos os demais direitos políticos.
- Esse direito genérico assume a natureza de direito fundamental, tal como resulta da aplicação do critério tríplice de VIEIRA DE ANDRADE, que assenta na consideração do radical subjetivo, na função e na intenção específica, de um determinado direito.
- A nível interno, apesar do aumento dos direitos de participação política e atenção crescente que é dada a uma democracia participativa, impera ainda o princípio da representação política ligado de modo indissociável ao direito de sufrágio.
- A fragilidade da participação no plano interno deve ser imputada em primeira linha ao Estado, não só pelo desfazamento dos direitos existentes relativamente ao perfil do ci-

dadão comum, mas também por, no que respeita aos direitos já existentes, haver uma certo laxismo por parte do legislador que tem falhado em desenvolver o lado de dever desses direitos de participação.

- Nas matérias de natureza essencialmente internacional, o direito de participação política mostra-se praticamente inexistente, não chegando sequer ao nível de uma participação representativa. Com efeito, nesse contexto internacional, o Parlamento, órgão representativo por excelência, é esbulhado da sua competência normativa.
- Tendo em conta que assegurar um direito de participação política no próprio plano internacional é algo de impraticável, a proteção da participação na vida política internacional deve passar necessariamente pelo plano interno. Todavia, não foi até agora alcançado grande sucesso.
- Também no domínio internacional, e de uma forma mais ostensiva, as razões da debilidade de participação política são imputáveis mais aos Estados do que aos cidadãos.

