

Alterações à legislação eleitoral para as Autarquias

10

Questões com Resposta



CÂMARA MUNICIPAL



ASSEMBLEIA MUNICIPAL



ASSEMBLEIA
DE FREGUESIA

UM RETROCESSO QUE NÃO PODE PASSAR!

Pela mão do PS foi retomado o processo de alteração do sistema eleitoral para as Câmaras Municipais. Dando concretização a este objectivo, o Governo apresentou no final da passada sessão legislativa uma proposta de lei que pretende agora ver discutida. A sua aprovação constituiria um elemento redutor da democraticidade do poder local e um novo factor de empobrecimento da vida política. Assim como significaria uma deslegitimação da vontade directa das populações, uma limitação à colegialidade e pluralismo na gestão das autarquias, um golpe nos mecanismos de fiscalização e controlo democrático do poder.

Os argumentos invocados a favor desta alteração são, por tão frágeis e inconsistentes, a prova de que as razões que levam o PS a querer substituir um sistema com provas dadas ao longo de 25 anos são ditadas mais por uma visão de exercício de poder absoluto e sem controlo do que por razões de interesse do poder local e das populações.

É necessário travar a batalha para impedir a sua concretização. Não por razões de cálculo de ganhos e perdas globais que, objectivamente e do ponto de vista de número de vereadores, nem seriam no imediato desfavoráveis ao PCP. Mas sim pela firme convicção de que o sistema actual tem um grande e insubstituível valor democrático que, a perder-se, levaria consigo o que de mais importante assegura em termos de eficácia, participação democrática e transparência de procedimentos.

Os elementos inseridos neste texto procuram ser um contributo para um sério esclarecimento desta questão e para a indispensável intervenção de todos os democratas que queiram impedir este grave retrocesso para a vida democrática do País. Uma intervenção destinada a demonstrar pela razão dos argumentos a perversidade das alterações pretendidas e o valor e virtualidade do sistema actual.

I. Considerações prévias

1. O sistema eleitoral para as autarquias locais em Portugal apresenta características particulares e diferenciadas do modelo da maioria dos restantes países europeus.
2. Em vigor, e consagrado constitucionalmente, desde 1976 o actual sistema eleitoral é um sistema que provou. Ao longo de 25 anos garantiu não apenas a estabilidade dos órgãos autárquicos, como permitiu elevados graus de realização que fizeram do poder local uma das expressões maiores da modificação e melhoria das condições de vida locais das populações ocorridas no país após o 25 de Abril.
3. Uma capacidade de realização e resposta aos problemas das populações a que não é alheio um sistema eleitoral que consagra uma composição dos órgãos como espaço de participação democrática, que favorece a cooperação de eleitos de forças políticas diversas e a unidade em torno dos problemas concretos e da sua resolução.
4. É verdade que ao longo dos anos em sede de alterações sucessivas à legislação sobre atribuições e competências a direita tem acentuado a presidencialização no funcionamento dos órgãos e procurado imprimir aos mesmos uma certa lógica de “parlamentarização”(entendida esta não no sentido de uma prevalência das Assembleias Municipais mas no sentido de estilo de funcionamento decalcado de certos aspectos da vida parlamentar – contraposição rígida governo/oposição, etc.) . Mas não é menos verdade que, pela própria natureza do sistema eleitoral, no essencial tem sido possível preservar na gestão das autarquias um funcionamento assente na colegialidade e na cooperação entre eleitos.
5. De há muito que o PS vem insistindo nesta alteração. São conhecidos as propostas que em momentos anteriores (designadamente no processo da última revisão constitucional) chegaram a ser defendidos pelo PS e PSD ¹ mas que encontraram como principal obstáculo à sua concretização os limites que a Constituição impunha. Obstáculo que acabou entretanto por ser removido no acordo estabelecido entre PS e PSD na revisão constitucional de 1997.
6. Convém entretanto sublinhar que a alteração consagrada na última revisão constitucional² não impede que o actual sistema eleitoral se mantenha nem obriga a que se adopte um modelo assente na eleição indirecta do executivo municipal a partir da assembleia municipal.
7. É necessário demonstrar que os objectivos que o PS visará com esta iniciativa são muito mais do domínio da atracção pelo poder absoluto e pela sua instrumentalização do que por razões ditadas por intenção de aperfeiçoamento e reforço do poder local.

II. Um poder absoluto e sem controlo

Objectivamente o que se pretende construir com a alteração da lei eleitoral agora proposta é um novo sistema de poder local assente na mera lógica do poder absoluto e sem controlo do partido vencedor.

O que eles propõe:

PS e Governo, com o apoio do PSD, querem acabar com a eleição directa e proporcional das Câmaras Municipais. O presidente da Câmara Municipal passaria a ser o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia municipal ficando com o poder absoluto, e na prática sem controlo, de escolher todos os outros que comporiam a Câmara Municipal. Seria assim extinta a representação pluralista nas vereações hoje existente dando lugar a executivos monocolores, constituídos e dirigidos por um só partido.

Ou seja substituir um sistema com provas dadas em matéria de eficácia, estabilidade, pluralidade, garantia de controlo democrático e expressão da vontade popular por um sistema orientado para garantir o controlo absoluto do poder pela força maioritária.

¹ Recorde-se que o projecto do PSD difere do proposto pelo PS ao estabelecer um principio de transformação de maiorias relativas de votos em maiorias absolutas de vereadores ainda que mantendo a redistribuição dos restantes mandatos pelas outras forças políticas.

² “O órgão executivo colegial é constituído por um numero adequado de membros, sendo designado presidente o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo, de acordo com a solução adoptada na lei, a qual regulará também o processo eleitoral, os requisitos da sua constituição e destituição e o seu funcionamento” (Artº 239º, nº 3)

III. Dez questões com resposta

Esta nova insistência na alteração da legislação aparece desenvolvida dos mesmos e velhos argumentos assentes no pretexto da estabilidade e da governabilidade dos órgãos autárquicos. Acompanhada agora também pela apresentação de algumas soluções complementares que mais não visam do que reduzir a esperada crítica que o projecto merecerá e ampliar a margem para tentar impor o essencial. Pelo que o combate a esta iniciativa e a defesa do actual sistema exigem não só a identificação e a resposta aos principais argumentos em debate, mas também a avaliação e a demonstração das consequências. É este o contributo que se pretende dar.

1ª Estabilidade ?

O argumento que pretende atribuir a estabilidade como objectivo a atingir com esta alteração é comprovadamente falso. Bastaria recordar que em **sete mandatos autárquicos apenas por 19 vezes (que correspondem a menos de 1% dos 2135 executivos municipais constituídos nos sucessivos actos eleitorais) foi necessário recorrer a eleições intercalares** e em que em dez dessas situações a força maioritária que detinha a presidência se encontrava em maioria absoluta. E que a atestar esta estabilidade está o facto de desde 1990 apenas se terem realizado duas eleições, a de Albufeira em 1996, e São Pedro do Sul em 2000. Ou recordar, àqueles que identificam a estabilidade com uma maioria absoluta de mandatos da força maioritária, que **no actual mandato em 276 municípios dos 305 eleitos (ou seja em 90% do total) a força política que detém a presidência dispõe da maioria absoluta dos mandatos**. E, assim sendo, ninguém pode acreditar que seja por causa das situações de maioria relativa existentes apenas em 10% dos municípios que o PS pretenda impor uma tão drástica alteração do sistema eleitoral para as autarquias.

2ª Eficácia ?

Associado à ideia da estabilidade procura-se com este argumento vender a ideia de que a presença de outros eleitos é por si um factor de perturbação ao andamento dos processos de decisão. É por isso oportuno sublinhar em desfavor deste argumento três questões:

Em primeiro lugar salientar que em regra e na generalidade das autarquias uma elevadíssima percentagem das deliberações (por vezes próxima dos 80 % ou mais) são tomadas por unanimidade;

Em segundo lugar que, não raras vezes, é o processo de debate e de apresentação de pontos de vista diferentes que permite que se adoptem as melhores decisões;

Em terceiro lugar que em resultado da concentração de competências no Presidente uma parte muito significativa dos actos de gestão que alegadamente seria afectada pela presença de outros, já hoje é decidida sem recurso a decisão do executivo e sem quebra de operacionalidade.

E por último constatar que, apesar da concepção e orientação dominante do PS para um comportamento nas autarquias ditado por meros critérios de oposição, não são poucos os eleitos deste partido que têm optado por uma postura construtiva e de assumpção de responsabilidades em situações de minoria.

3ª Governabilidade ?

A estabilidade no funcionamento dos órgãos e a comprovada eficácia nos processos de deliberação são o mais evidente desmentido de uma alegada falta de governabilidade que as autarquias enfrentariam como pretendem os promotores das alterações às leis eleitorais. A menos que para esses a governabilidade seja sinónimo de um poder absoluto com reduzidos mecanismos de controlo. A haver factores que condicionem os níveis de governabilidade – entendida enquanto processo de desempenho célere e eficaz das competências que lhe estão cometidas – eles residem não no sistema eleitoral mas na legislação autárquica e na complexa teia de procedimentos necessários a cada acto administrativo que lhe está associada.

4ª Valorização das assembleias municipais ?

A tentativa de apresentar esta alteração como um factor de valorização e afirmação dos órgãos deliberativos é um argumento pouco sério e inconsistente

Desde logo porque a afirmação e a dignificação do papel das assembleias municipais não é incompatível com a eleição directa dos executivos municipais nem se percebe porque teria que ser feita à conta da eliminação da presença dos vereadores dos partidos de minoria nos executivos municipais.

A valorização do papel das assembleias municipais depende sobretudo do reforço dos poderes efectivos e dos seus meios e condições de funcionamento e não da atribuição da competência, pouco mais que formal, de selar com o seu voto a composição do executivo municipal moldado à partida pela força do voto da força ganhadora. É um facto que ao estabelecer como condição para a aprovação por um terço dos membros da assembleia

municipal da proposta de executivo a apresentar pelo presidente, o papel da assembleia e das forças políticas não maioritárias é pouco mais que formal. É de recordar que praticamente nenhum partido conquista a Presidência da Câmara com menos de 33,3% dos votos e, por isso, em princípio, a força ganhadora terá quase sempre um terço dos votos na Assembleia Municipal.

Só no domínio do cinismo é entendível que aqueles que em momentos sucessivos de alteração da Lei de Atribuições e Competências foram esvaziando o poder das assembleias municipais (no domínio orçamental, regulamentar e tarifário só para citar três exemplos mais evidentes) a favor da eficácia do poder executivo, venham agora em nome do que desvalorizaram sustentar esta alteração eleitoral.

5ª Moção de censura construtiva?

A proposta de moção construtiva apresentada como a jóia do alegado renascimento das assembleias municipais como sede efectiva do poder deliberativo e de supervisão do órgão executivo não passa do domínio do emblemático. O poder que generosamente o projecto do PS atribui à “oposição” para através da moção construtiva destituir a câmara municipal, dependente para ter eficácia da condição de ser aprovada por dois terços, não reúne na generalidade dos municípios condições para ter eficácia. De facto, de acordo **com a actual composição das 305 assembleias municipais do país apenas numa, Alter do Chão, haveria condições para uma maioria de dois terços capaz de fazer aprovar**, ao que consta do projecto do PS por duas vezes, a **moção de censura capaz de obrigar à demissão do executivo**.

Ou seja no único momento em que seria possível questionar a formação do executivo municipal, a partir de uma proposta da exclusiva responsabilidade do presidente da Câmara Municipal, o êxito dessa iniciativa está à partida dependente da vontade da força maioritária e portanto votada ao fracasso.

Aliás os defensores desta solução conhecem que este mecanismo de controlo não passa de um mero adorno democrático. Propõem-no porque o sabem inaplicável. Como o atesta as consequências que dele resultariam se funcionasse: — ao prever que no início de cada mandato a proposta de executivo municipal se sujeita a duas votações de rejeição resultaria a convocação de eleições intercalares está bem à vista que este mecanismo constituiria, a ter aplicação, um factor de irremediável instabilidade e ingovernabilidade.

6ª Fiscalização, verificação da legalidade, controlo democrático?

É incontestável que em matéria de fiscalização legal e democrática a presença de eleitos de outras forças políticas nas câmaras municipais são uma garantia mínima de legalidade,

de efectivo conhecimento e verificação dos processos e actos de gestão e de decisão, indispensáveis a uma efectiva fiscalização que manifestamente a assembleia municipal não tem condições de assumir. A constituição de executivos monocores traduzir-se-à num efectivo empobrecimento dos mecanismos de fiscalização, mesmo que o projecto do PS venha consagrar aquilo que sempre foi recusado (ao que consta o projecto do PS disporá no sentido do estabelecimento de prazos e fixação de mecanismos para a resposta do executivo a solicitações da assembleia), e constituirá um rude golpe na transparência da gestão de muitas das autarquias. Bastará ver quanto reduzido é o efectivo poder de fiscalização da Assembleia da República, órgão com 230 deputados a tempo inteiro, sobre a acção do Governo para se avaliar o papel residual de fiscalização que uma assembleia municipal pode assumir.

7ª *Presidencialismo ?*

A adopção desta alteração do sistema eleitoral constituirá um passo mais, e qualitativamente novo, no sentido da afirmação de um poder unipessoal centrado no presidente da câmara municipal. Não se trata já e apenas da concentração de poderes e competências que a legislação vem atribuindo ao presidente. Trata-se agora também de um novo poder resultante da escolha individual de pessoas, menos iguais e mais dependentes em matéria de legitimidade, do que as que resultavam da conquista do mandato por sufrágio directo. Ou seja a errada e definitiva opção por um regime liquidador do principio do funcionamento colegial e co-responsável que deverá prevalecer na gestão de um órgão autárquico. Conhecida que é a situação em muitos dos municípios geridos pelo PS, PSD e PP onde os respectivos presidentes se relacionam com os eleitos dos seus próprios partidos ao nível de meros encarregados, fácil será adivinhar o que resultará de uma situação em que a sua escolha passe a depender de um gesto magnânimo e pessoal do presidente e não de uma eleição directa que lhes atribui um estatuto de idêntica legitimidade democrática.

8ª *“Parlamentarização” do poder local ?*

Sim. Na verdade, o fim da eleição directa das câmaras municipais consagraria em definitivo a lógica de “parlamentarização” (no sentido referido no ponto 4. das considerações prévias) que o PS e outros partidos têm tentado impor ao funcionamento das autarquias. As autarquias deixariam de ser aquele espaço de procura da cooperação e do trabalho de eleitos de partidos diversos, mas unidos pela procura da resolução dos problemas e do progresso das respectivas terras, para se transformar num palco de debate entre o governo local e as oposições, desperdiçando a confluência de vontades e fixando no plano da polémica e do confronto verbal o debate em torno de problemas e questões de interesse local.

Reduzir o poder local, espaço privilegiado de união de vontades, ideias e capacidades de realização em favor das populações, a uma arena de confrontação e oposição cega entre vencedores e vencidos constituiria um grave factor de empobrecimento democrático.

9ª Democracia e proximidade aos eleitores ?

O sistema proposto traduzir-se-ia num novo factor de empobrecimento da vida política e de desligitimação da vontade directa das populações.

Em primeiro lugar, o que decorre do facto de até agora a escolha em concreto de todos e de cada um dos vereadores que se ocuparão da gestão dos interesses do município que até agora são resultado da escolha directa de cada um dos eleitores passaria a ser, se a alteração fosse adoptada, da mera escolha unipessoal do futuro presidente da câmara;

A relação de proximidade eleito - eleitor resultante do actual sistema seria irremediavelmente afectada. Não só a relação de representatividade entre um eleitor e o vereador eleito com o seu voto desaparecerá como na generalidade das situações mais de metade da população e dos eleitores deixarão de se ver representadas no executivo municipal.

Com efeito, esta alteração que, a ser aprovada, reduz a presença nas CM's à força maioritária significaria , à luz da actual composição dos executivos municipais, que o **PS passaria da sua actual presença em 288 Câmaras Municipais para 128, o PSD de 269 para 127, a CDU de 87 para 42 e o PP de 44 para 8.**

10ª Representatividade ?

O sistema eleitoral agora proposto afectará não apenas directamente o principio da proporcionalidade na forma de eleição da câmara municipal como induzirá indirectamente outras distorções eleitorais. Ao consagrar um mecanismo assente na lógica do "tudo ou nada" o sistema proposto acentuará até ao limite a lógica de bipolarização que acabará por condicionar vontades e disposições eleitorais em nome da utilidade do voto. Inevitavelmente a escolha originariamente ditada pelo critério de eleger quem melhor nos represente e melhor promova a nossa terra daria lugar no futuro a uma opção determinada por razões de mera possibilidade de eleger este ou aquele para presidente de Câmara.

A que acresce ainda o facto de, com a redução do número de eleitos para a assembleia municipal que a proposta de lei prevê, ficar também e ainda mais prejudicada a presença das forças em minoria nos próprios órgãos deliberativos.

Palavras ainda actuais

«**S**egundo a aberrante proposta do PS, deixaria de haver eleição para as Câmaras Municipais e o Presidente da Câmara seria o candidato mais votado da lista para a Assembleia Municipal que ficaria investido do poder absoluto de escolher a seu bel-prazer todos os vereadores.

Queremos deixar absolutamente claro que a nossa total oposição a esta proposta não tem nada que ver com cálculos de ganhos e de perdas e só tem que ver com a nossa firme convicção de que o sistema eleitoral – permitindo uma representação pluralista nas Câmaras Municipais, ao permitir que a gestão municipal seja fiscalizada a partir da própria vereação ao permitir que vereadores da oposição possam exercer pelouros – tem um grande e insubstituível valor democrático.

Nós damos grande importância e não abdicamos de ter vereadores nos Municípios de maioria de outras forças políticas e não temos nenhum problema nem nos sentimos incomodados em que nas Câmaras de maioria CDU haja vereadores de outras forças políticas.»

Carlos Carvalho

*no XV Congresso do PCP
(Dezembro de 1996)*



www.pcp.pt

DEP/PCP - Janeiro 2001