

Nova governação, nova cidadania? Os cidadãos e a política em Portugal

Carlos Jalali*

cjalali@csjp.ua.pt

Resumo. A relação entre os cidadãos e o sistema político tem sido pautada por uma forte degradação da confiança dos cidadãos nos seus agentes políticos – reflexo também dos sentimentos de ineficácia política por parte dos cidadãos no nosso país. Uma solução apontada para esta crescente desconfiança refere a necessidade de conseguir uma melhoria da classe política nacional. Contudo, tal diagnóstico ignora a escolha entre valores que a democracia implica. Este artigo sugere a ‘nova governação’ como podendo responder a este afastamento, na medida em que o conceito de governance reconhece a relação de dependência de poder que existe entre todos aqueles que intervêm na acção colectiva – incluindo os cidadãos, numa cidadania que tem não apenas direitos mas também responsabilidades (Stoker, 1998: 21-22). Tal parece ser particularmente relevante no contexto do crescente esvaziamento do Estado e dos seus poderes que se assiste actualmente.

Palavras-chave: Governance, democracia, participação política, estado esvaziado, Portugal.

Abstract. A pattern of declining trust of citizens in their political agents is perceptible in Portugal – a reflection also of the sentiments of political inefficacy of citizens. One of the solutions advanced for this recently is the need for a better political class. However, this ignores the choice in values that democracy implies. This article suggests the concept of governance as providing useful pointers to this pattern, to the extent that it recognises the dependency of power that exists between all those that intervene in collective action – including citizens, in a citizenship with both rights and responsibilities (Stoker, 1998: 21-22). This appears to be particularly relevant in the current context of a ‘hollowing-out’ of the State

Keywords: Governance, democracy, political participation, hollow state, Portugal.

* Secção Autónoma Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas, Universidade de Aveiro (UA)

1. Introdução

Conta-se que certo dia, durante a campanha para as eleições presidenciais americanas de 1952, o candidato pelo Partido Democrata (e então Governador do Estado de Illinois), Adlai Stevenson, foi interpelado por uma sua apoiante no final de um dos seus comícios. Ao ver Stevenson, a apoiante ter-lhe-á declarado entusiasticamente: “Senhor Governador, todo o eleitor consciente irá votar em si!”, ao que Stevenson terá respondido: “Minha senhora, infelizmente isso não chega. Eu preciso de uma maioria!”

De facto, Stevenson seria derrotado nessas eleições presidenciais pelo candidato do Partido Republicano, o General Dwight Eisenhower. E não precisamos de ir muito longe mesmo aqui em Portugal para encontrar casos em que – para muitos – o candidato vencedor não foi o candidato que os eleitores inteligentes escolheram. Efectivamente, basta analisar a reacção de comentadores de variadíssimos quadrantes aos resultados das eleições autárquicas de 2005 em Gondomar ou Felgueiras para confirmar essa percepção.¹

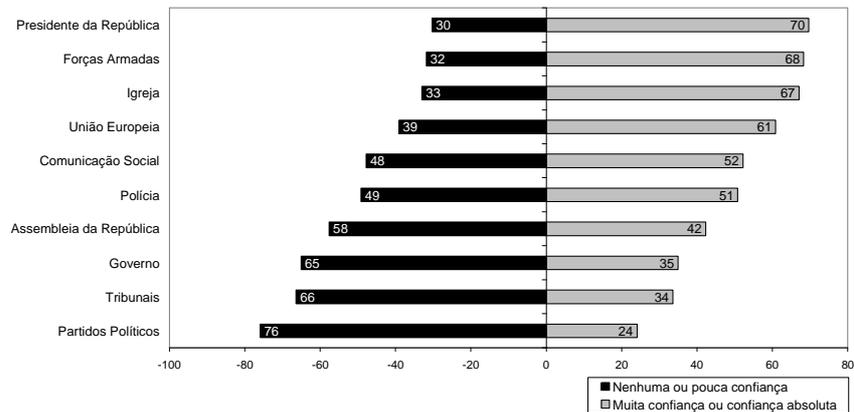
Naturalmente, estes fenómenos não podem ser dissociados da forte degradação da confiança dos cidadãos nos seus agentes políticos. O Presidente da República será talvez o mais distinto observador a sentir um crescente “desencanto”, “desinteresse” e “desmotivação” dos portugueses em relação à política², mas não é certamente o único. Como demonstra Pedro Magalhães (2004), as atitudes dos portugueses em relação ao sistema político podem ser caracterizadas por 3 D’s, num irónico paralelo aos compromissos do 25 de Abril de 1974. Assim, se por um lado os portugueses surgem como *democratas*, na medida em que existe um apoio generalizado à democracia enquanto regime, eles mostram também *descontentamento* com o desempenho das instituições políticas, e mesmo *desafeição* – uma desafeição marcada por sentimentos de desinteresse e distanciamento em relação a estas instituições.

1 Ver por exemplo http://abrupto.blogspot.com/2005_10_01_abrupto_archive.html ou <http://www.ces.fe.uc.pt/opiniao/fr/010.php>

2 Discurso de tomada de posse do Presidente da República Jorge Sampaio no segundo mandato, proferido na Assembleia da República a 9 de Março de 2001 (disponível online em: http://www.forumcidadania.org/politica/sampaio_posse2001.htm)

Se sempre houve cinismo e censura pública em relação à política, estes parecem agora atingir níveis sem precedentes (Putnam e tal, 2000: 10), com um forte distanciamento em relação aos líderes e, sobretudo, em relação aos partidos por parte dos cidadãos. De facto, os dados do inquérito pós-eleitoral de 2002 do primeiro Estudo Eleitoral Nacional em Portugal (Barreto et. al., 2002) confirmam esta avaliação. Como demonstra o gráfico 1, o grau de confiança dos inquiridos nos partidos políticos é substancialmente mais baixo que nas outras instituições inquiridas

Gráfico 1 – confiança nas instituições, 2002
(% de inquiridos, excluindo NS/NR)



Como referem Cabral (2000, 2004) ou Magalhães (2004), tais resultados reflectem os baixos sentimentos de *eficácia política* dos cidadãos, o sentimento de que a sua “voz” não conta, não é tomada em conta no processo de decisão política, e que portanto estão distantes do poder.

2. Porquê este distanciamento?

Uma explicação cada vez mais popular no nosso país para esta crescente desconfiança e incapacidade de envolver os cidadãos prende-se com a qualidade dos políticos, a ideia de que assistimos a uma degradação da qualidade da nossa classe política. Contudo, esta explicação requer caução. Em primeiro lugar, a designação de um político como ‘competente’ está longe de ser consensual, mesmo que o inverso o possa ser. As percepções mudam com o tempo – como dizia o antigo presidente americano Harry S. Truman, um estadista é simplesmente um político que morreu há dez ou quinze anos

Naturalmente tal não significa que todos os agentes políticos são idênticos em termos de qualidades como a honestidade, a capacidade de análise de problemas, ou a coragem. Mas vale a pena lembrar que a política envolve escolhas entre valores – não é simplesmente uma questão de ‘boa ou má gestão’. São esses valores, essas concepções rivais do bem, que em última análise fundamentam as escolhas que a política envolve.

Vilfredo Pareto legou um princípio de escolha entre duas situações muito utilizado na Economia: a situação A é superior à situação B se na situação A ninguém ficar a perder em relação à situação B, e pelo menos uma pessoa ficar a ganhar. Portanto, qualquer escolha que produza maior bem-estar para pelo menos um indivíduo, sem prejudicar nenhum outro, é uma melhoria Pareto.

Este conceito de Pareto é útil na medida em que gera (pelo menos teoricamente) escolhas certas, não-ambíguas. Infelizmente a política envolve quase sempre opções que são consideravelmente mais complexas e incertas, onde normalmente alguns ganham mas outros também perdem. Tal aplica-se não apenas às chamadas políticas públicas ‘de princípio’, que envolvem avaliações morais, como por exemplo a questão do aborto. De facto, é impossível conceber uma decisão em que pelo menos um dos lados no debate do aborto (os ‘pró-vida’ e os ‘pró-escolha’) não perca.

A construção de infra-estruturas exemplifica bem como questões bem mais comuns encerram dentro de si avaliações valorativas, com vencedores e perdedores. Assim, para alguns a destruição moderada do meio ambiente é justificada se tal gerar maior crescimento económico e conseqüentemente melhorias no bem-estar material dos cidadãos; para outros, a protecção do meio ambiente deve sempre sobrepor-se a avaliações economicistas. A própria construção ou localização de infra-estruturas não é apenas ‘uma questão de gestão’, como o caso da proposta co-incineradora em Souselas bem ilustra.

3. Competência e igualdade

A política envolve portanto escolhas baseadas em *valores*, valores esses que diferem entre pessoas e grupos. Este aspecto é crucial nos regimes democráticos e liberais. A democracia liberal parte de um pressuposto central: que os valores e concepções do bem dos vários membros de uma comunidade têm uma legitimidade idêntica. Assim, a componente liberal permite a cada cidadão prosseguir a sua concepção do bem na esfera privada da sua vida, com base na sua escala de valores; e a pronunciar-se com base nessa escala na esfera pública, através da participação política – que inclui, mas não se limita, ao voto.

A noção de que alguns estão mais qualificados para governar – graças à sua formação ou carreira profissional – é, como sabiamente ilustra um dos mais eminentes estudiosos da democracia, Robert Dahl, o argumento do ‘governo por especialistas’. Este argumento parte de uma analogia implícita: da mesma forma

que unicamente confiamos a nossa saúde a pessoas especializadas nessa área, ou dificilmente embarcaríamos num avião cujo piloto não tivesse a formação adequada, devemos igualmente confiar a governação de um país aos cidadãos com formação para tal, especialistas que podem dedicar a sua sabedoria e competência ao serviço do bem comum (Dahl, 2000: 83-5).

Qual o problema deste argumento? Como refere Dahl (2000: 92), a democracia implica o princípio da inclusão completa, implica que “o corpo de cidadãos num Estado governado democraticamente deve incluir todos os indivíduos sujeitos às leis desse Estado”, e que todos estes têm uma voz igual na governação desse país. É por isso que todos os cidadãos têm direito de voto. É por isso que todos os cidadãos têm um igual número de votos. É por isso que consideramos práticas como a limitação do voto a determinadas classes sociais, ou a sugestão de John Stuart Mill de que os sectores mais racionais e ‘capazes’ do eleitorado devem ter dois ou mais votos (Mill, 1865), como sendo profundamente anti-democráticas.

A inclusão completa em democracia implica que as preferências de cada cidadão têm valor e legitimidade idênticas. A democracia parte do pressuposto de que nenhum cidadão tem uma escala de valores intrinsecamente superior à do outro; nenhum é mais detentor da verdade; e como tal, nenhum é mais capaz de optar pela ‘boa escolha’. Tal não implica que os especialistas não desempenhem um papel importante em democracia – como refere Dahl, a ajuda de especialistas e peritos é vital. Mas este seu papel é em *informar* decisões, não em *tomar* decisões (Dahl, 2000: 85).

Aliás, o facto dos agentes políticos serem precisamente *agentes* ilustra bem como as decisões cabem a todos os cidadãos igualmente em democracia – os eleitos são *agentes* dos cidadãos, incumbidos de implementarem as preferências destes. Tal forma de governar tem defeitos? Pode produzir maus resultados? Sem dúvida, como Churchill admitia – “a democracia é o pior de todos os regimes”... “com excepção de todos os outros”. Como tal, a solução para a desconfiança dos cidadãos na política não pode consistir em esperar pela melhoria da classe política.

4. As soluções e as questões

Em parte a insatisfação dos cidadãos com os políticos prende-se com uma visão irrealista daquilo que os nossos agentes políticos podem na realidade fazer. Uma das visões cada vez mais dominantes na literatura é o conceito do ‘Estado Esvaziado’ (Jessop 1990; Rhodes, 1994). Este conceito sugere que as funções que o Estado tradicionalmente desempenhava têm sido gradualmente transferidas para outras instituições e níveis. Assim, embora o Estado mantenha aparentemente as mesmas funções e estrutura, na prática tem poderes (cada vez mais) limitados, daí

falarmos em ‘Estado Esvaziado’. A União Europeia surge aqui como um óbvio e bom exemplo desta crescente transferência de responsabilidades, p.ex. através da devolução da política monetária ao nível supranacional com a criação do Euro.

É a partir desta constatação também que vários autores têm teorizado a criação de novos padrões de governação, de uma ‘nova governação’³. A ideia aqui é que a rápida transformação social dos últimos anos – p.ex., mas não apenas, com o fenómeno da globalização – tem tido fortes implicações no processo de governar. Em particular, implica interesses mais variados a considerar, e significa que o trabalho dos governantes passa pela gestão de uma complexidade crescente.

Alguns comentadores têm olhado para esta questão, sugerindo que a solução para esta crescente complexidade é o fortalecimento do Estado. Infelizmente, esse barco já partiu. Os instrumentos tradicionais da governação são incapazes de lidar com a crescente complexidade da realidade, e muitos dos problemas da governação actualmente transcendem substancialmente as fronteiras nacionais: questões ambientais, de crime organizado, de redes de tráfico de pessoas hoje em dia não podem ser resolvidas unilateralmente. De igual modo, a crescente integração económica significa que nenhuma economia pode escapar aos efeitos dos processos globais.

O ponto central deste conceito de nova governação é que devemos reconceptualizar o papel do Estado no processo de governação. A governação passa assim a referir-se a um conjunto de instituições e agentes, que podem emanar do Estado mas que também podem *não* emanar do Estado (Stoker, 1998: 19). Até agora, o processo de governação era compreendido pela análise dos três poderes do Estado, o poder executivo, legislativo e judicial, e como estes jogavam entre si. Aquilo que o conceito de governação traduz é a incapacidade da forma tradicional de organização de responder às questões e problemáticas emergentes. Não podemos assim analisar o Estado como uma entidade unitária e *locus* central do poder. Antes, temos que compreender que o poder está fragmentado por vários centros, alguns estatais outros não, alguns com poderes devolvidos pelo Estado mas outros não (Stoker, 1998).

O conceito de governação leva-nos assim a compreender que a arquitectura da governação é bem mais complexa do que normalmente supomos, e de que não é um elemento independente e isolado do contexto sócio-político mais amplo em que se insere. Acima de tudo, o conceito de governação reconhece a relação de dependência de poder que existe entre todos aqueles que intervêm na acção

3 A expressão ‘nova governação’ é aqui usada como tradução do conceito de ‘governance’, dada a ausência de uma tradução consolidada deste conceito. Efectivamente, podem ser identificadas pelo menos três traduções rivais do conceito de ‘governance’ em português: ‘governação’ (viz., documento “Um Livro Branco sobre a Governação Europeia – Aprofundar a Democracia na União Europeia”, Comissão Europeia, SEC(2000) 1547/7, de 11 de Outubro de 2000); ‘governança’ (“Governança Europeia: Um Livro Branco”, Comissão Europeia, COM(2001) 428 final, de 25 de Julho de 2001); e ‘governância’ (OCDE, A Governância no Século XXI, 2002).

colectiva – incluindo os cidadãos, numa cidadania que tem não apenas direitos mas também responsabilidades (Stoker, 1998: 21-22).

A própria etimologia da palavra ‘governo’ reflecte esta dimensão. Esta palavra vem do grego “*kubernites*”, que significa “pilotar”, “conduzir”, “leme”. De facto, esta origem está claramente implícita numa das metáforas mais comuns quando se fala na governação: o governo enquanto piloto, o governo enquanto condutor da política nacional. Ora, como refere Dunsire (1993), há aqui um aspecto fulcral que é por vezes ignorado: a direcção de um veículo não depende unicamente do seu condutor. Um condutor de um automóvel, quando gira o volante do automóvel para a direita, desencadeia uma série de reacções em mecanismos internos do veículo – como por exemplo válvulas ou cilindros – que geram pressão sobre a barra do automóvel, e levam as rodas a deslocar-se para o lado direito. Ora, se esses cilindros e válvulas não estiverem devidamente calibradas e a funcionar, o condutor poderá virar o volante quanto quiser, e o carro não reagirá. De igual modo, a própria natureza do piso também poderá influenciar significativamente a direcção do automóvel. Como tal, a capacidade de dirigir um automóvel depende não só da interacção com outros elementos do veículo mas também com o próprio contexto em que este se insere.

Da mesma forma, a implementação das decisões por parte de um governo (mesmo num regime autoritário ou até totalitário) depende da aceitação e acção de outros agentes – sobretudo dos cidadãos. Daí a dependência que existe na nova governação, uma dependência que vem também do facto do conceito de nova governação reconhecer que num mundo de cada vez maior complexidade “nenhum agente tem por si só informação ou recursos suficientes para resolver unilateralmente os problemas (Stoker, 1998: 22).

A nova governação implica portanto o crescente envolvimento de mais agentes no processo de governação, desde entidades estatais ou para-estatais ao terceiro sector e organizações não-governamentais, num processo de governação cada vez mais aberto e participativo. Isto implica também uma reconceptualização do que é o poder em democracia. A famosa definição de Neustadt em relação ao poder presidencial nos EUA certamente aplica-se aqui. Como refere este autor, o poder é o poder de persuadir (Neustadt, 1960) – persuadir os outros agentes a fazer o que queremos. Quando os outros agentes são persuadidos de que uma decisão é boa, torna-se muito mais fácil implementá-la (Almond et al, 2004: 47). Num país como o nosso, onde existe a percepção de que muitas leis não passam do papel, esta dimensão torna-se ainda mais importante. Nesse sentido, a dimensão de envolvimento dos cidadãos que a nova governação implica – p.ex., através das suas associações e grupos – poderá ser uma boa forma de ‘persuadir’ os cidadãos da legitimidade e validade das decisões políticas.

5. Conclusão: A qualidade da democracia e o seu futuro

Um dos padrões mais evidentes nas democracias ocidentais nos últimos anos é a evolução do debate democrático. Assim, com a terceira vaga da democracia o debate deixa de ser sobre os *méritos* da democracia liberal (em oposição a outros regimes) para se centrar essencialmente na questão da *qualidade da democracia*. Esta transformação no debate é claramente perceptível em Portugal também.

Morlino (2004: 4) define a qualidade da democracia como implicando a existência de “uma estrutura institucional estável que possibilita a obtenção da liberdade e igualdade dos cidadãos através do funcionamento legítimo e correcto das suas instituições e mecanismos”. Nesse sentido, a qualidade de um regime democrático depende também do exercício dos seus direitos pelos seus cidadãos. Ora, aquilo que os dados indicam é que em Portugal existe um nível comparativamente baixo de participação política: quer em termos de participação associada em Portugal (ou seja, “a propensão dos indivíduos de se associarem com vista à promoção de valores e interesses partilhados” – Cabral, 2000: 94) e de automobilização política (“automobilização em defesa de interesses e valores próprios” – Cabral, 2000: 96). Estes padrões encaixam também na percepção de desafeição dos cidadãos em relação à política. Usando a tipologia de Hirschman, Magalhães (2004) ilustra como os padrões de descontentamento e desafeição podem não só a levar os cidadãos a optar pela “saída” em termos da sua participação política, como sobretudo pela “negligência”, através de passividade e inacção.

Ora, como refere Wattenberg (2000: 76), a “saída” dos cidadãos da participação política (p.ex., através da abstenção) não é necessariamente má para os agentes políticos: um partido que consegue obter o mesmo número de mandatos com menos votos “é o equivalente da General Motors obter os mesmos proveitos com menos carros vendidos”. De igual modo, a “negligência” também não é necessariamente má, implicando menor “*accountability*” (responsabilização) dos agentes políticos (ou, pelo menos, *accountability* perante menos cidadãos), e conseqüentemente maior autonomia e liberdade de acção para estes.

Contudo, existe também um real risco: que um dia estes eleitores desafectos voltem (ou abandonem a “negligência”), tendo encontrado uma nova voz. E a experiência sugere que estas “novas vozes” tendem a ser populistas e demagógicas, potencialmente colocando em risco a própria estabilidade e natureza do regime do democrático. Nesse sentido, a solução em democracia tem de passar pelo crescente envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão.

A lição de Weimar não pode aqui ser esquecida. Como refere Smith (2004: 183), o aumento na participação eleitoral no início dos anos 30 na República de Weimar deveu-se à mobilização de eleitores ‘desafectos’ por parte do partido Nacional Socialista de Hitler. Parafraseando o líder histórico do SPD, Kurt Schumacher: o risco é o regresso dos eleitores desafectos, mobilizados por

sentimentos populistas, que muitas vezes são também profundamente anti-democráticos e anti-liberais.⁴

Referências bibliográficas

- Almond, G., Powell, G. B., Strøm, K., & Dalton, R. (2004). *Comparative Politics Today: A World View*, Eighth Edition. Nova Iorque: Pearson Longman.
- Barreto, A., Freire, A., Lobo, M. C., & Magalhães, P. (eds.) (2002). *Comportamento Eleitoral e Atitudes Políticas dos Portugueses – Base de Dados 1*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Cabral, M. V. (2000). O exercício da cidadania política em Portugal. *Análise Social*, 154-155, 85-113.
- Cabral, M. V. (2004). Confiança, mobilização e representação política em Portugal. In A. Freire, M. C. Lobo & Magalhães (eds.), *Portugal a Votos: As eleições legislativas de 2002* (pp. 301-332). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Dahl, R. (2000). *Democracia*. Lisboa: Temas e Debates.
- Dunsire, A. (1993). Modes of Governance. In J. Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions* (pp. 21-34). Londres: Sage.
- Jessop, B. (1990). *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*. Oxford: Polity Press.
- Magalhães, P. (2004). Democratas, descontentes e desafectos: as atitudes dos portugueses em relação ao sistema político. In A. Freire, M. C. Lobo & Magalhães (eds.), *Portugal a Votos: As eleições legislativas de 2002* (pp. 333-361). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Mill, J. S. (1965). *Considerations on representative government*. London: Longmans, Green, and Co.
- Morlino, L. (2004). *The Quality of Democracy: Improvement or Subversion? Introductory Remarks*. Paper presented at the Doctoral Seminar, Institute of Social Science – University of Lisbon, Lisbon.
- Neustadt, R. E. (1960). *Presidential power: the politics of leadership*. Nova Iorque: Wiley.
- Putnam, R, Pharr, S. & Dalton, R. (2000). Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies? In S- Pharr & P. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* (pp. 3-27). Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1994). The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain. *Political Quarterly* 65(2), 138–151.

⁴ Schumacher referiu-se ao aumento da participação na Alemanha nos anos 1930 como sendo a “mobilização da estupidez humana” (citado em Smith, 2004: 183).

- Smith, G. (2003). The Decline of Party? In J. Hayward & A. Menon (eds.), *Governing Europe* (pp. 179-191). Oxford: Oxford University Press.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*. 50(155), 17-28.
- Wattenberg, M. P. (2000). The Decline of Party Mobilization. In R. J. Dalton and M. P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies* (pp. 64-76). Oxford: Oxford University Press.