

ROTEIROS
DO FUTURO

ROTEIROS
DO FUTURO

ROTEIROS
DO FUTURO



PORTUGAL
ROTAS DE ABRIL
DEMOCRACIA, COMPROMISSO
E DESENVOLVIMENTO



**Roteiros do Futuro – Conferência Internacional
"Portugal Rotas de Abril, Democracia,
Compromisso e Desenvolvimento"**

Coordenação

Casa Civil do Presidente da República

Autores

Vários

Editor

Presidência da República

Design Gráfico

Teresa Cardoso Bastos - Design

Tiragem de 500 exemplares,
em papel couché semi mate de 150 gramas

Acabou-se de imprimir em novembro de 2014,
ACDPRINT, S.Á.
<http://www.acdprint.pt>

Depósito Legal: 367265/13

ISBN: 978-989-95906-7-0

Nota de Editor

"A Presidência da República nos textos de sua autoria segue as normas do Acordo Ortográfico".



ROTEIROS
DO FUTURO
Previdência da República

ÍNDICE

Sessão de Abertura

7. Sua Excelência o Presidente da República, Aníbal Cavaco Silva
13. Leonor Beza, Presidente da Fundação Champalimaud
17. João Lobo Antunes, Comissário das Conferências "Roteiros do Futuro"

Testemunho de Abertura

23. António Ramalho Eanes, antigo Presidente da República, 1976-1986

Democracia: por uma nova cidadania

35. António Vitorino
39. Yasemin Soysal
45. Marina Costa Lobo

Compromisso: por uma nova cultura política

57. Fátima Bonifácio
61. Manuel Braga da Cruz
71. José Maria Magone

Opening session

7. *His Excellency The President of the Portuguese Republic, Anibal Cavaco Silva*
13. *Leonor Beza, President of the Champalimaud Foundation*
17. *João Lobo Antunes, Routes to the Future Conferences Commissioner*

Opening Testimony:

23. *António Ramalho Eanes, Former President of the Portuguese Republic, 1976-1986*

Democracy: For a new Citizenship

35. *António Vitorino*
39. *Yasemin Soysal*
45. *Marina Costa Lobo*

Compromise: For a new political culture

57. *Fátima Bonifácio*
61. *Manuel Braga da Cruz*
71. *José Maria Magone*

Desenvolvimento: modernidade e sociedade do conhecimento

- 113. Graça Carvalho
- 127. Peter Wagner
- 139. Eduardo Marçal Grilo

Desenvolvimento: inovação, sustentabilidade e competitividade

- 149. Carlos Costa
- 155. Dominique Foray
- 167. Francisco Veloso

Sessão de Encerramento

- 175. Sua Excelência, o Presidente da República, Aníbal Cavaco Silva

Anexo

- 180. Yasemin Soysal
- 186. Peter Wagner
- 196. Dominique Foray

Development: modernity and a knowledge-based society

- 113. Graça Carvalho*
- 127. Peter Wagner*
- 139. Eduardo Marçal Grilo*

Development: Innovation, sustainability and competitiveness

- 149. Carlos Costa*
- 155. Dominique Foray*
- 167. Francisco Veloso*

Closing Session

- 175. His Excellency the President of the Portuguese Republic, Aníbal Cavaco Silva*

Appendix

- 180. Yasemin Soysal*
- 186. Peter Wagner*
- 196. Dominique Foray*



SESSÃO DE ABERTURA

SUA EXCELÊNCIA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, ANÍBAL CAVACO SILVA



Como anunciei na Mensagem de Ano Novo que dirigi aos Portugueses no passado mês de janeiro, a Presidência da República decidiu assinalar os 40 anos do 25 de Abril promovendo uma Conferência Internacional sobre a democracia portuguesa, a cultura de compromisso e os desafios do desenvolvimento.

Considereei ser oportuno que, ao celebrarmos quatro décadas de regime democrático, fosse realizado um encontro de reflexão e de debate entre personalidades nacionais e estrangeiras. Nesta Conferência, que simbolicamente se inicia no Dia da Europa, reúnem-se académicos de excelência e outras individualidades que, pelas funções que exerceram ou exercem, aliam à profundidade do conhecimento o seu saber de experiência feito.

Agradeço a presença de todos, na certeza de que nesta Conferência ouviremos intervenções informadas e esclarecidas, e, acima de tudo, opiniões livres e independentes sobre algumas das questões fundamentais com que Portugal se confronta nos nossos dias.

Entre essas questões, destaco o aprofundamento da cidadania democrática, a cultura de compromisso e, bem assim, a importância do conhecimento, da inovação e da competitividade para o desenvolvimento sustentável do nosso País.

Agradeço ao Professor João Lobo Antunes, Comissário das conferências «Roteiros do Futuro», o empenho que tem colocado na realização destes encontros.

Agradeço igualmente ao Professor David Justino o intenso trabalho levado a cabo na preparação destas conferências.

Quero agradecer também, de forma muito calorosa, à Dra. Leonor Belez que, na qualidade de Presidente da Fundação Champalimaud, é, hoje, e uma vez mais, a anfitriã destes encontros.

Saúdo todos os palestrantes, que acederam ao convite para participar nesta conferência «Portugal – Rotas de Abril».

Ao Senhor General António Ramalho Eanes dirijo uma saudação muito especial pela sua presença e pelo testemunho que connosco irá partilhar. Os Portugueses e a História têm uma enorme dívida de gratidão para com o General Ramalho Eanes: à lucidez da sua coragem e ao seu espírito de liderança ficámos a dever o 25 de novembro de 1975, o momento decisivo da consolidação do processo democrático. Primeiro Presidente eleito da história da democracia portuguesa, exerceu os seus mandatos de uma forma exemplar, reconhecida pela sua isenção, pelo seu rigor ético e pela sua fidelidade à Constituição da República.

Senhoras e Senhores,

Os três temas deste Encontro – democracia, compromisso e desenvolvimento – remetem-nos para uma única realidade e convocam as aspirações e os ideais mais profundos do 25 de Abril.

A democracia, na verdade, pressupõe uma cultura de compromisso. Através de um contrato social e político, os cidadãos rejeitam a violência e o autoritarismo como forma de ação e de governo. Em nome da paz e da liberdade, adotam a democracia como princípio de convivência e como modo de escolha dos governantes através da realização de eleições livres. Esse compromisso não põe termo ao pluralismo ou à liberdade nem afeta a alternância política. Pelo contrário, a alternância e a expressão da diversidade de opiniões só são possíveis num regime democrático. A democracia é produto de um compromisso e também, ao mesmo tempo, o elemento que permite que os consensos fundamentais não apaguem as diferenças entre as várias forças políticas, as diversas ideologias ou correntes de opinião.

No entanto, a democracia não possui apenas um caráter instrumental, sendo muito mais do que um método de seleção pacífica de representantes do povo. A democracia deve afirmar-se substantivamente como cultura cívica e projetar-se em todas as esferas da sociedade. Para que tal aconteça, é necessário que existam regras que definam e salvaguardem a substância do pluralismo e da liberdade. Essas regras têm um nome: Constituição. Aqui emerge, uma vez mais, a importância da cultura de compromisso. A Constituição não implica que todos se revejam nas suas soluções políticas e normativas, mas exige um compromisso sempre renovado em torno das opções fundamentais de uma República de cidadãos livres.

O terceiro tema desta Conferência é o desenvolvimento. Também ele se funda numa cultura de compromisso democrático. Será possível que, em situações transitórias e localizadas no tempo, regimes ditatoriais consigam alcançar taxas elevadas de crescimento económico. No entanto, o crescimento económico não se confunde com o desenvolvimento humano. A economia está ao serviço das pessoas, não as pessoas ao serviço da economia. Assim, o desenvolvimento integral dos seres humanos

como pessoas pressupõe e exige uma qualidade essencial, a qualidade de cidadão. Ora, só somos cidadãos num regime livre e democrático.

Não por acaso, as instituições internacionais têm adotado como critério o índice de desenvolvimento humano, que não se circunscreve aos níveis de rendimento, mas abrange um conjunto de outras variáveis, situadas não só no plano material mas também no imaterial, como a qualidade de vida e o bem-estar em sentido amplo.

Assim, mesmo que seja possível associar o crescimento económico a alguns regimes não-democráticos, trata-se de uma situação transitória e ilusória. A prazo, no tempo longo, o crescimento cria legítimas aspirações de liberdade e de bem-estar social. Só a democracia pode assegurar o desenvolvimento autêntico e sustentado, porque apoiado num amplo compromisso social e político.

Senhoras e Senhores,

A História da Europa e de Portugal confirma a importância da cultura de compromisso na sedimentação da democracia e do desenvolvimento.

A História lida com o tempo e, neste contexto, devemos ter a perceção de que existe uma diferença substancial entre o tempo curto e o tempo longo. O tempo curto situa-se no quadro dos ciclos económicos, políticos e eleitorais. O tempo longo remete para opções estratégicas que ultrapassam o prazo limitado de uma legislatura ou dos mandatos dos governantes.

Observada sob a perspectiva do tempo curto, a História da Europa caracterizou-se pela sucessão de diversos governos e pela natural alternância de programas e de ideologias. Mas, olhada sob o prisma do tempo longo, vemos que a Europa só conseguiu alcançar um período de paz e de bem-estar sem precedentes na sua História porque existiu um compromisso firme em torno de uma constelação de valores políticos – a liberdade, a democracia, a justiça social – e em torno de um projeto de redistribuição da riqueza sujeito à salvaguarda da dignidade da pessoa humana.

O Estado Social europeu é um património de que não podemos abdicar e que só pôde nascer devido à existência de um compromisso entre forças políticas de quadrantes diversos, de entendimentos entre governos e oposições, entre agentes sociais e económicos que souberam compreender a essência e a exigência do tempo longo.

Também em Portugal, a democracia só pôde afirmar-se, na sequência do 25 de Abril, porque existiu um compromisso histórico entre o poder militar e o poder civil. Mantendo a sua diversidade ideológica e as suas diferentes estratégias políticas, as forças partidárias alcançaram um entendimento com o Movimento das Forças Armadas que permitiu a realização de eleições livres e democráticas. Os militares, por um lado, e os partidos políticos, por outro, demonstraram uma exemplar capacidade de olharem para o tempo longo do superior interesse nacional. A lógica do conflito poderia ter chegado ao extremo de uma guerra civil, mas prevaleceu o espírito de compromisso nacional que permitiu a aprovação da Constituição da República Portuguesa.

A longevidade da Constituição, por sua vez, só foi possível, de novo, porque os agentes políticos souberam ter a perceção do tempo longo – e compreenderam a necessidade de adaptar o texto da Lei

Fundamental às exigências próprias de diversos ciclos históricos: em 1982, o poder civil afirmou a plenitude da sua legitimidade democrática; em 1989, adotámos o modelo económico do espaço em que nos havíamos integrado, as Comunidades Europeias.

A adesão às Comunidades Europeias e, mais tarde, a fundação da União Europeia e a criação da moeda única não foram um processo fácil e, uma vez mais, exigiram a compreensão do tempo longo que é própria da cultura de compromisso. Na altura, as principais forças políticas e as suas lideranças foram capazes de colocar de lado as divergências do tempo curto e compreenderam o alcance deste desígnio estratégico. A pertença à União Europeia trouxe benefícios indiscutíveis para os Portugueses, mas também exigências de responsabilidade e rigor que só podem ser satisfeitas através de entendimentos de amplo alcance.

Nos dias que vivemos, é natural que os cidadãos, confrontados pelas adversidades do quotidiano, sejam absorvidos pelas exigências imediatas do tempo curto. No entanto, temos de compreender, em definitivo, que existem na sociedade portuguesa desafios que só poderão ser vencidos numa perspetiva temporal alargada e no quadro de uma cultura de compromisso.

Todos os Portugueses, a começar pelos agentes políticos, devem perceber que a cultura de compromisso, típica dos países mais desenvolvidos da Europa, é essencial para a sustentabilidade do modelo social que permitiu progressos extraordinários em domínios como a educação e a saúde, a qualidade de vida das populações e a proteção social dos cidadãos que, devido a várias circunstâncias, como a velhice, o desemprego ou a doença, se encontram particularmente vulneráveis.

Se estes desafios se colocam a todas as democracias da Europa, elas adquirem mais acuidade em países como Portugal.

Enfrentamos um sério problema demográfico que põe em risco a sustentabilidade do pacto geracional em que assenta a nossa democracia, a nossa coesão e o nosso modelo de justiça social.

Por outro lado, o sistema eleitoral proporcional, tendo a grande virtude de dar voz mais ativa à diversidade de correntes e ao pluralismo de opiniões, dificulta que a estabilidade e a governabilidade sejam conseguidas apenas através do sufrágio. Por outras palavras, torna mais imperiosa a necessidade de uma cultura cívica de compromisso.

Enfrentamos, de igual modo, necessidades particulares no que respeita à sustentabilidade da dívida pública e à criação de emprego. Assim, é imprescindível assegurar um crescimento económico estável, com um forte investimento no setor da produção de bens e serviços que concorrem com a produção externa.

Para o efeito, há um conjunto de reformas no Estado e de orientações políticas estratégicas que devem ser objeto de um entendimento de médio prazo entre as forças partidárias. Sem esse compromisso, mantendo-se a prevalência das oscilações erráticas do tempo curto sobre a perspetiva nacional do tempo longo, Portugal muito dificilmente será capaz de assegurar uma trajetória sustentável de desenvolvimento.

Senhoras e Senhores,



Foram estas, no essencial, as razões que me motivaram a promover esta Conferência. Estou certo de que, no final do Encontro, estaremos mais esclarecidos sobre as necessidades, mas também sobre as dificuldades, de uma cultura de compromisso que assegure a estabilidade da democracia e a sustentabilidade do desenvolvimento.

Agradeço a vossa presença, com a firme convicção de que hoje, nesta sala, estamos a ir ao encontro das aspirações e das esperanças daqueles que, há 40 anos, fizeram e festejaram a alegria do 25 de Abril.

Muito obrigado.

SESSÃO DE ABERTURA

LEONOR BELEZA

(PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO CHAMPALIMAUD)



Maria Leonor Belez foi nomeada Presidente da Fundação Champalimaud, por vontade do Senhor António Champalimaud.

Ao longo da sua carreira profissional destacam-se as funções exercidas como Ministra da Saúde e Secretária de Estado da Segurança Social.

Foi eleita Deputada à Assembleia da República por diversas vezes e em duas ocasiões foi eleita Vice-Presidente do Parlamento.

Em complemento ao exercício de relevantes funções públicas, teve um papel ativo no setor privado.

Maria Leonor Belez é licenciada em Direito e foi docente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Senhor Presidente da República
Senhor Presidente do Tribunal Constitucional
Senhor General Ramalho Eanes
Senhores Ministros e Secretários de Estado
Senhor Professor João Lobo Antunes
Senhoras e Senhores

Pela segunda vez, escolheu Vossa Excelência, Senhor Presidente, a Fundação Champalimaud como o local onde quer que ocorra uma reflexão sobre os “Roteiros do Futuro”. Permita-me que, de novo, lhe manifeste o nosso mais profundo reconhecimento pela atenção com que segue aquilo que fazemos, bem como pela deferência com que sempre trata, e nos ajuda a tornar conhecida, a Fundação.

Quero assim ler, na escolha da Fundação para esta realização, uma decisão tomada em função, não apenas do local, por muito inspirador e fisicamente estimulante que seja, mas de uma certa atitude na adoção de um modelo ambicioso e virado para o futuro.

É um futuro de modernidade e de exigência que guia os caminhos que aqui percorremos. Permita-me assim, Senhor Presidente, que veja na realização desta reunião, neste local, também um sinal da sua

permanente preocupação, eu diria mais, premente preocupação, em que nos viremos para o que importa, o que aí vem, e que não nos percamos nas preocupações e disputas do presente, e ainda menos do passado. Passado que devemos reter, sim, quando dele podemos retirar lições decisivas para o que temos de fazer.

É a celebração do 25 de Abril, a busca das “Rotas de Abril”, que inspira estes dois dias. Honra redobrada, para a Fundação, justamente, receber de novo uma iniciativa da Presidência da República quando se trata de marcar a passagem de uma data emblemática de celebração do 25 de Abril.

Provavelmente, é esta celebração de uma data “redonda” aquela que ocorre quando deverão andar mais equilibrados, no conjunto da população, os números de Portugueses que nasceram antes, e que nasceram depois de 1974. Deverão ser hoje mais os que não têm do que os que têm memória física do que então aconteceu, e ainda mais os que não podem ter-se apercebido, então, do que estava a acontecer.

Tanto mais relevante será, por isso, falar do que foi, e do que pode significar nas nossas vidas, e na vida do nosso País, Abril de 74.

Tanto mais sentido fará, então, invocar esta data, e os acontecimentos e transformações que ocorreram, não apenas pelo que foram naqueles momentos, mas pelo que duradouramente ocasionaram e pelo que podem ajudar-nos a viver melhor o presente e a impulsionar o futuro.

No meu percurso individual, considero como ponto muito relevante de privilégio o facto de que o 25 de Abril ocorreu quando eu tinha 25 anos. Idade suficiente para poder saber com precisão razoável, desde logo, o valor do que estava a suceder, e sobretudo para ter podido participar, com entusiasmo, em alterações que só o 25 de Abril então permitiu. Idade também que abriu a porta a que a maior parte da minha vida tenha decorrido em democracia, permitindo-me estar presente em acontecimentos e experiências que não teriam sido possíveis antes.

Mas aquilo que eu lembro com mais vivacidade, porque foi dos primeiros momentos e perdurou, e que eu penso que muitos aqui também lembrarão, é a atmosfera e a sensação de que se pode começar tudo de novo, de que se pode começar tudo bem, de que as mudanças com que sonhamos podem ocorrer, e podem ocorrer depressa, e de que há muita gente boa, e de qualidade, que também larga o que for preciso para se lançar na aventura de realizar sonhos. Não quero esquecer os sustos, as ameaças, as desilusões, que também os houve, como bem nos lembramos. Mas havia uma ideia de que as fronteiras do possível, e dos sonhos realizáveis, se tinham aberto na nossa frente.

E tudo isso contrasta, e contrasta fortemente, com muitas coisas por que passámos, e por que estamos a passar. A ideia de que o nosso país abria portas e dava exemplos, parece ter-se-nos fugido nos dramas dos últimos anos. Tanto mais importante é lembrar o passado quando dele podemos retirar inspiração.

Nos dias de hoje e de amanhã, o que é proposto é justamente uma reflexão em torno da concretização do “espírito que presidiu à instauração da democracia em Portugal”.

No contexto deste objetivo geral, haverá lugar à abordagem de vários temas. Compreender-se-á que eu destaque como muito relevante que, entre o que aqui será dito sobre o futuro, e sobre o desenvolvimento que desejamos, a inovação e a ciência ocupem um lugar privilegiado.

Como vos acolho na Fundação Champalimaud, não posso deixar de assinalar a satisfação com que vejo este empenhamento nas áreas em que nesta casa nos movemos.

Esta Fundação foi criada por um patriota visionário que desejou contribuir, com efeitos e conhecimento público só depois da sua morte, para a criação de um polo de inovação e avanço científico no seu País.

Criámos o Centro Champalimaud para o Desconhecido como um laboratório da engenharia do futuro. Aberto ao Mundo – como nós, Portugueses, somos – acolhe os melhores, provenientes de muitas aprendizagens e culturas diferentes, selecionados apenas pelas suas capacidades de contribuir para o avanço do conhecimento e das tecnologias que se traduzirão numa mais eficaz possibilidade de libertar as pessoas dos constrangimentos da doença.

Desde o princípio, foi-nos aconselhado por alguns dos líderes científicos a quem pedimos ajuda que visássemos alto e longe. Que nos desprendêssemos de qualquer ideia de limites associados a pequenez ou isolamento. Que não ouvíssemos todas as forças, ou setores, que acham que os limites são irremovíveis e os obstáculos nos devem impedir de sonhar.

Fundamentalmente, o que fazemos na Fundação é produzir ciência. A ciência não tem fronteiras, nem na sua gestação, nem na sua capacidade de servir pessoas.

No nosso caso, é também assim. Mas a ciência que sai desta casa assenta num espaço do Mundo e parte de um impulso que tem uma marcada identidade e ambição nacionais.

Deixem-me então, por um momento, invocar a identidade e a lição do passado, que me suscita de forma muito intensa o que se vê através daquele óculo.

É sobre Lisboa, e o País que somos, que abre aquela imensa transparência. Destaco a Torre de Belém, ícone nacional que na nossa identidade coletiva – como na realidade da nossa História – evoca os Descobrimentos. Nessa altura, os Portugueses usaram a ciência e o conhecimento pré-existentes, por um lado; mas geraram por sua vez, ciência e conhecimento, pelo outro. Não se tratou apenas, nem sobretudo, de coragem, aventura, e ambição. Tratou-se também, de forma decisiva, de tradução, de aplicação, e de geração, de noções e de dados, que revolucionaram o que então se sabia.

Os Descobrimentos abriram caminho, por sua vez, a uma relevância inaudita do domínio do conhecimento. E permitiram que, nos tempos seguintes, o Mundo acelerasse o ritmo, e a procura, do que era possível saber nos mais diversos domínios científicos. Sem os Descobrimentos, o avanço do conhecimento no século XVII não teria ocorrido como ocorreu.

Quando olhamos a Torre de Belém, vemos esse passado. Mas é bem mais importante que nele desvendemos o futuro de ambição e de influência que queremos para nós.

Sejam bem-vindos à Fundação Champalimaud, onde todos os dias, tentamos fazer isso mesmo.

SESSÃO DE ABERTURA

JOÃO LOBO ANTUNES

(COMISSÁRIO DAS CONFERÊNCIAS ROTEIROS DO FUTURO)



Quero em primeiro lugar agradecer ao Senhor Presidente da República a honra que me concedeu ao conferir-me a incumbência de ser Comissário desta conferência, a terceira da série a que chamámos Roteiros do Futuro. Como em anos anteriores o desenho do seu programa deve-se, na maior medida, à sabedoria do Professor David Justino, com quem tenho tido o grato prazer de colaborar.

O calendário da vida de uma nação tão antiga como a nossa não assinala simplesmente dias, meses ou anos, mas os séculos que atravessou, embora se dispute o ano em que viu a luz.

Tal calendário é pontuado por uma mão cheia de datas que gravaram na nossa história os dias em que algo de decisivo aconteceu para o destino colectivo do povo, seja a afirmação da sua independência ou da sua re-conquista, a mudança do sistema de governação ou o sacudir de um jugo que abafava a expressão plena da liberdade, que é condição elementar e necessária de uma democracia plural. Entre nós, a memória da nação e o sentimento do povo, guardaram para si o mês de Abril – aquele mês a que a tradição associa a “águas mil” -, para celebrar uma revolução cujas consequências mudaram decisivamente a rota do país.

É por isso natural que no ano em que se celebram os 40 anos de democracia, se tomasse como título para esta conferência “Portugal Rotas de Abril”, se vincassem três linhas de força na reflexão que hoje lançamos: democracia, compromisso e desenvolvimento. A interdependência destes três conceitos foi bem sublinhada no recente discurso do Senhor Presidente da República na Assembleia da República:

“Portugal só será um país mais justo se for mais desenvolvido. E Portugal só será um país mais desenvolvido se alcançar um compromisso de futuro quanto aos grandes desígnios nacionais”.

Foi a preocupação do futuro que determinou a escolha dos temas dos dois roteiros anteriores. No primeiro chamou-se a atenção – e nisso teremos sido dos primeiros – para a viagem da vida e a realidade dura do nascer em Portugal. Se não atentarmos ao grave problema da natalidade seremos previsivelmente muito menos e menos capazes de cuidar dos mais velhos, que serão muito mais.

No segundo colóquio olhámos para o país como o fiel da balança que tem num prato a Europa e, no outro, os restantes continentes por onde a história nos espalhou e onde, cada vez mais, precisamos de afirmar a nossa presença.

O sentido histórico da Revolução de Abril, o modo como germinou, a coragem na acção dos militares que a fizeram, as consequências políticas, sociais, económicas e culturais são bem conhecidos. Mas a amplitude e a profundidade da mudança ocorrida ainda será objecto de estudo por muitos anos.

Pareceu-nos importante lançar o debate destes dois dias dando a palavra a um militar de Abril, que foi também o primeiro Presidente da República eleito no Portugal democrático. O país deve-lhe muito, pois a sua acção foi decisiva no fazer aquilo que era preciso ser feito para que o nosso regime de governação ganhasse a robustez constitucional e jurídica que garantisse que a oferta da liberdade que os militares haviam feito ao povo português não fosse desperdiçada. Estamos profundamente gratos ao senhor General Ramalho Eanes por ter aceite pronunciar o que designámos como “Testemunho de Abertura”.

Estes colóquios foram originalmente pensados como um exercício reflexivo, reflexão partilhada entre os oradores, os ouvintes e os leitores – porque o que se disse fica registado em volume definitivo –, para esclarecer os interessados, inspirar os estudiosos e, quem sabe, trazer um pouco de luz ao modo como os responsáveis políticos cuidam do interesse público, pois o presente e futuro são por vezes enevoados por uma retórica fútil, recheada de preconceitos ou, pior ainda, de intenções particulares. De facto, as rotas que aqui se desenharam têm como objectivo único modos de cumprir a liberdade, e o sentido desta só pode ser o garantir uma vida melhor para os portugueses. Esta não é pois uma liberdade acomodada no aconchego dos direitos, mas uma liberdade transformativa, operando sobre as necessidades concretas das pessoas, no seu bem estar, na saúde, na educação, na justiça, na protecção social, e na segurança do emprego e da vida.

Por isso se escolheu começar pelo princípio, tomando como tema as exigências de uma nova cidadania. A urgência desta matéria é evidente pelo declínio da confiança nas instituições políticas, e o desinteresse global pela participação cívica, nomeadamente pelo exercício do voto. Existe um desencanto por parte da população em relação à eficácia da sua intervenção, em grande parte por não ser respeitado o poder dos “não políticos”, ou seja, a contribuição individual ou organizada da sociedade civil.

O segundo tema dirige-se aos que exercem o poder da governação e a necessidade de se estabelecerem compromissos que dêem uma garantia de continuidade às políticas públicas. Isto é cada vez mais difícil, pela polarização crispada em posições antagónicas, em parte porque a procura de um compromisso, ou seja, o abdicar pelos partidos políticos de parte da sua autonomia de decisão na

procura de uma base comum na acção, é tomada como fraqueza imperdoável. Hoje, em muitas democracias ocidentais, vive-se em campanha eleitoral permanente – todos os dias são dias eleitorais! – e o compromisso só é aceite na iminência da crise e, mesmo assim, dificilmente e com o risco permanente de ser renegado.

O terceiro tema diz respeito ao desenvolvimento. Há clara evidência, como alguém apontou, que nas sociedades civilizadas do nosso tempo existe uma correlação positiva entre as seis propriedades seguintes:

- uma democracia participativa
- um sistema judiciário incorrupto
- o respeito dos cidadão pela lei
- uma imprensa livre
- uma educação pública gratuita
- um crescimento económico sustentado, e este é decisivo.

O crescimento económico é alimentado pelo conhecimento, pela inovação e pela disposição competitiva do país, que o obriga a lançar-se para uma arena que tem hoje a dimensão do mundo.

Queremos agradecer aos oradores e aos moderadores que aceitaram participar neste colóquio. Todos eles se definem pela excelência do seu pensamento académico – que sempre obriga a reflectir antes de agir –, mas também pela profundidade da sua experiência, e do seu agir colherem ensinamentos preciosos. Mais uma vez esperamos que o diálogo entre a visão alheia e a visão própria nos ajude a melhor pensar Portugal.

TESTEM DE ABER

UNHO RTURA

TESTEMUNHO
DE ABERTURA

TESTEMUNHO DE ABERTURA

ANTÓNIO RAMALHO EANES

(ANTIGO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, 1976 - 1986)



Militar de Abril, foi o primeiro Presidente da República eleito por sufrágio universal direto e é membro do Conselho de Estado. Após a conclusão do segundo mandato como Presidente da República, iniciou a investigação conducente à apresentação da dissertação de Doutoramento que viria a defender em 2006, na Universidade de Navarra. A sua tese *Sociedade civil e poder político em Portugal* é uma profunda e detalhada investigação e reflexão sobre o conceito de sociedade civil e da relação com o poder político.

Este ano temos vindo a assinalar, com iniciativas várias, os 40 anos de Abril, evento que se inscreve na genealogia das grandes mudanças, dos grandes ciclos que balizaram a história lusa.

Altura é, pois, de homenagear quantos contribuíram – entre eles os militares de Abril – para cortar o «nó górdio» salazarista que Marcelo Caetano, honesta e empenhadamente, pretendeu contornar. Procurou, ele, fazê-lo sem rupturas, com uma estratégia gradualista, em que o tempo era factor determinante; tempo que o contexto de cerco internacional e a situação interna, a condição de guerra, só tempo esgotante, já, lhe concediam. A sua estratégia não podia resultar. Não resultou. E o regime, que agonizava, morreu às mãos dos capitães de Abril.

Altura adequada é, agora, passados 40 anos sobre a reconquista da liberdade, para lembrar aos portugueses, a todos, mas em especial aos mais jovens, aos que nasceram em tempo de liberdade e de democracia, que nem a liberdade é um dado de natural condição política, nem a democracia, sendo a forma e o fim da sociedade moderna, é uma forma de governo naturalmente praticada na vida dos povos.

A liberdade não é, pois, uma dádiva, mas, sim, uma exigente conquista que é necessário defender:
- Com cuidada formação e informação e com o exercício de correcta responsabilidade pessoal, que

atendam, sempre, como afirmou Espinosa, a que “A essência da liberdade (...) não é mais do que a própria dignidade”¹, no respeito interactivo da dignidade do outro.

E defender:

- Com tolerância, que não recusa a utopia na inspiração da acção, mas que a recusa na acção prática.

A democracia ou, e o que é mais correcto, o processo democrático permanece, como a história no-lo revela, sempre inacabado.

Para que o processo democrático se não reduza à sua configuração e expressão, formais – indispensáveis, é certo – mas, antes, se substantive e se desenvolva, necessário será que os cidadãos se empenhem, em permanência, em ampliar a sua formação, em exigir uma informação responsável e autónoma, que os mantenha esclarecidos sobre o acontecer público, e que neste participem sistematicamente. E que se empenhem, também, em produzir um trabalho profissional de qualidade e em desenvolver uma participação política sistemática de assumida responsabilidade social.

Necessário será, igualmente, que os cidadãos, e as organizações da sociedade civil em que participam, se empenhem “em fazer progredir o respeito pelos direitos do homem”². Necessário será, ainda, que a sociedade civil exija, dos governos, um debate público, de verdade, sobre as grandes opções:

- Por um lado, para evitar, como diz Edgar Morin, “que a política (...) não se engane nem nos engane”³ e, também, para que se exercite a função crítica da sociedade civil, dotada, como se sabe, de elevado potencial criativo;

- E, por outro lado, para introduzir, na cena política, a reflexão que lhe devolva a visão e a «preocupação a longo termo», evitando, assim, os malefícios da política subordinada aos ciclos eleitorais, da política devorada pela lógica do curto termo.

Mas, importante, importante mesmo, para todos os portugueses, é revisitar Abril não nostálgica nem atavicamente. Revisitá-lo, sim, mas para bem recordarmos os “perenes” problemas da [nossa] (...) vida política e social”⁴; para tentarmos bem perceber porque temos chegado, sistematicamente, tarde ao nosso encontro com o futuro, à conquista sustentável da modernização, à realização de um justo e solidário desenvolvimento social.

Enfim, para, nessa revisitação, «repensarmos» Portugal, para o repensarmos com todos aqueles que, já antes, e com reconhecido mérito intelectual, fizeram esse exercício, diagnosticando os seus endémicos males e sugerindo «receitas» para o seu tratamento. Neles, e pela importância da sua reflexão contributiva, referência especial merecem, entre outros, Jaime Cortesão e António Sérgio, o saudoso Padre Manuel Antunes e Eduardo Lourenço⁵.

-
- 1 ESPINOSA. Cit. In. RIEMEN, Rob – *Nobreza de espírito - Um ideal esquecido.* / pref. de George Steiner. Trad. de António Carvalho. Lisboa: Editorial Bizâncio, 2011. p.41
 - 2 BRISSON, Élisabeth – *La démocratie: une ou multiple?*. Paris: Ellipses, 2009 (Transversale Débats). pp.188-189
 - 3 MORIN, Edgar – *As grandes questões do nosso tempo.* 3ª ed. Lisboa: Editorial Notícias, d.l. 1921 (Ciência aberta, 7). p.10
 - 4 KEANE, John. Cit. In. MÚGICA, Fernando – La sociedad civil en contexto. In. ALVIRA, Rafael et ali., ed. – *Sociedad civil: La democracia y su destino.* Pamplona: EUNSA, 1999 (col. Filosófica, 144). p.5
 - 5 Cf. FRANCO, José Eduardo. In. ANTUNES, Manuel - *Repensar Portugal.* Lisboa: Multinova, 2005 (Cidade Nova, 2). p.13

E, se assim fizermos, ajuda encontraremos para “compreender quem somos, onde nos encontramos”⁶, porque assim acontece e “o que poderemos esperar”⁷. E logo teremos de reconhecer que qualquer sociedade civilizada, isto é, com liberdade e democracia, é pacífica, e “não precisa de *violência nenhuma* para [em si] introduzir mudanças políticas”⁸.

Na verdade, quando o poder político representa efectivamente a sociedade – quando conhece as suas exigências e esperanças, através de uma interacção verdadeiramente dialógica, quando com ela se preocupa, com competência – sabe, o poder político, perceber o presente e responder às exigências que o futuro promete, com uma visão clara e conjunta, e com políticas destinadas a fazer face às desigualdades e às injustiças sociais.

A liberdade e a democracia são, pois, realidades cuja vivência societária é fulcral. Existindo, permitem mudanças civis (institucionais, não violentas e tolerantes), através do chamado “reformismo deliberado”⁹. Não existindo, as necessidades de mudança potenciam-se em perversa fermentação, como entre nós tem acontecido, nomeadamente com a I República e o *Estado Novo*.

Haverá que reconhecer que, no momento da «revolução» de Abril, o país não parou filosoficamente, e em conjunto, para olhar “a sua própria identidade”¹⁰, para meditar “sobre o seu próprio destino, de modo a definir o rumo e os contornos projectivos da construção do futuro”¹¹.

Não o fez. Talvez não pudesse fazê-lo. Numa primeira fase, não o terá permitido a divisão do poder político, e da própria sociedade, inicialmente entre duas antagonicamente irreconciliáveis concepções e estratégias de descolonização e, posteriormente, entre múltiplas concepções de organização social e política, contrapostas, e irreconciliáveis algumas.

Ultrapassada esta situação com o 25 de Novembro, se entra, com a Lei 17/75 e o 2º Pacto MFA-Partidos, na segunda fase, a da transição e consolidação da democracia.

Também nesta fase, difícil seria o País concentrar-se na reflexão, conjunta, de si mesmo, da sua situação, nacional e internacional envolvente, sobre a construção do seu dever.

Na verdade, nesse tempo, imperativo era:

- Reinstucionalizar e reformar as Forças Armadas.
- Restaurar, na sociedade, a tolerância que a intolerância radical gerada durante o PREC tão dramaticamente afectou.

Imperativo era, também:

- Dar tempo às novas elites, políticas e sociais, para se exercitarem “no manejo de um novo idioma cultural”¹²: o democrático.

6 KEANE, John. Cit. In. MÚGICA, Fernando – La sociedad civil en contexto. p.5

7 KEANE, John. Cit. In. MÚGICA, Fernando – La sociedad civil en contexto. p.5

8 RIEMEN, Rob – *Nobreza de espírito - Um ideal esquecido*. p.87

9 Relatório *A França do Ano 2000*, encomendado em 1994 pelo primeiro-ministro francês Édouard Balladur a um grupo de peritos dirigido por Alain Minc. p.12

10 FRANCO, José Eduardo. In. ANTUNES, Manuel - *Repensar Portugal*. p.15

11 FRANCO, José Eduardo. In. ANTUNES, Manuel - *Repensar Portugal*. p.15

12 PÉREZ DÍAZ, Víctor – *La primacía de la sociedad civil. El proceso de formación de la España democrática*. Madrid: Alianza, 1993. pp.22-23

E imperativo era, ainda:

- Responder a necessidades e expectativas da sociedade a diversos níveis, como eram, e só para mencionar alguns, o da educação, da saúde e das infraestruturas básicas.

E fazer tudo isto com uma situação de agravada dependência externa (por perda das matérias-primas das colónias e dos seus mercados, e por motivo dos dois choques petrolíferos, o de 1973 e o de 1979).

Não cuidámos também, depois, na fase que poderemos designar de institucionalização democrática¹³, de «repensar Portugal», “partindo de uma visão realista «do País que temos, do país que [no mundo] somos»”¹⁴, do País que, no mundo, pretendíamos e podíamos ser.

E a verdade é que indispensável e urgente seria fazê-lo, tendo em conta:

1. Em primeiro lugar, a perda do império e o regresso ao nosso chão original europeu, que nunca nos bastou economicamente e onde Portugal viveu sempre acima das suas posses, socorrendo-se das matérias-primas do ultramar e das remessas de fundos da emigração.

2. Em segundo lugar, a nossa escassez de recursos (alimentares e energéticos, nomeadamente), o fraco e não bem programado investimento na preparação dos recursos humanos e a utilização dos recursos materiais.

3. Em terceiro lugar, o nosso endémico atraso, nomeadamente na modernização económica e no desenvolvimento social.

4. Em quarto lugar, a nossa fraca produção de bens e produtos transaccionáveis, numa altura em que o capitalismo se renova e globaliza.

5. Em quinto lugar, a nossa vulnerabilidade económica, apesar dos acordos conseguidos no chamado “*Tokyo round*”, que previa “novas reduções tarifárias, assim como a adopção de códigos destinados a combater os entraves técnicos ou jurídicos às trocas”¹⁵.

Impunha-se, como nunca, que, como disse Mouzinho da Silveira (aquando da independência do Brasil), fossemos capazes de “realizar [aqui] no trabalho os meios de vida que [Portugal] tinha nas colónias”¹⁶, enfim, proceder à “recriação de Portugal por Portugal”¹⁷.

E assim não o fizemos, nem mesmo quando nos «preparámos» para entrar na CEE, que não era, como não é ainda, um projecto de devir europeu tal como o quiseram, por exemplo, Kant e o Abade de Saint-Pierre; não era uma estratégia que, para Portugal, substituísse a sua ancestral, e sepultada já, estratégia imperial, de sistemática «ressurreição» histórica.

13 Na acepção de Pérez Díaz, em que se entende o processo “em cujo termo o regime é considerado legítimo pela maioria da população.” PÉREZ DÍAZ, Víctor – *La primacía de la sociedad civil*. p.18

14 FRANCO, José Eduardo. In. ANTUNES, Manuel - *Repensar Portugal*. p.17

15 BERSTEIN, Serge; MILZA, Pierre – *Histoire du XXe siècle*. Paris: Hatier, 2005. Tomo 3: 1973 à nos jours: Vers la mondialisation et le début du XXIe siècle (Initial). p.25

16 SARAIVA, José Hermano – *História concisa de Portugal*. 3ª ed. Mem Martins: Publicações Europa-América, 1979 (Saber, 123). p.331

17 ANTUNES, Manuel – *Obra Completa*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005. Tomo II: *Paideia*: Educação e Sociedade. p.3

É verdade que, depois da adesão à CEE (em 1986), pareceu que tínhamos reencontrado uma virtuosa via estratégica, que, com realizante sucesso nacional, se poderia percorrer. Foram, então, dados passos importantes para a realização de um conjunto de reformas de fundo destinadas à aproximação do quadro de funcionamento da economia portuguesa da realidade dos restantes países da Comunidade Europeia e que deixaram no ar uma confiança na capacidade de mudar.

Essa auspiciosa dinâmica, e conseqüente esperança, de ter encontrado a boa via e o bom método para a percorrer, com eficácia, no futuro, desvaneciam-se pouco depois.

De crise em crise se chega à “crise financeira planetária aberta em 2007-2008 [que] é geralmente descrita como a mais grave crise que conheceu o capitalismo mundial depois de 1929”¹⁸.

Sublinhar se deve que “A política [internacional] pragmática que se seguiu à crise de 2008 permitiu sem dúvida evitar o pior, mas não trouxe verdadeira resposta duradoura aos problemas estruturais que a tornaram possível, em particular a falta gritante de transparência financeira e o acréscimo de desigualdades.”¹⁹ Assim, grandes e gravosos não poderiam deixar de ser os reflexos da crise de 2007-2008 em Portugal.

Na verdade, o País não se repensara estrategicamente. Para tal lhe faltara “Um projecto que, fazendo-nos aproveitar da experiência alheia, (...) [fosse] realmente nosso na sua especificidade, nos seus objectivos e, até certo ponto, nos seus anseios”²⁰.

Na sua falta – na falta de um projecto bem estudado, muito discutido e suficientemente consensualizado pelo sistema político e pela sociedade civil –, e apesar dos muitos e meritórios resultados conseguidos, em diversos domínios colectivos, das muitas transformações de mérito realizadas, longe ficámos do necessário e possível.

Sem norteamento estratégico para todos orientador, não fizemos, também, as mudanças que o País, a sua evolução progressiva e o seu contexto internacional exigiam.

Assim, difícil seria resistir a tamanha crise, dado, quer a nossa situação de então, quer as muitas vulnerabilidades económicas, financeiras e, mesmo, políticas e sociais. Entre elas se sublinha exemplificadamente:

- Uma economia débil, escassamente modernizada e competitiva, orientada mais para a produção de bens não transaccionáveis;
- Uma balança comercial endemicamente deficitária;
- Um aumento progressivo do peso do Estado, e o aumento do peso da despesa pública no produto;
- Um «delírio» na gestão orçamental que fez crescer, insustentavelmente a dívida pública;
- E uma sociedade civil pouco organizada e escassamente personalizada que não tem exigido uma interacção com o Estado, de dialógico respeito e exigência, permitindo, não raro:
 - Opções públicas das administrações, de efeito estruturante, a quem se não exigiram, quer a demonstração da sua evidência, quer a informação e prova de transparência na sua execução.

18 PIKETTY, Thomas – *Le capital au XXIe siècle*. Paris: Éditions du Seuil. 2013 (Les livres du nouveau monde). p.752

19 PIKETTY, Thomas – *Le capital au XXIe siècle*. p.754

20 ANTUNES, Manuel - *Repensar Portugal*. p.53

E permitindo, ainda:

- Que a «representação democrática» pareça transformar-se na «dominação democrática», que terá feito acolher, sem reparo, nem reprovação, demagogias eleitorais evidentes. A título ilustrativo se refere que, em Outubro de 2008, “quando se apresentou o Orçamento de Estado (...) já eram conhecidas previsões de crescimento nulo da economia portuguesa”²¹. Apesar disso, em 2008 – ano de eleições legislativas – aumentaram-se em 2,9% os salários dos funcionários públicos²².

É nesta situação de crise – de crise de ruptura, porque resolúvel ela não é, já, com as regras, os procedimentos e os instrumentos que dantes usáramos, com sucesso, na resolução de outras crises – que forçados fomos a recorrer a ajuda internacional e a firmar o pacto de entendimento com o *comité* tripartido liderado pela Comissão Europeia, com o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, comumente designado por *Troika*.

Tendo negociado em situação de manifesta «necessidade financeira», forçados fomos a aceitar aquela que é, segundo Thomas Piketty, “A solução pior, em termos de justiça como em termos de eficácia, [e que] é uma cura prolongada de austeridade”²³.

De assinalar é que na negociação deste pacto de entendimento participaram, colaborativamente, quer o governo (PS), quer parte (maioritária) da oposição. De lamentar é que o consenso, então encontrado, não tivesse sido ponto de partida para outros consensos, de urgente necessidade.

Do modelo adoptado para responder à crise, das medidas que o configuram e dos seus resultados todos temos conhecimento, e muitos de nós consciência aguda e dorida; em especial aqueles cuja dignidade a crise asfixia, que os faz desesperar do presente, que lhes rouba a esperança de futuro e que, não podemos, nem devemos, esquecer, lhes impõe um doloroso drama humano – os desempregados, os mais pobres ou os que mais empobreceram, os jovens com qualificação superior forçados à emigração, e a própria classe média. Assim se divorcia, perfidamente, a unidade nacional da unidade popular e se vulnerabiliza a tolerância social, pois, como disse Padre António Vieira, “sem igualdade e igualdade com todos não há paz”, genuína.

Dos indícios de recuperação, já constatados, conhecimento terão tido, também já, a maioria dos portugueses. Apesar de serem, ainda, indícios. E de não serem, ainda, visíveis, pelos portugueses no seu dia-a-dia.

O pacto de entendimento com a *Troika* terminou. E a pergunta que a quase todos nós se porá é a seguinte: E agora?

Pergunta, esta, para a qual o Presidente da República terá diligenciado, oportunamente, para que se obtivesse resposta estratégica. Resposta tornada inadiavelmente necessária neste tempo novo, aberto pela crise de ruptura e consequente novo ciclo da vida nacional, através de um programa de reforma económica e política, pactado com suficiência partidária e social a longo prazo. Pacto que, apesar de indispensável e urgente, se não conseguiu.

21 PEREIRA, Paulo Trigo – *Portugal: Dívida pública e défice democrático*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos / Relógio D'Água Editores, 2012 (Ensaio da Fundação, 24), p.43

22 Cf. PEREIRA, Paulo Trigo – *Portugal: Dívida pública e défice democrático*. p.43

23 PIKETTY, Thomas – *Le capital au XXIe siècle*. p.885

Pacto, este, que urge realizar, pois sabemos bem – sabemos todos – quanto de verdade há, histórica sobretudo, no dizer de MacArthur: “Todos os grandes desaires se devem a duas palavras: *demasiado tarde*”²⁴.

Na verdade, o novo ciclo impõe-nos definir, num pacto, partidário e social, um novo rumo estratégico para Portugal e, assim, conseguirmos evitar a decadência, que nos ameaça, mas, também, assegurarmos o caminho para construirmos o futuro que ambicionamos.

Tempo é, já, de aqueles de nós com responsabilidade, real ou sentida, assumirmos a nossa responsabilidade social – cidadãos, sociedade civil, poder político e mercado – e deixarmos de olhar o passado para nele procurar «bodes expiatórios» da situação crítica actual e descobrir motivos de conflitualização partidária, quando tão necessária é a cooperação política e social (obviamente, sem perversas descaracterizações ideológicas) para termos um País com futuro.

Lembrar nos devemos, colectivamente, que “Quem atribui à crise os seus fracassos e penúrias, violenta o seu próprio talento e respeita mais os problemas que as soluções”²⁵.

E porque o que importa, neste momento, é consensualizar soluções, impõe-se, pois, com clarividência e ousadia, definir e pactar, com suficiência partidária e social, e cuidado realismo, interno e externo, um novo rumo estratégico para Portugal.

Realismo que nos leve a aproveitar todos os nossos recursos e a potenciar todas as oportunidades que se nos oferecem, ou que nosso engenho crie, nesta globalização ainda desregulada e bem pouco auspiciosa.

Na elaboração desse indispensável pacto de regeneração nacional, esquecer não devemos:

- A ameaça do actual capitalismo financeiro, em «roda livre», para o qual “é preciso inventar novos meios de retomar o seu controlo”²⁶.

Esquecer não devemos, também:

- Que a procura externa tenderá a diminuir, segundo previsões feitas por especialistas credenciados: na “Europa ocidental, América do Norte e Japão (...) [irá verificar-se] um crescimento de 1,2% por ano de 2012 a 2100 (...) e para os países pobres e emergentes uma continuação sem choque no processo de convergência, com um crescimento de 5% por ano de 2012 a 2030 e de 4% de 2030 a 2050”²⁷.

Esquecer não devemos, ainda:

- Que é urgente revitalizar o quadro político para podermos superar o “grande problema político do nosso tempo. A erosão da confiança dos cidadãos nos seus dirigentes e nas instituições políticas”²⁸;

- Que, acima de tudo, importa proceder à reconfiguração do Estado social, à sua transformação num Estado social moderno. Para tal, necessário será, pelo menos:

- Redefinir o papel do poder público na produção e na redistribuição de riqueza, adaptado ao século XXI;

24 MACARTHUR, Douglas. Cit. In. ROCARD, Michel; LARROUTUROU, Pierre – *La gauche n'a plus droit à l'erreur*. S.l.: Flammarion, 2013. p.12

25 EINSTEIN, Albert. Cit. In. La crisis: una oportunidad de recuperar valores y volver al ser. In *Nuevas tendencias*. Navarra: Universidad de Navarra, Jun. 2013 (90). 50

26 PIKETTY, Thomas – *Le capital au XXIe siècle*. p.756

27 PIKETTY, Thomas – *Le capital au XXIe siècle*. p.166

28 ROSANVALLON, Pierre – *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. S.l.: Éditions du Seuil. 2006 (Essais, 598). p.9

- Clarificar e acelerar o processo de integração europeia com medidas verdadeiramente arquiteturas, que viabilizem a curto prazo uma integração mais focal, orçamental e política, sem o que muito difícil é encontrar solução durável para a crise com que se debate a «zona euro».

Apesar destas previsões internacionais pouco promissoras, Portugal tem o suficiente para ter futuro. Não o futuro, que sempre acontece, mas aquele que deliberadamente pode construir com o seu trabalho, em unidade popular, sentida e real.

Para isso dispõe, hoje, como nunca aconteceu:

- De uma democracia consolidada, em que a representação pode ser facilmente regenerável pela classe política e pela sociedade civil, de modo a que os partidos políticos sejam o que sempre deveriam ser: organizações dinâmicas, abertas, aptas a responder aos apelos que as mudanças formulam;

- De boas escolas, boas universidades, e boa ciência;

- De uma cultura de aprendizagem escolar como via de mérito para a operacionalização da igualdade de oportunidades e da movimentação social ascendente;

- De uma geração jovem qualificada, como nunca na nossa tradição;

- De modernas infraestruturas;

- De uma modernização empresarial e tecnológica, já interessante, embora, ainda, insuficiente;

- De uma administração (central e local) que muito melhorou e com espaço para mais melhorar;

- De um povo tolerante, pacífico, mais cosmopolita e de interveniente exigência de liberdade;

- De uma língua com lugar no mundo, e que instrumento de acção privilegiada, cultural e económica, também, pode ser;

- De um território que, apesar da sua escassa dimensão, é um milagre em energias renováveis (hídrica, eólica, solar e marítima);

- De uma situação geoeconómica e geoestratégica privilegiada, que o futuro do mundo previsibiliza mais singularizar;

- De um mar – o maior mar europeu – em que se prevê jogar a estratégia económica do futuro.

Tem, ainda, aquilo que designo de «consensos políticos e sociais» adquiridos ou de fácil aquisição, como são o da educação, da natalidade, da exploração das energias renováveis, dos transportes e comunicações (privilegiar o transporte ferroviário e marítimo, em detrimento do rodoviário, extremamente custoso em divisas).

Tem, sobretudo, o mais importante – aquilo que Marañón reconhece (relativamente a Espanha), dizendo: “Grande povo, onde há de tudo, até o que é mais raro que os metais preciosos, o homem”²⁹ (embora se deva reconhecer que, nem sempre, com lideranças de justa competência e exemplaridade).

Mas, afinal, o que nos falta para fazer o futuro possível e desejado?

No fundo, o que nos falta passa por:

- Programar, para as áreas de consenso adquirido ou de aquisição fácil, reformas ambiciosas e de longo termo, que impeçam que os ciclos eleitorais perturbem a sua unidade e continuidade, e prejudiquem o exame público dos resultados, da responsabilidade e da governação.

29 MARAÑÓN, Gregorio – *Psicología del gesto*. Buenos Aires, Librería Hachette, 1937. p.75

Importa, também:

- Fazer um esforço programado, a longo prazo, que reduza a nossa dependência exterior, energética e alimentar sobretudo. Enfim, que nos permita voltarmos também estratégica e mobilizadamente às pescas, à aquacultura, à agricultura, à agropecuária, através da mobilização de jovens empreendedores, com conhecimento e vocação para trabalhar nestas áreas, proporcionando-lhes a terra e os outros meios para tal necessários (estudos há, bem interessantes, como é o do saudoso Prof. Vitorino Magalhães Godinho sobre esta tão pertinente questão).

E, concomitantemente, fazer o principal – alcançar um compromisso que integre:

- Uma estratégia, de consenso maioritário do poder político e da sociedade civil (em especial das forças sociais) para orientar e desenvolver, com coerência e eficácia, as políticas de modernização competitiva da nossa economia e apoiá-la sustentadamente;

- A reforma da Administração (central, regional e local), com visão e compromisso a longo prazo, partidário, maioritário, e social também;

- A renovação e modernização dos sistemas de receita e despesa, indispensáveis a um Estado social justo e moderno, sustentado;

- Enfim, a melhor resposta à satisfação dos nossos compromissos financeiros internacionais e à necessidade imperativa de as nossas “finanças públicas [serem] (...) sustentáveis, qualquer que seja a evolução da [nossa] economia”³⁰.

Tudo isto está bem ao nosso alcance. Há «apenas» que agarrar o futuro, no tempo oportuno (após as eleições legislativas), com responsabilidade social.

Creio que os portugueses aspiram à obtenção de tal compromisso que garanta – a todos - a construção do bem comum futuro. Eu confio na sua obtenção. E confio, por acreditar no patriotismo e lucidez dos decisores políticos e da nossa sociedade civil, no momento em que patriotismo e lucidez constituem imperativo nacional.

30 PEREIRA, Paulo Trigo – *Portugal: Dívida pública e défice democrático*. p.18

DEMOCRACIA
POR UM
NOVA
CIDADANIA

RACIA:

IA

NIA

DEMOCRACIA:
POR UMA
NOVA CIDADANIA

DEMOCRACIA: POR UMA NOVA CIDADANIA

PRESIDENTE DO PAINEL

ANTÓNIO VITORINO
(EX-COMISSÁRIO EUROPEU)



Sócio da Cuatrecasas, Gonçalves Pereira Sociedade de Advogados, desde dezembro de 2005. Foi Deputado à Assembleia da República, Deputado ao Parlamento Europeu, Juiz do Tribunal Constitucional, Ministro da Presidência, Ministro da Defesa Nacional e Comissário Europeu para a Justiça e os Assuntos Internos.

Muito boa tarde, Senhor Presidente da República, Senhor General Ramalho Eanes, Senhor Vice-presidente da Assembleia da República, Senhores membros do Governo. Em primeiro lugar, gostaria de agradecer o convite do Senhor Presidente da República para moderar este painel e saudar as duas interventoras. Há pouco foi dito que a democracia é um arquétipo, alcançável, desejável, mas de forma aproximativa, e neste 40 anos de democracia, depois do 25 de Abril, nós podemos dizer que construímos, colectivamente, um regime democrático, que sem ser perfeito, hoje penso estar consolidado, e integramo-nos num espaço mais amplo, o espaço europeu, mantendo e reforçando até, os laços com os povos e os países que partilham a mesma língua.

Contudo, uma democracia consolidada, uma democracia madura, não pode nunca baixar a guarda, não pode ignorar os sinais de alerta com que está confrontada. Há crescentes dúvidas sobre a qualidade das nossas instituições, em especial sobre a qualidade da representação política e sobre o funcionamento do nosso sistema partidário.

Existe na sociedade portuguesa, e isso não é apenas fruto da crise financeira, um sentimento, por enquanto difuso, inorgânico, de que há crescentes desigualdades perante a lei e perante a justiça. Crescentes desigualdades de oportunidades, que põem em causa algo que é fundamental para um

regime democrático que é o denominado “elevador social”, e esse sentimento difuso é, por definição, um campo fértil onde medram todas as diversas formas de populismo e de demagogia, por vezes até de sinal contrário. Mas, ao mesmo tempo, temos de facto uma democracia madura, onde, como revelou recentemente um inquérito do Instituto de Ciências Sociais, os portugueses prezam acima de tudo as liberdades cívicas e políticas, e, em paralelo, as liberdades económicas e sociais, todas elas igualmente entendidas como contribuindo para a coesão do todo nacional.

Este painel, que tenho a honra de presidir, centra-se assim, diria naturalmente, sobre o papel da cidadania, ou melhor, sobre a necessidade de uma nova cidadania para a vivificação da democracia, a qual terá que ser forçosamente uma cidadania activa, uma cidadania participativa e uma cidadania inclusiva. E é uma cidadania complexa, na medida em que hoje a identidade individual e dos grupos se joga, na nossa inserção no plano do local, na nossa inserção no plano nacional e cada vez mais, na nossa participação no espaço Europeu que é especialmente importante invocar hoje, que é o dia da Europa, o dia da declaração de Robert Schuman.

Temos o privilégio de, nesta busca da nova cidadania, sermos guiados por duas pessoas especialmente qualificadas para o efeito. À minha direita a Professora Yasemin Soysal, que é professora da Universidade de Essex, no Reino Unido e que tem desenvolvido os seus estudos sobre as diversas formas de cidadania, privilegiando a perspectiva comparativa e os desafios que se colocam às sociedades europeias e à dimensão transnacional da cidadania. E a Professora Marina Costa Lobo, portuguesa mas também doutorada por uma Universidade do Reino Unido, que se tem dedicado ao estudo do comportamento político dos portugueses, também numa perspectiva comparada.

Uma vez que aqui não se pode aplicar o critério “*Ladies First*” acho que poderei aplicar um critério de “*extra-territorialidade first*” e, nesse sentido, “*Yasemin could you please go first? It is a pleasure to have you with us, welcome.*”

Discurso de encerramento do painel

Muito obrigado. Verdadeiramente não me cabe tirar conclusões deste debate até porque o Prof. David Justino já olhou para o relógio e sei que estamos 10 minutos para além da hora. Acho que nestes 40 anos construímos uma sociedade mais diversa, mais cosmopolita e que, vistas as coisas dessa perspectiva, temos aí activos importantes para o nosso futuro. Na realidade, como a professora Yasemin nos recordou, nós hoje somos, como país, mais diverso do ponto de vista étnico, do ponto de vista religioso, do ponto de vista cultural, mas somos, penso eu, na Europa, um bom exemplo de uma comunidade nacional que não perdeu os seus traços identitários, e que é reconhecida por todos como tendo sido capaz de integrar quase 7% da sua população de retornados oriundos das suas ex-colónias, de ter feito uma integração significativa de emigrantes oriundos de países que usam o português como língua veicular, e até de uma nova geração de emigrantes, mais recente, proveniente da Europa central e do leste. E conseguimos fazer isto tudo, não sem erros e sem insuficiências, claro está, mas conseguimos fazer isto tudo sem que a questão da imigração se tornasse uma arma de arremesso da luta político-partidária e um factor de divisão entre os portugueses, que é, aliás, algo que

nos distingue bastante da generalidade dos países europeus, onde, diria que infelizmente, esta atitude perante os fluxos migratórios não prevalece.

Somos uma sociedade mais cosmopolita porque nos integramos plenamente na União Europeia. E beneficiámos, sem dúvida alguma, de aspectos importantes. Hoje as nossas novas gerações consideram o Erasmus algo de perfeitamente natural na sua vida quotidiana. A liberdade de circulação de trabalhadores é um elemento fundamental, e não estou aqui hoje a fazer a apologia da emigração, mas estou apenas a chamar a atenção para que aqueles que hoje emigram, aqueles que hoje circulam no espaço europeu, o fazem com um estatuto de cidadania completamente diferente daqueles nossos compatriotas que nos anos 60 se viram forçados, por razões económicas e sociais e alguns até políticas, a emigrarem. A ideia de cidadania europeia é uma ideia que hoje também está sob pressão. Quando nós vimos muitos discursos políticos na Europa a porem em causa a liberdade de circulação dos trabalhadores. Aí está uma importante trincheira de defesa de um valor europeu que é particularmente querido a nós portugueses.

E se é verdade que há uma diminuição do apoio à União Europeia no seu conjunto, também não é menos verdade que paradoxalmente, os portugueses continuam a ser um dos povos que mais significativamente apoia a ideia de o nosso país participar plenamente no projecto do Euro. Não. Nós não somos um povo esquizofrénico, há que pedir aos sociólogos que nos expliquem, como se resolve essa aparente contradição entre um apoio tão estável, tão duradouro e tão persistente à participação na moeda única, que no fundo é a política europeia que está na base das agruras e dos sofrimentos destes últimos tempos, e aquilo que é uma perda de popularidade do projecto europeu no seu conjunto. Mas acho que é justo que deixemos também alguma coisa para os sociólogos nos explicarem no futuro.

E finalmente acho que neste debate fica aqui um sinal muito claro, dirigido aos nossos partidos políticos. Os partidos políticos continuam a ter um papel central na vida pública. Continuam a ser essenciais à representação democrática. Mas a verdade é que há uma crescente insatisfação com o “produto partidário”. E é paradoxal ter que reconhecer que essa crescente insatisfação com o “produto partidário” é, também, acompanhada pelo facto de Portugal ser um país onde o sistema partidário originário, pós 25 de Abril, ter mostrado uma enorme resiliência e persistir ainda hoje nas suas linhas fundamentais. O que significa apenas que os portugueses estão a dar tempo para que os partidos se reformem e que provavelmente uma das tarefas mais urgentes é que os partidos não continuem a perder esse tempo que os portugueses, generosamente, lhes estão a dar.

Muito obrigado.

Acho que temos um intervalo. Eu sou muito mau como mestre de cerimónia...

DEMOCRACIA: POR UMA NOVA CIDADANIA CONFERENCISTA

YASEMIN SOYSAL
(UNIVERSITY OF ESSEX)



Professora na Universidade de Essex, lecionou em diversas universidades e desenvolve investigação nos mais importantes centros europeus e norte-americanos.

Dedica o seu trabalho ao estudo das novas formas de cidadania, privilegiando a perspetiva comparativa para compreender os desafios que se colocam às sociedades europeias e à dimensão transnacional da cidadania. Na sua obra destaca-se o livro *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe* (1995).

Na opinião de Thomas Humphrey Marshall, um dos mais influentes pensadores britânicos do século XX, os direitos, em si próprios, não têm qualidades inerentes – são meios para alcançar a inclusão social. Os direitos sociais eram considerados particularmente essenciais para a evolução da cidadania, porque poderiam impedir quer a exclusão económica quer a exclusão social, o que os direitos civis e políticos, por si só, não conseguiriam. Como consequência estaria assegurada a coesão social, a solidariedade e a confiança, bem como uma economia e um mercado produtivos. Para Thomas Marshall, os direitos sociais eram simultaneamente direitos para a partilha total do património social, a “cultura comum” do coletivo nacional.

Na Europa cada Estado Social tem adotado com sucesso esta fórmula em grande parte do período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial. Todavia, nas últimas décadas, o conceito de cidadania nacional tem experimentado alterações significativas devido a processos impulsionados globalmente, essencialmente divergentes da formulação de Thomas Marshall.

Irei analisar duas destas divergências para desenvolver a minha argumentação: a dissociação de direitos do seu quadro de referência nacional e a dissociação de coesão social de justiça social. Tais divergências, no meu entendimento, têm implicações paradoxais mas, ao mesmo tempo, fundamentais para a nossa percepção das condições atuais da cidadania.

a) A dissociação de direitos do seu quadro de referência nacional:

O comentário é o seguinte. A segunda metade do século XX testemunhou uma intensificação global do discurso e dos instrumentos sobre o indivíduo e os respectivos direitos. Em parte como resposta às atrocidades do fascismo e em parte no contexto de múltiplos processos de descolonização, especialmente na Europa. Os conceitos, fortes e exclusivos, para cada nação, perderam a sua adesão moral à cidadania, enquanto os direitos humanos se tornaram o princípio legitimador, vertido em textos legais, de cariz científico ou popular. Os conflitos da Guerra Fria facilitaram esta codificação dos direitos humanos.

Embora frequentemente contestados, e mesmo violados, os direitos humanos, como práticas legítimas e políticas, constituem hoje um índice a nível mundial de ação legítima e proporcionam uma linguagem hegemónica para a reivindicação de direitos. A abstração de direitos individuais, para além do seu quadro de referência nacional, permite conjuntos diferentes de direitos para conjuntos diferentes de populações, em vez de delinear uma cidadania homogénea com um conjunto exclusivo de direitos.

Esta situação, tal como tenho defendido, encontra-se subjacente à emergência de um novo modelo de cidadania, "post nacional", que pode ser exemplificada com os casos de: imigrantes do pós-guerra em sociedades europeias de acolhimento, que usufruem de diversos direitos e obrigações sem pertencerem ao coletivo nacional; com o cada vez maior número de situações de dupla cidadania, conceito que se afasta das noções tradicionais de participação política e de lealdade a um único Estado e às suas políticas; com a cidadania da União Europeia, que representa uma forma de participação estratificada; e com a cidadania pós-nacional em regiões cultural ou administrativamente autónomas da Europa (tais como os Países Bascos, a Catalunha e a Escócia).

A cidadania pós-nacional é complexa porque, por um lado, implica a multiplicidade do estatuto de participação – a categorias diferentes de membros são concedidos conjuntos diferentes de direitos – quebrando assim o princípio de cidadania homogénea e desarticulando o conjunto de direitos, que tão essenciais são para sublinhar o conceito de cidadania de Thomas Marshall; por outro lado, a transformação pós-nacional também significa um conjunto alargado de direitos para um conjunto alargado de pessoas: para minorias relativas à mulher, à criança, ao idoso, à pessoa com deficiência, a minorias sexuais, religiosas e linguísticas, a grupos indígenas e a imigrantes. Adotamos aqui uma nova linguagem de direitos de âmbito cultural, sexual, ecológico, e mesmo de direitos à escala global, legitimados pelo quadro universal dos direitos humanos, para além da lista convencional mencionada por Thomas Marshall.

b) A dissociação de coesão social de justiça social:

Na opinião de Thomas Marshall, os direitos de cidadania assegurariam participações equitativas (ou pelo menos igualdade de oportunidades de participação) em projetos sociais e políticos comuns, os quais, por sua vez, facilitariam a solidariedade e a coesão social. Com efeito, com o desenvolvimento do Estado Social europeu, a solidariedade e a coesão social foram-se baseando na inclusão das classes trabalhadoras anteriormente excluídas, a que se seguiu a inclusão da mulher, em termos de participação social e de projetos políticos comuns, através de medidas sociais cada vez mais expansivas. A reestruturação do Estado Social europeu, desde os anos 80, enfraqueceu, contudo, a ligação entre a cidadania social e a coesão social. Conquanto valorizada como um objetivo, a coesão social afecta principalmente um cidadão individual cada vez mais moralizado e incentivado – daí a mudança para um novo projeto social e uma nova política, a mudança de medidas sociais para investimentos sociais; longe de um “estado providência passivo” a mudança para uma “cidadania apta, ativa e responsável.”

A arquitetura do novo Projeto Social Europeu foi formalmente estabelecida na Estratégia de Lisboa da UE no ano 2000. Os estados sociais europeus acolhem atualmente um grande número de instrumentos políticos para investir em capacidades individuais e para impulsionar o capital humano e o capital social – a ativação do mercado de trabalho, planos de emprego e esquemas de aprendizagem, programas de formação e melhoria profissional, ensino pré-escolar e aprendizagem ao longo da vida com o objetivo, entre outros, de maior realização pessoal. Muitos comentadores atribuem esta alteração na orientação política e nos seus instrumentos à penetração do liberalismo económico nos circuitos políticos europeus. Concorro na generalidade com esta posição mas não estou convencida de que seja esta a imagem completa. Na minha opinião, a mudança visível para o individual, em linguagem política e instrumental, faz parte de uma tendência mais extensa, relacionada com um conjunto alargado de evoluções no período pós guerra, com raízes mais antigas e sem imperativos económicos neoliberais.

E é neste ponto que encontramos uma conexão com a primeira dissociação que referi. Defendo que o novo Projeto Social revela uma transformação mais profunda nos elementos constituintes da boa cidadania e na sua expressão moral da justiça. O que destaca esta transformação é o valor atribuído à individualidade e às suas capacidades transformadoras. Não podendo ser confundida com individualismo voluntarioso, este conceito de individualidade encontra-se bastante regulamentado e institucionalizado em diversos domínios da sociedade. Neste aspeto, o indivíduo constitui o alvo de grande quantidade de regras legislativas e políticas. Neste modelo de cidadania, os indivíduos não são apenas os detentores de direitos (enquanto pessoa), mas são também agentes de mudança (substituindo-se ao Estado), além de constituírem ainda a unidade básica de preocupação moral (em vez de uma comunidade delimitada nacionalmente, com partilha de normas, valores e futuro).

Como tal, o novo Projecto Social Europeu deveria ser considerado um *continuum* de uma série de evoluções políticas anteriores, que sublinham a crescente primazia do indivíduo. Seguem-se exemplos de dois outros domínios:

O indivíduo ativo, autónomo e detentor de direitos tem tido uma presença particularmente destacada na educação. As pedagogias de aprendizagem egocêntrica, raciocínio crítico, criatividade e de resolução de problemas têm vindo a ser promovidas nos circuitos educacionais europeus já desde os anos 60. Ao longo dos tempos o currículo escolar e o ensino tem esbatido o seu caráter nacionalista e o sentido nacional da cidadania e enaltecido indivíduos empenhados, ativos, de espírito democrático e consciente do mundo global. A educação para os direitos humanos, que hoje é parte intrínseca do currículo escolar num grande número de países, estipula que as crianças devem não só aprender quais os seus direitos e quais os direitos dos outros, mas também estarem preparadas para serem promotores ativos e exigentes dos seus direitos. É bom lembrar que os arquetipos deste novo enfoque educacional não foram propriamente os proponentes do neoliberalismo económico. No campo da imigração, no pós-guerra, os Estados europeus, juntamente com outros, distanciaram-se de regimes de migração seletiva e exclusiva (*e.g.* categorias de cidadãos com ingresso por motivos coloniais, raciais ou étnicos). A migração seletiva está de volta às agendas políticas europeias, não numa base racial ou étnica – mas com sim base no mérito individual, na competência, no talento e nos contributos pessoais. Ainda exclusiva, sem dúvida, mas não na base de categorias discriminatórias, como era o caso antes da segunda Guerra Mundial. As políticas recentes de integração de imigrantes, não obstante as suas características nacionalistas (precisamente à conta da retórica altamente zelosa e de cariz populista anti-imigrante que as acompanha), estão centradas no indivíduo. Contrariamente à retórica, os conteúdos dos exames e dos cursos obrigatórios de integração (que têm agora vindo a ser introduzidos em alguns países europeus), nada revelam, o que é notável, quanto às especificidades de cada nação (com exceção de questões quanto a símbolos tais como a bandeira ou hino nacional), nem demonstram a existência de uma filosofia diferente de integração. O que contrasta, com a exigência de conhecimento de instituições democráticas, de direitos individuais e das estruturas legais, matérias que ocupam um lugar proeminente nestes exames e cursos, pressupondo assim um indivíduo (detentor de direitos) fluente num universo de repartições de finanças, escolas, tribunais e mercados de trabalho.

A integração, veiculada por estes instrumentos, não é um projeto centrado num país ou numa nação. No seu contexto, a integração assume o propósito de alcançar a coesão social, impulsionada por cidadãos ativos e participantes – com base no esforço e na responsabilidade individual dos imigrantes para participarem, com produtividade, nos direitos e nas instituições oferecidos pelo sistema. Tal não se afasta muito da aprendizagem de cidadania ensinada nas escolas.

Conforme revelam estas políticas públicas, o novo projeto europeu defende energeticamente, a “individualidade” e a participação ativa dos cidadãos, como sendo o caminho para sociedades socialmente coesas e inclusivas, mas com consequências paradoxais. Defendendo o indivíduo autónomo, competente e detentor de direitos, o projeto alarga os limites morais e legais de participação para lá das limitações discriminatórias. Por outro lado, apercebendo-se do seu próprio potencial, de indivíduo ativo e produtivo, torna-se não apenas num direito mas também numa responsabilidade, e cria expectativas quanto a si próprio e quanto a terceiros (e define um perfil mais elevado de qualidade de vida). E é aqui que jaz o ponto crucial da questão. Conquanto defendendo a individualidade, o projeto Europeu parece não estar preparado para lidar com os entraves sociais e institucionais à participação

efetiva de uma população cada vez mais diversificada; ou para atenuar os fatores e condições que estribam capacidades diferenciadas e os próprios obstáculos à paridade da individualidade.

Atendendo a que o atual regime económico global agrava radicalmente as desigualdades de recursos e de condições, degradando as redes sociais de segurança e as condições para uma participação eficaz, a promessa de um projecto social europeu parece cada vez menos convincente. As falhas emergentes não ocorrem apenas fora mas também no interior da Europa. Não é apenas o imigrante não europeu que é esquecido ou excluído mas também os europeus com menor relevância – aqueles que são incapazes de exercer actividades e atingir um modo de vida produtivo; aqueles que se deixaram enredar em empregos secundários ou temporários, e não foram capazes de subir a escada social; aqueles que enfrentam discriminação étnica e religiosa na sua aprendizagem, em programas de formação profissional, em candidaturas a emprego. E estes não são apenas os não-europeus, mas cada vez mais frequentemente os oriundos da Europa de leste.

Os novos padrões de exclusões europeias, mas também de inclusões, apenas se podem entender através das vagas, conjugadas mas também paradoxais, do liberalismo político e económico, e das tensões entre eles. Reagindo ao défice democrático europeu e ao enfraquecimento do Estado Social, tem havido clamores (de dentro e de fora dos circuitos académicos) para a renovação da promessa de cidadania nacional (analítica e normativa) como garante de sociedades socialmente justas e democráticas. Para além da sua desconfortável sobreposição a políticas de direita, cada vez mais agressivas, não estou otimista quanto a tais clamores por duas razões adicionais.

Em primeiro lugar, de um ponto de vista puramente académico, julgo que uma tal iniciativa nunca sairia do papel em que fosse escrita. Tal como nos foi ensinado pela imensa mole de investigadores nos últimos 30 anos, já não vivemos num mundo onde os estados-nação e as suas intenções existem autonomamente. O global e o nacional estão entrelaçados não apenas devido à interdependência dos mercados, e das instituições de direitos humanos, mas estes elementos globais transformam-se naquilo que normalmente seria definido como nacional, tal como o nacional por sua vez se articula com o global.

Em segundo lugar, este novo sentido de cidadania da Europa, na sua visão pós-nacional, ignora o próprio progresso da Europa no período do pós-guerra. Uma grande parte das transformações do conceito de cidadania na Europa do pós-guerra é devida às vagas da sua liberalização política. A cidadania na história da Europa foi alvo das transformações mais progressivas através da normatividade pós-nacional dos Direitos Humanos (tanto como parte do liberalismo político global, mas também pela integração nas instituições e no quadro legal da UE). Se nos preocupamos com o progresso dos direitos e da justiça social, precisamos de ter em consideração a trajetória bastante entrecruzada destes dois enquadramentos dos direitos humanos nos últimos cinquenta anos. No rescaldo da segunda Guerra Mundial, a cidadania e os direitos humanos tiveram um percurso e uma institucionalização comuns. As práticas de direitos humanos têm feito parte de processos políticos locais e nacionais, através dos quais os cidadãos, mas também os não-cidadãos, têm negociado com as estruturas políticas e jurídicas existentes e reivindicado instituições próprias da cidadania – sistemas de saúde, serviços sociais e sistema educativo, e também escolas e serviço militar. A dissociação dos dois conceitos de direitos, do respetivo enquadramento, apenas prejudicaria a justiça social na Europa.

DEMOCRACIA: POR UMA NOVA CIDADANIA CONFERENCISTA

MARINA COSTA LOBO
(INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS -UL)



Doutorada em Ciência Política pela Universidade de Oxford, com uma tese sobre *o Poder do Primeiro-Ministro e o funcionamento do Governo no Portugal democrático*, é investigadora do Instituto de Ciências Sociais onde desenvolve trabalhos na área das instituições e comportamentos políticos dos portugueses em perspetiva comparada. Tem publicado sobre instituições e partidos políticos em Portugal, destacando-se o seu mais recente trabalho *Portugal e a Europa: novas cidadanias* (2013).

Senhor Presidente da República Professor Doutor Aníbal Cavaco Silva, Doutor David Justino, caros colegas de painel, Doutora Yasemin Soysal, e Doutor António Vitorino, minhas senhoras e meus senhores, gostaria em primeiro lugar de agradecer o convite que me foi dirigido para estar aqui hoje entre vocês. No ano em que se celebram os 40 anos do 25 de Abril, somos convocados a um conjunto de balanços. É inevitável. Do ponto de vista político, que balanço podemos fazer sobre a cidadania em Portugal – e que caminhos podemos vislumbrar de renovação da mesma? Que novas cidadanias podem haver em Portugal?

Antes de avançarmos com algumas respostas a estas questões, é importante definir o conceito de cidadania. Nesse aspecto, os estudos de T.H. Marshall são um ponto de partida incontornável. Este sociólogo dividiu a cidadania em três dimensões: a cívica, política e social. O elemento cívico inclui os direitos necessários à liberdade individual – liberdade da pessoa, direito de expressão, pensamento e fé, direito de propriedade e de concluir contratos válidos, e o direito à justiça. A dimensão política da cidadania compreende o direito de participação no exercício do poder político, enquanto membro

de uma instituição com autoridade política ou enquanto eleitor dessas instituições. Os direitos sociais de cidadania incluem toda a gama de direitos, desde bem-estar económico e segurança, até ao direito de usufruir da qualidade de vida média que existe nessa sociedade.

O alargamento dos direitos de cidadania implica comportamentos dos indivíduos que são fundamentalmente diferentes: enquanto os direitos cívicos e sociais são essencialmente direitos passivos, os direitos políticos são activos. Ou seja, são direitos que não estão lá apenas para serem usufruídos, mas têm de ser exercidos pelos indivíduos. A cidadania política só existe se for concretizada pelos cidadãos.

É por isso o tipo de cidadania mais exigente, porquanto obriga os cidadãos a mobilizarem-se para fazer uso desses mesmos direitos.

Quando falamos de cidadania política, é necessário distinguir entre atitudes e comportamentos dos indivíduos. As atitudes estão subjacentes ao apoio permanente que é necessário entre eleitos e eleitores, à legitimidade que é precisa para a sobrevivência de um regime político. Têm dimensões múltiplas, algumas independentes entre si, como, por exemplo, a aceitação da democracia, a confiança nos partidos, a satisfação com os políticos. Juntas são explicativas, entre outros factores, dos comportamentos políticos assumidos pelos cidadãos, tanto o envolvimento cívico, como político e partidário.

Dada esta definição muito breve de cidadania política gostaria de partilhar um conjunto de reflexões que resultam de um trabalho que tenho vindo a desenvolver sobre algumas vertentes do exercício da cidadania política em Portugal nos últimos anos.

A primeira reflexão é a seguinte:

- O exercício da cidadania política em Portugal está em crise e esta deterioração é um processo que antecede a crise económica em que nos encontramos. Tem sido agravada por esta crise mas não é exclusivamente explicada por ela.

De facto, um conjunto de estudos quantitativos iniciados a partir de 2002 apresenta um quadro bastante preocupante sobre o exercício da cidadania em Portugal. Estes estudos incluem análises de indicadores sobre a forma como os portugueses se envolvem no processo democrático, tanto a nível das atitudes, a saber, a identificação e simpatia partidária, o interesse pela política, bem como comportamentos específicos como a participação eleitoral, a militância partidária, o associativismo ou a participação em manifestações e protestos, entre outros.

Um dos mais importantes estudos sobre este tema é o de Manuel Villaverde Cabral. Nele, o autor começa por examinar o grau de identificação partidária (simpatia por um partido) e o posicionamento ideológico dos cidadãos, comparando-o com indicadores de inquéritos anteriores e dados semelhantes noutros países europeus. Em 2000, havia uma correlação assinalável entre simpatia partidária e posicionamento ideológico. Ou seja, quem se sentia mais próximo do PS ou do PSD também se posicionava respectivamente mais à esquerda ou à direita no espectro ideológico. Havia, contudo, já à época, uma fraca proximidade aos partidos, embora isso não se traduzisse ainda em elevada abstenção.

Sendo o voto uma forma individual de participação política, vale a pena averiguar da participação associada. Neste tema, Villaverde Cabral assume que existia em 2000 uma propensão já muito baixa para a adesão a associações e para a participação política através destas. Ademais, nem a identificação partidária, nem o posicionamento ideológico, nem a participação em associações se revelavam particularmente ligadas a características sociológicas específicas. Quanto a indicadores de participação política menos convencionais (assinar petição; organizar reunião; fazer greve; manifestação de rua; contactar um político, colar cartazes, escrever uma carta ou cortar uma estrada) nenhum deles agregava mais de 20 por cento dos portugueses em 2000.

Construindo um índice de cidadania política a partir destes indicadores apresentados acima, Cabral chega à conclusão de que cerca de 70 % do eleitorado português se situava nos graus inferiores da escala, portanto exercendo uma cidadania política fraca.

De todas as variáveis sociodemográficas que poderiam ser a causa desta debilidade, o nível de escolaridade é aquele que se afirma como mais explicativo das diferenças existentes. Partindo deste olhar de Manuel Villaverde Cabral, que podemos concluir treze anos volvidos da publicação deste artigo e quarenta anos depois da democratização portuguesa? Em primeiro lugar, algo mudou muito substancialmente, a saber, houve um declínio significativo no número de votantes portugueses. Houve de facto um declínio generalizado do voto de 1976 a 2011, tanto para as legislativas como para as eleições presidenciais. Esse problema, aliás, já era bastante visível em 2000, e não tem melhorado. O declínio na participação eleitoral que tem ocorrido em Portugal é significativo de uma perspectiva comparada com outros países europeus: nos anos 90, Portugal foi um dos países onde a abstenção cresceu mais na Europa. Em média, a participação eleitoral nas legislativas atinge os 79 por cento nos anos 80, baixando para 65 por cento nos anos 90 e atingindo 62 por cento na primeira década dos anos 2000. Nas últimas eleições legislativas, em 2011, a participação eleitoral foi pela primeira vez inferior aos 60 por cento. Existe além disso, um contágio abstencionista, a partir das eleições legislativas que se alastrou às eleições presidenciais e às europeias.

É preciso ver que uma parte da abstenção se fica a dever a problemas burocráticos de contagem de eleitores. Em Portugal, durante largos anos não foi feita uma actualização aos cadernos eleitorais que levasse em conta óbitos e mudanças de residência, o que conduziu a uma sobrestimação dos níveis de abstenção oficial. Mesmo assim, esta situação foi sendo corrigida a partir de 1998, pelo que a diminuição da abstenção eleitoral deixou de ser atribuível da mesma forma aos eleitores-fantasma desde a primeira década do século XXI. Já em 2011, o recenseamento automático de todos os que possuem cartão de cidadão poderá ter contribuído para algum aumento da abstenção. Apesar desta realidade que contribui para algum «inflacionamento» do valor da abstenção, a subida da abstenção deve-se a outros fenómenos.

Do ponto de vista sociodemográfico, são sobretudo os jovens aqueles que menos votam, sendo outros factores de integração social, como a situação conjugal ou a frequência de práticas religiosas também relevantes, embora em menor grau. Mas estas características sociais não são os mais importantes preditores do voto. O factor mais significativo é a simpatia partidária. Isto é, a proximidade partidária é o principal factor que distingue aqueles que votam dos que optam por ficar

em casa no dia das eleições legislativas, presidenciais ou europeias. O fio condutor entre o declínio da participação tanto nas eleições presidenciais como legislativas será precisamente o declínio na simpatia partidária, que está subjacente ao progressivo distanciamento entre cidadãos e partidos e que marca a última década da democracia portuguesa.

O relacionamento com os partidos pode ser analisado de duas formas, nomeadamente através da filiação partidária, que indica a participação na vida interna do partido, ou da simpatia partidária. Ambos são elos com a esfera do político. No que diz respeito à filiação partidária, Portugal encontra-se entre os países europeus onde a percentagem de militantes entre eleitores é mais baixa. Acresce que a filiação tem diminuído.

Do ponto de vista da simpatia partidária, tudo se alterou em muito pouco tempo. Em 2002, Portugal apresentava um quadro dual: isto é, havia 40 por cento de eleitores que não se identificava com qualquer partido. No entanto, entre aqueles que tinham simpatia por um partido, a maioria sentia-se próxima deste. No início do século XXI portanto, pelo menos uma parte substancial do eleitorado estava comprometida de forma bastante significativa com a oferta partidária.

É de 2009 para 2011 que se dá uma autêntica viragem: pela primeira vez desde que temos registos, uma maioria de portugueses não se identifica com nenhum partido. Dos que admitem ter simpatia por um partido, apenas uma minoria residual (3 por cento) se afirma “muito próximo” dele.

Os dados apresentados são preocupantes do ponto de vista do exercício da cidadania em Portugal. Toda a participação política convencional, bem como as atitudes em relação à democracia, assentam na simpatia partidária.

Até aqui analisámos apenas componentes individuais da participação política, tanto das atitudes como dos comportamentos. No entanto, tal como salientava Marshall, a cidadania política não tem uma dimensão apenas individual, mas também grupal. Nesse âmbito, devemos destacar os sindicatos, enquanto forma de associativismo mais importante que pode existir numa democracia capitalista, na medida em que são estes que podem intervir na regulação das condições de trabalho que são fundamentais para a qualidade de vida numa economia de mercado. Os estudos existentes mostram que, sobretudo a partir de meados dos anos 80, existe uma diminuição da sua importância na participação política. Os dados comparativos recolhidos pelo projecto ISSP (*International Social Sciences Project*) indicam também que o grau de associativismo e sindicalização em Portugal é dos mais baixos da Europa.

A recente evolução da legislação laboral, no sentido da flexibilização das leis laborais e consequente protesto por parte dos sindicatos, também sugere o enfraquecimento destas estruturas em relação ao status quo, que se consolidaram no início do período democrático.

Tendo em conta os dados sobre identificação partidária, não surpreende verificar que dos indicadores de participação política não convencional (assinar petição; organizar reunião; fazer greve; manifestação de rua; contactar um político, colar cartazes, escrever uma carta ou cortar uma estrada) nenhum deles agregava mais de 15 por cento dos portugueses em 2009, uma quebra de 5 pontos percentuais em relação a 2000.

Do quadro que nos é devolvido por sucessivos inquéritos à opinião pública, seja numa perspectiva longitudinal seja numa perspectiva de comparação com outros países europeus, emerge de uma forma sistemática e clara uma cidadania política de baixa qualidade, em que os cidadãos se empenham pouco e se sentem pouco satisfeitos. Será certamente verdade que em 2012 as manifestações se multiplicaram, mas resta saber de que forma estas se repercutirão em participação acrescida em associações ou nas eleições que se avizinham, tanto a nível legislativo como europeu.

Todos estes dados nos levam à primeira reflexão, a saber que a crise do relacionamento entre cidadãos e política antecede a crise financeira de início de 2009. O que é que a crise trouxe de distintivo a este cenário? Para ilustrar o efeito da crise, vale a pena utilizar o conceito de Hirschmann sobre “lealdade”, “saída” ou “voz”, conceito que foi revisto por psicólogos sociais, para adicionar o conceito de “negligência”. Segundo o famoso estudo de Hirschmann, que estudava as reações dos consumidores a um declínio num qualquer produto vendido por uma empresa, o consumidor tinha três escolhas: a saída, que seria o corte com a empresa, o fim da compra do produto; a lealdade, isto é continuar a comprar o produto apesar da queda na qualidade, e a voz. Esta última representaria aqueles que tentariam entrar em diálogo com a empresa para que esta melhorasse o produto. Esta tipologia, clássica das ciências sociais tem tido diversas aplicabilidades. Mais recentemente, um grupo de psicólogos sociais adicionou uma quarta categoria, a de negligência que se distingue da lealdade pela atitude com que o indivíduo interage com o produto em causa. Mas deixemos o mundo das empresas e apliquemos o conceito à política em Portugal. O que se tem passado desde que estalou a pior crise económica em 2009 que obrigou a um empréstimo externo e a um programa de autoridade?

Do ponto de vista da “voz”, tem havido algumas mudanças. Sabemos que, desde 2011, tem havido um crescimento da participação política não convencional em Portugal. A maior manifestação de sempre em Portugal terá ocorrido em Setembro de 2012. No seguimento do anúncio da redução da TSU (Taxa Social Única), que iria pôr trabalhadores a pagar essa taxa para compensar a redução de encargos para as empresas, cerca de um milhão de portugueses saíram à rua em cidades de todo o país. E as manifestações não ficaram por aqui. Pelo contrário, foram-se multiplicando ao longo do ano de 2012. Desde pequenos grupos que se juntaram nas visitas oficiais dos membros ao Governo para cantar o «Grândola Vila Morena», até protestos organizados que têm juntado muitas dezenas de milhares de portugueses a contestar as políticas de austeridade. Segundo informações do Ministério da Administração Interna, foram contabilizadas mais de 3000 manifestações em Lisboa ao longo de 2012. Surgiram novos movimentos, com destaque para o movimento Que Se Lixe a Troika, que, usando os novos meios de tecnologia, nomeadamente as redes sociais, têm conseguido mobilizar apoiantes para sucessivas manifestações.

O eleitorado, tendencialmente “negligente”, como vimos acima, tem tido tendência a distanciar-se ainda mais. Aqueles que se mantêm leais ao sistema político vão diminuindo. Mas o que importa salientar, e onde Portugal se distingue de outros países da zona euro é na percentagem daqueles que escolhem a “saída” como melhor / ou única opção. Segundo dados do INE, no ano de 2012, e pelo terceiro ano consecutivo, Portugal perdeu habitantes, seja devido ao menor número de nascimentos como pelo aumento do número de emigrantes. Com efeito cerca de 120.000 portugueses deixaram o país e por isso deixaram também o exercício da cidadania activa.

Quem aplicou o modelo de Hirschmann para explicar o relacionamento do Estado raras vezes equacionou saída com emigração, porque tal ocorre poucas vezes numa tal dimensão em democracias consolidadas. A crise do Euro introduziu esta novidade, agravando as condições em que se pode exercitar a voz – ou a cidadania política em Portugal. Segundo a Comissão Europeia, Portugal vai ser o único dos países que tiveram uma intervenção da *troika* a registar uma redução da sua população residente entre o início da crise financeira internacional e 2015, o ano que se prevê que seja já de retoma em toda a Europa. A redução acumulada será, calcula Bruxelas, de 1,3%, qualquer coisa como 130 mil pessoas.

A segunda reflexão em torno da questão do exercício da cidadania política prende-se com a importância da mobilização popular vis-a-vis o poder dos partidos na activação dessa mesma cidadania: No meu entender, em Portugal a sociedade civil foi sempre sustentada pelo activismo dos partidos políticos. Com todos os defeitos que estes têm, são eles que apesar de tudo conseguem mobilizar os cidadãos. Este é um traço distintivo da nossa democracia, e que tem repercussões sobre a forma como se interpreta a nossa história recente e a forma como podemos encarar o futuro da cidadania.

Em vários exemplos de mobilização dos cidadãos que se têm distinguido em Portugal, em alguns casos entrevê-se a força dos partidos políticos, até em movimentos que à partida parecem *bottom-up*. Isso ficou perfeitamente patente nas análises que se têm feito sobre os referendos realizados em Portugal. Até hoje realizaram-se três referendos, um sobre a regionalização e dois sobre a interrupção voluntária da gravidez. Em todos eles, os principais partidos foram absolutamente centrais na mobilização cívica que ocorreu, fomentando e apoiando associações da sociedade civil empenhadas de um ou de outro lado da questão referendada. Investigação recente no domínio do movimento ecologista em Portugal também demonstrou a importância dos partidos em tentar moldar, condicionar e controlar esse movimento.

A autonomia relativa dos movimentos da sociedade civil *vis-à-vis* os partidos desde os tempos do PREC é uma questão importante para a forma como avaliamos a cidadania política hoje, porque constitui um ponto de partida que talvez tenha sido algo idealizado. Mas, infelizmente, não o podemos deduzir dos estudos existentes pois não foi feita ainda uma análise sistemática da questão. De certa forma, o Movimento dos Indignados, que hoje mobiliza dezenas de milhares de cidadãos para protestar contra a austeridade e o empobrecimento generalizado instalado em Portugal, tenta recuperar algum do simbolismo desse período de participação política que foi o PREC. Fá-lo através da utilização de canções da época, como, por exemplo, o «Grândola Vila Morena». Apesar do simbolismo, tendo em conta o que se sabe sobre a mobilização social em Portugal, inclinamo-nos para a versão partidarizada da participação política que foi – e continua a ser – crucial para o exercício da cidadania política em Portugal.

Este último ponto leva-nos à terceira e última reflexão que gostaria de partilhar convosco hoje: Sendo o divórcio entre cidadãos e partidos inequívoco, é também incontornável o papel dos partidos ainda hoje na sociedade portuguesa. Assim, estes devem ser obrigados a abrir-se, e a reformar-se para poderem contribuir para um aumento da qualidade dessa relação.

Para compreendermos a evolução do exercício de cidadania, é importante considerar a forma como as instituições políticas e em particular os partidos portugueses se organizaram para a democracia. A consolidação do regime foi feita em grande medida através da partidarização do regime, seja na revisão constitucional de 1982, seja mais tarde com a eleição de Mário Soares para Presidência da República em 1986 e da concentração de poder em torno dos dois grandes partidos, o PS e o PSD, a partir de 1987.

Desde essa data, os partidos políticos com representação parlamentar não têm – em larga medida – contribuído para promover a participação na política institucional por parte dos cidadãos. Vale a pena pois enumerar brevemente algumas iniciativas que foram tomadas para aproximar os cidadãos da política ao longo destas mais de três décadas de democracia, bem como das reformas que ficaram por fazer.

Começando pelas reformas que ficaram por fazer, é preciso salientar a não reforma do sistema eleitoral. Como é sabido, nas eleições legislativas em Portugal utiliza-se o método d’Hondt, uma fórmula de representação proporcional. Esta fórmula é aplicada em círculos plurinominais de dimensão bastante variável. No círculo maior que é o de Lisboa, elegeram-se 49 deputados em 2011, e nos círculos mais pequenos, Beja e Portalegre, foram eleitos apenas 3 deputados nessa mesma eleição. Esta variabilidade, e especialmente a grande dimensão de certos círculos onde se concentra a maior parte da população, tem sido sistematicamente apontado como um dos factores por trás do distanciamento entre eleitores e eleitos. A outra grande questão passa pela forma como os portugueses votam. A escolha faz-se entre listas partidárias fechadas, isto é, listas nas quais não se pode exprimir uma preferência por qualquer candidato, podendo apenas seleccionar um partido. Assim, esse sistema eleitoral distancia duplamente os eleitores: primeiro, em consequência da existência de círculos muito grandes onde nenhum eleitor sente proximidade com os deputados eleitos nesse círculo; segundo, em virtude de não haver qualquer espaço de escolha para candidatos e o lugar em que figuram nas listas.

Assim, apesar de a reforma do sistema eleitoral ter sido desde meados dos anos 90 um tema de debate entre partidos, a verdade é que muito pouco foi feito para mitigar o crescente sentimento de distância entre eleitores e eleitos, traduzido no aumento da abstenção. A única reforma implementada foi a redução do número de deputados na revisão constitucional de 1989, em que, no seguimento de um acordo entre o PS e o PSD, o número total de deputados passou de 250 para 230. Portugal é por isso, actualmente, um dos poucos países na UE27 em que os cidadãos não podem escolher entre candidatos parlamentares.

Em jeito de Conclusão, diria que ao longo dos últimos 40 anos, a cidadania democrática evoluiu dramaticamente. Em Portugal, hoje existe um défice de envolvimento dos cidadãos na política activa.

Este quadro de distanciamento em relação às instituições políticas é inequívoco tanto nas atitudes como nos comportamentos. A insatisfação com a democracia, a falta de identificação com os partidos políticos, e a abstenção tanto nas eleições presidenciais como nas eleições legislativas têm tido tendência a aumentar e a afastar os portugueses do exercício da cidadania, num movimento de “saída” anteriormente teorizado por Hirschmann. Posto isto, os partidos continuam a ser elos essenciais de ligação entre as pessoas e as decisões políticas. As próprias condições socio-económicas em Portugal reforçam essa necessidade. Seria fundamental que os partidos mais consolidados compreendessem essa importância para terem um papel de renovação que se afigura urgente no panorama político português, 40 anos volvidos da democratização portuguesa.

COMPRO
POR UUM
CULTUR
POLITICA

COMPROMISSO:
POR UMA NOVA
CULTURA POLÍTICA

COMPROMISSO:
POR UMA NOVA
CULTURA POLÍTICA

COMPROMISSO: POR UMA NOVA CULTURA POLÍTICA

PRESIDENTE DO PAINEL

FÁTIMA BONIFÁCIO

(ICS - UL)



Investigadora Coordenadora no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, com o Doutoramento em História pela Universidade Nova de Lisboa.

Da sua obra destaca-se, *O século XIX português* (2002) (3ª ed. 2007), onde revela uma opção pela história política, numa exploração das virtualidades da narrativa para tornar inteligíveis as ações dos homens no contexto dos constrangimentos a que estavam sujeitos.

Há muito tempo que o Presidente da República vem insistindo, com particular empenho, na necessidade de os partidos ditos do arco da governação assumirem um compromisso de médio e longo prazo em torno de certos pontos programáticos, essenciais para a conformação do futuro do país no penosíssimo período pós-troika em que vamos entrar. Foi com um misto de desânimo e impaciência – ou pelo menos assim me pareceu - que em princípios de Março, uma vez gorados os esforços persistentes para levar os partidos a um entendimento, Cavaco Silva declarou publicamente: “É estranhíssimo que Portugal seja o país da Europa onde o diálogo das forças políticas seja mais difícil.” (10.3 – Nestlé, Avanca). Porquê ? Porque seria estranhíssimo ? Porque Portugal talvez seja a nação que mais teria a ganhar com esse diálogo. Porém, à luz da história, não é mesmo nada estranho que subsista ainda na actualidade a mesma cultura política eivada de facciosismo que após a derrota do absolutismo, em 1834, esteve na origem de uma guerra civil larvar que durou, pontuada por picos explosivos, até 1851.

Nós, historiadores, andamos sempre à procura de precedentes, embora a história nunca se repita exactamente da mesma maneira. Mas algumas regularidades que ela apresenta, mesmo que grosseiras, interpelam-nos sobre as razões do sucesso ou, pelo contrário, sobre as razões da permanência de atavismos que claramente impedem as sociedades de ultrapassar pelo menos alguns dos obstáculos ao seu progresso. A persistente incapacidade dos agentes políticos portugueses para gerar compromissos é um destes casos em que atavismos ancestrais, que o 25 de Abril não extirpou, contribuem decisivamente para encurralar o país num beco sem saída. A partir da Regeneração, ocorrida em 1851, se exceptuarmos o curto período que vai até 1856, dominado por Rodrigo da Fonseca, e se exceptuarmos também o primeiro consulado de Fontes Pereira de Melo entre 1871 e 1877, a história do liberalismo português é uma história de rixas partidárias, de intransigência e ódio entre os adversários, em suma, de sectarismo e facciosismo, que atingiram níveis paroxísmicos nos finais da Monarquia Constitucional e, se possível mais ainda, durante a I^a. República.

Muito desta cultura política sectária, facciosa, sobrevive ainda nos nossos dias. Provém dela a indisponibilidade para o diálogo frutuoso e construtivo, que o Presidente da República – como de resto muito possivelmente a maioria dos portugueses – tanto gostaria de ver acontecer. Mas não se trata de um mero defeito genético do povo português. Não é uma simples questão de temperamento nacional. A propensão facciosa atestada pela nossa história contemporânea é uma consequência, eu diria que antes de mais, do atraso económico português. A pobreza portuguesa torna impossível sustentar ou alimentar duas clientelas político-partidárias em simultâneo. Por exemplo, não havia no passado dinheiro para sustentar ao mesmo tempo, em cada terra, vários boticários, esses pequeninos notáveis locais que ajudavam a sustentar as situações políticas pela província fora. A partir do momento em que se beneficiava aquele que apoiava o governo, o da oposição tinha de esperar pela vez da sua “parcialidade” chegar ao poder. No século XIX, em regra, a administração do Estado, central e local, que era a principal e quase única fonte de emprego fora da agricultura, mudava com a rotação dos partidos no poder. Hoje em dia não estão já apenas em causa os farmacêuticos, os administradores de concelho ou os escrivães de fazenda. Mas está em causa um imenso mundo de pequenos, médios e também ou sobretudo grandes negócios, dependentes do favor do Estado e, portanto, do partido que o domina; ou seja, um mundo dividido, retalhado entre rivais, em que cada grupo se aquartela e defende com avidez uma oportunidade de monopolizar o *spoils system*. Isto para nem mencionar essa outra realidade granítica que constitui a cartelização dos lugares de nomeação estatal pelo país fora – em mais uma manifestação da nossa miséria e dos nossos atavismos ancestrais.

Entre 1834 e 1851, a que O. Martins chamou «O reinado da frase e do tiro», quase só Rodrigo da Fonseca Magalhães apostou na conciliação, na cooperação, no compromisso – que à época se chamava “fusão” – entre as forças partidárias que podiam credivelmente candidatar-se ao governo do Estado. As suas teses consensualistas vingaram finalmente em 1851, quando, na sequência de mais um pronunciamento militar, a parte mais conspícua e categorizada da Esquerda se decidiu a romper finalmente com o pólo radical que a amarrava à Revolução, e se dispôs a apoiar no Parlamento (e na imprensa) o governo de Centro-Direita dirigido por Rodrigo a partir do ministério do Reino, que era à época a pasta política por excelência. Esta cooperação estivera desde 1834 completamente

bloqueada, porque a crença, herdada da Revolução Francesa, na eficácia revolucionária para provocar o parto de um mundo novo, justo, fraterno, igualitário, se sobrepôs sempre a qualquer ideia de transacção com a corrente mais conservadora e gradualista do liberalismo que, convém sublinhar, foi sempre impecavelmente liberal, embora só muito reservadamente igualitarista ou democrático. Em 1848, multiplicadas revoluções nacionais-liberais contra o legitimismo monárquico (ou dinástico) incendiaram a Europa, mas acabaram brutalmente derrotadas no ano seguinte. Aquilo que passou à história como a “Primavera dos Povos”, saldou-se no fim pela restauração integral dos direitos dos príncipes e dos reis, com a consequente revogação de todas as instituições liberais que a Revolução chegara a criar. Em Portugal, esta derrota traumática convenceu a parte mais ilustrada da Esquerda de que a pacificação política e a cooperação com o Centro-Direita eram caminho mais seguro para o progresso económico, social e cultural do país, de que resultaria, se bem que em data incerta, a emancipação cívica e política do povo, que por si mesmo descobriria e amaria as virtudes da República.

150 anos depois, o entendimento entre a Esquerda moderada – mesmo a moderada – e o Centro-Direita encontra-se de novo inexoravelmente bloqueado. Em 1851, a Esquerda que aderiu à Regeneração podia prometer mais abundância e felicidade, que os empréstimos externos conseguidos por Fontes Pereira de Melo sem dúvida proporcionaram. Mas o Centro-Direita, hoje em dia - não nos iludamos - apenas tem para oferecer mais sangue, suor e lágrimas. E que sangue, que suor e que lágrimas?! Quem tem coragem para anunciar que o Estado só será verdadeiramente sustentável se o “Estado Social” for revisto de cima abaixo e se forem dispensados mais 100 ou 150.000 funcionários públicos? Naturalmente, ninguém se quer associar a um programa destes, sobretudo se permanece manietado por diversas forças políticas radicais que prometem – tal como os radicais da Primavera dos Povos de 1848 – estabelecer o céu sobre a terra a golpes de puro e lunático voluntarismo. Recentemente, houve consenso, sim, quando estávamos na iminência de não ter dinheiro para realizar operações no hospital de Santa Maria, e nada mais restava senão assinar o memorando com a *troika*. Mas, ultrapassada que foi esta dramática emergência, o governo achou-se rapidamente isolado, PSD e PS voltaram as costas um ao outro, e o Presidente da República viu-se condenado a falar sozinho. Será que, à semelhança do que aconteceu em meados do século XIX, algum abalo sísmico proveniente do exterior será susceptível de reconciliar as principais forças políticas portuguesas com a dura realidade que o país enfrenta? Será que um compromisso salvífico nos será novamente imposto *de fora*?

COMPROMISSO: POR UMA NOVA CULTURA POLÍTICA

CONFERENCISTA

MANUEL BRAGA DA CRUZ
(UCP)



Doutorado em Sociologia Política, foi investigador do Instituto de Ciências Sociais, Professor e Reitor da Universidade Católica Portuguesa. Tem centrado a sua investigação sobre os regimes políticos em Portugal durante o século XX, com especial atenção às relações entre o Estado, os partidos políticos e a Igreja Católica. A sua publicação mais recente, *Raízes do presente - Estudos de História Contemporânea* (2013), reúne um conjunto de estudos de história contemporânea indispensáveis à compreensão do Portugal presente.

“Compromisso – Por Uma Nova Cultura Política”

Entendeu o Senhor Presidente da República assinalar o 40º aniversário do 25 de Abril promovendo uma reflexão sobre Democracia, Compromisso e Desenvolvimento, querendo desta forma chamar a atenção para a necessidade que enfrenta a nossa democracia de um compromisso que assegure o desenvolvimento.

Portugal tem vivido a maior crise desde que a democracia foi instituída. Se os entendimentos foram possíveis nos primeiros tempos do programa de resgate, não voltaram porém a ocorrer, tornando-se a situação política e social no país particularmente tensa. Os partidos parecem não ser capazes de se entenderem, apesar dos esforços feitos nesse sentido pelo Presidente da República. E a concertação social parece marcar passo, acompanhando o desentendimento partidário. E contudo, nunca foi tão necessário como hoje o compromisso político e social, para tirar Portugal da crise e o relançar na senda do desenvolvimento.

1. A democracia como pluralismo e compromisso.

O compromisso é uma condição de possibilidade e uma dimensão da democracia. Desde que o liberalismo a concebeu representativa e parlamentar, a ideia dominante de democracia, anda associada à de pluralismo, de diversidade de opiniões competindo entre si, mas que coexistem apenas se apoiadas numa base de consenso, acerca dos objectivos gerais do regime e das regras de funcionamento. Isto é, a democracia pressupõe, simultaneamente, conflito e consenso, competição e cooperação.

Esse pluralismo organiza-se em partidos, sem os quais é impensável o funcionamento da democracia. Os partidos justificam-se, não apenas como expressão da liberdade política, mas também pela prossecução do bem comum, do interesse nacional e dos fins do Estado.

Foi Seymour Lipset quem, há mais de cinquenta anos, chamou a atenção para as condições da democracia, entre as quais sublinhou não apenas a legitimidade mas também a eficácia. Isto é, a democracia tanto exige “uma fórmula política ou corpo de crenças especificando quais as instituições legítimas, aceites por todos”, como pressupõe desenvolvimento económico. A estabilidade de uma democracia depende tanto da eficácia (instrumental) do governo como da legitimidade (avaliativa) das instituições¹.

Ora a democracia legítima caracteriza-se, segundo Lipset, pela moderação do conflito. Os conflitos são o sangue da democracia, mas não podem solidificar-se a ponto de a desintegrar². Sem um sistema de valores que permita o pacífico “jogo do poder”, a democracia torna-se caótica³.

“Uma democracia estável – diz ele - requer uma tensão relativamente moderada entre as suas forças políticas contendoras. E a moderação política é facilitada pela capacidade do sistema para resolver questões cruciais e divisoras” . Os factores de desenvolvimento económico são os que melhor promovem a legitimidade⁴.

“A democracia – conclui - requer instituições tanto para sustentarem o *conflito* e a discordância como para sustentarem a legitimidade e o *consenso*”⁵.

Anos mais tarde, Giovanni Sartori, explicitou três níveis deste consenso democrático, a que chamou consenso *comunitário* (partilha de valores fundamentais), consenso de *regime* (*regras* de jogo ou procedimentos), e consenso de *acção política* (de governos e políticas governamentais)⁶.

O primeiro nível, do *consenso básico comunitário*, consistiria na partilha de valores fundamentais, dependendo por isso da cultura política democrática. Não sendo um pré-requisito, ou uma condição necessária, seria no entanto uma condição coadjuvante, facilitando a democracia.

1 Seymour Martin Lipset, *O Homem Político*, Rio de Janeiro, Zahar, 1967, p.78

2 *Ibidem*, p. 84

3 *Ibidem*, p. 45

4 *Ibidem*, pp. 91-92

5 *Ibidem*, p. 425

6 Giovanni Sartori, *Teoria de la Democracia*, Madrid, Alianza, 1987, vol.I, pp.121 e ss.

O segundo nível, do *consenso procedimental*, diria respeito às regras de jogo, ou aos procedimentos. É preciso estar de acordo com as regras para discordar. A democracia protege a discordância ou o desacordo, mas no âmbito dessas regras.

Por último, o nível do *consenso político*. Não seria o conflito, mas sim o consenso, “a base e essência da democracia”. Este consenso político não é sinónimo de *unanimidade*, à maneira de Rousseau. É um consenso pluralista, que encontra valor na diversidade, que não é a mesma coisa que conflito. A defesa da democracia pluralista não é um elogio do conflito, mas sim de uma dinâmica consensual, que parte da defesa de ideias legítimas mediante a crítica e a discrepância.

O consenso não é pois homogeneidade, mas uma dialéctica criadora.

Mais recentemente, Philippe Schmitter veio chamar a atenção para que não basta a competição eleitoral para definir uma democracia, como não chegam os partidos, para traduzir o seu carácter representativo. A democracia pressupõe e requer também participação nos processos de tomada de decisão e, para isso, exige outros intermediários, tais como associações de interesses, movimentos sociais, ou grupos locais⁷.

A “moderna democracia é uma variedade de processos competitivos e canais de expressão de interesses”, que exigem cooperação, para possibilitar a competição.

“A cooperação sempre foi um aspecto central da democracia. Os actores devem tomar decisões colectivas comprometendo-se na política como um todo. Devem cooperar para competir. Devem ser capazes de actuar colectivamente através de partidos, associações, movimentos, para seleccionar candidatos, articular preferências, para formular petições às autoridades, e influenciar políticas.”

A democracia é mais do que a luta competitiva eleitoral, implica cooperação, e esta remete para a sociedade civil, que fornece uma intermediação governativa entre o indivíduo e o Estado para resolver conflitos e controlar o comportamento dos membros, sem recurso à coacção.

Há muitos canais de representação na moderna democracia. A representação eleitoral, através dos partidos, e baseada em circunscrições territoriais, é uma delas, mas não invalida a representação de interesses.

Também Larry Diamond, ao sublinhar os principais paradoxos da democracia, enumera a tensão entre conflito e consenso, a tensão entre representatividade e governabilidade e a tensão entre consentimento e eficácia⁸, para concluir:

“A democracia requer consentimento. O consentimento requer legitimidade. A legitimidade requer eficácia real. Mas a eficácia deve ser sacrificada ao consenso”.

Por isso, alguns autores falam de “compromisso constitucional” para viabilizar as democracias, à semelhança do Pacto de la Moncloa de 1977 em Espanha.

7 Philip Schmitter & Terry Lynn Karl, “What Democracy is...and is not”, in Larry Diamond and Marc F. Plattner (Eds), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press, pp.49-62

8 Larry Diamond, “Three Paradoxes of Democracy”, *Ibidem*, pp.111-123

2. Da génese pactícia da democracia portuguesa

A democracia portuguesa foi introduzida através de um golpe de estado revolucionário, de uma ruptura ou descontinuidade abrupta com o anterior regime derrubado. Por isso, alguns a contrapõem às transições pactadas, de que a transição espanhola teria sido o exemplo mais acabado.

No entanto, esta origem revolucionária da democracia portuguesa não esconde porém uma génese pactícia, que ocorre ao longo da primeira fase de transição, ou seja da transição revolucionária, que decorreu entre o golpe de estado e a promulgação da Constituição, dois anos depois.

Ao longo deste período constituinte, de governos provisórios, a passagem de um poder militar para um poder civil foi alvo de vários pactos ou acordos estabelecidos entre os militares do MFA e os partidos políticos, que viabilizaram a instalação de uma democracia política civil, incorporando no texto constitucional o sistema de governo aí gizado.

No período subsequente, da transição constitucional de seis anos, que culminou com a revisão da Constituição e com a eliminação e saída de cena do Conselho da Revolução, outros pactos possibilitaram a plena civilização do regime, nomeadamente o acordo assinado entre o Presidente Eanes e o Partido Socialista para garantir o apoio à sua reeleição presidencial, em Novembro de 1980. Tal acordo não pode deixar de ser visto como outro entendimento entre diferentes legitimidades, para a completa democratização do regime saído da transição, e subordinação dos militares ao poder civil.

A instauração da democracia só foi possível em Portugal graças aos pactos entre os partidos e os militares que fizeram a revolução. Os pactos que estão na base da democracia portuguesa não foram apenas pactos entre partidos, mas compromissos destes com as estruturas militares.

A democracia portuguesa resultou do consenso possível à altura, e foi por isso marcada e condicionada pela sua natureza revolucionária e pelo compromisso da revolução com as eleições.

3. A consociatividade constitucional portuguesa

A democracia portuguesa, tal como acabou configurada no texto constitucional, é, de acordo com a tipologia de Arendt Lijphart, uma democracia consociativa, e não uma democracia maioritária.

Desde logo por assentar num sistema eleitoral de representação proporcional, não vocacionado para produzir maiorias nem facilitar alianças pré-eleitorais, como o sublinhou primeiramente Maurice Duverger⁹.

A intenção não era, decididamente, a de fazer com que o sistema eleitoral provocasse o aparecimento de maiorias sólidas para governar duradouramente, mas sim a de favorecer soluções governativas minoritárias ou consociativas, através de coligações interpartidárias ou negociações de apoios. Isso mesmo ressaltava da não exigência de aprovação explícita e pela positiva do programa de governo

9 Maurice Duverger, "Influência dos sistemas eleitorais na vida política" (1950), in Manuel Braga da Cruz, *Sistemas Eleitorais: o debate científico*, Lisboa, ICS, 1998, 115-154

pelo parlamento, e do estabelecimento da necessidade tão só da não reprovação do mesmo programa ou da sua aprovação pela negativa.

A longa permanência de um sistema monopartidário sustentado por um sistema eleitoral maioritário de lista gerava, como reacção, esta aversão a outra qualquer fórmula que não fosse a diametralmente contrária; a proporcionalidade em termos eleitorais, e a partilha do poder em termos governativos. Esta última levada mesmo ao extremo no poder local, obrigando o próprio executivo municipal, e não apenas a assembleia municipal, à proporcionalidade¹⁰.

Por outro lado, precisava de ver afirmados os partidos políticos, recém nascidos e ainda débeis, ameaçados pela legitimidade revolucionária. Nenhum sistema eleitoral, como o proporcional, favorecia tanto a partidocracia. Nenhum sistema parlamentar, como o monocamaralismo, reforçaria tanto os partidos, ao transferir o controlo da Câmara Baixa para as direcções dos partidos. Nenhum sistema administrativo, como o centralizado que se adoptou na prática, aumentava tanto a força dos partidos em detrimento da proximidade dos cidadãos¹¹.

A Constituição não foi pensada para produzir governos fortes, mas para obrigar os governos ao controlo parlamentar dos partidos.

Tudo isto permite sublinhar a disposição constitucional do nosso sistema de governo para a consociatividade, para os largos entendimentos sistémicos. Não é pois por falta de incentivos sistémicos que os entendimentos interpartidários têm sido escassos, sendo o país governado, por diversas vezes por governos minoritários (Mário Soares, Nobre da Costa, Mota Pinto, Lurdes Pintassilgo, 1º, 3º, 4º e 5º governos, na I Legislatura; Cavaco Silva, 9º na IV Legislatura; António Guterres, 12º e 13ª na VII e VIII; José Sócrates 16º na XI Legislatura) que caem antes do fim da legislatura. É na partidocracia e na cultura política dominante, e na evolução do sistema partidário, que devem ser procuradas as razões para esta ausência de predisposição para o compromisso reconhecida ainda recentemente por Freitas do Amaral na sua *Introdução à Política*: “Uma coisa parece porém cada vez mais clara em Portugal: é que os partidos políticos têm que adquirir, como em toda a Europa, uma “cultura de compromisso” que lhes permita coligarem-se quando o interesse nacional assim o exigir, e manter essas coligações durante toda a legislatura”¹².

4. A partidocracia da democracia portuguesa

O sistema político tem vindo a tornar-se numa excessiva partidocracia. Os partidos têm vindo a adquirir um crescente poder no sistema, afastando-se cada vez mais dos cidadãos, que confiam cada vez menos neles, e enfeudando-se cada vez mais ao Estado, que os financia abundantemente e quase exclusivamente. Tomam posse do Estado, apropriam-se dele, furtam-se ao seu controlo efectivo (ve-

10 Manuel Braga da Cruz, “A Reforma do Sistema Eleitoral”, in *Instituições políticas e Processos sociais*, Lisboa, Bertrand, 1995, pp.272

11 Manuel Braga da Cruz, “Partidos e Movimentos Políticos: das origens aos tempos de hoje”, *Ibidem*, pp.119 e ss.

12 Diogo Freitas do Amaral, *Introdução à Política*, Lisboa, Bertrand, 2014, p.370

ja-se a ineficácia do controlo das suas contas). Os partidos, fechados cada vez mais sobre si mesmos, monopolizam cada vez mais a representação, dando poucas hipóteses a novas alternativas. Alguém classificou já este processo de cartelização partidária do Estado.

Por outro lado, os partidos controlam excessivamente a escolha de representantes e governantes, dando pouca possibilidade aos eleitores de fazerem escolhas mais participadas, conscientes e livres. O aparecimento crescente de independentes, fora, quando não contra, os partidos, nos últimos processos eleitorais, evidencia esta vontade dos cidadãos de participarem mais activamente nas escolhas dos seus eleitos.

Este afastamento e esta menor responsabilidade dos partidos perante a sociedade, permitem o seu controle por grupos de interesse e outras organizações infiltradas nos partidos, desfasando a representação política da realidade social. A disputa pelo poder monopoliza as suas atenções e os seus esforços, fazendo-os perder de vista o interesse nacional e a agudeza das crises.

Prevalece a visão instrumental dos partidos, como factor de mobilidade social ascendente, para fins económicos e sociais particulares. Os partidos tornam-se cada vez mais em estruturas de patrocínio, apetecíveis por candidatos menos qualificados, mais interessados em carreira própria do que em carreira pública, e em instrumentalização do percurso partidário para negócios e vantagens privados, e menos atractivos para candidatos de maior valor e competência. Não admira pois que se registre uma desqualificação da sua composição interna, e da representação parlamentar, que provoca um crescente recurso aos independentes, na hora de formação de listas de candidatos e de governos.

A prevalência das lógicas eleitoralistas torna muito difícil o entendimento para grandes reformas, pois na preocupação dos ganhos políticos, prevalece o cálculo da vantagem imediata de grupo em detrimento dos benefícios sistémicos do todo. Veja-se o caso do sistema eleitoral, a precisar de urgente reforma por um reconhecimento muito generalizado, que tem vindo a ser sucessivamente adiada. Os partidos na oposição recusam o que tentaram promover quando no poder.

Os partidos têm sido em Portugal, mais promotores de interesses sectoriais do que prossecuradores do interesse nacional, mais agentes de conflito político e até social, do que instrumentos de aliança e de cooperação. Raros têm sido os momentos e os motivos, como o recente risco de bancarrota, a promover os entendimentos fundamentais entre partidos.

5. O *déficit* de governabilidade

40 anos volvidos sobre a implantação da democracia, existe a percepção difusa de que o actual quadro constitucional, que lhe tem servido de suporte e quadro, carece de repensamento, para permitir uma agilização da democracia, e uma melhor correspondência à evolução social e política.

Desde o 25 de Abril que o país tem vivido em recorrente crise, não apenas económica mas também política.

Sob um quadro institucional consolidado e estável, sem particulares sobressaltos, tem-se vivido num estado quase permanente de dificuldades económicas e financeiras, tendo o país sido obrigado a recorrer à intervenção externa do FMI por três vezes, ao longo destes 40 anos. A democracia portu-

guesa tem vivido em permanente *déficit* crónico das suas contas públicas, *déficit* esse superior à taxa de crescimento anual do país, o que tem provocado um crescente endividamento do país.

De igual modo, o país tem vivido com deficiente governabilidade. Em 40 anos, Portugal conheceu 25 governos (6 provisórios e 19 constitucionais, a uma média de menos de dois anos de duração por governo) 15 primeiros-ministros, e centenas de governantes, em flagrante contraste com o que se passa com a vizinha Espanha, que conheceu idêntico e contemporâneo processo de transição para a democracia. Das 12 legislaturas que decorreram desde 1976, apenas quatro não foram interrompidas por eleições ou derrubes de governo (1987-1991, 1991-1995, 1995-2000, 2005-2010), e apenas 3 conheceram maiorias absolutas. Nenhuma coligação interpartidária conseguiu, até hoje, terminar a legislatura (1977-PS-CDS/1980-PSD-CDS/1983-PS-PSD/2002-PSD-CDS)¹³.

A alternância democrática tem ocorrido com regularidade, mas os mandatos não têm tido a duração estipulada, não sendo por isso respeitados. As oposições solicitam com demasiada frequência a queda dos governos, mesmo maioritários, apresentando para esse efeito moções de censura com elevada frequência, mesmo sem hipóteses de êxito, e exigindo do Presidente da República intervenções que estão fora dos poderes que a Constituição lhe confere. O entendimento escasseia em momentos particularmente críticos como o que se tem vivido.

6. Novo compromisso histórico: para uma maior estabilidade governativa e orçamental

Estamos perante a urgência de dar início a um novo ciclo constitucional. Quase 40 anos volvidos sobre a revolução, que determinou o quadro constitucional que ainda vigora, e o condiciona de forma espartilhante nos seus contornos democráticos, precisamos de repensar o sistema constitucional, antes que o seu esgotamento nos coloque perante inevitáveis roturas. A plena democratização de uma Constituição, ainda de laivos socializantes, pede uma reformulação ampla do seu texto. O socialismo não pode conceber-se constitucionalmente como um regime mas tão só como uma opção partidária. Precisamos de voltar à pureza original do 25 de Abril, que pretendia democratizar Portugal, pela implantação da liberdade, e não socializar a sociedade portuguesa.

Precisamos de um sistema de governo que responda às necessidades de estabilidade e governabilidade política e de equilíbrio orçamental, sem as quais não será possível relançar o desenvolvimento de forma justa e sustentável.

Precisamos de encontrar mecanismos que garantam governos maioritários e estáveis, com mandatos de legislatura.

A crise financeira que o país atravessa, resultante do desequilíbrio das contas públicas e do excessivo endividamento externo, exige um novo compromisso orçamental entre as várias forças partidárias.

13 Manuel Braga da Cruz, “Um retrato de Portugal”, *Brotéria* vol.176, nº5/6 (2013), 423-432

Para além disso, precisamos de grandes acordos de regime – a que o Presidente Jorge Sampaio chamou há uns anos “pacto de coragem” - que garantam a continuidade, para além das legislaturas, da prossecução de metas de desenvolvimento económico e social, e que agreguem nesse compromisso não apenas os principais partidos mas também as forças sociais (empresariais e sindicais) e as instituições culturais, mais representativas da sociedade portuguesa. Precisamos de novo de grandes pactos fundadores de um novo ciclo constitucional, que proporcione a Portugal um futuro mais sólido, mais justo e mais promissor.

6. Uma nova cultura política de compromisso e de desenvolvimento

É seguramente de uma nova cultura política de compromisso que o país carece, que os partidos não parecem partilhar. Demasiado obcecados pelo exercício do poder, ou pelo desejo de voltar a ele, subordinam à lógica eleitoralista toda a estratégia política, privilegiando desse modo o confronto e o conflito em detrimento do entendimento e do consenso.

A subordinação aos grandes desígnios do sistema democrático, às exigências de legitimidade e de eficácia em termos de desenvolvimento, pede que os partidos submetam os seus objectivos parciais aos grandes objectivos nacionais.

Uma cultura política, tal como a formularam pela primeira vez Gabriel Almond e Sidney Verba¹⁴, é mais do que um simples conhecimento ou consciência da urgência do compromisso. Aponta para valores, e atitudes comportamentais consentâneas com eles, de construção de consensos para além dos dissensos conflituais, de convergências de longo prazo, que legitimem o sistema democrático. Exige mesmo sentimentos positivos de afeição pelo entendimento fundamental.

Essa consciência, esse comportamento, essa apreciação pelo entendimento vasto em torno dos grandes objectivos do desenvolvimento, tem a sociedade civil que o exigir aos partidos que, fechados sobre si, resistem a tentativas de mudança, que ponham em causa o seu oligopólio, e o seu enfeudamento ao Estado, com menor consideração pelos cidadãos. E pode o Presidente da República exigí-lo aos partidos na formação de governos de legislatura.

A crise que o país enfrenta pede aos partidos que subordinem as suas legítimas diferentes perspectivas ao imperioso entendimento para dotar Portugal de uma democracia moderna e estável e de um desenvolvimento económico e social de longa e sólida perspectiva.

14 Gabriel A. Almond & Sidney Verba, *The Civic Culture*, Princeton University Press, 1963

COMPROMISSO: POR UMA NOVA CULTURA POLÍTICA

CONFERENCISTA

JOSÉ MARIA MAGONE

(BERLIN SCHOOL OF ECONOMICS AND LAW)



Doutorado em Ciência Política, é Professor na Berlin School of Economics and Law, onde ensina e investiga temas relacionados com as formas de governo na Europa do Sul, com especial atenção a Portugal e privilegiando a análise comparada.

A sua mais recente publicação, *The New World Architecture. The Role of the European Union in the Making of Global Governance*, aborda os desafios da governação global no particular contexto da União Europeia.

Por uma cultura de compromisso em Portugal

Algumas observações comparativas com as democracias de consenso na Europa

Introdução: A democracia portuguesa num sistema capitalista globalizado

Pela primeira vez na longa história de Portugal, um regime democrático pode celebrar 40 anos de democracia. Uma democracia forte porque é apoiada tanto pela classe política como pela população. As instituições portuguesas funcionam bem e têm mostrado uma melhoria qualitativa ao longo dos quarenta anos. Portugal é um Estado-Membro da União Europeia, que cumpre os seus deveres e tenta ter alguma influência, pelo menos nas presidências e na negociação do quadro financeiro

plurianual da UE. Dentro das instituições Portugal é um dos líderes do grupo “Amigos da Coesão”, que integra tanto países do Sul como do Leste, que estão interessados em políticas europeias de coesão. Por fim, Portugal tornou-se um importante coordenador de posições dos países pequenos da União Europeia. Segundo o Embaixador Francisco Seixas da Costa, que foi Secretário de Estado dos Assuntos Europeus entre 1995 e 2002, Portugal desenvolveu um papel importante ao unir posições de Estados-Membros com populações de cerca de 10 milhões de habitantes durante as negociações do Tratado de Nice. (Costa, 2001:60-61; Magone, 2014:227).

Em resumo, a existência de Portugal na Europa e no mundo é importante. Não, porque é um país com uma grande história, mas porque tem um grande futuro. Essa História do Futuro é democrática e por isso é importante analisar a presente democracia portuguesa e o que falta para se tornar qualitativamente melhor. Há uma democracia, mas de facto tipicamente portuguesa, isso quer dizer „*democracy, but Portuguese style*“.

Portugal foi o primeiro país a tornar-se democrático na terceira vaga de democracia definida por Samuel Huntington. O modelo português de semipresidencialismo foi adoptado na maior parte dos países de língua portuguesa em África. Por isso, o modelo de democracia portuguesa tem impacto mundial. A democracia portuguesa é diferente, os Portugueses criam dia a dia a sua versão de democracia, a qual é adequada às necessidades do país (Huntington,1991). Segundo o estudo de Marina Costa Lobo e Octávio Amorim Neto sobre as democracias na Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) o modelo português foi adoptado em muitas das novas democracias africanas. (Lobo e Neto, 2009)

Apesar da história positiva da jovem democracia portuguesa, ela ainda não chegou ao auge das suas potencialidades. Muitas das democracias do norte da Europa precisaram de décadas, quando não de mais de cem anos, para chegar à qualidade que têm hoje em dia. Este contributo só pode dar algumas pistas sobre como é que a democracia portuguesa pode melhorar e cumprir as promessas definidas na Constituição, de uma sociedade justa e solidária.

Escrevo esta contribuição em honra do Professor José Medeiros Ferreira, o qual contribuiu bastante para a construção da democracia nos últimos quarenta anos. Muitos aspectos de que falo nesta contribuição são influenciados por pensamentos e ideias do Professor Medeiros Ferreira, principalmente dos seus livros.

Este trabalho também é influenciado por Peter Katzenstein, o qual nos anos 80 estudou as democracias de consenso na Suíça e Áustria, quando reconheceu que o compromisso é muito importante para os países pequenos poderem mais eficientemente competir no sistema capitalista mundial. Quando estou a falar de compromisso e consenso tenho sempre em vista a economia política global, a qual exige dos Estados-nação uma estratégia flexível e duradoura de longo prazo. Essa é a essência do compromisso.(Katzenstein, 1984, 1985). Hoje em dia a falta de consenso dentro de um país pode ser fatal, se os governantes têm de lidar com uma economia aberta. A falta de compromisso em períodos de crise pode gerar opções erradas por qualquer partido que chegue ao poder, prejudicando assim toda a nação. A recente crise da dívida soberana em Portugal mostra mesmo, que os governantes dos dois partidos principais, Partido Socialista (PS) e Partido Social

Democrata (PSD), devido à falta de consenso, por vezes sem real substância, puseram a democracia portuguesa à beira do abismo. Interesses partidários e eleitorais foram mais importantes, que os sérios perigos que a crise já mostrava pelo menos desde 2009.

Foi-me pedido pelo Senhor Presidente da República, Professor Aníbal Cavaco Silva, e pelo seu assessor Professor David Justino, para apresentar alguns comentários sobre porque é tão difícil criar uma cultura de compromisso em Portugal. Recebi as perguntas que se seguem para basear a minha comunicação:

„Porque é tão difícil estabelecer acordos de incidência governativa ou parlamentar entre as diferentes forças políticas?“;

„Trata-se de um problema português ou existe um padrão distinto dos países da Europa do Norte onde essa cultura de compromisso é mais sólida?“;

„Em que é que a mediatização da ação política e as „campanhas eleitorais permanentes“ dificultam essa cultura de compromisso?“;

„É a natureza dos partidos políticos e a sua fragilidade institucional que dificultam os acordos e consensos políticos ou é a cultura de confiança institucional que está em falta?“.

Tentarei contribuir com os meus comentários para uma resposta a essas perguntas. Na primeira parte falo das democracias de consenso, por excelência aquelas onde o compromisso é central à cultura política. Na segunda parte faço alguns comentários sobre o código genético da democracia portuguesa e as razões porque é difícil conseguir uma cultura de compromisso em Portugal. Na terceira parte, apresento alguns dos problemas do presente sistema democrático português e na última parte apresento algumas conclusões.

1. Democracias de consenso: Teoria e Prática

O conceito de democracias de consenso ou compromisso foi apresentado pelo cientista político holandês Arend Lijphart no seu livro “*Democracies*” e depois expandido no seu livro “*Patterns of Democracies*” em 1999 e 2009. Lijphart usa os casos da Holanda e do Reino Unido para desenvolver dois tipos de democracia. Por um lado o tipo de democracia maioritária, também chamado modelo Westminster, comum na Grã-Bretanha e por outro lado o tipo de democracia de compromisso ou consensual (*consensus democracy*) típica da Holanda. Segundo a sua definição o sistema maioritário de governo define-se como “a regra da maioria que é responsável perante uma minoria”. Talvez uma qualificação relevante seja a importância de ter uma população homogênea, que não tem grandes minorias. Por outro lado a democracia de consenso ou de compromisso tem outro ponto de partida. Segundo a sua definição traduzida por mim:

“Por isso, nas sociedades plurais a regra da maioria é percebida como ditadura da maioria e luta política mais do que como democracia. O que essas sociedades necessitam é de um regime que reforce mais o consenso do que a oposição, que é mais inclusivo, do que exclusivo, e que tenta

maximizar a dimensão da maioria no poder em vez de ficar satisfeito com uma simples maioria: democracia de consenso. (Lijphart, 1984:21).

Segundo Lijphart os dois modelos têm características específicas. O modelo maioritário tem uma concentração do poder executivo num único partido, as relações com o parlamento são de um executivo dominante, um sistema de dois partidos, um sistema eleitoral maioritário (*first past the post system*), um sistema pluralista de representação de interesses, a organização territorial do Estado é centralizada e unitária, o parlamento é unicameral, a Constituição pode ser revista flexivelmente, fiscalização dominada pelo parlamento e por último um Banco Central dependente do governo.

Por outro lado, o modelo da democracia do consenso tem o que se chama *power-sharing* no governo, normalmente coligações multipartidárias, balanço entre poder executivo e legislativo, um sistema multi-partidário, um sistema eleitoral proporcional, uma tendência para o neocorporativismo nas relações com os grupos de interesse, um sistema federal e descentralizado, um sistema bicameral de equilíbrios, uma Constituição rígida que é difícil de ser revista, fiscalização judicial por um Tribunal Constitucional ou Tribunal Supremo e Bancos centrais independentes. Portugal é um sistema de governo híbrido tanto tem elementos maioritários como elementos de democracia de consenso. Tem de certa forma a ver com o código genético da Constituição, na qual ecleticamente foram introduzidas muitas características das democracias da Europa.

Os elementos da democracia portuguesa são os seguintes: há tendência para a concentração do poder executivo num único partido, sendo que apenas quando se verifica a falta de maioria se opta por uma *minimum winning coalition*, coligação que reúne os pré-requisitos de maioria absoluta mínima como a coligação entre os social-democratas (PSD) e os centristas (CDS-PP); há tendência para a predominância do executivo em relação ao parlamento; tem um sistema multipartidário e um sistema eleitoral proporcional; a relação com os grupos de interesses tem elementos pluralistas mas também de neocorporativismo leve (*light*); sistema de organização territorial; tem um sistema parlamentar unicameral; a Constituição já foi revista sete vezes, por isso pode ser facilmente mudada; a fiscalização constitucional é efetuada pelo Tribunal Constitucional e o banco central é independente, devido ao facto de Portugal ser parte da União Económica e Monetária. (ver Tabela 1)

Tabela 1 – Portugal segundo a tipologia de Democracia Maioritária e Democracia de Consenso de Lijphart: Um sistema político híbrido

Categories	DEMOCRACIA MAIORITÁRIA	DEMOCRACIA DE CONSENSO
	DIMENSÃO EXECUTIVO-PARTIDOS	
Natureza do Poder Executivo	Concentração do poder executivo num só partido	Poder partilhado no executivo com coligações multipartidárias alargadas
Relações entre Poder Executivo e Legislativo	Executivo dominante	Balanço entre poder executivo e legislativo
Sistema de partidos	Sistema bi-partidário (polarizado)	Sistema multipartidário

Sistema eleitoral	Sistema de representação eleitoral desproporcional (maioritário)	Sistema de representação eleitoral proporcional
Sistema de intermediação de interesses	Pluralismo	Neo-corporativismo
DIMENSÃO FEDERAL-UNITÁRIA		
Natureza da Organização Territorial	Centralizado unitário	Descentralizado federal
Organização do poder legislativo	Sistema unicameral	Sistema de equilíbrio bicameral
Constituição	Constituição flexível, fácil de ser emendada	Constituição rígida, difícil de emendar
Revisão judicial	Revisão judicial feita pelo parlamento	Revisão judicial faz-se nos tribunais ou no tribunal constitucional
Banco Central	Bancos centrais estão dependentes do executivo	Bancos centrais são independentes do executivo

Fonte: tabela do autor baseado em Lijphart, 1999

Segundo um estudo de Pippa Norris pode-se agrupar a maior parte dos países da Europa nesta tipologia. Muitos dos países são híbridos, não podem ser definitivamente agrupados num ou outro grupo. Mais democracias tendem para o sistema maioritário do que para o sistema de democracia consensual (Norris, 2001:989)

Tabela 2 – Democracias Maioritárias e Democracias Consensuais adaptado de Norris (2001)

	DIMENSÃO EXECUTIVO-PARTIDOS	
	MAIORITÁRIO MAIORITÁRIO-CONSENSUAL	CONSENSUAL CONSENSUAL MAIORITÁRIO
FEDERAL OU REGIONALISADO	Reino Unido Espanha Italia Polónia França República Checa	Alemanha Austria Bélgica Suíça
UNITÁRIO	Irlanda Malta Grécia Croácia Portugal Hungria Bulgária Romania Slovakia Slovenia Latvia Lithuania	Holanda Noruega Suécia Dinamarca Finlândia Islândia Estónia

Fonte: tabela do autor baseado em Lijphart, 1999

A maior parte das democracias de terceira vaga ainda não desenvolveu um padrão concreto. Há um único país da terceira vaga, que tende a evoluir para uma democracia de consenso. É o caso da Estónia. Poderia dizer-se o mesmo da Letónia, se os partidos pró-russos não fossem excluídos do governo. Portugal é mais uma democracia maioritária no esquema de Norris.

Figura 1 – Períodos das vagas de democratização segundo Samuel Huntington (1991)

Fonte: baseado em Huntington, 1991:



Figura 2 – Democracias Contínuas e Descontínuas desde o século XIX

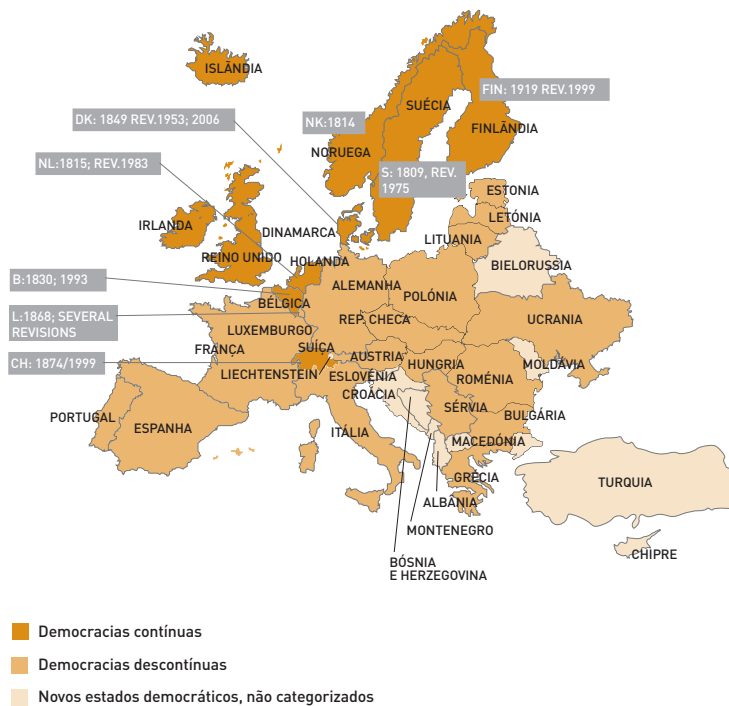


Figura 3 – Democracias maioritárias e democracias consensuais em Europa



Tendo em conta a continuidade e longevidade da democracia, então a narrativa torna-se um pouco diferente. Todas as democracias consensuais clássicas começaram a desenvolver-se nessa direção bem cedo. Principalmente, todas as democracias no norte da Europa têm uma história de continuidade e longevidade desde o século XIX. Na Europa central, a Alemanha e a Áustria são democracias descontínuas, com períodos democráticos desde o século XIX, mas definitivamente a partir de 1918. O regime totalitário nacional-socialista interrompeu esse desenvolvimento. (ver Figuras 2 e 3).

Em contraste, muitas das democracias maioritárias são democracias de terceira vaga, inclusive Portugal (ver Figura 3). Por isso há ainda potencial para criar essa democracia de consenso. Portugal, a Irlanda e a República Checa são três casos com potencial para se tornarem democracias de consenso, particularmente quando nenhum partido consegue maiorias absolutas, facto que poderá ser permanente no futuro. Principalmente a República Checa tem sido abalada pela emergência de novos partidos, alguns deles contra corrupção, e que são obstáculos para a consolidação do sistema partidário. Até 2010 havia uma tendência para essa possibilidade, mesmo tendo em conta a polarização dos partidos da direita e da esquerda. Pelo menos havia a possibilidade de coligação intra-blocos. Tudo mudou com as eleições de 2010 e 2013, nas quais partidos anti-corrupção como o Tradição, Responsabilidade e Prosperidade (*Tradice Odpovědnost Prosperita-TOPO9*) e o Assuntos Públicos (*Věci Verejné-VV*) contribuíram para a fragmentação do sistema político. Nenhum partido

conseguiu uma maioria absoluta e por isso uma coligação entre esses dois partidos mais o conservador Partido Cívico Democrático (*Občanská Demokratická Strana-ODS*) tornou-se uma realidade concreta. (Linek, 2011:951-4). Porém, passados três anos a coligação caiu, e nas novas eleições de 2013 mais um partido da direita chamado Sim 2011/ Movimento de cidadãos descontentes (*Akce nespokojených občanů ANO 2011*) do bilionário Andrej Babiš apareceu na cena política. Um governo de coligação entre este partido populista da direita com os social-democratas (*Česka strana Sociálně Demokratická-ČSSD*) e os cristão-democratas (*Křesťanská a Demokratická Unie-KDU-ČSL*) presidido depois das eleições pelo primeiro-ministro Bohuslav Sobotka, mostra que a fragmentação do sistema partidário força a um maior pragmatismo de partidos com diferentes posições ideológicas no sentido de fazerem compromissos. Neste contexto os cristão-democratas com entre 4-9 por cento de votos tornaram-se importantes actores na construção de coligações intra-bloco. Desde 1992, a República Checa já teve doze governos, e nove foram governos de coligação, um minoritário social democrata, entre 1998 e 2002, e dois tecnocráticos e de transição até às próximas eleições. O caso checo elucida que, a falta de maiorias intrabloco (de partidos com afinidade ideológica próxima) desde 2002 tem forçado os partidos a serem mais pragmáticos nas alianças com partidos menos compatíveis entre si do ponto de vista ideológico. A fragmentação do sistema partidário e a procura de governos estáveis são importantes factores para uma cultura de compromisso. Se esses dois factores já não são a excepção, mas a regra eleição após eleição, tal implica uma mudança de mentalidade dos dirigentes partidários, que têm de se ajustar à realidade dos factos e à lógica do jogo de coligação (*coalition game*), na maior parte das vezes racional, mas também afectado por individualismos e afinidades ideológicas. A estabilidade governamental torna-se no principal objectivo dos principais partidos.

Também na Irlanda é difícil para os dois principais partidos, Fianna Fail e Fine Gael, conseguir maiorias absolutas, pelo que as coligações intra-bloco são normais. Porém, uma fragmentação do voto entre 1982 e 2002 reduziu o potencial eleitoral dos dois partidos principais. Enquanto em 1982 os dois partidos concentravam 84.4 por cento dos votos, em 2002 o valor tinha-se reduzido para 64 por cento. As razões para esse declínio de voto nos dois principais partidos são semelhantes ao que se tem passado em todas as democracias ocidentais: aumento da volatilidade eleitoral geral, tanto intra-bloco como inter-bloco, diminuição de identificação partidária e declínio de participação. Uma consequência desse declínio eleitoral dos dois partidos foi a moderação dos respectivos programas. (Hamann; Kelly, 2008:59). Segundo John Kelly e Kerstin Hamann, a difícil situação económica do fim dos anos oitenta foi importante para haver mais cooperação entre os partidos, principalmente Fianna Fail, e os parceiros sociais. Desde 1987, que na dimensão socioeconómica a Irlanda deixou de ser uma democracia maioritária. O consenso dos pactos sociais foi um dos factores que transformaram a Irlanda no famoso *Celtic Tiger* antes da crise. O Conselho Nacional Económico e Social (*National Economic and Social Council-NESC*), fundado em 1973, tornou-se central para desenvolver uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo. Em 1986, a estratégia de desenvolvimento do NESC foi a base para o programa de recuperação económica nacional. Desde 1987, já sete acordos plurianuais foram assinados e implementados com os parceiros sociais com sucesso. (Hamann; Kelly, 2008:60; 64-68). Mesmo a crise, não foi devida à má economia do país, mas sim à especulação dos principais bancos irlandeses no sector imobiliário.

Segundo Leonardo Morlino e Larry Diamond para compreender a qualidade da democracia tem de se entender o processo democrático como de duas etapas: a primeira é de processo e a segunda substantiva. A maior parte das democracias de terceira vaga consolidou a democracia de processo, mas está ainda longe da democracia substantiva, que visa melhorias em termos não só de liberdade como também em termos de igualdade de oportunidades. (ver Figura 4)

Figura 4 – As dimensões da democracia: de processo, substantiva e de resultados

Fonte: Baseado em Diamond e Morlino, 2005



Portugal ainda está longe de ser uma democracia substantiva. Um grande problema em Portugal é a qualidade das políticas públicas. Para além do facto de a capacidade do estado português ser ainda fraca, a política maioritária dos diversos governos tende também a criar ineficiências na implementação das políticas públicas. Com tantas reformas administrativas semi completas ou parciais nos últimos quarenta anos, o funcionário público, designadamente nos setores da educação, saúde e justiça, está cada vez mais inseguro, o que gera problemas de motivação, assim reforçando a ineficácia do Estado português. (para mais detalhes ver Magone, 2014).

Tabela 3 - Democracias substantivas e de processo

DEMOCRACIAS SUBSTANTIVAS		DEMOCRACIAS DE PROCESSO		
MAIORITÁRIAS	CONSENSUAIS	MAIORITÁRIAS	CONSENSUAIS	INCONCLUDENTE
Reino Unido	Holanda	Itália	Estónia	Bósnia-Herzegovina
França	Bélgica	Portugal		Montenegro
Irlanda	Luxemburgo	Grécia		Albânia
	Suécia	Hungria		Kosovo
	Dinamarca	Polónia		Letónia
	Finlândia	Eslováquia		
	Noruega	Eslovénia		
	Islândia	Bulgária		
	Áustria	Roménia		
	Suíça	Croácia		
	Alemanha	Macedónia		
		República Checa		
		Ucrânia		
		Turquia		
3	11	18	1	5

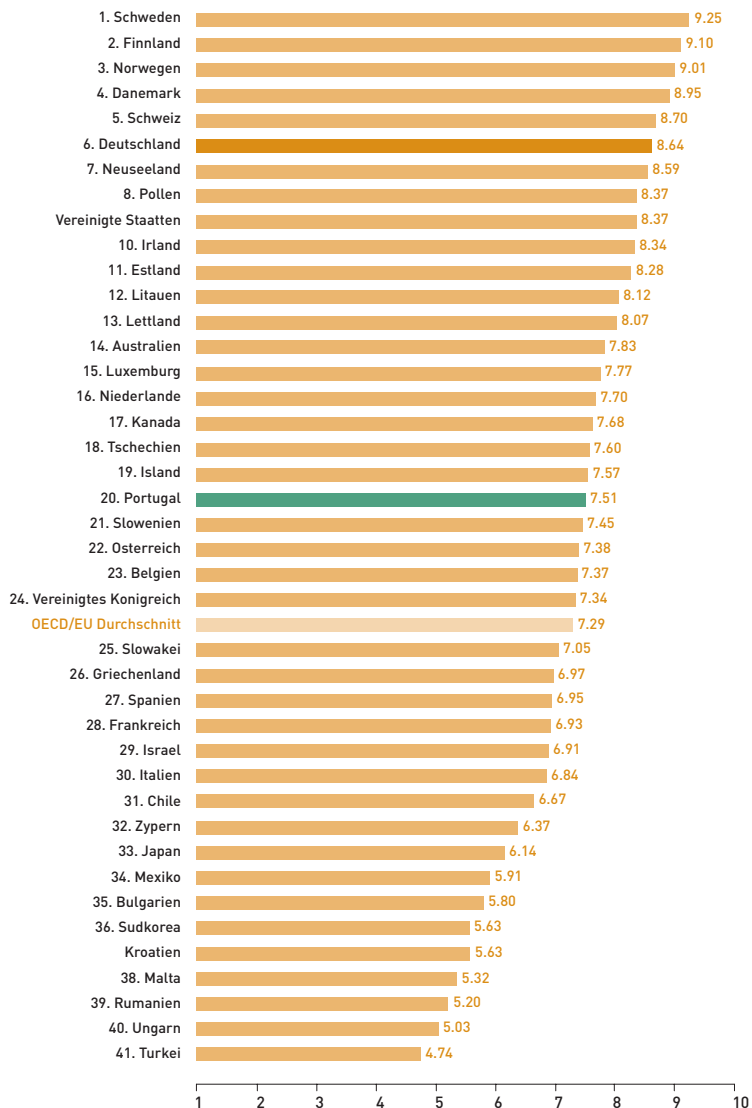
Segundo o Índice de Indicadores de Governança Sustentável, do *think tank* alemão Fundação Bertelsmann, a diferença entre a democracia portuguesa e a média dos países da OCDE torna-se nítida. Portugal tem uma boa democracia de processo, principalmente em termos de alternância no poder, gestão eleitoral, *checks and balances* e Estado de direito, mas o país falha na consulta dos cidadãos, na capacidade de resposta ao cidadão e na responsabilidade perante os cidadãos, e além disso na implementação de políticas públicas. Em termos do subíndice de democracia sustentável, Portugal está num bom vigésimo lugar no *ranking* de 2014, à frente da Áustria e da Bélgica, que são democracias de consenso, mas atrás da Polónia e da República Checa. A principal mensagem, no entanto, é que todos estes países mencionados estão acima da média da OCDE. Outra importante conclusão é que todos os países com democracia de consenso, com excepção da Bélgica e da Áustria, estão à frente de Portugal em termos de qualidade da democracia de processo. Os primeiros seis países são democracias de consenso, incluindo a Alemanha em sexto lugar. Um aspecto positivo é que Portugal tem o melhor desempenho dos países do Sul em relação a Espanha, Itália e Grécia (ver relatório sobre Portugal em Bruneau et. al., 2014) (ver Figura 5)

Figura 5 – Indicadores de Governança Sustentável 2014: Subíndice de Democracia 2014

Fonte: Bertelsmann, 2014

SGI DEMOKRATIEINDEX 2014

Angaben in Indexwerten



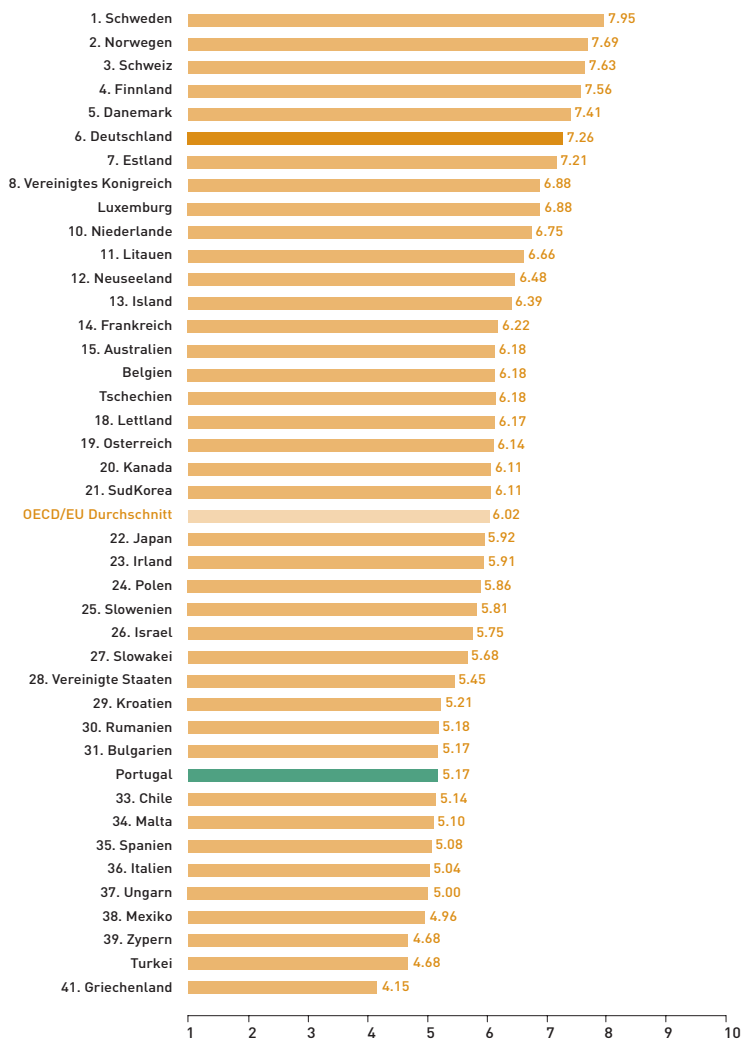
Mas se agora olharmos para o *policy performance index*, relativamente ao desempenho (*performance*) das políticas públicas, Portugal continua entre os últimos lugares. Portugal está no trigésimo primeiro lugar entre 41 países, ao mesmo nível da Bulgária e da Roménia. Em contraste, todos os países de democracias de consenso estão acima da média. Nos primeiros sete lugares estão democracias de consenso, em sexto a Alemanha, mas em sétimo muito surpreendentemente a Estónia. A Bélgica e a Áustria estão acima dessa média, também a República Checa. (Bruneau, 2014) (ver Figura 6).

Figura 6 – Indicadores de Governança Sustentável. Subíndice Desempenho de Políticas Públicas 2014

Fonte: Bertelsmann,2014

SGI POLICY PERFORMANCE INDEX 2014

Angaben in Indexwerten



Em Portugal há uma grande diferença entre o que Fritz Scharpf caracteriza como legitimação de *input* (*input legitimacy*) relacionado com a democracia de processo e a legitimação *output* (*output legitimacy*) relacionada com a implementação de políticas públicas (Scharpf, 1999:7-13). A legitimação dos resultados relacionados com a implementação das políticas públicas em Portugal não corresponde ao potencial que o país poderia conseguir, se tivesse procurado mais consenso de longo prazo em relação a essas políticas públicas. Apesar de grandes investimentos, a máquina do Estado, como instrumento *taylorista* eficiente (segundo a concepção de Max Weber, 2008: Primeira parte, capítulo 3:160-166), parece produzir apenas resultados medíocres, que são obstáculos para a transformação da cultura e da estrutura do país para patamares mais elevados ao nível de democracias mais eficientes, em termos de democracia e de igualdade, no Norte da Europa. A mediocridade dos resultados reproduz estagnação socioeconómica e mais mediocridade. Uma comparação rápida dos Indicadores de Governança Sustentável da Fundação Bertelsmann mostra o défice profundo no sector das políticas públicas entre Portugal e a Holanda (Figura 7).

Figura 7 – Bertelsmann Indicadores de Governança Sustentável: Portugal 2014

Fonte: Bertelsmann, 2014

Overall 2014 Performance

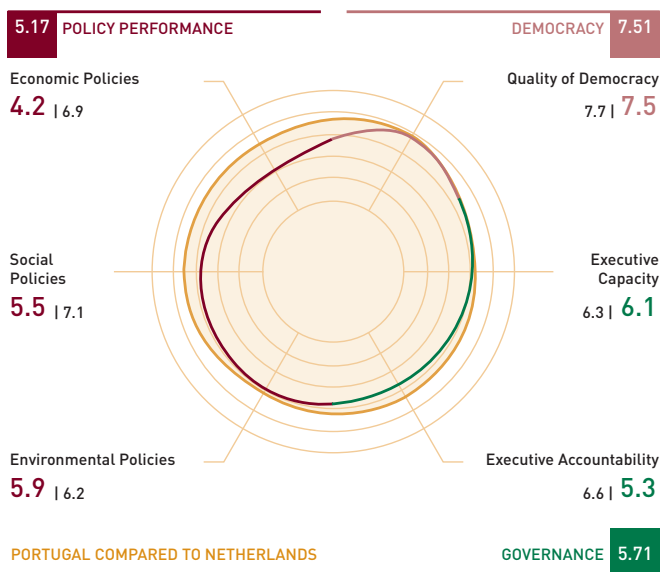


Tabela 4 - Desempenho de Políticas Públicas em Democracias Substantivas e de Processo segundo os Indicadores de Governança Sustentável

RANKING ÍNDICE BERTELSMANN, SÓ PAÍSES EUROPEUS	DEMOCRACIAS SUBSTANTIVAS		DEMOCRACIAS DE PROCESSO	
	MAIORITÁRIAS	CONSENSUAIS	MAIORITÁRIAS	CONSENSUAIS
1		Suécia		
2		Noruega		
3		Suíça		
4		Finlândia		
5		Dinamarca		
6		Alemanha		
7				Estónia
8	Reino Unido			
9		Luxemburgo		
10		Holanda		
11			Lituânia	
12		Islândia		
13	França			
14		Bélgica		
15			República Checa	
16			Letónia	
17		Austria		
INFERIOR À MÉDIA DA OCDE				
18			Irlanda	
19			Polónia	
20			Eslováquia	
21			Croácia	
22			Roménia	
23			Bulgária	
			PORTUGAL	
25			Malta	
26			Espanha	
27			Itália	
28			Hungria	
29			Chipre	
30			Turquia	

Fonte: Baseado nos Bertelsmann Sustainable Governance Indicators 2014, Bertelsman, 2014

Este mapeamento do desempenho de democracias maioritárias e de democracias de consensuais (ver tabela 4), confirma a tese de Arend Lijphart que as últimas são mais eficazes na implementação de políticas públicas. (Lijphart, 1999:273-274) Um factor importante para a maioria das democracias de consenso é que a classe política trabalha intensamente com os grupos de interesse da comunidade empresária e com os sindicatos. O neocorporativismo ainda hoje é um importante elemento nas democracias de consenso. As políticas públicas estão fortemente associadas à política económica do país, a qual, se possível, deve ser feita em consenso com os principais grupos de interesse económicos e sociais. Esse neocorporativismo era bastante comum entre as décadas de cinquenta e setenta do século passado, mas depois, segundo Philippe Schmitter e Jürgen Grote o corporativismo tornou-se mais leve, mais *light*. (Schmitter; Grote, 1997). Hoje em dia as instituições neocorporativas estão organizadas para responder flexivelmente aos difíceis desafios da globalização permanente. Os políticos têm de ter competência para falar e encontrar compromissos entre as mais importantes forças sociais e económicas do país. (Figuras 8 e 9).

Figura 8 – Compromisso como Governança multidimensional

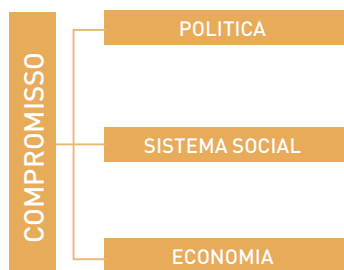
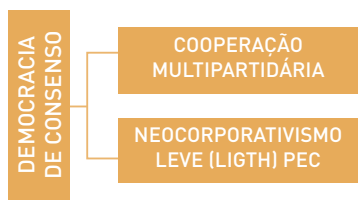


Figura 9 – Democracia de Consenso em países de dimensão pequena



Os casos da Áustria e da Holanda são tradicionalmente referidos como modelos desse neocorporativismo. Nos dois casos, o neocorporativismo teve de mudar devido às transformações da economia que antes era dominada pelo sector industrial e agora cada vez mais pelo sector dos serviços. A ação dos parceiros sociais (*Sozialpartnerschaft*) deu estabilidade à Áustria, depois da segunda Guerra Mundial, mas também criou rígidas redes de clientelismo e de *patronage* entre política e economia. O crescimento do Partido da Liberdade (*Freiheitliche Partei Österreichs-FPÖ*) na Áustria, desde os anos oitenta, tem a ver também com esse clientelismo e *lobbying* dos dois principais partidos: o Partido Popular Austríaco (*Österreichische Volkspartei-ÖVP*) e o Partido Social Democrata Austríaco (*Sozialdemokratische Partei Österreichs-SPÖ*). Muitos aspectos na Áustria, como a atribuição de habitação social, dependiam do facto de um cidadão pertencer a um partido num território, no qual um dos grandes partidos tinha hegemonia eleitoral. E a expressão territorial era devida ao facto de a Áustria ser um Estado federal, e os dois principais partidos controlarem as diferentes nove *Bundesländer* (regiões), dentre as quais também as cidades principais. Por exemplo, Viena é tradicionalmente social democrata, enquanto Innsbruck é dominada pelos conservadores do ÖVP. O Partido da Liberdade era um partido liberal, que se tornou populista e além de ter uma ambígua relação com a Europa e ser contra a vaga de emigração para a Áustria, também queria quebrar essas redes de clientelismo e *patronage*. Segundo Pelinka, o partido tinha um perfil mais burguês e liberal até aos anos oitenta mas agora é composto pelos mais desfavorecidos do mundo rural e da modernização, com níveis de educação mais baixos, trabalhadores de colarinho azul (operários) nas grandes cidades, criando problemas para a democracia do consenso (Pelinka, 2005:133). A *Sozialpartnerschaft* representada pela comissão paritária informal (*Paritätische Kommission*) tem tido problemas de estabilidade, mas a cultura do consenso continuou a ser praticada pelos partidos (Hamann; Kelly, 2008:149-151; Talós, 2005). Segundo um estudo orientado por Peter Mair, Petr Kopecky e Maria Spirova, a Áustria é o país com o mais alto nível de *patronage* partidária dos países europeus estudados. (Treib,2012)

Na Holanda, o neocorporativismo tornou-se um importante elemento socio-económico do pós-guerra. Até aos anos oitenta esse neocorporativismo era rígido e intervencionista, mas com a má situação económica, durante e depois da crise do petróleo nos anos setenta, teve de se tornar muito mais flexível, devido às reformas de liberalização da economia desde o acordo de Wassenaar em 1982. Desde então a Holanda tornou o seu estado muito mais competitivo devido à reforma do Estado de bem-estar. Mais de dez partidos estão representados no parlamento holandês. As maiorias têm de ser negociadas. O neocorporativismo holandês tornou-se também mais fragmentado e descentralizado. Uma das principais razões para o facto passou-se na Áustria e em outros países de democracias de consenso: a sindicalização baixou consideravelmente nas últimas três a quatro décadas. Apesar de tudo, as instituições neocorporativas continuam a fomentar o consenso nas políticas macro-económicas e públicas. A Fundação do Trabalho (*Stichting van de Arbeid*) em 1945 e o Conselho Económico e Social (*Sociaal-Economische Raad*) em 1950 são importantes instituições na Holanda, que têm funções integradoras de grupos de interesses económicos e sociais. (Andeweg; Irwin, 2009:172-179)

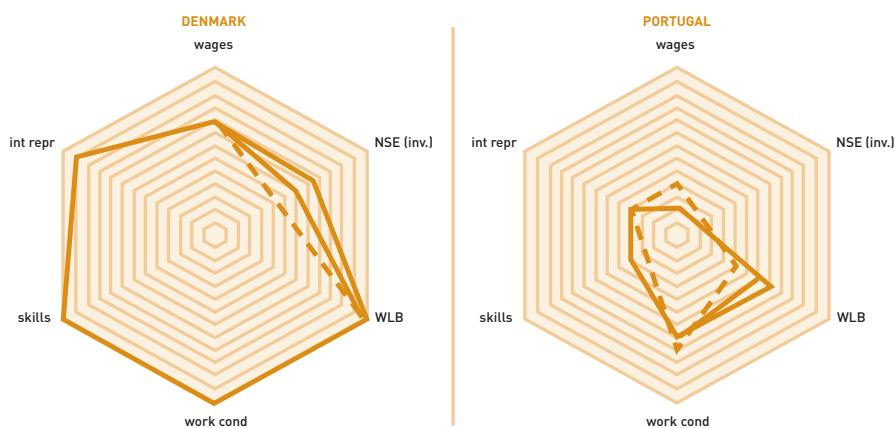
O acordo de Wassenaar é visto como um corporativismo inovador de estilo *light*. (Hendriks,2001; Touwen,2008). Provavelmente, a Holanda está novamente à procura de soluções inovadoras para a

sua economia. A crise na Europa está afectar a *performance* da economia holandesa (New York Times, 1 May 2012):

Nesse campo, ainda há muito por fazer em Portugal. A falta de um genuíno diálogo com os grupos económicos e sociais, principalmente com os sindicatos, tem impedido mesmo as políticas de consenso. A habilidade de dialogar e encontrar compromissos com os parceiros sociais tornou-se essencial para poder ter uma população trabalhadora mais motivada e confiante. Esse aspecto é pouco reconhecido em Portugal. O sistema de relações industriais em Portugal é dos mais precários da Europa. Sabemos alguma coisa sobre as relações industriais nas grandes empresas nacionais e multinacionais, mas nada sabemos do que se passa em muitas médias, pequenas e micro empresas. Há um grande desfasamento entre o que é decidido a nível central e o que se passa a nível da empresa. O Conselho Económico e Social, e antes dele, o Conselho Permanente de Concertação Social, representam importantes passos para a institucionalização do diálogo social em Portugal. Muito já se tem feito no Conselho Económico e Social e na Comissão Permanente da Concertação Social. O que muitas vezes falta é o sistema de monitorização das decisões que foram tomadas nessas instituições. Não há avaliações sérias dessas decisões. Isso é péssimo para criar confiança nos acordos. (Correia, 2003). Essa instituição devia ter também um instituto de investigação sobre relações industriais. A defesa dos direitos dos trabalhadores em muitas empresas é um problema muito sério em Portugal. Pior ainda, é não existirem estudos aprofundados sobre essa matéria, independentes da Administração Pública. O Instituto da Confederação Europeia de Sindicatos (ICES) construiu um índice sobre a qualidade do emprego na União Europeia e realmente o trabalho em Portugal é ainda muito precário em relação à maior parte dos países da União Europeia. Uma comparação rápida com a Dinamarca, que está no lado oposto do índice, mostra que há ainda muito por fazer.

Figura 10 – Job Quality Index 2012

Fonte: Leschke, et al. 2012:46-47



wages=salários; int. repr=representação de interesses; NSE=Trabalho não standard (Temporário e part-time); worklife balance=equilíbrio entre vida profissional e familiar; work conditions=condições de trabalho; skills=competências

N.B.: Quanto mais para fora do centro, melhor é o desempenho do indicador

Principalmente em matéria de salários, representação de interesses, condições de trabalho, formação profissional e trabalho não-*standard* (trabalho temporário ou *part-time*) Portugal tem um dos mundos de trabalho mais precários da Europa comparável com a Grécia, Bulgária e Roménia. Ainda o melhor indicador parece ser, paradoxalmente, o equilíbrio entre vida familiar e profissional (*worklife balance*). Qualquer governo devia saber isto sobre o sistema de relações industriais e tentar adotar medidas sistemáticas para melhorar essa situação. (Leschke, et. al. 2012). Quando a maior parte dos portugueses trabalham em condições precárias de trabalho isso reflecte-se negativamente na percepção do sistema político e económico criando desmotivação e insatisfação contínua. (O mais aprofundado estudo sobre relações industriais em Portugal é Dornelas, et. al, 2006)

Cumpram também dizer algo sobre a maneira como as empresas em Portugal tratam os seus recursos humanos. A gestão de recursos humanos tem ainda um grande défice em Portugal. Melhorias neste sector poderiam certamente contribuir para melhorias na baixa produtividade das empresas em Portugal. (Bloom and Van Reenen, 2010).

A cultura do compromisso numa democracia não é projecto para um dia, é parte da maneira de ser de todos os políticos que estão no parlamento e no governo. Para isso é preciso haver vontade de fazer política e reconhecer que na política só o compromisso cria realidades duradouras. A confiança no adversário político é essencial, acima de todas as verdades e ideologias partidárias está na realidade, a *res publica*, a coisa pública, o bem estar da população. Só assim se cria legitimação de *output*.

Podemos certamente tirar lições das democracias de consenso. Várias delas tinham o sistema eleitoral maioritário ou de um partido dominante, mas a certo momento para o bem do país decidiram criar uma democracia mais consensual.

Arend Lijphart fala no seu livro do momento de reconciliação das elites políticas dos diferentes pilares, religiosos e ideológicos na Holanda. Na Holanda do século XIX havia várias subculturas, que criaram partidos. Havia principalmente quatro subculturas Católicos, Calvinistas, Liberais e Socialistas. Esses pilares eram intransigentes e não cooperavam entre eles. Um dos problemas que causava mais divisões era o das escolas privadas religiosas. Entre 1913 e 1917 as elites políticas tomaram importante decisões para o futuro do país, principalmente em relação a subsídios do Estado a essas escolas privadas religiosas e à extensão do sufrágio universal. Esse processo continuou incrementalmente até 1950 com a criação do Conselho Económico e Social (SER). (Lijphart, 1975:110-114)

Na Áustria, a primeira república entre 1918 e 1934 foi de constante tensão entre os dois *Lager* (grupos políticos), o Partido Social Democrata (*Sozialdemokratische Partei Österreichs-SPÖ*) e os católicos organizados no Partido Cristão Social (*Christlich Soziale Partei-CSP*). Os dois partidos também tinham grupos paramilitares, os quais reforçavam essa cultura de tensão e violência. Em Fevereiro de 1934, houve uma guerra civil de três dias, que culminou com a criação de uma ditadura pelos Cristãos Sociais. A anexação da Áustria pela Alemanha em 1938 e a segunda Guerra Mundial foram factores fundamentais para a mudança para uma democracia de consenso. Líderes dos dois partidos foram presos e transferidos para campos de concentração. Entre 1945 e 1955, a Áustria

foi ocupada pelos aliados e por isso não tinha soberania. Só uma política de consenso entre os dois partidos pode levar a Áustria de volta à soberania. Finalmente em 1955, ganhou a sua liberdade e tornou-se um país neutral. Ao mesmo tempo as estruturas para a ação dos parceiros sociais (*Sozialpartnerschaft*) foram criadas a partir de 1955. Apesar do desafio do Partido da Liberdade e do aumento da volatilidade, a Áustria ainda hoje é dominada pela cultura do consenso. (Vocelka, 2002:206-239)

Na Bélgica, depois de décadas de expansão do sufrágio no século XIX e da criação de subculturas políticas do catolicismo, liberalismo e socialismo por um lado, bem como de subculturas linguísticas na Valónia e na Flandres por outro lado, finalmente em 1921 os partidos assinaram o chamado Acordo de Loppem, no âmbito do qual são tomadas decisões sobre o sufrágio universal, o direito à greve e outros direitos dos trabalhadores. (Witte et. al., 2000:107). O consenso teve de ser recuperado depois da segunda Guerra Mundial, devido à posição ambígua do Rei Leopoldo III durante a ocupação da Alemanha Nazi. O compromisso foi a substituição de Leopoldo III por Baudouin no dia 16 de Julho de 1951. Mesmo assim a Bélgica teve de continuar a fazer compromissos sobre muitos aspectos como a educação, mas principalmente entre as comunidades linguísticas. Finalmente, se a Constituição federal de 1993 devia ter atenuado as tensões entre as comunidades linguísticas, na realidade tem reforçado os partidos que querem a eliminação da Bélgica e a criação de uma Flandres independente e menos apoio, a uma Valónia independente. Partidos da extrema direita como o Interesse Flamengo (*Vlaamse Belang-VB*) e a moderada Nova Aliança Flamenga (*Nieuw-Vlaamse Alliance-N-VA*) têm sido factores para uma maior polarização entre Valónia e Flandres. Os dois partidos tornaram-se anti-sistémicos no parlamento belga, mas com a diferença substancial, que o VB tem tendências xenofobas e nacionalistas flamengas, enquanto a N-VA é um partido moderado, só com tendências separatistas. O presente governo precisou de 541 dias (1 ano e quase 5 meses) para ser formado. Um dos principais problemas era encontrar um compromisso e equilíbrio de todos os grupos no governo. (Telegraph, 6 December 2011) As negociações de coligação na Bélgica e na Holanda são das mais sofisticadas do mundo. Sempre dura alguns meses até o governo ser formado. O/A monarca tem um papel importante de supervisão do processo. Primeiro um *informateur* é designado para entender quais são os pontos principais dos partidos criando as condições para potenciais coligações. Numa segunda fase um *formateur* faz a coligação e também o programa de coligação que é normalmente um documento bem volumoso, mas em regra cumprido durante os quatro anos de legislatura. (De Winter et. al.,2000:309; Fiers and Krouwel, 2005:105; Moury,2012; Dumont,2011, Andeweg,2011).

Por último, na Suíça, uma democracia de consenso também foi estabelecida para integrar todos os grupos do sistema político numa perspectiva de longo prazo. Uma constituição foi aprovada em 1848, mas foi revista em 1873. Em 1918 foi introduzido o sufrágio universal para os homens, mas para as mulheres só em 1973. A ação dos parceiros sociais (*Sozialpartnerschaft*) começou em 1943, mas foi principalmente a adopção da fórmula mágica (*magische formel*), em 1959, que criou as condições para uma democracia de consenso duradoura. A fórmula mágica consiste na partilha

dos lugares do conselho federal (governo) entre os maiores partidos da Suíça, dos sete lugares dois eram para os cristãos democratas, dois eram para os sociais democratas, dois para os liberais e um para o partido rural, dos comerciantes e independentes, o qual desde os anos oitenta se tornou no populista Partido Popular Suíço (*Schweizerische Volkspartei-SVP*). O grande problema na Suíça é que o SVP, se tornou agora o maior partido do país criando problemas para a fórmula mágica. Os cristãos democratas têm perdido votos de eleição para eleição e a SVP tem aumentado. Por isso, agora os Cristãos democratas só têm um lugar, e o SVP dois lugares (Linder, 2005:30, 42) Mas o SVP é um partido populista contra a emigração e contra a União Europeia e usa o instrumento do referendo para pôr o conselho federal sobre pressão, criando problemas para a política de compromisso na Suíça. Vários referendos como a proibição de minaretes na Suíça ou a suspensão do acordo de Schengen no país tem criado problemas para políticas mais consensuais. (Caramani, 2005; Betz,2005)

Um último comentário nesta secção é sobre a União Europeia. As instituições da União Europeia são todas dominadas por uma cultura do consenso e compromisso. Esse facto socializante é também importante para uma cultura política de compromisso. Os governos portugueses estão a actuar no *two-level game* (jogo a dois níveis) mas com diferentes culturas, de um lado a cultura com tendência maioritária a nível nacional, e por outro lado a cultura de compromisso a nível supranacional. Uma atenuação da cultura maioritária a nível nacional e a inclusão de todos os grupos políticos seria uma europeização positiva de sucessivos governos portugueses. Mais de 80 por cento da legislação europeia é adoptada consensualmente, e por vezes no *comité* de reconciliação entre o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia ou no „triálogo“ entre as três instituições. (Lijphart, 1999:42-47)

Esta parte mostrou que uma cultura de compromisso demora bastante tempo a tornar-se realidade num país. Demora várias décadas até os partidos aprenderem o jogo da democracia, e principalmente a colocar o bem do país à frente de interesses partidários. Além disso, essa cultura de compromisso é mais propícia em países com sistemas eleitorais proporcionais puros, do que em países com sistemas eleitorais maioritários. Outro factor importante é o aspecto socioeconómico. Hoje em dia, a democracia política não é suficiente para a sua qualidade. As democracias europeias são democracias complexas e sofisticadas, que requerem, a par de uma democracia política, uma democracia socio-económica. Para países de pequena dimensão como a Holanda, a Áustria, a Bélgica, a Suíça ou Portugal é necessário ter uma cultura de compromisso a nível socio-económico para que haja uma democratização baseada na redistribuição de uma economia de mercado social de sucesso. Portugal tem todas as condições para se desenvolver nessa direcção, mas tudo depende da qualidade da classe política e socioeconómica do país. A habilidade para o compromisso só é possível quando há líderes fortes, que promovem os brandos costumes, empáticamente compreendem o dilema do adversário, apresentam propostas maximalistas, mas também minimalistas para conseguir uma solução realista, e principalmente que mostram confiança na cultura do compromisso, que não utilizada apenas numa reunião, mas a prática normal em democracia.

Em resumo, uma cultura de compromisso não se constrói de um dia para o outro. Compromisso pressupõe que haja confiança entre os partidos, que haja também uma cultura de cumprimento, não só na arena externa (União Europeia), mas principalmente na arena doméstica. Uma cultura de compromisso necessita de paciência e calma para discutir todos os pontos a fundo. Não é numa ou duas reuniões que se resolve o assunto. Compromisso quer dizer que os partidos deixam de lado os interesses partidários e genuinamente fazem concessões para o bem do país. Qualquer política tem de ser integradora, senão não será duradoura no longo prazo.

2. A Revolução de Abril como código genético

A divisão entre políticos e militares nas celebrações do quadragésimo aniversário do 25 de Abril é sintomática para a cultura política de Portugal no período pós-revolucionário. A razão principal é que os políticos portugueses ainda estão divididos segundo as interpretações dos acontecimentos do 25 de Abril. Principalmente, o período revolucionário em curso (PREC) entre 11 de Março e 25 de Novembro de 1975 é ainda muito controverso e tem criado mitos e diferentes versões da história. Principalmente o *thermidor* da Revolução Portuguesa, o 25 de Novembro, ainda não trouxe à luz completamente a dinâmica dos acontecimentos. Os trabalhos de José Medeiros Ferreira, José Freire Antunes, de Raquel Varela e Maria Inácia Rezola são uma excepção neste labirinto que é a Revolução Portuguesa. É certamente muito positivo que jovens historiadores tenham começado nos últimos anos a estudar mais profundamente os acontecimentos da Revolução, principalmente o papel do Partido Comunista Português (PCP) tem sido alvo de interessantes estudos. Esses estudos devem ser bem vindos, porque uma verdadeira história da Revolução Portuguesa ainda não foi escrita. (Ferreira, 1983; 1998; Antunes, 1983; Varela, 2011; 2012; 2013; Rezola, 2006; 2008).

Porque é tão importante saber o que é que se passou na Revolução de Abril? É importante porque a Revolução de Abril contém o código genético da bela democracia portuguesa. A Revolução de Abril criou o sistema político que hoje temos e também as divisões entre partidos políticos. Foi o grande historiador e político José Medeiros Ferreira que pela primeira vez descobriu este facto na sua colectânea de artigos e documentos sobre o título de „O código genético do regime democrático“ escrito em 1981, ainda antes da primeira revisão da constituição. Esses documentos mostram a difícil relação que os políticos e o Movimento das Forças Armadas tiveram durante e depois da Revolução. (Ferreira, 1981)

Há três aspectos do código genético que são importantes para compreender os problemas que Portugal tem para criar uma cultura de compromisso sustentável:

- 1- Sistema partidário „congelado“ (*Politics*)
- 2- A Presidência e o Tribunal Constitucional como poderes moderadores e instituições que retomaram a natureza civil na Revolução Portuguesa (*Polity*)
- 3- Três Ds: Democratizar, Descolonizar e Desenvolver como elementos centrais da Revolução Portuguesa (*Policy*)

1. Sistema partidário congelado

Quando o 25 de Abril ocorreu, Mário Soares e Álvaro Cunhal estavam no estrangeiro. Na altura era comum viajar de comboio, voar era muito caro, por isso esses líderes chegaram bastante depois do 25 de Abril acontecer. Os militares tinham ocupado o *vacuum* político. O único partido com uma estrutura clandestina em Portugal era o Partido Comunista, o qual desde o princípio apresentava uma vantagem em relação aos outros partidos, nomeadamente o Partido Socialista e Partido Popular Democrático, este último mais tarde mudando o nome para Partido Social Democrata. À esquerda do PCP vimos como vários partidos comunistas de proveniência maoista, albanista ou *trotzkista* também apareceram criando bastantes tensões entre eles e o PCP. Por último um partido cristão democrático também foi fundado, mais conservador, que o MFA autorizou que se candidatasse às primeiras eleições livres de 25 de Abril 1975. Quarenta anos depois ainda temos o mesmo sistema partidário. O Bloco de Esquerda é o representante dessa extrema esquerda, talvez hoje da esquerda radical que existe em toda Europa. Um excelente estudo de Carlos Jalali salienta que a revolução é realmente a clivagem mais importante na definição do sistema político português. Parece que o 25 de Novembro de 1975, similar à „*freezing hypothesis*“ de Seymour Lipset e Stein Rokkan (1967) para os sistemas partidários da Europa ocidental, „congelou“ o sistema partidário português e os políticos incorporaram essas divisões e tendem a reproduzir um comportamento que é intrinsecamente o mesmo que durante a revolução portuguesa. Essa divisão tem complexas subdivisões entre os partidos, mas a principal divisão é a interpretação do PREC e do 25 de Novembro de 1975. Aqui temos de um lado o „arco da governabilidade“ PS, PSD e CDS-PP, os partidos do sistema liberal democrático, e do outro lado os partidos „revolucionários“ PCP e esquerda radical, que tiveram uma relação mais intensa com o Movimento das Forças Armadas (Jalali, 2007:71-77; Jalali, 2005). Depois de quarenta anos, é necessário „descongelar“ essa divisão e a criação de uma nova cultura política de compromisso, na qual tanto o Partido Comunista como o Bloco de Esquerda são integrados em governos de coligações. Para isso, teria de haver uma mudança de mentalidade de todos os partidos. Posições anti-comunistas por parte dos partidos do arco da governabilidade e posições anti-sistémicas rígidas por parte do Partido Comunista e do Bloco de Esquerda tinham de ser substituídas por posições realistas para mudar a situação sócioeconómica do país. Aqui saliento que a reconciliação do partidos do arco de governabilidade com o Partido Comunista e vice-versa é essencial para a qualidade da democracia em Portugal. O Partido Comunista é o único partido com uma estrutura na qual trabalhadores e empregados com baixas qualificações, a maioria da população, estão representados a nível da classe dirigente (Secretário-Geral Jerónimo de Sousa) e a outros níveis superiores do partido. A classe política portuguesa nos outros partidos, incluindo o Bloco de Esquerda, provem na sua vasta maioria da classe média, com bons níveis de educação, reproduzindo a posição privilegiada que os pais já tinham, sustentando não só os valores dessa classe média, mas também a desigualdade social, a qual pouco mudou desde o 25 de Abril. Sem mais trabalhadores e empregados na classe política, a política portuguesa vai só reproduzir e sustentar a estagnação ou *status quo* de uma sociedade de classes baseada no nível de educação. Portugal tem uma das classe políticas mais elitistas tanto a nível do governo como a nível do Parlamento Europeu. (Magone,

2000; Leston-Bandeira e Freire, 2003:68; Almeida e Pinto: 22; 2005; ver principalmente os estudos de Estanque, 2009, 2010). A classe política portuguesa é na realidade uma *academocracia*, a simbiose da academia com a política é um factor dominante no sistema político. Apesar dessa realidade estar a mudar, ainda hoje a classe docente das universidades está bem representada a nível do parlamento e por vezes no governo. Outro factor importante é que grande parte dos ex-ministros usa o seu cargo anterior para receber cargos muito bem pagos nas empresas públicas e privadas. Segundo um estudo do Diário de Notícias, dois ministros em cada governo desde 1976, decorrido menos de um ano após cessarem funções, arranjam cargos em empresas públicas e privadas. Claro, a alternativa são altos cargos no sistema político português (Vale, et. al., 2011:143-148). Muitos dos ministros ou nunca estiveram no parlamento ou não voltam ao parlamento, isso quer dizer que a falta de continuidade da classe política tem sido um grande problema para a criação de uma cultura de compromisso em Portugal. Situação de certa forma muito diferente em democracias de consenso na Áustria, Holanda ou Alemanha nas quais um político tende a ficar toda a vida no *business of politics*, principalmente na arena parlamentar e fazendo parte de vários governos.

2. A Presidência e o Tribunal Constitucional como instituições da Revolução que voltaram a ser civis

Uma das características da Constituição de 1976 é que integrava ecleticamente um sistema democrático liberal e as instituições revolucionárias-militares. O segundo Pacto MFA-Partidos de 1976 define que durante cinco anos o movimento revolucionário continuaria a supervisionar o processo político. O primeiro Presidente da República, General António Ramalho Eanes, era um representante do MFA eleito directamente pela população. Além disso, o Conselho da Revolução funcionava como um Tribunal Constitucional em relação aos princípios da Revolução de Abril. A revisão de 1982, recuperou para a esfera civil essas instituições revolucionárias, moderando os poderes do Presidente e abolindo o Conselho da Revolução. Este último seria substituído pelo Tribunal Constitucional. Tanto os partidos da esquerda como os da direita têm um grande respeito por essas instituições. A população portuguesa escolheu até agora excelentes Presidentes, os quais estiveram à altura do seu cargo e contribuíram para a estabilidade e união do país. Apelos ao compromisso pertencem ao leque de instrumentos do Presidente da República, o qual de certa forma tem de moderar os aspectos negativos e de divisão criados pelo código genético do sistema democrático português. De certa forma, o Tribunal Constitucional ganhou em tempos de crise muito boa reputação como garante de que os princípios da Constituição são cumpridos pelo Governo. O Tribunal Constitucional mas também o Tribunal de Contas tornaram-se, de facto, elementos de *checks and balances* no sistema político português. Cumpre também salientar como muito positivo, o facto de os partidos na Assembleia da República escolherem os juizes muito cuidadosamente segundo um fórmula de consenso e compromisso decidida pelos partidos. (Magalhães e Araújo, 1998:7; Expresso, 29 Junho 2012). O compromisso existe em Portugal, mas não aparece na televisão ou *internet*, são práticas informais, que se desenvolveram ao longo do tempo, que agora fazem parte do *acquis de faire la politique*.

3. Os três Ds: Democratizar, Descolonizar e Desenvolver

Segundo José Medeiros Ferreira foi ele que desenvolveu os três Ds (Medeiros, 1981: 19-31), que foram adoptados pelo Movimento das Forças Armadas. O código genético produziu uma democracia de processo forte. Portugal tornou-se um país pequeno, em alusão ao *slogan* do regime autoritário de Salazar, de que Portugal é um país grande. Sendo um país pequeno tem grandes oportunidades de tornar-se uma democracia de compromisso, devido ao facto de a maior parte das democracias de compromisso serem pequenas. Foi bom para Portugal ter descolonizado durante o processo revolucionário, para poder concentrar-se nos dois outros Ds, democratizar e desenvolver. Claro que hoje sabemos que a descolonização foi muito traumática para um milhão e meio de portugueses. Os números não são muito fiáveis, não há dados exactos. José Medeiros Ferreira foi Ministro dos Negócios Estrangeiros no primeiro governo constitucional e nos seus dois discursos na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas ele explicitamente agradece a todos os países que abriram as suas portas a tantos Portugueses que vieram dos novos países lusófonos. (Ferreira, 1981: 145-169) Segundo um estudo da Professora Sandi Oliveira da Universidade de Copenhaga, para a maior parte dos „retornados“ essa descolonização foi uma catástrofe. Até o nome de „retornados“ era errado, porque a maior parte não conhecia Portugal continental, tinha vivido sempre em África. O processo de descolonização foi certamente caótico e mal preparado, mas isso também é a característica do processo revolucionário (Oliveira, 2014). Portugal tem sido um dos poucos países da terceira vaga de democratização que tem evitado uma política de memória desse período difícil, facto que também inclui um melhor reconhecimento das vítimas do fascismo. Um estudo excelente de Kathryn Sikkink „*Cascades of Justice*“ mostra como Portugal abruptamente acabou com a política da memória depois do 25 de Novembro de 1975. Isso reforçou um código genético de divisão, que congelou todos os conflitos desse período. Alguns agentes da PIDE receberam sentenças muito brandas. Sikkink cita duas historiadoras portuguesas que estão a reconstruir o que se passou durante este período, Irene Pimentel e Filipa Raimundo. Também o General Rodrigo Sousa e Castro, que foi o responsável por esse processo na justiça, em relação ao regime autoritário, expressa o seu desapontamento com a sua interrupção. (Sikkink, 2011:51-56; Pimentel, 2011)

Resultaram, naturalmente, implicações para o desenvolvimento do país. A falta de reflexão sobre o passado e a falta de compromisso em políticas centrais do estado, como a reforma do Estado, da saúde, da educação, do Estado social e a regionalização tem impedido a melhoria qualitativa da democracia portuguesa. Portugal tem uma democracia de processo bem estabelecida, mas a democracia substantiva ainda não existe. Uma das causas principais, tem sido, também um dos aspectos do código genético, a falta de balanço entre produção e distribuição. O sistema português é dominado pela distribuição sem criar mais igualdade de oportunidades e uma secundarização da produção. No seu livro o „Fim das Ilusões“ Joaquim Aguiar prediz já em 2005 o que ia passar-se em Portugal em 2011. A classe política portuguesa autonomiza-se da população e tende a criar uma realidade que não existe, até que o resgate representou uma espécie de *wake up call*. Segundo Aguiar o momento do fim das ilusões causa essa intensa crise na sociedade:

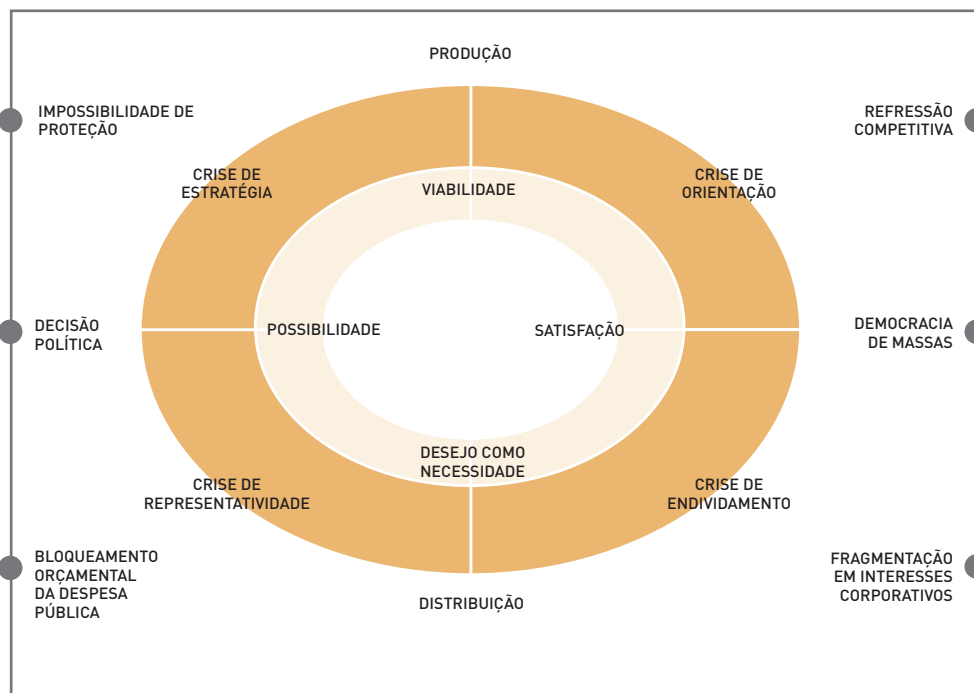
Quando uma sociedade escolhe acreditar na ilusão para não ter de reconhecer que não vai chegar ao destino que deseja, e quando os seus dirigentes políticos aceitam servir-se da ilusão para conduzir a sociedade sabendo que não a levam para onde lhe prometeram, a crise política que se configura nesta confluência de mistificações tem uma especial complexidade. O que se vê do lado da sociedade está distorcido pelo apego emocional às ilusões. O que se vê do lado dos protagonistas políticos está distorcido pela sua manipulação das ilusões que esses mesmos protagonistas difundiram na sociedade. Quando se chega ao fim das ilusões, a sociedade não reconhece competência e autoridade aos seus dirigentes políticos e os protagonistas não têm nada a dizer à sociedade. O longo prazo, quando ficam a pagamento os custos das ilusões, chega sempre mais cedo do que seria conveniente para os que escolheram seguir a via de mistificação. Não se chega ao destino prometido, mas sim a uma crise política de grande intensidade, chega-se ao que nunca tinha sido anunciado. (Aguiar, 2005:9).

A complexidade deste tipo de crise política decorre do facto de todos os movimentos na sociedade, e na política, se tornarem erráticos, sem continuidade e sem perspectivas de futuro. Desaparecem os referenciais de orientação e perdem operacionalidade os dispositivos de regulação que devem corrigir os desvios às tendências de equilíbrio. As trajectórias dos grupos sociais e dos partidos políticos sem terem mapas de referência e os estabilizadores automáticos perdem credibilidade junto dos grupos sociais. Cada centro de interesses passa a defender a sua posição sem aceitar qualquer concessão ou recuo porque não há confiança no futuro e, por isso mesmo, nenhuma negociação é estável. Cada protagonista político fica preso no dilema da escolha entre o anúncio de uma nova trajectória que parta do reconhecimento da gravidade da crise e a garantia de que nenhum alicerce essencial está atingido e que a sociedade, a economia e a política têm os meios necessários para a sua regeneração sem passar por uma descontinuidade na sua trajectória. (Aguiar, 2005:10).

Essa ilusão produzida pela classe política advém do código genético do regime democrático. A nova democracia continha tantas esperanças e promessas, que não podiam ser cumpridas, sem terem melhorado substancialmente o sistema produtivo do país. Há uma desarticulação considerável entre o sistema produtivo e sistema distributivo em Portugal. Em vez de um mercado de economia social como definido no artigo dois do Tratado da União Europeia, Portugal tem o sistema social com um mercado de economia débil. A discussão nacional tem sido sobre o Estado social, mas realmente essa devia ser substituída por uma discussão como criar uma economia de mercado social sustentável. Sem economia competitiva, não há fundos para Estado social.

Figura 11 – A crise em Portugal segundo Joaquim Aguiar

Fonte: Aguiar, 2005:58



O programa de ajustamento económico e financeiro entre 2011 e 2014 implementado sob estrita monitorização da *troika* representa a tal crise do fim das ilusões. As reformas do governo de coligação PSD-CDS/PP são radicais, mas não começaram com este governo. Uma reforma do Estado português começou realmente com os governos de maioria absoluta de Cavaco Silva entre 1985 e 1995. Foram essas reformas que começaram a mudar a cultura política da Administração Pública continuadas depois pelos governos minoritários de António Guterres (1995-2001), pelos governos de coligação sob José Manuel Durão Barroso e mais tarde sob Pedro Santana Lopes (2002-2004) e finalmente pelos governos de José Sócrates (2005-2011). Há mais continuidade e histórias de sucesso do que se tende a acreditar, infelizmente os partidos não reconhecem os esforços dos seus antecessores e apresentam sempre uma narrativa que o respectivo governo foi o primeiro a fazer as reformas certas. Trata-se de uma situação muito parecida com o comportamento da classe política da Grécia, na qual também os partidos tendem a ter o discurso autocêntrico (Spanou, 1996; Sotiropoulos, 2006; Sapelli, 1995). Em todo o caso, as presentes reformas introduzidas pela coligação PSD-CDS/PP são muito importantes, porque estão a dismantelar redes neopatrimonialistas, principalmente a nível local (as reformas definidas no *Livro verde para a reforma da administração local*), mas também a nível central

(reformas na administração central, PREMAC, SIMPLEX e redução de funcionários públicos, privatizações no Sector Empresarial do Estado). O que é importante, é que esse desmantelamento não deixe *vacuums*, que possam ser ocupados por novas redes neopatrimonialistas, agora não no sistema de distribuição, mas no sistema de produção. Há sempre potencial para corrupção quando as reformas são feitas muito depressa.

Estando num sistema capitalista globalizado, a presente crise de Portugal como pequeno país só pode ser superada por políticas de longo prazo, mas flexíveis, baseadas no consenso entre todos os partidos, não só do Bloco Central, para poder reequilibrar o sistema de produção e de distribuição. Provavelmente esse processo de reequilíbrio vai demorar uma ou duas décadas, mas com o tempo a mentalidade empresarial expandir-se-á muito mais na sociedade.

Nesse contexto, duas políticas públicas serão importantes para criar pela primeira vez uma verdadeira economia de mercado social em Portugal. Uma reforma global no sistema de educação tendo em conta o insucesso escolar, que é dos mais altos da Europa. Presentemente, Portugal tem um estrutura de qualificações ao mesmo nível da Turquia, México e Brasil. Portugal tem ainda um número mais reduzido de pessoas com educação secundária e um número excessivo de pessoas com escolaridade obrigatória ou abaixo disso. É necessário que todos partidos instituem uma escola para os próximos dez a vinte anos, ajustada ao mercado global, mas que também socializa os alunos para uma cidadania cooperativa, incluindo a formação de competências para criar consensos e compromissos. Essa reforma global da educação precisa de eliminar completamente a precariedade do docente da escola, instituindo um regime único para que os professores não tenham de se preocupar com o seu futuro e possam organizar a sua vida. Só professores e professoras satisfeitos podem transmitir essa tranquilidade de espírito aos alunos. Para essa reforma da escola é necessário um alargado consenso entre a classe política e os representantes da escola para fazer essa mudança (OECD, 2013:34; Justino, 2011; Justino et. al. 2013).

A segunda política consiste em criar boas condições para os empresários em Portugal. Isso quer dizer principalmente linhas de crédito, qualificação de empresários, melhorias na gestão de recursos humanos, como diz o economista Ricardo Reis „É preciso fazer mais com os portugueses“. (Reis, 2011)

Na Europa, o código genético do regime democrático produzido pela Revolução de Abril pode ser comparado com vários países do Leste, nos quais a relação com a transição democrática criou divisões. O melhor exemplo é a Hungria, mas também Polónia até 2007, a Letónia e a Roménia. Mas o país que se aproxima mais do nosso código genético democrático produzido pela Revolução de Abril é a França. Ainda hoje, mais de 230 anos depois da Revolução Francesa, o país está dividido à direita e à esquerda. A mentalidade revolucionária continua presente na esquerda francesa, inclusive no Partido Socialista, mais ambiguidade em relação à Revolução pode ser encontrada nos partidos mais conservadores, principalmente na União para uma Maioria Popular (*Union pour la Majorité Populaire-UMP*). Isso mostra que Portugal não é um caso singular, há exemplos de um código genético parecido nos outros países, mas não igual. (Furet, 1980; Vovelle, 1993; Rudé, 1959).

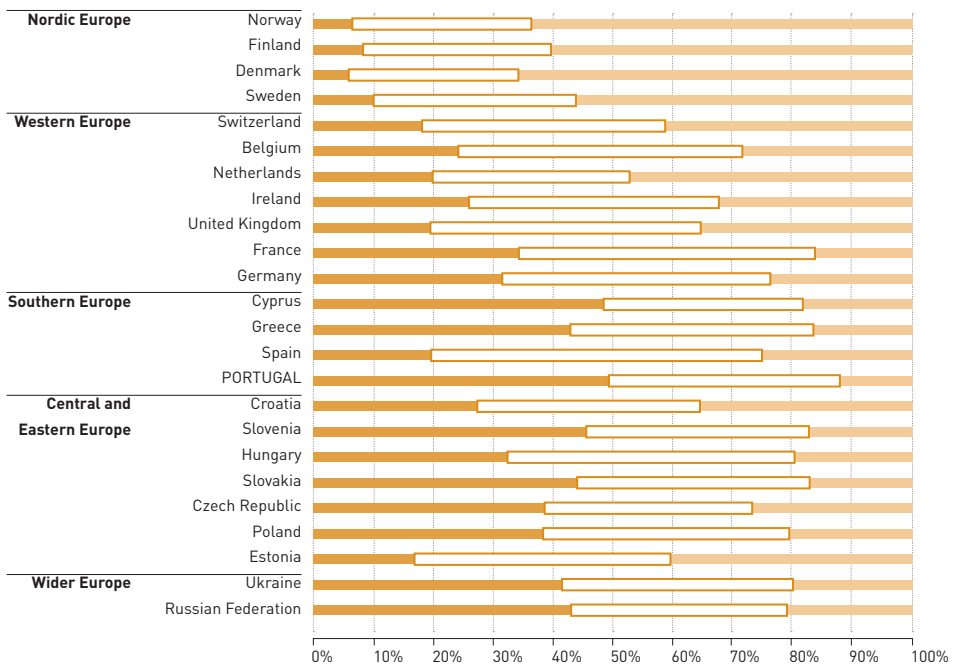
3. Para uma cultura de compromisso em Portugal

Como já referido na primeira parte desta contribuição, um dos problemas bases da classe política portuguesa é que há pouca confiança entre os políticos. Há uma tendência portuguesa para personalismos e animosidades, as quais perduram por vezes uma vida inteira. Isso é conhecido da Primeira República Portuguesa, mas também nesta democracia. Apesar de dizer isso, a situação tem melhorado ao longo dos anos. Numa cultura de compromisso problemas pessoais não podem interferir na *res publica*, porque isso pode comprometer o futuro do país. O diálogo profissional é muito importante para o sucesso da democracia. Uma cultura do diálogo tem de internalizar o respeito pelo adversário e utilizar uma linguagem positiva sobre o adversário e principalmente não ofender ninguém com palavras. Somos todos humanos e fazemos erros por isso nesse caso a habilidade de reconhecer esse erro faz parte do perfil de um bom político. Qualquer diálogo negativo tem repercussões negativas na sociedade. A classe política tem de finalmente compreender, que tudo o que dizem na esfera pública está a ser ouvido pela população. Uma linguagem negativa cria desânimos e insatisfação com a política. Por isso, a linguagem positiva sobre o adversário e a autocrítica moderada são importantes elementos dessa nova cultura de compromisso. Falar bem do adversário pode por vezes melhorar oportunidades eleitorais. No fim, a população deseja uma classe política que seja um exemplo para a sociedade. Esse diálogo político tem de ser acompanhado por um diálogo económico e social. A principal razão é que Portugal hoje em dia partilha a sua soberania económica e monetária com outros países da União Europeia. Portugal é parte da União Económica e Monetária, que se tornou mais sofisticada devido às lições da crise. Agora todos os governos têm de apresentar o seu orçamento de estado no Conselho da União Europeia no primeiro semestre de cada ano, antes de ser aprovado pelo parlamento nacional na segunda metade do ano. Durante o semestre os orçamentos de todos os Estados-Membros são analisados em relação à sua sustentabilidade. Isso quer dizer, que os governos portugueses de qualquer cor partidária terão de mostrar continuidade de reformas e políticas. Também a estratégia Europa 2020 integrada no semestre europeu inclui um pacote de reformas estruturais, que Portugal não pode ignorar. No caso português, a educação, principalmente o combate ao insucesso escolar, continuará a ser uma razão para que uma cultura de compromisso em Portugal tenha de ser estabelecida. Por fim, Portugal é uma economia aberta aos mercados globalizados e necessita de uma cultura de compromisso para criar as condições de equilíbrio entre produção e distribuição. Uma política socioeconómica sustentável, que estrategicamente dá mais valor ao contributo de cada cidadão, e não só daqueles que provêm de classes médias privilegiadas com altos níveis de educação.

A falta de confiança interpessoal é um fenómeno da cultura política e social em Portugal. O *European Social Survey* mostra mesmo, que os países de democracia de consenso têm dos níveis mais altos de confiança, enquanto Portugal tem o nível mais alto de desconfiança. Em 2010, enquanto na Dinamarca só 5.8 por cento das pessoas desconfiam umas das outras, em Portugal são 49.5 por cento. Por outro lado, 65.7 por cento confiam no outro na Dinamarca, em Portugal são 12.3 por cento, o mais baixo entre 24 países. Isso é confirmado também no *European Social Survey* de

2010. Sem confiança interpessoal é difícil criar uma democracia de consenso, ou uma cultura de compromisso em Portugal. (Figura 10) Infelizmente, também Portugal ainda denota uma grande presença da subcultura de relações familiares, que tende a centrar-se nas redes familiares e de parentesco, e menos na *res publica* ou sociedade civil. Essa transição, segundo Ferdinand Tönnies, da comunidade (*Gemeinschaft*) para a sociedade (*Gesellschaft*) ainda está por concretizar. (Tönnies, 1926; Banfield, 1956).

Figura 12 – Confiança interpessoal na Europa (2010)
 Fonte: European Social Survey 2010 citado em Magone, 2014: 164-165.



	WIDER EUROPE		CENTRAL AND EASTERN EUROPE							SOUTHERN EUROPE				WESTERN EUROPE						NORDIC EUROPE				
	Russian Federation	Ukraine	Estonia	Poland	Czech Republic	Slovakia	Hungary	Slovenia	Croatia	PORTUGAL	Spain	Greece	Cyprus	Germany	France	United Kingdom	Ireland	Netherlands	Belgium	Switzerland	Sweden	Denmark	Finland	Norway
■ No trust or one cannot be too careful (%)	42,6	41,2	16,6	37,5	38,4	43,7	32,1	45,4	32,8	49,5	19,2	42,7	48,2	31,4	34,1	19,3	25,8	21,3	23,9	18,1	10,1	5,8	8,3	6,6
□ Neutral position (%)	36,4	38,9	42,9	40,6	35	39	48,3	37,6	44,8	39,3	55,6	40,8	33,4	44,8	49,6	45,2	41,9	36	47,7	40,5	33,9	28,5	31,1	30
■ Most people can be trusted (%)	21	20	40,4	20,3	26,5	17,3	19,5	17	42,9	12,3	25,1	16,5	18,5	23,7	16,2	35,7	32,2	51,1	28,5	41,4	56	65,7	60,5	63,3

A falta de confiança dos políticos entre si é uma reflexão do padrão dominante na sociedade. Por isso nesse aspecto há ainda muito por fazer por parte dos políticos. Uma linguagem mais positiva e de confiança no outro abriria mais oportunidades para Portugal.

Por vezes a falta de confiança interpessoal traduz-se também numa falta de confiança nas instituições políticas, Portugal tem tido muito baixas avaliações do funcionamento das suas instituições pela população. Interessante é o facto que no primeiro relatório de corrupção na União Europeia, 90 por cento dos Portugueses acha que há corrupção em Portugal, mas só 1-3 por cento teve realmente essa experiência. Por vezes a falta de confiança, cria mitos e realidades distorcidas, que criam comportamentos erráticos e cheios de preconceitos. (European Commission, 2014:6).

Arend Lijphart apresentou algumas regras que a democracia de consenso holandesa tende a seguir. São regras informais, mas que podem ajudar a entender porque é que em Portugal é tão difícil ter compromissos de incidência parlamentar ou mesmo a nível de governo. As regras são as seguintes (Lijphart, 1975:123-134).

REGRA I: *The Business of Politics*: Os políticos holandeses estão orientados profissionalmente para conseguir resultados. Isso quer dizer que o compromisso é um instrumento para conseguir resultados duradouros para o país. Lijphart refere o caso francês, onde tal não se verifica, sendo que a ideologia e o individualismo ainda dominam a cultura política francesa. É o que se pode também dizer no caso português. Há falta de pragmatismo e flexibilidade na maneira de pensar da maior parte dos políticos portugueses, tanto no governo como na oposição. Isso compromete o futuro do país.

REGRA II: Acordo para discordar (*Agreement to disagree*): Os políticos holandeses toleram outras opiniões e posições, mesmo assim tentam chegar ao acordo possível. A política é essencialmente um compromisso do possível, quanto mais grupos políticos se juntam a esse compromisso do possível, mais duradoura será a política. Em Portugal, ainda não há um acordo para discordar e aceitar outras posições, por vezes a linguagem torna-se ofensiva e intolerante.

REGRA III: Cimeira diplomática (*Summit of Diplomacy*): Os partidos do espectro parlamentar encontram-se regularmente para resolver problemas de dimensão nacional. Há uma cimeira política (*Politiekkonvent*) e uma cimeira de seniores (*Seniorenkonvent*). Em Portugal este tipo de reuniões de alto nível são sempre dominadas por tensões, nas quais se dá mais ênfase às diferenças do que às posições comuns.

REGRA IV: Proporcionalidade (*Proportionality*): O princípio de organização do parlamento ou de formação do governo, segundo a proporcionalidade, e aceitar essa proporcionalidade.

REGRA V: Despolitização (*Depoliticization*): As negociações de políticas públicas ou de outros compromissos devem ser despolitizadas. Isso quer dizer, que os políticos não devem utilizar a imprensa ou outro *forum* para politizar aspectos de política que estão a ser negociados. Esse é um grande problema em Portugal, a politização de todos os aspectos é muito forte. Por vezes, as negociações sob sigilo tornam-se públicas no dia seguinte destruindo a confiança entre partidos e políticos.

REGRA VI: Sigilo (*Secrecy*): A habilidade para se ter comissões parlamentares de inquérito, que realmente investigam os factos sem estarem sempre a ser interrompidas pela opinião pública. As comissões parlamentares de inquérito e outras comissões têm poucos recursos humanos e materiais

para poderem fazer um trabalho profundo, sendo também caracterizadas por uma elevada rotatividade dos membros, às vezes de sessão legislativa para sessão legislativa. O sigilo também é importante em processos de negociação, uma arte, que os políticos portugueses ainda não dominam.

REGRA VII: Direito do Governo a Governar (com pouca interferência do parlamento): Pelo menos até 1967, uma grande parte dos membros do governo vieram de fora do parlamento. É o caso em Portugal, mas há uma tendência do parlamento para não deixar trabalhar o governo por uma interpretação contrária da oposição. Como na Grã-Bretanha a oposição deve ser leal e construtiva, para que o governo possa trabalhar eficientemente.

Essas regras eram boas até 1967, antes do sistema de partidos se ter fragmentado ainda mais. Hoje há dez partidos no sistema holandês com um sistema eleitoral proporcional muito aberto para todos partidos. As regras mudaram ao longo do tempo, mas o código genético do sistema holandês tem sido o mesmo. Apesar de maior flexibilidade, concorrência e pragmatismo terem sido introduzidos ao longo dos anos, ainda hoje os princípios desse código genético do sistema acomodam essas mudanças. Paul Pennings e Hans Keman falam de um „*pendulum of consociationalism*“, por vezes mais competitivo, mas que sempre volta ao modelo original de uma democracia de consenso. (Andeweg, Irwin, 2009:51)

Tabela 5 – A mudança das regras da política holandesa desde 1917

Fonte: Andeweg, Irwin, 2009:50

1917-1967	1967-1977	1977-2001	2001-
REGRAS OBSERVADAS POR AREND LIJPHART, 1968	REGRAS OBSERVADAS POR HANS DAALDER, 1974	REGRAS OBSERVADAS POR VAN PRAAG, 1993	REGRAS OBSERVADAS POR PENNINGE E KEMAN, 2008
<i>Business of politics</i>	Exposição da “ <i>ideologia do establishment</i> ”	<i>The business of politics</i>	Perspectiva crítica de burocracia e carteis
Acordo para discordar	Conflito	Acordo para discordar	Conflito em certas áreas (minorias étnicas, UE)
Diplomacia de cimeira	Auto-determinação na base	Diplomacia de cimeira selectiva	Diplomacia de cimeira selectiva
Proporcionalidade	Polarização	Proporcionalidade	Polarização e <i>catch-allism</i>
Despolitização	Politização	Politização simbólica	Politização
Sigilo	Governo aberto	Abertura selectiva	Sigilo com construção de uma imagem aberta
O Direito do governo a governar	Crítica do “declínio do parlamento”, “ <i>fourth branch of government</i> ”	Politização da composição do governo	Politização selectiva da composição do governo

Isso mostra que uma democracia de consenso tem de se adaptar com o tempo, mas tende a voltar aos princípios originais (ver Tabela 7).

Algumas lições que Portugal pode tirar do caso holandês e de outras democracias de consenso são as seguintes:

1- Todas as democracias são diferentes umas das outras, e a cultura do compromisso é diferente para cada uma delas dependendo do percurso histórico e do código genético do seu regime democrático;

2- Há uma relação forte entre o nível político e o nível económico e social do compromisso. Os dois níveis estão interligados e por isso a política tem de criar um bom regime socio-económico em termos de condições de trabalho e de uma economia sustentável, criar um diálogo genuíno com os parceiros sociais para chegar a resultados concretos globais duradouros e ter instrumentos de monitorização credíveis para criar confiança;

3- Os deputados e o Parlamento têm de ter recursos humanos e materiais para poder fazer um bom trabalho legislativo. Portugal ainda é dos países com um dos parlamentos mais fracos da União Europeia, os deputados não recebem o devido respeito pelos partidos. É muito difícil saber quem realmente trabalha na Assembleia da República entre substitutos de deputados eleitos e aqueles que andam a exercer as suas profissões paralelamente à de deputado. O Parlamento português está longe de ser um parlamento de trabalho (*Arbeitsparlament, working parliament*). Tende a ser um parlamento de tribuna, onde é usada uma linguagem populista e extremamente partidária nas sessões do plenário. A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública teve uma rotatividade, entre 2011 e 2013, de 35 por cento, principalmente no PS (3), CDS-PP (2) e no PCP (1). Um grande problema do parlamentarismo em Portugal é existir uma grande rotação de deputados, o que impede a profissionalização e um reconhecimento de senioridade. Muitos deputados passam pelo Parlamento para ter acesso a redes neopatrimonialistas no sistema empresarial do Estado. Porém, as presentes reformas estão a destruir essas possibilidades. Muitos deputados suspendem temporariamente o mandato e são substituídos por não eleitos, isso só cria falta de transparência e pouca integração no Parlamento. Segundo as minhas investigações, na X Legislatura (2005-2009) na primeira sessão legislativa 96 deputados suspenderam o mandato e cerca de 40 voltaram outra vez, nas outras sessões legislativas cerca de 10-15 suspenderam o mandato. Na XII legislatura (2009-11), 40 suspenderam o mandato na primeira sessão legislativa e 5 na segunda. Na XIII (2011-13), 47 suspenderam o mandato na primeira sessão legislativa. Não me parece uma boa prática da democracia portuguesa. (Assembleia da República, 2009-12);

4- Os partidos não devem estar completamente dependentes do Estado, em Portugal todos os partidos, em menor grau o Partido Comunista, estão dependentes do Estado. Como diz Manuel Meirinho Martins, os partidos portugueses são empresas eleitorais. Os partidos são partidos de cartel, que estão interessados em *office-seeking* para sustentar a organização empresarial que é o partido. (Martins, 2005; 2011; Katz e Mair, 1995). Uma das razões para o facto é que os partidos portugueses, com excepção do Partido Comunista, não se desenvolveram historicamente como partidos nas democracias mais estabelecidas. Como foi estudado por Ingrid van Biezen, os partidos portugueses foram criados nas novas democracias. Isso quer dizer que não investiram bastante na organização, têm tendência para um recrutamento centralizado e dão pouca importância à vida militante dentro do partido, são realmente máquinas eleitorais. (van Biezen, 2003) Era preciso que os partidos portugueses fossem forçados a angariar fundos e a melhorar a cobrança das quotas, com a excepção do Partido Comunista. Segundo estudos de Meirinho, a dependência tem aumento desde

o princípio do milénio. (Martins, 2011:95) Segundo Marco Lisi, em 2006, o PSD dependia em 80.6 por cento de subvenções do Estado, o PS em 82.3 por cento, o CDS-PP em 90.8 por cento, o BE em 74.5 por cento e o PCP em cerca de 17.4 por cento. As quotas só representavam 10 por cento no PSD, 7.2 por cento no PS, 20 por cento no PCP, enquanto não há dados para o CDS-PP e para o BE. (Lisi, 2009:206);

5- Devido ao facto de os partidos, com excepção do Partido Comunista, serem partidos de cartel, a mediatização e as campanhas permanentes tornam-se muito importantes. Há uma tendência para uma governamentalização dos partidos e uma partidarização do governo (Lobo, 2003:271 ; Lisi, 2009:128). A campanha permanente não é um fenómeno português, mas internacional (Mair, Müller, Plasser 1999). Hoje em dia os partidos operam num mercado eleitoral permanente, devido ao facto de o eleitorado ser muito mais volátil. PS e PSD partilham uma grande parte do eleitorado, o qual dependendo da conjuntura, vota num ou noutro partido. Por isso a tendência para a polarização e a razão porque são tão parecidos;

6- Um problema particular português são os *shows* com políticos como *media stars*. Principalmente quando começam a criar dinâmicas negativas na classe política. Acho que não encontrei esse tipo de mediatização extrema em países de consenso. Mais um sinal da questão de perpetuação da cultura da desconfiança baseada em individualismos e animosidade. O sigilo é importante para que os governantes possam agir nas melhores condições. Transparência populista por colegas em *shows* televisivos podem por vezes comprometer a posição do governo ou da oposição. É um aspecto muito negativo dos canais televisivos em Portugal.

Em resumo, Portugal é ainda uma nova democracia de terceira vaga. O código genético do regime democrático provem da Revolução de Abril. Era preciso alargar as opções de coligação para o Partido Comunista-Os Verdes e o Bloco de Esquerda. O compromisso em Portugal só é possível se houver mais confiança interpessoal e entrega profissional ao *business of politics*.

Conclusões: Compromisso só com confiança interpessoal

Nesta contribuição reiteramos que Portugal tem todas as possibilidades para ser uma democracia de consenso e compromisso. Mesmo sendo um país latino com um estilo político mais emocional e teatral, entre os países do Sul, Portugal é o país com mais brandos costumes. Desse ponto de vista, tem toda as possibilidades para ser uma democracia de consenso. Em todo caso, Portugal terá de encontrar o seu próprio estilo de política consensual para superar os desafios de uma economia capitalista globalizada. Quanto mais tempo é perdido em descobrir quem tem razão, mais longe fica Portugal de uma sociedade mais, justa e solidária. Os altos níveis de desigualdade, a pobreza alargada, a estrutura da educação com altos níveis de insucesso escolar e reproduzindo a sociedade de classes portuguesa, são factores que forcem as elites políticas, económicas e sociais a aprender a dialogar genuinamente, para que as presentes e as futuras gerações possam construir uma democracia sustentável com uma economia de mercado social forte. Para isso é necessário que a profissionalização da classe política

aumente nas próximas décadas dando um lugar central aos deputados e à Assembleia da República. Não se deve poupar no cerne da democracia que é a Assembleia da República e deve-se conceder um estatuto mais elevado aos deputados, em relação aos partidos. Deve-se reduzir a dependência dos partidos do financiamento público, forçando-os a angariar fundos privados e melhorar na cobrança de quotas. A Holanda tem um dos sistemas de financiamento público mais modestos da União Europeia, mas investe imenso no Parlamento em termos de recursos humanos e materiais. Cerca de um terço do financiamento partidário provem de quotas. Há também regras limites para gastos em campanhas eleitorais. Para essas mudanças não é preciso uma revisão constitucional, mas somente boa-fé, para fazer um pouco de *re-engineering* institucional, para que a cultura da subsidiopendência dos partidos não seja um entrave ao desenvolvimento de uma democracia sustentável em Portugal.

Referências

Andeweg, Rudy B. e Galen Irwin (2009); *Governance and Politics of the Netherlands*. 3rd edition. Basingstroke:Palgrave

Andeweg, Rudy B. (2011), 'Purple puzzles: the 1994 and 1998 government formations in the Netherlands and coalition theory.' In: Purdy B. Andeweg, Lieven de Winter and Patrick Dumont (eds.), *Puzzles of Government Formation. Coalition Theory and deviant cases*. London:Routledge, pp.147-164.

Almeida, Pedro Tavares de and António Costa Pinto (2003), Portuguese Ministers 1851-2003. In: Pedro Tavares de Almeida, Pedro Costa Pinto e Nancy Bermeo (eds.), *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment 1850-2000*. London: Frank Cass, pp.5-40

Aguiar, Joaquim (2005), *Fim das Ilusões, Ilusões do Fim*. 1985-2005. Lisboa: Aletheia Editores

Antunes, José Freire (1980), *O Segredo do 25 do Novembro*. Lisboa: Europa-América

Bertelsmann Foundation (2012), Sustainable Governance Indicators. Available at <http://www.sgi-network.org/index.php?page=index&index=management>), accessed on 26 February 2012

Assembleia da República (2009-2012), Relatórios das sessões legislativas 2009-10,2010-11,2011-12 no site [http://www.parlamento.pt/Actividade parlamentar /paginas/relatóriosEstadísticas.aspx](http://www.parlamento.pt/Actividade%20parlamentar/paginas/relatoriosEstadisticas.aspx) acesso 27 de Julho de 2014

Banfield, Edward C. (1958). *The Moral Basis of a Backward Society*. Glencoe, Ill.: Free Press.

Bertelsmann Foundation (2014), Sustainable Governance Indicators 2014. Available at <http://www.sgi-network.org/2014/> accessed on 21 April 2014

Betz, Hans-Georg (2005), 'Mobilising Resentment in the Alps: the Swiss SVP, Italian Lega Nord, and the Austrian FPÖ.' In: Daniele Caramani, Yves Meny(eds.), *Challenges to Consensual Politics. Democracy, Identity, Populist Protest in the Alpine Region* (Bern, Brussels: Presses Interuniversitaires Européennes-Peter Lang, pp.147-168

Bloom, Nicholas, and Nick van Reenen (2010). 'Human Resource Management and Productivity.' In Orley Ashenfelter and David Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 4B. Amsterdam: Elsevier, pp. 1697-1768.

Bruneau, Thomas C., Carlos Jalali and César Colino (2011), Sustainable Governance Index(SGI) 2011: Portugal Report. Bertelsmann Foundation pdf posted at http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Portugal.pdf accessed on 21 December 2012

Bruneau, Thomas C., Carlos Jalali and César Colino (2014), Sustainable Governance Index(SGI) 2014: Portugal Report. Bertelsmann Foundation pdf posted at http://www.sgi-network.org/docs/2014/country/SGI2014_Portugal.pdf accessed on 5 May 2014

Costa, Francisco Seixas da (2001). “Portugal e o Tratado de Nice: notas sobre a estratégia negocial portuguesa.” *Negócios Estrangeiros* no. 1 (March): 40–70.

Caramani, Daniele (2005), ‘Natural Cultures: The Alpine Political Culture and its Relationship to the Nation-State and European Integration.’ In: Daniele Caramani, Yves Meny(eds.), *Challenges to Consensual Politics. Democracy, Identity, Populist Protest in the Alpine Region*(Bern, Brussels: Presses Interuniversitaires Européennes-Peter Lang, pp.83-110.

Deschouwer, Kris (2009), *The Politics in Belgium. Governing in a Divided Society*. Basingstroke: Palgrave

Correia, António Damasceno (2003). *A concertação social em Portugal*. Lisbon: Vega

De Winter, Lieven, Arco Timmermans and Patrick Dumont (2000), ‘Belgium: On Government Agreements, Evangelists, Followers, and Heretics.’ In: Wolfgang C. Muller and Kaare Strom (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University | Press, pp.300-355.

Diamond Larry and Leonardo Morlino (2005), ‘Introduction.’ In: Larry J. Diamond, Leonardo Morlino (eds.) *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press, pp. ix-xxx

Dornelas, António, Antonieta Ministro, Fernando Ribeiro Lopes, Maria da Conceição

Cerdeira, Pedro Galego, and Silvia Conduta Sousa (2006). *Livro verde sobre as relações laborais*. Lisbon: Ministério do Trabalho e Solidariedade Social.

Dumont, Patrick (2011), ‘The Belgian ‘Rainbow Coalition’: optical illusion or mechanical phenomenon?’. In: Purdy B. Andeweg, Lieven de Winter and Patrick Dumont (eds.), *Puzzles of Government Formation. Coalition Theory and deviant cases*. London: Routledge, pp.165-189.

European Commission (2014), *EU Anti-Corruption Report*. Report from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels 3.2.2014. COM (2014) 38 final

Ferreira, José Medeiros (1981). *Do código genético no estado democrático*. Lisbon:

Contexto Editora

Estanque, Elísio (2009). *Diferenças Sociais de Classe e Conflitualidade Social*. In Mário e Matos Lages, Artur Teodoro (eds.), *Portugal Intercultural: Razão e Projecto*. Lisboa: CEPCEP–Universidade Católica Portuguesa/ACIDI (Alto Comissariado para a Integração e Desenvolvimento Intercultural), 2009, pp. 123–176.

Estanque, Elísio (2011). *Ascensão e declínio da classe média*. Lisbon: Fundação Francisco dos Santos

Ferreira, José Medeiros (1983), *Um ensaio histórico sobre a revolução do 25 de Abril*. Lisbon: Imprensa Nacional e Casa da Moeda

Ferreira, José Medeiros (1998), *Portugal em Transe (1974-1985)*. Vol. 8 de José Mattoso (dir.), *História de Portugal*. Lisboa: Estampa

Fiers, Stefaan, André Krouwel (2005), 'The Low Countries: From 'Prime Minister' to President –Minister.' In: Thomas Poguntke, Paul Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press 2005, pp.269-288.

Furet, François (1980), *1789- Vom Ereignis zum Gegenstand der Geschichtswissenschaft*. Berlin: Ullstein

Gabinete do Ministro Adjunto e Assuntos Parlamentares (2011), Livro verde para a reforma da administração Local. Lisboa: Gabinete do Ministro Adjunto e Assuntos Parlamentares posted at http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf accessed on 26 November 2012

Hamann, Kerstin, John Kelly(2008), *Elections and Policy Reforms in Western Europe. Voting for Social Pacts*. London: Routledge

Hendriks, Frank (2001), 'Polder Politics in the Netherlands: The 'Viscous State' Revisited.' In: Frank Hendriks, Theo A.J.Toonen (eds.) *Polder Politics. The re-invention of consensus democracy in the Netherlands*. Aldershot: Ashgate, pp.21-40

Huntington, Samuel (1991), *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press

Jalali, Carlos (2005), 'As mesmas clivagens de sempre? Velhas clivagens e novos valores no comportamento eleitoral português.' In: André Freire, Marina Costa Lobo, Pedro Magalhães (eds.), *Portugal a Votos. As legislativas de 2002*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, pp. 87-124

Jalali, Carlos (2007), *Partidos Políticos e Democracia em Portugal 1974-2005*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais

Justino, David (2011), *Difícil é Educá-los*. Lisboa: Fundação Francisco dos Santos 2010

Justino, David, Liliana Pascueiro, Luisa Franco, Rui Santos, Silvia Almeida, Susana Almeida (2013), *Atlas da Educação. Contextos Sociais e Lugares de Insucesso Escolar. Portugal 1991 a 2012*. Lisboa: CESNOVA-EPIS

Katz, Richard S., Peter Mair (1995), 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy.' In: *Party Politics*, vol.1, nr.1, pp.5-28.

Katz, Richard S., Peter Mair (2002), 'The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies.' In: Richard Gunther, José Ramón Montero and Juan J. Linz (eds.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford:Oxford University Press, pp.113-135.

Katzenstein, Peter (1984), *Corporatism and Change. Austria and Switzerland and the Politics of Industry*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press

Katzenstein, Peter (1985), *Small States in world markets.Industrial Policy in Europe*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press

Leschke, Janine, Andrew Watt, Mairéad Finn (2012), *Job quality in the crisis- An update of the Job Quality Index (JQI)*. Brussels: ETUI

Leston-Bandeira, Cristina (2004), *From Legislation to Legitimation: The Role of the Portuguese Parliament*. London: Routledge.

- Leston-Bandeira, Cristina, and André Freire (2003). "Internalising the Lessons of Stable Democracy: The Portuguese Parliament." In Cristina Leston-Bandeira (ed.), *Southern European Parliaments in Democracy*. Special issue, *Journal of Legislative Studies* 9, no. 2 (Summer): 56–84.
- Lipset, Seymour Martin and Stein Rokkan (1967), *Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments*. In: Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan (ed.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*. New York: The Free Press, pp.1-64.
- Lijphart, Arend (1975), *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press
- Lijphart, Arend (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*. Yale: Yale University Press
- Lijphart, Arend (1999), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. (Yale: Yale University Press 1999)
- Linder, Wolf (2005) *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt
- Linek, Lukaš (2011), 'Czech Republic' In: Daniele Caramani, Kevin Deegan-Krause and Rainbow Murray (eds.), *Political Data Yearbook 2010. European Journal of Political Research*, 50(7-8): 948-954.
- Lisi, Marco (2009), *A Arte de ser Indispensável. Lider e Organização no Partido Socialista Português*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais
- Lisi, Marco (2011), *Os Partidos Políticos em Portugal. Continuidade e Transformação*. Lisboa: Almedina
- Lobo, Marina Costa (2003), "A elite partidária em Portugal, 1976–2002: dirigentes, deputados e membros do governo." In António Costa Pinto and André Freire (eds.), *Elites, sociedade e mudança política*. Lisbon: Celta, pp. 249–275.
- Lobo, Marina Costa (2005), *Governar em Democracia*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais
- Lobo, Marina Costa, and Octavio Amorim Neto (eds.) (2009). *O semipresidencialismo em países de língua portuguesa*. Lisbon: Instituto de Ciências Sociais
- Magalhães, Pedro Coutinho, and António de Araújo (1998). "A justiça constitucional entre o direito e a política: o comportamento judicial no Tribunal Constitucional português." *Análise Social* 33, no. 145: 7–53.
- Magone, José M. (1997), *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*. Basingstoke: Macmillan
- Magone, José M. (2003), *The Politics of Southern Europe. Integration into the European Union*. Westport, CT: Praeger
- Magone, José M. (2004), *The Developing Place of Portugal in the European Union* (New Brunswick, N.J.: Transaction
- Magone, José M. (2011), *Contemporary European Politics. A Comparative Introduction*. London: Routledge
- Magone, José M. (2014), *The Politics in Contemporary Portugal. Evolving Democracy*. Boulder, Co.: Lynne Rienner
- Mair, P., W.C. Müller, F.Plasser (1999), "Veränderungen in den Wählermärkten: Herausforderungen für die Parteien und deren Antworten." In: P.Mair, W.C. Müller, F. Plasser (eds.), *Parteien auf komplexen Wählermärkten. Reaktionsstrategien politischer Parteien in Westeuropa*. Wien: Zentrum für Angewandte Politikforschung , pp.11-29.

- Martins, Manuel Meirinho (2005), 'Os "custos" de democracia em Portugal.' In: *Eleições*, nr. 9, pp.29-39.
- Martins, Manuel Meirinho (2011), 'Os partidos como empresas eleitorais: uma breve referência ao caso português.' In: *Revista de Ciências Políticas e Sociais* nr.2, Setembro, pp.87-107.
- Moury, Catherine (2012), *Coalition Government and Party Mandate. How coalition agreements constrain ministerial action*. London: Routledge 2012
- Morlino, Leonardo (2004): What is a 'good' democracy?, In: *Democratization*, 11:5, 10-32
- Morlino, Leonardo (2012), *Changes for Democracy. Actors, Structures and Processes*. Oxford: Oxford University Press
- Norris, Pippa (2001), 'The Twilight of Westminster? Electoral Reform and its Consequences.' In: *Political Studies*, vol.49, 5, December 2001, pp.877-900.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Education at a Glance 2013*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development
- Oliveira, Sandi (2014), Discourses on the Revolution. Paper presented at the conference „Commemorating the Portuguese Revolution 40 years on. Politics, Policies and Discourses in Evolving Democracies-Portugal, Spain and Brazil.“ University of Copenhagen, 25 April 2014
- Papadopoulos, Yannis (2005), 'Populism as the other side of consociational multi-level democracies.' In: Daniele Caramani, Yves Meny (eds.), *Challenges to Consensual Politics. Democracy, Identity, Populist Protest in the Alpine Region* (Bern, Brussels: Presses Interuniversitaires Européennes-Peter Lang, pp.71-81
- Pelinka, Anton (2005), 'Right wing populism plus "X": The Austrian Freedom Party.' In: Daniele Caramani, Yves Meny (eds.), *Challenges to Consensual Politics. Democracy, Identity, Populist Protest in the Alpine Region* (Bern, Brussels: Presses Interuniversitaires Européennes-Peter Lang, pp.131-145
- Pimentel, Irene Flunser (2011), *A história da PIDE*. Lisboa: Temas e Debates
- Pinto, António Costa, Luís de Sousa e Pedro Magalhães (2013), *A Qualidade da Democracia em Portugal. A Visão dos Cidadãos*. Lisboa: Imprensa do Instituto de Ciências Sociais
- Rezola, Maria Inácia (2006), *Os Militares na Revolução de Abril. O Conselho da Revolução e a transição para a democracia em Portugal (1974-1976)*. Lisboa: Campo da Comunicação
- Rezola, Maria Inácia (2008), *25 de Abril. Mitos de uma revolução*. Lisboa: Esfera dos livros
- Reis, Ricardo (2011), 'Solução Para Portugal. Fazer Mais Com os Portugueses.' In: Jorge Vasconcellos e Sá (ed.), *Portugal e o Futuro*. Lisboa: Vida Económica SA, pp. 177-195.
- Rudé, George (1959), *The Crowd in the French Revolution*. Oxford: Clarendon Press
- Sapelli, Giulio (1995), *Southern Europe Since 1945: Tradition and Modernity in Portugal, Spain, Italy, Greece and Turkey*. London and New York: Longman

DESENVOLVIMENTO
MODERNO
SOCIEDADE
CONHECIMENTO

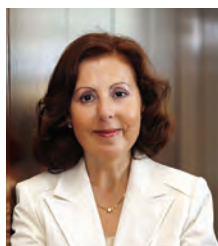
DESENVOLVIMENTO:
MODERNIDADE E SOCIEDADE
DO CONHECIMENTO

DESENVOLVIMENTO:
MODERNIDADE E SOCIEDADE
DO CONHECIMENTO

DESENVOLVIMENTO: MODERNIDADE E SOCIEDADE DO CONHECIMENTO

PRESIDENTE DO PAINEL

GRAÇA CARVALHO



Enquanto Deputada ao Parlamento Europeu foi membro da Comissão Indústria, Investigação e Energia.

Conselheira Principal do Bureau of European Policy Advisers. Doutoramento no Imperial College e Professora Catedrática no Instituto Superior Técnico. Foi Ministra da Ciência e Ensino Superior e membro do Conselho Nacional de Educação.

Abstrato

O principal objetivo do presente artigo é discutir a relação entre modernidade e conhecimento e a dinâmica complexa que interliga a ciência, a tecnologia, a inovação e o crescimento económico. A relação entre a ciência, a tecnologia e a inovação, e o papel que as mesmas desempenham na economia, é uma preocupação central das sociedades desenvolvidas, entre as quais se incluem os países europeus e, claro está, Portugal como membro da UE.

1 - Introdução

No mundo globalizado de hoje, nenhum país ou região se pode considerar isolado de todos os outros ou aspirar a atuar sobre os outros sem que as suas ações não acabem por se repercutir em si próprio.

Assim é natural que surjam preocupações mais ou menos partilhadas, linhas de atuação mais ou menos convergentes, que refletem tendências globais que a todos afetam. Estudos recentes (ver por exemplo [1]) abordam algumas tendências mundiais que caracterizam os nossos tempos:

O século XXI ficará marcado pelo envelhecimento da população, uma população cada vez mais urbana;

Uma globalização económica dominada pelo grupo G3 (Estados Unidos, Europa e China) com o fosso entre os países industrializados e os países emergentes a diminuir e o centro de gravidade da economia a deslocar-se para a Ásia, fenómeno que foi acelerado pela crise económica;

Emergência de novas formas de poder, com uma maior multiplicidade de atores, surgimento de novos riscos sistémicos, enfraquecimento do sistema multilateral;

Aumento da classe média a nível mundial, mas acompanhado pelo aumento das desigualdades;

A luta pelos recursos naturais e as perturbações devido às alterações climáticas

E por fim, um mundo muito mais complexo, incerto e que evolui rapidamente;

A UE não é imune a estes desenvolvimentos. A sua posição de liderança em diversos sectores está hoje sujeita a várias ameaças. Se não adotar políticas adequadas, a UE pode vir a ser destronada e ultrapassada por outras regiões do globo.

Atualmente a União Europeia alberga 7% da população mundial e representa 29% da economia do planeta. Além disso, a União Europeia é responsável por 24% da despesa com I&D e por 33% das publicações científicas [2]. Não obstante, no mundo existem muitas regiões em rápido desenvolvimento e a importância relativa da Europa tende a diminuir, o que acontecerá inevitavelmente se nada for feito para contrariar essa tendência. Prevê-se que em 2050 a UE represente apenas 17% da economia mundial [3].

Dados da Comissão Europeia [4], posteriores à crise económica, mostram um declínio da intensidade do investimento em I&D na economia e um aumento da divergência entre os 27 Estados-Membros em indicadores chave da inovação. Isto contraria o cenário de melhoria paulatina que caracterizou a década passada. Não obstante, a partir de 2012 já existem sinais de recuperação no sector privado, cujo investimento em I&D já retomou os valores pré-crise de 2008 [5].

Na União Europeia a ciência e a inovação são um fator determinante da competitividade. Para melhorarem a produtividade e tornarem-se mais competitivas, as empresas europeias têm de apostar em produtos e processos inovadores e enveredar por atividades que lhes tragam maior valor acrescentado. É pois fundamental que as empresas encontrem um ambiente favorável à inovação, sustentado tanto pelo sector privado como pelo sector público.

A inovação é vital para o crescimento da economia, para a criação de emprego e para a manutenção da qualidade de vida na Europa. Mas para assegurar um ambiente propício à inovação é necessário que o investimento em I&D se mantenha em níveis adequados. Além disso é fundamental que existam instituições de investigação científica de elevada qualidade capazes de colaborar com a indústria no desenvolvimento de produtos, procedimentos e tecnologias inovadoras. É este o caminho que permitirá aos Estados europeus ultrapassar as baixas taxas de crescimento de que padecem, sobretudo aqueles que apresentam maiores dificuldades em termos de produtividade e competitividade.

A aposta na ciência e na inovação deverá ser perspectivada em dois planos complementares. Por um lado, é necessário assegurar que a Europa no seu todo acompanhe o ritmo acelerado do mundo globalizado e, por outro, os Estados europeus menos adiantados deverão ter a possibilidade de ultrapassar as suas dificuldades e convergir com os Estados que lideram na área da inovação.

O presente artigo discute os pressupostos para potenciar o papel da ciência e inovação como fatores decisivos da competitividade europeia e no bem-estar dos cidadãos. O artigo apresenta o diagnóstico do estado da ciência e inovação na UE no contexto internacional (Secção 2) e na análise das forças e fraquezas europeias em termos de inovação (Secção 3). O diagnóstico do caso português (secções 4 e 5) tornou patente a necessidade de reforçar a convergência dos países que ainda se debatem com fragilidades na área da inovação. O artigo termina apontando os caminhos para o futuro: a aposta na ciência e inovação e na criação das condições de contexto imprescindíveis ao desenvolvimento económico (Secção 6).

2 - Ciência e inovação na Europa – breve diagnóstico

Esta secção apresenta um diagnóstico do estado da ciência e da inovação na União Europeia. O diagnóstico passou pelo exame da quantidade e distribuição dos recursos humanos envolvidos em atividades de I&D, do número de publicações científicas, do número de patentes registadas, do volume e intensidade do investimento em I&D e pela análise dos indicadores de inovação.

Recursos Humanos

Os recursos humanos ocupados na área de I&D constituíam 1.57% do emprego total na UE-27 [6]. Ao nível nacional os valores mais elevados registavam-se na Finlândia, 3.19%. Portugal estava ligeiramente abaixo da média europeia, com 1.21% dos seus quadros ocupados em I&D.

Entre 2003 e 2008 os recursos humanos afectos a I&D aumentaram em média 3.3% ao ano na UE-27. Também aqui se registaram diferenças assinaláveis entre Estados-Membros. Os aumentos mais significativos de mais de 10% verificaram-se em Malta (17.0 %), Portugal (14.0 %), República Checa (12.7 %) e Eslovénia (11.2 %). Em três países registou-se um declínio deste indicador – na Finlândia (-0.2 %), na Polónia (-0.6 %) e na Roménia (-1.7 %).

Na UE o tipo de entidades que acolhem os quadros envolvidos em atividades de I&D apresenta um padrão variado. Por exemplo, na Bulgária o sector governamental acolhe a maior parte do pessoal afecto a I&D, enquanto na Estónia, Grécia, Chipre, Letónia, Lituânia, Polónia, Portugal e Eslováquia a maior parte dos investigadores se encontra nos estabelecimentos de ensino superior. Em 2008, em termos globais, na UE-27, 45.9% dos investigadores estavam empregados em empresas, enquanto 40.4% encontravam-se no ensino superior e 12.5% no sector governamental [7].

Investimento

Podemos afirmar que ao longo dos últimos vinte anos a Europa apresentou bons resultados no que se refere a I&D. Para tal contribuiu o aumento paulatino do investimento nesta área. Entre 2003 e 2008 o investimento da UE-27 em I&D cresceu a uma média de 3.3% ao ano, alcançando 237 mil milhões de Euros em 2008. Em conjunto, países como a Alemanha, a França, a Itália e o Reino Unido foram responsáveis por mais de metade deste investimento.

Em 2007 o investimento médio europeu em I&D, em percentagem do PIB da UE-27, era de 1.85%. No ano seguinte passou para 1.90 %, permanecendo, ainda assim, bastante abaixo da meta dos 3% que a Estratégia Europeia 2020 havia projetado para ser alcançada em 2020.

Entre os Estados membros da UE apenas a Suécia (3.75%) e a Finlândia (3.73%) excederam o objetivo de alocar 3 % do PIB ao investimento em I&D. Estes países ultrapassaram inclusivamente o Japão (3.44% em 2007), os Estados Unidos (2.76% em 2008) e a Coreia do Sul (3.21% em 2007). É justo realçar que a Dinamarca (2.72%), a Áustria (2.67%) e a Alemanha (2.63%), embora não tendo alcançado a meta dos 3%, se posicionaram claramente acima da média da UE-27 [9].

No entanto, a intensidade do investimento total em I&D na UE-27 (1.90% do PIB em 2008) é bastante inferior ao do Japão (3.44 % do PIB em 2007), da Coreia do Sul (3.21% do PIB em 2007) e dos Estados Unidos da América (2.76% do PIB em 2008). Se desagregarmos o investimento em público e privado e observarmos a tendência do investimento privado, verificamos que as diferenças entre os países são explicadas crescentemente pelo diferente dinamismo do investimento privado.

Na análise do investimento em I&D é muito importante considerar a medida em que o sector empresarial participa no investimento, pois este indicador permite aferir o grau em que o mundo empresarial valoriza o efeito da I&D no tecido produtivo. Em 2008, o sector das empresas e dos negócios da UE-27 foi responsável por 55% do investimento em I&D [10].

Ao nível nacional verificou-se que apenas três Estados-Membros alcançaram a segunda meta estabelecida na Estratégia Europa 2020, designadamente a meta de possuir dois terços do investimento em I&D financiado pelo sector empresarial. Trata-se do Luxemburgo (76.0%), da Finlândia (70.3%) e da Alemanha (67.9%). Convém referir que em alguns países a maior parte do investimento em I&D realizado pelas empresas foi canalizado para o sector industrial. Foi o caso da Alemanha, da Eslovénia e da Finlândia onde o sector industrial recebeu, respetivamente, 88.7%, 88.2% e 80.0% do investimento em I&D [11].

As grandes empresas europeias apostam continuamente em I&D, uma vez que consideram que este investimento lhes confere uma grande vantagem competitiva. Apesar de no período de crise o sector privado em I&D ter apostado menos em I&D, em 2012 os valores da despesa em I&D voltaram a atingir os valores de 2008. É de realçar que os sectores que investem mais intensamente em I&D tendem a demonstrar uma taxa de empregabilidade acima da média.

Patentes

Entre 2002 e 2007 o número de patentes registadas pelos Estados-Membros da UE-27 aumentou em média 2.7 % ao ano. Durante este período, com a única exceção do Reino Unido, todos os Estados-Membros aumentaram o número de patentes registadas por milhão de habitantes, numa média anual compreendida entre 1.0% e 36.6%. No final deste período, em termos absolutos, a Alemanha era o país europeu que havia registado mais patentes (23929), seguiam-se-lhe a França (8421), o Reino Unido (5422) e a Itália (5107). Numa abordagem mais realista, que considera os dados sobre patentes relativizados à população dos Estados-Membros, o cenário é ligeiramente diferente. Neste caso a Suécia ostenta o maior número de patentes por milhão de habitantes (298), enquanto a Alemanha e a Finlândia apresentam, respetivamente, 291 e 251 patentes por milhão de habitante [12].

O desempenho dos Estados-Membros da UE em termos de produção de patentes tem progredido positivamente, mas a desejada convergência entre Estados não se está a verificar e começam a ser detetados sinais preocupantes de divergência. Consta-se que o desempenho dos melhores tem vindo a melhorar enquanto os piores não têm evoluído de forma a diminuir a distância que os afasta dos outros Estados-Membros.

Fora da Europa, o número mais elevado de patentes em 2007 foi apresentado pelos Estados Unidos (31908), seguidos do Japão (20657) e da Coreia do Sul (5607) [13].

Inovação

Relativamente ao seu desempenho na área da inovação os Estados-Membros da UE podem ser classificados em quatro grupos: líderes em inovação, seguidores em inovação, inovadores moderados ou inovadores modestos [14]. Em 2013, a semelhança do que acontecera em anos anteriores, existiam quatro Estados-Membros cujo desempenho na área da inovação se encontrava bastante acima (20%) da média da UE-27, nomeadamente a Dinamarca, a Finlândia, a Alemanha e a Suécia. Estes Estados são considerados líderes em inovação.

Um outro conjunto de Estados Membros (Áustria, Bélgica, Chipre, Estónia, França, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Eslovénia e Reino Unido) apresenta um desempenho em termos de inovação próximo da média da UE-27, quer ligeiramente acima quer ligeiramente abaixo, sendo considerados seguidores em inovação. O desempenho dos restantes Estados Membros em termos de inovação está claramente abaixo da média europeia, embora um grupo de Estados Membros (República Checa, Grécia, Hungria, Itália, Lituânia, Malta, Portugal, Eslováquia e Espanha) apresente resultados que os posicionam mais próximo da média – os chamados inovadores moderados. Os outros (Bulgária, Letónia, Polónia e Roménia) encontram-se bastante abaixo da média europeia.

Se descermos ao nível regional verificamos também uma grande diversidade nos graus de inovação. A maior parte dos Estados Europeus têm regiões com desempenhos muito diferentes em termos de inovação. Portugal e a França apresentam um cenário particularmente diversificado, uma vez que possuem pelo menos uma região em cada um dos quatro graus de inovação referidos acima. Outros Estados Membros, como sejam a República Checa, Finlândia, Itália, Holanda, Noruega, Espanha, Suécia e Reino Unido incluem pelo menos uma região em três dos diferentes graus de desempenho em inovação [15]. O cenário diferenciado da UE-27 no que toca à inovação a nível regional torna urgente um desenho mais adequado dos programas dirigidos às regiões dos Estados Membros.

As regiões com melhor desempenho em inovação são aquelas que possuem instituições de ensino superior e centros de investigação de maior qualidade e excelência.

Internacionalmente os Estados Unidos, o Japão e a Coreia do Sul apresentam um desempenho em termos de inovação superior ao da UE-27 e são os líderes mundiais nesta área. Atualmente a Coreia do Sul ultrapassou o Japão e tornou-se, a par dos Estados Unidos, o país mais inovador do mundo [16]. Ainda assim a UE-27 tem vindo a aproximar-se dos Estados Unidos no indicador de inovação, principalmente desde 2008.

Não obstante, os líderes mundiais na área da inovação - os Estados Unidos, o Japão e a Coreia do Sul – são particularmente dominantes relativamente à UE-27, não só nos indicadores que refletem o grau de investimento das empresas em I&D, nas publicações conjuntas entre o sector público e privado e em patentes registadas, mas também na percentagem da população com educação superior.

A EU-27 ainda mantém a liderança na inovação relativamente à Austrália, ao Canadá e a todos os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). No entanto, esta liderança começa a ser posta em causa pelo desempenho da China, que se tem vindo a aproximar da EU-27. Relativamente aos restantes BRICS, a liderança da Europa mantém-se estável.

Publicações

No que respeita ao impacto das ideias inovadoras na sociedade e a medida em que são assimiladas pelo tecido empresarial, a União Europeia ainda tem um caminho considerável a percorrer. Em termos de publicações científicas de alta qualidade, a União Europeia lidera na quantidade (33% das publicações científicas a nível mundial contra 31% dos Estados Unidos da América), mas quando se tem em conta fatores de qualidade esta situação inverte-se.

Apreciação geral

Apesar dos progressos registados, nos tempos que correm apenas 20% dos investigadores de todo o mundo trabalham na Europa e apenas 30% das patentes do mundo são registadas no continente europeu. Em valores absolutos número de pedidos de patentes na União Europeia tem crescido, mas a proporção de patentes registadas por cientista residente na União Europeia tem vindo a diminuir face ao resto do mundo.

Em contrapartida, os países emergentes têm vindo a progredir de forma notável. Por exemplo, na China o número de investigadores duplicou ao longo dos últimos 6 anos. As publicações científicas na China mais do que duplicaram em 6 anos, tendo agora ultrapassado as do Japão. O sector privado chinês tem registado um crescimento muito grande e o número de patentes e de publicações em parceria entre o sector público e o sector privado tem vindo a aumentar.

Os desafios que a Europa enfrenta são pois enormes. A secção seguinte analisa as forças e as fraquezas da Europa na área que constitui o mais importante fator da sua competitividade – a inovação.

3 - Forças e fraquezas da Europa ao nível da inovação

O fator determinante do desenvolvimento europeu é hoje a inovação. Só apostando na inovação e desenvolvendo novos produtos e serviços a Europa conseguirá tornar-se mais competitiva e gerar mais emprego.

Todavia, para inovar são necessárias ideias e conhecimentos novos, cuja emergência pressupõe uma aposta clara na I&D. A crise económica que atingiu a Europa levantou alguns obstáculos a este processo. Aos cortes no investimento em I&D acresceram os cortes na educação praticamente em todos os Estados europeus.

Não obstante, estas não foram as piores consequências da crise. Em termos de ciência e inovação, a consequência mais negativa residiu no efeito que ela teve no enquadramento da própria inovação. A burocracia permaneceu excessiva, a regulamentação demasiado complexa e a aversão ao risco acentuou-se. Tudo isto criou obstáculos à iniciativa privada e retirou dinamismo ao trabalho das empresas que se viram obrigadas a canalizar os seus investimentos para atividades menos inovadoras e menos exigentes em termos de incorporação de conhecimento científico novo. Concomitantemente, perante o agravamento das condições de contexto, as entidades públicas sentiram uma dificuldade acrescida em justificar e realizar financiamentos competitivos.

A Europa confronta-se com vários desafios, entre os quais se encontram a falta de investimento, a excessiva burocracia, a falta de condições de contexto para a inovação, a fragmentação do seu mercado interno e a falta de eficácia no que se refere ao retorno económico e impacto no PIB da I&D europeia.

A União Europeia, embora se debata com as dificuldades já assinaladas, também apresenta reconhecidas potencialidades ao nível da ciência e da inovação. A Europa possui centros de investigação e universidades de grande qualidade e excelência. As empresas europeias lideram os sectores industriais do automóvel, da aeronáutica e da indústria química. A sociedade europeia ostenta uma cultura aberta, diversificada e dinâmica, extremamente rica em tradições e valores. Os valores da defesa do ambiente, da qualidade de vida, do modelo social europeu, são largamente reconhecidos e aceites na Europa. Acresce que a União Europeia é hoje o maior mercado interno do mundo, comprometido com o apoio ao desenvolvimento dos países mais pobres e projetando no mundo os seus ideais de liberdade e vivência democrática.

4 - Ciência e inovação em Portugal – breve diagnóstico

Nos últimos 20 anos Portugal registou um progresso notável nos indicadores relativos à ciência e à inovação.

Recursos Humanos

Em Portugal os recursos humanos afectos a I&D têm registado um aumento constante nos últimos anos. Atualmente o país ocupa o 4º lugar a nível Europeu em número de investigadores por cada mil habitantes ativos. Em 2012 Portugal contabilizava 9.2 investigadores por cada mil habitantes ativos – um valor superior à média europeia, que fica por 6.8 investigadores por mil habitantes ativos. Contudo, Portugal encontra-se abaixo da média europeia quando consideramos o total de recursos humanos em I&D – 10.2 pessoas por cada mil habitantes ativos contra 10.9 [17].

Investimento

Entre 2007 e 2009 o investimento do país em I&D cresceu muito acima da média da UE-27, atingindo em 2009 o máximo de 1.64% do PIB [18]. Importa ainda referir que ao longo dos últimos anos houve uma alteração da distribuição deste investimento por parte dos sectores públicos e pri

vados, notando-se desde 2010 um ligeiro decréscimo do investimento total essencialmente devido ao desinvestimento por parte da indústria nacional. Hoje Portugal investe 1.5% do seu PIB em I&D [19].

Os indicadores relativos às atividades empresariais e os indicadores que refletem o benefício que os avanços na área da ciência e da inovação têm para o conjunto de economia melhoraram ligeiramente, mas ainda se situam muito abaixo da média europeia.

Patentes

Em 2007 o número absoluto de patentes registadas por Portugal colocava o país no vigésimo lugar da UE-27 e o número de patentes por milhão de habitantes guindava o país ao décimo sexto lugar. Apesar de não ser uma situação muito satisfatória é importante referir que este resultado culmina um crescimento médio anual de 24.1% registado entre 2002 e 2007, o quarto melhor da UE-27. Atualmente o país continua ainda longe da média europeia. Entre 2012 e 2013 registou-se uma diminuição dos rendimentos provenientes de licenças e patentes [20].

Inovação

Em 2013 Portugal manteve a posição de inovador moderado, obtida essencialmente graças ao elevado número de doutoramentos e copublicações científicas internacionais. Entre 2012 e 2013 o número de doutorandos oriundos de fora da UE aumentou 15% e o número de copublicações científicas internacionais aumentou 12.5%. Os valores indicados culminam um crescimento sustentado da produção científica nacional em todos os domínios científicos e tecnológicos. Nos últimos cinco anos os domínios tecnológicos com maior taxa de crescimento médio anual (número de publicações) foram, por ordem decrescente, as Ciências Médicas e da Saúde, as Ciências Naturais, as Ciências Agrárias, as Ciências da Engenharia e Tecnologias, as Ciências Sociais (Gestão e Economia) e as Ciências Exatas [21].

5 - Forças e fraquezas de Portugal ao nível da inovação

Hoje o fator determinante do desenvolvimento do nosso país deve ser a diferenciação e a inovação. A inovação tem de ser uma componente essencial da nossa economia e é com ela que teremos de alavancar a produtividade e a competitividade de forma a criar mais emprego e melhor qualidade de vida. Mas para inovar, como sabemos, é necessário fazer uma aposta clara na ciência e na investigação.

Como foi referido na secção anterior, nos últimos anos Portugal registou um progresso notável nos indicadores de excelência científica: o número de publicações científicas cresceu, o número de investigadores e de doutorados em percentagem da população ativa aumentou substancialmente. Neste último indicador o país chegou a ultrapassar a média europeia, o que constitui um feito notável para um país que partiu de uma situação muito insatisfatória.

O país possui universidades de reconhecida qualidade, posicionadas a meio da tabela nos *rankings* mundiais. O papel das universidades e dos politécnicos como centros de desenvolvimento de com-

petências, de transmissão de conhecimentos e de criação de ideias é absolutamente crucial para a ciência e a inovação.

Atualmente o país encontra-se dotado de boas infraestruturas de I&D e conta com um número significativo de unidades e instituições de I&D que foram classificadas como excelentes em avaliações internacionais. O país possui uma região classificada como líder em inovação (Lisboa) e outra como seguidora (Região Centro), sendo as outras regiões inovadoras moderadas (Norte, Alentejo e Algarve) ou modestas (Açores e Madeira) [22]. Embora o facto denote uma forte assimetria regional, não deixa de ser relevante o país ter sido considerado no seu todo como inovador moderado.

Existe no país um número crescente de PME com serviços e processos inovadores e registou-se um aumento do número de parcerias entre empresas, universidades e institutos de investigação, ainda que predominantemente promovidas por apoios públicos.

Todavia – e este é o lado menos bom – Portugal é o único país europeu em que os avanços mencionados tiveram um impacto meramente residual na economia, na produção de riqueza, no PIB. Durante a crise económica, as consequências desta circunstância não se fizeram esperar e acabaram por se refletir, nomeadamente, no desemprego jovem e na saída de jovens cientistas para outros países.

A questão do impacto do desenvolvimento da investigação científica na economia real, na produção de riqueza, é tanto mais relevante por ela abordar diretamente a questão da eficácia das políticas de investimento em investigação e inovação. De facto estas políticas não podem visar apenas a melhoria de alguns indicadores que nos comparam com outros países. A melhoria destes indicadores é estimulante e, à primeira vista, parece ser, só por si, algo positivo, mas os mesmos devem também contribuir para a melhoria da competitividade da economia, da produção de riqueza e, em última análise, para o desenvolvimento do país e do bem-estar dos cidadãos.

Para o período 2014-2020 existem condições para que o país possa registar uma melhoria significativa neste domínio. O Quadro Estratégico Europeu contempla cerca de 25 mil milhões de Euros de financiamento destinado a Portugal. É fundamental que o financiamento europeu seja aproveitado para consolidar a qualidade do nosso sistema de ensino e reforçar o sistema científico de excelência. Todavia, em paralelo, devem ser adotadas medidas que catalisem o financiamento privado da investigação e a contratação de investigadores por parte das empresas. Esta abordagem permitirá, por um lado, apoiar a empregabilidade de jovens cientistas e, por outro, reforçar a capacidade das empresas em investir na melhoria da sua competitividade e em alcançar novos patamares de internacionalização.

6 - O Caminho a seguir

A aposta na ciência e na educação, a par de um plano de reformas estruturais que criem um ambiente favorável à inovação, é o único caminho que pode conduzir ao progresso, à competitividade da economia, ao aumento da empregabilidade e da qualidade de vida dos europeus.

Em tempos passados, o crescimento de um país era largamente determinado pela quantidade e qualidade dos seus recursos naturais. Hoje sabemos que o crescimento dos Países tem muito menos a

ver com a existência de recursos naturais do que com a capacidade de melhorar a qualidade do capital humano e dos fatores de produção através da incorporação de conhecimento e ideias novas, inovando nos equipamentos, nos produtos, nos processos e nos serviços. A inovação está a tornar-se o único meio à disposição das economias altamente desenvolvidas e globalizadas para que estas possam prosperar e tornar-se mais competitivas.

A investigação científica continuará a ser a pedra angular da produção de conhecimento, revestindo-se hoje de outras formas e passando a envolver uma grande diversidade de atores.

Estamos a atravessar uma verdadeira revolução tecnológica que se deveu sobretudo às tecnologias de informação e comunicação que revolucionaram a criação de conhecimento através do desenvolvimento de sistemas descentralizados em larga escala para recolha de dados, cálculo e partilha de informação.

Todavia, o acesso ao conhecimento, à informação e quantidades gigantescas de dados não cria por si só uma comunidade baseada no conhecimento. Uma comunidade baseada no conhecimento é caracterizada pela criação e reprodução intensiva de conhecimento, pela sua divulgação e disseminação e pelo uso intensivo de novas tecnologias.

As Comunidades do Conhecimento são geralmente frágeis e regidas por regras informais. São necessárias uma série de condições para que do conjunto de comunidades do conhecimento desponte uma economia do conhecimento e desta a uma verdadeira sociedade do conhecimento. Esta problemática tem sido um dos temas da investigação científica do Professor Dominique Foray (ver por exemplo [23]).

Uma economia do conhecimento forma-se e transforma-se numa sociedade do conhecimento através da proliferação de comunidades de conhecimento intensivo envolvendo cientistas, empresários, utilizadores, cidadãos que partilham e utilizam o conhecimento de uma forma intensiva [24].

Contudo, para que tal aconteça é essencial não só um sistema científico de excelência, mas também a existência de condições de contexto imprescindíveis à inovação. Estas condições condicionam fortemente o nível de impacto que o investimento em ciência e inovação poderá ter na economia, na criação de riqueza e, em geral, na sociedade.

É fundamental assegurar condições propícias à criação de um ecossistema de inovação: condições macroeconómicas adequadas, um sistema de crédito eficaz, um mercado com leis de concorrência justas e transparentes, uma administração pública eficiente e flexível, uma justiça eficaz e célere, leis de propriedade industrial simples, regras de licenciamento claras e licenciamento expedito, leis de imigração que permitam atrair cérebros e mão-de-obra especializada. Sem estas condições, por muito que o país invista em ciência e inovação, a sua situação só registará melhorias marginais. Esta temática foi analisada em profundidade em vários trabalhos de Philippe Aghion, Paul David e Dominique Foray (ver por exemplo [25]).

Seria, assim, de todo recomendável que as reformas estruturais em curso nos Estados-Membros tomassem em consideração os aspetos assinalados e que as políticas em desenvolvimento se preocupassem em potenciar as sinergias entre a educação, ciência, inovação e as empresas.

7 - Conclusões

Desde o ano 2000 que o conhecimento está na base das políticas europeias. O Conselho Europeu de Lisboa em 2000 definiu uma estratégia para a UE com o objetivo de tornar a Europa na economia mais competitiva e dinâmica do mundo baseada no conhecimento. Como postulado da Estratégia de Lisboa foram definidos vários objetivos e metas a atingir relacionados com o sistema de educação e ciência a nível de cada Estado-Membro (por exemplo, investimento em I&D em percentagem do PIB, *ratio* investimento em I&D do sector público - sector privado, licenciados em ciências e engenharia).

Dez anos mais tarde a UE adota a Estratégia Europeia Europa 2020 que mantém a visão da Europa do conhecimento mas apostando nas condições propícias ao crescimento inteligente, verde e inclusivo.

Estas estratégias conduziram a melhorias, algumas significativas, em vários Estados-Membros em termos dos vários indicadores já referidos. Infelizmente as melhorias registadas nos últimos anos não garantiram à Europa uma posição confortável no atual mundo globalizado. Além dos Estados Unidos e do Japão, existem hoje outros países e regiões que apresentam progressos assinaláveis no que toca à ciência e inovação. Em consequência, a União Europeia está hoje sujeita desafios mais diversificados e, caso não adote políticas adequadas à evolução da situação, pode vir a ser ultrapassada por outras regiões do globo.

A Europa, a par da forte aposta na ciência e educação, terá de criar as condições propícias ao desenvolvimento de um ecossistema europeu de inovação de modo a que o conhecimento produzido possa contribuir para maior riqueza e bem-estar de todos que aí vivem, estudam e trabalham.

Referências

- [1] - ESPAS- European Strategy and Policy Analysis System, [<http://europa.eu/espas/>]
- [2] - European Commission, *Europe in figures. Eurostat yearbook 2012*, Luxembourg, 2012, pp. 574 e sgs.
- [3] - EUROCONTROL, *Challenges of Growth 2013*, 2013, p. 3 [<http://www.eurocontrol.int/sites/default/files/article/ /content/documents/official-documents/reports/201306-challenges-of-growth-2013-task-7.pdf>].
- [4] - Eurostat, *Science, technology and innovation in Europe*, Luxembourg, 2012, pp. 26 e sgs.
- [5] - European Commission, *The 2013 EU Industrial R&D Investment Scoreboard*, Luxembourg, 2013, pp. 5 e sgs.
- [6] - Eurostat, *Science, technology and innovation in Europe*, Luxembourg, 2012, pp. 40 e sgs.
- [7] - *Ibid.*, pp. 44 e sgs.
- [8] - *Ibid.*, pp. 26 e sgs.
- [9] - *Ibid.*, pp. 26 e sgs.
- [10] - European Commission, *The 2012 EU Industrial R&D Investment Scoreboard*, Luxembourg, 2013, pp. 17 e sgs.
- [11] - Eurostat, *Science, technology and innovation in Europe*, Luxembourg, 2012, pp. 32 e sgs.
- [12] - *Ibid.*, pp. 80 e sgs.
- [13] - *Ibid.*, pp. 80 e sgs.
- [14] - European Commission, *Regional Innovation Scoreboard 2012*, Belgium, 2012, pp. 12 e sgs.
- [15] - *Ibid.*, pp. 14 e sgs.
- [16] - European Commission, *Innovation Union Scoreboard 2013*, Belgium, 2013, pp. 19 e sgs.
- [17] - Eurostat, *Science, technology and innovation in Europe*, Luxembourg, 2012, pp. 52 e sgs.
- [18] - European Commission, *Europe in figures. Eurostat yearbook 2012*, Luxembourg, 2012, pp. 574 e sgs.
- [19] - Informação do Ministério de Educação e Ciência. 2014.
- [20] - Eurostat, *Science, technology and innovation in Europe*, Luxembourg, 2012, pp. 80 e sgs.
- [21] - Cf. *Diagnóstico do Sistema de Investigação e Inovação. Forças e Fraquezas rumo a 2020*, Fundação para a Ciência e a Tecnologia, 2013.
- [22] - European Commission, *Regional Innovation Scoreboard 2012*, Belgium, 2012, pp. 14 e sgs.
- [23] - Dominique Foray *L'économie de la connaissance*, La Découverte, Paris, 2009.
- [24] - Paul David and Dominique Foray *Economic Fundamentals of the Knowledge Society*, in Policy Futures in Education – An e-journal, January 2003.
- [25] - Philippe Aghion, Paul David and Dominique Foray *Science, technology and innovation for economic growth: Linking policy research and practice in “STIG Systems”*, in Research Policy 38 (2009) pp 681-693.

DESENVOLVIMENTO: MODERNIDADE E SOCIEDADE DO CONHECIMENTO CONFERENCISTA

PETER WAGNER

(ICREA - UNIVERSITY OF BARCELONA)



Professor e Investigador do Departamento de Teoria Social, Filosofia do Direito e Metodologia das Ciências Sociais da Universidade de Barcelona. É considerado um dos mais brilhantes teóricos da modernidade recorrendo à análise comparada das configurações sociais contemporâneas e da sua evolução histórica.

É Investigador principal do *European Research Council* onde coordena o projeto *Trajetórias da Modernidade: comparação das variedades europeias e não-europeias*.

O seu mais recente trabalho publicado é *Modernity. Understanding the Present* (2012).

Oito teses sobre modernidade, desenvolvimento e conhecimento, ocasionados pelo 40º aniversário da Revolução de 25 de Abril

É largamente assumido que temos *conhecimento* do que deve ser uma sociedade moderna, e que o *desenvolvimento* é o processo para atingir a *modernidade*. Mas, na realidade, a situação é muito mais complexa. Pretendo usar os quarenta anos, que mediaram desde a Revolução de Abril, para tentar explorar a relação entre modernidade, desenvolvimento e conhecimento com um pouco mais de especificidade.

Se me é permitido, gostaria de começar com uma reflexão pessoal. Em Abril de 1974 eu tinha dezassete anos e seguia os acontecimentos políticos com muito interesse e empenhamento. Eu estava especialmente entusiasmado com a Revolução portuguesa, por duas razões. Em primeiro lugar, era marcante por ter sido iniciada pelos militares. Estava-se muito mais habituado a situações em que os militares punham termo às democracias em vez do contrário, tal como na Grécia não muitos anos antes e no Chile alguns meses mais cedo. O mundo estava muito longe de ser seguro para a democracia – nunca o será, como tentarei provar daqui a pouco.

Em segundo lugar, a experiência portuguesa demonstrou que não era preciso esperar que os Antigos Regimes desaparecessem, de morte natural como o regime franquista em Espanha, ou por virtude de perda de legitimidade devido a derrotas sofridas, como na Grécia pouco depois, ou na Argentina após a guerra das Malvinas – mesmo que a guerra contra os movimentos de libertação em África tivesse um papel importante na Revolução portuguesa. A Revolução de Abril demonstrou que alguém poderia tomar medidas quando uma situação política era inaceitável. Demonstrou que a ação pode fazer a diferença.

Que mais haverá a dizer quarenta anos depois? Gostaria de apresentar as minhas reflexões sob a forma de oito teses.

Primeira tese: A Revolução de Abril não é apenas parte de uma terceira vaga de democratização.

Tanto no debate público como em Ciência Política, o nosso mundo é considerado como estando num percurso inevitável para a democratização. Nesta perspetiva a Revolução de Abril faz parte de uma terceira vaga de democratização, de facto marcando o respectivo ritmo, logo seguida pela Grécia e pela Espanha na Europa, após uma primeira vaga em finais do século dezanove e de uma segunda vaga no fim da Segunda Guerra Mundial. As chamadas transições para a democracia que se sucederam mais tarde no Leste Asiático, na América Latina, na Europa de Leste e na África do Sul parecem ter confirmado esta imagem.

A democratização como tendência de longo prazo é uma ideia que devemos a Alexis de Tocqueville. Na sua obra de 1835, *Democracia na América*, refere que se tinha dado início a um processo na outra margem do Atlântico Norte que nunca seria interrompido até que se atingisse um sufrágio universal igualitário. Tal constituiu uma declaração extraordinária para um escritor daquela altura – e ele era o único – já que não existia qualquer democracia que se pudesse observar. Após convulsões revolucionárias e guerras, a ideia de democracia havia sido derrotada na Europa com o Congresso de Viena em 1815. E noutros locais, tais como as repúblicas independentes emergindo nas Américas, as restrições aos sufrágios permaneciam muito significativas, quer para proprietários quer para os descendentes dos colonos brancos europeus. Em França, pela primeira vez a ideia de sufrágio universal igualitário tinha sido colocada na agenda política, o direito ao voto não fora concedido aos membros do sexo feminino senão no final da Segunda Guerra Mundial.

Para além disso, lendo Tocqueville, também não devemos esquecer que ele tinha uma visão de-
veras ambivalente sobre a democracia. Socialmente, a igualdade de condições na qual a democracia se baseava arriscava intensificar o conformismo, como se verificou nos EUA. Politicamente, nunca se poderia evitar a tirania de uma maioria que pudesse restringir a liberdade de uma minoria. Previa tensões consideráveis entre liberdades individuais e autodeterminação coletiva.

Quaisquer que sejam as opiniões, o século dezanove não foi nada que se parecesse com um século de democracia. O século vinte teve um início algo diferente. A industrialização a que se seguiu a mobilização em massa para a Primeira Guerra Mundial implicou a integração da maioria das populações – as massas, como eram então chamadas – na sociedade, duma forma sem precedentes. Os movimentos

de trabalhadores e feministas exigiram o reconhecimento dos respetivos papéis, e no final da Primeira Grande Guerra tiveram que forçar a concessão da igualdade de direitos políticos em muitas sociedades. Antevemos facilmente as sociedades do período entre guerras como democracias altamente participativas, muitas das quais cedo se desmorraram, não apenas em Portugal, mas internamente ou devido à ocupação militar pelos Nazis.

A democracia regressou a muitas sociedades após a Segunda Guerra Mundial, mas os observadores ficaram preocupados porque as lições do período entre guerras não tenham sido aprendidas. A ideia era que a democracia inclusiva e igualitária seria estável mediante a condição de “apatia civil”, tal como a apelidaram os cientistas políticos norte americanos Gabriel Almond e Sidney Verba. As populações deveriam votar, possivelmente ler os jornais, mas deveriam abster-se de uma participação demasiado profunda. A política estaria reservada para um número reduzido de pessoas escolhidas. Foi isto a que se chamou “consolidação democrática”. A partir dos finais dos anos 60, aumentou novamente a intensidade de participação. Quando os problemas económicos, devido ao fim da expansão pós-guerra e ao primeiro incremento dos preços do petróleo, se adicionaram ao aumento das exigências de ordem política, um relatório enviado para a Comissão Trilateral anunciou uma “crise da democracia” enquanto críticos académicos diagnosticaram “questões de legitimidade do capitalismo tardio”.

Postos em termos brandos, estes altos e baixos da democracia no século XX precisam de ser recordados, porque nos ajudam a reconhecer que a “democratização” não é facilmente comparável com as ondas do mar. Estas normalmente rebentam na mesma costa. Podem largar pedras e conchas, mas não deixam antecedentes ou história. As democracias aparecem dentro de contextos históricos específicos, e as alterações nos contextos têm um papel preponderante na sua persistência ou falha. O teorema da democracia é enganador, é mesmo perigoso, porque sugere que, uma vez que exista democracia, ela ali permanecerá, com estabilidade quanto bastar. Ou pelo menos, se vem uma onda e a leva por momentos, ela volta com a próxima. A experiência histórica demonstra exactamente o contrário: as democracias são inerentemente instáveis. E o facto de as nossas democracias já terem durado bastante tempo não nos pode autorizar a esquecer aquela circunstância.

Se isto assim é, podemos então perguntar porque é que tem havido uma série tão grande de “transições para a democracia” nas últimas décadas. Será que Tocqueville afinal tem razão, que existe uma tendência de longo prazo para um sufrágio universal igualitário?

Segunda tese: A democracia surge quando não a conhecemos.

Ou dito de modo mais completo: A democracia é o modelo político que é adoptado na ausência de qualquer outra fonte externa de conhecimento – conhecimento esse que nos ensina o que devemos fazer, e como aplicar regras para a nossa vida em comum.

Edmund Burke foi um dos primeiros críticos modernos da democracia (na Grécia antiga havia uma imensidade). Ao tecer comentários em 1790 sobre a Revolução Francesa, escreveu em termos

que se tornaram famosos: “O efeito da liberdade nos cidadãos é que estes podem fazer o que lhes *apetece*; devemos portanto verificar o que é *que lhes apetece fazer*, antes de começarmos a felicitá-los. E sublinhou corretamente a insegurança que está sempre em paralelo com a liberdade. A vontade de todos em serem livres e a vontade de saber o que nos traz o futuro estão sempre em tensão mútua.

Através da história, os momentos em que os seres humanos preferiram a segurança à liberdade são em muito maior número que os momentos de opção pela liberdade com o risco de insegurança. Uma fonte da segurança é a revelação religiosa e tem sido frequentemente considerada como a antecessora e opositora do compromisso moderno para com a liberdade. Numa perspectiva histórica de longa data isto pode bem não ser verdade: os historiadores da antiguidade e os arqueólogos têm salientado que as religiões reveladoras do monoteísmo podem ter emergido como resposta à falta de uma segurança política que lhes parecia insuportável.

E a procura da segurança continuou, após o compromisso com a liberdade. E a autodeterminação colectiva que ficou expresso no Iluminismo e nas revoluções dos finais do século XVIII. Na própria reflexão Iluminista, o enfoque na razão podia ser interpretado como uma limitação da liberdade, como sugerido por Isaiah Berlin.

Os seres humanos devem ser livres, mas dentro dos limites da razoabilidade. Mais tarde, a forma como a liberdade havia de ser canalizada para percursos mais previsíveis tornou-se mais concreta e, quando aplicada por regimes políticos, mais despótica. O liberalismo nacionalista do século XIX alvitava que uma política liberal apenas podia ser construída com estabilidade com populações que já tivessem algo em comum: cultura e valores comuns, tal como apontado pelo uso do mesmo idioma. O Nacional-Socialismo na Alemanha transformou este raciocínio na ideia de que a alma de um povo necessitava de se realizar através da violência. No pensamento de Marx encontramos uma filosofia da História, materialismo histórico, que elogia a ação humana se e desde que se coadune com o decurso da história. Mais tarde, como ideologia do socialismo soviético, o Marxismo-Leninismo foi utilizado para identificar o tal decurso da história com os interesses da União Soviética e os respectivos detentores do poder.

Os pensadores liberais-democratas assumem hoje que tais limitações à liberdade pela causa da segurança e do controlo são um fenómeno do passado. Mas o problema da liberdade subsiste, sendo um problema da democracia. Como dizia Claude Lefort, a democracia é o processo político em que todos os indicadores de segurança deixam de existir. Tal mantém vivo o desejo de pesquisar novas formas de segurança. A ciência, incluindo a Ciência Política é uma delas. Pesquisa regularidades no passado na esperança que estes possam fazer com que o futuro seja previsível – e assim passível de controlo dentro de determinado âmbito. A Ciência Política profissional esquece frequentemente que as relações entre o passado e o futuro não é determinada – não só, mas também pela – atuação humana e pela criatividade. Max Weber explorava com grande sofisticação as condições de objetividade nas ciências sociais, mas concluiu que apenas se podem ter conceitos objetivos dentro de contextos estáveis; quando “a luz dos problemas culturais progride”, os conceitos das ciências sociais necessitam igualmente de ser alterados.

Terceira tese: A Revolução de Abril é um dos principais acontecimentos que estão na origem do nosso presente, um período de novas incertezas.

Neste sentido, o período pós Segunda Guerra Mundial, por vezes apelidado de “trinta anos gloriosos” (Jean Fourastié), foi um período em que uma elevada segurança era perceptível. A Ciência, incluindo as ciências sociais, protagonizava um papel importante na criação deste sentido de segurança. As realizações baseadas na ciência que tiveram lugar durante a Guerra, em que a exploração da energia nuclear não foi despicienda, deram origem a elevadas expectativas quanto ao aumento do progresso científico que retiraria a humanidade da contenda e da miséria do passado. “A ciência como fronteira sem fim” era o título de um relatório influente entregue ao Presidente dos EUA em Julho de 1945. Nos anos 60, um investigador francês sugeriu que se estava no limiar do “encerramento das últimas lacunas do conhecimento”. Entretanto, a Sociologia desenvolvera uma visão sobre “a sociedade moderna”, de progresso incremental, devido ao bom funcionamento das suas instituições que, simultaneamente, eram consideradas como sendo o sucesso da institucionalização da liberdade.

Embora esta situação não tivesse ainda sido alcançada no mundo inteiro, as sociedades não-ocidentais tinham supostamente assumido o mesmo rumo de “modernização e desenvolvimento” no qual as sociedades “avançadas” já se encontravam um pouco mais adiantadas. Havia um remanescente de incerteza proporcionado pela existência do socialismo soviético, inimigo declarado da modernidade ocidental, mas acreditava-se que os requisitos funcionais fariam com que os dois sistemas convergissem. Com os seus regimes autoritários, a Península Ibérica tinha a sua maneira especial de criar incerteza e travar a mudança. Não obstante existirem variantes, a maioria das sociedades mundiais haviam participado na “modernidade organizada” que utilizava a organização sociopolítica como um meio de controlar e domesticar as alterações sociais.

Durante os anos 60 e 70 esta segurança corroeu-se a um ritmo cada vez mais acelerado. A resistência anticolonial e as guerras de libertação trouxeram o fim dos impérios coloniais e fizeram com que a Europa se virasse para si própria. A nova divisão internacional do trabalho, que iniciou a desindustrialização da Europa, provocou dificuldades acrescidas para a gestão tranquila das economias nacionais. As crises económicas, que se julgava terminadas, regressaram. Para além do mais, com as economias asiáticas a alcançarem competitividade na economia mundial, a posição da Europa (e dos EUA) no mundo começou a ser contestada. A revolução iraniana foi uma grande surpresa para os observadores: estava ali uma sociedade que parecia ter assumido um rumo seguro na trajectória da modernização e do desenvolvimento e que repentinamente e radicalmente foi interrompida.

Atendendo a este contexto global, não parece haver grande utilidade em sublinhar que o efeito da Revolução de Abril seria levar Portugal a alcançar as democracias supostamente mais avançadas. Mais, a Revolução de Abril seria o prenúncio de uma nova era, de uma era com menos estabilidade e maior incerteza. Com a Revolução, Portugal participou numa mais vasta transformação sociopolítica, com enormes consequências que ainda hoje aguardam resolução.

Quarta tese: Em vez de reforçar a autodeterminação coletiva, a transformação alterou o equilíbrio entre as liberdades individuais e a autonomia coletiva.

Em termos gerais, os movimentos de mudança durante os finais dos anos 60 e dos anos 70 criticavam o que consideravam deficiências nas suas próprias sociedades. Podiam ser muito variadas: guerra injustificada no Vietname e discriminação da população Afro-Americana nos EUA; recusa à denúncia do passado Nazi na Alemanha Ocidental; a opressão e as limitações à liberdade em países como o *Estado Novo* em Portugal, o socialismo existente na Checoslováquia, ou o regime de *apartheid* na África do Sul. Chegaram à conclusão, com variações de intensidade, que era necessário reformular a ordem política, com base na livre autodeterminação colectiva.

Em algumas destas sociedades, incluindo Portugal, houve alterações institucionais significativas na direcção da autodeterminação coletiva. Mas, olhando para as quatro décadas que mediam entre o princípio dos anos 70 o presente, as principais alterações sociopolíticas deveriam ser descritas não tanto como uma revolução política mas como uma revolução cultural, conseguindo-se maior autonomia individual e maior pluralidade.

Estas décadas testemunharam a introdução ou o alargamento de numerosos direitos individuais, tais como o direito ao divórcio, ao aborto ou à oficialização de parcerias homossexuais. Ao mesmo tempo, o domínio do Estado sobre os meios audiovisuais foi substituído pelo pluralismo nos meios mediáticos o que é agora considerado com uma forma evidente da liberdade de expressão. A educação, durante muito tempo, constituiu outra área central à formação dos cidadãos - cidadãos nacionais no século XIX e no princípio do século XX – mas também de cidadãos democratas pelo menos desde os meados do século XX. Esta situação foi hoje substituída por um pluralismo educacional com uma grande variedade de objetivos diversos – de que sobressai a preparação dos cidadãos para uma economia competitiva.

Este crescimento de liberdade e pluralismo deveria ser considerado como progresso. O problema é o que pode acontecer à autodeterminação coletiva condicionada por uma crescente autonomia individual e pelo pluralismo cultural. O principal compromisso dos nossos tempos, como frequentemente se ouve, é o que se refere a direitos humanos e democracia. Mas parece que a noção de direitos humanos tem vindo a ser crescentemente enriquecida, enquanto a noção de democracia tem perdido conteúdo e é frequentemente equacionada com a mera realização de eleições políticas.

Quinta tese: O compromisso com a autodeterminação democrática ocorre num momento quando transparecem muito menos interesses que necessitam ser determinados.

Não há dúvida, que o compromisso com a autodeterminação coletiva tem crescido no sentido em que agora há no mundo um número maior que nunca de estados democráticos. Devido à crescente interdependência económica, todavia, e como temos visto, os governos têm muito menor controlo sobre a economia do que anteriormente. Devido à crescente liberdade individual e à heterogeneidade social e cultural, os governos estão simultaneamente com menor vontade de intervir em muitos assuntos domésticos. Por outras palavras, os governos nacionais enfrentam, na generalidade, um decréscimo na sua capacidade de intervir efetivamente.

Em muitos aspectos, isto pode trazer benefícios, nomeadamente se considerarmos estas evoluções de um ponto de vista liberal. Mas nunca sob todos os aspectos. Em muitas sociedades democráticas do nosso tempo, de que Portugal é um exemplo, surgiu uma disparidade – com tendência para aumentar – entre o que o povo espera que os governos possam realizar, por um lado, e aquilo que os governos democraticamente eleitos de facto realizam, ou o que de facto podem realizar.

Na Europa, o debate actual quanto a políticas económicas e fiscais proporciona um exemplo chave. Começando pela observação de uma concorrência global, crescente e mais forte, os governos tanto enfrentam um menor crescimento económico como tendem a diminuir a fiscalidade nas empresas. Como consequência, existe uma pressão sobre o orçamento de Estado o que origina menores despesas em bem estar, educação e saúde e enfraquecimento dos vínculos da solidariedade social organizada. Como segunda consequência, os eleitorados exigem um retorno aos anteriores compromissos sociais, mas verifica-se que tais exigências são negadas com base na falta de viabilidade.

Em muitos países, a experiência dos votantes na última década, ou num período ainda mais longo, é disto exemplo, não obstante em quem votam. Os Governos na Europa, em Portugal e noutros países, são regularmente destituídos através de eleições devido à insatisfação, mais vezes do que eleitos por virtude das expectativas que lhes possam ser atribuídas. A experiência generalizada é que a participação política nada altera. E o resultado é o que se tem apelidado de desafeição dos cidadãos, que é regularmente expresso por uma decrescente participação nas eleições e por uma crescente votação em partidos de protesto de diversas espécies – votos que se expressam mais contra os partidos já estabelecidos do que a favor dos chamados partidos populistas.

A questão é se esta disparidade entre expectativas políticas e actuações governamentais, terá que ser encerrada, nivelando por baixo – permitindo que o povo nada mais tenha em expectativa e aceitando a respectiva desafeição – ou se também poderá ser encerrada nivelando por cima – uma vez mais introduzindo melhorias na capacidade política.

Sexta tese: A ideia que uma sociedade de conhecimento é insuficiente como guia para uma acção política na nova Europa.

Analisando a documentação política na pesquisa de soluções numa abordagem “nivelando por cima”, aparece a “sociedade de conhecimento”. É apresentada como um objetivo de médio prazo, como uma nova sociedade que emerge da transformação sociopolítica em curso e que porá termo às crises e constrangimentos que hoje enfrentamos.

A sociedade de conhecimento reúne todos os aspetos positivos de uma transformação em curso. É liberal e pluralista porque exige a criatividade e a iniciativa de todos os seus cidadãos. Simultaneamente, é performativa e concorrencial nos mercados mundiais porque os produtos de uma tal criatividade baseada no conhecimento decerto encontrarão procura nesses mercados.

Olhando com mais cuidado, a ideia de uma sociedade de conhecimento – não a expressão – é mais antiga do que pode parecer. Mesmo na sua versão europeia, tem pelo menos origem nos anos 70 e nasceu de um problema: a Europa tem um nível de vida relativamente elevado partilhado por vastos segmentos da sua população. Ao mesmo tempo, sendo pobre em recursos naturais, a partir dos anos 70

começa a reconhecer que partes da sua indústria serão realocizadas: por razões óbvias de rentabilidade, mas também porque as condições de trabalho e os níveis de poluição passaram a ser inaceitáveis na Europa, mas podem ainda ser exigidas noutras localizações. Se os sectores primário e secundário da economia não podem continuar a sustentar o nível de vida, terá que se considerar o sector terciário como uma alternativa. E aí a economia do conhecimento intensivo é o candidato fundamental para uma reunião de pressupostos: o “produto” implica investimento inicial em competências que não se podem facilmente encontrar, proporcionando assim uma vantagem competitiva; o conhecimento intensivo representa inovação, donde serão exigidos resultados; por virtude de requisitos educacionais e de competitividade, o sector originará remunerações elevadas, o que sustentará níveis de vida elevados.

Uma sociedade de conhecimento europeia poderá ser imensamente desejável. Já existe em zonas da Europa e de facto sustenta a economia europeia. Mas não parece que seja a solução para a questão acima delineada.

O momento atual de transformação global poderá facilmente ditar o fim absoluto do domínio europeu, parte do qual continuou durante os períodos de crescimento dos EUA e mais tarde do Japão. O defeito do raciocínio está num pressuposto contraditório. A sociedade de conhecimento é baseada nas novas tecnologias de informação e comunicação, cujas características principais são, por um lado, a elevada velocidade e o baixo custo em que a comunicação e a informação são disseminadas. Mas, por outro lado, o ênfase no setor do conhecimento é proposto para proporcionar à Europa uma vantagem duradoura, isto é, um controlo sobre o conhecimento e respectivas aplicações que outros não possuem e que levarão o seu tempo a adquirir. Se o primeiro argumento é verdadeiro, como de facto é, o último será decerto falso.

Não é errado considerar o conhecimento quando se analisa o mundo contemporâneo, mas a percepção do conhecimento tem de ser ampliada para além da tecnologia e das suas aplicações.

Sétima tese: É mais fácil saber o que fazer quando soubermos quem somos.

A acompanhar sociologicamente a ideia da circulação livre e rápida do conhecimento pelo mundo fora, tem proliferado uma dupla imagem de individualização e de globalização como chaves para a percepção do momento atual. Por um lado, constrói-se sobre a ideia de autonomia individual e, por outro, observa-se um mundo global no qual as relações entre os seres humanos se prolongam ainda mais, aparentemente sem quaisquer limitações.

Implicitamente, e por vezes explicitamente, o imaginário sugere que tudo o que se passa entre o ser humano individual e o globo está a desaparecer, ou pelo menos a perder o seu significado. E foi precisamente esta situação “intermédia” que constituiu o mundo antes da grande transformação em curso: nações, classes, “raças”, estados, fronteiras de todos os tipos. O que agora temos – ou estamos em vias de alcançar – é uma semelhança básica de situações: somos todos seres humanos livres em sociedades democráticas concorrendo pacificamente uns com os outros. Tudo o resto é uma questão do passado, e no nosso tempo o presente corroeu o passado.

Independentemente da respectiva veracidade, esta imagem tem alguns aspectos atraentes. Não obstante, sugiro que a rejeitemos. O sermos modernos, na verdade, é sermos autónomos, determinarmos o nosso destino, individual e coletivamente. Mas uma tal autodeterminação não se conseguirá em

termos abstratos. Estará sempre relacionada com as nossas experiências e com o significado que delas retiramos. Nunca seremos seres humanos sem laços sociais que subscrevem um contrato social que lhes permita viver com outros, como tem vindo a ser há muito tempo hipoteticamente admitido. Antes pelo contrário, vivemos em sociedades com história e precisamos de construir um quadro comum de referências no mínimo como condição prévia, mas também para desenvolvermos a capacidade de atuar em conjunto, tendo em consideração os problemas que enfrentamos.

Se este quadro comum de referências for sempre baseado em experiências anteriores, incluirá de certo injustiças passadas, de opressão e supressão de liberdades. Nenhuma sociedade está livre delas. E tais requerem interpretação no presente e para o presente; não podem de forma alguma ser empurradas para o no passado.

Qualquer sociedade tem as suas particularidades, mas pode ser útil considerar por um momento a situação particular da Europa atual. Na Europa, é uma questão perfeitamente aberta quais as experiências passadas com que nos deveríamos relacionar, qual a memória coletiva que deveríamos recuperar e atualizar. Durante muito tempo, o passado nacional tem sido constitutivo da memória coletiva, mas poderá deixar de ser adequado – se é que alguma vez o foi. A integração europeia impõe aos europeus que considerem o seu passado como sendo o passado dos outros, para criar uma *histoire croisée*, como os académicos franceses a apelidam. Em vez de ser matéria para historiadores, a forma de considerar o nosso passado pode ter repercussão imediata na ação no presente. A história europeia de Portugal não começa em 1974, embora alguns assim o preferissem. E a história colonial de Portugal também não acabou em 1974.

Oitava tese: Estes dilemas e ambivalências não nos levam necessariamente a um beco sem saída: há futuros possíveis.

Por vezes – e em algumas sociedades – não podemos deixar de nos sentir presos ao passado; pois o passado é um fardo que pesa no presente. A argumentação anterior significava o oposto: reflexões em comum sobre o passado podem servir como recurso para atuar no presente; também podem servir como uma condição prévia para atuar no presente. Pretendo concluir com uma demonstração sobre o que antecede observando duas sociedades não europeias, uma das quais com relações históricas muito estreitas com Portugal: Brasil e África do Sul.

Não existe grande história comum entre ambas as sociedades. Como sociedades do Sul emergentes da colonização europeia partilham todavia traços comuns, tanto no passado como no presente. Têm uma história de regimes marcados pelo autoritarismo, pela exclusão, opressão e injustiça; a versão brasileira, marcada primeiro pelo *Estado Novo*, e mais tarde pela ditadura militar; o regime de *apartheid* na África do Sul. E ambos têm histórias de resistência, de movimentos de protesto até situações afins de guerra civil e de guerrilha. (E vale a pena recordar aqui que as independências de Angola e Moçambique, consequência da Revolução de Abril, tiveram por sua vez um impacto significativo na contenda *anti-apartheid* na África do Sul.) Ambas as sociedades enfrentam também graves problemas no presente, em grande parte devido à herança de injustiças passadas. Estão marcadas por fortes desigualdades sociais e elevadas taxas de violência, em ambos os casos das mais elevadas no mundo em termos estatísticos.

Após a respetiva transformação em sociedades inclusivas e igualitárias, tanto o Brasil como a África do Sul iniciaram processos intensivos para conseguirem um apuramento de responsabilidades e reconciliação nacional. Na África do Sul, tal foi enquadrado pelo fato de não ser de todo óbvio que os opressores e os oprimidos poderiam viver em conjunto após uma tão longa história de exclusão e domínio. A ideia da “nação arco-íris” e a prática de recuperação histórica da Comissão de Verdade e Reconciliação serviriam supostamente para explorar essa questão. O Brasil havia passado por um período anterior de desenvolvimento do seu processo de apuramento de responsabilidades, segundo o conceito de “democracia racial”, que todavia parecia ser mais igualitária e inclusiva que as práticas com a mesma associadas. Mas após o final da ditadura militar, as práticas de democracia participativa e as políticas de transformação social proporcionaram o enquadramento para a preparação de uma quadro de referência comum enquanto sociedade.

Ambas as sociedades são hoje em dia democracias com sistemas partidários altamente competitivos e meios mediáticos críticos da governação, e tão estáveis quanto podem ser as democracias. Em contraste com a Europa contemporânea, todavia, estas democracias criaram maiorias políticas que assumiram o compromisso para uma transformação societária, o que foi por diversas vezes confirmado. Após um longo período no poder, existe agora uma certa desilusão com as realizações dos governos bem como protestos contra falhas nas políticas adotadas. Mas existe ainda uma elevada e muito intensa participação política e mesmo entusiasmo quanto à agenda política orientada para a transformação.

A Europa, comparativamente, aparenta grande cansaço. Não existe no horizonte qualquer sinal positivo de transformação; não há agentes políticos que provoquem entusiasmo; há na generalidade fracas expectativas. Afigura-se que a única esperança que existe é para o retorno do crescimento económico, tal como com a chuva após uma seca.

O que os exemplos do Brasil e da África do Sul demonstram, com a devida atenção à diferença entre as circunstâncias, é que não se deve ser tão céptico. Há outras opiniões possíveis, mesmo nos nosso tempo. É preciso, contudo, o debate democrático sobre quem somos e o que pretendemos. É preciso o desenvolvimento da nossa própria compreensão quanto ao nosso espaço no mundo ou, como tenho a tendência designar: a nossa interpretação de modernidade. Poderá ser difícil, mas não só é possível como também é necessário.

DESENVOLVIMENTO: MODERNIDADE E SOCIEDADE DO CONHECIMENTO CONFERENCISTA

EDUARDO MARÇAL GRILO
(EX - MINISTRO DA EDUCAÇÃO)



Doutorado em Engenharia Mecânica pelo Instituto Superior Técnico, foi Presidente do Conselho Nacional de Educação e Ministro da Educação.

É atualmente Administrador da Fundação Calouste Gulbenkian e tem participado em conferências e missões no âmbito de diversas organizações internacionais: entre outras, contam-se o Conselho da Europa, OCDE, UNESCO e Banco Mundial.

Publicou várias obras sobre a temática da educação.

Desenvolvimento: Modernidade e Sociedade do Conhecimento

Senhor Presidente da República
Senhor General Ramalho Eanes
Senhora Presidente da Fundação Champalimaud Dr^a Leonor Beleza
Senhor Comissário desta Conferência Professor Lobo Antunes
Senhor Professor David Justino
Senhora Doutora Graça Carvalho
Senhor Professor Peter Wagner
Caros Participantes
Minhas Senhoras e Meus Senhores

Queria em primeiro lugar saudar o Senhor Presidente da República e agradecer-lhe o convite para participar nesta III Conferência Internacional organizada no âmbito dos Roteiros do Futuro. É para mim uma honra e um privilégio poder dirigir-me a uma audiência tão qualificada na presença de Sua Excelência o Senhor Presidente da República.

O título da Conferência – Democracia, Compromisso e Desenvolvimento – não podia estar mais adequado ao momento que vivemos. Quarenta anos depois da revolução que nos trouxe a Liberdade e a Democracia é neste momento necessário e urgente debater o desenvolvimento numa lógica de compromisso, sem esquecer a importância de que se reveste nos nossos dias a preservação e a consolidação do regime democrático.

Caras e Caros Participantes
Minhas Senhoras e Meus Senhores

O Desenvolvimento não é um conceito preciso. Desenvolver não significa apenas fazer crescer a economia ou tornar mais fácil o acesso das populações aos bens e serviços que uma qualquer sociedade organizada oferece aos seus cidadãos.

O Desenvolvimento de um país, duma sociedade ou de um povo é caracterizado por um vasto conjunto de elementos que interagem entre si e que se localizam num quadro de referência onde se devem situar o crescimento económico, a coesão social, a solidariedade, os valores essenciais da ética e do respeito pelos outros e a valorização da cultura, da ciência e do conhecimento.

Um país tem que ter a capacidade para respeitar e cumprir as regras e as exigências ditadas por este quadro de referência muito complexo, mas essencial para poder pensar num futuro em que os seus cidadãos sintam que vivem numa sociedade em que vale a pena viver.

No momento atual e neste período de inevitável austeridade a que Portugal está sujeito importa reconhecer as consequências muito negativas que esta nos trouxe e que infelizmente se vão prolongar por algum tempo de forma muito marcada.

Não irei abordar essas dramáticas e talvez parcialmente desnecessárias consequências da referida austeridade nem o período em que elas vão continuar a afetar grande parte dos nossos concidadãos, pois não penso que seja este o papel que aqui devo desempenhar.

A perspetiva em que me vou colocar é a de quem olha para o futuro com uma expectativa positiva, embora ciente de que há um grande e árduo trabalho a desenvolver se queremos transmitir a todos um sinal de esperança em contraciclo com o espírito de angústia e de inquietação que nos assalta muitas vezes quando olhamos para o nosso futuro coletivo.

Falemos então do Desenvolvimento e da Sociedade do Conhecimento.

É hoje lugar comum afirmar-se que caminhamos para uma Sociedade do Conhecimento, isto é, que avançamos para formas de organização da sociedade em que a ciência, o conhecimento e os recursos humanos dispondo de formações avançadas são fatores que desempenham um papel primordial e central tanto nas organizações e na atividade económica como no desenvolvimento social e cultural e na criação de melhores condições de vida para todos os cidadãos.

Portugal apesar de muitas limitações é hoje um país que também se move em direção a uma sociedade onde o conhecimento tem um maior relevo. Basta olhar para alguns indicadores e verificar que o país fez nos últimos quinze anos um grande esforço no sentido de formar gente muito qualificada e que em muitas instituições, designadamente nas Universidades e nos Centros de Investigação, se

produz hoje em alguns setores, ciência e conhecimento ao nível do que de melhor se produz nas grandes instituições europeias ou norte-americanas sendo que são estas ainda aquelas que constituem a referência para o resto do mundo.

Mas olhando para o futuro, que é o que me importa, quando analiso em detalhe o que se passa no nosso país nestes setores da Educação, da Ciência, da Investigação, da Produção de Conhecimento e da Formação Avançada tenho que reconhecer que me assaltam algumas preocupações. E tenho também que confessar que certas preocupações têm uma característica em comum. Assentam em questões de políticas públicas e derivam de eu não ver por parte dos nossos responsáveis políticos a vontade, a determinação e o empenhamento na construção de um entendimento e de um compromisso quanto ao que deve ser estabelecido como base de partida para a construção de uma verdadeira Sociedade do Conhecimento.

As “insanáveis divergências” que têm vindo a caracterizar o relacionamento entre os dois principais partidos políticos são um péssimo sinal quanto ao modo como podem decorrer os próximos anos designadamente porque onde devíamos ter debate, negociação e compromisso sobre matérias essenciais, o que vemos são trocas de acusações em torno de propostas que alguns apresentam sabendo de antemão que o interlocutor as vai recusar.

Construir uma sociedade do conhecimento pressupõe portanto que o país seja capaz de abordar as políticas públicas para os setores atrás identificados num espírito sério de entendimento e numa perspetiva temporal alargada, isto é, estabelecendo compromissos para um período de oito ou dez anos. Eu sei que o caminho não é fácil. Sei mesmo por experiência própria que em Portugal na área da política o compromisso é visto como prova de fraqueza. Mas também sei que muitos protagonistas fora do jogo político-partidário têm tido a capacidade para negociar e para se comprometerem tendo em vista satisfazer os interesses comuns em detrimento dos interesses particulares.

Quero eu com isto dizer que o primeiro passo para a evolução do país no sentido da modernidade e da criação de novos modelos de desenvolvimento passa seguramente por um acordo que envolva os grandes parceiros que atuam nas áreas da Educação, da Ciência e da Formação, mas que deve ter como base essencial uma negociação entre os partidos políticos com maiores responsabilidades designadamente o Partido Social Democrata e o Partido Socialista, sem, no entanto, excluir qualquer outra formação partidária.

Defendo aliás a ideia deste entendimento há muitos anos. Direi mesmo que se em devido tempo tivéssemos tido um acordo com estas características o país talvez não tivesse chegado à situação em que hoje se encontra.

A pergunta que se coloca a seguir é a de saber qual é a agenda desta negociação conducente ao entendimento e ao compromisso.

Em minha opinião existem entre outros, cinco temas essenciais a serem debatidos e negociados.

Em primeiro lugar os termos em que deve assentar a estabilização das políticas nestes setores. As Universidades, as escolas, os professores, os centros de investigação, os pais, os investigadores e os próprios estudantes estão cansados de mudanças sobretudo de mudanças que muitas vezes são decretadas apenas para fazer diferente do que foi a política do governo anterior. Quer isto dizer que é

necessário identificar aquilo que funcionando bem e atingido os objetivos não deve ser modificado senão no sentido do aperfeiçoamento do que já existe.

Em segundo lugar e no que se refere ao setor que mais nos interessa no contexto desta minha intervenção, há que definir com clareza e sem ambiguidades que as formações avançadas, a investigação científica e em particular a translação do conhecimento, entre quem o produz e quem o utiliza nas áreas da economia, são áreas prioritárias em que as políticas nacionais se têm que articular com as políticas europeias numa lógica de complementaridade com vista à otimização dos recursos disponíveis.

É inegável o esforço que as instituições portuguesas têm feito no sentido de valorizar a investigação científica e a criação do conhecimento. Mas também é verdade que as nossas grandes instituições onde se faz investigação necessitam de um outro enquadramento jurídico e de uma outra forma de se relacionarem com as respetivas tutelas.

A este propósito apetece-me dizer como há uns anos atrás – deixemo-los desenvolver os seus programas e deixemos atuar no terreno as Universidades, os Institutos de Investigação, os professores e os investigadores; deixemo-los desenvolver os seus programas e os seus projetos; dê-se-lhes sobretudo a autonomia que eles reclamam e em contrapartida exija-se que assumam as suas responsabilidades e respondam por aquilo que fazem numa lógica de prestação de contas e de “*accountability*” perante aqueles que os financiam, sejam o Estado ou as entidades privadas que vêm estabelecendo acordos e contratos com tantas instituições que fazem investigação.

A autonomia sem reticências e sem constrangimentos excessivos é talvez a medida que deve ser encarada com maior seriedade e prioridade no contexto de um acordo político a estabelecer para o setor.

Não é compreensível que os ditames impostos pelos constrangimentos financeiros continuem a asfixiar muitas das nossas mais importantes instituições de ensino e de investigação.

O que a prática demonstra é uma correlação positiva entre a autonomia e a capacidade para desenvolver mais e melhor investigação, mais e melhores formações avançadas.

Uma terceira área deverá igualmente merecer atenção redobrada. Trata-se da importância que deve ser atribuída tanto à investigação aplicada como à investigação fundamental.

Para aqueles que defendem a subalternização da investigação fundamental e a irrelevância da investigação nas áreas das humanidades, em relação ao desenvolvimento quero dizer sem ambiguidades que não há investigação aplicada sem investigação fundamental, nem há país que possa prescindir da investigação nas áreas que têm a ver com as pessoas, com as atitudes, com os comportamentos e com a vida dos grupos e das comunidades.

Portugal é um país secular com uma história, uma língua e uma cultura que ocupam no mundo um lugar de relevo. Os portugueses estão espalhados por todos os continentes. Todos transportam consigo a nossa língua, e um pouco da nossa história e da nossa cultura. Temos a obrigação de continuar a estudar e a investigar o que fizemos como povo e as razões que nos levam a ser o que somos e o modo como vivemos aqui e nos diferentes locais por onde estamos espalhados. A investigação nas Ciências Humanas tem a ver com a vida dos portugueses com a nossa memória coletiva e com o modo como podemos conhecer melhor tudo aquilo que os caracteriza. Não há desenvolvimento nem Sociedade do Conhecimento se insistirmos na ideia de que todos nós não somos mais do que meros

números espalhados pelas designações tecnocráticas de consumidores, investidores, reformados, pensionistas, empregados, desempregados ou jovens e idosos.

Em relação a esta questão relacionada com o peso das Ciências Humanas no todo do nosso sistema científico importa referir no entanto e em abono da verdade que algumas áreas como a sociologia, a psicologia ou as ciências de educação ocuparam no passado recente um espaço excessivo em relação às restantes áreas científicas sendo hoje notório em Portugal, o número manifestamente exagerado de diplomados nestas áreas científicas.

Também em relação à investigação convém perceber que não cabe aos organismos do Estado absorver todos os doutorados que vão sendo formados seja em Portugal seja em universidades estrangeiras. O doutoramento é apenas um grau académico que valoriza os seus possuidores, mas que não lhes pode conferir qualquer privilégio especial em relação aos outros diplomados seja em que área for.

A quarta área que me parece dever ser incluída nesta agenda de negociação relaciona-se com a importância que deve ser atribuída à chamada translação do conhecimento. Neste particular importa começar por reconhecer que o esforço na área da investigação e da produção do conhecimento por parte sobretudo das Universidades não tem tido a necessária repercussão na atividade das empresas e no tecido económico.

Nunca como hoje o desenvolvimento e o crescimento económico estiveram tão dependentes do trabalho que vai sendo realizado nas áreas da investigação científica seja esta nas ciências básicas ou nas ciências aplicadas.

É portanto no estabelecimento dos incentivos a esta translação do conhecimento que importa definir regras claras tanto no apoio à mobilidade dos investigadores entre as empresas e as universidades como no financiamento dos instrumentos que permitam colocar ao serviço das empresas quadros com formação avançada e com capacidade e interesse na promoção do diálogo entre as empresas e as instituições onde se produz conhecimento.

Precisamos rapidamente de colocar doutorados nas empresas.

Muitos empresários vão perceber o papel relevante que podem desempenhar aqueles que transportam consigo conhecimento, tecnologia, inovação e mudança e que podem proporcionar significativas mais-valias.

O país felizmente tem já muitos casos de sucesso nesta matéria. Torna-se no entanto necessário que estas práticas deixem de ser exceções para se tornarem procedimentos naturais.

O sucesso de muitas empresas do setor exportador deve-se seguramente a muitos fatores relacionados com visão e estratégia empresariais, mas se olharmos para alguns casos de êxito recente verificamos que a prioridade atribuída pelos empresários à modernização dos seus métodos de trabalho e à criação de produtos ou serviços inovadores resultou não poucas vezes da interação entre a empresa e centros de produção do conhecimento.

Para que Portugal mantenha ou acelere o ritmo de crescimento das suas exportações é necessário prosseguir com este esforço na área da transferência de conhecimento para as empresas, sendo que em todos os setores da atividade económica haverá sempre algo a aperfeiçoar e a melhorar no sentido de se alcançarem novos patamares de competitividade para os nossos produtos e serviços.

Não é através de uma mão-de-obra de baixo custo que o país poderá ser mais competitivo nos mercados internacionais. Isto é, ou investimos na educação, na formação das pessoas e atribuímos uma prioridade acrescida à investigação e à transferência de conhecimento e de tecnologias para o tecido empresarial ou o país nunca será um “*player*” nos mercados exigentes em que queremos estar presentes e ter um papel de relevo embora condicionado certamente pela nossa pequena dimensão quando comparados com os grandes protagonistas da cena internacional.

Uma quinta dimensão para que se tem que olhar com prioridade reforçada no contexto das prioridades que estão a montante da modernização e do desenvolvimento diz respeito à internacionalização do ensino superior e mais particularmente das Universidades. O relacionamento destas com as suas congéneres europeias, norte americanas ou asiáticas é um fator que muito pode potenciar a capacidade das instituições portuguesas sobretudo no que se refere ao trabalho conjunto a desenvolver no âmbito dos programas e das redes que vêm sendo criadas no espaço da União Europeia.

O ensino superior é hoje em si mesmo um produto de exportação com características muito especiais e que o país não pode desperdiçar. Pelo contrário o que importa fazer é lançar as nossas instituições universitárias e politécnicas neste mundo globalizado onde os nossos recursos humanos e o conhecimento produzido se tornem elementos atrativos e capazes de gerar investimentos e produção de riqueza em bens e serviços.

A estratégia para utilização de fundos europeus nos próximos anos pode ser um fator senão decisivo pelo menos muito marcante para o nosso futuro como país gerador de riqueza e com capacidade para exportar e assim corrigir alguns desequilíbrios que se fizeram sentir quando o país optou por políticas de betão, de subsídios e de destruição de setores que hoje reconhecemos como setores chave para o normal funcionamento da nossa economia.

Neste contexto a estratégia para a aplicação dos fundos comunitários bem como o modo como formos capazes de recorrer aos programas europeus de apoio à educação, à ciência e à investigação constitui igualmente um item a incluir na negociação política que preconizámos no início desta intervenção.

Caros Participantes

Minhas Senhoras e Meus Senhores

É tempo de terminar, mas permitam-me que ainda refira um ponto que considero muito relevante e de base em relação ao que acabei de apresentar como pressupostos de um processo de desenvolvimento e modernização assente em conhecimento e em recursos humanos qualificados.

Se é verdade que é no ensino pós-secundário e nas universidades em particular que residem as maiores capacidades na Europa e em Portugal para construir uma Sociedade assente no Conhecimento, não é menos verdade que sem uma sólida formação de base dos nossos jovens adquirida no ensino não superior, as universidades por si só não conseguirão atingir os objetivos que elas próprias procuram e devem alcançar.

É neste sentido que entendo a prioridade e o esforço que a sociedade portuguesa deve realizar para educar e formar todos aqueles que passam pela escola atribuindo eu uma grande importância ao que ocorre nos primeiros anos de escolaridade e à educação pré-escolar dos 3 aos 5 anos de idade a que devemos acrescentar o que hoje se designa por “*early child education*” dedicada ao acompanhamento das crianças compreendidas entre os zero e os dois anos de idade.

Temos todos - pais, professores, escolas, educadores, técnicos e produtores de materiais escolares - o dever de tudo fazer para educar os nossos jovens de forma a que se tornem adultos competentes e cultos, responsáveis e solidários e sobretudo cidadãos de parte inteira, capazes de definirem o seu próprio caminho e integrados como elementos de mudança e de inovação num mundo globalizado e cada vez mais complexo.

Gostaria ainda de antes de terminar esta intervenção, deixar uma nota final.

O país precisa de desenvolver e consolidar uma cultura de exigência. Uma cultura que não tem a ver apenas com a escola, com os testes e com os exames, mas que começa em casa com os pais a terem que ser exigentes com os seus filhos e que termina com a exigência que cada um deve assumir em relação a tudo o que faz nas suas atividades. Considero particularmente relevante e fator decisivo para o nosso futuro o enraizamento na escola de uma cultura de exigência em que professores e estudantes procurem ser mais exigentes consigo mesmo fazendo sempre mais e melhor e não esperando que outros venham fazer aquilo que eles têm obrigação de executar com profissionalismo, estudo, esforço e dedicação.

DESENVOLVIMENTO
INOVACÃO
SUSTENTÍVEL
E COMPE

DESENVOLVIMENTO,
INOVAÇÃO,
SUSTENTABILIDADE
E COMPETITIVIDADE

DESENVOLVIMENTO:
INOVAÇÃO,
SUSTENTABILIDADE
E COMPETITIVIDADE

DESENVOLVIMENTO: INOVAÇÃO, SUSTENTABILIDADE E COMPETITIVIDADE

PRESIDENTE DO PAINEL

CARLOS COSTA

(GOVERNADOR DO BANCO DE PORTUGAL)



Governador do Banco de Portugal desde junho de 2010. Foi Coordenador dos Assuntos Económicos e Financeiros na Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia.

Professor Catedrático convidado da Universidade Católica do Porto e da Universidade de Aveiro, com formação em Economia pela Universidade do Porto, sendo Vice-Presidente honorário do Banco Europeu de Investimento.

Bom dia.

É para mim um grande prazer e um grande privilégio ser convidado pelo Senhor Presidente da República para participar nesta iniciativa e para presidir a um painel cujo tópico considero de importância vital para o desenvolvimento económico de Portugal.

É também um prazer associar-me aos dois distintos oradores deste painel, cujos trabalhos de investigação na área da inovação e do conhecimento tenho acompanhado ao longo do tempo.

Este é um tema sobre o qual me debrucei no passado, nomeadamente quando fui vice-presidente do *European Manufacture High Level Group* que é uma organização para a promoção da renovação industrial na Europa.

Considero que, para se alcançar um desenvolvimento equilibrado, é importante seguir uma abordagem ancorada, simultaneamente, na produção de conhecimento e na sua aplicação.

Não interessa ficarmos apenas do lado do conhecimento sem nenhuma ideia da finalidade última desse mesmo conhecimento. A aplicação do conhecimento é fundamental para alcançar patamares superiores de desenvolvimento. Como diria Galileu, dêem-me um ponto de apoio e eu levanto o mundo.

Mas também não devemos apostar apenas na aplicação do conhecimento, descurando a sua produção. Não conheço nenhuma sociedade que não seja feita de conhecimento. Conheço, sim, sociedades que não têm conhecimento de si, nem conhecimento para si, o que faz com que não sejam capazes de valorizar o conhecimento que têm nem de incrementar esse mesmo conhecimento. Sociedades que não são capazes de perceber o que sabem, o que podem fazer com o que sabem e como podem incrementar aquilo que sabem para garantir o seu destino são sociedades adormecidas.

As duas apresentações que vamos ter aqui são fundamentais para perceber que um dos principais desafios que a sociedade portuguesa enfrenta é ser capaz de aumentar o conhecimento de si, o conhecimento para si e, ao mesmo tempo, incrementar o conhecimento em geral.

Terminaria com uma nota. Ontem, no âmbito de uma reunião de Governadores dos Bancos Centrais do Eurosistema, tivemos um pequeno evento social, que consistiu em visitar as tapeçarias da Flandres. E, por estranho que pareça, um dos aspetos mais interessantes dessa visita está relacionado com a sessão de hoje. Com efeito, Luís XIV de França, para não importar as tapeçarias da Flandres, promoveu a produção de tapeçarias complexas na fábrica de *Les Gobelins*, importando tecelões flamengos. Deste modo, para além de criar um centro competitivo de fabricação de tapeçarias, fez uma grande aquisição de conhecimentos.

Hoje em dia ninguém faz uma relação direta entre os *gobelins* franceses e as tapeçarias flamengas que estão na sua origem. É uma caso típico de inspiração, neste caso de Luís XIV, que percebeu que mais do que importar as tapeçarias da Flandres, era necessário absorver o conhecimento e fazer das tapeçarias da Flandres outras tapeçarias, que passaram a ser francesas. Este é um exemplo simples de como o conhecimento e o domínio do conhecimento são fundamentais do ponto de vista do desenvolvimento económico.

Vou dar a palavra ao Professor Dominique Foray, abstendo-me de fazer referências ao seu currículo, para não pecar por defeito.

Intervenção de encerramento do painel

Muito obrigado, Professor Francisco Veloso.

As duas intervenções foram muito estimulantes e eu gostaria de tentar sistematizá-las, salientando os pontos em comum e a sua complementaridade.

Em primeiro lugar, ambos os intervenientes deram grande relevo à relação entre a actividade concreta, a empresa e o conhecimento. Isto indica que o conhecimento, *per se*, não gera riqueza e que a empresa isoladamente não é capaz de absorver conhecimento, evoluir na cadeia de valor e gerar desenvolvimento. Assim, a absorção de conhecimento, seja conhecimento qualificado seja tácito, é decisiva do ponto de vista da *“smart specialization”* do Professor Foray ou do “processo de criação de gazelas” do Professor Veloso.

Em segundo lugar, a conclusão que tiraria é que temos de olhar para a produção de conhecimento como sendo um processo mais complexo do que normalmente tendemos a pensar. O sistema nacional de inovação – que consiste num “triângulo” cujos vértices são a investigação e desenvolvimento

tecnológico, a educação e a formação profissional – é, deste ponto de vista, fundamental. O equilíbrio e a qualidade da articulação entre estes três vértices são cruciais para o resultado final em termos de desenvolvimento. Por exemplo, se não houver educação para acompanhar a investigação, não temos capacidade para gerar a transformação de conhecimento em produção.

Um terceiro ponto que quero destacar é o que sugere que a transição entre o conhecimento e a sua aplicação prática exige tradutores/transmissores. A ausência destes tradutores/transmissores determina que grande parte das empresas permaneça no estágio de “ratinhos” (os “elefantes” são oriundos de uma outra falha de mercado que está associada aos mercados cativos). As empresas “ratinhos” não têm dimensão para ter elementos de absorção de conhecimento e, por conseguinte, para transformar o conhecimento. Esse é ponto da *“smart specialization”* do Professor Foray: transformar o conhecimento em oportunidade.

Isto leva-nos a uma outra questão fundamental, que é a de saber de que conhecimento estamos a falar. O conhecimento serve fundamentalmente para resolver problemas, o que implica estar em contacto com os problemas da actividade produtiva. Por esse motivo, mais do que falar de sectores, temos de falar em problemas concretos num dado sector. O Professor Foray referiu a questão do calçado. Para compreender os avanços tecnológicos do sector do calçado é necessário ter presente o diálogo profundo que foi estabelecido entre a Faculdade de Engenharia do Porto e os empresários do sector do calçado. Os empresários do sector do calçado não sabiam como haviam de otimizar o corte da pele e a Faculdade de Engenharia do Porto apresentou-lhes o corte por jacto de água. O corte por jacto de água nunca teria sido concebido se a Faculdade de Engenharia não estivesse perante a necessidade de resolução de um problema. É este diálogo que tem de ser incrementado e isto tem duas implicações muito importantes. Por parte das empresas tem de haver organização e escala para termos transmissores de conhecimento e, no lado da Universidade, tem de haver estímulo e capacidade para estabelecer diálogo com as empresas.

Uma outra questão que quero salientar é a do destino dos sectores e das empresas, abordada pelo Professor Veloso. O sector dos moldes, que é um sector que me interessa muito, era um sector que estava na fase de declínio, por força do declínio da indústria vidreira, uma vez que os moldes serviam a indústria vidreira. Aconteceu que o Senhor Abrantes – a quem devemos obviamente uma homenagem – teve a percepção da existência de um conhecimento tácito na Marinha Grande e em Oliveira de Azeméis que poderia ser utilizado para produzir moldes para um novo sector emergente, o sector dos plásticos. Não tivesse tido ele a percepção de que existia um conhecimento tácito, que não estava codificado e que não era ensinado nas Faculdades, relevantíssimo para fazer aquela transição e não teríamos hoje a indústria de moldes de que nos podemos orgulhar. Porquê? Porque entretanto a evolução tecnológica teria desclassificado o conhecimento tácito e, conseqüentemente, ter-se-ia perdido a oportunidade.

Isto leva-me a outra questão, sobre a qual tenho uma opinião diferente da do Professor Veloso: considero que os “ratinhos” podem ser “gazelas”, assim os saibamos estimular. Trata-se de um exercício de acupunctura. É preciso escolhermos o nervo certo para que se desencadeie a reacção certa. Temos atualmente um conjunto de pequenas e médias empresas inerte do ponto de vista de inovação,

porque não têm organização e escala que lhes permita absorver conhecimento e dialogar com as universidades. Também temos de ter universidades muito mais capazes de falar com as empresas. Porque é que eu digo isto? Porque o nosso problema em termos de desemprego é estrutural e beneficiaríamos muito da conversão de empresas em gazelas, isto é, da “*smart specialization*”. É necessário partir do património empresarial que temos, ou melhor, do património de empreendedorismo, e convertê-lo em património ativo. Por isso eu dizia no início que temos de partir do conhecimento em si para o conhecimento para si. É uma terminologia dos filósofos, mas acho que serve aqui muito bem.

Gostaria de lembrar, a este propósito, uma experiência muito interessante que ocorreu em determinado momento na zona da Provença, com a produção de mosaicos tradicionais. Em dado momento, algumas pessoas da Provença descobriram que o mosaico tradicional que servia para colocar nas cozinhas se podia tornar num objeto de decoração e iniciaram um processo de vendas através da internet. Estes mosaicos começaram a surgir como produtos de decoração em Nova Iorque e no Japão, o que alterou completamente o perfil do produto.

Com efeito, há dois percursos que têm de ser feitos em matéria da sociedade do conhecimento.

Por um lado, o percurso do mercado da produção, que é *demand driven* e parte da resolução do problema do mercado e da identificação dos gostos. Aqui temos uma grande falha que é bem ilustrada pela comparação do destino do Vale do Ave com o da Inditex. A Inditex surgiu quando o Vale do Ave estava a entrar em crise. Hoje, a Inditex é muito maior do que a maior empresa portuguesa e está exatamente no mesmo sector onde estava o Vale do Ave: a confeção. Mais, a Inditex subcontrata hoje no Vale do Ave. Qual é a diferença? A Inditex criou-se a partir do mercado. Da identificação da necessidade para a produção.

Outro percurso completamente diferente que também tem de ser feito é o *supply driven*, que parte do conhecimento. Neste caso, temos de assegurar que, periodicamente, conseguimos criar uma espécie de feira do conhecimento, na qual os investigadores mostram o que têm aos empresários e, com as salvaguardas necessárias de protecção da propriedade intelectual, surge o capital de risco ou capital semente e a organização.

Resumindo, para o desenvolvimento do país e para a absorção do desemprego estrutural temos de ter capacidade de transformar agentes que vivem num estado passivo em agentes que integram o conhecimento na resolução dos problemas.

No quadro das Comemorações de Abril em que nos encontramos, eu diria que temos ainda por concluir um dos seus desígnios, que era o “D” de Desenvolvimento. É uma tarefa urgente, que necessita de ser atacada desde já, para assegurar a salvaguarda do património de conhecimento tácito disponível e para o converter em capacidade empreendedora. Sem isto não conseguimos resolver o problema do desemprego estrutural, que destrói recursos humanos e esperança, e não conseguimos criar níveis de rendimento que correspondam aos níveis e às aspirações da vida que dia após dia se fabricam através dos *mass media*. Temos duas fábricas em permanente operação. A fábrica das ambições individuais e sociais, que é alimentada pelos *mass media*, e a fábrica que nos dá os recursos para satisfazermos esses projetos. Se as duas não vão a par, a tendência é no sentido da desertificação e da

desilusão. Temos de pôr a máquina produtiva em linha com a máquina do imaginário social. Todas as sociedades que pensaram que fechavam o imaginário social dentro das suas fronteiras descobriram, com surpresa, que o imaginário social vai sempre além daquilo que alguém pode pensar programar.

Termino agradecendo o privilégio de presidir a um painel tão relevante e com uma aplicação tão imediata como este, que permite também prestar uma homenagem a setores que foram capazes de dar a volta e de se reinventarem, nomeadamente o calçado, os moldes, o de componentes para a indústria automóvel e o têxtil técnico. Há muitos outros que não posso mencionar porque não tenho presente uma lista exaustiva. Do ponto de vista financeiro, temos de resolver o problema do elevado nível de endividamento das PME e criar condições para termos empresas “gazela” ou agentes de *“smart specialization”*, na linguagem dos Professores Veloso e Foray.

Em suma, temos motivos para estarmos esperançosos e motivos para estarmos preocupados. A esperança deriva do muito que já fizemos e dos bons exemplos que temos da economia. A preocupação está associada à dimensão do problema, que é muito maior do que os recursos que, neste momento, estão mobilizados.

Muito obrigado.

DESENVOLVIMENTO: INOVAÇÃO, SUSTENTABILIDADE E COMPETITIVIDADE

CONFERENCISTA

DOMINIQUE FORAY

(EPFL)



Professor da École Polytechnique Fédérale de Lausanne onde é responsável pela disciplina de Economia e Gestão da Inovação. Nos últimos quatro anos tem ocupado a presidência do grupo “Knowledge for Growth” junto da Comissão Europeia.

A sua obra mais destacada, *The Economics of Knowledge* (2004), é uma das referências decisivas para a compreensão do valor do conhecimento e da inovação no desenvolvimento económico e na configuração das novas economias e sociedades do futuro.

Portugal na economia do conhecimento: O papel da especialização inteligente

1 – Dinâmica da especialização inteligente

A ideia de uma estratégia de especialização inteligente consiste muito simplesmente, no facto de as regiões e os países necessitarem de desenvolver capacidades em áreas específicas, subsistemas e tecnologias, a fim de darem origem a novas especialidades, novas opções e de estimular alterações estruturais. (Foray e outros, 2009).

A ideia nunca será a de estreitar o processo de desenvolvimento de uma região ou de criar um tipo qualquer de monocultura industrial. O que se pretende, pelo contrário, é apoiar a diversificação da estrutura da economia através do desenvolvimento de novas actividades de I&D e de inovação.

Acontece que em muitos casos o processo que conduz à especialização poderá ocorrer com grande sucesso de forma espontânea e descentralizada. Será espoletado por uma visão empresarial, pela descoberta de um novo domínio e pela integração de tipos diversos de conhecimento, que transformem esta descoberta numa realidade. Será então estimulada pelos efeitos gerados por esta descoberta, pela entrada e aglomeração de empresas na envolvente desta nova actividade a que se seguirá o respectivo

crescimento, permitindo alterações estruturais (diversificação, modernização, transição). Um tal processo tem duas vertentes:

- Transformação de estruturas económicas (regionais) e,
- Construção de capacidades em novas áreas (que aparecem com maior frequência no cruzamento entre um sector que já existe e os novos métodos de invenção e inovação (tecnologia, *design* inovador, modelo de negócio inovador, etc.).

Há um número elevado de casos de especialização inteligente que tiveram sucesso sem qualquer intervenção política. Nos anos trinta, o Sr. Aníbal H. Abrantes fundou a primeira empresa de produção de moldes em Portugal, cujo principal mercado era a indústria vidreira. Mas esta estava em declínio e o Sr. Abrantes logo anteviu o potencial económico que era oferecido pela indústria de plásticos. Verificou o rápido desenvolvimento das “empresas de plásticos” num grande número de sectores (brinquedos, material eléctrico, utensílios e artigos domésticos). Viajou por toda a Europa e regressou com todos os tipos de produtos em plástico fabricados através de injeção, para os quais pretendia desenhar e produzir os moldes. Explorou então a possibilidade de realizar uma diversificação profunda nas suas empresas através da conversão das ferramentas de produção. Esta descoberta empresarial teria dois efeitos (Sopas 2001): proporcionou um impulso excepcional na indústria de produção de moldes, na qual o “*cluster*” da Marinha Grande ainda hoje tem um importantíssimo papel e incentivou a instalação de um grande número de empresas produtoras de artigos plásticos na mesma região. Tal como em muitos outros casos, as sequências são infalíveis e a dinâmica industrial muito virtuosa: descoberta empresarial, entrada e aglomeração, alteração estrutural!

Simplifiquei muito o caso da Marinha Grande para demonstrar alguns factos estilizados. É evidente que o caso era mais complexo e que as decisões industriais do Sr. Aníbal Abrantes eram muito menos óbvias do que eu descrevi e que portanto o sucesso da especialização inteligente tinha baixa probabilidade e era difícil de prever. Mas este caso implica alguns obstáculos difíceis que de alguma forma representam a estrutura base de uma dinâmica de especialização inteligente.

Descoberta empresarial

O facto fundamental subjacente à dinâmica histórica descrita é uma descoberta empresarial. Precede uma fase de inovação e consiste na exploração e na abertura de um novo domínio de oportunidades (tecnológicas e de mercado), potencialmente rica em numerosas inovações que ocorrerão subsequentemente.

É evidente que a descoberta empresarial, que está na origem de uma dinâmica de especialização inteligente, não se confina apenas à inovação – embora aumente a respectiva probabilidade – e não se confina igualmente a uma fase de investigação básica, já que se encontra essencialmente orientada para o mercado e aplicações. É a demonstração que o sucesso de uma transformação estrutural é possível – por exemplo a mudança de um mercado em declínio potencial para um novo mercado em crescimento (caso das empresas produtoras de moldes que diversificaram os seus produtos da indústria vidreira para novos mercados, como no caso da Marinha Grande). A descoberta empresarial

é a fase essencial, o elo decisivo que permite que o sistema se reorienta e se renova. Com efeito, a *descoberta* empresarial que é o motor do processo da especialização inteligente não é simplesmente o aparecimento de uma inovação, mas a disposição e a variação de ideias inovadoras numa área especializada, que geram conhecimento quanto ao futuro valor económico de uma direcção da mudança.

O caso da Marinha Grande descreve a exploração de empresas, experiências e descobertas (que não simples inovações) que neste caso se referem a uma gama de economias potenciais entre duas actividades diferentes que poderão estimular um processo de diversificação. A descoberta empresarial é uma nova área de mudança estrutural que se proporciona, e para a qual se pode mudar todo um segmento de uma indústria para a explorar e gerar numerosas inovações (Hausmann e Rodrik, 2003).

Conhecimento empresarial e conhecimento de economia

O caso da Marinha Grande que acima se apresentou coloca a noção de conhecimento empresarial no fulcro do processo. O conhecimento empresarial – composto de visão e integração entre campos de conhecimento diferentes – tem um papel essencial na descoberta de um novo domínio: é o motor do processo da descoberta. O conhecimento empresarial implica muito mais que o conhecimento científico e técnico. Antes, combina e relaciona o conhecimento de ciência, tecnologia e engenharia com o conhecimento do potencial de crescimento do mercado e de concorrentes potenciais bem como com a quantidade de meios e serviços necessários ao lançamento de uma nova atividade. Com referência ao ponto de vista político que será introduzido adiante neste estudo, o conhecimento empresarial é assim um meio precioso para a geração de informação relevante durante o processo de estabelecimento de prioridades.

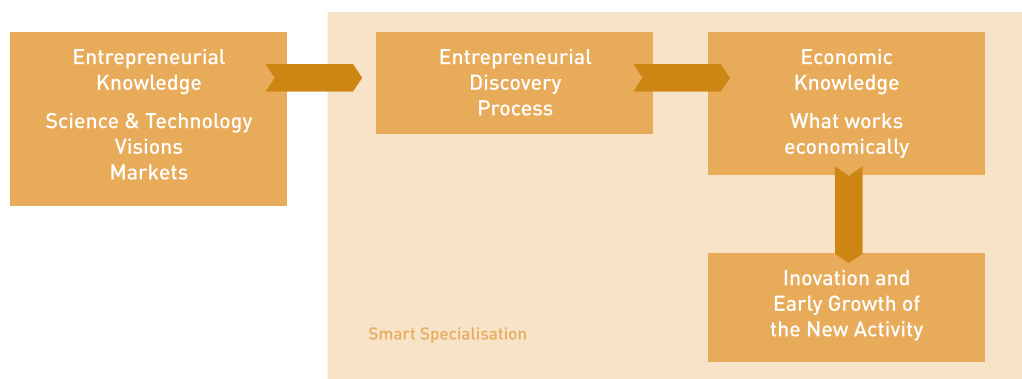
Seria errado julgar que o processo de descoberta empresarial gera apenas conhecimento tecnológico – ou que funciona de um ponto de vista tecnológico. De modo algum! A descoberta encontra-se especialmente focada no conhecimento de economia – o conhecimento do que funciona (e do que não funciona) economicamente, tal como explicado por Hayek e que é o fulcro da teoria geral do dinamismo económico desenvolvido por Phelps (2013). O processo de descoberta empresarial é basicamente a experimentação económica com ideias novas, as quais, evidentemente, emanarão em grande parte de invenções científicas e tecnológicas.

A Figura 1 apresenta e liga ambos os tipos de conhecimento no enquadramento da descoberta empresarial: uma delas (conhecimento empresarial) que tem que ser mobilizada e integrada como um meio do processo de descoberta, e a outra (conhecimento de economia) que representa o produto deste processo de descoberta.

Há outro caso português que poderá ajudar a demonstrar o processo de estruturação do conhecimento empresarial e desenvolvimentos subsequentes (descoberta empresarial, experimentação económica e especialização inteligente) tal como apresentado na Figura 1. É o caso da indústria de calçado, que foi objecto de uma profunda remodelação num contexto de feroz concorrência global. O conhecimento empresarial que permite o desenvolvimento de novas formas de automação flexível na indústria portuguesa de calçado é baseado na integração de conhecimento de engenharia da Universidade

do Porto (INESC), de competências de empresas especializadas em equipamento, ferramentas e *software* industriais de umas poucas empresas produtoras de calçado que perceberam muito bem a necessidade urgente de restauração através da inovação. A integração deste conhecimento facilita a descoberta e a exploração do potencial de automação associado a ferramentas de corte avançadas para aumentar a flexibilidade e a qualidade da produção. A experimentação económica com estes desenvolvimentos tecnológicos determina um novo modelo de negócio. Baseado no aumento de uma variedade de modelos e da capacidade de resposta para encomendas de pequenas quantidades. Este desenvolvimento levou a indústria do calçado a contornar a concorrência global e a tornar-se no segundo mais importante produtor europeu em termos de exportação e valor acrescentado.

Figura 1



Excedentes e surgimento de actividades semelhantes ou complementares

As descobertas caracterizam-se por uma dimensão elevada de conhecimento. O valor social das descobertas reside na divulgação por todo o sistema de que um domínio específico de I&D poderá criar novas oportunidades para a economia da região. Este não será o modelo padrão, em que um inovador exclui outros do uso da inovação a fim de se apropriar da maior parte dos benefícios. As descobertas e as actividades deles decorrentes têm o potencial de proporcionar excedentes de conhecimento para outros agentes na economia da região. Assim, tal como sugerido por Rodrik (2004), a recompensa das descobertas empresariais (sendo necessária, *i. e.* no caso de existirem problemas de externalização de informação) terá que ser estruturada de forma a maximizar tais excedentes.

Podendo a descoberta empresarial entender-se como a criação de oportunidades de exploração, a entrada é a confirmação de que outros consideram que a descoberta tem interesse. Tal constitui o início da fase de “*cluster*” de um processo de especialização inteligente; isto é, a formação da concentração regional de actividades e recursos geograficamente próximos em áreas relacionadas.

Alterações estruturais e diversidade conexa

O sucesso potencial de descobertas e de novas actividades cujo objecto é a exploração e o início de uma nova área de oportunidades traduzir-se-á no final num qualquer tipo de alterações estruturais na economia. O resultado do processo será assim muito mais do que uma “simples” inovação tecnológica, mas pelo contrário uma evolução estrutural de toda uma economia regional. Podem identificar-se diferentes lógicas das transformações estruturais como segue:

- A transição é caracterizada por um novo domínio emergente de uma comunidade industrial já existente (uma colectânea de capacidades de I&D, engenharia e produção que suportem inovação).

- O projeto de desenvolvimento de capacidades inovadoras de *design* que alterem radicalmente o modelo de negócio de uma parte da indústria portuguesa de móveis (cadeiras) é um caso a considerar.

- A modernização é óbvia quando o desenvolvimento de aplicações específicas de tecnologia para fins gerais tem um impacto significativo na eficiência e na qualidade de um sector (muitas vezes tradicional) já existente. Há muitos exemplos, tais como o desenvolvimento de tecnologias avançadas de produção na indústria portuguesa de calçado.

- A diversificação, em sentido estrito, é um terceiro padrão. Em tais casos a descoberta diz respeito a sinergias potenciais (economias de escala) que poderão concretizar-se entre uma actividade já existente e uma recente. Tais sinergias tornam atrativa e lucrativa a mudança para um novo mercado em crescimento. O caso das empresas de moldes na Marinha Grande é um bom exemplo.

- A criação de inovação de raiz é o quarto padrão. Neste caso, é fundado um novo domínio sem qualquer elo de ligação com as estruturas existentes.

É importante ter em consideração uma qualquer tipologia de alterações estruturais uma vez que dará aos agentes políticos a possibilidade de raciocinar antecipadamente – *considerando a economia da minha região, em que ou entre que sectores serão mais desejáveis as alterações estruturais?* – e produzirá informação em que tipo de domínios ou sectores terá maior valor social a descoberta empresarial.

Podemos verificar através dos casos acima citados que, na generalidade, as descobertas empresariais estão relacionadas com estruturas existentes e conhecimento local. A modernização, a diversificação e a transição são tipos de evolução, cujo ponto de partida é a capacidade de produção existente, que são determinados por contextos tecnológicos e produtivos locais e incentivados pela integração de conhecimentos novos. Todos os casos descritos exemplificam processos de transformação que ligaram as estruturas produtivas existentes com novos domínios com vantagens competitivas potenciais. Todos estes casos implicam a geração de diversidade conexa. (Frenken e outros, 2007)

A diversidade conexa é a lógica fundamental de transformar a descoberta empresarial e as novas atividades subsequentes em alterações estruturais. Entende-se assim que os contextos tecnológicos são importantes para a evolução em termos de caminhos para a inovação. A maioria das tendências iniciadas por processos de descoberta empresarial está relacionada com a estrutura produtiva existente, que conseguirá transformar através de processos de modernização, diversificação ou transição.

Para resumir este primeiro capítulo, verificamos que a história está plena de processos de especialização inteligente que ocorreram espontaneamente, sem qualquer intervenção política, devido às capacidades próprias de descoberta e de coordenação dos agentes privados. Tal é uma situação

ideal que dificilmente se repetirá por diversas razões; daí a necessidade da existência de políticas e de estratégias quando os sistemas regionais sofrem de miopia colectiva ou de inércia ou simplesmente necessitam começar de novo.

2 – Do processo de especialização inteligente à política

A noção de descoberta empresarial é central à da lógica da especialização inteligente. Todavia as descobertas empresariais podem não se produzir em quantidade suficiente devido a fatores conjunturais imperfeitos, insuficiência de capacidade e acesso difícil ao crédito. A descoberta, se bem-sucedida, lança o desenvolvimento de uma nova especialidade cujo objetivo é a transformação do sistema. Todavia, esta especialidade poderá permanecer ao nível subcrítico, em termos de escala, rede, “clusters”, investimentos complementares e bens públicos específicos, por inúmeras razões com origem em falhas de coordenação. Os recursos devem então ser concentrados num número reduzido de novas actividades, que serão assim prioritárias, a fim de se atingirem os limiares críticos e um nível mínimo de eficiência que permita o seu desenvolvimento.

Os casos da Marinha Grande podem constituir uma exceção e a grande questão que se coloca em termos políticos será, por um lado, a de tentar saber quais as condições estruturais e políticas numa dada região que possam aumentar a probabilidade de tais eventos terem lugar e, por outro lado, se haverá um grande número de experiências e descobertas – algumas resultando em indutores realmente sólidos do crescimento da economia regional? Embora possam existir processos de especialização inteligente sem enquadramento por políticas públicas, em muitos casos as falhas de mercado e de coordenação tornam indispensáveis as intervenções políticas.

Espero ter esclarecido que a especialização inteligente como processo de evolução não é inédita. Contudo, uma política dirigida à promoção de especialização independente terá de certeza novos elementos. Passarei a referir esses novos elementos.

3 – Representação gráfica de uma política de especialização independente na Região X

Posso proporcionar uma representação gráfica do que se encontra em jogo com uma política de especialização inteligente. Porque será que acredito que a especialização inteligente pode ter vantagens em comparação com políticas horizontais antigas? Tomemos como exemplo a Região X, não muito avançada, onde posso construir uma medida de convergência de conhecimento – um tipo de índice composto que inclui diversos indicadores relativos a educação superior, publicações científicas, qualidade das patentes, intensidade de I&D, capital de risco, etc.. Nas últimas décadas, a região afetou a maior parte dos seus recursos a políticas horizontais – isto é, políticas dirigidas à melhoria generalizada das condições de enquadramento e destinadas a “populações inteiras” (de empresas, pessoas) a fim de aumentar a capacitação. Mas os resultados são deveras desconcertantes.

Figura 2



Ainda existe uma grande lacuna de conhecimento entre esta região e as mais avançadas. Tal é, por sinal, o que os primeiros ensaios de avaliação respeitantes aos efeitos dos fundos estruturais na IDTI para o período 2000-2009 têm demonstrado: esta política não contribuiu significativamente para o crescimento económico.

É evidente que estas políticas horizontais necessitam ser continuadas tanto nos programas europeus como nos nacionais mas, para além destas políticas, a Região X está a implementar uma estratégia de especialização inteligente e a considerar como prioritárias duas, três ou mais, *novas actividades* e estas novas actividades – devido à concentração de recursos bem como a um método correto de as identificar e seleccionar – permitirão a aproximação da fronteira da convergência de conhecimento.

Figura 3



Quais são as três actividades que foram consideradas como prioritárias? São as novas *atividades de descoberta* (I&D e inovação) que *complementam as estruturas e activos existentes*. Serão normalmente geradoras de *excedentes de informação* quanto à viabilidade e valor futuro de determinadas vias de *alterações estruturais*, através de I&D e de inovação num setor relevante (ou na intercessão entre setores) da economia da região. Sucederam diversos acontecimentos entre as Figuras 2 e 3: um processo estruturante de conhecimento empresarial, um procedimento de descoberta e a constituição de níveis ou organização de uma massa crítica de recursos.

Estruturação de conhecimento empresarial

O conhecimento empresarial é o dado crítico do processo da descoberta (Figura 1). Em alguns dos casos atrás apresentados (Marinha Grande), o conhecimento empresarial é espontaneamente gerado, estruturado e desenvolvido pelos próprios protagonistas, permitindo que projetos de descoberta empresarial sejam conseguidos sem a necessidade de qualquer outra política que não seja aquela que assegure a consolidação das condições de enquadramento.

É, contudo, possível que estes casos sejam excepcionais! O conhecimento empresarial é fragmentado e disperso; não se encontra disponível de forma compacta no seio de uma única entidade. (Bresnahan, 2012) É também possível que alguns elementos deste conhecimento possam estar localizados em outro espaço geográfico. O conhecimento empresarial não se encontra necessariamente localizado em empresas de elevada tecnologia, mas tanto empresas como universidades e centros de investigação locais, escolas de medicina e hospitais, e serviços públicos, e as comunidades de aprendizagem são possíveis repositórios de elementos relevantes de conhecimento empresarial.

A raridade e fragmentação de conhecimento empresarial bem como a sua localização incerta constituem fortes motivos para uma intervenção política que proporcione o apoio necessário para o surgimento e/ou integração do conhecimento necessário às descobertas empresariais e ao desenvolvimento das novas actividades que estes podem suscitar. Para além disto, há muitos factores – que podem ser agrupados sob o título de roturas de mercado - que podem impedir que um número elevado de experiências empresariais sejam implementadas em certos domínios ou mesmo em toda a economia da região (ver a caixa 1). Assim, a questão principal a ser considerada pelos decisores políticos será: quem possui ou onde se encontra o conhecimento empresarial e como integrar a base fragmentada do conhecimento a fim de gerar projectos de exploração e de descoberta? Tal é demonstrado pelo que ocorre entre as Figuras 2 e 3.

É assim óbvio que uma tarefa crítica de política pública implica a mobilização do conhecimento empresarial disponível, bem como a construção e a integração do conhecimento empresarial que se encontra disperso e distribuído entre diversas entidades.

Uma questão de identificação e descoberta

Enquanto a identificação das ações de uma política horizontal não origina demasiados problemas (Figura 2), a seleção de novas atividades numa lógica de política vertical será muito mais difícil: o governo não possui sabedoria inata. Necessitamos de nos precaver contra a lógica intelectual imposta

pelo modelo de entidade responsável, de acordo com o qual o responsável (o governo) conhece de antemão quais as especialidades que devem ser desenvolvidas e portanto fica confinado a estabelecer os incentivos para que a indústria privada realize o plano! (Rodrik, 2013). “*O que poderá suceder se eu e muitos outros assumirmos que não há responsáveis ... com o conhecimento forte e generalizado necessário para este papel directivo ?*”. (Sabel, 2004, p.3) Neste caso, o processo de descoberta e experimentação colectiva são parte integrante da ação política e terão que ser realizadas do quadro das interações estratégicas entre o governo e o setor privado.

A informação que se necessita para estabelecer prioridades deverá, portanto, derivar de descobertas empresariais oriundas de empresas, centros de investigação e serviços especializados com base na integração do respectivo conhecimento. As descobertas e as novas actividades identificadas na Figura 3 já foram consideradas como sendo potencialmente ricas em excedentes, inovações e alterações estruturais, devido à avaliação *ex-ante* destes projectos no contexto de interações intensas e contínuas entre o governo e a indústria. Tal também se encontra demonstrado com o que ocorre entre a Figura 2 e a Figura 3.

Desse modo a constituição de níveis e a geração de massa crítica de recursos será organizada e o processo de políticas públicas conseguirá a transição, da fase de descoberta empresarial para a fase de crescimento do retorno (“*clustering*”). Devido à concentração de recursos e à absorção de conhecimentos e competências do exterior, estas novas actividades deverão brevemente para a fronteira em termos de convergência de conhecimento (Figura 3).

Esta será a ideia principal: com este esquema de política vertical, a acrescentar aos programas horizontais, que possibilitem a diversificação da região, através do desenvolvimento e da consolidação de novas especialidades ou de novas actividades, será facilitada esta transformação, que resultará na recuperação e renovação de estruturas produtivas induzindo outras áreas da economia local.

4 – O grande desafio da política de especialização inteligente

Uma “nova” lógica de atribuição de recursos: prioridades verticais e não horizontais

Resulta, portanto, claro que não nos estamos aqui a referir a *prioridades horizontais*, tais como: a melhoria de capital humano, a aceleração da transferência de tecnologias, a criação de incubadoras, a atualização das capacidades das PME ou a existência de boas universidades, mas a *prioridades verticais* relativas a algumas especificidades, em termos de áreas de atividade, tecnologias, talvez de empresas.

A alteração da lógica – de horizontal para vertical – pode ser justificada de certo modo pela negativa, pela incapacidade demonstrada por políticas horizontais recentes na mudança de um grande número de regiões para a economia do conhecimento. Tal não significa a rejeição de tais políticas – não sabemos o que poderia acontecer a essas regiões sem essas políticas! Quer apenas dizer que não podemos confiar só nessas políticas mas que é preciso experimentar uma lógica de intervenção preferencial mais vertical e com alvos demarcados – para concentrar recursos num pequeno número de novas actividades com origem num processo de descoberta empresarial descentralizado e bem orientado.

O alvo é portanto favorecer a emergência e o desenvolvimento de alguns “micro-sistemas inovadores” que negociem com nichos especiais de mercado e que estejam maioritariamente relacionados com estruturas produtivas e activos já existentes, a fim de os transformar através de I&D e inovação (alterações estruturais).

O difícil desafio político enfrentado pela especialização inteligente é portanto o acentuar a lógica vertical de criar prioridades, evitando simultaneamente as falhas governamentais normalmente associadas aos processos burocráticos de escolhas e seleções de tecnologias de topo para base e centralizados. Como então criar prioridades e favorecer algumas actividades de I&D e tecnológicas, de alguns subsistemas ou de algumas áreas, mas não dissipando o poder extraordinário da afetação de recursos orientada pelo mercado ao impulsionar experiências empresariais descentralizadas? Criar prioridades verticais não é tarefa fácil; e é por esta razão que a especialização inteligente está relacionada com a definição de um método para apoiar os decisores políticos na identificação das áreas preferidas para intervenção de políticas inovadoras.

5 – Conclusão

A popularidade crescente da especialização inteligente em diversos meios, bem como o facto de a sua formulação inicial ter permitido uma considerável latitude para os decisores políticos interpretarem o respectivo conteúdo específico e as implicações das suas regras em quaisquer circunstâncias, geraram uma proliferação de raciocínios sobre o que a “especialização inteligente” pode representar para as políticas de desenvolvimento económico e o crescimento. Na minha opinião, a estratégia da especialização inteligente não é apenas uma terminologia nova para descrever “uma boa política de inovação regional”. Implica uma lógica diferente de afetação de recursos que tanto permite a existência de *oportunidades* para os decisores políticos e as partes interessadas transformarem as estruturas, como permite *desafios* em termos do desenho de políticas públicas, de processos e de instituições. Embora existam decerto outros conceitos de enquadramento e prioridades políticas correspondentes que também mereceriam consideração, continuo convencido de que a interpretação da especialização inteligente que tem recentemente moldado as políticas europeias de inovação regional, emergirão como uma fonte especialmente frutífera para a formulação de uma política económica com bases empíricas e teóricas – para Portugal, para outros países europeus e para outras regiões do mundo.

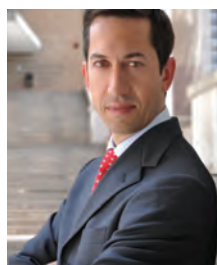
Referências

- T. Bresnahan, “Generality, Recombination and Reuse”, *The Rate and Direction of Inventive Activity Revisited*, J. Lerner and S. Stern (eds.), NBER, Chicago: The University of Chicago Press, 2012.
- D. Foray, P.A. David and B. Hall, “Smart Specialisation: the Concept”, in *Knowledge for Growth: Prospects for Science, Technology and Innovation*, Report, EUR 24047, European Union, 2009.
- K. Frenken, F. Van Oort & T. Verburg, “Related Variety, Unrelated Variety and Regional Economic Growth”, *Regional Studies*, 41:5, 2007, 685-697.
- R. Hausmann and D. Rodrik, “Economic Development as Self-Discovery”, *Journal of Development Economics*, vol.72, December 2003, 603-633.
- E.S. Phelps, *Mass Flourishing*, Princeton: Princeton University Press, 2013.
- D. Rodrik, *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, CEPR, Discussion paper Series, n°4767, November 2004.
- D. Rodrik, *Green Industrial Policy*, School of Social Science, IAS Princeton, 2013.
- C. Sabel, *Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability*, WRR – Wetenschappelijke Raad Voor Het Regeringsbeleid, Amsterdam, July 2004.
- L.Sopas, *The Portuguese mould industry and plastic clusters*, 1st meeting of the Portuguese session of the Society of Plastic Engineers, Marinha Grande, 2001.

DESENVOLVIMENTO: INOVAÇÃO, SUSTENTABILIDADE E COMPETITIVIDADE

CONFERENCISTA

FRANCISCO VELOSO



Diretor da CATÓLICA-LISBON, onde é professor catedrático. Doutorado em Tecnologia, Gestão e Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology, concluiu a sua formação em Engenharia Física pelo Instituto Superior Técnico. Leciona também no Departamento de Engenharia e Políticas Públicas da Universidade de Carnegie Mellon. A sua obra, de que é exemplo *“The Impact of Virtual Technologies on Knowledge Based Processes: An Empirical Study”* (2009), tem incidido sobre o modo como as empresas e as regiões desenvolvem e nivelam a sua capacidade tecnológica e científica no sentido do crescimento económico

Muito bom dia a todos.

Gostaria, em primeiro lugar, de agradecer o convite para estar aqui. É um prazer e uma honra participar nesta sessão, a convite do Senhor Presidente da República, e num contexto tão importante para Portugal, como o é a comemoração dos 40 anos do 25 de Abril.

Tendo passado 40 anos desde o 25 de Abril de 1974, observamos muitas realidades e contextos que mudaram significativamente, mas também muitos outros que pouco evoluíram desde então. A reflexão que me parece importante fazer sobre o futuro de Portugal resulta da ideia em que, na medida em que existiram dimensões que não se alteraram neste período, houve outras que nunca surgiram, apesar do seu potencial e da sua oportunidade. Pensar o passado e futuro de Portugal é também perspetivar estas dimensões diferentes e promissoras que gostaríamos de encontrar no nosso país.

Quando falamos de inovação ou de técnica, este contraste entre o que permanece e o que muda torna-se especialmente evidente. Consideremos um exemplo interessante, que celebra também 40 anos em 2014: o Volkswagen Golf, cujo primeiro modelo foi introduzido em 1974. O Volkswagen Golf é um

caso interessante quando pensamos em inovação, porque, em muitas dimensões, o Volkswagen Golf continua a ser, como sempre foi, um Volkswagen Golf. Porém, ao mesmo tempo, apresenta diferenças significativas: ocorreram muitas inovações, alterações, diversas dinâmicas aconteceram dentro daquele pequeno veículo, em que o mais recente, continuando a lembrar o primeiro modelo, tem muitos aspetos em que já não o faz recordar. Esta evolução implicou, necessariamente, muitos desafios. Mas delimita igualmente o que mudou, sendo possível entender que determinados elementos não fazem parte do processo de evolução. Por exemplo, olhando para a evolução de um Golf, não fazemos uma associação deste ao emergir do carro elétrico, que configura uma arquitetura e uma evolução técnica diferentes daquelas que observamos neste veículo.

Quando pensamos na realidade, na história, no presente e no futuro de Portugal, colocamo-nos igualmente questões, equacionamos perspetivas sobre esta ideia relacionada com o que fica e com aquilo que provavelmente ou potencialmente queremos ter de diferente. Em muitas dimensões, Portugal é, pois, o mesmo que há 40 anos, mas também mudou. Mudou, por exemplo, na importância que damos à investigação, em que a evolução foi enorme. Se considerarmos o número de investigadores em equivalente tempo integral em Portugal em 1982, vemos que existiam sete ou oito mil (as estatísticas fidedignas não vão para além desse ano, pelo que certamente os números para 1974 seriam ainda inferiores). Contudo, desde 1982, este número aumentou sete a oito vezes. Passámos de menos de dez mil investigadores (possivelmente, de cinco a seis mil) na altura do 25 de Abril para cerca de 60 mil. É, de facto, algo muito diferente – e não apenas no que se refere ao número total. Se considerarmos a presença de investigadores na população ativa, observamos que Portugal fez também uma evolução notável.

Olhando para o número de investigadores por mil ativos, em Portugal e na Europa, verificamos que, no início dos anos 80, o nosso país parte muito abaixo neste indicador em relação ao resto destas economias. No entanto, atualmente, situa-se acima de quase todas elas. Em algumas dimensões, pois, Portugal mudou mesmo muito.

Porém, inovação não é apenas conhecimento, não remete apenas para as pessoas. É preciso obter resultados. E, quando nos debruçamos sobre os resultados, vemos progressos mas também algumas limitações. Comparando Portugal com outros países da Europa em termos de inovação e de capacidade de transformação da economia, por exemplo utilizando os indicadores do *European Innovation Scorecard*, observamos que atualmente nos inserimos no grupo dos inovadores moderados. Isto representa uma evolução importante, porque, não há muitos anos, talvez uns cinco, estávamos entre os países com inovação mais modesta. Fizemos, assim, uma evolução importante nestes últimos anos.

Aqui, contudo, coloca-se a questão: se Portugal fez uma evolução tão significativa ao nível dos investigadores, porque não evoluímos mais ao nível da inovação? Porque é que não estamos entre os *seguidores* ou mesmo entre os *líderes* nesta dimensão? O que falta, então, para dar este último salto na evolução de Portugal?

Esta questão torna-se ainda mais pertinente se considerarmos os indicadores de produtividade. Mais uma vez, analisando a evolução de Portugal desde o 25 de Abril, encontramos um importante avanço ao nível da produtividade. Por exemplo, o Produto Interno Bruto por pessoa empregada, a

preços constantes, cresceu duas vezes e meia entre 1973 e 2013. Mas não foi suficiente. Porque, se olharmos para estes números em comparação com os de outras economias da Europa, vemos que essa evolução da produtividade não é assim tão dramática. Considerando a Alemanha como base de referência (usando apenas a Alemanha Ocidental nos primeiros anos), observamos que, entre 1973 e o início dos anos 90, recuperámos 20% em produtividade relativa, subindo de 40% para 60% do nível alemão. No entanto, a partir daí, a nossa evolução foi bastante mais modesta. Neste momento, não passámos de cerca de 70% do nível de produtividade da Alemanha, que é também a média dos países do Euro.

Tal como no caso da inovação, verificamos que Portugal mudou, mas não conseguiu chegar à média, igualar o que se passa na generalidade dos outros países europeus em termos de produtividade. Esta observação suscita uma reflexão sobre o que será necessário mudar para que possamos fechar os remanescentes hiatos de produtividade e de inovação.

Analisando alguns dos principais indicadores que decompõem a capacidade inovadora do país, obtemos algumas orientações importantes. Na educação, por exemplo, fizemos um progresso muito significativo, especialmente nos últimos dez anos. Assim, neste domínio, e também em alguns aspetos como, por exemplo, o financiamento, aproximamo-nos de valores que refletem a nossa posição relativa em termos de *output* económico, em que estamos a cerca de 75% da média europeia. Porém, quando observamos os indicadores de *output* económico da inovação, constatamos que é aqui que Portugal se encontra mais atrasado. Se falarmos em patentes, em licenças ou em presença de emprego em setores de média e de alta tecnologia, Portugal ainda se encontra muito aquém do seu nível médio de desenvolvimento e do equivalente resultado económico.

É exatamente aqui que o desafio se coloca. Esta é a reflexão que se impõe: como é que podemos olhar de uma forma diferente para a economia, para o desenvolvimento, para a inovação, a fim de conseguir mudar este cenário? Existirão, certamente, diversas perspetivas sobre como dar resposta a este desafio. A minha baseia-se nos estudos que temos vindo a fazer sobre as temáticas da inovação.

Para focar na obtenção de resultados económicos, a dimensão em que Portugal está mais atrasado, o que procuramos é criar e desenvolver indústrias internacionalmente competitivas, com níveis de produtividade comparáveis ou superiores aos que encontramos noutras regiões da Europa. Para tal, temos de perceber como é que geramos estas indústrias. Se queremos desenvolver um *cluster* de nanotecnologia no Minho, de biotecnologia em Aveiro, de eólicas perto de Lisboa ou de indústria solar no Algarve, o que é que podemos fazer? O que é que é necessário para facilitar o estabelecimento destes *clusters* de alta tecnologia?

Nesse sentido, começarei por introduzir duas ideias alusivas à natureza das empresas e àquilo de que estamos à procura. Recorrerei a analogias que não são minhas, mas que são úteis para percebermos esta dinâmica. O que acontece é que, muitas vezes, quando pensamos nas empresas, pensamos em dois tipos de empresas que são os mais comuns. Chamemos-lhes, metaforicamente, ratinhos e elefantes. Os ratinhos são as pequenas empresas, as pequenas iniciativas empreendedoras, com pouca ambição, com uma atuação regional, talvez nacional, e que pouco irão evoluir dentro da sua realidade. São as PME mais tradicionais, fechadas, estáticas. Por outro lado, temos as grandes empresas: os

elefantes, as cotadas, as estabelecidas. Estas são, pois, as duas tipologias predominantes. Se considerarmos o volume de emprego, por exemplo, são os ratinhos e os elefantes que representam a maior fatia. Pela sua relevância, são estas empresas que ocupam a maior parte da nossa atenção, do nosso foco, e a maioria da atividade e da lógica política.

Contudo, não são estas as empresas mais interessantes. Não serão estas as empresas que irão transformar a realidade económica de Portugal. Se pretendemos um Portugal diferente, se queremos fazer fechar o tal hiato de produtividade, temos de pensar de forma diferente.

Retomando a metáfora, as empresas interessantes são as gazelas – empresas jovens, mas a crescerem muito depressa. Empresas com ambição, tipicamente com uma base de conhecimento avançada (que exploram intensivamente) e com forte potencial reprodutor – a criação de *spin-offs*, de que falarei adiante. Estas empresas revelam também uma elevada taxa de mortalidade, porque são frágeis. Estão a fazer coisas diferentes, pelo que, muitas vezes, acabam por sucumbir. É, pois, crítico criar um ambiente favorável à sua sobrevivência e ao seu desenvolvimento.

O problema aqui, e aquilo que nos motiva, é o delta, a mudança, o crescimento. Não é o que existe – é o que queremos que exista. Por isso, é necessário alterar o nosso enfoque. Existe muito trabalho científico realizado que mostra que, apesar de os ratinhos e os elefantes representarem o maior volume de emprego, são as empresas de elevado crescimento que desproporcionadamente criam mais emprego líquido. Há muitas que aparecem, muitas que morrem, mas o que interessa é o saldo favorável a estas empresas. É, pois, com estas empresas que nos devemos preocupar, em particular com as mais jovens.

Se as empresas de elevado crescimento, em geral, e as empresas jovens de elevado crescimento, as gazelas, criam a maior parte do emprego líquido e são aquelas em que nos devemos focar, os dados são preocupantes para Portugal. Analisando a presença das empresas de alto crescimento em várias economias europeias, bem como a respetiva percentagem de emprego criado por elas representado, o que se verifica é que aquelas, representando valores de 3% a 5% do total do universo empresarial, são responsáveis pela geração de 30% a 50% dos novos empregos. Quando olhamos para estes mesmos dados em Portugal, as estimativas apontam para que apenas 1% das empresas são de elevado crescimento, sendo que apenas 10% do novo emprego está a ser criado por elas. E esta é a razão pela qual as gazelas nacionais requerem que se lhes preste especial atenção. É sobre estas empresas que devemos fazer recair a maior parte do nosso enfoque político, público e também privado, se pretendemos mudar a lógica do que é a estrutura económica de Portugal – o que não tem acontecido.

Porque é tão importante apostar nestas empresas ambiciosas, diferentes, que querem fazer algo com impacto nacional ou internacional? Porque os processos que estão por detrás da sua evolução fazem a diferença, tanto ao nível regional como nacional. Para ilustrar o modo como estes mecanismos funcionam, contarei a história do surgimento e evolução de duas indústrias – uma estrangeira, outra portuguesa.

O primeiro exemplo é conhecido por todos no seu resultado, mas menos investigado nas suas origens. Conhecemos bastante bem uma parte muito pequena dos Estados Unidos que se chama Santa Clara County e que não é muito maior do que a região do Minho e do Porto. Representa apenas

0,8% da Califórnia, com uma área não muito diferente desta parte de Portugal. Porque é que Santa Clara County é importante? Porque, usualmente, conhecemos Santa Clara County como Silicon Valley. E Silicon Valley é, como sabemos, o berço e uma das regiões mais dinâmicas do ponto de vista da inovação ao nível mundial. O que geralmente acontece é que olhamos para Silicon Valley pelo que é atualmente. Olhando para o resultado final, não pensamos em como é que criámos um *cluster*, em como é que o desenvolvemos. No entanto, importa ir às origens, compreender o que esteve na génese desta evolução. E o que se revela interessante é que foi a indústria de semicondutores que esteve na origem deste *cluster*. Assim sendo, o que eu e outros colegas fizemos foi procurar estabelecer as origens desta indústria.

Mas como é que a indústria de semicondutores surgiu em Santa Clara County? E como é que se desenvolveu? O que começamos por constatar é que a origem desta indústria não radica em Santa Clara County. Nos seus primórdios, estava localizada em Boston, em Los Angeles e ao redor de Nova Iorque, sobretudo em Nova Jérсия. Não havia, pois, nenhuma indústria de semicondutores em Santa Clara County. Nesse tempo, Silicon Valley era um lugar com cerca de 300 mil pessoas e relativamente pouco desenvolvido.

Passados 20 anos, tudo mudou. Tendo partido literalmente do zero, Silicon Valley representava 50% do *output* da indústria de semicondutores. Para compreender como é que uma zona que não tinha nada passa, de repente, a representar 50% do *output* de um país com a dimensão dos Estados Unidos, é fundamental conhecer um senhor chamado Bill Shockley. Coinventor do transístor, em 1947, e Prémio Nobel da Física, em 1958, Bill Shockley trabalhou nos Bell Labs até 1955. Nesse ano, por razões pessoais, mudou-se para Silicon Valley, onde a mãe vivia – e apenas por esta razão. Quando foi, levou com ele uma equipa absolutamente fantástica de investigadores, que criaram uma empresa chamada Shockley Semiconductor Labs. No entanto, sendo um investigador notável, Bill Shockley era, simultaneamente, um gestor terrível. E o que aconteceu foi que as pessoas que ele conseguira juntar na Shockley Semiconductor Labs rapidamente se incompatibilizaram com a gestão de Shockley e saíram. Estas pessoas eram, contudo, também muito boas e acabaram por criar, entre outras empresas, a Fairchild e, depois, a Intel e muitas outras.

O que observamos, então, é que os líderes da indústria de semicondutores estavam inicialmente localizados fora de Silicon Valley – a General Electric, a RCA, a National, a Philco, todos estavam na costa leste; a Texas Instruments e a Motorola, no Texas e no Arizona, respetivamente. Em Silicon Valley estabeleceram-se a Shockley e depois a Fairchild, seguindo-se um conjunto de outros líderes. E de onde vieram esses líderes? Em larga escala, da Fairchild e destes outros pioneiros. O que observamos é que esta semente, esta empresa inicial, este grupo de pessoas, plantou uma indústria inteira em Silicon Valley, a partir do zero. E não deixa de ser igualmente interessante que este processo tenha decorrido à volta de uma empresa com grande ambição, mas que falhou. Em boa medida, o falhanço da Shockley e também, parcialmente, o da Fairchild estiveram na origem da evolução e do crescimento da indústria de semicondutores na zona de Silicon Valley. Verifica-se, assim, que são estas empresas novas e com ambição as que muito crescem e muito se desenvolvem. E são estas também que funcionam como semente e origem de outras empresas igualmente ambiciosas. A combinação

entre o crescimento e o processo de *spin-offs* da Shockley, da Fairchild e de muitas outras gazelas que se seguiram explica o desenvolvimento de uma indústria inteira e o estabelecimento desta região líder em inovação ao nível mundial.

No entanto, é legítimo perguntar porque razão é este exemplo relevante para nós, sendo tão diferente, tão distante, e vindo de uma realidade que nos diz pouco. De facto, parece fácil argumentar que este processo é pouco interessante para entendermos Portugal, já que o nosso país pouco terá a ver com Silicon Valley. Mas, o que é surpreendente é que talvez nos diga muito mais do que possamos esperar. Na verdade, existe uma história exatamente igual aqui em Portugal, uma história que começa antes do 25 de Abril e que conta com uma parte muito importante do seu desenvolvimento depois do 25 de Abril: a indústria de moldes.

A indústria de moldes da Marinha Grande aparece exatamente da mesma maneira que a indústria de semicondutores em Silicon Valley, com um senhor chamado Aníbal H. Abrantes, que fundou, com o irmão, a Aires Roque. Ele percebeu, na altura, com base no conhecimento que existia na área de moldes para vidros, que havia uma importante oportunidade nos moldes para plásticos. E avançou, arriscou, com uma enorme ambição. Criou, primeiro, a Aires Roque. Depois, uma vez que o irmão não se queria envolver nesta nova indústria, saiu e criou a Aníbal H. Abrantes, apostando num novo mercado – um mercado em crescimento, um mercado global. Esta história é relevante se considerarmos que a nossa grande indústria de moldes se desenvolveu na zona da Marinha Grande a partir desta aposta de Aníbal H. Abrantes. Olhando para os líderes iniciais e seguindo os líderes posteriores desta indústria, quando nos perguntamos de onde é que eles aparecem, acabamos por descobrir que todos podem ser ligados à Aires Roque, à Aníbal H. Abrantes ou a algum dos sucessivos *spin-offs* que vieram a sair destas empresas originais.

Podemos então concluir que a história portuguesa dos moldes na Marinha Grande, e dos semicondutores em Silicon Valley, não são assim tão diferentes. E, se olharmos para uma série de outros *clusters*, para outras regiões, vemos que a história se repete: na indústria automóvel e dos pneus nos Estados Unidos, na indústria de *lasers* e de discos rígidos, também nos Estados Unidos, na indústria de confeção no Bangladesh, na indústria de vinhos na Austrália e em muitas outras indústrias e regiões.

A ideia – e a dimensão – para que vos queria sensibilizar é esta: novas empresas com uma grande dinâmica têm um enorme potencial para mudar o panorama económico de uma região. Por isso, se pretendemos efetivamente mudar o futuro de Portugal, temos de pensar em apoiar a entrada de empreendedores. Mas não de quaisquer empreendedores, não dos ratinhos, mas sim dos projetos arrojados que querem fazer a diferença – as gazelas. E estes saem de outras gazelas, e também de elefantes estabelecidos, através de *spin-offs*, mas sempre com a lógica e a perspetiva de que querem fazer algo de diferente, com ambição internacional e com o potencial para mudar a sua região.

Com base nos nossos trabalhos e estudos, sabemos que estes projetos, quer tenham sucesso ou insucesso, pela sua ambição e capacidade de mobilização de talento e de vontade de fazer a diferença, irão dar origem, através do processo de *spin-off*, a outras empresas, outras atividades, com enorme sucesso e impacto. E, através deste processo, estabelece-se o *cluster*, a região, a diferença.

Temos, então, de apostar na excelência, no fazer diferente e na ambição global. Se queremos compreender como é que nos desenvolvemos e como é que podemos desenvolver indústrias competitivas em Portugal, vale a pena, primeiro, pensar que temos de mudar o foco, a nossa atenção e a nossa política, para que esta tenha atenção à dinâmica de crescimento empresarial, em vez de a apontar à dimensão. Ser PME ou grandes empresas não é o importante. O que é importante é saber se a empresa está a crescer e se está a crescer depressa – isso é que é realmente importante, quando pensamos o futuro de Portugal.

É fundamental compreender que empresas novas, com uma grande dinâmica, pelo seu pioneirismo, pela sua capacidade de atração de talento e também pelo seu potencial de produtor são, realmente, a grande oportunidade de alterar o futuro de uma região e, certamente, o futuro de Portugal.

Obrigado.

SESSÃO DE ENCERRAMENTO

SUA EXCELÊNCIA O PRESIDENTE
DA REPÚBLICA, ANÍBAL CAVACO SILVA



No encerramento desta Conferência, permitam-me umas breves palavras para, desde logo, agradecer a presença de todos e as intervenções dos oradores convidados.

Agradeço a todo o público que, durante dois dias, acompanhou esta iniciativa com interesse e atenção. Estou certo de que, ao fim destas duas jornadas, todos os que assistiram às sessões se encontram hoje mais conscientes da interação que existe entre a democracia, a cultura de compromisso e o desenvolvimento.

Aos intervenientes, agradeço, mais uma vez, a disponibilidade para participar nesta Conferência e as magníficas contribuições que nos trouxeram.

Recordo que a presente Conferência, intitulada “Portugal: Rotas de Abril”, se inscreve no âmbito dos Roteiros do Futuro, uma iniciativa da Presidência da República que pretende abordar, em várias sessões temáticas, alguns dos grandes desafios que se colocam à sociedade portuguesa, situando a análise e a discussão de problemas de fundo numa perspetiva nacional e num horizonte temporal alargado.

Os Portugueses revêem-se na democracia como forma ideal de governo, mas existem sinais de um progressivo distanciamento dos cidadãos relativamente à atividade política.

Os Portugueses aspiram a viver num País mais desenvolvido, o que implica, por um lado, crescimento económico e combate ao desemprego e, por outro, uma defesa intransigente da transparência na vida pública e salvaguarda da justiça social.

Os Portugueses, enfim, estão conscientes dos desafios que Portugal irá enfrentar neste momento crucial da sua História. Reconhecem e valorizam o compromisso como pressuposto essencial de governabilidade e desenvolvimento numa perspetiva nacional de médio prazo.

A cultura do compromisso que predomina na maioria dos países da União Europeia, tem tido dificuldade em instalar-se na nossa democracia. É preciso insistir. Da minha parte, não deixarei de fazê-lo.

Por tudo isto, as intervenções que escutámos nestes dois dias revestiram-se de enorme interesse. Vozes autorizadas e independentes, reconhecidas pela sua lucidez, pelo seu saber e pela sua experiência, vieram confirmar as nossas intuições e as nossas convicções: o Portugal que nasceu há 40 anos é um projeto de justiça e de bem-estar que tem de ser constantemente alimentado pela qualidade da democracia e a esperança de um futuro melhor. As intervenções abrangeram temas tão diversos como a cidadania e o compromisso, os desafios da sociedade do conhecimento e a importância da inovação e da competitividade para um crescimento sustentável.

A Conferência contou com oradores nacionais e estrangeiros, com intervenções de personalidades dos mais diversos quadrantes. Em conjunto, procederam a uma reflexão serena e profunda, extremamente enriquecedora para todos nós.

Começámos por ouvir o General Ramalho Eanes, testemunho de sabedoria e de experiência. Uma personalidade que, em tempos decisivos da nossa História, se destacou pelo valor da coragem e pela firmeza inabalável das suas convicções.

À minha gratidão pessoal a todos os que estiveram presentes, aos oradores e aos que organizaram e acolheram esta iniciativa, quero, como Presidente da República, associar a gratidão dos Portugueses.

Como em muitas outras realizações que têm lugar este ano, aqui celebrámos Abril com elevação e com dignidade, com sentido patriótico e de uma forma profunda e informada. As novas gerações, os que nasceram já depois de 1974, têm dificuldade em perceber que, numa ditadura, seria impossível termo-nos reunido nesta Conferência. Para os jovens, a liberdade é um valor adquirido. Em contrapartida, a segurança no emprego, a possibilidade de afirmar o seu talento ou a capacidade de constituir família e assegurar a sua autonomia são ambições – ambições legítimas – que os jovens de hoje não têm por adquiridas ou garantidas.

Foi para ajudar a cumprir essas ambições que esta Conferência se realizou. Cumprimos a liberdade há quarenta anos atrás. Falta cumprir o desenvolvimento, para que a nossa democracia corresponda aos sonhos nascidos numa madrugada de Abril.

Muito obrigado.

ANEXO *APPEND*

IX

ANEXO *APPENDIX*

DEMOCRACY: FOR A NEW CITIZENSHIP

YASEMIN SOYSAL
(UNIVERSITY OF ESSEX)



Co-director of the MA Migration and Citizenship, University of Essex, UK. Research interests are a comparative and longitudinal study on changing concepts of “good citizen” and “good society”, and also a comparative study of the immigrant origin youth in European cities.

For TH Marshall, one of the most influential British thinkers of the 20th century, rights in themselves did not have any inherent quality—they were means for social inclusion. Social entitlements were particularly crucial for citizenship development, because they would prevent social and economic exclusions that civil and political rights, simply on their own accord, could not. This consequently would ensure social cohesion, solidarity and trust, as well as a productive economy and market. For Marshall, social rights were at the same time rights to share in full the social heritage, the “common culture” of the national collective.

European welfare states have successfully followed this formula for the most part of the post-World War II period. However, in the last few decades, national citizenship has gone through significant transformations in light of globally driven processes, deviating significantly from Marshall’s original formulation.

I will discuss two of such deviations to further my arguments: decoupling of rights from their national constellation and decoupling of social cohesion from social justice. These deviations, I will argue, have paradoxical implications for, but at the same time are fundamental to, our understandings of current condition of citizenship.

a) dissociation of rights from the national condition:

Here is the observation. The second half of the 20th century witnessed a world-wide intensification of the discourse and instruments on the individual and her rights. Partly in response to the atrocities of fascism, and partly in the context of massive decolonizations, especially in Europe, strong and exclusionary notions of the nation lost its moral grip on citizenship, while human rights became the legitimating principle as codified in legal, scientific and popular conventions. Conflicts of the Cold War facilitated this codification of human rights across the board.

Even though they are often contested, and indeed violated, as legal and political practice, human rights now constitute a world-level index of legitimate action and provide a hegemonic language for formulating claims to rights. The abstraction of individual rights beyond their national hold, authorizes diverse set of rights for diverse set of populations, rather than delineating a homogenous (body of) citizenry with an exclusive set of rights.

This, as I have argued in my work, underlies the emergence of a new model of citizenship, postnational, which can be exemplified in the cases of postwar immigrants in European host societies, who hold various rights and obligations without membership in the national collective; in the increasing instances of dual citizenship, which moves away from traditional notions of political membership and loyalty in a single state and polity; in European Union citizenship, which represents a multitiered form of membership; and in subnational citizenship in culturally or administratively autonomous regions of Europe (such as, Basque country, Catalonia, and Scotland).

The complexity of postnational citizenship lies in this: on the one hand, it implies multiplicity of membership status—different categories of members are accorded with different set of rights --thus breaching the principle of uniform citizenship and disarticulating the bundle of rights that so fundamentally underscore Marshall's notion of citizenship. On the other hand, postnational transformation also means a broadened set of rights for a broadened group of people: for women, children, the aged, disabled, sexual, religious and linguistic minorities, indigenous groups, and immigrants. We embrace a new language of cultural, sexual, ecological, even global rights, legitimated by universalistic human rights framework, beyond the conventional list offered by TH Marshall.

b) disassociation of social cohesion from social justice:

In TH Marshall's vision, citizenship rights were to ensure equal participation (or at least equality of opportunity for participation) in common social and political projects, which in turn would facilitate solidarity and social cohesion. Indeed, as the European welfare state unfolded, solidarity and social cohesion rested upon the inclusion of the formerly excluded working classes, and then women, in the social partnership and the common (political) project, through increasingly expansive social provisions. The ongoing restructuring of the European welfare state since the 1980s, however, has weakened this connection between social citizenship and social cohesion. While it is prized as a goal, social cohesion now falls in the main onto an increasingly moralized and incentivized individual citizen— thus the shift to a new social project and

policy from social provision to social investment; away from “a passive providing state” to “active able and responsible citizenry.”

The architecture of the new European Social Project was sealed with the EU’s Lisbon Strategy in 2000. The European welfare states now host a plethora of policy instruments to invest in individuals’ capacities and boost their human and social capital — labor market activation, job insertion and apprenticeship schemes, skill training and improvement programs, early childhood and lifelong learning towards enhanced self-realization, among others.

Many commentators attribute this shift in policy orientation and instruments to the penetration of economic liberalism into European policy circles. I concur with this position at its most general level, however, I am not convinced that this is the complete picture. My view is that the demonstrable shift to the individual in policy language and instruments is part of a much longer trend, related to a broader set of developments in the postwar period, which took root before and without neoliberal economic imperatives.

This is where we link back to the first deviation I suggested. I will further the argument that the new Social Project exposes a deeper transformation in the constituent elements of good citizenship and its moral language of justice. What underlines this transformation is the value assigned to individuality and its transformative capacities. Not to be confused with a free running individualism, this individuality is highly scripted and expansively institutionalized in various domains of society. In that, the individual constitutes the target of much legal and policy regulation. In this citizenship template, individuals are not only the bearer of rights (on the basis of personhood), but they are also the agents of change (instead of the state), they also constitute the basic unit of moral concern (instead of a nationally bounded community, with shared norms, values and fate).

As such, the new Social Project in Europe should be seen as a continuum of a series of prior policy developments that underscore the increasing primacy of the individual.

To give examples from two other fields:

The active, autonomous, and right-bearing individual has had a particularly strong presence in education. Pedagogies of self-centered learning, critical thinking, creativity, problem solving have been promoted in the European educational spheres as early as the 1960s. Over time school curricula and teaching toned down the nationalist character and national mission of citizenry, and extolled globally aware, democratic, active and engaged individuals. Human rights education, which is now part of school curriculum across a range of countries, stipulates that children should not only learn their rights and the rights of others, but also be prepared to be active promoter and claimants of rights. It is well to remember that the architects of this new educational focus were not necessarily the proponents of economic neoliberalism.

In immigration field, in the postwar era, European states, along with others, moved away from exclusionary selective migration regimes (e.g. colonial, racial or ethnic-based entry categories). Selective migration is back on European policy agendas, but not on racial and ethnic basis—on the basis of individual merit, skills, talents, and contributions. No doubt, still exclusionary, but not on the basis of ascriptive categories, as was the case before the WWII. Recent immigrant integration policies, despite their nationalistic flavor (precisely because of the highly zealous, populist anti-immigrant rhetoric that accompanies them), focus on the individual. Contrary to the rhetoric, the content of citizenship tests and obligatory integration courses,

(which have now been introduced in several European countries), remarkably do not reveal anything about the particularities of the nation (bar the questions about ordinary symbols such as the flag or national anthem) or a distinct philosophy of integration. In contrast, knowledge of democratic institutions, individual rights, and legal structure occupies a prominent place in these tests and courses, in anticipation of a (right-bearing) individual fluent in a world of tax offices, schools, courts, and labor markets.

Integration, as conveyed in these instruments, is not a nation- or state centered project. In its place, integration acquires the purpose of achieving social cohesion driven by active and participatory individuals--through individual migrants' own effort and responsibility to take part productively in the rights and institutions offered in the system. Not far from citizenship education provided in schools.

As revealed in these policy areas, the new European project strongly endorses the individuality and active participation of citizens as the route to socially cohesive, and inclusive societies, but this is only with paradoxical consequences. By championing the right-bearing, autonomous and able individual, the project extends the moral and legal boundaries of participation beyond ascriptive limitations. On the other hand, realizing one's self-potential, being active and productive, becomes not only a right but also a responsibility, and forms expectations about the self and others (and defines a higher form of life). And here lies the crux of the matter. While endorsing individuality, the European project does not seem to be equipped to address the social and institutional impediments to the effective participation of an increasingly diversified population; or mitigate the factors and conditions that entrench differential capacities and the very obstacles to the parity of individuality.

As the current global economic regime radically exacerbates resource and status inequalities, chipping away at the social safety nets and the conditions of effective participation, the promise of the European social project grows even less convincing. The emerging fault lines do not simply cut through without but also within Europe. It is not only the non-European migrant that is left out/excluded, but also the lesser Europeans—those who are unable to exercise and live up to the higher form of life of being productive; those who are stuck in secondary or temporary jobs, and not able to climb the social ladder; those who face ethnic and religious discrimination in their schooling, in skill training programs, in job applications. And these are not only non-Europeans, but second and third generations immigrants, and increasingly east Europeans.

The new patterns of European exclusions, but also inclusions, can only be understood by the conjoined but paradoxical waves of economic and political liberalism, and tensions between them. In response to Europe's democratic deficit and the weakening of welfare state, there have been calls (within and outside of academia) for renewing national citizenship's (analytical and normative) promise as the guarantor of socially just and democratic societies. Beyond its uneasy overlap with an increasingly boisterous right-wing politics, I am not sanguine about such calls for two further reasons:

First, from purely an academic perspective, I believe this would be a non-starter. As the mass body of research in the last thirty years has taught us, we no longer live in a world where nation-states and their purview exist autonomously. The global and the national are intertwined not only through the interdependence of markets, and institutions of human rights, but these global elements factor into what we normally define as the national, as the national is re-articulated with the global.

Second, such view of retracting from Europe, in its postnational vision, discounts the very progress of

Europe in the postwar period. Much of citizenship transformations in postwar Europe owe to waves of its political liberalization. Citizenship in European history had its most progressive transformations through the postnational normativity of Human Rights (both as part of global political liberalism but also as embedded in EU institutions and legal frameworks). If we are concerned with the progress of rights and social justice, we need to take into consideration the highly entangled trajectory of these two frameworks of rights in the last fifty years or so. In the aftermath of the second-world war, citizenship and human rights have moved and institutionalized together. Human rights practices have been part of local and national political processes, through which citizens, but also non-citizens, have negotiated with existing political and judicial structures, and made claims on particular citizenship institutions— on health schemes, social services, education systems, and in schools and the military. Dissociating the two frameworks of rights would only do disservice to social justice in Europe.

DEVELOPMENT: MODERNITY AND A KNOWLEDGE - BASED SOCIETY

PETER WAGNER

(ICREA - UNIVERSITY OF BARCELONA)



ICREA Research Professor at Universitat de Barcelona. Social & Behavioural Sciences. Research interest is focused on the identification and comparative analysis of “Modernity” and of the historical trajectories of modern societies. Has been academically active in various European countries as well as in the USA and South Africa

Eight theses on modernity, development and knowledge, occasioned by the 40th anniversary of the April Revolution

It is a widespread assumption that we know what a modern society should look like, and that development is the process of reaching modernity. But in reality, the situation is much more complex. I would like to use the forty years that have passed since the April Revolution, and thus our distance towards it, to try explore the relation between modernity, development and knowledge with a little more nuance.

If I am permitted, I would like to start with a personal reflection. In April 1974, I was seventeen years old and was following political events with great interest and commitment. I had a particular enthusiasm for the Portuguese Revolution, for two reasons. First of all, it was striking that it was brought about by the military. One was much more used to situations in which the military ended democracies rather than bringing them about, such as in Greece not many years before and in Chile just a few months earlier. The world was by far not safe for democracy – it never is, as I will try to argue in a moment.

And secondly, the Portuguese experience showed that one does not have to wait for Old Regimes to die out, of a natural death such as the Franco regime in Spain, or because of losing legitimacy due to lost

wars such as in Greece only little later or in Argentina after the Malvinas war – even though the war against liberation movements in Africa played an important role for the Portuguese Revolution. The April Revolution showed that one could do something when a political situation was unacceptable, had been unacceptable for too long. It showed that action can make a difference.

What else is there to say forty years later? I would like to present my reflections in the form of eight theses.

Thesis one: The April Revolution is not just part of a third wave of democratization.

Both in public debate and in political science, our world is seen as being on an unstoppable path of democratization. In this view, the April Revolution is part of a third wave of democratization, indeed setting its pace and soon followed by Greece and Spain in Europe, after a first wave in the nineteenth century end and a second wave at the end of the Second World War. Later so-called transitions to democracy in East Asia, Latin America, East Europe and in South Africa appear to have confirmed this imagery.

Democratization as a long-term trend is an idea we owe to Alexis de Tocqueville. Observing Democracy in America, so the title of his 1835 book, he suggests at one point that a process had been set in motion on the other shore of the Northern Atlantic that would not stop until equal universal suffrage was reached. This was an amazing statement for an author of his time – and he was quite alone – since there was hardly any democracy to be seen. After revolutionary upheavals and wars, the idea of democracy had been defeated in Europe with the Vienna Congress in 1815. And elsewhere, such as in the emerging independent republics of the Americas, suffrage restrictions remained highly significant, be it to property-owners or to the descendents of the white European settlers. In France, where the idea of equal universal suffrage had first been put onto the political agenda, the right to vote was denied to women until after the end of the Second World War.

Reading Tocqueville, furthermore, we should not forget either that he had a quite ambivalent view of democracy. Socially, the equality of condition on which democracy was based risked to enhance conformism, as he observed in the USA. Politically, one could never rule out the tyranny of a majority that would restrict the freedom of the minority. He saw considerable tensions between personal freedom and collective self-determination.

Whatever one's view, the nineteenth century was hardly a century of democracy. The twentieth century started out to be different. Industrialization and then the mass-mobilization for the First World War entailed the integration of the majority of the population – the masses, as they were then called – into society in an unprecedented way. The workers' movement and the women's movement demanded recognition of their role, and at the end of the First World War they had the force to reach the granting of equal political rights in many societies. With hindsight, we can see the interwar societies as high-mobilization democracies many of which collapsed very soon, not only in Portugal, either internally or due to military occupation by the Nazis.

Democracy returned to many societies after the Second World War, but observers were concerned that the lessons from the interwar experience should have been learned. The idea was that inclusive-egalitarian democracy could be stable on condition of "civic apathy", as US political scientists Gabriel Almond and Sidney Verba called it. People should go to vote, possibly read the newspaper, but abstain from too much

participation. Politics was for the elected few. This was what came to be called “democratic consolidation”. From the late 1960s onwards, the intensity of participation increased again. When economic problems, due to the end of the postwar boom and the first oil-price hike, were added to increasing political demands, a report to the Trilateral Commission announced a “crisis of democracy” while critical academics diagnosed “legitimacy problems in late capitalism”.

These ups and downs of democracy in the twentieth century, to put it mildly, need to be recalled because they help us recognize that “democratization” is not usefully compared to the waves of the sea. The latter wash up always against more or less the same coast. They may leave pebbles and shells, but no experience and no history. Democracies arise in particular historical contexts, and changes in context play a role in their persistence or failure. The theorem of democratization is misleading, even dangerous, because it suggests that, once democracy is here, it will stay, rather stably. Or at least: if a receding wave takes it away for a moment, it will be back with the next. Historical experience rather shows the contrary: democracies are inherently unstable. And the fact that our democracies have lasted already quite a while should not let us forget this.

If this is so, one may ask, though, why there has been such an extended series of “transitions to democracy” over the past few decades. Why does it seem that Tocqueville is right after all, that there is a long-term trend towards equal universal suffrage?

Thesis two: Democracy arises when we do not know.

Or in more words: Democracy is the political form that is adopted in the absence of other, external sources of knowledge – knowledge that tells us what to do, how to give rules for our life in common.

Edmund Burke was one of the first modern critics of democracy (in Greek antiquity there were many). Commenting in 1790 on the French Revolution, he famously wrote: “The effect of liberty to individuals is that they may do what they please; we ought to see what it will please them to do, before we risk congratulations.” He rightly underlined the uncertainty that always goes with liberty. The wish for everyone to be free and the wish to know what the future brings stand in tension to each other.

Throughout history, the moments when human beings preferred certainty over liberty are much more numerous than the moments of endorsement of freedom at the risk of uncertainty. One source of certainty is religious revelation, and it has often been seen as the predecessor and antagonist of the modern commitment to liberty. In long historical perspective this may well be untrue: Historians of antiquity and archeologists have pointed out that the monotheistic religions of revelation may have emerged in response to lack of political certainty that appeared unbearable.

And the search for certainty continued after the commitment to individual liberty and collective self-determination was expressed in the Enlightenment and the revolutions of the late eighteenth century. In Enlightenment thought itself, the focus on reason could be interpreted as a limitation of liberty, as Isaiah Berlin suggested. Human beings should be free, but within the limits of reason. Later, the ways freedom was to be channeled into more predictable paths became more concrete and, when applied by political regimes, more oppressive. The national liberalism of the nineteenth century suggested that a liberal polity could

be stably built only with people who already have something in common: common culture and values, as indicated by the use of the same language. National Socialism in Germany transformed this thought into the idea of the essence of a people that needed to be realized, by violence. In Marx's thought we find a philosophy of history, historical materialism, that praises human action if and in as far as it is consonant with the course of history. As the ideology of Soviet socialism, later Marxism-Leninism was used to identify such course of history with the interests of the Soviet Union and its power-holders.

Liberal-democratic thinkers today often assume that such limitations of freedom for the sake of certainty and control are a phenomenon of the past. But the problem with freedom remains, and it is a problem of democracy. As Claude Lefort used to say, democracy is the political form in which all markers of certainty are dissolved. This keeps awake the desire to search for new forms of certainty. Science, including political science, is one of them. It searches for regularities in the past in the hope that those could make the future predictable – and thus to some extent amenable to control. Professional political science often forgets that the relation between the past and the future is not determined – not only, but also because of human agency and creativity. Max Weber was exploring the conditions for objectivity in the social sciences in the most sophisticated way. But he concluded that one can have objective concepts only in stable contexts; once “the light of cultural problems moves on”, the concepts of the social sciences need to change, too.

Thesis three: The April Revolution is one of the key events that have brought about our present, a period of new uncertainties.

In the above sense, the post-Second World War period, sometimes called the “thirty glorious years” (Jean Fourastié), was a period a perceived high certainty. Science, including the social sciences, played an important role in creating this sense of certainty. The science-based accomplishments during the war, not least the exploitation of nuclear power, created high expectations for further scientific progress that would lift humanity out of the strife and misery of the past. “Science the endless frontier” was the title of an influential report to the US President delivered in July 1945. In the 1960s, a French research administrator suggested that one was about to “close the last knowledge gaps”. In the meantime, sociology had developed a view on “modern society” as smoothly progressing due to the high functionality of its institutions that, at the same time, were seen as the successful institutionalization of freedom.

Even though this state had not yet been reached everywhere in the world, the non-Western societies supposedly had embarked on the same trajectory of “modernization and development” on which the “advanced” societies were a few steps ahead. Some remainder of uncertainty was provided by the existence of Soviet socialism, a declared adversary of Western modernity, but it was expected that functional requirements would make the two systems converge. With its authoritarian regimes, the Iberian peninsula had its particular way of creating certainty and barring change. Despite all variation, most societies of the world participated in the “organized modernity” that used socio-political organisation as a means to control and domesticate social change.

During the 1960s and 1970s this certainty eroded at an increasingly rapid pace. Anti-colonial resistance and liberation wars brought the end of colonial empires about and prepared a turn of Europe onto itself.

The new international division of labour, which initiated de-industrialization in Europe, brought increasing difficulties to smoothly manage national economies. Economic crises, which one had thought to have tamed, returned. With the rise of Asian economies to competitiveness in the world-economy, furthermore, the position of Europe (and the US) in the world started to be challenged. The Iranian Revolution took observers with great surprise: there was a society that had appeared to have embarked safely on the trajectory of modernization and development and suddenly took a radical turn away from it.

Given this overall context, it does not seem very useful to see the effect of the April Revolution as Portugal catching up with the supposedly more advanced democracies. Rather, the April Revolution was a harbinger of new times to come, times of less stability and greater uncertainty. With the revolution, Portugal participated in a wider socio-political transformation of enormous consequences, still to be dealt with today.

Thesis four: Instead of strengthening collective self-determination, the transformation has shifted the balance between individual freedom and collective autonomy.

Very broadly, the movements for change during the late 1960s and 1970s were criticizing what they saw as shortcomings in their own societies. This could vary a lot: an unjustified war in Vietnam and discrimination of the African-American population in the US; the refusal to address the Nazi past in West Germany; the oppression and limitations of freedom in countries as different as the Estado Novo in Portugal, existing socialism in Czechoslovakia, or the apartheid regime in South Africa. They concluded, with variations in intensity, that a re-foundation of the political order was needed, based on free collective self-determination.

In some of these societies, including Portugal, there have been significant institutional changes in the direction of collective self-determination. But looking at the four decades that have passed since the early 1970s, the key socio-political changes would need to be described less as a political than rather than a cultural revolution, achieving more individual autonomy and greater plurality.

These decades have witnessed the introduction or widening of numerous individual rights, such as the rights to divorce, to abortion or the officialisation of homosexual partnerships. At the same time, the dominance of the state over broadcasting media has given way to media pluralism that is now taken as a self-evident part of the freedom of expression. Education had for a long time been another domain that was central for the formation of citizens – national citizens in the nineteenth and early twentieth centuries, but also democratic citizens from the middle of the twentieth century onwards at the latest. Today this has given way to educational pluralism with a wide variety of different objectives – a prominent one actually the preparation of citizens for a competitive economy.

One should see such increase of liberty and plurality as progress. The question is what happens to collective self-determination under conditions of increasing individual autonomy and cultural plurality. The core commitment of our era, so one often hears, is to human rights and democracy. But it seems that notion of human rights has become increasingly enriched, whereas the notion of democracy lost content and is often equated with the mere holding of political elections.

Thesis five: The commitment to democratic self-determination arrives at a moment when there seems to be much less to be determined.

No doubt, the commitment to collective self-determination has globally increased in the sense that there are currently more democratic states in the world than there have ever been. Due to increasing economic interdependence, however, as we have seen, governments have much less control over the economy as they used to have. Due to increasing personal liberty and social and cultural heterogeneity, they are at the same time less inclined to intervene into many domestic matters. In other words, national governments face a decrease in their capacity for effective action in general.

In many respects, this may be good, namely looking at these developments from a liberal point of view. But by far not in all respects. In many democratic societies of our time, Portugal being one such example, a discrepancy has emerged – and tends to grow – between that which people expect their governments to do, on the one side, and that which democratically elected governments actually do, or what they actually can do.

In Europe, the current debate about economic and fiscal policies provides a key example. Starting out from the observation of increased and intensified global competition, governments both face lower economic growth and tend to decrease corporate taxes. As a first consequence, there is pressure on the public budget resulting in less spending for welfare, education, health and weakening the ties of organized social solidarity. As a second consequence, electorates demand a return to earlier social commitments, but find those demands rejected on grounds of lack of feasibility.

In many countries, the voters' experience over the past decade or more has been that this is the case regardless for whom they vote. Governments in Europe, in Portugal and elsewhere, are today regularly voted out of office because of dissatisfaction rather than voted into office because of any expectations that one may place in them. The widespread experience is that political participation does not change anything. And the result is what has been called citizen disaffection, regularly expressed in declining participation in elections and increasingly in votes for protest parties of various kinds – votes that are rather votes against the established parties than votes for the so-called populist parties.

The question is whether this discrepancy between political expectations and government actions has to be closed “downwards” – by letting people not expect anything any longer and accepting their disaffection – or whether it can also be closed “upwards” – by working at improving policy capacity again.

Thesis six: The idea of a knowledge society is insufficient as a guide to political action in the new Europe.

Looking through policy documents in the search for any such “upwards” solutions, the term “knowledge society” looms large. It is presented as a medium-term goal, as a new society that emerges from the ongoing socio-political transformation and will bring an end to the crises and constraints we are facing today.

A knowledge society combines all the positive aspects of the ongoing transformation. It is liberal and pluralistic because it requires the creativity and the initiative of its citizens. At the same time, it is performative and competitive in the world-markets because the products of such knowledge-based creativity will find demand in those markets.

At a closer look, the idea of a knowledge society – not the term – is older than it seems. Even in its European version, it goes back at least to the 1970s, and its starts out from a problem: Europe has a relatively high standard of living shared by large segments of the population. At the same time, it is poor in natural resources, and by the 1970s one begins to recognize that parts of industry will relocate: for reasons of straight profitability, but also because working conditions and pollution levels have become unacceptable in Europe but can still be imposed elsewhere. If the primary and the secondary sector of the economy cannot sustain the level of living any longer, one needs to look in the third sector for an alternative. And there the knowledge-intensive economy is the prime candidate for a combination of assumptions: the “product” requires prior investment in skills that cannot easily be reproduced, thus provides a comparative advantage; knowledge-intensity means innovation, thus there will be demand for the results; because of educational requirements and competitiveness, the sector will yield high wages, thus sustain high levels of living.

A European knowledge society may be highly desirable. It already exists in areas of Europe and sustains the European economy. But it is not very likely to be the solution to the problem just outlined.

The current era of worldwide transformation is likely to spell the very end of European dominance, some of which was still retained during the periods of the rise of the USA and later of Japan. The flaw in the reasoning lies in a contradictory assumption. The knowledge society is based on the new technologies of information and communication, a key characteristics of which is the high speed and low cost at which communication and information are diffused, on the one side. But on the other side, an emphasis on the knowledge sector is proposed to provide Europe with a lasting advantage, thus a control over knowledge and its applications that others do not now have and will take time to acquire. If the former is true, as it is, the latter is likely to be false.

It is not wrong to think of knowledge when analyzing the contemporary world, but the understanding of knowledge needs to be broadened beyond technology and its applications.

Thesis seven: It is easier to know what to do when we know who we are.

As a sociological companion to the idea of knowledge circulating quickly and freely across the globe, a double image of individualization and globalization as keys to understanding the present time has been proliferating. It builds on the idea of individual autonomy, on the one side, and on the observation of a globe on which relations between human beings extend ever further, apparently without limits, on the other.

Implicitly, and sometimes explicitly, the imagery suggests that everything between the individual human being and the globe is about to disappear, or at least to lose its significance. And it was precisely this “in-between” that constituted the world before the ongoing great transformation: nations, classes, religions, “races”, states, boundaries of all kinds. What we have now instead – or are in the process of reaching – is a basic similarity of situations: we are all free human beings in democratic societies competing peacefully with each other. Everything else is a matter of the past, and in our time the present has eroded the past.

Regardless of its truthfulness, there are some attractive features in this image. Nevertheless I suggest we should reject it. To be modern, true, is to be autonomous, determining one’s own fate, individually and collectively. But such self-determination will never operate abstractly. It will always relate to the experiences one has made and the meaning one has given to them. We are never human beings without social bonds

who then enter into a social contract so as to be able to live with others, as has long been hypothesized. Rather, we live in historical societies and need to build a common self-understanding, not least as a precondition for developing a capacity for acting together, in the light of the problems we are facing.

If such self-understanding is always based on earlier experiences, this will include experiences of past injustice, of oppression and suppression of liberties. No society is free of them. And the significant such experiences require interpretation in the present and for the present; they cannot be just pushed into the past.

*Every society has its particularity, but it may be useful to consider for one moment the particular situation of current Europe. In Europe, it is a rather open question which past experiences one should relate to, which collective memory one should retrieve and actualize. For a long time, the national past has been constitutive of collective memory, but this may no longer be adequate – if it ever was. European integration imposes on Europeans to see their past as entangled with the past of others, to create a *histoire croisée*, as French scholars call this. Rather than being a matter for historians, ways of seeing one's past can have immediate repercussions for action in the present. Portugal's European history does not begin in 1974, even though some like to see it like that. And Portugal's colonial history does not end in 1974 either.*

Thesis eight: These dilemmas and ambivalences do not necessarily lead into a dead-end; there are possible futures.

Sometimes – and in some societies – one cannot help feeling that one is caught up in one's past; that the past is a burden that weighs on the present. The preceding discussion was meant to have suggested the opposite: reflections in common on the past can also be a resource for acting in the present; they may be a precondition for being able to act in the present. I want to conclude by demonstrating this by looking at two non-European societies, one of which has close historical links to Portugal: Brazil and South Africa.

*Between them, the two societies have little common history. As Southern societies having emerged from European colonization they nevertheless share important traits, both in the past and in the present. They have a history of regimes marked by authoritarianism, exclusion, oppression and injustice: the Brazilian version of the *Estado Novo* first and later the military dictatorship; the apartheid regime in South Africa. And both have histories of resistance, from protest movements to civil-warlike situations to guerrilla warfare. (And it is worth recalling that the independence of Angola and Mozambique, a consequence of the April Revolution, had in turn a significant impact on the anti-apartheid struggle in South Africa.) Both societies are also faced with enormous problems in the present, to a considerable extent as legacies of past injustice. They are marked by pronounced social inequality and high rates of violence, in both cases statistically among the highest in the world.*

After their transformation into inclusive-egalitarian societies, both Brazil and South Africa led intense processes of building a common self-understanding. In South Africa, this was shaped by the fact that it was not at all obvious that oppressors and oppressed could live together after such a long history of exclusion and domination. The idea of the “rainbow nation” and the history-retrieving practice of the Truth and Reconciliation Commission were meant to explore that question. Brazil had had an earlier period of developing its particular self-understanding, around the notion of “racial democracy”, which however sounded more egalitarian and inclusive than the practices associated with it. But after the end of the military dictator-

ship, practices of participatory democracy and policies of social transformation provide the frame for the elaboration of a new societal self-understanding.

Both societies are today democracies with highly competitive party systems and government-critical media, as stable as democracies can be. In contrast to contemporary Europe, though, these democracies have created political majorities that are committed to societal transformation and have been confirmed several times. After a long time in power, there is now some degree of disillusionment with the accomplishments of the governments and protests against policy failures. But there still is highly intense political participation and even enthusiasm for the transformation-oriented policy agenda.

Europe, in contrast, looks very tired. There is no horizon of positive transformation at all; there are no politicians that generate enthusiasm; there is little expectation in general. It appears as if all one can hope for is that economic growth returns, like rain after a drought.

What the examples of Brazil and South Africa show, with due regard for the difference in circumstances, is that one does not have to be so skeptical. Other options are possible, even in our time. What they do require, though, is democratic debate about who we are and what we aim for. They demand work at developing our own understanding of our place in the world, or as I tend to call it: our own interpretation of modernity. This may be difficult, but not only is it possible, it also is necessary.

DEVELOPMENT: INNOVATION, SUSTAINABILITY AND COMPETITIVENESS

DOMINIQUE FORAY

(EPFL)



Director of the “Chaire en Economie et Management de l’Innovation», EPFL, Bern. Research Interests include all topics related to the economics and management of technology, knowledge and innovation. Member of National Research Council (Switzerland).

Portugal in the knowledge economy: the role of smart specialisation

1 – Smart specialisation dynamics

The simple idea of a smart specialisation strategy is that regions and countries need to develop capabilities in specific fields, sub-systems, technologies, in order to generate new specialities, new options and to stimulate structural changes (Foray et al., 2009). The idea is not to narrowing down the development path of a region or to create some kind of industrial monoculture. The idea is rather to help diversifying the structure of the economy through the development of new R&D and innovation activities.

In many cases the development process leading to smart specialisation can occur in a spontaneous and decentralised way, with great success. It is triggered by an entrepreneurial vision, the discovery of a new domain and the integration of different types of knowledge to turn this discovery into reality. It is then stimulated by the spillovers generated by this discovery, the entry and agglomeration of firms around the new activity and then the growth of the latter, allowing structural change (diversification, modernisation, transition). Such a process has two faces:

Transforming economic (regional) structures and, building capabilities in new fields (that most frequently appear at the intersection between an existing sector and new methods to invent and to innovate (general purpose technology), innovative design, innovative business model, etc..).

There are many smart specialisation stories that were successful without any policy. In the thirties, Anibal H. Abrantes created the first mould manufacturing company in Portugal, the main market for which was glass-making. But the latter was declining and Abrantes very quickly saw the economic potential offered by the new plastic products market. He observed the rapid development of 'plastic firms' in a large number of sectors (toys, electrical equipment, household utensils and articles). He travelled all over Europe and brought back all sorts of plastic products manufactured by injection moulding for which he wanted to design and produce the moulds. He then explored the possibility of a major diversification of his companies by converting the production tooling. This entrepreneurial discovery was to have two effects (Sopas 2001) : providing an exceptional boost to the mould manufacturing industry in which the Marinha Grande cluster still plays a very important role today and encouraging the setting-up of a large number of firms producing plastic articles in the same region. As in many other cases, the sequence is infallible and the industrial dynamic very virtuous: entrepreneurial discovery, entry and agglomeration, structural change!

I made the story of Marinha Grande very simple to illuminate some stylised facts. It was of course more complicated and the production decisions of Anibal Abrantes were far less obvious than I have described and the smart specialisation success was therefore a low probability event and hard to predict. But this story involves some critical step that in a way represent the simple structure of a smart specialisation dynamic.

Entrepreneurial discovery

The fundamental act underlying the described historical dynamics is an entrepreneurial discovery. It precedes the innovation stage and consists of the exploration and opening up of a new domain of opportunities (technological and market), potentially rich in numerous innovations that will subsequently occur.

It is clear that the entrepreneurial discovery, which lies at the origin of a smart specialisation dynamics, does not only amount to innovation – although it increases its probability – it does not just amount to a basic research phase either as it is essentially oriented towards the market and applications. It is the demonstration that a fruitful structural transformation is possible – for example shifting from one potentially declining market to a new growing one (case of moulding firms that diversify their products from the glass-making industry to new markets, as in the Marinha Grande case). Entrepreneurial discovery is the essential phase, the decisive link that allows the system to reorient and renew itself. Indeed, the entrepreneurial discovery that drives the process of smart specialisation is not simply the advent of an innovation but the deployment and variation of innovative ideas in a specialised area that generate knowledge about the future economic value of a possible direction of change.

The case of Marinha Grande describe entrepreneurial explorations, experiments and discoveries (not simple innovations) which are in this case about potential economies of scope between two different lines of business that can stimulate a diversification process. An entrepreneurial discovery is a new area of structural change that opens up, into which a whole segment of an industry can move to explore it and generate numerous innovations (Hausmann and Rodrik, 2003).

Entrepreneurial knowledge and economic knowledge

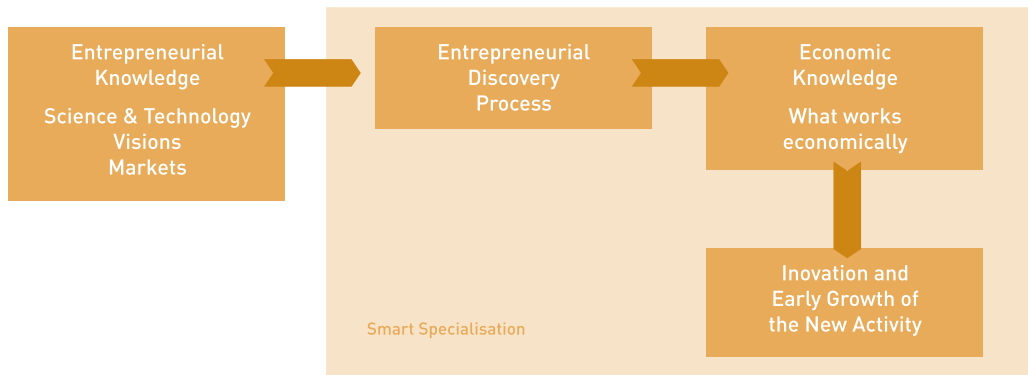
The story of Marinha Grande presented above places the notion of entrepreneurial knowledge at the centre of the process. Entrepreneurial knowledge – composed of vision and integration between different bodies of knowledge – plays an essential role in the discovery of a new domain; it is the driver of the discovery process. Entrepreneurial knowledge involves much more than knowledge about science and techniques. Rather, it combines and relates such knowledge about science, technology and engineering with knowledge of market growth potential, potential competitors as well as the whole set of inputs and services required for launching a new activity. From the policy point of view that will be introduced later in this paper, entrepreneurial knowledge is thus a precious input to generate relevant information during the priority-setting process.

It would be a mistake to think that the entrepreneurial discovery process generates only technological knowledge – what works from a technological point of view. No! The discovery focuses especially on economic knowledge – the knowledge of what works (and does not work) economically, as elaborated by Hayek and which is central to the general theory of economic dynamism developed by Phelps (2013). The entrepreneurial discovery process is basically economic experimentation with new ideas, which, of course, will to a great extent emanate from scientific and technological inventions.

The Figure below presents and links both types of knowledge within the entrepreneurial discovery framework : the one (entrepreneurial knowledge) that must be mobilised and integrated as an input of the discovery process and the one (economic knowledge) that represents the output of this discovery process.

Another case from Portugal will help to illustrate the process of structuration of entrepreneurial knowledge and the subsequent developments (entrepreneurial discovery, economic experimentation and smart specialisation) as represented in Figure 1 below. This case is that of the footwear industry, which has undergone profound renewal in a context of frantic global competition. The entrepreneurial knowledge enabling the development of new forms of flexible automation in the footwear industry in Portugal is based on integration of engineering knowledge from the University of Porto (INESC), skills of companies specialised in industrial machinery, tools and software and the entrepreneurial vision of a few footwear manufacturing firms which understand very well the urgent need for revival via innovation. The integration of this knowledge facilitates the discovery and exploration of the potential of the automation associated with advanced cutting tools to increase the flexibility and quality of production. Economic experimentation with these technological developments determines a new business model. The latter is based on an increase in the variety of models and the capacity to rapidly respond to small orders. This development has led the footwear industry to bypass global competition and become the second most important European producer in terms of exportation and added value.

Figure 1 – Entrepreneurial knowledge and smart specialisation



Spillovers and entry of similar or complementary businesses

Discoveries are characterised by a strong learning dimension. The social value of the discovery is that it informs the whole system that a particular domain of R&D and innovation is likely to create new opportunities for the regional economy. This is not the standard model, whereby an innovator excludes others from the use of the innovation in order to appropriate the largest fraction of the benefits. Discoveries and subsequent emerging activities have the potential to provide learning spillovers to other agents in the regional economy. Thus, as Rodrik (2004) argues, the reward for entrepreneurial discoveries (if it is needed, i.e. in case of informational externality problems) has to be structured in such a way that it will maximise these spillovers.

While entrepreneurial discovery signifies the opening up of exploitation opportunities, entry constitutes the confirmation that others see this discovery as meaningful. This is the onset of the clustering phase of a smart specialisation process; i.e. the formation of regional concentration of co-located activities and resources in related fields.

Structural changes and related variety

The potential success of discoveries and new activities that aim at exploring and opening up a new area of opportunities will ultimately translate into some kind of structural changes within the economy. The outcome of the process is thus much more than a “simple” technological innovation, but rather a structural evolution of the whole regional economy. Different logics of structural transformations can be identified:

Transition is characterised by a new domain emerging from an existing industrial commons (a collection of R&D, engineering, and manufacturing capabilities that sustain innovation). The project of developing innovative design capabilities to change radically the business model of some part of the Portuguese furniture (chair) industry is a good case in point.

Modernisation is manifest when the development of specific applications of a general purpose technology produces a significant impact on the efficiency and quality of an existing (often traditional) sector. There

are many examples, such as the development of advanced manufacturing technologies in the footwear industry in Portugal.

Diversification, in a narrow sense, is a third pattern. In such cases the discovery concerns potential synergies (economies of scope) that are likely to materialise between an existing activity and a new one. Such synergies make the move towards a new growing market attractive and profitable. Our example of the moulding firms in Marinha Grande is a good case in point.

Radical foundation is a fourth pattern. In this case, a new domain is founded with no direct link with existing structures.

It is important to have some sort of typology of structural changes in mind because it will provide policy makers with the possibility to think ahead – looking at my regional economy, where, in or between which sectors are structural changes most desirable? – and will produce information in what kind of domains or sectors entrepreneurial discovery could be socially valuable.

We can see from the cases above that, in general, entrepreneurial discoveries relate to existing structures and local knowledge. Modernisation, diversification and transition are forms of evolution whose point of departure is existing productive capabilities, which are determined by local technological and productive contexts and stimulated by the integration of new knowledge. All cases described exemplify processes of transformation that link the existing productive structures to new domains of potential competitive advantages. All these cases involve the generation of related variety (Frenken et al., 2007).

Related variety is the fundamental logic of translating entrepreneurial discovery and subsequent new activity into structural change. This means that technological contexts matter for evolution in terms of pathways for innovation. Most trends initiated by an entrepreneurial discovery process are related to the existing productive structure, which they will transform via processes of modernisation, diversification or transition.

To summarize this first section, we have seen that history is brimming with successful smart specialisation processes that occurred spontaneously, without any policy, thanks to the discovery and coordination capacities of the private agents themselves. This is an ideal situation that is of course unlikely to happen for many reasons; hence the necessity for policy and strategies when regional systems are suffering from collective myopia or inertia or more simply need to start afresh.

2 - From smart specialisation process to policy

The notion of entrepreneurial discovery lies at the heart of the smart specialisation logic. And yet entrepreneurial discoveries may not be produced in sufficient quantity for reasons of imperfect appropriability, lack of capabilities and difficult credit access. A discovery, if successful, launches the development of a new speciality aimed at transforming the system; however, this speciality may remain sub-critical in terms of scale, network, clusters, complementary investments and specific public goods for numerous reasons stemming from coordination failures. Resources must then be concentrated on a small number of new activities, which will therefore be priorities, in order to reach the critical thresholds and minimum efficiency scale that will allow these activities to develop.

The processes in Marinha Grande might be an exception and the big policy question is therefore to ask what are the structural conditions and policies in a given region that will increase the likelihood of such

events and that there will be a good number of experiments and discoveries – some giving rise to real solid drivers for regional economic growth? While cases of smart specialisation processes without a policy do exist, in many instances market and coordination failures make policies indispensable.

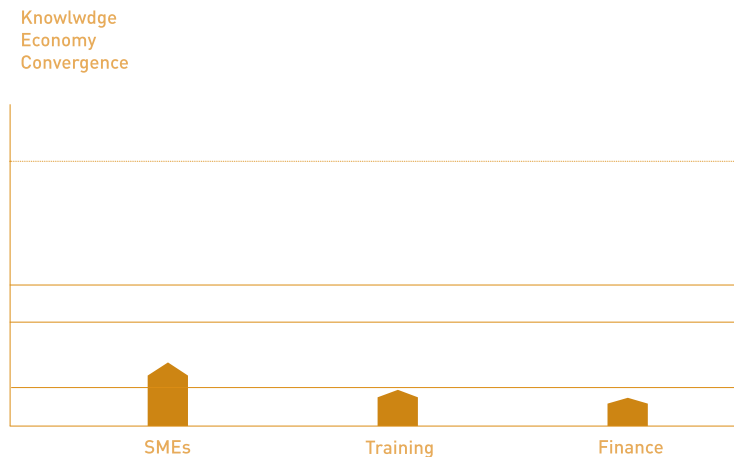
I hope that I have made it clear that smart specialisation as a process of evolution is not at all new. However, a policy aiming at promoting smart specialisation does have some new elements. I will discuss these new elements now as well as in the next section.

3 - Graphical representation of a smart specialisation policy in Region X

I can provide a graphical representation of what is at stake with a smart specialisation policy. Why do I think that smart specialisation can make a difference vis-à-vis the older horizontal policies? Let's take Region X, not very well advanced, and I construct a measure of knowledge convergence – some kind of composite index including several indicators concerning higher education, scientific publications, patent intensity, R&D intensity, venture capital, and so on. For the last decades, the region has devoted most of its resources to horizontal policies – i.e. policies aimed at improving general framework conditions and targeting “whole populations” (of firms, people) to upgrade capabilities. But the results are somewhat discouraging.

Figure 2 – Horizontal innovation policy in Region X –

Horizontal lines describe the knowledge gap between various less developed regions and the top ones in some dimensions of the knowledge economy (SMEs'innovation capabilities, access to finance, training investments)

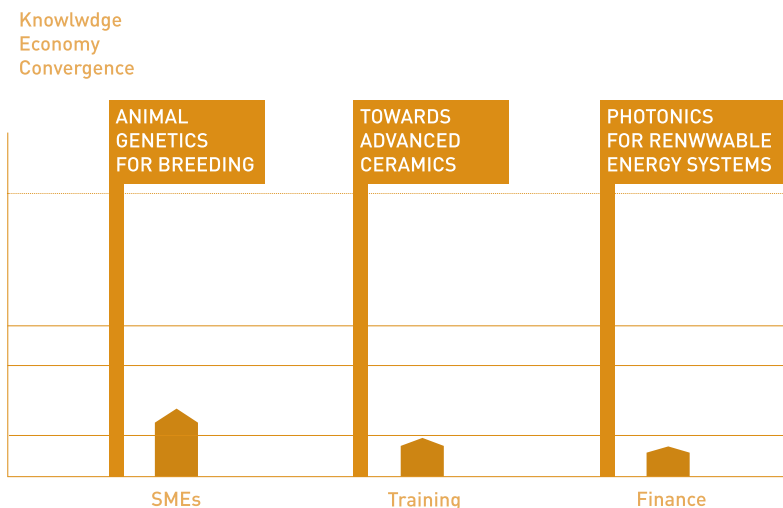


There is still a big knowledge gap between this region and the leading ones. This is by the way what the first evaluation exercises regarding the effect of structural funds in RTDI for the period 2000-2009 have shown: no significant contribution of this policy to economic growth.

Of course these horizontal policies need to be continued through European as well as national programmes but in addition to these policies, Region X is implementing a smart specialisation strategy and

prioritises two, three or more new activities and these new activities – because of resource concentration as well as a proper method to identify and select them – will approach the frontier of knowledge convergence.

Figure 3 – vertical (smart specialisation) policy in Region X



What are the three things that have been prioritised? These are new discovery activities (R&D and innovation) that complement existing structures and assets. They are likely to generate informational spillovers on the feasibility and future value of certain paths of structural change through R&D and innovation in an important sector (or at the intersection between sectors) of the regional economy. Between Figure 2 and Figure 3, several things have happened : a structuring process of entrepreneurial knowledge, a discovery procedure and the constitution of scales or organisation of a critical mass of resources.

Structuring entrepreneurial knowledge

Entrepreneurial knowledge is the critical input in the discovery process (Figure 1, above). In some of the cases presented above (Marinha Grande), entrepreneurial knowledge is generated, structured and developed spontaneously, by the actors themselves, allowing entrepreneurial discovery projects to be accomplished without the need for any other policy than the one that ensures the consolidation of framework conditions.

But these cases are perhaps exceptional! Entrepreneurial knowledge is fragmented and dispersed; it is not available in compact form within one single entity (Bresnahan, 2012). Some elements of this knowledge are also likely to be located elsewhere. Entrepreneurial knowledge is not necessarily located in high-tech companies, but firms as well as local universities and public laboratories, medical schools and hospitals, public services, and communities of practices are possible repositories of elements of relevant entrepreneurial knowledge.

The scarcity and fragmentation of entrepreneurial knowledge as well as its uncertain locatability create a strong case for policy intervention in order to support the generation and/or integration of the knowledge needed for entrepreneurial discoveries and the development of subsequent new activities. Furthermore, nu-

merous factors – that can be grouped under the title of market failures – can prevent a sufficient number of entrepreneurial experiments from being carried out in certain domains or even in the entire regional economy (see box 1 above). Therefore the main question for policy makers is : who has or where is the entrepreneurial knowledge and how to integrate the fragmented knowledge base so as to generate exploration and discovery projects? This is demonstrated by what occurs between Figure 2 and Figure 3.

It is therefore obvious that a critical policy task involves mobilisation of the available entrepreneurial knowledge as well as the construction and integration of the entrepreneurial knowledge that is dispersed and distributed among several entities.

A problem of identification and discovery

While the identification of actions of a horizontal policy does not give rise to too many problems (Figure 2), the selection of new activities in a vertical policy logic is far more difficult : the government does not have innate wisdom. We must guard against the intellectual logic imposed by the principal-agent model, according to which the principal (the government) knows from the start which specialities should be developed and therefore confines itself to setting up the incentives for private industry to carry out the plan ! (Rodrik, 2013). “What if, as I and many others assume, there are no principals. . .with the robust and panoramic knowledge needed for this directive role ?” (Sabel, 2004, p.3). In that case, the discovery and collective experimentation process forms an integral part of political action and must be carried out within the framework of strategic interactions between the government and the private sector.

The information necessary for prioritisation must, therefore, come from entrepreneurial discoveries made by firms, laboratories, and specialised services based on the integration of their knowledge. The discoveries and new activities identified in Figure 3 have been considered as being potentially rich in spillovers, innovations and structural changes, thanks to the ex ante evaluation of these projects within the context of intense and continual interactions between government and industry. This is also demonstrated by what occurs between Figure 2 and Figure 3.

Then the constitution of scales and the generation of critical masses of resources will be organized and the policy process will manage the transition from the entrepreneurial discovery phase to the increasing returns (clustering) phase. Because of resource concentration, as well as the absorption of knowledge and competences from outside, these new activities are likely to soon move towards the frontier in terms of knowledge convergence (Figure 3).

This is the main idea: having this vertical policy schema in addition to the horizontal programmes in order to enable a region to diversify by the development and consolidation of new specialities or new activities that will facilitate the transformation, revival and renewal of productive structures and generate spillovers towards the rest of the local economy.

4 – The great challenge of smart specialisation policy

A “new” logic of resource allocation : not horizontal but vertical priorities

It is clear therefore that we are not talking here of horizontal priorities, such as improving human capital, accelerating transfer of technologies, creating incubators, upgrading SME capabilities or having good universities, but of vertical priorities regarding some specific fields, technologies, perhaps companies.

The change of logic – from horizontal to vertical – can be justified almost negatively by the incapacity of recent horizontal policies to shift a large number of regions into the knowledge economy. This does not mean that these policies must be rejected – we don't know what would happen to these regions without them! It simply means that we cannot rely on these policies alone and that a more vertical, targeted and preferential intervention logic – to concentrate resources on a few new activities originating from a decentralised and well-conducted entrepreneurial discovery process – must be experimented with.

The goal is therefore to favour the emergence and development of a few “innovation microsystems” dealing with particular market niches and mostly related to existing productive structures and assets in order to transform them through R&D and innovation (structural changes).

The difficult policy challenge facing smart specialisation is therefore to emphasise the vertical logic of prioritisation, while avoiding the government failures usually associated with the top-down and centralised bureaucratic processes of technology choices and selection. How to prioritise and favour some R&D and technological activities, some sub-systems or some fields, while not dissipating the extraordinary power of market-driven resource allocation in boosting decentralised entrepreneurial experiments? Vertical prioritisation is difficult; this is why smart specialisation is about defining a method to help policy makers identify desirable areas for innovation policy intervention.

5 – Conclusion

The growing popularity of smart specialisation in diverse circles, as well as the fact that its initial formulation left considerable latitude for policy makers to interpret the specific content and implications of its prescriptions in any particular set of circumstances, have generated a proliferation of ideas as to what “smart specialisation” means for economic development and growth policies. In my view, smart specialisation strategy is not just a new term to describe “a good regional innovation policy”. It entails a different logic of resource allocation that creates both opportunities for policy makers and stakeholders to transform structures and challenges in terms of policy design, processes and institutions. Although, certainly, there are other conceptual frameworks and corresponding policy priorities that would also merit consideration, I remain convinced that interpretation of the smart specialisation that has recently shaped European regional innovation policies will emerge as an especially fruitful source of empirically and theoretically grounded economic policy insights – for Portugal, other European countries and other regions of the world.

References

- T. Bresnahan, “Generality, Recombination and Reuse”, *The Rate and Direction of Inventive Activity Revisited*, J. Lerner and S. Stern (eds.), NBER, Chicago: The University of Chicago Press, 2012.
- D. Foray, P.A. David and B. Hall, “Smart Specialisation: the Concept”, in *Knowledge for Growth: Prospects for Science, Technology and Innovation, Report, EUR 24047, European Union, 2009*.
- K. Frenken, F. Van Oort & T. Verburg, “Related Variety, Unrelated Variety and Regional Economic Growth”, *Regional Studies*, 41:5, 2007, 685-697.
- R. Hausmann and D. Rodrik, “Economic Development as Self-Discovery”, *Journal of Development Economics*, vol.72, December 2003, 603-633.
- E.S. Phelps, *Mass Flourishing*, Princeton: Princeton University Press, 2013.
- D. Rodrik, *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, CEPR, Discussion paper Series, n°4767, November 2004.
- D. Rodrik, *Green Industrial Policy*, School of Social Science, IAS Princeton, 2013.
- C. Sabel, *Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability*, WRR – Wetenschappelijke Raad Voor Het Regeringsbeleid, Amsterdam, July 2004.
- L.Sopas, *The Portuguese mould industry and plastic clusters*, 1st meeting of the Portuguese session of the Society of Plastic Engineers, Marinha Grande, 2001.



ROTEIROS
DO FUTURO
Providência da República

