

RES PUB BLI CA

PORTUGAL
E O MUNDO
NA PASSAGEM
DO MILENIO



Revista
de Ciência
Política,
Segurança
e Relações
Internacionais



RES PUBLICA

Revista de Ciência Política,
Segurança e Relações Internacionais

FICHA TÉCNICA

Órgão do CICPRIS – Centro de Investigação em Ciência Política, Relações Internacionais e Segurança. Departamento de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais da FCSEA da ULHT-Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias e Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da FCESE da ULP-Universidade Lusófona do Porto

Diretor

João de Almeida Santos

Subdiretor

José Filipe Pinto

Coordenador Editorial

Sérgio Vieira da Silva

Assessoras da Direção

Elisabete Pinto da Costa
Carmo Loureiro

Conselho de Redação

João de Almeida Santos, José Filipe Pinto, António Gameiro, Sérgio Vieira da Silva, Fernando Campos, Manuel Gonçalves Martins, Paulo Morais, Paulo Mendes Pinto e Elisabete Costa

Colaboradores Permanentes

Todos os membros do CICPRIS

Conselho Editorial

Adelino Torres
(*ISG/ULHT*)

Adriano Moreira
(*Professor Emérito da Universidade Técnica de Lisboa*)

Alberto Pena
(*Universidade de Vigo*)

Alfredo Valladão

Antonio Laguna
(*Universidad de Castilla La Mancha*)

António Vitorino
(*Advogado. Antigo Comissário Europeu*)

António Fidalgo
(*Universidade da Beira Interior*)

Carlos Gaspar
(*Universidade Lusíada*)

Diogo Pires Aurélio
(*Universidade Nova de Lisboa*)

Enrique Bustamante
(*Universidade Complutense de Madrid*)

Grahame Lock
(*Universidade de Oxford*)

Guilherme d'Oliveira Martins
(*Presidente do Tribunal de Contas*)

Hermínio Martins
(*Universidade de Oxford e ICS*)

Javier Roca García
(*Universidade Complutense de Madrid*)

Jesús Timoteo Álvarez
(*Universidade Complutense de Madrid*)

João Bettencourt da Câmara
(ISCSP e ULHT)

João Ferreira do Amaral
(Instituto Superior
de Economia e Gestão)

John Loughlin
(Universidade de Cambridge)

José Bragança de Miranda
(Universidade Nova
de Lisboa e ULHT)

José Lamego
(Universidade Clássica
de Lisboa)

Maria José Stock
(Universidade de Évora)

Michelangelo Bovero
(Universidade de Turim)

Octavio Uña Juárez
(Universidad Rey
Juan Carlos – Madrid)

Oreste Massari
(Universidade de Roma «La Sapienza»)

Paulo Ferreira da Cunha
(Universidade do Porto)

Reinhard Neumann
(Investigador no CIES
e no Dinamia – ISCTE)

Sarah Childs
(Universidade de Bristol)

Silvano Tagliagambe
(Universidade de Sassari)

Fundador da ResPublica

Fernando Santos Neves

Propriedade

Cofac - Cooperativa de Formação
e Animação Cultural

Design Gráfico

Rute Muchacho

Impressão e acabamento:

SOARTES - ARTES GRÁFICAS, LDA

ISSN:

1645-8931

Impresso em:

Agosto de 2013

Versão eletrónica:

<http://respublica.ulusofona.pt>

Correspondência:

Assessoria da ResPublica
Departamento de Ciência Política,
Segurança e Relações Internacionais
Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Campo Grande, 376, 1749-024 LISBOA. Portugal

E-mail:

Elisabete Pinto da Costa: p2477@ulp.pt
Carmo Loureiro: carmo.loureiro@ulusofona.pt

Distribuição:

Edições Universitárias Lusófonas
Campo Grande, 376
1749-024 Lisboa
Tel 21 751 55 00

Índice

EDITORIAL

João de Almeida Santos.....9

ENSAIOS

Sobre a Conjuntura Atual 15
Fernando Pereira Marques

O Binómio «Esquerda/Direita» no Portugal pós-25 de Abril..... 23
Ângela Montalvão Machado

A Reforma do Parlamento Português em 2007: Consequências
Políticas e Parlamentares 59
António Filipe Gaião Rodrigues

Portugal e a Revisão da Lei Eleitoral 73
José Filipe Pinto

A Conturbada e Atual Conjuntura Internacional: Portugal
e o Futuro 85
António de Almeida Tomé

A Problemática Jurídica da Detenção de Requerentes de Asilo
e Imigrantes Irregulares na Europa e em Portugal (eventuais
alternativas à detenção) 103
Feliciano Barreiras Duarte

A OIT, Portugal e a Lusofonia 121
Elias Quadros

UCCLA: Pioneirismo e Crise de Identidade..... 141
Vasco Franco

REFLEXÕES

Quo Vadis, Lusofonia? 165
Fernando dos Santos Neves



RES'
PUB
BLI
CA

EDITORIAL

PORTUGAL
E O MUNDO
NA PASSAGEM
DO MILENIO



Com os Números 9, 10, 11 e 12, correspondentes aos anos 2009, 2010, 2011 e 2012, que agora publicamos em simultâneo, a Revista *ResPublica* entra em fase de transição para uma nova Série, a partir do número 13. Estes números estavam em carteira e considerámos que tinha chegado o momento da sua publicação: 9 - «Portugal e o Mundo na Passagem do Milénio»; 10 - «De Platão ao Multiculturalismo: 2500 anos de Pensamento Político e Social»; 11 - «Paradigmas do Mundo Atual»; e 12 - «Estudos de Política Nacional e Internacional». Quatro volumes que agora ficam à disposição do Leitor e que são testemunho da atividade de investigação dos nossos docentes e alunos, nas várias frentes científicas em que intervém o *Departamento de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais* e nas áreas em que a *ResPublica* tem vindo a publicar, incluindo contributos de autores da comunidade científica internacional.

Estes quatro números já incluem a nova capa, a nova Ficha Técnica, com nova Direção, Coordenador Editorial e novo Conselho Editorial, as normas para o procedimento de arbitragem científica dos textos (a partir do nº 13) e uma profunda alteração na organização e na paginação interna. A mudança, que incluirá ainda muitos ajustamentos, ficará completa com a Edição do número 13, dedicado a Maquiavel, previsto para Dezembro deste ano.

A nova série da *ResPublica* representa também uma profunda viragem na sua identidade orgânica, já que ela passará a ser o órgão oficial do *Centro de Investigação em Ciência Política, Relações Internacionais e Segurança* (CICPRIS), constituindo-se como uma espécie de *front-office* do *Centro de Investigação* e integrando na sua Direção, na Coordenação e no seu Conselho Editorial os mesmos elementos que integram a Direção do CICPRIS e o seu Conselho Consultivo. Por outro lado, a integração no seu Conselho Editorial de vários e ilustres Professores Catedráticos de diversas Universidades Europeias de grande prestígio (Universidades de Vigo, Complutense de Madrid, Rey Juan Carlos de Madrid, UNED – Espanha, Turim, Sassari, Roma «La Sapienza», Bristol, Cambridge, Oxford), membros ativos do Conselho Consultivo do CICPRIS, constituirá o ponto de partida para a assinatura de protocolos com as Revistas afins dessas Universidades, construindo, deste modo, uma *rede de relações entre revistas científicas* que muito ajudará ao processo de internacionalização do nosso Centro de Investigação, das nossas produções científicas e das nossas iniciativas,

10 conjuntas com outros centros de investigação, na promoção de eventos científicos internacionais. De resto, esta cooperação exprimir-se-á não só ao nível das publicações, mas também ao nível da criação de um doutoramento internacional em que participarão estas instituições e os docentes de referência integrados nos Conselhos Consultivo e Editorial, respetivamente do CICPRIS e da *ResPublica*.

A Revista *ResPublica* será, pois, ao mesmo tempo, a face visível das produções científicas das linhas de investigação que estamos e iremos desenvolver, a saber:

- *observatório da democracia em Portugal*, que produzirá anualmente um Relatório sobre a qualidade da nossa democracia;
- *observatório da telepolítica e da política na Rede*, que acompanhará regularmente a presença qualitativa e quantitativa da política;
- *tendências evolutivas da integração europeia*, nos planos institucional, político, económico, financeiro, fiscal e de segurança interna e externa;
- *intelligence e segurança interna*;
- *segurança urbana*;
- *segurança alimentar*;
- *segurança privada*;
- *mediação de conflitos internacionais*;
- *Estado social e administração pública*;
- *estudos africanos e estudos lusófonos*;
- *religião e sociedade*;
- *estudos eleitorais*;
- *estudos gramscianos sobre a hegemonia*.

Os presentes números integram investigações de docentes, investigadores e alunos do Departamento, demonstrando, assim, que a presença de instrumentos de canalização pública dos resultados também incentiva a própria prática da investigação. Se a estes instrumentos acrescentarmos a possibilidade de internacionalizar as produções, promovendo permutas e intercâmbios editoriais, como é nosso objetivo,

estaremos não só a divulgar o que fazemos, como também a incentivar a prática da investigação, não só do ponto de vista quantitativo como do ponto de vista qualitativo, ao mesmo tempo que poderemos acolher nas nossas páginas o que de melhor se produz internacionalmente.

A partir de agora, a *ResPublica* será realmente uma Revista com arbitragem científica, porque submeterá todos os artigos a publicar a revisão científica segundo as melhores práticas usadas na comunidade científica. As normas constarão de todos os números, na parte final da revista, e os *referees* serão recrutados nas universidades que subscreverão protocolos com o CICPRIS e, naturalmente, com a Revista. Os textos serão publicados em várias línguas, mas terão obrigatoriamente, a partir do n.º 13, que assumir a forma definitiva da nova série, designadamente com uma síntese de abertura nas línguas inglesa e espanhola.

Se é certo que daremos enorme importância às parcerias internacionais, um dos nossos objetivos centrais no campo da investigação, também é certo que procuraremos integrar o que de melhor se produz no plano nacional.

Investiremos também nas relações com Editoras, nacionais e estrangeiras, estabelecendo protocolos entre a *ResPublica*, as Edições Lusófonas e as Editoras que se queiram associar em publicações conjuntas. Nos protocolos a assinar, daremos particular ênfase às Editoras da Lusofonia, sobretudo quando se trate de obras ou de números específicos da Revista dedicados à Lusosfera. Estarão neste caso, em particular, os números temáticos da *ResPublica*, que serão normalmente convertidos em livros pelas editoras que têm protocolos com o CICPRIS e a Revista. A nossa orientação editorial de fundo privilegia a edição *on line*, sem descurar, naturalmente, a inevitável e desejável edição em papel.

Por fim, é preciso reafirmar que só com a dedicação e o empenho dos nossos docentes e estudantes, e em especial os de segundo e de terceiro ciclos, será possível levar a bom porto a tarefa a que nos propomos. E é por isso que aqui lhes deixo um primeiro desafio: lançarmos, ainda este ano, um número especial sobre Maquiavel, por ocasião dos quinhentos anos de «Il Principe», no qual todos colaborem com um ensaio sobre este grande mestre da política.

João de Almeida Santos



RES'
PUB
BLI
CA

ENSAIOS

PORTUGAL
E O MUNDO
NA PASSAGEM
DO MILENIO



Sobre a Conjuntura Atual

Fernando Pereira Marques*

Resumo

As características específicas aos sistemas político e de partidos existentes em Portugal condicionaram o processo político desde as anteriores eleições legislativas dada a dificuldade em criar uma maioria estável. Situação agravada pela conjuntura internacional e nacional nos domínios económico e financeiro. Como superar os fatores que dificultam a formação de alianças de Governo à esquerda?

Palavras-chave: sistema político, sistema de partidos, sistema eleitoral, crise internacional

Abstract

The specific characteristics of political systems and parties in Portugal conditioned the political process since the previous elections because of the difficulty in creating a stable majority. Situation aggravated by the international and national in the economic and financial. How to overcome the factors that hinder the formation of alliances of the Left Government?

Keywords: political system, party system, electoral system, the international crisis

* Professor Catedrático do Departamento de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais da ULHT



A dimensão da crise com que nos deparamos não se esgota no plano político-institucional. Todavia, no que a este diz respeito, dois importantes fatores ajudam a explicar a sua origem, assim como as dificuldades em a superar. Um é sistémico, o outro sociológico.

No que se refere ao primeiro, importa lembrar que a maioria relativa obtida por um dos dois principais partidos nas últimas eleições – neste caso o Partido Socialista (PS) – é a norma e não a exceção, tendo em conta os mecanismos técnico-legais que sustentam e fazem funcionar o nosso sistema político. Ou, dizendo de outra maneira, o excepcional seria a obtenção de uma maioria absoluta por um só partido, como aconteceu duas vezes com o Partido Social Democrata (PSD) de Cavaco Silva e, na anterior legislatura, com o PS de José Sócrates.

Na verdade, devido ao modo de escrutínio constitucionalmente definido, ao método de conversão dos votos em mandatos e ao sistema de partidos que se consolidou desde o início da democracia – composto fundamentalmente por quatro formações com representação parlamentar –, não seria de esperar, ou sequer possível, que ganhasse forma uma democracia de tipo Westminster. Antes pelo contrário, o natural – para não dizer, o necessário – seria ter-se constituído uma democracia de consenso, isto é, assente predominantemente na criação de maiorias de governo através de coligações. Como é sabido, se tem havido alianças à direita – pré e pós-eleitorais – entre o PSD, o Centro Democrático Social (CDS) e outras forças residuais, o mesmo não tem acontecido à esquerda, nem há perspectivas de vir a acontecer [exceções a efémera e falhada Frente Republicana e Socialista, em 1980, entre o PS, a União de Esquerda Socialista Democrática (UEDS) e a Acção Social Democrata Independente (ASDI) desaparecidas]. De onde se conclui, desde logo, que os regimes não se moldam linearmente em função da vontade do legislador, mas em consequência de realidades complexas de carácter histórico-sociológico incontornáveis de forma voluntarista. Ora, se tivermos ainda em conta, como se verificou nas últimas eleições, que continua a existir uma maioria eleitoral de esquerda, percebemos que tais factos estruturais são bloqueadores, dificultam a governabilidade e a estabilidade, a isto acrescentando as especificidades dos dois grandes partidos (de centro-direita e de centro-esquerda), dos partidos da esquerda parlamentar e ainda, *last but not least*, as marcas deixadas pelo processo de institucionalização do regime democrático.

Quanto aos dois partidos da alternância, são as próprias semelhanças, e não as diferenças, que dificultam soluções de aliança do tipo Bloco Central, existente entre 1983 e 1985. Tanto do ponto de vista orgânico como da base social de apoio, PS e PSD estruturaram-se de forma semelhante, tornando-se partidos que disputam um eleitorado que se interpenetra. Deste modo, a bipolarização gerada produz, inevitavelmente, a disputa de um eleitorado flutuante centrista que determina a obtenção das maiorias. Não obstante as diferenças de códigos genéticos e no que se refere aos respetivos núcleos fundadores, tanto um como o outro se implantaram numa lógica de *catch-all party* e a partir do poder, nos planos central, local e regional. Quer dizer: ambos cresceram e consolidaram-se governando, criando burocracias dirigentes e clientelas diversificadas, a sua coesão passando por ocuparem ou não o poder nas suas diversas vertentes. No PSD têm sido visíveis as dificuldades com que se depara internamente por se encontrar na oposição. Dificuldades a que o PS não escapou, sobretudo durante o relativamente longo consulado cavaquista.

Do ponto de vista ideológico, do mesmo modo que no PSD se foi esbatendo, progressivamente, a componente social-democrata presente na sua fundação, enterrada em definitivo pelo cavaquismo, também no PS a nova geração de dirigentes «pós-histórica» – digamos assim –, em especial António Guterres (homem de aparelho, apesar de não o parecer), iniciou o esvaziamento programático desse partido, dando um golpe decisivo na identidade matricial republicano-socialista – para utilizarmos uma designação instrumental. José Sócrates é um dos exemplos mais completos dessa geração, pragmática e pouco disponível para as questões e princípios doutrinários.

Como já disse, se é relativamente fácil o estabelecimento de alianças entre o CDS e o PSD, o mesmo não acontece com o PS à sua esquerda, composta esta por um Partido Comunista Português (PCP) estagnado e um Bloco de Esquerda conjunturalmente pujante. Os comunistas, para sobreviverem, em tempos adversos de perda de referências, procuram manter uma tradição de luta de classe contra classe, privilegiando a intervenção sindical e apostando na manutenção das suas áreas históricas de implantação, cada vez mais reduzidas, até por causa de inevitáveis mudanças geracionais. Quanto aos bloquistas, não obstante as suas origens algo espúrias (resultaram da junção de antigos comunistas, trotskistas e marxistas-leninistas), têm vindo a

atrair algumas camadas descontentes do eleitorado socialista, e em particular dos mais jovens, seduzidos por certas causas «fraturantes» e pela prática tribunícia de capitalização de todas as questões mais controversas geradas pela governação e pelas consequências da crise económica e social.

O PCP, mesmo se de forma diferente do Bloco, auto-exclui-se de responsabilidades governativas e foge a envolver-se em iniciativas legislativas que lhe reduzam o potencial de contestação e de pressão, tanto mais que continua a possuir uma sólida inserção nos movimentos sociais por via dos sindicatos. Significa isto que uma excessiva parlamentarização da sua intervenção e uma aproximação em relação ao PS chocariam com a sua matriz de tipo obreirista-reivindicativa e ainda impregnada de mitologias marxistas-leninistas. Por estas razões, as importantes percentagens obtidas por esses dois partidos nas legislativas (como ficou patente, o Bloco de Esquerda tem uma presença residual a nível autárquico) e a sua conseqüente expressão parlamentar só agravam o bloqueamento estrutural do sistema, no que concerne à formação de maiorias na Assembleia da República e de governo. Bloqueamento que não é de previsível resolução sem um profundo reajustamento do sistema de partidos e, porventura, do sistema eleitoral. O que não se faz administrativamente nem produz efeitos imediatos e milagrosos.

O segundo fator, a que chamei sociológico, refere-se à cultura democrática dominante que, mais de 30 anos após o 25 de Abril de 1974, não se conseguiu adaptar as exigências do funcionamento das instituições. Refiro-me à conceção de política – nos planos ético e prático – dos dirigentes nos vários patamares desses partidos da alternância (incluindo aqui o CDS) e dos aderentes de cada um deles. Sentindo-se excluídos do poder, privilegiam o conflito e a oposição, sobretudo quando não se deparam com o travão indiscutível de uma maioria absoluta. Quanto aos outros, à esquerda, repita-se, potenciam a função tribunícia e auto-excluem-se da esfera da governação central.

Acrescente-se, em coerência com o já dito, que os dois principais partidos são formações fracamente ideologizadas – de acordo com a sua natureza *catch-all* –, deficientemente produtoras de políticas sectoriais coerentes. O que explica também a vulnerabilidade das direcções nacionais face ao aparelho instalado no poder local (ou regional, veja-se o caso da Madeira) que possui forte influência, nomeadamente

20 por via do controlo dos canais de financiamento interno, formando-se por isso «camarilhas» – no sentido técnico utilizado por Duverger – e oligarquias que condicionam a seleção de quadros e a formação das listas. Ou seja, os dois principais partidos adaptam-se à conjuntura, mas não conseguem responder-lhe moldando-a, não possuem órgãos de decisão eficazes quanto à formulação de estratégias, nem produzem dinâmicas de intervenção no tecido social e de filtragem qualitativa do pessoal político. O que redundava numa espécie de permanente navegação à vista circunstancial.

Finalmente, e ainda no que se refere à (in)cultura democrática, não se conseguiu criar no eleitorado – e mesmo entre as novas gerações –, hábitos sólidos de participação cívica, nem atitudes de responsabilização coletiva e de confiança em relação às instituições – em particular à parlamentar. Poder-se-á dizer que a taxa de abstenção ainda não atingiu valores dramáticos, mas o seu aumento não deixa de ser significativo, assim como são preocupantes o ceticismo e o hipercriticismo que marcam as opiniões mesmo daqueles que votam.

Na atual conjuntura, agravando este panorama geral, o maior partido da oposição – o PSD – vive uma situação interna de estabilização de uma nova liderança que acentua um certo desnorte estratégico. É, pois, inevitável a tentação de uma fuga para a frente que, a prazo, contra ele se virará, pois acaba por favorecer as formações secundárias – em particular o CDS – ou mesmo exteriores à esfera da governação, ao procurar afirmar-se negociando o seu voto em questões como o Orçamento de Estado ou delinear um programa de ação com propostas de natureza constitucional.

Acrescente-se a proliferação e exploração de eventuais casos de Justiça envolvendo o primeiro-ministro ou outras figuras do partido do poder que contribuem para agravar tendências corporativas em vários setores – da imprensa e da magistratura –, assim como derivas de carácter justicialista e populista. Geram-se, por isso, tensões entre órgãos de soberania e enfraquece-se a autoridade do Estado, para além de se dificultar a superação de comportamentos e atitudes pré-cívicas ou, se se quiser, pré-democráticas, em relação ao que se deverá entender como sendo o bem comum e o interesse geral. Se a isto juntarmos outros elementos fomentadores de instabilidade, como é o fim de um período de especulação financeira e de falso crescimento nos planos nacional e internacional, os desequilíbrios das contas públicas

e a aproximação do término do mandato presidencial, concluirei pela evidência que a governabilidade do país se mostra problemática, sendo previsível um clima de agitação com repercussões económico-financeiras e sociais que podem encurtar a legislatura e originar sérias perturbações no funcionamento do sistema político.

21

Nota: Esta análise, como é fácil de deduzir, foi escrita após as eleições de 2009. Consequentemente, muito antes dos desenvolvimentos que conduziram ao agravamento da crise e à dissolução da Assembleia da República. No entanto, a abordagem de aspetos estruturais do funcionamento do sistema político ainda a tornam pertinente no essencial.



O Binómio «Esquerda/Direita» no Portugal pós-25 de Abril

Ângela Montalvão Machado*

Resumo

A esquerda e a direita estão, passados 35 anos, diferentes do que eram, mas iguais na clivagem que as distingue. PCP e CDS/PP alargaram até o grau de polarização, PS e PSD tornaram-se amiúde irmãos siameses que o eleitorado premeia ou penaliza ciclicamente, mas aos quais concede, desde 1975, o seu voto de confiança. Na verdade, desde então o PCP está sozinho à esquerda e o CDS/PP à direita, aguardando sempre que um dos partidos chamados a formar governo (PS ou PSD) necessite de uma coligação.

Palavras-chave: esquerda, direita, Portugal, democracia

Abstract

The left and right are, 35 years later, different than they were, but similar regarding the divisions between them. PCP and CDS/PP extended the polarization degree, PS and PSD have often become Siamese twins that the electorate rewards or punishes cyclically, but to which it provides, since 1975, its vote of confidence. In fact, since then the PCP is at left, alone, and CDS/PP at right, waiting always that a party called to form government (PS or PSD) needs a coalition.

Keywords: left, right, Portugal, democracy

* Professora Catedrática do Departamento de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais da ULHT



A presente reflexão sobre «esquerda» e «direita» em Portugal constitui parte da investigação realizada para tese de doutoramento, presente a ato público de defesa em 2010.

A divisão entre esquerda e direita surgiu durante a Revolução Francesa, na altura em que os grupos mais radicais ou antimonárquicos, quase por acaso, se sentaram à esquerda do rei, logo após a reunião dos Estados Gerais, no verão de 1789, enquanto à direita se sentaram os grupos promonárquicos.

Anteriormente, outros termos existiram mas, como disse Marx, a história da Humanidade é a história da divisão de dois grupos, em confronto de princípios e de objetivos. Os ingleses dividiram-se em dois campos: os *whigs*, a facção que apelava às classes médias urbanas, e os *tories*, a facção rural, liderada por pares do reino e lordes que viviam fora de Londres. Em França, mais significativa talvez do que a divisão esquerda e direita, foi a distinção entre «partido da ordem» e «partido do movimento». E a América, na sua excecionalidade descrita por Alexis de Tocqueville, produziu uma ideologia singular – o americanismo – onde coabitam a esquerda e a direita americanas.

Contudo, a mais geral de todas as distinções seria a de «liberais» e «conservadores», termos cujo significado se alterou ao longo do tempo e do espaço. No século XIX, os termos esquerda e direita e liberal e conservador podiam ser utilizados indiferentemente; mas é no século XX que a divisão política se torna num código de comunicação política reconhecido universalmente, sobretudo no Ocidente e em particular na Europa continental, sendo mesmo designado pelo psicólogo canadiano Jean Laponce (1981) como uma espécie de «esperanto político».

Em Portugal, a divisão política chegou através da versão francesa. Primeiro com a Revolução Liberal de 1820, depois com a Revolução de 1910 e, finalmente, com a Revolução de 1974.

A presente investigação pretende, tendo como objeto de análise os principais partidos políticos em 1974 (Partido Comunista Português, Partido Socialista, Partido Popular Democrático e Centro Democrático e Social), caracterizar o que representavam, o que defendiam a esquerda e a direita há 35 anos e o que representam e defendem hoje, visando responder à questão: o que é que mudou em mais de três décadas na esquerda e na direita em Portugal? Pretende-se aferir o significado da divisão entre esquerda e direita, medindo nomeadamente a distância ideológica, o grau de polarização, entre os partidos políticos em análise.

Durante o Estado Novo, o Partido Comunista Português (PCP) foi o único partido verdadeiramente organizado, que existia na clandestinidade e que chegou a 1974 com um conjunto de princípios e linhas programáticas há muito definidos. O Partido Socialista (PS) surgiu um ano antes da Revolução, em 1973, enquanto o Partido Popular Democrático (PPD) e o Centro Democrático Social (CDS) surgiriam já depois de derrubado o Regime.

Assim, tudo levaria a crer que o PCP seria o líder da Revolução, fruto da sua história bem sedimentada, como se tivesse adquirido esse direito pelos anos de prisão e exílio que o Estado Novo lhe infligira.

Em 1974, PCP e PS representavam a esquerda, o PPD reclamava para si uma parte entre a esquerda e o centro e o CDS afirmava-se, fazendo jus ao nome, como partido do centro. Com exceção do CDS, todos viam no socialismo o melhor projeto para Portugal.

Esperamos que esta reflexão crítica possa ser mais um contributo para o estudo da esquerda e da direita em Portugal, no âmbito da ciência jovem que só as democracias em liberdade permitem – a Ciência Política.

1. A Questão Conceptual

A origem política da divisão esquerda/direita remonta, como referimos, à Revolução Francesa. Nos Estados Gerais de 1789, o rei ocupava uma plataforma alteada, destacando-se de todos os outros (família real, ministros, nobreza, clero e povo) que se encontravam abaixo do monarca. O próximo e o longínquo, ou seja, a distância, têm uma importância fundamental, maior do que esquerda ou direita. A distinção ou divisão é topológica e não ideológica.

Quando os Estados Gerais franceses, ainda em 1789, decidem transformar-se em Assembleia Nacional Constituinte, a Assembleia ficou dividida quanto à quantidade de poder a atribuir ao rei, quanto a permitir o poder de veto ou não à legislação. Os deputados favoráveis ao veto do rei agruparam-se do lado direito e os que eram contra essa prerrogativa real sentaram-se do lado esquerdo.

Assim, a divisão tinha sido criada, transformando a divisão espacial e simbólica numa divisão ideológica. Esta divisão permanecerá nas assembleias seguintes, mas a generalização da utilização da dicotomia acontece nas primeiras décadas do século XIX.

Na Europa do século XIX, a divisão entre esquerda e direita tornou-se quase sinónima da divisão entre liberal e conservador. Os conservadores, o partido da monarquia e da aristocracia, defendiam um Estado forte, fundado na História da nação, intimamente ligado a uma Igreja nacional hierárquica. Como dizia Edmund Burke (1989), os conservadores pretendiam conservar, e se possível recuperar, os valores do Antigo Regime. Acreditavam na manutenção dos estratos sociais, numa sociedade hierarquizada e contrapunham aos direitos humanos, os direitos herdados. Com base na tradição, a monarquia seria sempre o melhor regime e o rei o melhor intérprete do espírito nacional.

Os conservadores defendiam que as classes privilegiadas e o rei, seguindo um conjunto de valores com raízes feudais e do cristianismo medieval, tinham a obrigação de auxiliar os pobres, os servos, os camponeses¹. Talvez isto sirva de explicação para o facto de Benjamin Disraeli e Otto von Bismark, dois conservadores, terem sido responsáveis pela emergência do Estado-Providência na Europa. Foram eles que implantaram as primeiras pensões de velhice, os subsídios de desemprego, as medidas de saúde pública e os ressarcimentos aos trabalhadores.

Os liberais constituíam o partido ligado às classes urbanas de empresários, aos estratos médios urbanos que defendiam um Estado fraco e o *laissez-faire* e que não queriam pagar impostos para sustentar o rei, a aristocracia e a Igreja.

Ideologicamente, os liberais rejeitavam o estatuto social atribuído, herdado e a exigência de deferência. Reivindicavam o direito à propriedade, sobretudo à propriedade fundiária, historicamente na posse da aristocracia. Socialmente, eram igualitários. Filosoficamente, defendiam a democracia e o parlamentarismo, mas na Europa do século XIX, tanto liberais como conservadores, tanto homens de esquerda como homens de direita², representavam elementos privilegiados. E nem uns nem outros apoiavam o sufrágio popular, universal. Todos os que contavam social e politicamente (aristocracia e burguesia) nasciam conservadores ou liberais, mas todos constituíam uma minoria definida pela propriedade e pelo rendimento.

1. Daí a expressão *noblesse oblige*.

2. Dizemos homens porque as mulheres, política e socialmente, não tinham direitos.

Com o crescimento das cidades, da indústria e do comércio surgiu uma nova classe, o proletariado, a classe trabalhadora de assalariados, que veio alterar definitivamente a distinção esquerda/direita, mudando as estruturas objetivas de classe e de ocupação. Cumprindo as expectativas de Marx, os trabalhadores com um nível de instrução mais elevado tomavam consciência da sua classe e organizavam-se, reivindicando o direito ao voto e a melhores salários.

Nas lutas pelo Poder entre a esquerda e a direita, os trabalhadores e até um cada vez maior número de camponeses obtiveram o direito de voto. O eleitorado, assim alargado, abriu espaço para novos partidos, cujas ideais e objetivos modificaram o sentido da esquerda e da direita, bem como a influência política de liberais e conservadores. Os partidos de notáveis (das elites socioeconómicas) cedem espaço aos partidos de massas.

A divisão esquerda/direita generaliza-se relativamente a todos os modernos regimes constitucionais. À medida que o constitucionalismo liberal-democrático cresce na Europa e no mundo, a dicotomia aplica-se nos novos contextos. Existe sempre uma esquerda e uma direita e é sempre possível situar as diferentes forças políticas usando a dicotomia e as poucas variantes que ela permite – o centro, o centro-esquerda, o centro-direita, os extremos de esquerda e de direita.

Tudo o que dissemos, remete-nos para a pergunta que se impõe: E o centro? Vários autores defendem que o centro político não existe, como Giovanni Sartori (1992), pertencendo a Maurice Duverger (1980) o pioneirismo da ideia.

Assim sendo, ou se é de esquerda ou de direita e as várias forças políticas em jogo vão ocupando o seu lugar no espectro político, consoante a fragmentação existente, definindo-se também o grau de polarização.

Anthony Giddens (1994) sobrevalorizou o centro. A «terceira via» é a tentativa de encontrar o ponto de equilíbrio nas sociedades liberais-democráticas, de encontrar a virtude, como diz Aristóteles (1926) na *Ética a Nicómaco*, entre uma esquerda socialista e uma direita conservadora. Giddens (1997) diz que a sociedade passou por mudanças significativas nos últimos 50 anos. Processos como a queda do Muro de Berlim, a globalização e a expansão da reflexividade social alteraram os paradigmas existentes.

Francis Fukuyama (1992) anunciou o «fim da história», mas a verdade é que a distinção esquerda/direita não dependia e não depende do fim dos totalitarismos, quer de esquerda, quer de direita. As bases ideológicas podem sofrer as mutações de cada contexto histórico, mas estão lá. E numa distinção talvez demasiado simplista, mas defendida, por exemplo, por Norberto Bobbio (1995), o que distingue a esquerda e a direita é a sua atitude perante a igualdade.

Como procuramos e procuraremos mostrar, desde a origem da divisão política, os vários cenários sócio-políticos, ao longo dos tempos, produziram várias esquerdas e várias direitas. A direita pode ser conservadora e/ou liberal e a esquerda pode ser socialista e/ou liberal. Para complicar, existem vários conservadorismos, vários liberalismos e vários socialismos.

Entre os princípios que servem para enfatizar a divisão esquerda e direita, Igualdade e Liberdade surgem como uma espécie de corolário de que decorrem todos os outros valores. A esquerda tenderá a valorizar sobretudo a igualdade, visando reduzir as desigualdades sociais e a tornar menos determinantes as diferenças naturais. A direita tenderá a sobrevalorizar a liberdade. A liberdade individual como valor supremo e que pode originar naturalmente, pela sua prática, a desigualdade.

Esta nossa época, este século XXI, é, na opinião de vários intelectuais, uma época de incertezas em relação aos valores. Edgar Morin (2005) refere essa incerteza na coletânea de testemunhos publicada pela UNESCO. Diz-nos que foi o aumento da autonomia e da responsabilidade individual que substituiu um imperativo ético que já não vem de Deus, nem do Estado, nem da sociedade mas do próprio indivíduo que escolhe os seus valores de acordo com o imperativo categórico de Kant.

Assim, a ética da convicção é uma ética pessoal, individual que corre sempre o risco de levar ao relativismo. A transmutação dos valores neste século XXI levanta questões sobre a eutanásia, o aborto, os direitos dos homossexuais, entre muitas outras.

Não podemos também esquecer que a dominação mais cruel que alguma vez existiu na História da Humanidade foi levada a cabo pela Europa sobre o resto do mundo, desde o século XVI. Basta recordar a colonização, a escravatura, o Holocausto, as vítimas de Estaline, para percebermos a fragilidade do código de valores ocidental.

No entanto, porque a História é feita das grandezas e misérias dos homens, foram também os valores do Ocidente, potencialmente universais (liberdade, igualdade, direitos humanos, etc.) que permitiram aos dominados sonhar com a libertação e lutar pela independência.

Neste estudo sobre a esquerda e a direita em Portugal, parece-nos por demais pertinente tentarmos esclarecer a razão pela qual, na nossa opinião, as duas matrizes de pensamento (a anglo-americana e a francesa) são responsáveis pela divisão esquerda e direita. E mais, como o Liberalismo, concebido e aplicado por estas duas matrizes, produziu dois tipos de liberalismo, responsável por todas as ideologias que reactivamente surgiram – conservadorismo, anarquismo, marxismo, etc.

Assim, na nossa opinião, o Liberalismo fez-se e difundiu-se, dividindo os seus seguidores entre o *charme* continental francês e/ou o *fair play* das ilhas inglesas. Em Portugal, como em todos os países, incluindo França e Inglaterra, as duas grandes tradições liberais surgem misturadas, mas são distintas. São, simultaneamente responsáveis pela criação de uma esquerda e de uma direita inglesa e pela criação de uma esquerda e de uma direita francesa, mas uma e outra produzem uma matriz singular. A esquerda francesa não tem correspondência com a esquerda inglesa e a direita inglesa não tem correspondência com a direita francesa, já para não falar da esquerda e da direita americanas.

É essa singularidade continental, por um lado, e das ilhas britânicas, extensiva à América, por outro, que se pretende demonstrar.

A conceção inglesa do primado da lei, expressa na máxima «não é o rei que faz a lei, mas a lei que faz o rei» e que Friedrich Hayek (1977: 163) traduz pela «crença numa lei que existe à parte e acima do governo», é diferente da conceção continental. A *common law* inglesa é vista não como produto de um legislador, mas como resultado da persistente procura, ao longo de séculos, de uma justiça comum impessoal e distingue-se da ideia saída da Revolução Francesa que sustenta que a lei emana dos representantes do povo devidamente eleitos.

São duas conceções paralelas que traduzem, na nossa opinião, a distinção das duas matrizes. Na matriz inglesa, a lei resulta do melhor resumo da História. Na matriz continental, a lei resulta do legislador que representa o povo e é resumo, não da História, mas da Razão.

As ideias de governo limitado ou supremacia da lei foram ganhando relevo nos debates que tiveram lugar durante a guerra civil inglesa e

no período da Commonwealth, mas foi só depois da *Glorious Revolution* de 1688³ que se transformaram nos princípios orientadores do partido *whig*. Princípios que se sedimentaram durante o século XVIII, sob as orientações ideológicas que vinham de John Locke e sobretudo de David Hume e Adam Smith⁴.

Em *A Democracia na América*, Tocqueville defende que as causas responsáveis pela democracia americana, assente na liberdade, são as boas leis e mais ainda os hábitos, os costumes e a prática da religião. Esta última responsável pela liberdade americana. Tocqueville afirma que, se tivéssemos que procurar uma causa única que torna provável a sobrevivência da liberdade na América e precário o futuro da liberdade em França, essa causa seria a de que a sociedade americana soube reunir o espírito de religião e o espírito de liberdade; ao contrário da sociedade francesa, que vive dilacerada pela oposição entre a Igreja e a democracia ou entre a religião e a liberdade.

O espírito da América resulta, pois, da conjugação do espírito de religião, do espírito de liberdade e do espírito de comércio, comandado pelo *american dream*. Os americanos trouxeram os valores que herdaram e aplicaram-nos ao novo mundo, numa simbiose que Tocqueville considera perfeita para a sobrevivência da democracia liberal.

A América reúne, assim, o melhor de dois mundos – o que conservou da herança dos seus antepassados, sobretudo britânica (o pragmatismo) e o que criou no novo mundo (bebendo do racionalismo francês, sobretudo de Montesquieu), num «país a estrear» –, uma sociedade nova que consegue conviver com os valores da igualdade e da liberdade, experimentando uma espécie de síntese entre o jovem território e o melhor da velha Europa.

Também Seymour Martin Lipset e Gary Marks (2001) explicam que a ideologia dominante fundadora dos Estados Unidos foi o Liberalismo

-
3. A Revolução Gloriosa foi um dos momentos mais importantes na longa evolução dos poderes na posse do parlamento e da coroa inglesa. Com a passagem no parlamento da Bill of Rights (declaração de direitos), tornou-se impossível para um católico voltar a ocupar o trono e acabou com as tentativas de regresso ao absolutismo monárquico ao circunscrever os poderes do monarca. 1688 marcou a supremacia do parlamento sobre a coroa.
 4. A Hume deve a doutrina *whig* uma cuidada fundamentação da teoria liberal e a Adam Smith a explicação da ordem espontânea do mercado («mão invisível») na célebre obra *A Riqueza das Nações*.

32 clássico – não havia conservadores na América⁵, no sentido europeu pós-feudal. Havia liberais de esquerda e liberais de direita, mas todos eram liberais.

Alguns autores defendem que, à falta de ideologias por parte da sociedade americana, ela própria constituiu-se como ideologia – o americanismo. Lipset e Marks (2001) defendem que o americanismo é um «ismo», ou uma ideologia como o socialismo, o comunismo, o liberalismo, o conservadorismo e todos os restantes «ismos». Define a ideologia americana em torno de cinco características: antiestatismo, *laissez-faire*, individualismo, populismo e igualitarismo. As duas últimas características seriam parcialmente responsáveis pela fraca implantação do socialismo – o conteúdo social do socialismo, com a grande exceção das relações de propriedade, é semelhante ao que os americanos já são ou pensam que são – uma sociedade democrática, antielitista e sem classes.

Na verdade, o contínuo conflito com a Igreja de Roma tornou-se uma das principais características do liberalismo continental, que irá marcar todo o movimento liberal de matriz francesa, do fim do século XVIII e do século XIX, nomeadamente em Portugal.

É a procura da emancipação de todo o preconceito e de todas as crenças que não possam ser racionalmente justificadas. Podemos dizer, uma libertação da autoridade de «padres» e «reis», expressa por Espinoza (2007: 125): «É um homem livre aquele que vive unicamente de acordo com os ditames da razão».

Contrariamente ao liberalismo de matriz inglesa, o liberalismo continental pretende construir um futuro sem passado. A grande diferença entre Jean-Jacques Rousseau e Edmund Burke é que, enquanto para Rousseau a «vontade universal» é a vontade coletiva depois de expurgada do tradicional e do puramente empírico, já para Burke qualquer «vontade universal» seria um prolongamento do tradicional na consciência popular⁶.

O espírito liberal francês encontra-se bem patente na frase de Voltaire: «Voulez-vous avoir des bonnes lois? Brulez les votres et faites-en des nouvelles» (Burdeau, 1979: 118).

5. O Conservadorismo está ligado à aristocracia da terra, como já vimos, à sociedade estratificada, à História. Os Estados Unidos não podiam ter conservadores porque não tinham passado, tinham acabado de nascer como sociedade.

6. Nisbet (1987: 59) defende que, para Burke, «o preconceito é o melhor resumo, na mente individual, da autoridade e da sabedoria contidas na tradição».

Nunca é demais realçar que o liberalismo pressupõe uma desconfiança face ao poder político, face ao Estado. Mas, ao contrário da matriz anglo-americana que, como tentamos fundamentar, tem uma forte sociedade civil que estabelece a ponte entre os indivíduos e o Estado, a tradição continental exige que o Estado resolva todos os problemas da sociedade.

O resultado é que o liberalismo de matriz inglesa tende a opor-se à centralização (à burocracia) e o liberalismo de matriz francesa ou continental tende a opor-se à descentralização (à anarquia). Hayek (1977: 15) defende que, entre tratar as pessoas igualmente (matriz inglesa) e tentar torná-las iguais (matriz francesa), há uma grande diferença. O liberalismo francês estará sempre pronto a ir mais longe na «igualdade de oportunidades», ainda que para tal seja necessário restringir a liberdade; o liberalismo inglês privilegiará sempre a liberdade, desconfiando dos resultados de uma intervenção estatal com o objetivo de corrigir ou redistribuir mais justamente os rendimentos.

A implantação do liberalismo vai ter grande dificuldade em cumprir os valores da Revolução – Liberdade, Igualdade, Fraternidade – e é isso mesmo que Rousseau constata. A contradição fundamental do liberalismo assenta, exatamente, na proclamada igualdade *de jure* e na desigualdade económica *de facto*, promovida pela máxima «cada um é livre de ser proprietário». Rousseau (1999) interroga-se sobre o que impede os homens de serem bons e livres? Porque razão o homem, originalmente bom no estado de natureza, segrega uma sociedade «que por toda a parte se encontra sob grilhões?» Rousseau descobre, assim, uma relação de causa e efeito entre a opressão política e a injustiça económica, reconhecendo que é a propriedade que divide os homens, atiza os ódios e torna as relações sociais desiguais.

Desta forma, parece-nos inegável que Rousseau foi um precursor da esquerda, utópica ou científica, a quem Marx prestará homenagem, reconhecendo no legado rousseauiano a visão da contradição essencial do liberalismo. Visão que Marx estenderá para justificar a sua proposta de sociedade ideal – sociedade sem classes e sem Estado.

Em nossa opinião, os movimentos anarquistas (socialismo utópico), primeiro, e o marxismo (socialismo científico), depois, mais não fizeram do que exacerbar o embrião de esquerda contido no espírito da própria Revolução, mesmo que tenham nascido por oposição à sociedade liberal-capitalista.

O espírito revolucionário, de rutura com o passado, «cortando cabeças» para mostrar que o passado não volta, que substitui a religião (perseguido-a) pelo império da Razão, o Estado centralizado e centralizador, sem grupos intermédios porque deles desconfia, o grande peso da ideologia expressa na Lei fundamental – são ingredientes que levam a poder classificar a matriz continental como um liberalismo que abriu portas ao socialismo, em contraposição à matriz anglo-americana de um liberalismo conservador, que obedece e vai ao encontro aos valores tradicionais.

As diferenças entre a matriz anglo-americana e a matriz francesa, que temos referido quase até à exaustão, verificam-se, como não podia deixar de ser, quanto aos sistemas constitucionais. A grande diferença entre o sistema constitucional francês e os sistemas constitucionais britânico e americano reside, antes de mais, «na sua origem revolucionária e também na vocação universalista de difusão de ideias que lhe está associada» (Miranda, 1996: 159).

2. Génese da Esquerda e da Direita em Portugal

Pelos alvares do Liberalismo, o pensamento político ocidental regia-se, assim, por duas matrizes – a inglesa (anglo-saxónica) e a francesa. Os Estados Unidos da América criaram, pela prática, através da Revolução de 1776, um modelo adaptado da Inglaterra, em nome do qual reclamaram a independência, mas sem renegarem a matriz.

A importância que atribuímos a esta distinção aumenta pelo facto de Portugal estar, pela sua História, vincadamente ligado a estas duas influências. Mais do que a influência dos nossos irmãos espanhóis, foi a presença francesa e a presença inglesa que moldaram os nossos modelos e valores. Na nossa opinião, como a História nos mostra, Portugal tem sobretudo uma predominante influência francesa⁷. Como afirma António José Saraiva (1971: 71), «[os] Portugueses tiveram sempre tendência para emigrar, não só com o corpo, mas também com o pensamento. Quase não há sítio onde não tenham ido tentar o golpe que de campónios esfarrapados os fizesse fidalgos, brasileiros ou lordes. E em todos os países do mundo procuram o modelo messiânico que resgatará o País. Já Fernão Mendes Pinto propunha que se adaptassem

7. Já Eça, em *A Ilustre Casa de Ramires*, dizia que «Portugal é a França traduzida em calão».

a Portugal as leis da China, então imperial. Ramalho sonhava transformar-nos numa Holanda próspera. E quase não houve político, do século XVIII para cá, que não ambicionasse traduzir alguma reformazinha do inglês ou do francês. Hoje vários modelos se oferecem ao nosso persistente gosto de evasão: Cuba, Nova Iorque, Moscovo, Estocolmo, Pequim, sem falar de Paris, que é uma doença crónica».

E, como diz Moreira (1996), essa influência, as ideias e valores distintos, essas diferentes formas de «ver» e de «estar», plasmam os mais pequenos atos do quotidiano, como um bilhete de identidade que nos faz ser e agir de um modo e não de outro⁸.

Herdeiro da matriz continental, o constitucionalismo surge em Portugal por via revolucionária, por corte com o passado do Estado absoluto para o Estado constitucional. As nossas seis Constituições – decretadas em 1822, 1826, 1838, 1911, 1933 e 1976 – refletem as atribulações vividas nos últimos dois séculos em termos políticos, económicos, sociais e culturais.

Como na maioria dos países latinos, a história constitucional portuguesa é feita, pois, de ruturas. As Constituições surgem em rutura com as anteriores, sofrem alterações e acabam com novas ruturas ou revoluções. Assim, a Constituição de 1822 é consequência da Revolução de 1820, a de 1838 da Revolução de 1836, a de 1911 da Revolução de 1910, a de 1933 da Revolução de 1926 e a de 1976 da Revolução de 1974. A única exceção é a Carta Constitucional de 1826, embora se situe na vertente de 1820.

A «Revolução dos Cravos», em 1974, foi o primeiro e, em muitos aspetos, o caso mais original da onda de democratização que se espalhou desde o sul da Europa até à América Latina, à Europa de Leste e à Ásia e que parece estar também a afetar a África e o Extremo Oriente. O golpe de Estado que, segundo Samuel Huntington, iniciou a «terceira vaga» de democracia estava traçado⁹.

Referindo os protagonistas da transição para a democracia em Portugal, Mário Soares contribuiu decisivamente para incutir nos portugueses o significado mais alto da palavra liberdade e para assegurar o

8. Exemplo disso é a Academia Portuguesa. Nos meios universitários é ainda evidente a difícil convivência entre os que vêm da cultura inglesa e os que vêm da cultura francesa, como se de dois mundos diferentes se tratasse.

9. A chamada «terceira vaga» representa, segundo Samuel Huntington, o período de democratização iniciado pela Revolução Portuguesa de 1974 nos países do Sul da Europa, da América Latina e da Ásia.

36 sucesso da transição portuguesa para a democracia pluralista e representativa europeia de finais do século XX. Mas não estava sozinho; Sá Carneiro, Freitas do Amaral, Adelino Amaro da Costa e Salgado Zenha são rostos importantes da democracia, sem os quais teria sido outro o rumo para Portugal.

E Álvaro Cunhal – a história da esquerda portuguesa tem o seu cunho – passa pela sua ética da convicção, já que o país nunca quis testar a sua ética da responsabilidade. Durante mais de 30 anos como secretário-geral do PCP, Cunhal é responsável pela fidelidade do partido à ortodoxia da ideologia marxista-leninista, que se mantém até hoje. Carlos Carvalhas e Jerónimo de Sousa representam a continuação dessa ortodoxia comunista, como se o Partido Comunista Português fosse o último resistente pós-queda do Muro de Berlim e dissolução da União Soviética.

A história da democracia portuguesa e da divisão esquerda/direita desenrola-se, assim, à volta dos quatro principais partidos (PCP, PS, PPD/PSD e CDS) e dos seus líderes.

Historicamente, como sabemos, os partidos dividem-se em «partidos de notáveis» ou de quadros e «partidos de massas». Estes últimos são, por excelência, os partidos de representação, que organizam e representam uma determinada classe social, defendendo os seus interesses de classe. Os partidos de massas têm um forte enraizamento social, são estáveis em termos de identificação ideológica e estão alicerçados num elevado número de militantes e numa densa rede de organizações sociais.

Muitos autores consideram, pela sua centralidade e organização, o partido de massas como o tipo ideal de partido. Duverger (1980: 214) previu mesmo «um contágio da esquerda, à medida que a forma organizacional superior dos partidos de massas se sobrepõe ao seu predecessor, o partido de quadros». E Sartori (1992: 109) defende que «a consolidação de um sistema de partidos ocorre precisamente quando estes passam de partidos de notáveis e de quadros a partidos de massas».

A partir dos anos 60, os partidos mudaram, transformaram-se, tornaram-se partidos *catch-all*, na tipologia de Otto Kirchheimer (1966). O objetivo principal deixou de ser a representação de camadas sociais específicas para passar a ser a maximização dos votos, os partidos tornam-se máquinas eleitorais que procuram expandir o seu apoio elei-

toral para lá do seu grupo social tradicional. A mensagem veiculada passa a ser mais abrangente e menos ideológica, reduzindo-se também o peso dos militantes de base.

Carlos Jalali (2007) defende que, em Portugal, com a exceção do PCP, os partidos de massas nunca existiram – o apoio partidário é abrangente e *catch-all*, com um fraco enraizamento social. Isto explica também o êxito da estratégia interclassista conseguido, sobretudo, pelo PS e pelo PPD/PSD, deixando isolado na solidez organizacional e no vínculo à ideologia marxista-leninista o PCP.

Na verdade, fruto do «Verão Quente» de 1975, o processo democrático português levou a uma cooperação entre uma «coligação democrática implícita», constituída pelo PS, PPD e CDS contra uma «ameaça totalitária», representada pelo PCP. A divisão entre socialistas e comunistas, como já referimos, era notória desde as eleições de 1969¹⁰ e, com o país à beira de uma guerra civil, com a possibilidade de implantação de um sistema pró-soviético em Portugal, o PS demarca-se claramente do PCP, procurando apoios na sua ligação à Internacional Socialista, à ala moderada do MFA, à Igreja e aos *media*.

3. A Análise dos Programas dos Partidos Políticos

3.1. Partido Comunista Português (PCP)

O Partido Comunista Português é o mais antigo partido português e o único com uma história realmente substantiva¹¹ antes de 1974. Na verdade, o partido comunista era a única força política, verdadeiramente organizada, de oposição ao Estado Novo e a única que Salazar e também Caetano sabiam que, apesar de clandestina, «estava lá» e não se devia nem podia menosprezar¹². Em 1974, com o 25 de Abril,

10. Divisão entre a CEUD (Socialista) e CDE (Comunista).

11. Os socialistas (PS) reivindicam uma herança que remonta a 1875, mas o partido apenas foi fundado em 1973, na Alemanha, por Mário Soares e outros elementos, que viviam na clandestinidade. O PPD saiu das fileiras da «ala liberal», em 1969 e só depois da morte de Salazar, enquanto o CDS só surge três meses após a Revolução de 1974.

12. Os adversários do Estado Novo dividiam-se entre os não comunistas que a PIDE se encarregava de vigiar, reprimir, exilar ou prender por curtos períodos e os comunistas que eram obrigados a viver na clandestinidade e quando apanhados pela PIDE eram sujeitos a tortura, isolamento e a prisão prolongada. Salazar e Caetano sempre souberam estabelecer a diferença, sendo «os golpes reservados aos comunistas impiedosos» (Schmitter, 1999: 212).

38 verificou-se que a maioria dos dirigentes do PCP estavam presos, a cumprir longas penas, ou no exílio e nenhum outro partido comunista europeu podia ostentar o recorde de anos de repressão sofrido pelo PCP¹³.

Podemos dizer que, no espectro político-partidário, o Partido Comunista não é «um partido como os outros» e, seguramente, o PCP também não é «um partido como os outros partidos comunistas da Europa ocidental» (Schmitter, 1999). Esta singularidade deve-se, sobretudo, à figura carismática de Álvaro Cunhal, Secretário-Geral do Partido entre 1961 e 1992, que, apesar das grandes transformações internacionais resultantes da queda do Muro de Berlim e do fim da URSS, se manteve fiel à ideologia marxista-leninista.

Esta ortodoxia ideológica, não obstante o mundo ter mudado, dividiu o Partido entre uma ala renovadora e uma ala ortodoxa ligada ao líder histórico, conduzindo a expulsões e ao afastamento de membros proeminentes do Partido, como Zita Seabra, José Luís Judas, Barros Moura, Pina Moura, José Magalhães ou Carlos Brito.

Assim, fiel às teorias e profecias de Marx e Lenine, o Partido Comunista Português torna-se uma espécie de «memória viva» de um sistema de ideias que implementou o modelo soviético e que durou mais de 70 anos.

Relativamente ao Programa do Partido, vamos analisá-lo em dois momentos: o primeiro, quando em 1957, no decorrer do V Congresso, foi aprovado o *Programa do PCP Para a Conquista da Democracia e Melhoria das Condições de Vida do Povo Português*; e o segundo, após a aprovação, em 1988, no XII Congresso, do Programa *Portugal, Uma Democracia Avançada no Limiar do Século XXI*.

Em 1957, o Programa do PCP começa dizendo que «o Partido Comunista é herdeiro das melhores tradições do nosso povo» (PCP, 1957: 39), fundamentando que «as revoluções de 1383-85, de 1640 e a revolução liberal de 1820 são marcos gloriosos da História pátria, que bem atestam o amor do povo português a uma vida livre e independente e que constituem tradições de luta vitoriosa das forças progressivas nacionais» (PCP, 1957: 39).

13. Em outubro de 1974, o PCP publicou com orgulho uma lista do número de anos que os seus dirigentes haviam estado presos ou a viver na clandestinidade – a média situava-se em mais de dez anos de prisão e vinte de clandestinidade.

Este preâmbulo continua, salientando o marco importante na luta pela democracia que representou a Revolução de 1910, com a ressalva de que, em 1910, «porque a revolução não realizou profundas reformas económicas de conteúdo democrático tendentes a terminar com os restos do feudalismo e a arrancar das mãos da burguesia reacionária o monopólio da economia, o País manteve uma repartição da riqueza muito desequilibrada» (PCP, 1957: 39).

Estas notas introdutórias do Programa afirmam ainda que «a inexistência de um partido forte da classe operária, classe que se encontrava então (na Primeira República) dividida numa luta de ideologias, que permitiram à grande burguesia reacionária – apoiada pelo imperialismo estrangeiro e pelo Vaticano – estabelecer a ditadura do grande capital monopolista, em 1926, mantendo até hoje o povo português sob a governação de um regime ditatorial e fascista» (PCP, 1957: 39).

O Governo de Salazar é uma força antinacional, «que se mantém no poder ilegalmente e pela violência» (PCP, 1957: 39) e o Programa defende que «servindo o povo e o país, o Partido Comunista Português considera que, na atualidade, é possível solucionar o problema político português num sentido democrático, sem necessidade de luta armada, por meios pacíficos» (PCP, 1957: 39). E acrescenta, numa dimensão muito profética que, «para conseguir tal solução, é imprescindível que se ponham de acordo as forças políticas e sociais democráticas e antisalazaristas, de esquerda e de direita» (PCP, 1957: 39).

A análise deste Programa permite-nos perceber o património organizativo que o PCP tinha em abril de 1974 e o ascendente de «luta democrática» que tinha sobre os outros partidos, nomeadamente em relação ao Partido Socialista, já que o PPD e o CDS nem existiam.

A primeira leitura que é possível fazer da análise do Programa é o da sua abrangência e também da sua tolerância e pluralismo, com vista à melhoria das condições de vida do povo português. Passados mais de 50 anos da aprovação deste Programa e 35 anos depois de abril de 1974, verificamos que a maior parte das suas medidas e objetivos foram conseguidos, ainda que o PCP nunca tenha sido Governo. Como se os partidos detentores do poder executivo, PS e PSD sobretudo, tivessem adotado da ideologia marxista-leninista o seu lado pragmático, a tal «boa consciência», indispensável ao liberalismo, de que fala Bernstein (1993), esquecendo ou ignorando a própria ideologia e o seu magno objetivo final – a sociedade sem classes e sem Estado.

Lendo este Programa, é indiscutível o papel preponderante e decisivo para a aquisição dos benefícios sociais e económicos que regulam atualmente a vida dos portugueses.

Em 1988, no XII Congresso, foi aprovado o Programa *Portugal, Uma Democracia Avançada no Limiar do Século XXI*. O Programa começa pela glorificação do Partido na História do País, afirmando que «o PCP desempenha na sociedade portuguesa um papel necessário, indispensável e insubstituível» (PCP, 1988: 10).

Problemas, tais como a descriminalização do aborto, os direitos dos trabalhadores, o aumento dos custos dos Serviços de Saúde e de Educação, os baixos salários e pensões, o imperialismo e a guerra, a solidariedade com outros países, como o Iraque, o Afeganistão, a Palestina, Cuba e o País Basco, são preocupações constantes na agenda do Partido.

O Programa mantém, no essencial, o que já era defendido em 1957. Talvez seja melhor dizer que o Programa *Portugal, Uma Democracia Avançada no Limiar do Século XXI* faz unicamente a inserção ou adaptação de medidas e objetivos à realidade dos tempos atuais. Assim, a inserção de Portugal na Comunidade Europeia (CE) deve salvaguardar a autonomia e soberania do país, realizando a reforma agrária e reconhecendo a CE a especificidade da agricultura portuguesa, com os consequentes apoios e medidas. Medidas iguais devem ser adotadas para salvaguarda do setor português das pescas.

O Programa defende, entre todos os outros já previstos, o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à tranquilidade e segurança das populações, com o reforço das medidas preventivas da criminalidade e dos meios de policiamento, o direito dos jovens, nomeadamente no cumprimento da escolaridade obrigatória e no combate à marginalidade, o direito das crianças ao desenvolvimento harmonioso, o direito dos idosos, reformados e pensionistas a uma vida digna na velhice, o direito dos deficientes a uma vida plena de inserção na sociedade, o direito dos emigrantes, nomeadamente ao apoio das embaixadas e consulados, o direito dos imigrantes, através de políticas de integração, respeitando as suas particularidades culturais e o combate a manifestações de racismo ou xenofobia.

Nas relações internacionais, e constituindo os pontos mais relevantes relativamente ao Programa de 1957, rejeita-se «uma política externa e de segurança comum que, numa via supranacional, visa a consagração da política externa da União Europeia como sujeito de

direito internacional» (PCP, 1988: 70), que acarreta perdas de autonomia política, de independência e de soberania nacionais.

Também no plano político-militar e «face à evolução da situação internacional, deve ser reconsiderada a participação de Portugal na NATO e na UEO, bem como os acordos militares com os EUA, Alemanha e França, relativos às bases estrangeiras em Portugal» (PCP, 1988: 72). E acrescenta que «Portugal deve defender a desativação da estrutura militar da NATO, da qual se deve progressivamente desvincular» (PCP, 1988: 73).

No quadro europeu, deve Portugal contrariar a construção de qualquer bloco político-militar que conduza à transformação da Europa numa potência militar.

Portugal deve manter relações de amizade e cooperação com todos os povos, privilegiando as ex-colónias africanas e o Brasil, e também com os países socialistas.

Resumidamente, este Programa de 1988 defende que, nos sucessivos governos, depois da destituição do PREC (25 de novembro de 1975) até então, houve um significativo retrocesso nas políticas seguidas, que puseram em causa alguns princípios de abril. O Programa reconhece que «a luta pelo socialismo no mundo sofreu, ao findar o século XX, derrotas de ainda incalculáveis consequências para a luta dos trabalhadores e dos povos contra todas as formas de exploração e opressão, com a desintegração da URSS e dos regimes existentes nos países do leste da Europa» (PCP, 1988: 82).

Sobre o socialismo como futuro de Portugal, o Programa tem como premissa que «no horizonte da evolução social está o comunismo (...) a base teórica do PCP é o marxismo-leninismo» (PCP, 1988: 91-92).

O Programa termina afirmando que «a luta para que o Programa do PCP, pela vontade do povo português, se confirme na vida é o caminho da liberdade, da democracia, da independência nacional, da paz e do socialismo. É o caminho que interessa ao povo português e à pátria portuguesa» (PCP, 1988: 93).

Escolhemos, para concluir a análise do Programa do PCP, palavras de Álvaro Cunhal. Quem melhor do que o histórico secretário-geral poderia resumir o Programa do seu Partido? «Qualquer estudioso que se dê ao trabalho de examinar atentamente os objetivos da ação concreta do PCP através dos anos e as lutas conduzidas pelo PCP – refere Álvaro Cunhal (1999: 175) – poderá verificar que, com fins imediatos muito

- 42 variados, as posições assumidas e as lutas travadas se podem arrumar em cinco grandes objetivos gerais, constantes, unificadores em que todas as lutas (apesar dos fins específicos de cada uma) se inscreveram: a luta pela liberdade e a democracia, eixo político central da luta do Partido ao longo de toda a sua existência; a luta em defesa dos interesses dos trabalhadores e do povo em geral, pela melhoria das suas condições de vida; a luta pelo desenvolvimento do país inseparável do progresso social e da vertente social; a luta em defesa da independência nacional; e a solidariedade internacionalista para com as forças revolucionárias, os trabalhadores e os povos dos outros países. Estes objetivos inspiradores da luta convicta, dedicada e apaixonada dos comunistas através dos anos inseriram-se não apenas na consciência e na sensibilidade ganhas na luta, mas como valores do Programa do PCP, tanto para o regime democrático a instaurar após o derrubamento da ditadura, como para a sociedade socialista que o PCP, como seu último objetivo, sempre teve no horizonte do Portugal futuro».

3.2. Partido Socialista (PS)

O Partido Socialista era, em 1974, um partido que fazia eco da sua história. Ainda que tratando-se de uma história recente (o PS foi fundado em 1973, na Alemanha), a verdade é que os socialistas sentiam-se herdeiros do movimento socialista do século XIX¹⁴, da República de 1910, tendo sido condenado a desaparecer sob o Estado Novo¹⁵.

Muitos dos que viriam a fundar o partido encontravam-se no exílio e eram, fundamentalmente, profissionais liberais, como era o caso de Mário Soares, que viria a ser o seu líder histórico.

Antes da fundação do PS, havia sido criada em Genebra, em novembro de 1964, a Ação Socialista Portuguesa (ASP), pela mão de Mário Soares, Manuel Tito de Morais e Francisco Ramos da Costa. Representando uma tentativa de estruturação do movimento socialista, o certo é que não conseguiu estabelecer as bases de implantação pretendidas. O seu maior sucesso deu-se ao nível dos contactos internacionais, sendo

14. A primeira organização partidária do movimento socialista em Portugal foi criada, em 1875, por Azedo Gneco, Antero de Quental e José Fontana, entre outros.

15. O Partido Socialista Português cessou a sua atividade na Conferência Nacional que foi autorizado a realizar em 1933 e só 40 anos mais tarde (em 1973) foi criado o Partido Socialista atual.

admitida na Internacional Socialista em 1972; surgia, assim, o embrião do Partido Socialista.

A 19 de abril de 1973, o Congresso da Ação Socialista Portuguesa, «ponderando os superiores interesses da Pátria, a atual estrutura e dimensão do movimento, as exigências concretas do presente e a necessidade de dinamizar os militantes para as grandes tarefas do futuro, deliberou transformar a ASP em Partido Socialista», não tendo sido uma decisão consensual¹⁶ para os 27 delegados que estiveram presentes.

O Programa refletia, dentro da esquerda, uma panóplia de princípios e objetivos, que iam da esquerda mais radical à esquerda mais moderada. A colagem aos princípios marxistas, ainda que «permanentemente repensados», aproximava em teoria o PS do PCP. Chegado a 1974, o PS sabia que não podia menosprezar todo o património político do PCP – fruto da sua história, o PCP surgia como o partido mais organizado para liderar a Revolução.

Contudo, as eleições para a Assembleia Constituinte, em 1975, deram a vitória ao Partido Socialista, remetendo o PCP para terceira força política, atrás do PPD. Esta vitória deu a Mário Soares legitimidade para liderar a Revolução e para, no período do PREC, congregar as forças democráticas contra a ameaça de um totalitarismo de esquerda, como já referimos.

Mário Soares foi sempre um moderado, adaptando os princípios socialistas ao que considerava ser o interesse de Portugal. O Congresso surge como órgão decisivo da vida do partido dando expressão às bases partidárias, através da votação dos relatórios dos secretários-gerais, das moções e das listas para os órgãos dirigentes. É também no Congresso que se confirmam ou se colocam em causa as linhas programáticas definidas.

As consecutivas «arrumações» por parte do PS levaram Cunhal, entre outros, a acusar Soares de ter «metido o socialismo na gaveta», tendo o documento *Dez Anos Para Mudar Portugal* acentuado essa afirmação.

16. No dia 19 de abril de 1973, na cidade alemã de Bad Munstereifel, militantes da Ação Socialista Portuguesa idos de Portugal e de diversos núcleos no estrangeiro, reunidos em Congresso, aprovaram, por 20 votos a favor e 7 contra, a transformação da ASP em Partido Socialista (Lisboa votou contra, Coimbra e Porto e os delegados do estrangeiro votaram a favor).

Assim, o documento *Dez Anos Para Mudar Portugal – Proposta PS para os Anos 80* constituiu a primeira proposta programática global realizada com base na experiência governativa do Partido Socialista. Elaborado pelo Gabinete de Estudos, sob a responsabilidade de António Guterres, foi submetido a um processo de discussão interna que durou cerca de dois meses e envolveu mais de dez mil militantes. Apresentado pelo Secretário-Geral Mário Soares ao III Congresso Nacional (1979), viria a marcar este acontecimento. Trata-se de um texto programático, que defende «o modelo do socialismo democrático ou da social-democracia europeia» (PS, 1979: 31).

Mas é no decorrer do VI Congresso que o PS revê os seus Princípios e o seu Programa, aumentando o coro de vozes oriundo da esquerda mais radical que reafirma que «o socialismo foi metido na gaveta». A *Declaração de Princípios e o Programa do Partido Socialista* aprovados no VI Congresso Nacional, em 1986, ano em que foi eleito Secretário-Geral Vítor Constâncio, constituem a atualização global, uma espécie de corolário, dos documentos que vigoravam desde 1974, dos ensinamentos colhidos no decurso da evolução do processo democrático português e do esforço renovador do documento *Dez Anos Para Mudar Portugal*.

A Declaração de Princípios e o Programa de 1986 produz uma grande revisão do Programa original. Passa-se de uma «democracia socialista» para um «socialismo democrático»; do objetivo de «edificar uma sociedade sem classes» para o objetivo de «instaurar uma sociedade mais justa e igualitária, em que a diferenciação de situações sociais seja a necessária à iniciativa económica e social e corresponda ao mérito das pessoas» (PS, 1986: 5). Toda a relevância dada anteriormente às revoluções socialistas, lideradas pela revolução soviética, desaparece no novo texto.

A política económica sofre uma grande alteração. Desaparecem todas as alusões a «nacionalizações»¹⁷, «reforma agrária», «autogestão dos trabalhadores» e surge no seu lugar a ideia de que «a regulação da economia deve ser assegurada pelos mecanismos do mercado e de planeamento estratégico, descentralizado e participado» (PS, 1986: 8).

O novo texto acusa mesmo os sistemas liberais/conservadores e comunistas de desprotegerem os indivíduos. Os primeiros não asseguram

17. O PS admite que o Estado nacionalize ou tenha participação maioritária sempre que tal seja necessário, nomeadamente para evitar abusos do poder económico.

a justiça social, «vendo nos trabalhadores pouco mais do que uma força produtiva»; os segundos, ao criarem a sociedade monopolista de Estado, estrangulam invariavelmente a liberdade e «servilizam os cidadãos em relações de trabalho das mais implacáveis e exploradoras que se conhecem no mundo atual» (PS, 1986: 12).

A análise destes dois textos programáticos, com uma década a separá-los, traduz a progressiva transformação ideológica que o Partido Socialista sofreu. O Partido afastou-se progressivamente do legado marxista e adotou princípios moderados, de acordo com os valores da democracia pluralista, edificada nos valores da liberdade, da igualdade e da solidariedade – os mesmos que inspiraram a Revolução Francesa.

Dois fatores influenciaram esta evolução ideológica: a necessidade de o Partido se diferenciar do PCP, por um lado, e do PPD/PSD, por outro, e a adesão à Comunidade Europeia (Lisi, 2009). Contudo, se toda a conjuntura, interna e externa, tornou fácil essa demarcação do PCP, o espaço político que era também necessário demarcar relativamente ao PPD/PSD mostrou-se uma matéria mais complicada.

André Freire (2006) considera que, tendo em conta os dois principais partidos (PS e PSD), o caso português apresenta o menor grau de polarização, medido segundo os manifestos eleitorais e a opinião de especialistas, no conjunto das novas democracias da Europa do Sul.

Na verdade, a maior parte dos líderes do PS são oriundos da ala moderada do Partido (Mário Soares, 1973-1986; Almeida Santos – interino, 1986; Vítor Constâncio, 1986-1989; Jorge Sampaio, 1989-1992; António Guterres, 1992-2002; Ferro Rodrigues: 2002-2004 e José Sócrates, 2004-2011). Esta ala moderada, que vem desde Mário Soares, acentuou-se com Vítor Constâncio e com António Guterres (um confesso católico) e mantém-se com José Sócrates.

Terminamos esta análise dos princípios ideológicos do Partido Socialista com as palavras do seu líder histórico, Mário Soares (2009: 142): «Então qual será o caminho do futuro? O que mais se aproximou desse objetivo chama-se socialismo democrático ou social-democracia e pretende conciliar a liberdade absolutamente necessária e o progresso, com a igualdade possível nos diferentes estágios do desenvolvimento económico e também com a fraternidade (ou solidariedade) que, como se sabe, não foi esquecida na trilogia fundamental da Revolução Francesa».

3.3. *Partido Popular Democrático/Partido Social-Democrata (PPD/ PSD)*

O Partido Popular Democrático foi fundado a 6 de maio de 1974, tinha a Revolução quinze dias. Francisco Sá Carneiro surge como fundador e líder do novo partido, tendo como co-fundadores Joaquim Magalhães Mota e Francisco Pinto Balsemão.

Não era, todavia, a primeira vez que estes três nomes faziam parte de um projeto comum. Em 1969, eles integravam a chamada «ala liberal», que se propunha liberalizar e democratizar o Estado Novo de Marcello Caetano. E do grupo de 30 deputados que formava a «ala liberal», Sá Carneiro destacava-se, surgindo como um dos mais empenhados nas medidas a propor para a liberalização (nunca conseguida) do regime.

O PPD afirma-se como segunda força política logo em 1975, nas eleições para a Assembleia Constituinte. Um feito notável, tendo em conta as circunstâncias da época – no auge da Revolução, tudo levaria a crer que o partido melhor preparado e organizado, fruto da sua história de oposição ao Regime, o PCP, ombreasse com o PS na liderança dos votos.

O PPD começou por ser um partido que se situava entre a esquerda social-democrata e o centro-esquerda social-democrata não marxista, nunca tendo ultrapassado uma posição de liberalismo social avançado de centro-direita reformista que lhe deu Sá Carneiro e também Aníbal Cavaco Silva.

Como defende Jalali (2007), apesar de ser referência histórica após a sua morte, a liderança carismática de Sá Carneiro esteve longe de ser consensual. E esta herança de contestação interna tem sido uma constante em todas as lideranças do partido, com exceção dos «anos dourados» de Cavaco Silva. Na verdade, desde sempre, o PPD/PSD debateu-se com uma ala que preferia aliar-se ao CDS e uma ala que preferia acordos com os socialistas. Sá Carneiro teve de «vencer» a ala mais à esquerda, constituída, em 1975, por Emídio Guerreiro e, em 1979, por Mota Pinto e pelo próprio co-fundador do Partido, Magalhães Mota (que entretanto fundara com Sousa Franco a ASDI – Ação Social Democrata Independente – facção que se dissolveria mais tarde no PS).

As linhas programáticas do PPD – *Os Caminhos Justos e Equilibrados de Uma Social-Democracia* – foram apresentadas em Conferência

de Imprensa, a 12 de maio de 1974, pela Comissão Organizadora, formada, como já referimos, por Francisco Sá Carneiro, Joaquim Magalhães Mota e Francisco Pinto Balsemão.

Assim, as linhas programáticas correspondem a um partido assumidamente do centro-esquerda, não marxista, sendo a social-democracia o meio para atingir o socialismo democrático. Como diz Santana Lopes, em entrevista que nos concedeu, em 1974 todos os partidos defendiam o socialismo e até se brincava com o CDS dizendo que um dos seus objetivos era «acabar com a sociedade de classes».

Tentando o equilíbrio entre a fidelidade aos seus princípios e à experiência governativa, o PSD revê o seu Programa em 1992, sob a liderança de Cavaco Silva. Deixa «cair» o socialismo e assume as especificidades que o caracterizam como um partido personalista, para o qual o início e o fim da política residem na pessoa humana; um partido de forte pendor nacional; um partido com valores e princípios claros, permeável à criatividade e à imaginação, aberto à inovação e à mudança; um partido que, sendo social-democrata, a favor de um Estado-Providência forte e seguro para organizar a atividade económica, valoriza também o liberalismo político e a livre iniciativa caracterizadora de uma economia aberta de mercado, própria das sociedades contemporâneas que são globalizadas.

O PSD afirma-se como um partido de bases ativas e militantes. Os dirigentes locais do PSD afirmam-se na primeira linha do combate político, na defesa dos valores da social-democracia e dos princípios e na defesa dos anseios das populações dos respetivos Concelhos, Distritos e Regiões Autónomas.

O PSD é o partido português com maior número de Presidentes (17) e de Congressos realizados (33), revelador de um partido pouco disciplinado, pouco «organizado» no sentido de Hayek, constituindo a sua «ordem espontânea» uma ameaça à sua própria existência¹⁸. Desde 1975, o PSD teve cinco primeiros-ministros [Sá Carneiro, (1979-1980), Francisco Pinto Balsemão (1981-1983), Aníbal Cavaco Silva (1985-1995), José Manuel Durão Barroso (2002-2004) e Pedro Santana Lopes (2004-2005)] e um presidente da República, Aníbal Cavaco Silva (desde 2006).

18. Antes da eleição de Passos Coelho, sob a conturbada liderança de Ferreira Leite, Pinto Balsemão afirmou que o Partido caminhava para o «suicídio coletivo».

Terminamos com as palavras de Francisco Sá Carneiro (1975: 42), no I Congresso do PPD: «O Programa que aprovámos mostra bem que o nosso caminho tem de consistir na construção de uma democracia real. Não basta apenas rejeitar, ainda que claramente, as via oferecidas pelo neocapitalismo e pelo neoliberalismo, por incapazes de resolverem as contradições da sociedade portuguesa e de evitarem a inflação, o desemprego, a insegurança e a alienação nas sociedades que constroem. Propomo-nos, assim, construir não apenas uma simples democracia formal, burguesa, mas sim, uma autêntica democracia política, económica, social e cultural. A democracia política implica o reconhecimento da soberania popular na definição dos órgãos do poder político, na escolha dos seus titulares e na sua fiscalização e responsabilização; exige a garantia intransigente das liberdades individuais, o pluralismo efetivo a todos os níveis e o respeito das minorias; não existe se não houver alternância democrática dos partidos no poder, mediante eleições livres, com sufrágio universal, direto e secreto. (...) A aprovação dos estatutos veio consagrar o caráter eminentemente democrático do Partido, que, aliás, ficou bem expresso na forma como decorreu este Congresso: a participação entusiástica e espontânea de tantos dos delegados prolongou as nossas horas de trabalho, exigiu-nos um esforço suplementar. Mas mostrou bem que a democracia é a única maneira de um grupo, tão numeroso, chegar ao consenso entre variadas opiniões, sem submissão a despotismos iluminados».

3.4. *Centro Democrático Social/Partido Popular (CDS/PP)*

O Centro Democrático Social foi fundado em 19 de julho de 1974, três meses depois da Revolução, perdendo, segundo Freitas do Amaral, um tempo precioso para a sua implantação, numa altura em que tudo acontecia muito rapidamente. Subscreveram a sua Declaração de Princípios Diogo Freitas do Amaral, Adelino Amaro da Costa e Basílio Horta, entre outros. Contudo, são sobretudo Freitas do Amaral e Amaro da Costa os dois fundadores, responsáveis pelos princípios e Programa do Partido.

É ainda Freitas do Amaral (1995: 198) que, nas suas memórias – *O Antigo Regime e a Revolução* –, melhor define, através do texto redigido por si e por Amaro da Costa para a conferência de imprensa de apresentação do CDS, o novo Partido: «Somos um partido centrista, que

tanto no seu ideário como nos seus fundadores constitui uma síntese harmoniosa entre o centro-direita e o centro-esquerda – a nossa posição é rigorosamente ao centro. A nossa filosofia de ação é o humanismo personalista. Somos um partido democrático e apenas aberto a democratas. Queremos construir uma economia social de mercado, cujo objetivo fundamental seja o da obtenção de uma justiça social avançada, num mundo mais livre, mais humano e mais fraterno.

O País deve ser governado ao centro. Tudo faremos para que Portugal não venha a cair num neo-capitalismo materialista, que reduza os homens a escravos do dinheiro e do prazer, nem num socialismo totalitário, que elimine as liberdades em nome da onnipotência do Estado.

Declaramos a nossa fidelidade ao Programa do MFA. Em matéria de política ultramarina, aceitamos o princípio da autodeterminação, com todas as suas consequências, reconhecendo a necessidade de se utilizarem fórmulas diferenciadas conforme os territórios em causa. E manifestamos o propósito de tudo fazer para preservar os laços culturais e as relações económicas especiais com os territórios ultramarinos, seja qual for o estatuto político que vierem a escolher.

No plano da política externa, aprovamos a abertura a Leste já concretizada, mas sustentamos a necessidade de estabelecer relações diplomáticas com todos os países do mundo, nomeadamente com a China Popular e com os países árabes. Finalmente, defendemos a necessidade da integração de Portugal no Mercado Comum (CEE), tão cedo quanto possível, com vista à nossa participação de pleno direito na Confederação Europeia prevista para 1980».

Tinha surgido então um novo partido que, como Freitas do Amaral nos reafirmou, na entrevista que gentilmente nos concedeu, pretendia ser um verdadeiro partido do centro, mas que todos os restantes partidos se apressaram a rotular de direita. Freitas do Amaral admite que, talvez ingenuamente, pensou ser possível «ser do centro», mas que a história parece mostrar que o centro não existe na clássica divisão esquerda/direita.

Em março de 1992, no X Congresso, realizado em Lisboa, foi eleito Manuel Monteiro, dando início a uma renovação geracional e de diferenciação ideológica do CDS. Freitas do Amaral (1995) salienta que, a partir de 1993, o Programa do CDS (o «seu» Programa) «foi substituído em bloco» por outro muito diferente – o CDS, tal como os seus

50 fundadores o criaram em 1974, centrista, social e pró-europeu, terminou sob a liderança de Manuel Monteiro¹⁹.

Assim, no XI Congresso (Extraordinário), realizado em janeiro de 1993, foi aprovado um *Programa de Renovação Doutrinária e Organizativa do Partido do Centro Democrático e Social*. É aí que se altera a denominação do Partido, somando-se a expressão «Partido Popular» e passando a usar-se a sigla CDS/PP. É ainda este Programa que está atualmente em vigor e que vamos analisar de seguida, salientando as diferenças com o Programa dos fundadores do Partido.

O Programa do Partido, aprovado em 1993 e ainda em vigor, distancia-se consideravelmente do programa inicial dos fundadores do Partido. O Partido Popular justifica o novo Programa com as profundas transformações que a sociedade portuguesa e o mundo sofreram em 17 anos, desde 1974. O Programa define-se como «um programa de valores, e não um programa de governo. Esta diferença é importante: pretendemos começar pelo princípio e estabelecer um corpo de doutrina» (CDS/PP: 1993: 2).

À partida e contrariamente ao Programa de 1974, o CDS assume-se como partido de direita ou, quando muito, de centro-direita, mas não mais de centro-esquerda – «sem equívocos nem complexos, confessamos a direita que queremos representar: é uma direita democrática, popular e nacional. Para nós, há uma maioria natural de portugueses que se reconhecem no vasto espaço político que vai do centro para a direita. É esse o espaço do Partido Popular no regime democrático português». E esclarece, acrescentando que, «no quadro democrático, recusamos qualquer espécie de socialismo, porque todos secundarizam o homem perante o Estado, a sociedade perante o governo, e a comunidade perante a classe. Recusamos igualmente as políticas sociais-democratas, porque se baseiam na perversão do Estado-Providência e no relativismo moral, conduzindo desse modo a sociedades mais dependentes do que responsáveis, mais públicas do que privadas, mais viciadas do que virtuosas» (CDS/PP: 1993: 5).

O Partido Popular, definindo-se como democrata-cristão, afirma ser o único representante legítimo, em Portugal, de uma das grandes escolas do pensamento democrático europeu – a escola do humanismo cristão.

19. Sob a liderança de Manuel Monteiro, crítico das políticas da Comunidade Europeia, o Partido viria, como já referimos, a ser expulso do Partido Popular Europeu, sendo depois reintegrado sob a liderança de Paulo Portas.

O Programa enfatiza os direitos de propriedade, «em Portugal, o combate pelo direito de propriedade não passa só por retirar o Estado de muitas atividades económicas que este usurpou e ocupa ilegítimamente, passa igualmente por contrariar firmemente o ataque à propriedade pela via dos impostos, ataque que limita a liberdade de adquirir, fruir e transmitir»; e a reabilitação do papel da família nas decisões sociais, «a direita de liberdades em que apostamos pretende reabilitar o papel da família na decisão social. O Estado não deve ser o regulador das liberdades sociais, em especial nos domínios da educação, da saúde e da segurança social. Para nós, a família é que deve ter os meios e os poderes de escolha. Para tanto, o apoio do Estado deve ser dado às famílias e não às instituições» (CDS/PP: 1993: 6-7).

É introduzida a noção de «Estado útil» que corresponde à designação clássica de Estado mínimo: «o Estado útil é pequeno, poupado e razoável. Qualquer destas palavras está longe de se aplicar ao governo da nação ou à administração pública portuguesa. O Partido Popular tem um modelo de governo que está de acordo com o seu conceito de Estado útil. Esse modelo combate duas das piores tendências dos governos: a tendência para a autocontemplação através de obras inúteis e a tendência para o despesismo incontrolado» (CDS/PP: 1993: 8).

Para evitar confusões com nacionalismos e extrema-direita, esclarece-se que «uma direita nacional não deve confundir-se com formas exacerbadas de nacionalismo. A nossa defesa de Portugal como Estado-Nação recorda e atualiza, precisamente, o caráter humanista e universalista que sempre determinou a melhor cultura portuguesa e a ação de vanguarda de Portugal no mundo. O país que defendemos é um país aberto, cooperante e profundamente democrático» (CDS/PP: 1993: 13).

Na defesa da soberania nacional, o Partido estabelece «reservas necessárias de soberania»: «queremos que o Parlamento português tenha um efetivo direito de pronúncia sobre os atos legislativos comunitários, incluindo o direito de recusar a sua aplicação interna (...) não aceitamos a atribuição do direito de ser eleito para certas funções a cidadãos de países membros da Comunidade, residentes em Portugal» (CDS/PP: 1993: 15).

O Programa defende o atlantismo que «significa o reforço de uma das opções principais de política externa portuguesa, a especial ligação com os Estados Unidos da América. O Partido Popular defende

52 convictamente a participação de Portugal na NATO» e manifesta-se também na defesa da importância da «comunidade lusíada» no mundo (CDS/PP: 1993: 16-17).

Terminamos a abordagem dos aspetos mais elucidativos dos valores que presidem ao Programa do CDS/PP com a importância atribuída à terra, que é sempre uma espécie de identidade comum dos partidos conservadores, na melhor tradição feudal: «há um valor ideológico que entendemos dever destacar – o valor da Terra. A prioridade à agricultura e aos agricultores define o Partido Popular, como partido da terra e dos agricultores» (CDS/PP: 1993: 44).

Relativamente ao Programa de 1974, o CDS/PP encontra-se consideravelmente mais à direita do então CDS nos princípios e medidas enunciados nas suas linhas programáticas. Como defende o seu fundador, Freitas do Amaral, talvez o centro não seja politicamente possível e o CDS/PP de hoje ocupe, efetivamente, o espaço que os seus adversários políticos (PCP, PS e PSD) desde sempre lhe quiseram impor – o partido da direita democrática em Portugal, o partido verdadeiramente conservador da democracia portuguesa, arauto dos valores da família, de Deus e da Pátria. Neste sentido, a permanência da designação de «Centro» no nome do Partido pode parecer anacrónica.

Terminamos a análise do CDS/PP com as palavras do seu fundador e líder histórico, Diogo Freitas do Amaral (1995: 256-257), quando, em 1975, escreveu um texto doutrinário intitulado *Porque Não Somos Socialistas*: «O CDS é o único dos grandes partidos portugueses que não é, nem se afirma, socialista. (...) o socialismo no nosso país colocar-nos-ia fora da região político-económica a que geograficamente pertencemos – a Europa Ocidental, o que teria como consequência inevitável ou o isolamento na pobreza (Cuba) ou a reabsorção pela violência (Chile).

Nenhum país socialista conseguiu até hoje demonstrar mais eficiência e, portanto, maior justiça na satisfação das necessidades individuais do que os países não socialistas. Gostaríamos de ver citado um só exemplo de um país socialista com uma segurança social tão avançada como a da Suécia, com uma educação tão ampla como a da Alemanha Federal, com um sistema de saúde tão eficaz como o da Inglaterra, com um nível de salários reais no operariado como o dos Estados Unidos da América.

O socialismo integral não é compatível com a liberdade. Como poderia haver liberdade se todos trabalham para o Estado? Onde o homem tem sempre, e não pode deixar de ter nunca, um único e mesmo padrão, não pode evidentemente ser livre. Ora a liberdade é o valor mais precioso que os homens têm a defender».

Conclusão

Desde 1820, passando por 1910 (e pelo longo período do Estado Novo) até 1974, o liberalismo português, «importado» da versão francesa, trilhou o seu caminho entre um liberalismo jacobino e antirreligioso, individualista economicamente e socialmente conservador, concentrado no Poder do Estado e não na sociedade civil. Os embriões dos partidos políticos foram surgindo, à esquerda e à direita, com as várias designações que cada momento histórico impunha. Foi assim na Monarquia Constitucional, foi assim na Primeira República.

O longo período do Estado Novo pretendeu, à imagem de Salazar, singularizar o País – «portugalizá-lo» –, curando-o dos períodos revolucionários a que a Ditadura Militar de 1926 pôs termo. Neste período que vai de 1926 a 1933, ano em que se institucionaliza o Regime, até 1974, passaram 48 anos. E nesse quase meio-século, Salazar assegurou-se de que o liberalismo político (com o «caos» que atribuía à existência de partidos) ficaria afastado e não constituiria ameaça ao «Portugal ordeiro», já para não falar de ameaças mais sérias e perigosas, como o socialismo e o comunismo.

Chegados a 1974, depois de a «Primavera Marcelista» não ter passado de um inverno menos rigoroso, Portugal estava ávido de Liberdade e de Democracia. O PCP era, de longe, o partido mais organizado, seguido pelo Partido Socialista. PPD e CDS só surgiriam depois da Revolução de 1974. No entanto, apesar de toda a organização político-programática, o PCP não conseguiu convencer os portugueses de que era a melhor alternativa. O CDS, que tinha sido o último partido a surgir, também não. Assim, desde sempre, nestes 35 anos de democracia, PS e PPD/PSD constituíram a única alternativa de Governo. São estes dois partidos os responsáveis pela Democracia que temos, para o bem e para o mal.

Em 1974, os conteúdos programáticos dos quatro partidos em análise projetavam uma esquerda que englobava o PCP e o PS, um

54 centro-esquerda que englobava o PPD e um centro-direita (ou mesmo um «centro», como pretendia Freitas do Amaral) que englobava o CDS. Depois de quase meio século de falta de liberdade, de autoritarismo, de censura, de polícia política, socialismo era a palavra de ordem e todos os partidos, com exceção do CDS, o incluíram nos seus programas.

No entanto, à imagem de cada um dos líderes do momento (Cunhal, Soares, Sá Carneiro e Freitas do Amaral), cedo se comprovou que o único partido verdadeiramente revolucionário, no sentido e à imagem das revoluções socialistas, era o PCP. Todos os outros eram moderados, como a História se encarregou de comprovar na fase do «Processo Revolucionário em Curso» (PREC).

A análise dos programas dos partidos e da sua reformulação constituiu a causa-efeito decorrente da teoria e da prática destes 35 anos de democracia. Como vimos, todos os programas mudaram, como é natural e salutar – o Mundo mudou. PS, PSD e CDS deram um passo (ou vários) à direita relativamente ao ponto de partida em 1974. O socialismo desapareceu dos conteúdos programáticos ou transformou-se em «social-democracia» ou «socialismo democrático», dentro de uma prática política liberal.

E o PCP? Como verificámos, nestes 35 anos foi o partido que menos mudou. Adaptou o seu programa em questões pontuais como a Europa ou a NATO, mas sem perder nunca o horizonte marxista-leninista. Muitas críticas lhe têm sido feitas por essa «teimosia» ou persistência nos princípios marxistas, principalmente depois da queda do Muro de Berlim, mas pensamos que o PCP não pode mudar muito, sob pena de perder a sua «verdade» e, perdendo-a, correr o risco de desaparecer.

35 anos depois de 1974, todos os partidos, exceto o PCP, deslocaram-se para a direita. O PS de Sócrates está à direita do PS de Soares, o PSD de Passos Coelho está à direita do PSD de Sá Carneiro e o CDS/PP de Portas está à direita do CDS de Freitas do Amaral. Só o PCP permanece fiel ao seu líder carismático de 1974, Álvaro Cunhal, tendo Jerónimo de Sousa a tarefa ingrata de não deixar diminuir o número de deputados com assento parlamentar (perdendo-os para o Bloco de Esquerda) e de, pacientemente, continuar, como desde há 35 anos, a ser oposição.

Então, como é que podemos, 35 anos depois de 1974, tendo como objeto o PCP, o PS, o PSD e o CDS, caracterizar a esquerda e a direita portuguesas? Comparativamente a 1974, temos um partido de

esquerda (PCP), temos um partido de centro-esquerda que, quando é Governo, adota muitas medidas de centro-direita (PS), temos um partido de centro-direita que, principalmente em períodos eleitorais, defende princípios de centro-esquerda e de direita (o PSD, tornando-o no principal partido *catch-all* do espectro político português, mas onde também se incluem o PS e o CDS/PP) e temos um partido assumidamente de direita (CDS/PP).

A esquerda e a direita estão, passados 35 anos, simultaneamente diferentes do que eram, mas iguais na clivagem que as distingue. PCP e CDS/PP alargaram até o grau polarização, PS e PSD tornaram-se muitas vezes irmãos siameses que o eleitorado premeia ou penaliza ciclicamente, mas aos quais concede, desde 1975, o seu voto de confiança. Como, desde o «Verão Quente» de 1975, o PCP está sozinho à esquerda e o CDS/PP à direita, aguarda, como sempre, que um dos partidos chamados a formar Governo (PS ou PSD) necessite de uma coligação.

Bibliografia

- Amaral, D.F. (1995). *O Antigo Regime e a Revolução*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Aristóteles (1926). *Nichomachean Ethics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bernstein, E. (1993). *The Preconditions of Socialism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bobbio, N. (1988). *O Futuro da Democracia*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Bobbio, N. (1995). *Direita e Esquerda*. Lisboa: Editorial Presença.
- Burdeau, G. (1979). *O Liberalismo*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- Burke, E. (1989). *Reflexions on the Revolution in France*. Oxford: Oxford University Press.
- Carneiro, F.S. (1971). *Uma Tentativa de Participação Política*. Lisboa: Moraes Editores.
- Carneiro, F.S. (1975). *Para Uma Social Democracia Portuguesa*. Lisboa: Edições Dom Quixote.
- CDS (1974) (1975). *Declaração de Princípios e Programa do CDS*. Lisboa: [s.d.].
- CDS/PP (1993). *Programa de Renovação Doutrinária e Organizativa do Partido do Centro Democrático e Social*. Lisboa: [s.d.].
- Cunhal, A. (1999). *A Verdade e a Mentira na Revolução de Abril*. Lisboa: Edições Avante!

- 56 Duverger, M. (1980). *Os Partidos Políticos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Espinoza, B. (2007). *Ética*. Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Freire, A. (2006). *Esquerda e Direita na Política Europeia – Portugal, Espanha e Grécia em Perspetiva Comparada*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Fukuyama, F. (1992). *O Fim da História e o Último Homem*. Lisboa: Gradiva.
- Giddens, A. (1994). *Para Uma Terceira Via*. Lisboa: Presença.
- Giddens, A. (1997). *Para Além da Esquerda e da Direita*. Oeiras: Celta.
- Hayek, F. (1977). *O Caminho para a Servidão*. Lisboa: Teoremas.
- Huntington, S. (1995). *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. London: University of Oklahoma Press.
- Jalali, C. (2007). *Partidos e Democracia em Portugal 1974-2005*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Kirchheimer, O. (1966). "The Transformation of the Western European Party System". In: J. LaPalombara & M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*. Princeton NJ: Princeton University Press, pp. 177-200.
- Laponce, J.A. (1981). *Left and Right: The Topography of Political Perceptions*. Toronto: University of Toronto Press.
- Lipset, S.M. (1960). *Political Man*. London: Heinemann.
- Lipset, S.M. (2006). "Esquerda e Direita: O Conflito Ideológico do Século XX". In: J.C. Espada, M.F. Plattner & A. Wolfson (coords.), *Direita e Esquerda? Divisões Ideológicas no Século XXI*. Lisboa: Universidade Católica Editora, pp.11-18.
- Lipset, S.M.; Marks, G. (2001). *Porque não Houve Socialismo na América?* Lisboa: Quetzal.
- Lisi, M. (2009). *A Arte de Ser Indispensável – Líder e Organização no Partido Socialista Português*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Miranda, J. (1996). *Manual de Direito Constitucional, I*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Moreira, J.M. (1996). *Liberalismos: Entre o Conservadorismo e o Socialismo*. Lisboa: Edições PF.
- Morin, E. (2005). *Adonde Ván Los Valores*. Barcelona: Unesco.
- Nisbet, R.A. (1986). *O Conservadorismo*. Lisboa: Editorial Estampa.
- PCP (1957). *Programa do PCP Para a Conquista da Democracia e Melhorias das Condições de Vida do Povo Português (V Congresso)*. [S.l.]: Edições Avante!
- PCP (1988). *Programa PCP – Portugal, Uma Democracia Avançada no Limiar do Século XXI*. Lisboa: Avante!

- PPD (1974). *Programa Partido Popular Democrático*. Lisboa: [s.d.].
- PS (1973). *Declaração de Princípios e Programa do Partido Socialista*. Roma: Textos Portugal Socialista.
- PS (1979). *Dez Anos Para Mudar Portugal – Proposta PS para os Anos 80*. Lisboa: Portugal Socialista.
- PS (1986). *Declaração de Princípios e Programa do Partido Socialista*. Lisboa: Portugal Socialista.
- PSD (1992). *Programa do Partido Social Democrata*. Porto: PSD.
- Rousseau, J.J. (1999). *Discurso Sobre a Origem das Desigualdades Entre os Homens*. Lisboa: Plátano Editora.
- Saraiva, A.J. (1971). *Herculano Desconhecido*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- Sartori, G. (1992). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schmitter, P.C. (1999). *Portugal: Do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Soares, M. (2009). *Elogio da Política*. Lisboa: Sextante Editora.
- Tocqueville, A. (1953). *De La Démocratie en Amérique I, II*. Paris: Gallimard.



A Reforma do Parlamento Português em 2007: Consequências Políticas e Parlamentares

António Filipe Gaião Rodrigues*

Resumo

As várias reformas do Parlamento e particularmente do seu Regimento marcaram a evolução do sistema político português desde a reinstauração da Democracia. Quais as questões com que se depara a instituição parlamentar no sentido de uma maior eficácia do princípio da representatividade dos partidos e da atividade legislativa?

Palavras-chave: Parlamento, Regimento, Assembleia da República, partidos políticos

Abstract

The various reforms of Parliament's Rules of Procedure and particularly marked the evolution of the Portuguese political system since the restoration of democracy. What are the issues facing the parliamentary institution towards greater effectiveness of the principle of representation of parties and legislative activity?

Keywords: Parliament, Regiment, Assembly of the Republic, political parties

* Deputado à Assembleia da República



Em 15 de setembro de 2007, no início da 3ª sessão legislativa da X Legislatura, entrou em vigor a mais recente reforma do Regimento da Assembleia da República Portuguesa. Concluída essa Legislatura, tendo passado duas sessões legislativas completas sobre essa data, é tempo de fazer um balanço sobre o que realmente mudou no parlamento português. Para isso, procedemos a um levantamento das alterações politicamente mais relevantes que foram introduzidas no Regimento e à comparação das agendas parlamentares dos dois últimos anos anteriores à Reforma e dos dois primeiros anos posteriores, de modo a avaliar o seu real impacto¹. Por razões de tempo e espaço, limitaremos esta análise às implicações das alterações regimentais nos trabalhos em plenário.

A reforma parlamentar de 2007 teve como ponto de partida um acordo obtido em 7 de janeiro do mesmo ano entre o Presidente da Assembleia da República e os presidentes dos grupos parlamentares quanto ao calendário da reforma a empreender.

No início de maio de 2007 foram apresentadas as propostas dos diversos partidos. O Partido Socialista (PS), detentor da maioria absoluta, apresentou um extenso relatório, da autoria do Deputado António José Seguro, contendo as linhas essenciais das alterações que se propunha introduzir no funcionamento da Assembleia da República e um vasto conjunto de recomendações em que essas linhas se deveriam traduzir.

Os princípios orientadores dessa reforma apontavam para (a) um Parlamento mais autónomo, sendo essa autonomia tanto maior quanto maior fosse a autonomia individual dos deputados; (b) um Parlamento mais eficaz, com uma organização e um funcionamento mais abertos, modernos, ágeis, dinâmicos, profissionais e eficientes; (c) um Parlamento que presta contas e está próximo dos cidadãos; (d) um Parlamento mais ativo na construção europeia e no Mundo; (e) um Parlamento mais transparente.

Nos dias imediatos foram apresentados projetos de alteração ao Regimento por parte do PS, do Partido Comunista Português (PCP), do Centro Democrático Social-Partido Popular (CDS-PP), do Bloco de Esquerda (BE) e do Partido Ecologista "Os Verdes" (PEV). As propostas

1. Por razões de comparabilidade, serão analisados os dois últimos anos anteriores à reforma e não as duas sessões legislativas anteriores, na medida em que, devido à realização de eleições antecipadas, a 1ª sessão legislativa da X Legislatura teve uma duração excepcionalmente longa.

- 62 apresentadas foram debatidas exaustivamente por um grupo de trabalho integrando todos os grupos parlamentares e os textos de substituição resultantes foram votados em 19 de julho de 2007². O novo texto do Regimento foi aprovado apenas com os votos contra do Partido Social Democrata (PSD), por discordar do modelo aprovado para os debates com o Primeiro-Ministro. Teve os votos favoráveis dos demais partidos.

1. As Reformas Anteriores

Ao longo dos seus 32 anos de existência, a Assembleia da República passou por diversas e significativas mutações no seu funcionamento, em todos os aspetos, mas muito particularmente quanto às formas e possibilidades de intervenção dos vários agentes parlamentares, tendo passado por cinco revisões profundas do Regimento (em 1985, 1988, 1991, 1993 e 2003), para além de outras alterações de menor significado³.

A partir de 1987, com a maioria absoluta do PSD que se manteria por oito anos, o Parlamento português iniciou uma fase decisiva de «racionalização», traduzida em sucessivas alterações regimentais determinadas pela maioria, tendo como objetivo, numa primeira fase, coincidente com alterações regimentais introduzidas entre 1988 e 1991, facilitar os processos de decisão, reduzindo de forma muito considerável os tempos de debate e as possibilidades de intervenção das oposições, e numa segunda fase, a da reforma do Parlamento de 1993, alterar alguns procedimentos parlamentares, procurando responder a algumas críticas frequentemente formuladas quanto aos métodos de trabalho da Assembleia da República.

Em termos gerais, as reformas de 1988 e de 1991 representaram um claro reforço do poder da maioria, com a redução dos tempos de

-
2. Para uma visão completa dos trabalhos preparatórios da reforma do Regimento da Assembleia da República ver Projetos de Resolução de Alterações ao Regimento da Assembleia da República n.º 202/X (BE), 203/X (CDS-PP), 203/X (PS), 204/X (PCP) e 206/X (PEV) e respetivo debate e votação no DAR, I Série, n.º 108, de 20 de julho de 2007, pp. 23-38 e 70, disponíveis em <http://www.parlamento.pt>.
 3. Sobre as reformas do Parlamento no regime democrático português, veja-se Antunes (1988), Amaral (1993), Sá (1994), Leston-Bandeira (1996), Leston-Bandeira (1998), Leston-Bandeira (2002), Freire, Araújo, Leston-Bandeira, Lobo & Magalhães (2002) e Filipe (2002).

debate em plenário, com o reforço do controlo da maioria sobre a agenda parlamentar e com a redução dos direitos das oposições.

A «reforma do Parlamento» ocorrida em 1993, apesar de ter decorrido sob idênticas condições políticas, introduziu algumas alterações significativas, sem modificar os aspetos políticos fundamentais da relação maioria-oposição nos trabalhos parlamentares. Confrontado o Parlamento no seu conjunto com críticas generalizadas ao seu funcionamento, a própria maioria assumiu a necessidade de introduzir algumas modificações regimentais com vista a dignificar o debate político na Assembleia da República e a melhorar a imagem muito debilitada do Parlamento aos olhos dos cidadãos, correspondendo em alguns casos a reivindicações das oposições quanto à dignificação de alguns espaços de debate político.

Foi assim que, nomeadamente, foram criados os «dias de contacto com os eleitores», todas as segundas-feiras; foram consagradas ou regulamentadas novas figuras de debate parlamentar, como o debate anual sobre o «estado da nação», o debate mensal sobre assuntos de atualidade e os debates de urgência; foi aberta a possibilidade do Governo, por sua iniciativa, intervir no período de antes da ordem do dia; foi reformulado o regime das perguntas ao Governo, permitindo que todos os grupos parlamentares pudessem intervir em relação a cada pergunta; foi determinada a publicação no *Diário da Assembleia da República* da lista dos requerimentos ao Governo não respondidos ao fim de três meses.

Na VIII Legislatura, iniciada em 1999, em circunstâncias políticas diferentes, caracterizadas por uma maioria relativa do PS, foi aberto um novo processo de reforma do Regimento no qual as reivindicações expressas pelas oposições se centravam na valorização dos poderes de fiscalização da Assembleia da República. Foi nessa altura que surgiram propostas de consagração de novas figuras regimentais, como as sessões de perguntas ao Primeiro-Ministro, os debates de urgência como direitos potestativos das oposições, a reformulação da figura desacreditada das perguntas ao Governo, acabando com a inscrição prévia das perguntas e com a possibilidade de escolha destas por parte do Executivo. Esse processo foi, porém, interrompido pela dissolução da Assembleia da República em 2002, mas foi retomado na IX Legislatura, de maioria absoluta da coligação PSD/CDS-PP, dando lugar, em moldes

64 um tanto diferentes, em resultado das circunstâncias políticas terem mudado, à Revisão do regimento efetuada em 2003.

A partir de janeiro de 2003, os grupos parlamentares passaram a ter o direito de proferir uma declaração política semanal, quando a periodicidade anterior era quinzenal, embora a respetiva duração tenha passado de dez para oito minutos; foi estabelecido o direito dos grupos parlamentares a impor a realização de debates de urgência; foi consagrado o direito do Governo a proferir declarações políticas, dando conhecimento prévio do tema aos grupos parlamentares e abrindo um espaço de debate de duração não superior a 30 minutos; foi criada a sessão de perguntas ao Governo de âmbito sectorial, dirigida a um departamento governamental e contando com a presença do ministro responsável e da respetiva equipa governamental, alternando com o modelo tradicional de perguntas ao Governo; foi introduzido o debate mensal com o Primeiro-Ministro, aberto por este, com uma intervenção de doze minutos, seguida por três rondas de perguntas de resposta imediata. Na primeira ronda intervinham todos os grupos parlamentares, na segunda os quatro maiores e na terceira apenas os dois maiores.

2. A Reforma de 2007

De entre um significativo conjunto de alterações introduzidas no Regimento da Assembleia da República em 2007, salientamos, como politicamente mais relevantes, as seguintes:

- a) a passagem a quinzenal do debate com o Primeiro-Ministro e a mudança do respetivo formato, que passou a revestir, alternadamente, duas modalidades. Na primeira, o debate é aberto por uma intervenção inicial do Primeiro-Ministro, por um período não superior a dez minutos, a que se segue a fase de perguntas dos Deputados, desenvolvida numa única volta. Na segunda, o debate inicia-se com as perguntas dos Deputados, e as perguntas são ordenadas de forma a introduzir rotatividade entre os grupos parlamentares na abertura do debate. Assim, a pergunta de abertura é feita rotativamente de acordo com a representatividade dos partidos. Esta regra determinou o voto contra do PSD, que se sentiu privado do que entendia ser uma prerrogativa sua enquanto maior partido da oposição. O tempo disponível

para os grupos parlamentares é proporcional à sua representatividade. O tempo de resposta é igual ao tempo disponível para a pergunta e a cada pergunta segue-se obrigatoriamente a respetiva resposta;

- b) foi estabelecida a obrigatoriedade de cada ministro comparecer no Plenário pelo menos uma vez em cada sessão legislativa, sendo a marcação feita pelo Presidente da Assembleia da República com um mês de antecedência. O debate tem duas horas de duração. As perguntas e respostas são de 2 minutos, havendo mais um minuto para eventual réplica. Este modelo visou substituir o modelo tradicional de perguntas ao Governo que se encontrava manifestamente desacreditado e era um fator de desprestígio para o Parlamento. Os grupos parlamentares indicavam com uma semana de antecedência o tema das perguntas que pretendiam formular em número superior ao das perguntas que seriam respondidas, tendo o Governo a faculdade de escolher as perguntas a que preferia responder;
- c) procedeu-se a uma redução geral dos tempos de debate. Foi reduzido o tempo atribuído em geral à discussão de iniciativas. As declarações políticas passaram de oito para seis minutos. As figuras regimentais que dispunham de três minutos (como os pedidos de esclarecimento e respetivas respostas, as defesas da honra ou os protestos) passaram a dispor apenas de dois minutos;
- d) as declarações políticas mantiveram a periodicidade semanal. Porém, relativamente a cada declaração política, todos os grupos parlamentares têm a faculdade de pedir esclarecimentos por um período de dois minutos, tendo o orador a faculdade de responder por igual período. Esta faculdade criou espaços de debate generalizado após cada declaração política. Foi eliminada a figura das intervenções de interesse relevante antes da ordem do dia. Aliás, deixou de haver distinção entre o período de antes da ordem do dia e a ordem do dia, tendo sido integradas as declarações políticas na ordem do dia;
- e) foi introduzida a figura regimental do «debate de atualidade», a realizar quinzenalmente a seguir às declarações políticas. Os debates de atualidade resultam de marcações potestativas dos grupos parlamentares. A decisão de marcar um debate de

atualidade pode ser tomada no próprio dia até às 11 horas, caso a reunião se inicie às 15 horas, ou até às 18 horas da véspera, se a reunião do dia seguinte se iniciar às 10 horas. O autor da marcação tem o direito de usar da palavra de início, por cinco minutos. Segue-se um debate em que cada grupo parlamentar dispõe de cinco minutos e o Governo de seis. O número de debates que cada grupo parlamentar pode promover é proporcional à sua representatividade;

- f) o Plenário pode realizar debates temáticos por decisão da Conferência de líderes, sob proposta do Presidente da Assembleia, das comissões, dos grupos parlamentares ou do Governo. A data deve ser fixada com 15 dias de antecedência e o proponente deve entregar um documento que enquadre o debate. O Governo tem a faculdade de participar. Esta figura regimental substituiu os debates sobre assuntos de atualidade, de relevância nacional ou internacional que deveriam ter lugar mensalmente com temas e em datas a fixar pelo Presidente da Assembleia ouvida a conferência de líderes;
- g) os debates de urgência mantiveram-se, podendo ser requeridos pelos grupos parlamentares ou pelo Governo. A Conferência aprova a realização de debates de urgência na sua primeira reunião após a apresentação da proposta e marca o debate para essa mesma semana. O proponente tem a faculdade de encerrar o debate. Caso a conferência de líderes não aprove a realização de um debate de urgência que tenha sido proposto, os grupos parlamentares dispõem do direito potestativo de o agendar. O número de debates de urgência potestativos depende da representatividade dos grupos parlamentares;
- h) o direito à marcação da ordem do dia por parte dos grupos parlamentares, de acordo com a respetiva representatividade que se destinava unicamente à discussão de iniciativas legislativas, passou a poder ser utilizado também para a realização de debates políticos;
- i) as regras aplicáveis ao processo legislativo normal tiveram as seguintes alterações:
 - 1. logo após a entrega de um projeto de lei, os autores têm o direito de o apresentar oralmente na Comissão competente e de responder a pedidos de esclarecimento;

2. os serviços da Assembleia da República elaboram uma nota técnica sobre o projeto no prazo de 15 dias;
3. a Comissão indica um Deputado para a elaboração de um parecer, que deve ser emitido no prazo de 30 dias a contar da admissão do projeto e que inclui considerandos, opinião do autor, conclusões e anexos. Só os considerandos e as conclusões são objeto de votação, sendo facultativa a inclusão da opinião do relator;
4. os projetos, acompanhados do respetivo parecer, são enviados ao Presidente da Assembleia para agendamento na generalidade no prazo regimental de 18 reuniões plenárias;
5. os projetos não são enviados para agendamento, se o autor comunicar por escrito ao Presidente, até à aprovação do parecer, que não pretende ver a iniciativa debatida nos prazos fixados pelo Regimento;
6. os projetos sobre matérias idênticas são agendados em conjunto se tiverem sido entregues até 10 dias antes do agendamento e nenhum projeto pode ser discutido sem ter sido publicado no Diário da Assembleia da República cinco dias antes;
7. estes prazos regimentais podem não ser observados, se houver consenso na conferência de líderes (e, adiante-se, na prática nunca o são);
8. os tempos normais de discussão de iniciativas legislativas em Plenário são de quatro minutos para os autores e três minutos para os restantes grupos parlamentares, podendo a Conferência de líderes fixar tempos mais alargados de debate.

3. O Que Mudou Realmente

Expostas as principais inovações constantes da reforma parlamentar de 2007 e omitidas muitas outras de menor relevância política, importa verificar em que medida esta reforma parlamentar se traduziu em reais mudanças no funcionamento do parlamento português, tendo como referência os trabalhos em plenário. O quadro anexo fornece alguns elementos de apreciação:

- a) o regime de debates com o Primeiro-Ministro foi a inovação mais relevante e com maior impacto na imagem pública do

Parlamento. O número de debates com o Primeiro-Ministro aumentou consideravelmente, sem contar com outros debates que implicaram a sua participação, como as moções de censura ou os debates sobre os Orçamentos do Estado. O Primeiro-Ministro não só compareceu mais vezes na Assembleia da República, como teve de se submeter a um confronto direto com os líderes dos partidos da oposição, sem ter sempre o privilégio de definir a agenda dos debates. Esta fórmula obrigou o Primeiro-Ministro a uma exposição acrescida perante o debate parlamentar, mas foi também particularmente exigente para os líderes dos partidos da oposição;

- b) a obrigatoriedade de comparência anual dos ministros no plenário da Assembleia da República para um debate sobre as suas áreas de responsabilidade governativa, não foi cumprida. Apenas se realizaram nove debates com ministros no plenário da Assembleia da República nos dois primeiros anos, quando era suposto que se tivessem realizado pelo menos 32. A presença de membros do Governo deu-se em regra por via da discussão de iniciativas legislativas do Governo ou por iniciativa dos grupos parlamentares da oposição (debates de urgência ou interpelações ao Governo);
- c) o número de declarações políticas reduziu-se sensivelmente, o que pode ser devido à introdução dos debates de atualidade que, quando ocorrem, lhes retiram algum impacto público. Porém, o facto de cada declaração política poder ser seguida de perguntas e respostas de todos os grupos parlamentares, não só fez aumentar o tempo reservado às declarações políticas, como as transformou, com vantagem, em verdadeiros debates de atualidade;
- d) a nova figura dos debates de atualidade foi usada por 19 vezes em dois anos, ou seja, menos do que poderia ter sido. O regimento prevê que os debates de atualidade possam ser quinzenais e a soma dos direitos potestativos a promover debates de atualidade permitiria realizar 17 por ano. Porém, em regra, os maiores partidos não esgotam os seus direitos potestativos. Por outro lado, a maior flexibilidade das declarações políticas substitui por vezes os debates de atualidade. Em todo o caso, esta nova figura demonstrou algumas virtualidades;

- e) já a nova figura dos debates temáticos não foi de molde a encorajar a sua realização. Na prática, os debates de relevante interesse nacional (oito entre 2005 e 2007) deram lugar apenas e três debates temáticos entre 2007 e 2009. Terá concorrido para esta desmotivação, o facto de existirem outras possibilidades para suscitar debates políticos em plenário e o peso formal de que se revestem os debates temáticos, devido designadamente à exigência da apresentação de documentos de enquadramento;
- f) os debates de urgência conheceram uma ligeira redução. O seu número não variou muito com as alterações regimentais e os maiores partidos continuaram a não esgotar os seus direitos potestativos. Em regra, os prazos previstos no Regimento para a convocação dos debates de urgência não são cumpridos, dadas as dificuldades de agenda parlamentar, o que faz com que os debates de urgência, na prática, não possam ser urgentes. Apesar disso não caíram em desuso, na medida em que conferem aos proponentes a vantagem de encerrar o debate, sendo a única figura regimental de debate em que isso acontece;
- g) o processo legislativo normal não foi tão alterado como seria de esperar em face das alterações regimentais. Assim,
 1. a apresentação das iniciativas legislativas em comissão não tem sido a regra seguida nas comissões parlamentares, mas a exceção;
 2. os serviços da Assembleia da República têm elaborado atempadamente as notas técnicas relativas às iniciativas legislativas e os pareceres têm cumprido, em regra, os prazos estabelecidos;
 3. na sua maioria, os relatores abstém-se de fazer constar a sua opinião nos pareceres que elaboram, preferindo remeter as opiniões para o debate das próprias iniciativas, em vez de o antecipar a propósito da discussão do parecer. Na maioria dos casos, os pareceres são meramente descritivos;
 4. os prazos regimentais para o agendamento das iniciativas não têm sido respeitados, havendo uma incompatibilidade manifesta entre os formalismos estabelecidos no Regimento e o fluir dos acontecimentos políticos que leva a conferência de líderes a gerir a agenda parlamentar de uma forma completamente diferente. As necessidades de agendamento do

Governo no que respeita às suas iniciativas, o exercício dos direitos potestativos dos grupos parlamentares, e a imprevisibilidade dos acontecimentos políticos, fazem com que a definição da agenda parlamentar pela conferência de líderes, não se compadeça com a tramitação do processo legislativo tal como está definido no Regimento. Assim, muitas iniciativas legislativas têm sido agendadas para plenário sem que decorram os prazos para a sua apreciação em comissão, não havendo em alguns casos tempo sequer para a elaboração dos respetivos pareceres e notas técnicas; os prazos mínimos entre a apresentação de iniciativas e o seu agendamento para plenário têm sido preteridos por consenso da conferência de líderes. Tudo isto faz com que o Regimento seja meramente supletivo relativamente às decisões acordadas em conferência de líderes, cuja prática pouco se alterou com a reforma do Parlamento.

A observação das agendas das reuniões plenárias permite concluir, em síntese, que em matéria de iniciativas legislativas a prática anterior à reforma do Parlamento pouco se alterou. A discussão de propostas de lei continuou a ser determinada pelas necessidades do Governo. O número de iniciativas debatidas aumentou sensivelmente, devido desde logo à redução generalizada dos tempos para debate, que permitiu fazer mais agendamentos, à forte concorrência entre os partidos da oposição, que levou a agendamentos conjuntos de muitas iniciativas, e ainda à fase final de Legislatura, marcada normalmente por um maior ritmo de agendamento de iniciativas. Foi também significativo o esforço para aumentar a celeridade na apreciação das petições apresentadas pelos cidadãos. No seu conjunto, o número de iniciativas debatidas aumentou significativamente.

As principais mudanças verificadas nos trabalhos parlamentares em plenário relacionam-se com as condições do debate político e devem-se fundamentalmente a três figuras regimentais: a maior frequência e a nova fórmula dos debates com o Primeiro-Ministro, os debates de atualidade, e o formato mais atrativo das declarações políticas. Quanto ao debate de iniciativas, pouco se alterou de substancial: o escasso tempo de debate reservado a cada iniciativa (por vezes exageradamente escasso,

tendo em conta a importância de algumas delas) tem sido de algum modo compensado pelo aumento do número de iniciativas agendadas.

Como síntese final, dois aspetos merecem ser salientados quanto aos efeitos da reforma parlamentar de 2007. Em primeiro lugar, essa reforma ficou muito aquém das expectativas de quem pensava que seria possível por via regulamentar alterar hábitos de funcionamento parlamentar fortemente marcados por práticas consolidadas que fazem do regimento parlamentar um instrumento supletivo, sendo o consenso da conferência de líderes o principal guia da atividade parlamentar. Em regra, o fluir e a imprevisibilidade da vida política não se compadecem com a rigidez das normas regimentais. Em segundo lugar, a reforma de 2007 aumentou a vivacidade dos debates parlamentares e reforçou a centralidade do parlamento no debate político, sobretudo através da maior exposição parlamentar do Primeiro-Ministro e dos líderes da oposição, mas também através da criação de novas figuras de debate plural e contraditório. Talvez tenha sido esta a maior novidade da reforma parlamentar de 2007.

Trabalhos em Plenário da Assembleia da República

	setembro de 2005 a julho de 2007	setembro de 2007 a julho de 2009
Debate de Projetos de Lei	205	237
Debate de Propostas de Lei	112	119
Apreciação de Decretos-Leis	26	32
Declarações Políticas	301	267
Outras Intervenções Antes da Ordem do Dia	37	-
Debates de Atualidade	-	19
Debates de Urgência	14	10
Debates de Relevante Interesse Nacional	8	-
Debates Temáticos	-	3
Debate de Petições	41	108
Debates com o Primeiro-Ministro	17	27

	setembro de 2005 a julho de 2007	setembro de 2007 a julho de 2009
Debate de Propostas de Referendo	3	4
Debate de Inquéritos Parlamentares	2	5
Interpelações ao Governo	15	16
Sessões de Perguntas ao Governo	5	-
Debates com Ministros	9	9
Debates da Iniciativa de Grupos Parlamentares	-	3
Moções de Censura	-	4

Bibliografia

- Amaral, F. (1993). *A Reforma do Parlamento – Reflexões – Documentos – Reflexos*. Lisboa: Assembleia da República.
- Antunes, M.L. (1988). "A Assembleia da República e a Consolidação da Democracia em Portugal". *Análise Social*, vol. XXIV, nº 100, pp. 77-95.
- Filipe, A. (2002). *As Oposições Parlamentares em Portugal – Práticas e Intervenções (1976-2000)*. Lisboa, Vega.
- Freire, A.; Araújo, A.; Leston-Bandeira, C.; Lobo, M.C.; Magalhães, P. (2002). *O Parlamento Português: Uma Reforma Necessária*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais. Assembleia da República, Instituto Amaro da Costa.
- Leston-Bandeira, C. (1996). "O Impacto das Maiorias Absolutas na Atividade e na Imagem do Parlamento Português". *Análise Social*, vol. XXXI, nº 135, pp. 151-181.
- Leston-Bandeira, C. (1998). "Relationship Between Parliament and Government in Portugal: An Expression of the Maturation of the Political System". In: P. Norton (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*. London, Portland: Frank Cass Publishers, pp. 142-166.
- Leston-Bandeira, C. (2002). *Da Legislação à Legitimação: O Papel do Parlamento Português*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Sá, L. (1994). *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*. Lisboa: Editorial Caminho.

Portugal e a Revisão da Lei Eleitoral

José Filipe Pinto*

Resumo

Antes da realização do ciclo eleitoral que marcou a vida portuguesa em 2009, houve uma tentativa, que chegou a ser aprovada na generalidade, para alterar a Lei Eleitoral no que concerne às eleições autárquicas e surgiram estudos sobre as possíveis alterações da lei para a eleição da Assembleia da República.

As dificuldades sentidas pelo Governo de maioria relativa, chefiado por José Sócrates, na sua ação governativa, desde logo na aprovação do Orçamento para 2010, trouxeram de novo para a discussão a questão da estabilidade governativa.

Este artigo procura mostrar que essa estabilidade – tanto a nível do Poder Central como do Poder Local – não resulta da alteração da Lei, mas da construção de uma consciência democrática.

Palavras-chave: sistemas eleitorais, défice democrático, poder, Lei Eleitoral.

Abstract

Before the electoral cycle that marked the Portuguese life in 2009, there was an attempt, which was approved in general, to change the electoral law on the local

* Professor Catedrático e Subdiretor do Departamento de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais da ULHT. Subdiretor da *ResPublica*. Subdiretor do CICPRIS

- 74 elections and some studies on possible amendments to the law for the election of the Assembly of the Republic were presented. The difficulties experienced by the relative majority government ruled by José Sócrates in its policy, as for example, the Budget Approval Process for 2010, brought the discussion back to the question of political stability. This article seeks to show that this stability – both in the Central Government as in Local Power – doesn't result from the alteration or amendment to the law, but it requires a democratic awareness.

Keywords: democratic deficit, electoral systems, power, electoral law

Numa conjuntura resultante da realização de três atos eleitorais num mesmo ano – 2009 – e sabendo-se que se perspetiva uma nova revisão da Lei Eleitoral da Assembleia da República que vigora em Portugal desde 1979 – a Lei 14/79 de 16 maio, entretanto atualizada com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica nº 2/2001 de 25 de agosto –, parece pertinente uma reflexão sobre os sistemas eleitorais e a repercussão que os mesmos terão, inevitavelmente, no sistema de governo.

Interessa, por isso, traçar uma perspetiva diacrónica porque se é normal que se proceda a alterações – a própria Constituição da República Portuguesa foi objeto da sétima revisão em 12 de agosto de 2005 e já estão em curso os trabalhos preparatórios para a oitava revisão –, importa perceber as causas ou motivações da mudança, pois, como o povo diz: «para melhor está bem»!

Assim, os sistemas eleitorais proporcionais utilizados na maioria das democracias atuais – entendendo-se por democracia o sistema baseado em eleições multipartidárias livres e não trazendo para a discussão os outros requisitos inventariados por Onésimo Silveira (2005) – são relativamente recentes, pois só surgiram na parte final do século XIX. De facto, até então vigorou o sistema maioritário, *the first past the post system*, primeiro na forma de *simple plurality system* na qual o vencedor era o mais votado independentemente da percentagem da sua votação, e depois numa nova versão que exigia ao vencedor a maioria absoluta, mesmo que para tal fosse necessário realizar mais do que uma volta.

No sistema maioritário surgiram modelos ou fórmulas que permitiam o sistema de voto alternativo e, no caso dos sistemas maioritários a duas voltas, foi necessário definir os critérios que possibilitavam a passagem à segunda volta, nomeadamente, o limiar inferior que permitia essa passagem ou o número de candidatos admitidos ao segundo escrutínio.

Este modelo representava um sistema de soma zero porque o vencedor ganhava tudo e os derrotados perdiam tudo, situação que levava a que vencedor acabasse por ser o único detentor da totalidade do Poder e, por isso, só os setores que detinham afinidades com o partido mais votado se poderiam sentir efetivamente representados no Governo, que era confiado, regra geral, ao partido que obtivesse mais lugares no órgão legislativo.

Ora, foi em nome da falta de representatividade de vários setores da opinião pública que começou a contestação ao sistema maioritário e a defesa de um novo modelo que assegurasse a efetiva representação proporcional dos vários concorrentes a uma eleição. Não admirou, assim, que Victor d'Hondt, Thomas Hare, Saint-Lague, Hagenbach-Bischoff, Stuart Mill e Andrae iniciassem a constituição de associações destinadas a lutar pela implementação de sistemas proporcionais: Associação Reformista de Genebra, Liga para a Representação Proporcional (França), Associação Reformista para a adoção da Representação Proporcional (Bélgica) ou a Sociedade de Representação Proporcional (Inglaterra).

A adesão ao novo modelo não se revelou uniforme, pois se houve países que o aceitaram facilmente, outros houve que não se revelaram muito predispostos para a mudança. Várias razões podem ser aduzidas para justificar essa diferença, mas considero que a principal se prende com a possível existência de clivagens internas resultantes de diferenças étnicas, religiosas e linguísticas dentro de um país. Não terá sido por acaso que a Suíça – um Estado federado de 26 cantões e com quatro línguas oficiais – e a Bélgica – com três comunidades e três regiões – aderiram prontamente ao novo sistema.

No entanto, no século XX, como Manuel Braga da Cruz (1998: 11) historia, «a representação proporcional foi avançando em muitos países europeus à medida que a democracia de massas ia alastrando por virtude da universalização e da igualitarização do sufrágio».

Foi assim que os diferentes países europeus foram aderindo a modelos proporcionais que eram identificados, quase sempre, pelo nome do seu criador e que apresentavam diferenças que convém explicitar, ainda que resumidamente, no que concerne aos sistemas mais utilizados.

Assim, enquanto o método d'Hondt defendia a divisão dos votos obtidos por cada partido pela sequência de números naturais até ao número de mandatos a atribuir e a posterior ordenação por ordem decrescente dos quocientes, o método de Sainte-Lague modificado defendia que essa divisão fosse efetuada pelos divisores 1,4 e pelos números ímpares que se lhe seguiam: 3, 5, 7, 9

Hare também apostou na divisão, só que dupla, porque depois de adicionar todos os votos válidos dividia-os pelo número de mandatos e, depois de encontrado esse quociente, o mesmo servia de divisor para uma segunda divisão na qual o dividendo era o número de votos obtido

por cada partido. O resultado inteiro da segunda divisão correspondia ao número de mandatos de cada força concorrente e, sendo necessário, os mandatos restantes seriam atribuídos ao maior resto.

Porém, outros métodos e fórmulas foram surgindo que, embora continuando a ser considerados métodos proporcionais, assumiam um caráter que poderia ser designado como misto. Estão neste caso os modelos que preconizavam o voto único transferível ou aqueles que combinavam os círculos uninominais com os círculos plurinominais, como continua a ser o caso do sistema alemão em que cada eleitor vota duas vezes mas apenas num boletim de voto e «com o primeiro voto escolhe um candidato no colégio uninominal; com o segundo escolhe uma lista partidária a nível do *Land*» (Pasquino, 2005: 140).

A variedade é grande e maior ainda se tornará se for tido em conta que podem existir diferenças entre os sistemas eleitorais locais e os sistemas eleitorais nacionais e que as listas de candidatos tanto podem ser fechadas e bloqueadas – casos de Portugal e de Espanha –, como semiabertas ou mesmo totalmente abertas – como acontece na Finlândia –, para já não falar de países – como a Alemanha – em que surgem os três tipos de listas nas eleições a nível local.

Aliás, se for analisada a União Europeia, verifica-se que a única situação em que há uniformidade se prende com a não eleição do Chefe de Governo. Em todas as outras situações a panóplia é imensa porque, a juntar à questão das listas, há Estados-membros com sistemas de nível local, de nível regional, com Senados ou Parlamentos com Câmara Baixa e Câmara Alta e sem Câmara Alta, como acontece na Dinamarca, na Finlândia, na Grécia, no Luxemburgo e em Portugal.

Será caso para dizer que a falta de uniformidade se verifica a dois níveis porque não existe uma mesma lei eleitoral para todos os países da União Europeia e pode não existir uniformidade dentro de um país.

Esta constatação permite concluir que não existe um modelo ótimo e que se ajuste corretamente a todos os países ou a um país em diferentes conjunturas, constatação que é bem antiga porque Aristóteles, depois de ter procedido ao estudo das Constituições das cidades gregas, chegou à mesma conclusão.

Aliás, esta afirmação é válida não só para a comparação entre sistemas eleitorais proporcionais como para o estudo comparativo entre sistemas proporcionais e sistemas maioritários.

De facto, um estudo de Richard Rose, William Mishler e Christian Haerpfer¹ sobre a proporcionalidade nos sistemas de representação proporcional e os sistemas de maioria relativa utilizados nos Estados Unidos, no Japão, no Canadá, na Austrália, na Grã-Bretanha, na Nova Zelândia e em França evidenciou que, ao contrário daquilo que se esperaria, «a diferença global entre o grau de proporcionalidade dos dois tipos de sistema eleitoral é relativamente pequena, 8%» (Rose, Mishler & Haerpfer, 1998: 215). O mesmo autor verificou, ainda, que há países que seguem o sistema proporcional – como a Espanha onde o índice de proporcionalidade é 84 – que apresentam uma proporcionalidade inferior a países de sistemas de representação não proporcional – Estados Unidos, com 94, Japão, com 91, Canadá, com 88, Austrália, com 87 e Grã-Bretanha com 85.

Esta questão dos sistemas eleitorais tem vindo a ser objeto de análise dos politólogos na tentativa de sistematizar o problema e criar leis que permitam alguma segurança conceptual. No entanto, como nem todos observam a questão numa mesma perspetiva – Duverger e Rae, por exemplo, debruçaram-se sobre as variáveis políticas, enquanto Rokkan valorizou as variáveis sociais –, não admira, por isso, que as leis formuladas por um politólogo venham a ser contestadas por outros e surjam novas leis, mesmo que com a designação de regras.

É a dificuldade das generalizações, sempre presente nas Ciências Sociais e Humanas, a desaconselhar juízos definitivos.

Esta dificuldade também se pode constatar quando se pretende estabelecer uma relação causal entre o sistema de representação proporcional e a fragmentação do sistema partidário.

De facto, se no passado a opção pelo sistema de representação proporcional foi acusada de fragmentar o sistema partidário e de dificultar a estabilidade governativa – sendo inclusivamente responsabilizado pela queda da República de Weimar e pela ascensão do nazismo – na atualidade já não parece possível que essa relação possa ser tão linear.

Na realidade, há variáveis que terão de ser tidas em conta como a dimensão das circunscrições – que traduz o número de eleitos e não a dimensão geográfica –, a existência de um ou de dois círculos eleitorais, o valor da cláusula-barreira e, até o número de candidatos.

1. Este estudo teve como base os resultados das eleições gerais até 1982 e o índice de proporcionalidade foi calculado com a soma das diferenças entre a quota de assentos e a quota de votos de cada partido dividida por 2 e subtraída de 100.

Sob este último elemento, talvez seja interessante proceder a uma breve análise do sistema de Cabo Verde no que concerne ao Poder Local.

Assim, embora o país tenha optado pelo método D'Hondt, ou seja, um sistema de representação proporcional, existe a possibilidade de um partido eleger toda a vereação de uma Câmara Municipal desde que obtenha a maioria absoluta dos votos validamente expressos. O problema é que, por força da bipolarização existente no arquipélago, em muitas Câmaras Municipais só se apresentaram a sufrágio duas listas: uma do Partido Africano da Independência de Cabo Verde (PAICV) e outra do ou apoiada pelo Movimento para a Democracia (MpD). Desta forma, o partido vencedor, mesmo que pela diferença mínima de votos, obtém maioria absoluta e assegura a constituição de uma vereação monopartidária, como se efetivamente se tratasse de um sistema maioritário.

As eleições mais recentes encarregaram-se de mostrar que apenas dois municípios escaparam à regra que possibilitou as vereações unicolores em Cabo Verde, ou seja, em Cabo Verde, a nível do Poder Local, o regime de partido único pode não ter, efetivamente, terminado com a aprovação da Lei Eleitoral e a Lei dos Partidos Políticos em 1990. De facto, a diferença reside apenas na possibilidade de haver mais do que uma lista a concorrer às eleições, uma vez que o resultado se traduz, em regra, na constituição de executivos autárquicos unipartidários.

Este exemplo do Mundo Lusófono permite que o estudo passe para Portugal, país onde, de acordo com dados do Eurobarómetro, o funcionamento da democracia está longe de satisfazer uma parte considerável da população. De facto, em 1985, só 34% dos portugueses se revelavam satisfeitos com o funcionamento da democracia interna. Depois, em 1993, o valor subiu para 51% e em 1999 para 57%, mas os relatórios – Euro barómetro (EB) 65 realizado na primavera de 2006 e EB68 efetuado no outono de 2007 – mostraram que 61% e 60% dos portugueses estavam descontentes com a qualidade da democracia em que viviam.

Nessa altura, na União Europeia, o pessimismo relativo ao funcionamento dos órgãos democraticamente eleitos só era pior na Hungria – 73% de insatisfeitos –, na Lituânia – 70% –, na Eslováquia – 62% e na Roménia – 61%.

Aliás, o EB71, realizado na primavera de 2009, permitiu constatar que 77% dos portugueses não confiavam nos partidos políticos –

80 contra 76% na média da UE –, 65% não confiavam no governo nacional – 63% de média na UE – e 56% não confiavam no Parlamento – 61% na média da UE.

Estas percentagens permitem falar de um consenso de desconfiança em relação aos órgãos políticos.

Ora, se há situações nas quais o consenso não é desejável, certamente que a crise de confiança naqueles que devem representar a vontade nacional constitui uma – provavelmente a principal – delas.

É neste clima de insatisfação que importa verificar as novidades que as propostas visando a alteração da Lei Eleitoral apresentam.

De acordo com a proposta, entretanto publicada, que o Partido Socialista encomendou a André Freire, Diogo Moreira e Manuel Meirinho (2008) e que o PS considera como a base para o Projeto de Lei, Portugal passará a deter dois círculos – um local e outro nacional – o que levará a que nas eleições legislativas cada eleitor tenha de preencher dois boletins de voto para proceder à escolha do deputado local ou regional e do nacional. No primeiro caso, a opção recairá sobre um nome da lista ordenada por ordem alfabética para evitar que o primeiro nome, que de acordo com a tradição portuguesa é o cabeça de lista, possa obter uma votação inferior a outros candidatos colocados pelo partido em posições inferiores. A nível nacional o eleitor continuará a votar não em nomes mas em listas.

É claro que a engenharia matemática será chamada para indicar o número de deputados a eleger em cada um destes níveis e para a construção dos novos círculos eleitorais – terá de haver situações de agregação e de separação dos círculos distritais atualmente existentes – e do número de deputados a eleger por cada um deles.

No seu estudo, os autores indicam que o número de deputados deverá ser 229 – número que por ser ímpar impossibilita as situações de impasse resultantes de empate nas votações – sendo que os deputados nacionais deverão ser 99. Os autores defendem, ainda, que se os deputados nacionais atingirem os 109, os efeitos da desproporcionalidade ficam praticamente anulados. Aliás, a questão da proporcionalidade e da governabilidade fazia parte dos pré-requisitos definidos pelo PS.

Quanto à existência de um círculo primário, o fator que levou à proposta para a sua criação prende-se com o desejo de uma maior proximidade entre os eleitores e os eleitos e a uma maior responsabilização de ambos.

No entanto, dificilmente esse espírito pode ser invocado para justificar as mudanças pretendidas para o Poder Local.

De facto, segundo o acordo entre o PS e o PPD/PSD que possibilitou a aprovação na generalidade em 18 de janeiro de 2008, deixaria de haver eleições para a Câmara Municipal porque o Presidente da Câmara seria o primeiro nome da lista mais votada para a Assembleia Municipal. Além disso, o Presidente de Câmara poderia escolher a maioria absoluta de vereadores – mais concretamente dois terços – entre os eleitos para a Assembleia Municipal. Não se tratando do estabelecimento de executivos monocolores, não restam dúvidas que estamos perante uma estratégia que bebe inspiração no ideal maquiavélico de que quem tem poder usa-o. De facto, à oposição ficaria reservado, no máximo, um terço dos lugares no executivo.

Estas alterações ainda não representavam o regresso ao partido único, mas não andavam longe de constituir uma forma de reconhecer o direito à existência do outro, desde que essa existência não colocasse em causa a implementação das medidas preconizadas pelo partido no Poder.

Aliás, o argumento – frequentemente apontado mas ainda não suficientemente estudado – de que a oposição dificulta a ação do executivo aponta para um duplo défice democrático. Em primeiro lugar, do detentor do Poder porque não consegue criar as sinergias para a construção de um projeto coletivo e tende a impor a sua vontade respaldada pelos resultados eleitorais. Em segundo lugar, da oposição, especialmente da elite alternativa, porque não consegue promover uma oposição construtiva e sobrepõe os interesses partidários aos desígnios da comunidade.

Aliás, no que às responsabilidades diz respeito, talvez convenha ter presente a análise de Florestan Fernandes relativa ao Brasil², e distribuir as responsabilidades pelo regime do Estado Novo – que as teve e grandes – e pelos atores políticos pós-25 de Abril de 1974. Na verdade, depois de um período inicial em que, em nome da unidade, se procurou uma unicidade – situação denunciadora de falta de liberdade individual e coletiva – passou-se para uma fase durante a qual os dois partidos que dominam o poder solicitam ao eleitorado a bênção – ou a benesse para os não católicos – de uma maioria absoluta.

2. Trata-se da sua teoria do capitalismo dependente.

Por isso, a dificuldade verificada para a aprovação na generalidade do Orçamento para 2010 evidencia esse défice democrático porque todos os partidos com assento parlamentar falam da necessidade de diálogo, mas esse diálogo assume, mesmo em épocas de grave crise como a atual, uma forma de quase monólogo.

Esta situação é, talvez, mais grave do que a crise económica que o país enfrenta porque a crise é conjuntural enquanto o défice democrático põe em causa a sobrevivência da própria democracia.

Parece oportuno salientar, até como ponto de partida para um aprofundar da questão ao nível das alterações propostas para a gestão do Poder Local, que, como a Associação Nacional de Municípios Portugueses refere, em 9 mandatos autárquicos que elegeram 2755 executivos municipais, «só em 20 casos foi necessário recorrer a eleições intercalares, 10 das quais por iniciativa de forças políticas que detinham a presidência»³.

A análise do comportamento do eleitorado nestes casos permitirá verificar se o mesmo penalizou o executivo ou a oposição, isto é, a quem é que os eleitores atribuíram o ónus da responsabilidade pela instabilidade criada.

Não admira, por isso, que surjam vozes a nível do Poder Local, provenientes das diferentes forças partidárias, a questionar a pertinência da alteração da Lei ou, embora concordando com a sua alteração, a apresentar a sua discordância relativamente a algumas das alterações propostas⁴.

Aliás, também a nível do Poder Central essas críticas se fizeram já ouvir como se comprovou pelos votos desfavoráveis de todos os partidos da oposição, com a natural exceção do PPD/PSD, pela abstenção de Manuel Alegre e pelas declarações de voto de 4 deputados do PS e 3 do PSD, aquando da aprovação na generalidade, em 18 de janeiro de 2008, das alterações à Lei Autárquica.

Argumentos invocados pelos defensores da alteração da lei, nomeadamente que na União Europeia, a nível do Poder Local, não é regra a

3. Afirmção constante das conclusões da reunião do Conselho Geral da ANMP, realizada em Coimbra em 31 de janeiro de 2008.

4. Esta constatação é válida também para os partidos proponentes da nova Lei porque a Presidente da Comissão Permanente da Divisão Administrativa da Cidade da Assembleia Municipal de Lisboa, Irene Lopes, num colóquio promovido pela autarquia, considerou que, em geral, esta lei «é uma clara desconsideração pelos órgãos autárquicos e seus eleitos – Câmara, Assembleia Municipal e Juntas de Freguesia».

presença da oposição no executivo, ou que, a exemplo do que se passa no atual sistema português a nível do Poder Central, a não existência de eleições para o Governo, mas sim para a Assembleia da República conduz, em regra, à formação de executivos de apenas um partido, segundo o meu ponto de vista não colhem.

De facto, no primeiro exemplo, considero que se está perante uma exceção que justifica a regra de que a maioria tem sempre razão, elemento que aconselha o recurso à utilização da palavra «quase». Assim, não é o facto de o modelo ser habitual que se revela suficiente para garantir a sua adequação a uma prática verdadeiramente democrática e representativa. Além disso, devemos analisar e nunca copiar ou importar modelos, até porque não parece que algumas – poucas – décadas de exercício livre do Poder Autárquico já tenham sido suficientes para a estruturação de uma cultura democrática que permita ver munícipes e não eleitores.

Quanto ao segundo exemplo, não parece aconselhável transpor para o Poder Local aquilo que acontece a nível do Poder Central, desde logo porque existe uma clara separação a nível lógico, pois o Poder Local caracteriza-se por uma proximidade entre os eleitos e os eleitores que ultrapassa, claramente, os aspetos decorrentes da democracia representativa para assumir uma forma a meio caminho entre esta e a democracia direta, situação para a qual proponho a designação de democracia de proximidade.

Um último elemento que merece reflexão prende-se com a questão do género. De facto, as propostas para a nova Lei exigiam que as mulheres ocupassem, no mínimo, um terço da lista, ou seja, a questão do género merecia o mesmo tratamento que a da oposição.

Esta existência de um limite mínimo para a participação feminina representa um dos resquícios de uma mentalidade que, ancorada na tradição e, estendendo-se muito para além das fronteiras geográficas de Portugal, continua a considerar a mulher como um ser inferior e que fez com que «nos sistemas ocidentais do Pós-Guerra, três quartos dos detentores de cargos governativos fossem homens, raramente mulheres, escolhidos dentro dos partidos» (Pasquino, 2005: 179).

Talvez seja tempo de recordar que na Constituição da República Portuguesa, Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto, o ponto 2 do art.º 13º estipula que «ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever

84 em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual».

Mesmo descontado que a palavra «sexo» tem uma componente mais biológica e que deveria ser substituída pelo vocábulo «género» de conteúdo mais sociológico, não restam dúvidas que a Constituição defende a igualdade de direitos – logo também dos direitos políticos – entre o homem e a mulher.

Como expliquei aquando da análise da proposta da nova Lei Eleitoral para a Assembleia da República, o papel da engenharia matemática nunca pode ser considerado despiciente. Porém, e apesar do gosto pessoal pela Matemática – ou talvez devido a ele – não me parece muito viável a construção de um modelo que permita concluir que na proposta aprovada na generalidade estivesse assegurada a paridade em função do género nas listas do Poder Local.

Alguns deputados, como Maria de Belém e Manuel Alegre, também parecem ter as mesmas dúvidas ou certezas.

Na verdade, é do domínio do senso comum que partir ao meio é dividir em duas partes iguais. Aliás, para que a divisão seja justa e livre de inveja, existe uma grande variedade de algoritmos.

Só que, como a vida ensina, nem sempre a teoria se aplica na realidade e «quem parte e reparte, fica sempre com a melhor parte».

Ora, todos sabemos sobre quem recai o poder da partilha!

Bibliografia

- Cruz, M.B. (coord.) (1998). *Sistemas Eleitorais: O Debate Científico*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Espada, J.C. (2008). "Reflexões Sobre o Conceito de Cultura Política". *Boletim da Academia Internacional da Cultura Portuguesa*, nº 35, pp. 19-37.
- Freire, A.; Moreira, D.; Meirinho, M. (2008). *Para uma Melhoria da Representação Política – A Reforma do Sistema Eleitoral*. Lisboa: Sextante.
- Marques, F.P. (2007). *Esboço de um Programa para os Trabalhos das Novas Gerações*. Lisboa: Campo de Letras.
- Pasquino, G. (2005). *Curso de Ciência Política*. Lisboa: Principia.
- Rose, R.; Mishler, W.; Haerpfer, C. (1998). *Democracy and Its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies*. Cambridge: Polity Press.
- Silveira, O. (2005). *A Democracia em Cabo Verde*. Lisboa: Colibri.

A Conturbada e Atual Conjuntura Internacional: Portugal e o Futuro

António de Almeida Tomé*

Resumo

Este artigo tem por objetivo chamar a atenção para o despontar de várias situações de grande incerteza e elevado grau de risco que afetam o sistema mundial e que os velhos poderes democráticos persistem em ignorar.

Essas situações provêm essencialmente de três fatores altamente desestabilizadores: primeiro a existência de países em que toda uma elite corrupta, totalitária e ditatorial se instalou e procura perpetuar-se no poder, com a geração de grandes focos de miséria e do aumento do grassar da fome; segundo a execução de uma política intransigente, arrogante e agressiva da parte de Pequim, a qual se tem refletido em evidentes apoios económicos e militares a Estados considerados como irracionais ou fomentadores da atual desestabilização nas áreas política e dos mercados internacionais; e terceiro na evidente instabilidade que se verifica em África pelas razões mencionadas, continente que a Europa não deve nem pode ignorar. Conclui-se com a necessidade premente de Portugal se tornar um Estado mais forte, de maior solidez e credibilidade, que lhe permita reconquistar o lugar a que tem direito nos níveis superiores da hierarquização das Potências no interior do Sistema mundial.

Palavras-chave: poder, força, conflito, crise, Relações Internacionais, globalização

* Professor Associado do Departamento de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais da ULHT

86 *Abstract*

The object of this essay is to refer how so important are to major and democratic World Powers be conscious about several uncertainty and potentially danger situations that are happening within the atual international system, due to main three destabilizing factors: first, the mention of the corruption installed in many political governments; second referring the China, economics and political inflexible offensive over several states located in three continents; and the last, concerning to the need of Europe increase its relations with Africa trying counterbalance Beijing offensive.

Ultimately, call for the need to our country strengthen its presence on world system through a consistent and powerful recover of its political and economic own power.

Keywords: power, force, conflict, crisis, International Relations, globalization

O atual mundo globalizado das Relações Internacionais, em estreita interação com aquele da Ciência Política envolvente, tem evidenciado que os Estados considerados mais «velhos», predominantes e experientes se encontram cerceados de forma crescente quanto às políticas de execução das respetivas políticas externas, assim como quanto ao normal desenvolvimento das suas relações multilaterais pela tradicional via diplomática, muito devido ao aparecimento de novos atores multifacetados e ao aumento da complexidade crescente que assumem essas mesmas relações que restringem o seu campo de atuação, nomeadamente no que concerne à concretização dos próprios objetivos nacionais.

Com efeito, a recente «intrusão» de múltiplos e surpreendentes atores no Sistema Mundial, alguns protagonizando factos inesperados (como o terrorismo transnacional da Al-Qaeda ao executar um inesperado ataque ao coração dos Estados Unidos), estabeleceu novos contornos conjunturais de preocupantes incertezas quanto ao futuro do equilíbrio de poderes que atualmente vigora. Também a súbita eclosão da crise financeira e económica com origem nos Estados Unidos, devido a causas fraudulentas, veio agravar ainda mais a insegurança que se tem vindo a instalar no que concerne à solidez do atual Sistema global geo-económico ainda unipolar, estreitamente associado ao geofinancieiro, ao afetar a estabilidade dos mercados livres; tudo acontecendo numa conturbada conjuntura onde se perfilam inúmeros riscos e ameaças transnacionais em que referenciados regimes fundamentalistas parecem apostados em agir de forma irracional.

No momento presente, vive-se uma conjuntura de perigosa instabilidade, embora ainda existam algumas regiões de relativa paz e concórdia; situação que parece varrer os continentes em geral, mas cujos efeitos parecem incidir incisivamente sobre o parceiro natural da Europa, o continente africano; vasta região geopolítica que, e à semelhança do que aconteceu durante o período da «Guerra Fria» mas com outro ator, se encontra sob a mira dos avanços hegemónicos geoestratégicos da segunda maior Potência de origem asiática.

1. As Pretensões Hegemónicas da República Popular da China

Um novo fator de perturbação adicional quanto ao atual e desejável equilíbrio de poderes nas normais relações internacionais entre os Estados tem vindo a ser protagonizado pela intensa atividade de conquista de mercados por parte da República Popular da China (RPC), com destaque para os da energia. Tirando partido da desunião do ocidente europeu nomeadamente quanto a uma concertada política externa, vem preenchendo vazios de poder dos denominados «espaços vazios» inerentes ao conturbado espaço africano.

Os últimos acontecimentos ocorridos em pelo menos cinco Estados da África vieram revelar a prevalência da «lógica» do governo de Pequim quanto à sobreposição dos ditames constantes na Carta das Nações Unidas; regras inerentes ao direito de ingerência seguidos pela maior parte dos seus congéneres englobando os restantes países do mundo, como os ocidentais e o Japão. Ao arrepio das habituais normas de convivência política, diplomática e económico-financeira constantes nas diretivas da ONU quanto à imposição de sanções e boicotes ao regime ditatorial e racista do atual Zimbabwe, a embaixada da China em Harare «avançou» há tempos com uma festa sumptuosa de celebração dos 86 anos de Robert Mugabe e que este honrou com a sua presença, o que nunca tinha acontecido em qualquer outra embaixada desde a sua posse em 1980!

Este acontecimento, no mínimo insólito mas de elevado impacto político, veio confirmar que o governo chinês não olha a meios para atingir os seus objetivos de expansão geoestratégica, direcionados de há muito para selecionados países-alvo situados nos vários continentes, sendo a sua política africana muito simples de aplicar: como necessita de matérias-primas em quantidade crescente, paga-as bem e a pronto, sendo-lhe completamente indiferente a moralidade política dos regimes com quem negocia, nomeadamente no que toca à violação sistemática dos direitos humanos; direitos que lhe são completamente estranhos, pois considera esta matéria como «uma utópica invenção de específica matriz ocidental» cujos países, por esta via, procuram outrossim intrometer-se nos «assuntos internos» da China, onde tais direitos simplesmente não são reconhecidos!

Mas este é apenas um dos muitos fatores perturbadores em que o continente ao sul da Europa ocidental é fértil. Dos efeitos das apresadas descolonizações ocidentais, conduzidas sob a pressão da União Soviética, resultou que «novos» Estados ideológicos com poucos escrúpulos procuram agora preencher o vazio deixado pela demissão dos utópicos europeus ocidentais, que ali marcaram presença e deixaram obra feita e sedimentada sem a qual as sucessivas independências teriam sido impossíveis. Estes novos fornecedores de ajudas «desinteressadas» foram aliciando os jovens governos incipientes com o «dar tudo sem nada receber em troca», explorando sem olhar a meios os crédulos e impreparados políticos instalados no poder e exercendo uma «nova colonização por outras vias».

Um dos mais vivos exemplos dos centros de atividade frenética da penetração chinesa tem vindo a centrar-se no Quênia, outrora um oásis de paz e tranquilidade usufruindo de um turismo próspero que durou cerca de vinte anos. Com efeito este país, ainda sob os efeitos de uma visível turbulência provocada pelos ventos da História, apenas há bem pouco tempo conseguiu libertar-se de um grave conflito étnico e tribal de rara violência, cujas causas continuam a constituir verdadeiras pragas endémicas extensíveis a outros Estados africanos menos estáveis, com todo o rol de verdadeiros atentados à dignidade da pessoa humana a que nem as crianças escapam, sendo obrigadas a fazer a guerra dos homens e a prostituir-se. Aqui, Pequim tem vindo a consolidar a sua estratégia de ocupação a que se somam, para mencionar apenas alguns, os Camarões, o Sudão, a Serra Leoa, o Congo Brazzaville e também o Chade, primeiro utilizando como ponta de lança o «desinteressado auxílio» económico e financeiro e depois, quando a situação já se encontra sob controlo, a instalação inevitável de bases militares aeronavais e terrestres e acordos preferenciais de exploração dos recursos; destarte consolidando a sua posição e domínio geoestratégico sobre áreas de interesse, aliciando governos frágeis e impreparados onde a corrupção campeia para situações de facto consumado de que dificilmente se libertarão.

O exemplo desta penetração e ocupação insidiosas encontra-se bem expresso na vizinha e estratégica Birmânia, agora Myanmar, onde o próprio regime militar, sob contínua coação e subversão, se tornou num Estado maoista; com isso fazendo regredir o nível de vida dos

90 birmaneses para aqueles mais atrasados das províncias chinesas de Yunnan e de Xinjiang, situadas nos contrafortes dos Himalaias orientais, mas fornecendo à RPC bases aeronavais de alcance estratégico projetando-se sobre a rival Índia.

Outro exemplo materializa-se na expansão territorial marítima que paulatinamente a RPC tem vindo a efetivar sobre as inúmeras ilhas e ilhéus do Mar da China, ocupando-as e ampliando de forma forçada o seu já imenso espaço de águas territoriais que agora considera como seus domínios, à revelia de outros Estados que os reivindicam como seus.

2. A China e a Fraturante Situação em Regiões Sensíveis de África

Face à apatia dos ocidentais, nomeadamente dos «velhos» Estados europeus, que se autoflagelam no turbilhão dos «complexos» da sua antiga presença no continente africano, a incerta conjuntura política, religiosa e social que se vive na maior parte da África negra contribui de forma dramática para o fomentar da atual e tradicional vocação expansionista hegemónica da China, que não cessa de ocupar «espaços vazios» de Poder em extensas regiões africanas. Esta situação de desordem tem atraído certos Estados para inúmeras áreas desestabilizadas onde fomentam e exploram o «quanto pior melhor», provocando ondas de choque de «pragas» endémicas que varrem de tempos a tempos este fraturado continente.

A primeira é certamente a pobreza. Apesar de a economia crescer em geral a um ritmo aceitável, cerca de 59% da sua população vive em extrema pobreza, com menos de três dólares por semana, sendo a diferença entre ricos e pobres a maior de todo o mundo. Apesar de um relativo crescimento económico e segundo os estudos mais recentes da ONU, o número da sua população mais pobre cresceu de 289 milhões em 1982 para 517 milhões em 2002 (Relatório da Transparency International)!

A segunda «doença» incide na corrupção galopante, que coloca vários Estados na lista dos países mais corruptos do mundo, de acordo com as listas periódicas elaboradas por aquele Observatório internacional e pelo semanário *The Economist*. Devido a este flagelo, o que acontece no Quênia tornou-se prática corrente nos restantes países

referidos, onde já não existe sequer o cuidado de camuflar, tornando-se uma vez mais o Zimbabwe no maior exemplo dessa pernicioso atividade. Segundo as mesmas estatísticas e outras provenientes de diversas fontes idóneas, a África é o mais corrupto continente do mundo, com 37 dos seus 52 países a braços com uma corrupção endêmica, principalmente ao nível superior da (des)governança. Citando apenas os dois países mais importantes, na Nigéria os governantes subtraíram ao Estado de 1960 até 1999 mais de 450 bilhões de dólares para proveito próprio, e o desvio para contas pessoais mais que duplicou; por sua vez, na República da África do Sul, é rara a semana em que não acontece um novo escândalo de corrupção entre as elites políticas e as que gerem as maiores empresas e os grandes negócios do país. O atual presidente do país, menos de uma semana depois de ter tomado posse, foi de imediato acusado de estar envolvido num caso de extorsão, num outro de lavagem de dinheiro, em dois de corrupção e em doze de fraude em estreita ligação com subornos pagos por uma empresa francesa de venda de armamentos!

Finalmente e com base em estatísticas da ONU e da Transparency International, as instituições democráticas em África permanecem frágeis e, em alguns casos, são mesmo inexistentes, com as representações dos partidos da oposição a constituírem meras fachadas decorativas, estreitamente vigiadas pelos respetivos partidos fortes controladores de todo o aparelho estadual e das forças armadas através de selecionadas elites políticas que, com mão pesada, estabeleceram práticas consideradas marginais sobre os países que supostamente governam, face à «lei das gentes» e do direito jurídico internacional; ao mesmo tempo que protegem nos areópagos internacionais outras pseudoelites congêneres.

À semelhança do queniano Mwai Kibaki, que não se conformou com o resultado das eleições e as alterou a seu favor para permanecer no poder, muitos potentados africanos continuam a não perceber que um dia, por via dessas eleições, terão de ceder a outrem esse mesmo poder. Como afirma o bispo queniano católico Cornelius Korir: «a democracia em África não é entendida exatamente da mesma forma e modo como é compreendida e praticada no Ocidente; uma vez que o seu poder, riqueza e opulência dependem da cadeira do poder que conquistaram pela força, os nossos líderes não admitem sequer qualquer tipo de derrota eleitoral que os obrigar a devolver esse mesmo

92 poder». Nesta realidade virtual por si construída e praticada, ditadores como Kibaki, Mugabe e Yoweri Museveni do Uganda tentam afincadamente (como Chavez e Ortega, entre outros) alterar a Lei Constitucional dos próprios países – alguns até já o conseguiram – para desta formam se perpetuarem no poder.

Urge pois tentar perceber afinal, sem complexos, de quem será a responsabilidade para a situação ter chegado a este ponto. Primeiro e certamente em certa medida, esta pertence aos próprios africanos, porque na altura das votações, por medo e pela coação, se tornaram cúmplices de todo um processo obscuro de jogo de influências étnicas e tribais que não souberam controlar, ao deixarem fugir a oportunidade que lhes permitiria afastar o ditador corrupto e por vezes sanguinário, optando de modo leviano por eleger o mesmo ou outro já bem conhecido pelos mesmos defeitos e orientações sectárias, na esperança de que ele se tornasse generoso com aqueles outros das camadas pobres e de outras fações que logo apareceram solícitos a aplaudi-lo em comícios e em desfiles esperando, no mínimo, a dádiva de um emprego; mas que no dia seguinte logo serão esquecidos em favor de um qualquer incapaz da mesma etnia ou grupo tribal. Segundo, o próprio Ocidente não se encontra isento de culpas, não apenas pelo seu auto flagelante complexo colonial e de demissão dos problemas africanos, mas principalmente porque a Europa já se contenta em que exista uma «aparência» de democracia em África, pouco lhe interessando a realidade por moralmente considerar «poder dormir descansada» pelo simples facto de se limitar a doar biliões de dólares em ajuda humanitária aos povos que sofrem em África; biliões que afinal e na sua quase totalidade, acabarão nos bolsos dos seus governantes mais corruptos. Logo dever cumprido! Do dinheiro esbanjado e mal empregue nem sequer se pedirão contas para não exacerbar os ânimos dos pequenos títeres que poderão em qualquer altura cortar nos fornecimentos de petróleo, gás, diamantes, cobre, manganés e mais de um sem número de outros materiais críticos e matérias-primas de que os países europeus necessitam com premência para o seu desenvolvimento e progresso!

Ainda de referir, no que respeita à expansão chinesa, que também em outros continentes considerados mais problemáticos, tudo se passa como em África, com Pequim também a pressionar e a fazer sentir o seu peso e poder de intervenção através do emprego da mesma estratégia: não fazer perguntas incómodas aos recentes ditadores que

lideram regimes revolucionários nas Américas Central e do Sul e em certos países da Ásia Central e Ocidental, nomeadamente no que concerne ao Médio Oriente.

Neste novo ambiente internacional altamente perturbador, a China estabeleceu e prossegue ainda com uma segunda estratégia que consiste em estabelecer contratos aparentemente vantajosos para os governos com quem trata, pagando antecipadamente a pronto, assim conseguindo paulatinamente subtrair ao mundo dito ocidental (Japão incluído) mercados abastecedores vitais para as suas economias. Também e em simultâneo, a contínua redução concertada da produção do crude tendo por finalidade última provocar o enfraquecimento dos fluxos de abastecimento ao denominado mundo industrial democrático, tem provocado uma inflação dos preços da matéria-prima, ação que se reflete globalmente a todos os níveis principalmente nos países mais pobres. Sob a ótica geoestratégica, esta típica ofensiva chinesa dos tempos modernos, que se pode equiparar em muitos aspetos à ciber-guerra travada no ciberespaço de que aliás é o principal protagonista, constitui uma forma inovadora de quebrar a supremacia económica, tecnológica e do poder militar das maiores potências ocidentais e dos seus aliados asiáticos e africanos, por a RPC se encontrar em direta e inexorável competição com a Europa e a América ao procurar atingir a supremacia económica e financeira a que aspira e monopolizar contratos exclusivos de fornecimento de crude com os países tradicionais fornecedores do Ocidente, que assim se vê coartado dos seus mercados tradicionais e das normais fontes fornecedoras de energia.

3. A Chantagem da OPEP sobre o Ocidente

Conscientes da dependência vital dos países industrializados mais avançados do abastecimentos de petróleo a preços que, no máximo, nunca deveriam ultrapassar os 39 dólares por barril, alguns países mais extremistas exportadores, a que rapidamente se associaram outros a quem a contínua escalada do custo do crude interessa como meio de promoverem as suas próprias economias ou de conseguirem colmatar extensos défices, têm vindo a empregar como estratégia funcional o preenchimento dos espaços vazios dos mercados internacionais entretanto deixados em aberto pelas empresas ocidentais, agora incapazes de manterem o ritmo da suas exportações de bens e produtos por não

94 poderem competir com custos irrisórios da mão-de-obra dos países do Cartel. Esses Estados, alguns de governos considerados de irracionais ou párias, deram início a uma estratégia concebida, planeada e executada em termos globais, seguindo uma política ao serviço de forças altamente poderosas e implacáveis, qual Estado virtual multifacetado tipo tentacular, móvel e de difusa configuração, difícil de localizar por se esbater por detrás de uma Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que age em termos «jihadistas», com a ajuda de Estados dominados por regimes ditatoriais de características totalitárias. Encontram-se bem expressas neste cenário a extrema agressividade das ações constantes de provocação por parte do regime de Teerão, pela insistência em dispor de armas atômicas, pelas demonstrações belicosas de ordem política e militar dirigidas contra o Ocidente e regimes islâmicos moderados e pela intenção de bloquear o Estreito de Ormuz afundando ali vários navios, ações que teriam efeitos catastróficos na economia mundial e fariam entrar em colapso, não apenas as economias dos Estados do Golfo mas também dos Estados ocidentais e seus aliados.

Utilizado já sem preocupações de dissimulação como verdadeira arma de guerra económica por parte de países irresponsáveis ou de índole extremista, alguns agindo em consonância com o terrorismo radical islâmico apostado em fomentar uma política premeditada de terra queimada com a cumplicidade de Estados párias ou em processo de falência política que lhes fornecem as suas bases logísticas e financeiras de retaguarda, o petróleo está a ser empregue como arma de chantagem económico-financeira e política indiscriminada contra o mundo em geral e as democracias ocidentais em particular; o que poderá conduzir a um cenário de grande confronto e imprevisibilidade que inevitavelmente resvalará para o pior de todos os conflitos de que a História aliás já nos forneceu inúmeros exemplos: o de um confronto civilizacional (como o prevê Samuel Huntington). Não querer aceitar a evidência da realidade tenderá a conduzir ao desastre de uma guerra global de cariz religioso que poderá colocar em causa a própria sobrevivência do Ocidente e dos seus valores, porque manietado entre os excessos da democracia e a perigosidade de um pacifismo nefasto que colocam em causa os valores que defende; mundo ocidental que se submete à chantagem e não reage em termos categóricos, como

há anos aconteceu com a França ao ordenar sem explicações válidas o cancelamento do Paris-Dakar.

4. Os Mais Recentes Recortes Geopolíticos e Geoestratégicos

Num sistema mundial de fraturantes e visíveis assimetrias quanto ao desenvolvimento e onde ocorre uma globalização que até há escassos anos um número apreciável de teorizadores acreditava ser de todos, interessará tentar compreender a problemática.

Neste sentido, importa selecionar três das principais áreas que se configuram, todas de âmbito estrutural. A primeira diz respeito à geografia e aos novos contornos geopolíticos influenciadores quanto à postura e à mente racional dos homens; a segunda diz respeito ao papel e à missão das instituições nacionais e internacionais criadas para protegerem ou funcionarem a favor do progresso da humanidade enquanto pensada como incluindo todo o género humano; e, finalmente, haverá a considerar a adaptabilidade das políticas de ajuda e de apoio quanto ao diferente grau de desenvolvimento dessas mesmas comunidades politicamente organizadas.

Com efeito, o crescimento económico nos denominados países pobres dependerá em grande parte de se conseguir executar bem uma série de coisas diferentes, certamente com o auxílio de uma certa dose de boa clarividência, não apenas com a execução de consolidadas políticas económicas mas também com o assegurar de uma longa vida institucional que seja compatível com o seu crescimento como sejam: a estabilidade política, os direitos de propriedade, a existência de sistemas regidos pela lei vigente, a prática da moral e da ética, a transparência dos processos de posse da terra, e as demais boas práticas. Mas outros economistas colocam maior ênfase na geografia, em especial nos seus efeitos climáticos e na posição geopolítica do espaço territorial, com particular incidência no acesso desses países ao mar, para além da variedade da natureza dos recursos existentes; tudo irá certamente afetar todo o espectro de integração internacional que afinal possa permitir, no mínimo, fazer chegar os bens essenciais à manutenção da dignidade e de um sistema de vida minimamente sustentável extensivo a todas as partidas do mundo.

Um desenvolvimento de sucesso dependerá certamente de todos os fatores acima descritos. Os indicadores mostram e confirmam que economias ricas combinam normalmente políticas competentes, fortes e bem estruturadas, juntamente com instituições estáveis e uma geografia favorável; ao contrário, muitos dos países mais pobres do planeta cumprem pouco com estes três requisitos que, de facto, assumem a maior importância e grau de urgência quanto a uma política de desenvolvimento direcionada.

Considere-se em primeiro lugar a política a seguir. Neste estudo, a sua qualidade é avaliada pela inflação, abertura ao comércio, a estabilização de câmbios e outros indicadores. Se países com baixas receitas, associadas a más políticas também têm más instituições e essas instituições não se incluem nas análises, então as más políticas poderão atuar como indutoras de instituições deficientes, aparecendo como as verdadeiras e principais influenciadoras negativas do processo. Em análises realizadas e consideradas como credíveis, os vários estudos têm evidenciado que países com más instituições tendem para ser negligentes.

Outros estudos afirmam que uma geografia favorável tem influência preponderante, por promover boas instituições; e estas, por sua vez, asseguram o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade. Mas acontece que, neste particular, também o consenso não é unânime, pois nem sempre é líquido determinar se e quando uma boa geografia ajuda a promover boas instituições e assim contribuir decisivamente para o desenvolvimento das comunidades.

Será então que, no «terreno», um bom solo e uma boa geografia favorecem as boas instituições? Segundo as mais recentes teorizações, embora não aceites ou seguidas por todos os cientistas, algo terá a ver com o modo e a forma de grande variedade de estratégias coloniais seguidas pelos europeus. Assim e na América do Norte, na Austrália ou na Nova Zelândia, os europeus fixaram-se em grande número e criaram instituições para protegerem a propriedade privada e cercar, neste campo, a propriedade do Estado. Pelo contrário e na maior parte da África e da América Latina, os europeus nunca desejaram fixar-se, tendo-se concentrado mais e em diferente grau na extração de materiais, no cultivo e exportação de cereais e na exploração de outros recursos: logo, menos democracia, menos interesse quanto à

salvaguarda dos direitos de propriedade e maior negligência quanto ao meio ambiental.

Neste sentido verifica-se, de acordo com os modelos analisados em estudos laboratoriais e de estatísticas orientadas, que os europeus se vieram a fixar prioritariamente e logo de início mais na América do Norte e menos em África, e nesta só o fazendo bastante mais tarde por imperativos políticos e geoestratégicos, como as imposições resultantes da Conferência de Berlim que determinou a «corrida à África». Esta realidade aconteceu mais por causa da geografia, sendo motivada pelos ataques mortíferos dos germes, vírus e pela proliferação dos agentes transmissores das doenças. Estudos científicos têm provado que, quando a mortalidade era baixa nos locais de fixação devido à boa conjugação de uma boa geografia e de um bom clima, encontravam-se criadas boas condições para que todos usufruissem de boa saúde, permitindo deste modo aos europeus mover-se para essas regiões e erigirem boas instituições. Ao contrário, onde a mortalidade nos locais de fixação era elevada devido a uma má geografia associada a um meio ambiental inóspito, eles eram obrigados a procurarem outras paragens, às vezes de forma precipitada, sofrendo com isso a construção das instituições as quais, por via da pressa gerada pela mudança, começaram por ser más logo de início. Estas instituições, quer as boas quer as más, originaram raízes que se foram mantendo e prolongando no tempo, definitivamente determinando o percurso do legado e os resultados finais de toda uma prática que ainda hoje se verifica por todo o mundo.

5. Poder e Globalização

No final e em meados do século passado verificou-se então que, com o agravar da sobreposição de toda a problemática, as instituições são afinal mais difíceis de mudar do que as políticas instituídas a seguir. Mas como as instituições são infinitamente menos resistentes à reforma do que a geografia, considerada esta lógica como mais abrangente e multidisciplinar, o transitar de más para boas instituições será previsivelmente um desafio real e sempre presente para os desenvolvimentos económico e social, em grande parte devido às assimetrias e constrangimentos existentes e à inexorável marcha descompassada da globalização.

Tudo porque, num ambiente de globalização assente na interdependência e na existência de ligações às redes, haverá que elaborar estudos de análise exploratória sobre a informação e o conhecimento que afinal, nesta Era de intensa competição, traduzem e materializam os fenómenos de escala ao nível mundial que estruturam e enformam o sistema mundial vigente, abrangente à totalidade dos países reconhecidos pela ONU, às organizações e instituições estaduais e privadas e às grandes empresas transnacionais de âmbito global.

Ainda no que se refere às origens do fenómeno globalizante, a sua génese teve início com a progressiva marcha primordial da internacionalização, iniciada pela aventura da expansão marítima comandada pelos portugueses de antanho no final do século XV. Na realidade, nesses tempos longínquos e face ao clima adverso, às vicissitudes e ao denodado espírito de sacrifício dos portugueses bandeirantes, cedo se revelou e se impôs o espírito empreendedor de toda uma visão de futuro da nação lusa, por os seus visionários terem sabido traçar com tenacidade no Pantanal e na impenetrável Amazónia as fronteiras do que constitui hoje o extenso e grande país que é o Brasil, ocupando quase metade de um continente. Cumpriu-se assim, com inúmeras provas de coragem, de sacrifício e de tenacidade, o espírito pioneiro dos portugueses visionários, que souberam manter intactos o espírito de uma nação una e indivisível que esteve na origem do Estado que é hoje um dos mais poderosos do mundo; bem ao contrário das colónias espanholas, que se fragmentaram numa miríade de países, em que o espírito da nação quase não existe. Hoje e para todo o sempre, os brasileiros devem essa gesta e o «milagre» conseguido aos denodados portugueses que cumpriram Portugal.

Desde o seu início e servindo-lhe de suporte, o «motor» da globalização materializa-se no poder económico; poder que a faz mover e ampliar, tornando-a o fulcro das aspirações dos Estados e de quem comanda o mundo. Interage inevitavelmente com todos os outros tipos de poderes que intervêm na globalização porquanto, da maior ou menor projeção e incidência de cada um deles no processo, serão projetados reflexos que provocarão repercussões na eficácia e na força deste mesmo tipo de poder. Hoje, perder poder económico significa perder poder político e militar; e sem forças armadas credíveis e eficazes, os Estados apenas serão, como refere o Professor Adriano Moreira, meras soberanias de serviço...

Dentro destes novos cenários de agudas incertezas, constata-se que Poder é sinónimo de competências, saberes, eficácia, inovação, de boas lideranças, de honestidade e valor moral e de uma consciência de futuro.

Donde, e voltando ao motejo inicial deste artigo, se insiste que o petróleo está a ser utilizado como arma de arremesso, principalmente contra as economias ocidentais, visando condicionar ou mesmo estrangular a sua até agora superior capacidade de competição e de afirmação, sem que aparentemente estas nada façam em conjunto para o evitar, inclusive ignorando as várias e inquietantes declarações de dirigentes da OPEP ou dos chamados Estados professando estilos revolucionários, ideológicos e totalitários que já declararam continuar a empregar sem pudor poderes funcionais para o cumprimento das suas estratégias funcionais desafiantes. Com estas ações demagógicas e propiciadoras de graves acontecimentos esses governos, sem olhar às consequências, apenas conseguiram até agora fazer disparar a fome e a miséria em determinadas regiões do mundo onde se situam os países mais atrasados, portanto incapazes de responder à crise provocada pela alta contínua dos preços do crude cuja exorbitância se reflete à partida e de imediato nos produtos de primeira necessidade.

6. Considerações Finais

Numa conjuntura que se afigura pouco menos que imprevisível, a China tem sobressaído como um novo Estado expansionista, cuja política evidencia as suas intenções hegemónicas geopolíticas e geoestratégicas, nomeadamente sobre regiões onde exista petróleo ou materiais críticos. Os exemplos são inúmeros: na Bacia do Pacífico, ao prolongar a sua zona de «segurança» e de defesa aérea e naval muito para além dos arquipélagos japonês e das Filipinas, no Índico ao pressionar quanto ao aumento das concessões estratégicas na Birmânia, em determinados países da África ao explorar os «espaços vazios» com o apoio declarado ao regime de Mugabe declarado inimigo do Ocidente, na Ásia ao pressionar em Caxemira e ao sustentar a guerrilha maoista que assola um quarto do território indiano, e nas Américas ao subtrair mercados energéticos aos países europeus.

No que concerne ao sistema mundial, os efeitos e consequências desta política quanto à manutenção da ordem possível configuram-se

100 como perigosas e desestabilizadoras da paz, dado o passado expansionista histórico do antigo Império do Meio e do atual poderio militar que detém.

A agravar a atual conjuntura económica internacional, que se encontra em desaceleração, mantém-se por parte dos países da OPEP e dos países associados a insidiosa e deliberada criação de uma crise energética visando enfraquecer economicamente os Estados industrializados e consumidores. As repercussões fazem-se sentir sob a forma de uma gravíssima crise alimentar de escala mundial e num maior fardo a suportar por aqueles países mais pobres que, de todo, não conseguem acompanhar o ritmo da globalização.

Nesta incerta conjuntura, em que os fatores da desestabilização do Sistema e da Ordem internacionais parecem agir impunemente, a ONU mostra-se impotente e incapaz de impor as suas resoluções contra os países criadores de toda a instabilidade; pelo que serão de perspetivar os piores cenários conflituais, não deixando de estar presente no horizonte próximo um possível cenário de confronto de civilizações pela disputa de materiais estratégicos, de fontes de energia e de novas áreas de influência.

Face a todos estes fatores de considerável imponderabilidade e que parecem agravar-se ano após ano, essencialmente devido aos fatores apontados e à proliferação armamentista nuclear, Portugal terá de se dotar urgentemente de lideranças isentas, competentes e visionárias, mandatadas para conduzir e recuperar o país da grave problemática que enfrenta, nomeadamente nas críticas áreas económica e financeira e no sensível setor vital da energia, de que depende do exterior. Tudo se desenvolve numa conjuntura em que o Estado português poderá em qualquer momento sofrer graves e indesejáveis impactos negativos se vier a ocorrer uma grave crise político-militar generalizada centrada na região do Médio Oriente.

Como a História tem sobejamente demonstrado, o País terá de se valer a si próprio. Teremos de ser nós próprios a fazê-lo, pois os eventos históricos e a atual grave situação de declínio e de decadência têm demonstrado à exaustão que, nos momentos de infelicidade ou de graves desequilíbrios, os aliados sempre nos ignoraram enquanto os adversários, que sempre espreitam a oportunidade, sempre se sentiram tentados a «preencher os espaços vazios» do poder ou a exigir-nos cedências de interesses nacionais primários ou mesmo vitais.

Desses momentos de infortúnio nacional, sempre conseguimos ultrapassar a adversidade com a recriação rápida, no espaço e no tempo, das anteriores condições estruturais que alicerçam a base desse mesmo Poder que queremos manter e certamente deixar aos nossos vindouros. Pelo nosso passado ilustre teremos de nos agigantar e restaurar a integridade e a honra do Estado sobrepondo aos interesses partidários o Interesse Nacional.

Em conclusão e dentro do espírito pioneiro do mais velho Estado-nação da Europa e quiçá do mundo, sedimentado e mantido pela visibilidade do Mosteiro de Alcobaça evocador de uma memória histórica imorredeira, será sempre de rememorar que, muito à frente do seu tempo, Portugal foi o iniciador da internacionalização ao contactar física e pacificamente outros povos e civilizações, o que permitiu colocar a Europa no centro do mundo por mais de quinhentos anos.

Por essa gesta e pela História, o nosso país conseguirá uma vez mais vencer a batalha do desenvolvimento e da recuperação económica, restabelecendo os padrões da moral e da ética que o forjaram; e também de uma ínclita e visionária liderança, à semelhança daquela do século XIV que o projetou como a primeira potência marítima do mundo e da história das civilizações, aquela que abriu o caminho e aportou aos cinco continentes.



A Problemática Jurídica da Detenção de Requerentes de Asilo e Imigrantes Irregulares na Europa e em Portugal (eventuais alternativas à detenção)

Feliciano Barreiras Duarte*

Resumo

A problemática jurídica da detenção de requerentes de asilo e de imigrantes irregulares assume uma especial relevância no período da nossa história coletiva, em que o fenómeno migratório, em pleno século XXI (século do movimento dos povos) tenderá cada vez mais a condicionar e a pulverizar as políticas públicas estaduais e supra estaduais. Como fenómeno político, económico, social, religioso e cultural, o fenómeno migratório, goste-se mais ou menos dele, aborde-se de forma mais generalizada ou mais pormenorizada, vai quase obrigatoriamente ter de estar nas prioridades políticas, legislativas e jurídicas dos Estados europeus e também ao nível das instituições da União Europeia. Muito do futuro da Europa e de Portugal está umbilicalmente associado, política e juridicamente, à forma como souberem trabalhar a imigração em cada uma das suas múltiplas variáveis. Desde logo, dedicando especial atenção a variáveis, como o envelhecimento populacional e as taxas de fecundidade e natalidade, entre muitas outras. Fiel ao seu passado coletivo, faz sentido que a Europa e Portugal da diversidade, da tolerância, do respeito pelos direitos humanos, mesmo em momentos de crise económica e social, como o que vivemos atualmente, não deverão transigir nos seus princípios humanistas e de influência cristã.

Palavras-chave: asilo, imigração, políticas públicas, Europa

* Deputado à Assembleia da República. Ex-Secretário de Estado Adjunto do Ministro Adjunto do Primeiro-Ministro

104 *Abstract*

The legal issues of detention of those who seek for asylum and irregular immigrants assumes special relevance in this period (21th century – the century of the movement of population) of our collective history where the migration phenomenon tends to condition and pulverize public and state policies. As a political, economical, social, religious and cultural phenomenon, migration, like it or not, with a more specific or generalized approach, will be a political, legislative and legal priority for the European countries, and also on the level of the European Community. Most of Europe and Portugal's future is politically and juridical associated to the approach given to migration and all its issues. Giving special attention amongst other things to population ageing, birth and fertility rates. Faithful to its collective past of diversity, tolerance and respect of human rights, it makes sense that Europe and Portugal, even in moments of economic and social crisis, as the one we are living today, should not forget its Christian influence and culture.

Keywords: asylum, immigration, public policies, Europe

Ninguém ignora a importância que o instituto jurídico do asilo assume nas sociedades contemporâneas enquanto lúdimo imperativo «de proteção internacional dos Direitos Fundamentais».

Trata-se de uma instituição milenar que, desde tempos imemoriais, acompanhou a Humanidade e foi sendo instituída, sob as mais diversas formas, nos Estados que atendiam à proteção de estrangeiros obrigados a abandonar os seus países por motivos de perseguição política, religiosa ou de outra natureza.

A própria mitologia helénica ofereceu-nos um pungente exemplo desta realidade em Belerofonte, o herói que matou a Quimera, um monstro que cuspia labaredas, tinha cabeça de leão, corpo de cabra e cauda de serpente.

Fugido de Corinto, Belerofonte refugiara-se na cidade de Tirinto, mas cedo o rei desta o encaminhou para o reino da Lícia por se convencer, injustamente, que o herói se apaixonara por Anteia, a sua mulher. Uma missiva levava Belerofonte, na qual o rei de Tirinto solicitava ao sogro um lúgubre serviço: «Por favor te peço que varras deste mundo o portador desta carta, pois que tentou violar minha esposa e tua filha».

Mas, temente da vingança das Fúrias, que não toleravam que a vida de um hóspede real fosse ceifada, Lóbades, o rei da Lícia, encomendou a Belerofonte o difícilíssimo serviço de destruir a temida Quimera, façanha que o herói alcançou com a ajuda de Pégaso, o seu corcel alado.

Porque razão se lembrou esta lenda da velha Hélade? Para ilustrar a veneração que já os Antigos tinham por essa nobre instituição da hospitalidade concedida aos estrangeiros que procuravam refúgio longe da sua casa.

Entretanto, as inúmeras vicissitudes que percorreram a História da Humanidade ao longo dos séculos foram desenvolvendo e maturando os conceitos, primeiro de asilo religioso, mais tarde do asilo diplomático e, depois ainda, do asilo político, embora em qualquer deles permanecesse sempre presente a ratio de acolhimento e concessão de proteção e refúgio a pessoas perseguidas.

Alta expressão do que se acabou de afirmar foi-nos concedida, já na idade contemporânea, pela Constituição Francesa de 1793, cujo artigo 120º proclamava que «A França concede asilo aos estrangeiros banidos da sua pátria por causa da liberdade e recusa-o aos tiranos».

O século XX foi porventura aquele em que as problemáticas do asilo e da proteção a estrangeiros perseguidos se colocaram com maior acui-

106 dade, mercê das guerras ideológicas e dos totalitarismos – de esquerda e de direita – que perpassaram a Humanidade ao longo dos últimos cem anos.

Tais vicissitudes foram tornando cada vez mais necessário o acolhimento de normas e regras jurídicas que concretizassem, no ordenamento de cada Estado, mas também no próprio direito internacional, uma efetiva proteção a todos aqueles que, pelas mais diversas causas, se viam obrigados a fugir dos respetivos países.

No âmbito do direito internacional, o direito de asilo encontrou primeiro consagração na Declaração Universal dos Direitos do Homem, cujo artigo 14º reconheceu a toda a pessoa perseguida o direito de procurar e de lhe ser reconhecido asilo.

Também a Convenção de Genebra sobre o Estatuto do Refugiado, de 1951, embora não consagrando, enquanto tal, um direito ao asilo, veio reconhecer um estatuto especial para os refugiados que obedecem à definição consagrada no seu artigo 1º-A, isto é, a toda a pessoa que «em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951 e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude do referido receio, não queira pedir a proteção daquele país...».

Nas últimas décadas, fruto da relevância crescente dos fluxos migratórios, foi surgindo, a par do tradicional asilo político, o conceito de direito dos refugiados, este em muito devido ao registo de fluxos maciços de populações deslocadas, impedidas de regressar aos respetivos locais de origem por nestes se verificarem guerras civis, situações de violência ou de perseguição generalizadas ou, ainda, constantes e graves violações dos direitos humanos.

Porém, o asilo político distingue-se do direito dos refugiados na medida em que, enquanto aquele é individual e tem como fundamento a perseguição política ou religiosa, este é coletivo e pode decorrer também de situações de violência ou miséria social generalizadas.

No âmbito do direito comunitário, embora já na sua génese a então Comunidade Económica Europeia observasse uma tendência de acolhimento favorável a todos quantos procurassem no seu espaço refúgio para perseguições políticas ou religiosas, só mais tarde, a partir

de 1992, com o Tratado de Maastricht, a União Europeia considerou as políticas de asilo assuntos de interesse comum para todos os Estados-membros, integrando-as no conjunto das matérias compreendidas no terceiro pilar de cooperação intergovernamental, a par do terrorismo, da imigração clandestina, do tráfico de drogas, da delinquência internacional, das alfândegas e da cooperação judicial.

O objetivo será, nos termos da estratégia definida pelo Conselho Europeu de Tampere, em 1999, a criação de um sistema comum de asilo e a definição de um estatuto uniforme para todas as pessoas a quem seja concedida proteção internacional no espaço da União Europeia.

A este respeito cumpre ainda referir, no domínio do direito da União Europeia, a Diretiva 2003/9/CE, do Conselho, de 27 de janeiro de 2003, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-membros, bem como o Regulamento (CE) nº 343/2003, do Conselho, de 18 de fevereiro de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-membros por um nacional de um país terceiro.

Não obstante o progressivo reconhecimento do asilo no direito internacional, a que se fez referência supra, importa ter presente que, na base, a concessão de asilo constitui uma prerrogativa dos Estados, em cujos ordenamentos jurídicos internos o referido instituto encontra também acolhimento legal e mesmo constitucional.

Não cabendo neste âmbito analisar aprofundada e detalhadamente em que medida o asilo foi integrado no direito dos diversos Estados europeus, cumpre, em todo o caso, proceder a uma referência sucinta a alguns que o reconhecem como direito fundamental, garantindo proteção constitucional ao estrangeiro perseguido.

Assim, entre nós, a Constituição da República Portuguesa estatui, no nº 8 do seu artigo 33º, que «[é] garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua atividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana».

Na vizinha Espanha, a Constituição refere, no nº 4 do seu artigo 13º, que «[a] lei estabelecerá os termos em que os cidadãos dos outros países e os apátridas poderão gozar do direito de asilo em Espanha».

Na Alemanha, dispõe o artigo 16º, nº 1, da Constituição Federal, que «[os] perseguidos políticos gozam do direito de asilo».

Em Itália, o artigo 10º da Constituição prevê que «[o] cidadão estrangeiro que veja recusado no seu país o exercício efetivo das liberdades democráticas garantidas pela Constituição italiana tem direito de asilo no território da República, segundo as condições estabelecidas pela lei».

No preâmbulo da Constituição francesa de 1946, revista em 1958, reconhece-se que «[q]ualquer pessoa perseguida em razão da sua atividade a favor da liberdade tem direito de asilo nos territórios da República».

Dos textos internacionais e constitucionais aludidos resulta, então, que, de uma forma mais ou menos contundente e extensiva, o direito de asilo é reconhecido em muitos sistemas jurídicos modernos.

Já quanto à imigração ilegal, como a sua própria designação indica, o mesmo já não se poderá, compreensivelmente, sustentar. Quer dizer: enquanto os detentores do direito de asilo merecem a proteção dos Estados reconhecedores desse estatuto, os estrangeiros que se encontrem em situação irregular em determinado Estado não poderiam beneficiar dos direitos àqueles concedidos. E tal diferença encontra fundamento, entre outros, principalmente no facto de a imigração ser voluntária, mesmo quando ilegal, enquanto os requerentes de asilo ou refugiados se viram na contingência de, forçadamente, portanto contra a sua própria vontade, terem de abandonar os respetivos países.

Tal não significa, porém, que, uns e outros, enquanto aguardam, consoante os casos, a definição da sua situação jurídica ou a concretização das pertinentes medidas de expulsão, não devam merecer, da parte dos Estados em cujo território precariamente se encontram, um tratamento que, mesmo sendo diferente, preserve, no entanto, a sua dignidade e os direitos fundamentais de que todo o homem é titular.

1. A Detenção dos Requerentes de Asilo e dos Imigrantes Ilegais

Se não subsistem dúvidas sobre as diferenças que existem entre a situação do titular do direito de asilo e o beneficiário de autorização de residência na qualidade de imigrante, pareceria que também os candidatos a asilo e os estrangeiros em situação irregular deveriam estar

sujeitos a diferentes regimes de permanência nos Estados em que se encontram.

Com efeito, enquanto o candidato a asilo aguarda que as autoridades do Estado em cujo território pretende obter proteção decidam o provimento do seu pedido, no caso da imigração ilegal parte-se já do pressuposto de este deverá, em princípio, ser expulso do Estado onde irregularmente se encontra. As situações são, portanto, diferentes.

Sucedem que, não raro, ambos estão sujeitos a procedimentos que condicionam a sua liberdade de movimentos e circulação, em maior ou menor grau. Uma das formas mais comuns desse condicionamento é-nos oferecida pelos eufemisticamente denominados «centros de retenção» ou de «acolhimento», os quais, na prática, constituem espaços fechados nos quais os candidatos a asilo e os imigrantes ilegais são detidos, os primeiros aguardando a decisão sobre o seu pedido e, os segundos, a concretização da respetiva expulsão.

Na generalidade dos países da União Europeia, as legislações nacionais preveem os referidos centros de detenção, sendo certo, porém, que esse não é, de longe, o único destino que, principalmente os requerentes de asilo, podem aguardar.

Entre nós, a Lei nº 27/2008, de 30 de junho, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Diretivas nºs. 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de dezembro, estabelece, no nº 1 do seu artigo 56º, que «os requerentes de asilo que não disponham de meios suficientes para permitir a sua subsistência, são asseguradas condições materiais de acolhimento, bem como os cuidados de saúde estabelecidos nesta secção, tendo em vista a garantia da satisfação das suas necessidades básicas em condições de dignidade humana».

Por sua vez, o artigo 57º do referido diploma admite, como modalidades de concessão de acolhimento aos requerentes de asilo, as seguintes:

- alojamento e alimentação em espécie, os quais podem revestir a forma de instalações equiparadas a centros de acolhimento para requerentes de asilo, nos casos em que o pedido é apresentado nos postos de fronteira, em centro de instalação para requerentes de asilo ou estabelecimento equiparado que proporcione

110

condições de vida adequadas ou em casas particulares, apartamentos, hotéis ou noutras instalações adaptadas para acolher requerentes de asilo;

- prestação pecuniária de apoio social, com caráter mensal, para despesas de alimentação, vestuário, higiene e transportes;
- subsídio complementar para alojamento, com caráter mensal;
- subsídio complementar para despesas pessoais e transportes.

O nº 4 da referida disposição admite, porém, que, «[a] título excepcional e por um período determinado, podem ser estabelecidas condições materiais de acolhimento diferentes» das referidas supra sempre que:

- seja necessária uma avaliação inicial das necessidades específicas dos requerentes;
- na área geográfica onde se encontra o requerente não estejam disponíveis condições materiais de acolhimento previstas *supra*;
- as capacidades de acolhimento disponíveis se encontrem temporariamente esgotadas; ou
- os requerentes de asilo ou de proteção subsidiária se encontrem em regime de retenção em posto de fronteira que não disponha de instalações equiparadas a centros de acolhimento.

No que se refere aos cidadãos estrangeiros que se encontrem em situação ilegal no nosso país, a Lei nº 23/2007, de 4 de julho, prevê, no seu artigo 146º, o seguinte:

1. «O cidadão estrangeiro que entre ou permaneça ilegalmente em território nacional é detido por autoridade policial e, sempre que possível, entregue ao SEF acompanhado do respetivo auto, devendo o mesmo ser presente, no prazo máximo de quarenta e oito horas após a detenção, ao juiz do juízo de pequena instância criminal, na respetiva área de jurisdição, ou do tribunal de comarca, nas restantes áreas do País, para a sua validação e eventual aplicação de medidas de coação.
2. Se for determinada a detenção em centro de instalação temporária ou espaço equiparado, é dado conhecimento do facto ao SEF para que promova o competente processo visando o afastamento do cidadão estrangeiro do território nacional.
3. A detenção prevista no número anterior não pode prolongar-se

por mais tempo do que o necessário para permitir a execução da decisão de expulsão, sem que possa exceder 60 dias.

4. Se não for determinada a detenção em centro de instalação temporária, é igualmente feita a comunicação ao SEF para os fins indicados no nº 2, notificando-se o cidadão estrangeiro de que deve comparecer no respetivo serviço.
5. Não é organizado processo de expulsão contra o cidadão estrangeiro que, tendo entrado irregularmente no território nacional, apresente um pedido de asilo a qualquer autoridade policial dentro das quarenta e oito horas após a sua entrada.
6. O cidadão estrangeiro nas condições referidas no número anterior aguarda em liberdade a decisão do seu pedido e deve ser informado pelo SEF dos seus direitos e obrigações, de harmonia com o disposto na lei reguladora do direito de asilo».

Como facilmente se observa, o regime aplicável aos estrangeiros que se encontrem irregularmente no nosso país é bem diferente do aplicável aos requerentes de asilo, já que admite a respetiva detenção em centro de instalação temporária como procedimento comum, ao invés do que sucede no segundo caso, em que se admite que o acolhimento se efetue, designadamente em casas particulares, apartamentos ou hotéis.

No Reino Unido admite-se que, quer os requerentes de asilo, quer os imigrantes que se encontrem aí em situação ilegal, possam ser detidos em centros de detenção para estes últimos, o que sucede mais provavelmente caso se verifique qualquer das seguintes situações:

- se houver a possibilidade de o estrangeiro poder ser mandado rapidamente para um terceiro país seguro;
- se o estrangeiro viajou para o Reino Unido com documentos falsos e não admitiu isto quando chegou pela primeira vez;
- se o estrangeiro destruiu o seu passaporte antes de chegar;
- se o estrangeiro tiver sido apanhado a usar documentos falsos mais tarde;
- se o Ministério do Interior (*Home Office*) considerar que pode tomar rapidamente uma decisão sobre o pedido do estrangeiro.

Porém, ainda que o estrangeiro seja detido, tem direito a pedir para ser posto em liberdade sob «autorização de entrada temporária» ou para ser posto em liberdade sob fiança (*bail*) depois de ter estado no

112 Reino Unido por sete dias. Independentemente do que se acabou de referir, o estrangeiro pode ser posto em liberdade com determinadas condições (ex.: pulseira eletrónica).

Seja como for, sempre que as autoridades britânicas considerarem que o pedido de asilo «não tem fundamento» ou que um estrangeiro se encontra no Reino Unido em situação irregular, pode o mesmo ser detido num «centro de detenção de imigrantes» (*immigration detention centre*), em alguns dos quais existem conselheiros jurídicos que disponibilizam apoio jurídico gratuito ao interessado.

Já em Espanha, na Lei nº 4/2000, de 22 de dezembro, sobre direitos e liberdades dos estrangeiros e a sua integração social, prevê-se a existência de locais para internamento de estrangeiros que se encontrem irregularmente no país, muito embora o seu artigo 60º prescreva que tais locais «não terão caráter penitenciário e estarão dotados de serviços sociais, jurídicos, culturais e de saúde. Os estrangeiros internados estarão privados unicamente do direito de circulação em ambulatório».

Em França, a Lei 2003-1119, de 26 de novembro de 2003, pretendeu, no quadro de uma política de «generoso» acolhimento da imigração, reforçar a luta contra a imigração ilegal, prevendo mesmo bases de dados compreendendo a identificação de imigrantes ilegais a partir de impressões digitais e registos fotográficos e punindo os denominados casamentos de conveniência.

Entretanto, a Lei 2003-1176, de 10 de dezembro de 2003, alterou os procedimentos referentes aos processos de asilo tendo em vista a sua uniformização.

Mais tarde, a Lei 2006-911, de 24 de julho de 2006, reforçou as medidas de combate à imigração ilegal, prevendo, entre outras medidas, a revogação da possibilidade de legalização dos imigrantes que residam ilegalmente naquele país há dez anos ou mais e unificando, num único ato administrativo, a recusa de residência e a ordem de expulsão.

Finalmente, a Lei 2007-1637, de 20 de novembro de 2007, passou a contemplar novas exigências para a imigração legal, como é, por exemplo, o caso de, para efeitos de reunificação familiar, impor que os candidatos tenham determinado nível de rendimentos para poderem ser considerados elegíveis e, em qualquer caso, sejam aprovados em testes de língua francesa e mostrem conhecer os valores da República Francesa.

Existem em França centros de detenção administrativa para imigrantes ilegais, os quais, não obstante encontrarem-se separados do sistema penitenciário daquele país, não deixam em todo o caso de implicar uma limitação à liberdade de movimentos das pessoas neles confinadas, é certo que por um período limitado de 48 horas, mas que pode ser estendido por 14 dias até um máximo de 32, mediante a pertinente autorização judicial (*juge de la liberté et des detentions*).

Acresce que, desde 2001, quando os estrangeiros não podem ser imediatamente transferidos para os referidos centros, as autoridades francesas instalam-nos em locais de retenção (*locaux de retention*), «tendencialmente localizados em esquadras de polícia».

De referir, ainda, que os acontecimentos verificados em França em 2010 com o repatriamento de centenas de pessoas de etnia cigana que se encontravam em situação irregular naquele país motivou a maior preocupação das autoridades da União Europeia, tendo mesmo o comissário europeu para os Direitos Humanos, Thomas Hammarberg, solicitado ao Estado francês que introduzisse «melhorias, não só em matéria de acolhimento de migrantes e de asilo, mas sobretudo na retenção e no regresso» dessas pessoas aos respetivos países de origem, sempre que seja caso disso.

Em resposta à referida missiva do comissário europeu, que considerou mesmo que os requerentes ao asilo continuam a ser, em França, «albergados em condições indignas ou precárias», o Governo gaulês recordou que a França se tornou, em 2009, no principal país de acolhimento de requerentes de asilo na Europa, tendo presentemente 21.500 lugares nos centros de acolhimento.

Em Itália, para referir outro exemplo ainda, quanto ao asilo, embora inexista legislação especificamente vocacionada para essa situação, a Lei nº 39, de 28 de fevereiro de 1989, alterada em 2002, limita o estatuto de refugiados a pessoas oriundas de países autoritários e admite a denegação do direito de asilo sempre que este tenha sido concedido anteriormente por outro país que respeite os direitos civis e políticos dos cidadãos.

No que se refere aos imigrantes, nesse país foi prevista em 1998 a possibilidade da sua detenção em centros existentes para o efeito quando os mesmos não sejam portadores de documentos de identidade, tendo em vista a sua identificação ou a avaliação sobre a pertinência da sua expulsão.

Desde 2002, a legislação italiana permite que os imigrantes ilegais fiquem confinados a centros de detenção por períodos até 60 dias (contra os 30 anteriormente previstos), enquanto aguardam o respetivo repatriamento. Caso um imigrante ilegal seja detido pela segunda vez pode ser encarcerado por um período de 6 meses a um ano, agravando-se a pena de um a 4 anos caso a mesma pessoa reincida uma terceira vez.

De resto, em 2009 foi adotada, em Itália, uma lei que tipifica como crime a imigração ilegal, incorrendo os estrangeiros que se encontrem aí em situação irregular, não só na pena de expulsão, como no pagamento de multas que podem ascender a 10 mil euros.

Também nesse país mediterrânico existem centros de detenção, eufemisticamente denominados como centros administrativos, como o da ilha de Lampedusa, do qual ainda no ano passado fugiram cerca de 650 imigrantes ilegais como forma de protesto contra as precárias condições de higiene e de sobrelotação que dizem ter no referido centro.

No que respeita à União Europeia, e para referir somente os desenvolvimentos da última década, tem sido crescente a preocupação dos Estados em alterar o sistema europeu de asilo político, em ordem a alcançar um «procedimento mais justo e mais humano» para os requerentes de asilo.

Mas também ao nível do Parlamento Europeu esta problemática tem sido objeto de atenção, como o demonstra o debate, ocorrido em fevereiro de 2009, sobre as «condições intoleráveis» em que se encontram os requerentes de asilo e os refugiados em toda a União Europeia.

O referido debate teve por base um relatório elaborado pela eurodeputada francesa Martine Roure, presidente da delegação parlamentar que, entre 2005 e 2008, visitou 26 centros de acolhimento em onze Estados-membros da União Europeia, com o objetivo de avaliar o cumprimento das normas mínimas nesta matéria.

Na sequência desse debate, foi adotada uma resolução pelo Parlamento Europeu, em 5 de fevereiro de 2009, sobre a aplicação na União Europeia da Diretiva 2003/9/CE que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo e dos refugiados, na qual se lamentaram as falhas verificadas em alguns Estados membros, especialmente no que se refere à assistência jurídica e às condições de acolhimento dos requerentes de asilo e dos refugiados.

O texto, que lamenta «as condições prisionais em que se encontram detidos migrantes em situação irregular e requerentes de asilo, apesar de não terem cometido qualquer crime», preconiza que «o direito a uma vida digna, à proteção da vida familiar e ao acesso aos cuidados de saúde e o direito de recurso da retenção devem ser aplicados sistematicamente e independentemente do estatuto do nacional de um país terceiro em causa», considerando inaceitável «que um indivíduo não seja tratado de acordo com esses princípios apenas porque é imigrante em situação irregular».

Ademais, a referida resolução considera as condições de detenção em alguns centros como «intoleráveis do ponto de vista da higiene, da promiscuidade e dos equipamentos disponíveis» e denuncia a «insuficiência e inadequação dos cuidados médicos, das dificuldades para verem os médicos ou comunicarem com eles, da falta de cuidados específicos (especialmente no caso das mulheres grávidas e das vítimas de torturas) e de medicamentos apropriados», concluindo que as pessoas em regime de retenção não são «informadas sistematicamente das razões da sua retenção, dos seus direitos e do andamento dos seus processos».

A Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de fevereiro de 2009 defende que uma pessoa não deve ser colocada em regime de retenção pelo simples facto de pedir proteção internacional e solicita à Comissão a criação, em colaboração com o Parlamento, de um sistema de visitas e de inspeção permanente, com vista a garantir o respeito pelo direito comunitário em matéria de condições de acolhimento e de procedimentos de regresso.

Importa, finalmente, transcrever alguns excertos da referida Resolução de 5 de fevereiro de 2009:

«6. Convida os Estados-Membros a darem mostras de maior solidariedade para com os países mais seriamente confrontados com os desafios da imigração, não se limitando a uma solidariedade técnica e/ou financeira; solicita à Comissão que estude a possibilidade de propor um instrumento europeu de solidariedade, destinado a aliviar os custos que advêm do elevado número de refugiados recebidos pelos Estados-Membros com fronteiras externas, instrumento esse baseado no princípio do respeito da vontade dos requerentes de asilo e garantindo um elevado nível de proteção; (...)

9. Solicita que o acolhimento dos requerentes de asilo e dos imigrantes seja efetuado prioritariamente em centros de acolhimento abertos e não em unidades fechadas, segundo o exemplo dos que existem em certos Estados-Membros; (...)

19. Lembra que é especialmente difícil para as pessoas em regime de retenção obter uma assistência jurídica adequada, dada a sua dificuldade em comunicar com o exterior e a natureza específica da legislação aplicável; (...)

23. Lamenta que, na maioria dos centros de retenção visitados, os requerentes de asilo e os imigrantes se queixem sistematicamente da insuficiência e inadequação dos cuidados médicos, das dificuldades para verem os médicos ou comunicarem com eles, da falta de cuidados específicos (especialmente no caso das mulheres grávidas e das vítimas de torturas) e de medicamentos apropriados; (...)

31. Lamenta que alguns Estados-Membros recorram, cada vez mais, ao regime de retenção; salienta que uma pessoa não pode, em caso algum, ser colocada em regime de retenção pelo simples facto de pedir proteção internacional; realça que a retenção deve ser uma medida de último recurso e proporcional, aplicada pelo período mais curto possível e apenas nos casos em que não possam ser aplicadas medidas menos coercivas e com base numa avaliação individual de cada caso;

32. Lembra que o artigo 5.º da CEDH confere o direito de recorrer de uma medida privativa de liberdade; solicita que qualquer cidadão de um país terceiro que se encontre em regime de retenção seja autorizado a interpor esse recurso;

33. Manifesta preocupação com as condições prisionais em que se encontram detidos migrantes em situação irregular e requerentes de asilo, apesar de não terem cometido qualquer crime; solicita que essas pessoas sejam retidas em edifícios separados, de preferência abertos, de modo a garantir a sua proteção e a prestação de assistência;

34. Exprime a sua preocupação face ao estado de degradação e à falta de higiene de determinados centros de retenção; lembra que a obrigação de um acolhimento digno deve aplicar-se igualmente às pessoas em regime de retenção; solicita que todos os centros que não cumpram as normas sejam encerrados o mais depressa possível;

35. Constata que o acesso aos cuidados de saúde, e em particular aos cuidados psicológicos, é, muitas das vezes, dificultado, uma vez que alguns centros de retenção utilizam instalações prisionais; solicita aos Estados Membros que garantam uma presença médica adequada, inclusive apoio psicológico, nos centros de retenção, de noite e de dia;

36. Convida os Estados-Membros a melhorarem, sempre que possível, o contacto com o mundo exterior, inclusivamente permitindo visitas regulares, aumentando o acesso ao telefone e generalizando o acesso gratuito à Internet em determinadas condições e aos meios de comunicação social em todos os centros;

37. Solicita aos Estados-Membros que publiquem um relatório anual sobre o número e local dos centros de retenção, bem como sobre o número de pessoas retidas e o funcionamento desses centros;

38. Solicita aos Estados-Membros que garantam a fiscalização regular dos centros fechados e da situação das pessoas aí colocadas, através da criação de um provedor de justiça nacional responsável por essas instalações».

Ainda mais recentemente, o Conselho Europeu aprovou o *Programa de Estocolmo – Uma Europa Aberta e Segura que Sirva e Proteja os Cidadãos* (2010/C 115/01), através do qual, entre muitas outras conclusões, se considerou que:

- a União tem de continuar a facilitar o acesso legal ao território dos Estados-Membros e, em paralelo, tomar medidas para fazer face à imigração ilegal e à criminalidade transfronteiras e manter um alto nível de segurança;

- o Conselho Europeu reconhece tanto as oportunidades como os desafios decorrentes da crescente mobilidade das pessoas e salienta que uma migração bem gerida pode ser benéfica para todas as partes interessadas. O Conselho Europeu reconhece ainda que, no contexto dos importantes desafios demográficos que a União irá enfrentar no futuro, com uma crescente procura de mão de obra, uma política de migração flexível dará a longo prazo um contributo relevante para o desenvolvimento e o desempenho económicos da União;
- o Conselho Europeu recorda que continua a ser um importante objetivo político da União a criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) até 2012;
- o Conselho Europeu apela à criação de um quadro político europeu global e sustentável no domínio da imigração e do asilo, que possa, num espírito de solidariedade, gerir de modo adequado e pró-ativo as flutuações nos fluxos de migração e fazer face a situações como a que atualmente se verifica nas fronteiras externas meridionais.

Nesse importante documento, a União Europeia compromete-se, designadamente a:

- organizar a migração legal tendo em conta as prioridades, as necessidades e as capacidades de acolhimento determinadas por cada Estado-Membro, e favorecer a integração,
- lutar contra a imigração ilegal, nomeadamente assegurando o retorno dos estrangeiros em situação irregular ao seu país de origem ou a um país de trânsito,
- reforçar a eficácia dos controlos nas fronteiras, e
- construir uma Europa do asilo.

Refira-se, finalmente, apenas a título de curiosidade, que o conjunto dos 27 países da União Europeia recebeu, em 2009, mais de 220 mil pedidos de asilo político, um número importante mas que consubstancia um significativo decréscimo, já que não chega a um terço das mais de 670 mil pessoas que há 15 anos solicitaram refúgio aos então 15 países da UE.

Em conclusão, se por um lado são múltiplos os Estados-membros da União Europeia que utilizam centros de acolhimento ou de detenção para os imigrantes encontrados em situação irregular nos seus

territórios, sucedem-se os casos em que, em relação aos requerentes de asilo, se desenvolvem alternativas baseadas na comunidade.

119

2. Alternativas à Detenção de Requerentes de Asilo e de Imigrantes Ilegais

A retenção de estrangeiros em centros de acolhimento ou detenção, ainda que estes se encontrem dotados de boas condições e mesmo de acesso a serviços básicos de saúde e higiene, deve ser sempre relegada para solução de recurso na medida em que as pessoas neles instaladas ficam privadas de uma vida normal e livre, o que causa nelas uma compreensível, mas indesejável, ansiedade psicológica.

Não se pode, aliás, ignorar que, muitas vezes, a imigração ilegal está associada a fenómenos de criminalidade organizada que tem por objeto o tráfico de seres humanos, em que os imigrantes acabam por se transformar em vítimas dessas redes clandestinas.

Importa, pois, compatibilizar a indispensável segurança dos Estados europeus com a liberdade desejável dos requerentes de asilo e mesmo, na medida do possível, dos imigrantes que neles se encontrem em situação irregular.

A solução ideal para estas situações passa pela democratização dos países de origem, no caso do asilo, e pelo desenvolvimento económico e social desses mesmos países, quando se trate de imigração ilegal.

Contudo, considerando que estes desideratos são sempre de difícil e morosa concretização, aliás nem sempre frutuosa, cabe aos Estados europeus desenvolver políticas legislativas favorecedoras da preservação da liberdade dos candidatos a asilo e, como se referiu supra, mesmo dos imigrantes ilegais.

Para a consecução de tais desideratos, afigura-se que o estabelecimento de obrigações de apresentação periódica às autoridades policiais, a residência obrigatória, ainda que em centro de acolhimento ou, ainda, o uso de «pulseiras eletrónicas» poderiam contribuir para que o estrangeiro mantivesse uma maior relação na comunidade.

Tais soluções seriam muito mais humanas e menos lesivas dos direitos individuais do que o confinamento a centros de detenção, ademais porque não se está na presença de criminosos, mas tão só de seres humanos que, por razões políticas, religiosas, sociais ou económicas, se

120 viram obrigados, mais ou menos forçadamente, a abandonar os países de que são nacionais.

Naturalmente, o recurso a tais soluções alternativas deveria ser apenas utilizado, nos casos de requerentes de asilo, quando a situação de liberdade não se revelasse possível e, no caso de imigrantes ilegais, sempre que a sua retenção em centros de detenção não se afigurasse a única forma de impedir que estes frustrassem o cumprimento da lei. Seja como for, o enclausuramento em centros de detenção deveria constituir, sempre, a última *ratio* das autoridades nacionais dos países europeus.

3. A Europa e Portugal no Século do Movimento dos Povos

A problemática jurídica da detenção de requerentes de asilo e de imigrantes irregulares assume, pois, uma especial relevância no período da nossa história coletiva, em que o fenómeno migratório, em pleno século XXI (século do movimento dos povos) tenderá cada vez mais a condicionar e a pulverizar as políticas públicas estaduais e supra estaduais. Como fenómeno político, económico, social, religioso e cultural, o fenómeno migratório, goste-se mais ou menos dele, aborde-se de forma mais generalizada ou mais pormenorizada, vai quase obrigatoriamente ter de estar nas prioridades políticas, legislativas e jurídicas dos Estados europeus e também ao nível das instituições da União Europeia. Muito do futuro da Europa e de Portugal está umbilicalmente associado, política e juridicamente, à forma como souberem trabalhar a imigração em cada uma das suas múltiplas variáveis. Desde logo, dedicando especial atenção a variáveis como o envelhecimento populacional e as taxas de fecundidade e natalidade, entre muitas outras.

Fiel ao seu passado coletivo, faz sentido que a Europa e o Portugal da diversidade, da tolerância, do respeito pelos direitos humanos, mesmo em momentos de crise económica e social, como o que vivemos atualmente, não deverão transigir nos seus princípios humanistas e de influência cristã.

A OIT, Portugal e a Lusofonia

Elias Quadros*

Resumo

Sumaria este artigo o contexto do aparecimento da OIT em 1919, descreve a estrutura central e desconcentrada da Organização, realça o seu modo de funcionamento tripartido e os principais traços da sua atividade ao longo de mais de noventa anos de existência. Sintetiza as relações de Portugal com a OIT, relevando o período do Estado Novo em que País foi criticado por ausência de liberdade sindical e o período posterior à Revolução de 1974. As relações intensificaram-se no quadro democrático, conduzindo à abertura de um Escritório da OIT em Lisboa que, em articulação com a CPLP, promove o papel da língua portuguesa no seio da Organização e na cooperação técnica com os oito países lusófonos espalhados pelos continentes com cerca de 250 milhões de falantes.

Palavras-chave: OIT, condições e relações de trabalho, Convenções Internacionais do Trabalho, Escritório da OIT em Lisboa.

Abstract

This article summarises the context in which the ILO came into being in 1919. It describes this organisation's central and broader structure, highlighting its three-part based operation, as well as its main aims over the more than ninety years of its existence. It gives a brief account of the way Portugal related to the ILO, especially under the Portuguese fascist regime called «Estado Novo», when

* Professor da ULHT

122 this country was criticised for its lack of labour union freedom and the period which succeeded the 1974 Revolution. Under democratic rule, relations with the ILO were intensified and the ILO opened an Office in Lisbon. This Office, together with the Community of Portuguese Language Countries (CPLC), promotes the role of the Portuguese language within the ILO and the technical collaboration among the eight Portuguese speaking countries worldwide, comprising more than 250 million native speakers.

Keywords: ILO, labour conditions and relations, International Labour Conventions, ILO Lisbon Office

O processo de industrialização que irrompeu em meados do século XVIII desencadeou na Europa a maior mudança económica e sociocultural de que há memória e que viria a ser conhecida por Revolução Industrial. Uma série de invenções técnicas, no têxtil, na metalurgia, nas energias, conjugadas com o liberalismo económico e a acumulação de capital, transformaram a Inglaterra na fábrica do mundo, em breve seguida pela França e pela Alemanha, em movimento que viria por um século a atingir todo o Ocidente. As inovações tecnológicas, a produção em massa e a celeridade dos transportes produziram estrondosos impactos na vida económica, social e política¹.

O trabalho deixou de ser doméstico, rural ou artesanal, para se concentrar em fábricas, ocasionando grandes deslocações de população rural para as cidades, criando grandes aglomerações urbanas. Com o aparecimento das primeiras máquinas de fiar, telheiros, estábulos, armazéns foram transformados em fábricas com o maior número possível de máquinas de fição e tecelagem. A produção em massa, a distribuição de quantidade nunca vista de produtos, a importação de matérias-primas ocasionaram extraordinário desenvolvimento do comércio e acumulação de capitais.

Este surto extraordinário de crescimento económico, que viria largos anos mais tarde a democratizar o consumo, não ocorreu, porém, senão à custa de grande sofrimento humano. De facto, para alimentar as máquinas de braços, angariadores percorriam as cidades inglesas arrebanhando crianças que eram vendidas pelos próprios pais e revendidas aos empregadores. O número de acidentes de trabalho era grande, provocado por máquinas sem qualquer protecção e grande improvisação. As mortes, principalmente de crianças, eram muito frequentes. Não existia horário de trabalho, registando-se jornadas de 18 horas e semanas de trabalho de 80 e mais horas, a troco de salários irrisórios, trabalhando mulheres e crianças com salários ainda menores. Nessa época era habitual o trabalho em dias de descanso, o trabalho infantil

1. Este complexo de mudanças foi designado por Arnold Toynbee «sociedade industrial», que Raymond Aron (1962a: 97-100) caracteriza do modo seguinte: «une définition simple de la société industrielle: société où l'industrie, la grande industrie, serait la forme de production la plus caractéristique. Une société industrielle serait celle où la production s'opère dans des usines ou des entreprises industrielles (...) l'entreprise est radicalement séparé de la famille (...) un mode original de division du travail (...) suppose une accumulation de capital (...) calcul rationnel (...) calculer pour obtenir le prix de revient le plus bas, pour renouveler et augmenter le capital (...) concentration ouvrière sur le lieu du travail».

124 e feminino em condições penosas, a ausência de direitos sindicais e, de modo geral, de qualquer regulação da prestação de trabalho. Além disso, a separação do local de residência do local de trabalho, uma concentração urbana que provocava o desenraizamento das comunidades, longas jornadas de trabalho fabril, incluindo de crianças, e condições desumanas de trabalho foram alguns dos aspetos que acompanharam o processo de industrialização.

Um Estado, liberal, alheio à regulação das atividades económicas, só tarde, praticamente na viragem do século, acordou para a intervenção nas questões laborais.

Contra esta «questão social» de miseráveis condições dos trabalhadores e ganância dos industriais se criaram movimentos operários, sindicatos e partidos e se ergueu a voz de filósofos e pensadores² e a Igreja de Roma, começando a sistematizar e divulgar a chamada «doutrina social da Igreja»³.

Ora, foi neste contexto que surgiu a Organização Internacional do Trabalho (OIT), no final da I Guerra Mundial, com o objetivo principal de promover a regulação do trabalho industrial.

A OIT, que raramente surge na comunicação social, não será porventura das organizações internacionais mais conhecidas fora dos meios sindicais e diplomáticos. É por tal que se afigura de interesse saber o que é de facto a OIT, quais os seus objetivos, estruturas e atividades. Por outro lado, sabendo-se que Portugal é membro da organização, interessa saber que significado e importância têm conhecido as respetivas relações ao longo do tempo.

Recorrendo à pesquisa bibliográfica e documental, pretende-se dar resposta, necessariamente concisa no âmbito do espaço concedido a este artigo, a estas dúvidas.

2. Marx & Engels, *O Manifesto Comunista* (1848); *O Capital* (1867).

3. Na sequência da encíclica *Quanta Cura*, de 1864, em que Pio IX se distancia dos princípios liberalistas, Leão XIII publicou, em 1878, a *Rerum Novarum* sobre a situação dos trabalhadores, repudiando os materialismos capitalista e socialista. Os Papas seguintes publicaram outros textos de que sobrelevam as Encíclicas: *Quadragesimo Anno*, de 1931; *Mater et Magistra*, em 1961; *Pacem in Terris*, de 1963; *Populorum Progressio*, em 1967; *Laborem Exercens*, em 1981; *Centesimus Annus*, de 1991 e *Caritas in Veritate*, em 2009.

1. A Organização Internacional do Trabalho

1.1. *Objetivos*

A Organização Internacional do Trabalho, integrando 182 Estados-membros e tendo como línguas oficiais o inglês, o francês e o espanhol, é o organismo especializado das Nações Unidas⁴ para as questões do trabalho e relações industriais⁵. Criada em 1919 pela Conferência de Paz que se reuniu no final da I Guerra Mundial, a OIT, cuja Constituição integra a Parte XIII do Tratado de Versalhes – que criou a Sociedade das Nações⁶ –, é a única face ainda visível daquele acordo. Integrada, em 1946, como primeiro organismo especializado da ONU, a OIT visa fomentar a justiça social e os direitos humanos e sociais dos trabalhadores. No contexto das Nações Unidas, a OIT distingue-se por ser a única das agências que tem estrutura tripartida, na qual os trabalhadores e os empregadores participam em pé de igualdade com os governos.

A fundação da OIT respondeu a preocupações de ordem humanitária, política e económica. De facto, já àquela época se considerava cada vez menos aceitável a situação dos trabalhadores, que eram explorados sem qualquer consideração pela sua saúde, vida familiar ou bem-estar profissional e social.

O fundamento humanitário da OIT está explícito no Preâmbulo da respetiva Constituição⁷, afirmando que «existem condições de trabalho

4. A Organização das Nações Unidas (ONU), ou simplesmente Nações Unidas, é a organização internacional votada à cooperação em matéria de direito internacional, segurança internacional, desenvolvimento económico, progresso social, direitos humanos e da paz mundial. Foi fundada em 1945 após a II Guerra Mundial para substituir a Sociedade das Nações, com o objetivo de evitar a guerra entre países e para fornecer uma plataforma para o diálogo. Tem sede em Nova Iorque, integra 192 Estados-membros, tem 6 línguas oficiais e dispõe de vários organismos especializados para a realização de diferentes objetivos.
5. A expressão relações industriais, relações laborais ou profissionais refere-se de modo geral à regulação, numa aceção lata, do trabalho e do emprego, leis, regulamentos, convenções coletivas, acordos internos, abrangendo uma teia complexa de processos sociais e uma luta, real ou potencial, entre trabalhadores e empregadores.
6. Sociedade das Nações, ou Liga das Nações, foi a organização internacional antecessora da ONU, instituída no final da I Guerra Mundial, com base na proposta de paz conhecida como Catorze Pontos de Woodrow Wilson, pelo Tratado de Versalhes, de junho de 1919. Com sede em Paris, depois em Genebra a partir de 1920, a Sociedade das Nações fracassou no seu objetivo primordial que era a manutenção da paz. Praticamente extinta desde 1942, passou em 1946 as suas responsabilidades para a recém-criada ONU.
7. A Constituição da OIT foi redigida pela Comissão da Legislação Internacional do Trabalho, composta por representantes de nove países, incluindo delegados de trabalhadores e de empregadores, presidida pelo Presidente da Federação Americana do Trabalho (AFL).

126 que implicam, para grande parte das pessoas, a injustiça, a miséria e as privações» (OIT, 2007a: 5).

Considerava-se, por outro lado, que, se não fosse melhorada a situação dos trabalhadores, cujo número crescia com o processo de industrialização, acabariam por ocorrer graves conflitos sociais. Essa vertente política é também destacada no Preâmbulo da Constituição da OIT, segundo o qual as mencionadas injustiça, miséria e privações geram «um descontentamento tal que a paz e a harmonia universais são postas em risco» (OIT, 2007a: 5).

A motivação económica para a criação da organização residia na percepção de que qualquer indústria ou país que adotasse medidas de reforma social se encontraria em situação de desvantagem face aos concorrentes, devido aos reflexos de tais medidas nos custos da produção. Nesse sentido, também o Preâmbulo adverte para o facto de que «a não adoção, por parte de qualquer nação, de um regime de trabalho realmente humano se torna um obstáculo aos esforços de outras nações empenhadas em melhorar o futuro dos trabalhadores nos seus próprios países» (OIT, 2007a: 5).

Mas os participantes da Conferência de Paz apontaram, para além dos já referidos, um motivo adicional para a criação da OIT, relacionado com o final da guerra, para cujo esforço tanto haviam contribuído os trabalhadores, quer nos campos de batalha, quer nas unidades de produção. Essa noção, condensadora dos princípios da Organização, está plasmada na frase inicial da Constituição da OIT, ao proclamar que «só se pode fundar uma paz universal e duradoura com base na justiça social» (OIT, 2007a: 5).

Ao longo de mais de 90 anos de existência, a Organização Internacional do Trabalho tem prosseguido os seus objetivos estratégicos, assim definidos: promover os princípios fundamentais e direitos no trabalho por meio de um sistema de supervisão e de aplicação de normas; promover melhores oportunidades de emprego e rendimento para mulheres e homens em condições de livre escolha, de não discriminação e de dignidade; aumentar a abrangência e a eficácia da proteção social e, finalmente, fortalecer a relação tripartida e o diálogo social⁸.

8. Em 1969, por ocasião de seu quinquagésimo aniversário, a Organização Internacional do Trabalho foi agraciada com o Prémio Nobel da Paz, tendo o Presidente do Comité do Prémio Nobel afirmado que a OIT era «uma das raras criações institucionais das quais a raça humana podia orgulhar-se».

1.2. *Orgânica e Funcionamento*

A Constituição da OIT⁹ estabelece a respetiva estrutura orgânica e processo de funcionamento. Como princípios órgãos de composição tripartida, a organização conta com a Conferência Internacional, o Conselho de Administração e o Bureau Internacional do Trabalho (BIT). Define, ainda, os procedimentos para a adoção de convenções e recomendações e respetivos efeitos, o sistema de controlo regular através de relatórios anuais e o processo de apresentação de queixas¹⁰.

No que diz respeito à composição, função e modo de funcionamento de cada um desses órgãos, constata-se que a Conferência Internacional do Trabalho é o órgão máximo da OIT e reúne em Genebra, anualmente em junho. Cada delegação nacional à Conferência compreende quatro delegados, sendo dois em representação do governo e os outros dois das associações sindicais e patronais. Compete à Conferência a

9. A Constituição dispõe hoje de um Anexo, a Declaração de Filadélfia, adotada em 1944, onde figuram os princípios fundamentais da Organização, em que se afirma que «o trabalho não é uma mercadoria», «a pobreza, onde quer que exista, constitui um perigo para a prosperidade de todos», «todos os seres humanos, qualquer que seja a sua raça, a sua crença ou o seu sexo, têm o direito de efetuar o seu progresso material e o seu desenvolvimento espiritual em liberdade e com dignidade, com segurança económica e com oportunidades iguais» e que «todos os programas de ação e medidas tomadas no plano nacional e internacional, nomeadamente no domínio económico e financeiro, devem ser apreciados deste ponto de vista e aceites apenas na medida em que pareçam favorecer, e não prejudicar, o cumprimento deste objetivo fundamental», cabendo à OIT «examinar e considerar (...), no domínio internacional, todos os programas de ação e medidas de ordem económica e financeira» e fomentar o pleno emprego (OIT, 2007a: 24-25).
10. As Convenções da OIT são tratados multilaterais, de carácter normativo, que podem ser ratificados, sem limitação de prazo, por qualquer dos Estados-membros. Assim, até 18 meses depois da adoção de uma convenção, cada Estado-membro tem obrigação de submetê-la à autoridade nacional competente para aprovação e, após essa aprovação, o Estado-membro promove a ratificação e notifica a OIT. Posteriormente, deverá adotar as medidas legais que assegurem a aplicação da Convenção, incluindo o estabelecimento de sanções e serviços de inspeção que zelem pelo seu cumprimento. A vigência internacional inicia-se 12 meses após a ratificação por dois Estados-membros; a nacional, a partir de 12 meses após a ratificação pelo Estado-membro, desde que a convenção já vigore no âmbito internacional. O prazo de validade de cada ratificação é de 10 anos, no termo dos quais o Estado-membro a pode denunciar, cessando sua responsabilidade em relação à mesma passados 12 meses. Se não houver denúncia, renova-se a validade tacitamente por mais 10 anos. Uma convenção pode ser objeto de revisão. A ratificação por um Estado-membro da convenção revista implica a denúncia imediata da anterior, que deixará de estar aberta à ratificação, embora continue a vigorar em relação aos países que a ratificaram e deixaram de aderir ao instrumento de revisão. O âmbito de aplicação de cada convenção é definido no seu texto, havendo, porém, em algumas convenções, possibilidade de exclusão total ou parcial de ramos da atividade económica, empresas ou produtos, ou mesmo a exclusão de aplicação de parte da convenção em todo o território nacional, ao critério da autoridade nacional competente, após consulta às organizações representativas de empregadores e trabalhadores, facto que deve ser formalmente comunicado à OIT.

128 aprovação de convenções e recomendações por dois terços dos seus membros. É ainda atribuição da Conferência a apreciação de relatórios anuais que cada país deve apresentar sobre o estado de aplicação das normas internacionais no seu território e, eventualmente, aprovar recomendações quando haja deficiências na aplicação. Nesta tarefa, a Conferência é apoiada por uma Comissão de Peritos que examina cada relatório nacional e formula propostas de atuação¹¹.

A Comissão de Peritos em Aplicação de Convenções e Recomendações (CEACR) é um organismo permanente de assessoria à Conferência Internacional, integrado por juristas especialistas em Direito Internacional do Trabalho. As suas opiniões constituem jurisprudência da OIT.

O Conselho de Administração, eleito pela Conferência, é composto por 56 elementos, para mandatos de três anos, sendo 28 representantes governamentais – dos quais 10 designados diretamente pelos países de maior importância industrial¹². Quanto aos outros 28, correspondem em partes iguais a indicações de trabalhadores e empregadores. O Conselho é o órgão de administração da OIT, reúne quadrimestralmente e tem por serviço executivo o Bureau Internacional do Trabalho, cujas regras de funcionamento estabelece.

O Comité de Liberdade Sindical é um órgão que, na dependência do Conselho de Administração, intervém na apreciação das queixas relativas à liberdade sindical, motivadas por eventuais violações das Convenções Internacionais. É composto por 9 membros do Conselho de Administração em representação tripartida. A importância deste órgão resulta da faculdade de formular críticas aos Estados-membros quando entende que a liberdade sindical foi afetada. O Comité da Liberdade Sindical da OIT foi criado em 1951 para examinar as violações da liberdade de organização dos trabalhadores e dos empregadores¹³.

O Bureau Internacional do Trabalho (BIT) é dirigido pelo Diretor-Geral, eleito por cinco anos pelo Conselho de Administração, a quem

-
11. A partir de 1998, a Conferência aprecia também um Relatório Global sobre a Declaração da OIT Relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho, versando designadamente os seguintes pontos: liberdade sindical e de associação e reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva; eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; abolição efetiva do trabalho infantil; eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.
 12. Alemanha, Brasil, China, Estados Unidos, França, Índia, Itália, Japão, Reino Unido e Rússia.
 13. O Comité já estudou mais de 2000 casos relativos a alegações de, designadamente, homicídios, desaparecimentos, agressões, detenções e exílio forçado de sindicalistas.

cabe recrutar o pessoal de apoio através de concurso. O BIT constitui o órgão de apoio permanente à Conferência Internacional e ao Conselho de Administração para implementação das ações no terreno. O BIT integra 5 direções executivas, uma das quais designada Direção do Diálogo Social, que compreende duas repartições: uma de Apoio às Atividades dos Trabalhadores (ACTRAV) e outra de Apoio às Atividades dos Empregadores (ACTEMP). A ACTRAV apoia os representantes dos trabalhadores à Conferência Internacional, em articulação com as duas Centrais Internacionais – a Confederação Sindical Internacional (CSI)¹⁴ e a Federação Sindical Mundial (FSM)¹⁵ –, as federações sindicais internacionais e as centrais sindicais nacionais. A ACTEMP colabora com os representantes patronais à Conferência, a Organização Internacional dos Empregadores (OIE)¹⁶ e as associações empresariais sectoriais, regionais e nacionais.

No que diz respeito às estruturas regionais, o BIT dispõe de uma estrutura desconcentrada em cinco regiões: África, América Latina e Caribe, Estados Árabes, Ásia e Pacífico, Europa e Ásia Central. Cada região tem, por sua vez, escritórios sub-regionais e nacionais, não estando os Estados Unidos e o Canadá incluídos em nenhuma região especial¹⁷.

1.3. *Atividade da OIT*

A atividade da OIT traduz-se, fundamentalmente, na aprovação pela Conferência, por maioria de dois terços, de convenções internacionais e de recomendações e na cooperação técnica, que inclui formação, com os Estados-membros, com organizações nacionais e com outras organizações internacionais. As convenções são, como se disse, tratados internacionais de cumprimento obrigatório por parte dos Estados

14. A Confederação Sindical Internacional, com sede em Bruxelas, agrupa 306 confederações sindicais de 154 países, afirma o objetivo de unificar o movimento sindical internacional para defender os direitos dos trabalhadores numa economia globalizada. Nasceu em 2006 da fusão da Confederação Internacional dos Sindicatos Livres (CISL) e da Confederação Mundial do Trabalho, de inspiração social-cristã. Em Portugal, fazem parte da CSI a UGT e a CGTP, se bem que esta como observadora.

15. A Federação Sindical Mundial, antiga confederação sindical dos países do «socialismo real», tem expressão na Ásia, América Latina e África.

16. A Organização Internacional de Empregadores (OIE) é, desde a sua criação em 1920, a única organização a nível internacional que representa os interesses das empresas no mercado de trabalho e da política social. Agrupa 148 organizações nacionais de empregadores de 141 países de todo o mundo.

17. Portugal, com mais 49 países, integra a Região da Europa e Ásia Central, participando, designadamente, nas respetivas Reuniões Regionais Europeias.

130 que os ratificam. As recomendações não assumem caráter obrigatório, constituindo sugestões de progresso nas relações laborais. Ao longo da sua história, a OIT adotou 187 convenções e 198 recomendações¹⁸.

A OIT demonstrou, desde a sua criação, um grande dinamismo. De facto, logo entre 1919 e 1921, adotou 16 convenções internacionais e aprovou 18 recomendações, tendo, em 1926, introduzido um mecanismo de controlo baseado em relatório anual dos Estados-membros sobre a aplicação das normas internacionais nos respetivos territórios. Para a sua análise viria a criar, como se disse, a Comissão de Peritos, que sobre os mesmos elabora, anualmente, uma informação para apreciação da Conferência Internacional.

Em 1944, aprovou a Declaração de Filadélfia, clarificando os princípios e objetivos da Organização que integrou como anexo à respetiva Constituição, tendo, em 1948, adotado a célebre Convenção nº 87 Sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical, que proclama no seu art.º 2º: «Os trabalhadores e as entidades patronais, sem distinção de qualquer espécie, têm o direito, sem autorização prévia, de constituírem organizações da sua escolha, assim como o de se filiarem nessas organizações, com a única condição de se conformarem com os estatutos destas últimas» (OIT, 1948).

Desde o fim da II Guerra Mundial e até ao início da década de 70, com o processo de descolonização, a OIT duplicou os seus Estados-membros, tendo os países industrializados ficado em minoria. Para corresponder a essa alteração, a organização multiplicou o número de funcionários e criou, em 1960, o Instituto Internacional de Estudos Laborais e, em 1965, em Turim, o Centro Internacional de Aperfeiçoamento Profissional e Técnico.

A organização desenvolve programas de assistência técnica e apoio aos governos, aos trabalhadores e aos empregadores do mundo inteiro, especialmente nos países em vias de desenvolvimento. O forte apoio da OIT no que diz respeito aos direitos sindicais ajudou países como a Polónia, o Chile e a África do Sul a lutarem pela democracia e pela liberdade.

18. São consideradas como as mais importantes as seguintes Convenções: nº 29 (Trabalho forçado, 1930); nº 87 (Liberdade sindical e proteção do direito de sindicalização, 1948); nº 98 (Direito de sindicalização e de negociação coletiva, 1949); nº 100 (Igualdade de salário, 1951); nº 105 (Abolição do trabalho forçado, 1957); nº 111 (Discriminação no emprego e na ocupação, 1958); nº 138 (Idade mínima de trabalho, 1973); nº 169 (Povos indígenas e tribais, 1989) e nº 182 (Trabalho infantil, 1999).

Finda a «Guerra Fria» e face ao processo de globalização e à deterioração dos direitos laborais, a OIT vem assinalando a necessidade de cumprimento dos direitos fundamentais do trabalho garantidos pelas convenções fundamentais, sobre liberdade sindical, negociação coletiva, abolição do trabalho forçado e do trabalho infantil e da discriminação em matéria de emprego e ocupação, promovendo o emprego digno e a globalização justa.

Por isso, em 1998, a OIT adotou a Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de acordo com a qual a garantia dos direitos mencionados no parágrafo anterior permite que as pessoas «reivindiquem livremente e com oportunidades iguais a sua justa participação nas riquezas que contribuíram para criar e que realizem plenamente o seu potencial humano» (OIT, 2007a: 31).

Na verdade, além de fonte de rendimento, o trabalho abre caminho ao progresso, promovendo os indivíduos, as famílias e comunidades. Mas para tanto, o trabalho tem de ser digno.

O conceito de trabalho digno resume as aspirações das pessoas durante as suas vidas profissionais, abrangendo vários elementos: oportunidades para realizar um trabalho produtivo com uma remuneração justa, segurança no local de trabalho e proteção social para as famílias. O trabalho digno é considerado fundamental na erradicação da pobreza, na partilha das vantagens da integração económica internacional. A globalização só será inclusiva e justa se as oportunidades de trabalho digno forem alargadas mediante adequadas políticas de desenvolvimento.

Em 2004, o papel da OIT na promoção de estratégias para uma globalização justa foi reforçado pelo Relatório da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização.

Na atualidade, a OIT orienta, pois, a sua atividade fundamentalmente para quatro áreas temáticas: promoção dos direitos do trabalho; promoção do emprego; proteção social e diálogo social.

Em torno destes eixos estratégicos, desenvolve uma série de programas – trabalho digno, erradicação do trabalho infantil, luta contra a pobreza, globalização justa, entre outros – colaborando com os Estados-membros e com outras organizações internacionais, mediante assistência técnica, formação e elaboração de códigos de boas práticas.

132 2. A OIT, Portugal e a Língua Portuguesa

2.1. *Historial das Relações*

Como signatário do Tratado de Versalhes – que, como se disse, criou, em 1919, a OIT –, Portugal é membro fundador da organização, tendo, aliás, ratificado desde logo a primeira Convenção Internacional sobre a duração do trabalho industrial¹⁹.

As relações entre Portugal e a OIT mantiveram-se ao longo de todo o século XX, apesar das vicissitudes históricas – Primeira República, Ditadura Militar, Estado Novo, Revolução de abril e Integração na Europa –, tendo o país participado anualmente na Conferência Internacional e ratificado várias convenções²⁰. Porém, antes do 25 de Abril de 1974, a imagem de Portugal era afetada por queixas sobre violação da liberdade sindical e de aludido trabalho forçado nas Províncias Ultramarinas²¹.

Com a instauração da democracia, acentuou-se notoriamente o relacionamento com a OIT, afirmando-se o Portugal democrático na cena internacional como referencial de reformas em matéria de legislação do trabalho e de política social. Com a adesão de Portugal à Comunidade Europeia em 1986, assistiu-se a uma polarização de interesses

-
19. Decreto nº 15361, de 3 de abril de 1928, *Diário do Governo*, I Série, nº 207, de 14 de abril de 1928.
 20. Portugal ratificou 77 Convenções, das quais 70 continuam em vigor sobre as seguintes matérias: administração e inspeção do trabalho; representação tripartida; formação profissional; eliminação do trabalho infantil e proteção de crianças e jovens; horário de trabalho; igualdade de oportunidades e tratamento dos indígenas e populações tribais; liberdade de associação, negociação coletiva e relações industriais; políticas e promoção de emprego; políticas sociais; proteção da maternidade; salários; segurança no emprego; segurança e higiene no trabalho; segurança social; trabalhadores das docas; trabalho forçado; trabalho marítimo; trabalhadores migrantes. Boa parte das convenções internacionais adotadas pela OIT no período do Estado Novo só foram ratificadas por Portugal anos mais tarde, algumas mesmo já depois da Revolução de abril, como foi o caso, por exemplo, das Convenções nº 81 (Inspeção do trabalho, 1947); nº 98 (Direito de organização e negociação coletiva, 1949); nº 87 (Liberdade sindical e proteção do direito sindical, 1948); nº 177 (Política social, objetivos e normas de base, 1962); nº 120 (Higiene e segurança no comércio e escritórios, 1964) e nº 127 (Peso máximo das cargas transportadas por um só trabalhador, 1967), que só foram ratificadas em 1962, 1964, 1977, 1981, 1983 e 1984, respetivamente.
 21. Sobretudo depois da II Guerra Mundial, Portugal foi repetidamente censurado pela OIT devido ao modelo corporativo da organização sindical e de relações do trabalho. No entanto, na fase em que Adriano Moreira chefiou o Ministério do Ultramar e procedeu a reformas estruturais, o Relatório do BIT foi bastante positivo ao ponto de considerar a legislação laboral portuguesa como avançada para a época.

na Europa Comunitária, que passou a ser a principal referência em matéria social.

Devido às mudanças que a conjuntura interna portuguesa sofreu, foi na década de 90 do século passado que Portugal consolidou uma relação mais intensa com a OIT. Assim, em 1992, Portugal foi eleito Presidente da Conferência Internacional do Trabalho (cf. CES, 1992), tendo a sessão constituído momento alto nas relações com a organização. Por ação do Presidente da Conferência, aliás na insistência de pretensão antiga apoiada pelo Brasil, o português viria a ser utilizado como língua de trabalho nas sessões do Plenário e nas principais Comissões da Conferência, prática que desde então se manteve e veio a ser formalizada em 2000²².

Por outro lado, Portugal integrou o Conselho de Administração no mandato de 1999-2002, posição na qual teve participação relevante. Foi neste período, em 2000, que o Presidente da República Jorge Sampaio viria a ser convidado de honra da 88ª sessão da Conferência da OIT, tendo, a 5 de junho desse ano, pronunciado um discurso em que salientou o apoio à organização na relevante «função de fórum de regulação social do desenvolvimento económico e do progresso social».

2.2. *Escritório da OIT em Lisboa*

No aprofundamento das relações, a 29 de setembro de 1982, a República Portuguesa havia celebrado com a OIT um acordo com vista ao desenvolvimento conjunto de programas de cooperação técnica no domínio sócio-laboral²³. Nos termos deste acordo, Portugal pode colaborar em programas de cooperação técnica de que sejam beneficiários países em vias de desenvolvimento com quem tenha especiais relações de cooperação. Os programas podem ter lugar nesses mesmos países, em Portugal ou em organismos da OIT, sendo os respetivos encargos suportados por verbas da OIT, dos países recetores, de doadores ou portuguesas. Ao abrigo desta colaboração, pode caber a Portugal o desenvolvimento de programas acordados pela OIT com os países beneficiários, a disponibilização de técnicos que a OIT solicite,

22. A massa de falantes do português e a sua presença em todos os continentes justificam o esforço conjunto na reivindicação da oficialização da língua portuguesa em todos os fora mundiais.

23. Decreto do Governo nº 68/83, de 10 de agosto.

134 a organização e realização de ações formativas e ainda a formação de dirigentes²⁴.

Depois, em 2003, a OIT abriu um Escritório em Lisboa, na sequência de acordo com tal objetivo firmado a 8 de julho com Portugal²⁵. O acordo define como objetivos do Escritório: o reforço da colaboração no domínio da cooperação técnica; melhoria qualitativa de colaboração através da expansão da presença da OIT em países de língua oficial portuguesa e através da capitalização da experiência portuguesa nos países em processo de transição da Europa Central e de Leste.

Nos termos do acordo, cabe a Portugal a disponibilização de instalações e sua manutenção, incluindo as despesas de comunicações e encargos do pessoal de apoio, pessoal que receberá instruções apenas do Diretor do Escritório. Por seu lado, a OIT responsabiliza-se pelos custos salariais e outras despesas, incluindo as viagens do Diretor.

O Escritório é dirigido por um quadro português, dispendo de uma dúzia de colaboradores locais e vem desenvolvendo atividades perspetivadas por três vetores principais: diálogo em torno dos valores da OIT, desenvolvimento de parcerias técnicas com instituições portuguesas e interface com a língua portuguesa.

Na linha do primeiro objetivo do Escritório está a promoção da Agenda do Trabalho Digno Para Todos, que visa o acesso dos homens e mulheres a um trabalho produtivo em condições de liberdade, de equidade, de proteção e de dignidade. Tal agenda compreende: Emprego, Direitos, Proteção Social e Diálogo Social.

O primeiro objetivo estratégico do Escritório da OIT em Lisboa é trazer para o debate, em língua portuguesa, temas como o crescimento amigo do emprego, o respeito pelos direitos fundamentais no trabalho, a extensão da proteção social ou ainda a consolidação de um real diálogo social.

A OIT é hoje o único fórum multilateral onde membros da OCDE, países em transição e economias emergentes se encontram, num

24. No âmbito deste Acordo, diferentes organizações públicas portuguesas, designadamente o INA – Instituto Nacional de Administração, acolhem, cada ano, formandos do Centro Internacional de Aperfeiçoamento Profissional e Técnico, de Turim, oriundos dos PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, em missão de estudo.

25. Resolução da Assembleia da República nº 15/2003, de 4 de março de 2003.

contexto tripartido, para discutir as implicações sociais da economia globalizada, como o Fórum que teve lugar em Lisboa em 2007²⁶.

Por outro lado, o Escritório da OIT em Lisboa assume-se como um promotor e facilitador de iniciativas, constituindo a promoção de parcerias técnicas com instituições portuguesas (o segundo eixo da sua atuação), nas quais os principais parceiros são o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), as organizações patronais e sindicais.

As parcerias desenvolvem-se sempre num contexto tripartido, muitas vezes com a participação de diferentes serviços e organismos do MTSS, de outros ministérios e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Estas parcerias têm sido estendidas à universidade portuguesa, através de seminários, estágios curriculares e apoio individualizado a projetos individuais de investigação cujos objetivos coincidam com os objetivos e valores da OIT²⁷.

2.3. *Promoção da Lusofonia*

Para além da adoção do português como língua de trabalho em 2000, como já foi mencionado, de notar a forma como a OIT vem considerando, após a Revolução de abril, o posicionamento de Portugal, designadamente em relação aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), nomeadamente através do Acordo de 1982²⁸. Tal posicionamento viria a ser reforçado indiretamente com a assinatura, em 4 de agosto de 2005, do Protocolo de Colaboração entre a Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa (CPLP)²⁹ e o Escritório da OIT em

26. A OIT participou em várias iniciativas da Presidência Portuguesa da União Europeia, através da intervenção de especialistas em áreas como a flexigurança, na Conferência *Os Desafios Centrais da Flexigurança*, o combate ao tráfico de pessoas para exploração laboral, na Conferência sobre *Tráfico de Seres Humanos e Género* ou o combate à discriminação no trabalho das pessoas com VIH/Sida, na Reunião de Coordenadores dos Programas Nacionais VIH/Sida dos países da UE, OMS – Europa e países vizinhos.

27. Em 2007, a OIT celebrou um acordo com o ISCTE, a Fundação ISCTE, o IEF, a CGTP e a UGT com vista ao lançamento de um Curso de Especialização Tecnológica de Relações Laborais particularmente vocacionado para dirigentes e quadros sindicais.

28. E até aos antigos países designados do Leste Europeu, pelo Acordo de 2003, cujos processos de adesão à União Europeia foram largamente apoiados tecnicamente pelo país.

29. Criada em 1996, com sede em Lisboa, tem como membros os oito países falantes do português – Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste – e, como observadores associados, a Guiné Equatorial, a República da Maurícia e o Senegal. A CPLP visa a concertação diplomática, a cooperação e a promoção do português. No entanto, antes de surgir a CPLP, já tinha sido criado em 1989, em São Luís do Maranhão, o Instituto Internacional de Língua Portuguesa, organismo que na atualidade faz parte dos órgãos da CPLP.

136 Lisboa para a cooperação em domínios de interesse comum³⁰. Assim, a terceira linha de trabalho da OIT em Lisboa é a promoção da língua portuguesa no seio da organização, em estreita articulação com o Escritório de Brasília³¹.

Realmente, o facto de o português não ser uma língua oficial da OIT cria limitações ao relacionamento com os seus parceiros lusófonos³² (governos, empregadores, trabalhadores), desde logo porque a documentação produzida pelo BIT (normas, inquéritos, publicações ou manuais técnicos) só raramente era traduzida para português.

Ora, a institucionalização da CPLP veio dar mais força e visibilidade à pretensão de larga utilização do português no seio da OIT. A partir da adesão de Timor-Leste, a CPLP passou a constituir-se como um grupo linguístico de mais de 250 milhões de falantes, reunindo oito Estados-membros dispersos pelas cinco grandes regiões em que se estrutura a OIT.

Na prática, este papel de interface com a língua portuguesa envolve, designadamente, as relações políticas com o Secretariado Executivo da CPLP, instalado em Lisboa, em 1996. Nesse contexto, e na sequência de Memorando de Entendimento assinado em Genebra em 2004, foi firmado, em 2005, um Protocolo com o Escritório de Lisboa que prevê a colaboração na área político-diplomática, na defesa da língua por-

30. O Protocolo prevê designadamente a troca de informações entre ambas as Organizações, colaboração em todos os domínios envolvendo a utilização da língua portuguesa, reuniões semestrais para adoção de projetos conjuntos.

31. O Brasil é também um dos países fundadores da OIT e membro permanente do Conselho de Administração, dispondo a OIT, há anos, de um Escritório em Brasília. A antiga pretensão de valorização do português no seio da OIT conheceu sinais animadores a partir de meados da década de 90 do século XX. A institucionalização da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) veio dar mais força e visibilidade a essa aspiração. Entretanto, um primeiro Protocolo relativo à tradução para português de obras de referência do BIT tinha já sido assinado em 1994, com Portugal acrescentando massa crítica ao esforço que já vinha sendo feito pelo Escritório de Brasília. O papel da língua portuguesa saiu igualmente valorizado, como se disse, por via do acordo sobre a utilização do português como língua de trabalho da Conferência, quer nas comissões quer nas sessões plenárias da Conferência em que participam, incluindo assessores, mais de uma centena de delegados tripartidos lusófonos. O Escritório em Lisboa nasce, assim, para potenciar também esse protagonismo crescente da língua portuguesa na OIT, em estreita articulação com o Escritório de Brasília.

32. Os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa aderiram à OIT na segunda metade dos anos 70, imediatamente após as respetivas independências. Na orgânica da OIT, estes cinco novos Estados-membros e, mais tarde, Timor-Leste, ficaram cobertos pela rede de Escritórios que, em África e na Ásia, tinham sido instalados em países francófonos ou anglófonos após o movimento de descolonização dos anos 50 e 60 do século XX.

tuguesa e na cooperação técnica em domínios de interesse comum. Ao abrigo desse Protocolo, o Diretor do Escritório de Lisboa participa, como observador, nas reuniões regulares dos Ministros do Trabalho e dos Assuntos Sociais da CPLP.

A interface com o português contempla ainda o acesso em língua portuguesa à informação e bases de dados do BIT, bem como a edição em português das suas publicações, tarefa que não tem sido descurada por parte do Escritório de Lisboa.

Por outro lado, foi lançado, em meados dos anos 1990, um conjunto de programas e de iniciativas do BIT dirigidos ao conjunto dos PALOP, ou mesmo da CPLP, conduzidos em língua portuguesa.

Neste quadro, é também de assinalar o Protocolo existente com o Centro de Formação da OIT de Turim, pelo qual as formações deste Centro que se realizam em português incluem, geralmente, uma semana de visita de estudo a Portugal, tendo em vista um intercâmbio de experiências com instituições portuguesas.

Além disso, convém referir que a formação em português – contemplando cursos regulares nos domínios do direito do trabalho, da criação de emprego, da proteção social, do diálogo social e do desenvolvimento sustentável destinados, entre outros, a representantes de empregadores, sindicatos e quadros técnicos dos ministérios do trabalho – envolve anualmente várias centenas de quadros da CPLP.

Conclusões

A finalizar, importará sintetizar alguns aspetos, na linha de resposta às questões ou dúvidas iniciais que conduziram esta análise, a saber, o que é a OIT e qual o seu relacionamento com Portugal.

De vocação universal, com sede em Genebra e mais de 90 anos de existência, contando hoje com 182 membros e três línguas oficiais, a Organização Internacional do Trabalho é a mais antiga organização internacional com sede na Europa que, desde o início, se tem mantido em atividade constante. Instrumento de promoção de paz, pela prevenção de conflitos alargados entre dadores de trabalho e de mão de obra, a OIT visa a dignificação do trabalho, a melhoria das condições do seu exercício em termos hígio-sanitários e de segurança, bem como um quadro de sã concorrência entre as empresas sujeitas a condições semelhantes na utilização de mão de obra na produção.

A OIT dispõe de uma estrutura central em Genebra, composta por órgãos deliberativos, consultivos e executivos. Como órgão supremo da OIT, composto por quatro delegados de cada Estado-membro, a Conferência Internacional do Trabalho reúne na sede, anualmente, em junho. Eleito pela Conferência, o Conselho de Administração nomeia o Diretor do BIT, o Secretariado de apoio a toda a organização – com um quadro de funcionários recrutados por concurso – que é o impulsionador de toda a sua atividade.

Todos os órgãos têm uma composição tripartida, integrando representantes dos três atores envolvidos nas atribuições da OIT: Estados-membros, trabalhadores e empregadores, sendo as deliberações tomadas por pluralidade de votos de dois terços dos representantes. Esta composição tripartida repercute-se até na organização dos serviços do BIT, em que há repartições de articulação permanente com as estruturas internacionais e nacionais das organizações de trabalhadores e empregadores.

A OIT dispõe, também, de serviços desconcentrados por cinco regiões do mundo – África, América Latina e Caribe, Estados Árabes, Ásia e Pacífico, Europa e Ásia Central, além de outros escritórios em alguns Estados-membros, como é o caso do Brasil e de Portugal.

A atividade da OIT traduz-se fundamentalmente na produção de normas reguladoras do trabalho e das relações laborais, através de tratados, designados Convenções Internacionais do Trabalho, obrigatórios para os Estados-membros que os ratificam, e Recomendações, sugestões estimuladoras de melhorias nas condições de trabalho, assim como de cooperação técnica com os Estados-membros e outras organizações – públicas, privadas e sociais –, que se traduzem na promoção e animação de programas e projetos, intercâmbio de peritos e formação.

Até ao presente, a OIT já adotou 187 convenções e 198 recomendações e vem-se empenhando em causas pertinentes na cena internacional, como a erradicação do trabalho infantil, a luta contra a pobreza ou a promoção de uma globalização justa.

No que respeita a Portugal, o país é membro fundador da OIT, com quem tem mantido constantes relações, participando nas sessões da Conferência e adotando convenções, tendo ratificado 77, das quais 70 continuam em vigor.

Este relacionamento, normal na Primeira República, conheceu, posteriormente, duas fases bem distintas. De facto, se bem que nunca tivesse sido expulso da organização, durante o Estado Novo Portugal foi objeto de queixas relativas à liberdade sindical no país, bem como a alegadas práticas de trabalho forçado nas Províncias Ultramarinas. Neste domínio, destaca-se a exceção que constitui o relatório relativo ao Ministério de Adriano Moreira, que pode ser consultado no *Official Bulletin* do BIT, volume 45, nº 2, suplemento II, de abril de 1962.

Com a restauração da democracia, o relacionamento de Portugal com a OIT tem registado um crescendo, com picos no virar da década de 90, em que Portugal presidiu à Conferência Internacional: o português foi admitido como língua de trabalho, o Presidente da República foi convidado de honra da organização e o país integrou o Conselho de Administração. Marcos históricos neste novo relacionamento são também a assinatura de dois acordos de particular colaboração: um, em 1992, visando cooperação técnica com os PALOP e com os chamados países do Leste Europeu que Portugal apoiava na candidatura à União Europeia; outro, em 2003, que permitiu à OIT a abertura de um Escritório em Lisboa, votado a melhor apoio técnico aos membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e à promoção do português no quadro da organização internacional.

De facto, ao acederem à independência, os PALOP na década de 70 e, mais tarde, Timor-Leste ficaram na órbita das estruturas regionais da OIT herdadas da época colonial, com dificuldades comunicacionais por o português não ser língua oficial da OIT. Assim, sendo Lisboa a sede do Secretariado da CPLP, o novo Escritório facilitaria a cooperação técnica com aqueles países, ao mesmo tempo que promovia o português no âmbito da organização, onde já havia conquistado o estatuto de língua de trabalho.

Assim, graças também ao Acordo entre a OIT e a CPLP, de 2005, o Escritório da OIT de Lisboa, dirigido por um quadro português, tem-se empenhado na promoção da Lusofonia, quer pelo relacionamento institucional com a Comunidade, quer pela disponibilização de publicações oficiais da organização em português, quer ainda pela dinamização de cooperação técnica no quadro de diferentes programas em língua portuguesa.

140 Bibliografia

- Abi-Saad, G. (1981). *The Concept of International Organization*. Paris: Unesco.
- Aron, R. (1962a). *Dix-huit Leçons sur la Société Industrielle*. Paris: Éditions Gallimard.
- Aron, R. (1962b). *Paix et Guerre Entre les Nations*. Paris: Éditions Calmann-Lévy.
- Balandier, G. (1999). *O Poder em Cena*. Coimbra: Minerva.
- Bessa, A.M. (1993). *Quem Governa?* Lisboa: ISCSP.
- Boutros-Ghali, B. (1993). *Report on the Work of the Organization from the Forty-eight Session of the General Assembly*. New York: Nações Unidas.
- Cardoso, L. (1998). *Gestão Estratégica das Organizações: Ao Encontro do 3º Milénio*. Lisboa: Verbo.
- CES (Conselho Económico e Social) (1992). *A Democratização e a OIT – Presidência de Portugal à Conferência Internacional do Trabalho (79ª Sessão, Genebra, 3 a 23 de junho de 1992)*. Lisboa: CES.
- Keohane, R.O. (1989). *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press.
- Moreira, A. (1999). *Estudos da Conjuntura Internacional*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Moreira, A. (2008). *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina.
- OIT (1948). *Convenção nº 87 Sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical*. Online: <http://www.dgert.mtss.gov.pt/conteudos%20de%20ambito%20geral/oit/legislacao_oit/conv_87_lei_45_77.htm> (referência de 14-06-2013).
- OIT (2005). *Escritório da OIT em Lisboa: uma presença ativa junto dos parceiros portugueses em interface com a lusofonia*. Lisboa: Escritório da OIT em Lisboa.
- OIT (2007a). *Documentos Fundamentais*. Lisboa: Gabinete para a Cooperação do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social de Portugal.
- OIT (2007b). *A OIT de Relance*. Genebra: BIT.
- OIT (2007c). *OIT – Origem, Funcionamento e Atividade*. Genebra: BIT.
- Pinto, J.F. (2005). *Do Império Colonial à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Continuidades e Descontinuidades*. Lisboa: Instituto Diplomático.
- Pinto, J.F. (2009). *Estratégias Da ou Para a Lusofonia? O Futuro da Língua Portuguesa*. Lisboa: Prefácio.

UCCLA: Pioneirismo e Crise de Identidade

Vasco Franco*

Resumo

A UCCLA teve um papel pioneiro no estabelecimento de laços entre instituições políticas dos países de língua oficial portuguesa, tendo surgido uma década antes da constituição da CPLP. Conhecer esta associação intermunicipal, a sua estrutura e os seus fins, e perceber como ela evoluiu desde a sua criação há vinte e quatro anos e como tem prosseguido os objetivos a que se propôs é o que se pretende com o presente ensaio.

Palavras-chave: UCCLA, UCCI, cidades capitais, lusofonia, cooperação

Abstract

The UCCLA has had a pioneering role in establishing bonds between political institutions from the Portuguese speaking countries, having arisen a full decade before the constitution of the CPLP. What is intended with this paper is to know this intermunicipal association, its structure and its ends, and to understand its evolution since it was created twenty four years ago, and how it has pursued its goals.

Keywords: UCCLA, UCCI, capital cities, lusophony, cooperation

* Professor da ULHT. Doutorando em Ciência Política



No ano 2000, de acordo com estudos da Organização das Nações Unidas (ONU), 47% da população mundial residia em zonas urbanas, apontando as projeções um crescimento desta percentagem para 53,4% em 2015 e 60,3% em 2030¹. Esta concentração populacional em grandes centros urbanos torna cada vez mais complexa e exigente a gestão das cidades², devendo os seus responsáveis responder, em simultâneo, às necessidades dessas populações e aos desafios dos mercados globais, cujas instituições e empresas escolhem também estes territórios para se instalar.

Cientes das suas responsabilidades e da necessidade de interação para fins de cooperação, de troca de informações e de experiências, mas também para acompanhar o funcionamento em rede dos setores da economia global que acolhem nas urbes a que presidem, os governos municipais têm-se associado em torno de objetivos comuns. Existem atualmente diversas associações internacionais de cidades, algumas com vocação universal, como a Organização Mundial de Cidades e Governos Locais, outras com âmbito regional, como Mercociudades, a rede de cidades dos países do Mercosul, outras ainda unidas por laços históricos, culturais e linguísticos. Entre estas últimas encontra-se a União das Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas (UCCLA), fundada em 28 de junho de 1985, data da subscrição da *Declaração de Geminação Múltipla e Solidária das Capitais de Países de Expressão Portuguesa* por representantes das cidades de Bissau, Lisboa, Luanda³, Macau, Maputo, Praia, Rio de Janeiro e São Tomé⁴. Os Estatutos da associação, aprovados em 1986, apontavam um conjunto de metas ambiciosas sintetizadas no objetivo principal enunciado no art.º 1º:

1. A distribuição da percentagem da população urbana a nível mundial é desigual, oscilando, em relação ao ano 2000, entre 36,7% na Ásia e 77,2% na América do Norte (UN-Habitat, 2001: 271-273).
2. Castells (2007: 526) identifica mais de uma dezena de «megacidades», com uma população superior a 10 milhões de habitantes (em 1992) e com uma concentração importante de «nós da economia global», como são os centros do poder político e económico e de controlo dos meios de comunicação e a «capacidade simbólica de criar e difundir mensagens». Em 2007, a ONU registava a existência de 19 megacidades, com mais de 10 milhões de habitantes, projetando para 2025 um total de 26 cidades com estas características, oito das quais com uma população superior a 20 milhões de pessoas (UN-Habitat, 2008: 6).
3. Luanda subscreveu a declaração de geminação, mas só ratificou a adesão à UCCLA em 1989 (para *fac simile* da declaração de geminação e ano da adesão, veja-se UCCLA, 2005a: 19 e 145).
4. Importa assinalar que, em 2009, foi constituído o Fórum das Autoridades Locais da CPLP – FORAL CPLP (<http://www.foralcplp.org/>).

144 «definição de um espaço moral que constitua um modelo de convivência pacífica e de desenvolvimento solidário, assim como a consolidação de uma consciência que permita um melhor entendimento e a cooperação entre os povos de expressão oficial portuguesa» (UCCLA, 1986).

Volvidos 24 anos e aprovadas diversas alterações estatutárias, a última das quais em 2008, coloca-se a questão de saber de que forma a UCCLA tem tentado prosseguir os objetivos definidos em 1986 e em que medida tais objetivos têm sido alvo de reajustamentos ditados pelo decurso do tempo e pela evolução das sociedades.

1. A Raiz Comum da UCCI e da UCCLA

«Com a fundação da UCCI (União das Cidades Capitais Ibero-Americanas) anunciei a intenção de criar a UCCLA (União das Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas), ideia à qual desde logo aderiram o Rio de Janeiro, Maputo e Macau» (Abecasis, 2000: 105). Esta afirmação do primeiro presidente da UCCLA e principal dinamizador da sua criação, Nuno Krus Abecasis, então Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, não deixa margem para especulações sobre a sua fonte de inspiração. Tendo participado ativamente na concretização do projeto do Alcaide de Madrid Enrique Tierno Galván, de constituição da UCCI⁵, cujo ato fundacional ocorreu em 12 de outubro de 1982, Abecasis assumiu logo a intenção de constituir uma entidade idêntica para as capitais dos países de língua portuguesa. O modelo adotado tinha semelhanças óbvias, reproduzindo os estatutos da UCCLA, artigo por artigo e quase palavra por palavra, os aprovados em 1982 pela sua congénere⁶. Apesar desta génese mimética e de contarem entre os seus membros três cidades que participam em ambas as organizações – Brasília, Lisboa e Rio de Janeiro –, a UCCI e a UCCLA têm mantido escassa relação institucional. O período de mais dinâmica interação ocorreu entre 1997 e 1999, com a realização de três Jornadas de Cooperação UCCI-UCCLA, em Lisboa, em 1997 (veja-se UCCI, 1997b: XVI), dedicada ao tema da habitação,

5. Tierno (1992: 25) aludiu à ideia de «que se había proyectado com la ayuda, siempre generosa, siempre colaboradora, del Alcalde de Lisboa», no discurso que proferiu na assembleia constitutiva da UCCI.

6. Logo no art.º 1º, a UCCI (1982) define como objetivo «lograr la definición de un ámbito moral que constituya un modelo de convivencia pacífica y desarrollo solidario, así como la consolidación de una conciencia que permita el mejor entendimiento y la cooperación entre los pueblos de dicho ámbito», quase nos exatos termos que a UCCLA viria a adotar em 1986, diferindo apenas as últimas duas palavras.

em Madrid, em 1998 (veja-se, UCCI, 1999a: 48), sobre a reabilitação dos centros históricos, e em São Salvador da Bahia, em 1999 (veja-se UCCI, 1999b: 56), centrada no debate sobre o desenvolvimento apoiado no turismo e na riqueza patrimonial e cultural das cidades.

Após sucessivas alterações estatutárias, as duas associações seguiram caminhos muito distintos a nível organizacional e no plano das atividades a que se dedicam prioritariamente.

Os atuais estatutos da UCCLA, com as alterações aprovadas em 2008, mantêm uma estrutura centralizada que em pouco difere da original⁷, enquanto a UCCI optou, a partir de 1987, por uma orgânica fortemente descentralizada assente em dois pilares: i) quatro sub-regiões com órgãos próprios, a Assembleia de Presidentes das capitais respetivas e o Vice-Presidente da UCCI que representa a sub-região, os quais têm competência para aprovar os seus programas de atividades e orçamentos, dispondo de financiamento autónomo assegurado pelos municípios⁸; ii) comités sectoriais, de âmbito temático, com capacidade para a definição dos objetivos a prosseguir por cada um, devendo as suas decisões ser submetidas a ratificação do Comité Executivo da União para poderem adquirir caráter vinculativo⁹.

Relativamente à atuação prioritária das duas entidades, a UCCI tem investido a maior fatia dos seus recursos nos programas de formação de funcionários dos municípios membros e no intercâmbio de experiências¹⁰, enquanto a UCCLA tem canalizado a maior parte dos seus meios para a cooperação para o desenvolvimento, nomeadamente em áreas como as infraestruturas urbanas, a educação e a saúde, bem como na reabilitação do património edificado.

7. Foram introduzidas alterações com alguma relevância no plano da representação e também quanto à natureza, direitos e obrigações dos membros da União, mas essas alterações, que referiremos adiante com algum detalhe, têm poucas implicações de natureza orgânica. Ver UCCLA (1986) e UCCLA (2008a).

8. As sub-regiões são: América Central, México e Caraíbas, zona Andina, Cone Sul e Península Ibérica. Ver UCCI (1997a), artigos 7º e 19º a 23º.

9. Os comités sectoriais são atualmente os seguintes: Cultura; Desenvolvimento Económico; Desenvolvimento Urbano e Habitação; Descentralização, Reforma Administrativa e Serviços Públicos; Fazenda e Finanças Municipais; Igualdade de Oportunidades; Infância; Juventude; Novas Tecnologias; Meio Ambiente; Promoção Social; Segurança e Polícia Municipal; Solidariedade face às Catástrofes; Trânsito e Transporte Urbano; Turismo. Ver UCCI (1997a), artigos 7º e 19º a 23º, e <http://www.munimadrid.es>.

10. Em 2008, a UCCI aplicou 83% do seu orçamento de investimento, correspondente a 74% do orçamento total, nos programas de formação e nas ações de intercâmbio de experiências (comités sectoriais, colóquios e seminários). Cf. UCCI (2009: 61).

A comparação sumária da génese e da evolução destas duas associações internacionais permite perceber o que, na raiz, tiveram de comum e os caminhos distintos que acabaram por trilhar apesar de, no momento da fundação, terem proclamado a intenção de prosseguir fins exatamente iguais.

2. A Natureza e a Evolução Estatutária da UCCLA

A União das Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas começou por ser assim designada devido à «teimosia afetuosa» (Machado, 2005: 20) e visionária de Nuno Abecasis. Segundo Machado (2005: 21), o então Presidente da Câmara Municipal de Lisboa pretendia deixar expressa no nome a «real dimensão» da UCCLA, pensando na futura adesão de cidades como Goa e Díli¹¹ e acolhendo, entretanto, Macau para representar o continente asiático, facto que terá merecido reparos da China, quando, em 1993, a UCCLA foi admitida com o estatuto de observador no Conselho Económico e Social da ONU. Atualmente, embora mantenha aquela designação, usa também, de acordo com o que se encontra consagrado no art.º 1º dos Estatutos em vigor, a denominação de União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa.

A UCCLA é uma associação intermunicipal de natureza internacional, com estatuto consultivo junto da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e do Conselho Económico e Social (ECOSOC) e reconhecida como instituição de utilidade pública pelos governos de Cabo Verde, Portugal e São Tomé e Príncipe (ver UCCLA, 2005: 154). Pode ter quatro classes de membros: i) «efetivos», as antigas e atuais capitais de língua portuguesa; ii) «associados», outras cidades de língua portuguesa que a União considere relevantes para os seus fins, bem como urbes com ligações históricas ou culturais a algum dos países dos membros efetivos; iii) «apoiantes», pessoas coletivas públicas e privadas¹²; iv) «comunidades lusófonas», aquelas que revelem uma ligação significativa, do ponto de vista histórico,

11. A cidade de Díli é atualmente um dos membros da UCCLA, facto difícil de imaginar em 1982.

12. A existência de membros apoiantes, com direito de participação e capacidade eleitoral ativa e passiva nos órgãos sociais da UCCLA não estava prevista nos Estatutos de 1986. O art.º 6º/2 admitia apenas a possibilidade de reconhecimento da condição de observador a «instituições, associações e organismos» interessados nas «atividades e desenvolvimento» das cidades lusófonas bem como aqueles outros que a própria União considerasse ser do seu interesse atrair (UCCLA, 1986).

cultural ou linguístico, com qualquer dos países lusófonos. Atualmente os membros efetivos são 18¹³, os associados dez¹⁴ e os apoiantes 29¹⁵.

Os órgãos sociais previstos nos Estatutos de 1986 eram a Assembleia Plenária, em que participavam os membros ativos¹⁶ e os associados, e o Comité Executivo, constituído por um Presidente e dois Vice-Presidentes, eleitos pela Assembleia de entre os membros efetivos. A atividade corrente da União era dirigida por um Secretário-Geral.

Na VI Assembleia Plenária, realizada em abril de 1990, procedeu-se a uma alteração integral dos Estatutos, que marcou uma viragem na natureza da associação: ao admitir a existência de membros apoiantes, pessoas coletivas públicas e privadas, com pleno direito de participação nos órgãos sociais e com capacidade eleitoral ativa e passiva, ainda que condicionadas, a UCCLA deixou de ser apenas uma «associação intermunicipal», ainda que os seus estatutos o continuem a afirmar, para passar a ser uma entidade mista, com um universo de membros diversificado, com predomínio para as componentes municipal e empresarial¹⁷. Esta evolução correspondeu a uma opção estratégica com reflexos nos objetivos da União, como adiante veremos. De acordo com os novos Estatutos, os órgãos sociais passaram a ser: i) a Assembleia Geral, constituída por todos os membros, efetivos, aderentes e apoiantes, sendo garantido ao conjunto dos membros efetivos metade do número de votos; ii) a Comissão Executiva, constituída por um presidente e dois vice-presidentes, um dos quais membro aderente ou apoiante, sendo o presidente e o outro vice-presidente membros efetivos; iii) o Conselho Fiscal, composto por um presidente, dois vogais e dois suplentes; iv) o Secretário-Geral.

13. As cidades de Lisboa, Guimarães, Ribeira Grande de Santiago, Praia, Cacheu, Bissau, Bolama, Santo António do Príncipe, São Tomé, Luanda, Ilha de Moçambique, Maputo, Brasília, Salvador da Bahia, Rio de Janeiro, Macau, Oecussi-Ambeno e Díli.

14. São Vicente/Mindelo, Assomada, São Filipe (Cabo Verde), Gabu (Guiné-Bissau), Huambo (Angola), Beira (Moçambique), Belém, Natal, Belo Horizonte e Porto Alegre (Brasil).

15. Incluindo duas instituições públicas portuguesas de investigação e ensino – o Centro de Estudos e Formação Autárquica e o Instituto de Investigação Científica Tropical –, a Associação das Universidades de Língua Portuguesa e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, associação privada sem fins lucrativos ligada aos municípios brasileiros. Os demais membros apoiantes são empresas públicas e privadas, de setores como a banca, os transportes, as comunicações, a energia, o imobiliário e outras.

16. Nessa altura era esta a designação da primeira classe de membros. Cf. UCCLA (1986), art.º 4º.

17. A UCCI nunca enveredou por este caminho, mantendo-se sempre como uma organização de âmbito estritamente intermunicipal. Ver UCCI (1997a), artigos 4º a 6º.

Após sucessivas alterações estatutárias posteriores, podemos identificar nos Estatutos atualmente em vigor¹⁸, por comparação com os revisitos em 1990, disposições inovadoras e relevantes quanto à natureza e à organização da UCCLA. Desde logo a afirmação de que «a União perfilha o quadro de valores comuns às organizações não governamentais para o desenvolvimento» (art.º 1º), reveladora de uma certa crise de identidade. Continuando a ser uma «associação intermunicipal de natureza internacional», que junta cidades e empresas, a UCCLA parece querer dizer que gostaria de ser também uma Organização Não Governamental para o Desenvolvimento (ONGD). Embora tenha características que permitem identificá-la com o conceito de organização não governamental, tal como é descrito por João Mota de Campos et al. (1999: 23-25)¹⁹, a União não reúne os requisitos estabelecidos na Lei nº 66/98, de 14 de outubro, para ser reconhecida no ordenamento jurídico nacional como ONGD, nomeadamente por prosseguir fins políticos²⁰. A forma de ultrapassar este problema de identidade, que está, na verdade, associado à dificuldade crónica de angariação de fundos para levar por diante os seus objetivos, foi encontrada com a criação de uma ONGD, a URB-África – Associação para a Cooperação e o Desenvolvimento Urbano, através da qual a UCCLA desenvolve alguns projetos e tem encontrado alguns instrumentos de financiamento²¹.

As outras inovações importantes no plano estrutural, em relação aos estatutos de 1990, são as seguintes: i) Alargamento do número de membros da Comissão Executiva, de três para cinco, passando a integrar a mesma um membro efetivo de cada um dos quatro continentes e

18. A última revisão estatutária foi aprovada em 2008, na XXV Assembleia Geral.

19. «As ONG aparecem como uma federação de organizações nacionais congéneres, cada uma delas dependente da jurisdição do Estado em que se constituiu na conformidade da respetiva lei interna» as quais são «regidas por um estatuto próprio, de direito nacional» (Campos et al., 1999: 23) que não as impede de ter um reconhecimento internacional como parceiros dos Estados e das Organizações Internacionais.

20. A UCCLA está constituída no ordenamento jurídico português como associação internacional, autorizada por despacho publicado no *Diário da República* nº 122, III série, de 26 de maio de 1988.

21. A URB-África – Associação para a Cooperação e o Desenvolvimento Urbano foi fundada em 1999 e partilha sede com a UCCLA, em Lisboa. Os membros fundadores são pessoas ligadas à UCCLA, nomeadamente os ex-secretários gerais Pinto Machado, Manuel Chantre e Homem de Gouveia, e a UCCLA, como associado, preside ao Conselho Diretivo. Os seus dois projetos mais importantes, nas áreas da formação para o desenvolvimento e da luta contra a SIDA, foram financiados pelas Câmaras Municipais de Lisboa e de Guimarães, pela União Europeia e pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD).

um dos membros apoiantes; ii) Consagração do princípio da não reeleição do Presidente da Comissão Executiva, para um mandato consecutivo; iii) Possibilidade de criação de delegações da UCCLA nas cidades membros; iv) Criação de um novo órgão estatutário, o Conselho Consultivo Empresarial, de que fazem parte os membros apoiantes de caráter empresarial, o Presidente do Conselho Fiscal, o Secretário-Geral e o Presidente do Conselho Executivo²².

A importância destas inovações prende-se, por um lado, com o que elas traduzem de reforço do papel dos membros apoiantes, especialmente de tipo empresarial, e, por outro lado, com uma preocupação de assegurar um certo pluralismo na participação dos membros efetivos. Pela primeira vez na história da organização o Presidente do Conselho Executivo e Presidente da UCCLA não é o Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, dado que, na Assembleia Geral realizada em março de 2008, foi eleito para ocupar o cargo o Prefeito de Salvador da Bahia²³.

3. Objetivos e Realizações

Para verificar como evoluíram no plano estatutário os objetivos e os fins da União²⁴, procuramos estabelecer uma matriz que permita perceber a natureza de cada um, tipificando-os como de âmbito geral ou em função da principal área de ação ou interesses a que se reportam, desde a cidadania à cooperação para o desenvolvimento, passando pela economia e as atividades empresariais, o intercâmbio de experiências, a formação e o relacionamento com outras cidades e comunidades com raízes históricas e culturais comuns com os países

22. Este Conselho tem um coordenador dos membros apoiantes que o integram, ou seja, das empresas, o qual os representa na Comissão Executiva. Embora com atribuições exíguas, que se resumem à emissão de pareceres sobre o Plano de Atividades e o Orçamento e à apreciação da forma como são prosseguidos os fins estatutários, «designadamente quando careçam de apoio externo» (cf. UCCLA (2008a), art.º 20º/1/a, b), o Conselho pode dinamizar uma participação efetiva dos sócios de natureza empresarial na vida interna da União, influenciando, nomeadamente, a programação anual de atividades.

23. Esta mudança, positiva numa primeira análise, pode ter como efeito perverso um menor acompanhamento da direção política da União, uma vez que a sede continua a estar em Lisboa e a principal fonte de financiamento tem sido, desde sempre, o município da capital portuguesa. A UCCI encontrou uma fórmula diferente de evitar que a presidência estivesse sempre e apenas nas mãos da cidade de Madrid: em cada mandato de dois anos a capital espanhola preside durante metade do período ficando a outra metade confiada a uma outra capital ibero-americana. Cf. UCCI (1997a), art.º 12º.

24. Constatamos uma certa ambiguidade semântica no uso das palavras «objetivos» e «fins». Nos Estatutos de 1986 são enunciados os «objetivos principais da União» de forma equivalente à descrição dos «fins da União» nos Estatutos em vigor. Cf. UCCLA (2008a), artigos 2º e 4º.

150 de língua oficial portuguesa. A tabela 1 mostra como esses objetivos evoluíram entre o que estava consagrado nos Estatutos de 1986 e o que os Estatutos em vigor estabelecem.

Tabela 1 – Objetivos e fins da UCCLA

Natureza	Estatutos de 1986 art.º 2º	Estatutos 2008 art.º 4º
Genérica	Fomentar vínculos, relações e intercâmbios entre as capitais de expressão lusófona	Fomentar vínculos, relações e intercâmbios entre as cidades membros, outras autarquias dos países de língua oficial portuguesa e as comunidades lusófonas
Genérica	Estudar as questões que afetem a vida e as atividades das cidades de expressão lusófona	Estudar as questões que afetem a vida e as atividades das cidades e comunidades lusófonas que façam parte de União
Económica e empresarial		Promover iniciativas económicas, comerciais e industriais
Cidadania	Promover os direitos de vizinhança, em especial o direito ao progresso na Paz e o de participação dos cidadãos nos assuntos públicos	Promover os direitos de vizinhança, em especial o direito ao progresso na Paz e o de participação dos cidadãos nos assuntos públicos
Cooperação para o Desenvolvimento	Promover o desenvolvimento harmónico equilibrado das cidades (solidariedade e cooperação, através de geminações e acordos)	Promover o desenvolvimento harmónico equilibrado das cidades (solidariedade e cooperação, através de geminações e acordos)
Troca de conhecimentos e experiências	Intercâmbio de conhecimentos e experiências em todos os setores, designadamente o económico, cultural, técnico-profissional e turístico	Intercâmbio de conhecimentos e experiências em todos os setores, designadamente o económico, cultural, técnico-profissional e turístico
Formação		Formação e aperfeiçoamento profissional de funcionários e agentes dos municípios e empresas membros
Histórica e cultural		Incrementar as relações entre os seus membros e as cidades com relevante componente histórico-cultural de raiz lusófona

Fonte: Vasco Franco a partir de UCCLA (1986, 2008a)

Desta síntese podemos extrair algumas indicações quanto à evolução dos objetivos a prosseguir pela UCCLA: i) um alargamento para o dobro das áreas de natureza específica; ii) a consagração de fins de âmbito económico e empresarial, convergentes com o protagonismo que os Estatutos passaram a dar aos membros associados e, em particular, às empresas; iii) a autonomização da vertente da formação, de alguma forma já contida no objetivo mais alargado de troca de conhecimentos e experiências²⁵; iv) a extensão do incremento das relações entre a União e os seus membros a outras cidades não membros, com base na existência de raízes históricas e culturais comuns; v) o ajustamento do âmbito dos fins de natureza genérica, alargando-os às comunidades lusófonas e, no que se refere aos vínculos, relações e intercâmbios, a outras autarquias dos países de língua oficial portuguesa.

Os objetivos enunciados têm sido prosseguidos pela UCCLA de forma desigual, como seria natural face à sua amplitude e à generalidade com que alguns deles são formulados, a par da escassez de recursos com que a organização quase sempre se defrontou²⁶.

No plano do primeiro objetivo, aquele que é politicamente mais relevante por ser o motor de todos os demais, há alguma evidência do sucesso da União, pioneira no relacionamento institucional no universo dos países de língua oficial portuguesa. Constituída uma década antes da criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)²⁷, a UCCLA pode medir a sua afirmação junto do universo que se propôs abranger pelo crescimento regular do número de cidades que se foram tornando membros ao longo destes anos, passando das sete iniciais às vinte e oito que atualmente a integram²⁸.

25. Esta alteração foi introduzida logo na revisão estatutária de 1990, ao contrário das restantes, que surgiram mais tarde.

26. Em UCCLA (2005b: 3), pode ler-se: «ao longo dos últimos vinte anos a situação interna da UCCLA (...) tem sido caracterizada por uma total dependência da Câmara Municipal de Lisboa, como se de uma Empresa Municipal de Lisboa se tratasse».

27. A CPLP foi formalmente instituída a 17 de julho de 1996, data da assinatura da Declaração Constitutiva, na Cimeira de Chefes de Estado e de Governo realizada em Lisboa para o efeito. Segundo Pinto (2005: 347), em março de 1993 foi dado o primeiro passo para a criação da Comunidade, através de uma proposta apresentada ao Presidente brasileiro Itamar Franco pelo Embaixador José Aparecido de Oliveira, «quase unanimemente considerado como o grande construtor da CPLP».

28. Falta neste universo a cidade de Pangim (Goa). Segundo relata Machado (2005: 24-25), Pangim esteve representada na IV Assembleia Geral, realizada em Macau, em 1988, com uma delegação chefiada pelo presidente do município, tendo formalizado a intenção de aderir à UCCLA através de documento entregue a Nuno Abecasis em vésperas da realização da VI Assembleia, em 1990, em Maputo. A adesão acabou por não se confirmar até hoje, por objeção da Índia.

O segundo objetivo genérico está formulado de forma tão ampla quanto vaga, permitindo diferentes leituras. Ao apontar para o estudo das «questões que afetam a vida, atividade e problemas»²⁹ das cidades, sugere, na nossa interpretação, que se procure uma visão sistemática e integrada dessas questões que ajude a definir estratégias de ação. Sendo certo que a UCCLA tem organizado vários seminários e conferências em que são debatidos os problemas das cidades, não é menos certo que não se conhece uma produção regular de estudos que alicerces qualquer estratégia de ação. A escassez de recursos e a vontade de apresentar resultados visíveis no terreno, na qual a UCCLA assentou as bases da sua afirmação, talvez ajudem a explicar tal insuficiência. Ainda assim, vale a pena sublinhar que não faltaria matéria para uma intervenção útil no plano dos estudos e da proposição de soluções para alguns dos graves problemas que afetam as cidades membros, em particular em África. As tabelas 2 e 3 mostram a percentagem de habitantes em barracas em áreas urbanas nos países de expressão portuguesa em que este problema mais se faz sentir e a previsão do crescimento da população nos maiores aglomerados urbanos que têm como centro cidades da UCCLA³⁰. Tais indicadores revelam que o alojamento é, inegavelmente, um dos maiores problemas, se não o maior, com que estas cidades se confrontam, sendo, ao mesmo tempo, uma área em que existem experiências bem sucedidas no universo da UCCLA, nomeadamente em Lisboa e no Rio de Janeiro³¹. O estudo de soluções a propor às cidades, aos governos e à ajuda internacional seria uma medida perfeitamente ao alcance da União.

29. Esta formulação, reproduzida do art.º 4º/c dos atuais Estatutos da UCCLA, não nos parece muito feliz uma vez que os «problemas» são em si mesmos «questões que afetam a vida [e] atividade» das cidades (UCCLA, 2008a).

30. O critério da ONU para tratamento da informação sobre *aglomerações urbanas* é o de considerar os núcleos urbanos contínuos «...without regard to administrative boundaries» (UN-Habitat, 2001: 266).

31. A cidade de Lisboa erradicou as barracas que alojavam, no final dos anos 80 do século passado, cerca de 10% da população da capital portuguesa (Franco & João, 2001: 402-404) e o Rio de Janeiro tem levado a cabo programas de intervenção nas favelas, com o apoio de fundos do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID), que apresentem bons resultados, em especial o programa «Favela-Bairro» (Fiori, Riley & Ramirez, 2000: 57-62).

Tabela 2 – População residente em barracas em áreas urbanas, em 2005 (milhares)

País	Pop. em barracas em áreas urbanas	% da pop. urbana
Angola	4.678	86,5
Brasil	45.509	29,0
Guiné-Bissau	390	83,1
Moçambique	5.430	79,5

Fonte: UN-Habitat (2008: 248)

Tabela 3 – Projeção do crescimento da população residente (milhares)

Cidade	2000	2010	2020	2025
Belém	1.748	2.335	2.639	2.717
Belo Horizonte	4.659	5.941	6.597	6.748
Brasília	2.746	3.938	4.463	4.578
Huambo	578	1.035	1.567	1.824
Lisboa	2.672	2.890	3.058	3.086
Luanda	2.591	4.775	7.153	8.236
Maputo	1.096	1.621	2.235	2.560
Natal	910	1.161	1.316	1.362
Porto Alegre	3.505	4.096	4.517	4.633
Rio de Janeiro	10.803	12.171	13.179	13.413
Salvador da Bahia	2.968	3.695	4.114	4.222

Fonte: UN-Habitat (2008: 238-245)

Quanto aos fins de natureza específica, verificamos que a UCCLA concentrou grande parte dos seus recursos em ações que poderemos incluir na área da ajuda a projetos de investimento e equipamento. Nas suas publicações é precisamente este o tipo de ações que encontramos referido com maior ênfase, embora mereçam também certo destaque as relacionadas com a troca de experiências, a formação e a promoção de atividades culturais, em especial a iniciativa «Capital Lusófona

154 da Cultura», realizada anualmente numa cidade diferente. A tabela 4 sintetiza as principais medidas de ajuda a projetos de investimento e equipamento.

Tabela 4 – Ajuda a projetos de investimento e equipamento (1986-2008)

Medidas	Ações
Escolas primárias	- Escola em Bissau: construção e equipamento; - Escola em São Tomé: construção e equipamento;
Escolas técnicas	- Recuperação da Casa dos Rapazes do Huambo, para escola técnica com internato
Saúde	- Doação de ambulâncias equipadas a Praia e São Tomé; - Equipamento do Hospital Central da Praia com uma sala de radiologia; - Missões médicas em Bissau e São Tomé.
Segurança	- Doação de viaturas de combate a incêndios a São Tomé e Maputo; - Formação dos primeiros bombeiros profissionais de São Tomé.
Recuperação do património	- Calçada portuguesa na Av. Atlântica, Copa Cabana, Rio de Janeiro; - Fortaleza de São Sebastião, Ilha de Moçambique; ³⁶ - Palácio do Governador, Díli; - Fortaleza de Cacheu; - Casa Padja, Praia.
Equipamentos	- Eletrificação do edifício dos Paços do Concelho, Bissau; - Mercado municipal de Santo António do Príncipe.
Serviços e infraestruturas urbanas	- Assistência técnica ao sistema de resíduos sólidos de Luanda; - Implantação do sistema de limpeza e resíduos sólidos de Bissau; - Apoio ao sistema de limpeza e resíduos sólidos de Maputo; - Projeto e obra de saneamento em bairros da Praia; - Recuperação da iluminação pública de São Tomé; - Recuperação da Av. Cidade de Lisboa, Praia.
Instalações para acolhimento em Lisboa	- Casa dos Presidentes da UCCLA; - Casa dos Estagiários da UCCLA; - Residência de formandos da Polícia Judiciária.

Fonte: Vasco Franco, a partir de UCCLA (2005: 108-134) e UCCLA (2005b, 2006, 2007b, 2008b)

32. Projeto promovido pela UNESCO, cofinanciado pela UCCLA, pelo Governo português, através do IPAD, e pelo Governo japonês. Ver *Reabilitação da Fortaleza de São Sebastião: Ilha de Moçambique, Moçambique*. Online: <http://www.uccla.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=327&Itemid=222>.

Este tipo de ações enquadra-se bem no modelo de cooperação descentralizada que Pinto (2009: 150) considera ter um papel a desempenhar «na aproximação das populações lusófonas», mas parece ficar muito aquém da ambição anunciada nos objetivos que a UCCLA fixou em 1986 e posteriormente. As duas áreas em que o fracasso se afigura mais evidente são as da cidadania e da dinamização das relações económicas e empresariais.

Quando a UCCLA se constituiu, apenas duas das sete cidades fundadoras – Lisboa e o Rio de Janeiro – tinham administrações democraticamente eleitas. Como recorda Pinto (2008: 29), o sistema colonial «era fortemente centralizador (...) e impedia a participação das populações na administração das colónias», mas o modelo de transmissão do poder com base no critério da legitimidade conferida pela participação na luta armada acabou por favorecer o aparecimento de sistemas de partido único. Tais sistemas, como sabemos, tão pouco permitem a participação das populações em moldes que traduzam a livre escolha entre opções alternativas, ou seja, em democracia³³. Só a partir de 1990 a Guiné-Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe passaram a admitir o multipartidarismo, a que Moçambique e Angola adeririam mais tarde, com dificuldades, de forma gradual e, no que diz respeito a Angola, parcelar (veja-se Pinto, 2008b: 30-38). Ainda hoje estão por realizar eleições autárquicas na Guiné-Bissau e em Angola, o que significa que as populações das respetivas cidades que são membros da UCCLA continuam a não participar na escolha daqueles que fazem parte dos governos locais³⁴. O papel que a União poderia desempenhar no sentido de influenciar a democratização da administração local nas cidades que a integram seria sempre diminuto, mas era ambicioso e, por isso, teve fraca efetividade o objetivo enunciado no art.º 2º/3 dos Estatutos de 1986 e mantido no art.º 4º/d dos atuais Estatutos: «promover os direitos de vizinhança, em especial o direito ao progresso na Paz e o de participação dos cidadãos nos assuntos públicos...». Em nenhuma destas dimensões a UCCLA podia intervir de forma eficaz,

33. Dahl (2009: 37) contraria os que defendem a vantagem dos sistemas de partido único em África considerando que «los hechos parecen desmentir todas las ventajas imputadas a los regímenes de partido único». No entanto, como recorda Held (2008: 329) se é verdade que «la democracia confiere un *aura de legitimidad* a la vida política moderna», não é menos verdade que não basta um atestado de democraticidade para garantir essa legitimidade, tornando-se cada vez mais necessário e pertinente avaliar a qualidade da prática democrática, aspeto particularmente relevante nos casos em análise.

34. Diferente é a situação de Timor. Apesar de não se terem realizado ainda eleições para os municípios, previstas para o corrente ano (2009), tiveram já lugar os atos eleitorais nas circunscrições tradicionais, os sucos (MOE-UE, 2007: 21).

uma vez que se inscrevem na esfera da soberania de cada Estado, e a escassa influência que estaria ao seu alcance exercer poderia abalar a coesão interna que, de facto, a União não quis sacrificar em nome destes ideais tão marcados pelo pensamento de Tierno Galván³⁵.

A outra face do insucesso mais evidente é a aposta que ditou uma alteração tão substancial na natureza da própria União, transformando-a numa associação de municípios e empresas. Não questionando as virtudes desta opção, não podemos deixar de constatar que, sendo grande o custo, por atingir a própria identidade, tem sido fraco ou quase nulo o benefício. O protagonismo das cidades nos processos de desenvolvimento económico, no mundo contemporâneo, passou a ser assumido a partir dos anos 80 do século passado como resposta à crise que atingiu importantes centros urbanos norte-americanos nos primeiros anos dessa década. Importando das empresas o modelo de planeamento estratégico, com origem nas ciências militares, muitas cidades passaram a envolver parceiros dos setores públicos e privados, incluindo associações empresariais e empresas, na definição e prossecução dos seus objetivos de desenvolvimento. Embora coetâneo, o mecanismo adotado pela UCCLA nada tem que ver com este processo que, na Europa, experimentou grande êxito em cidades como Barcelona, Bilbao, Paris, entre muitas outras (veja-se Ferreira, 2007: 115-120). No caso da UCCLA, as empresas foram chamadas para dentro da organização sem nunca a terem encarado como coisa sua. A confissão do insucesso é assumida no documento *Reequação Estratégica 2007-2010*³⁶, onde se escreve que «a lógica inicial (...) – uma CPLP (...) a nível do poder local – (...) que motivou o envolvimento das cidades e empresas (...) diluiu-se ao longo do tempo, em particular para as empresas associadas que progressivamente se vieram a desinteressar do projeto UCCLA» (UCCLA, 2007a: 3).

35. Recordamos que esta norma reproduz fielmente o art.º 2º/3 dos Estatutos da UCCI, em cuja Assembleia Constituinte Tierno (1992: 27) afirmou que «para traer más paz y, si es posible, para equilibrar la desaforada ambición de alguno de los poderes mayores, han de colaborar las ciudades». A UCCI não se absteve de prosseguir a defesa dos princípios da autonomia municipal e da eleição democrática dos governos locais, numa altura em que importantes capitais, como Buenos Aires, a Cidade do México e outras, eram dirigidas por entidades nomeadas pelos respetivos Presidentes da República, com base numa tradição regional que apontava para este processo decisório em relação às capitais nacionais, nomeadamente em Estados federais, como é o caso da Argentina e do México. Sobre a posição da UCCI em relação a esta matéria, veja-se UCCI (1994: 59-60).

36. Este documento sustentou a definição de uma estratégia de ação para a UCCLA, aprovada na Assembleia Geral de 2006, para vigorar de 2007 a 2011. Cf. UCCLA (2006: 2-5).

Em síntese, podemos considerar que os objetivos da UCCLA mais bem sucedidos são os que se prendem com a sua própria afirmação como entidade representativa do universo a que se destinava, os mais diretamente relacionados com a cooperação técnica e a ajuda a projetos de investimento, nomeadamente em infraestruturas e equipamentos, e os de âmbito cultural, incluindo a reabilitação de património, enquanto o insucesso se centra principalmente nas questões da cidadania e da promoção de atividades económicas e empresariais³⁷.

4. Uma Nova Estratégia

Em *Reequação Estratégica 2007-2010*, podemos ler, em relação à atividade desenvolvida pela UCCLA, que a mesma se revela «desajustada da realidade atual, não contribuindo de forma objetiva para o desenvolvimento enquanto via de solução dos problemas básicos das cidades membro» (UCCLA, 2007a: 6). Partindo desta premissa, a UCCLA decidiu situar a sua ação no quadro dos Objetivos para o Desenvolvimento do Milénio estabelecidos na Declaração do Milénio, aprovada em setembro de 2000 na Assembleia Geral da ONU, elegendo o combate à pobreza como o seu objetivo central. Os três eixos principais em que este objetivo assenta são os seguintes: i) formação e capacitação; ii) mobilização da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) para infraestruturas básicas, saúde e segurança alimentar; iii) promoção de Parcerias Público-Privadas (PPP) que contribuam para o desenvolvimento económico. A concretização da estratégia da *Nova UCCLA* (UCCLA, 2006: 4) passa em grande medida por um plano de ação intitulado «UCCLA – Cidades sem pobreza», em torno do qual a União procura reunir fundos de doadores de diferentes origens, com especial destaque para a União Europeia (UE), com a qual iniciou logo em 2006 a negociação de um programa de cooperação intitulado «Rede de Cidades Lusófonas», tendo como proponente a UCCLA e como parceiros as cidades de Luanda, Maputo, Praia e Bissau. Este programa, que visava o financiamento de atividades de partilha de experiências e disseminação das boas práticas e de elaboração de projetos-piloto suscetíveis de serem replicados, cuja execução seria posteriormente apresentada para financiamento junto de instituições de cooperação, acabou por não ser aprovado pela UE, que comunicou a sua rejeição

37. Sobre as modalidades de cooperação em função da natureza da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), veja-se Pinto (2009: 145-146).

158 em abril de 2008³⁸. Apesar deste percalço, a UCCLA procura levar por diante a nova estratégia, que passa, também, por diversificar as fontes de financiamento para deixar de estar totalmente dependente da Câmara Municipal de Lisboa. Na Tabela 5 sintetizamos os principais projetos APD³⁹ que constam do Relatório e Contas de 2008.

Tabela 5 – Principais projetos APD em 2008, valor, fontes de financiamento e situação

Cidade	Projeto	Valor (1000€)⁴⁵	Financiamento	Situação (31.12.2008)
Bissau	Higiene e Limpeza nos Bairros	232	IPAD (75%); outros (25%)	Em curso
Bissau	Resíduos sólidos urbanos e oficinas municipais	426	IPAD (100%)	Em curso
Bafatá e Gabu	Valorização da apicultura	630	UE (75%); outros (25%)	Aguarda aprovação
Ilha do Príncipe	Sensibilização e saneamento ambiental	429	IPAD (75%); Governo da Ilha do Príncipe (25%)	Em curso
São Tomé	Estratégia, coordenação e programação do setor da água e saneamento	1.378	UE (75%); Governo de São Tomé (25%)	Aprovado, a iniciar
São Tomé	Descentralização e participação comunitária na gestão de resíduos sólidos	741	UE (75%); outros (25%)	Aprovado, a iniciar
Luanda	Água potável e saneamento em bairros peri-urbanos	671	UE (90%); outros (10%)	Em curso
Maputo	Combate ao HIV/SIDA	226	UE (90%); outros (10%)	Aprovado, a iniciar
Timor Leste / Dili	Educar para a prevenção primária em saúde	109	UE (75%); outros (25%)	Aprovado, a iniciar

Fonte: Vasco Franco, a partir de UCCLA (2008b)

38. Importa acrescentar que o Programa «Rede de Cidades Lusófonas» se inspirava no programa URB-AL (Programa de Cooperação Descentralizada União Europeia-América Latina), de ligação entre cidades europeias e da América Latina, e tinha um orçamento de €2.500.000, sendo o financiamento da UE de 75%.

39. Só foram incluídos projetos de valor \geq a €100.000. O proponente de alguns projetos é a URB-África.

40. Valores arredondados para milhares de euros.

Para além destes projetos financiados através da APD, a UCCLA prossegue com um conjunto de outras ações, nomeadamente na área da formação de técnicos, educação e sensibilização para o desenvolvimento (projetos «Oito Maneiras de Mudar o Mundo», «Pensar Global, Agir Global» e «Imagina Parcerias Humanas»), migrações e igualdade de oportunidades, investigação científica e atividades culturais.

Apesar da inflexão que alguns dos projetos referidos permitem perceber, os documentos disponíveis deixam no ar a ideia de que a nova estratégia está a avançar de forma lenta, não existindo evidência, por exemplo, da concretização de qualquer PPP promovida pela UCCLA e envolvendo as empresas membro da organização.

Conclusões

A UCCLA concretiza, à sua escala, um território cujas fronteiras são marcadas por referências históricas partilhadas e por uma língua comum, um território de «territórios onde se implantou a Lusofonia⁴¹ (...) ligados por um património cultural que, diversificado e específico em cada região, tem sempre aquela componente como uma variável qualitativamente relevante» (Moreira, 2005: 530). Sendo esta a sua maior riqueza e a sua razão de existir, a UCCLA não a tem valorizado suficientemente, encontrando-se aqui, provavelmente, uma das justificações para a crise de identidade assinalada, entre uma união de cidades e uma associação empresarial, entre uma plataforma intermunicipal internacional e uma mera ONGD. Os objetivos a que se propôs inicialmente foram cumpridos de forma muito parcelar, apostando a maior parte dos seus recursos em investimentos pontuais materializados em obras com alguma visibilidade local, acabando o modelo por se esgotar devido à sua dependência dos fundos que o município de Lisboa podia, ou não, disponibilizar. A nova estratégia, para uma *Nova UCCLA*, tem a virtude da coerência que lhe é dada pelo alinhamento com os objetivos da ONU de combate à pobreza⁴², flagelo que atinge de forma dramática grande parte das cidades-membros, mas tem a fragilidade de persistir na crise identitária, que nem sequer identifica ou reconhece. A sua

41. A Lusofonia pode ser vista como «algo que, embora comum, se revela vago e difuso» (Pinto, 2008a: 61), o que não facilita a escolha dos rumos que podem levar ao comum.

42. E também a virtude da procura, de forma consistente, da diversificação das suas fontes de financiamento, para assegurar continuidade e alguma sustentabilidade na sua ação.

- 160 ambição agora é a de «se converter numa efetiva e pragmática agência de referência na cooperação intermunicipal» (UCCLA, 2007a: 10). Não será o fim da política, porque a UCCLA tem massa crítica bastante para poder reencontrar o seu caminho, mas uma tal visão é, no mínimo, amplamente redutora do sonho de Tierno Galván e de Nuno Abecasis.

Bibliografia

- Abecasis, N. (2000). *Lisboa – Minha Vida*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Castells, M. (2007). *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura. Vol. 1: A Sociedade em Rede*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Campos, J.M.; Porto, M.; Fernandes, A.J.; Medeiros, E.R.; Ribeiro, M.A.; Duarte, M.L. (1999). *Organizações Internacionais. Teoria geral. Estudo monográfico das organizações internacionais de que Portugal é membro*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Dahl, R.A. (2009). *La Poliarquia: Participación y Oposición*. Madrid: Tecnos.
- Ferreira, A.F. (2007). *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Fiori, J.; Riley, E.; Ramirez, R. (2000). *Urban Poverty Alleviation Through Environmental Upgrading in Rio de Janeiro: "Favela Bairro"*. London: Development Planning Unit, University College London.
- Franco, V.; João, A. (2007). "Segurança e Urbanismo: Segurança e Gestão Urbana". In: R. Pereira & J.B. Gouveia (coord.), *Estudos de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina, pp. 377-427.
- Held, D. (2008). *Modelos de Democracia*. Madrid: Alianza.
- Machado, M.P. (2005). "Meu caro Nuno Abecasis". In: UCCLA, *Em Português Nos Entendemos*. Lisboa: UCCLA, pp. 20-29.
- MOE-UE (Missão de Observação Eleitoral da União Europeia) (2007). *Democratic Republic of Timor-Leste. Final Report. Presidential & Parliamentary Elections. April, May & June 2007*. Online: <http://eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/final_report-timorleste2007_en.pdf> (referência de 26-05-2013).
- Moreira, A. (2005). *Teoria das Relações Internacionais*. 5ª ed. Coimbra: Almedina.
- Pinto, J.F. (2005). *Do Império Colonial à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Continuidades e Descontinuidades*. Lisboa: Instituto Diplomático.
- Pinto, J.F. (2008a). "A Presidência Portuguesa da UE e o Desafio Lusófono". *Negócios Estrangeiros*, nº 12, pp. 59-64.
- Pinto, J.F. (2008b). "Adimplendum est hodie". *Africanologia – Revista Lusófona de Estudos Africanos*, nº 1, pp. 27-41.

- Pinto, J.F. (2009). *Estratégias Da ou Para a Lusofonia? O Futuro da Língua Portuguesa*. Lisboa: Prefácio.
- Tierno, E. (1992). "Palabras en la sesión inaugural de la primera asamblea de alcaldes de ciudades capitales iberoamericanas". In: UCCI, *Diez Años de Cooperación Intermunicipal Iberoamericana: UCCI, 1982-1992*. Madrid: UCCI, pp. 25-29.
- UCCI (1982). "Estatutos de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas". *Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid*, 4492, 03-03-1983, pp. 193-195.
- UCCI (1994). *Atas, Acuerdos y Resoluciones. UCCI 1982-1994*. Madrid: UCCI.
- UCCI (1997a). *Estatutos de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas. Estatutos atualizados por la VII Asamblea Plenaria de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), celebrada en la Ciudad de México, los días 17 y 18 de noviembre de 1996*. Madrid: UCCI.
- UCCI (1997b). *Ciudades Iberoamericanas*, nº 17, setembro.
- UCCI (1999a). *Ciudades Iberoamericanas*, nº 19, março.
- UCCI (1999b). *Ciudades Iberoamericanas*, nº 20, novembro.
- UCCI (2009). *Memoria de Atividades UCCI – 2008*. Madrid: UCCI.
- UCCLA (1986). "Estatutos da União das Cidades Capitais Luso-Afro-Americo-Asiáticas (UCCLA)". *Diário Municipal*, 18.842, de 17 de março, 489-491.
- UCCLA (1990). "Alteração integral dos Estatutos da União das Cidades Capitais Luso-Afro-Americo-Asiáticas (UCCLA)". *Diário da República*, III Série, 49, de 28 de fevereiro de 1991, pp. 3757-3759.
- UCCLA (1999). *Estatutos da URB-África – Associação para a Cooperação e o Desenvolvimento Urbano (ONGD)*. Online: <http://www.uccla.net/imagens/pdf/urbafrika_estatutos.pdf> (referência de 26-05-2013).
- UCCLA (2004). *Relatório e Contas de 2004*. Online: <http://www.uccla.net/imagens/pdf/relatorio_contas_2004.pdf> (referência de 26-05-2013).
- UCCLA (2005a). *Em Português Nos Entendemos*. Lisboa: UCCLA.
- UCCLA (2005b). *Relatório e Contas de 2005*. Online: <http://www.uccla.net/imagens/pdf/relatorio_contas_2005.pdf> (referência de 26-05-2013)].
- UCCLA (2006). *Relatório e Contas de 2006*. Online: <http://www.uccla.net/imagens/pdf/relatorio_contas_2006.pdf> (referência de 26-05-2013).
- UCCLA (2007a). *Reequação Estratégica 2007-2011*. (Documento não publicado, disponibilizado por UCCLA, Rua de São Bento, n.º 640, 1250-222, Lisboa).
- UCCLA (2007b). *Relatório e Contas de 2007*. Online: <http://www.uccla.net/imagens/pdf/relatorio_contas_2007.pdf> (referência de 26-05-2013).
- UCCLA (2008a). *Estatutos em vigor, aprovados na XXV Assembleia Geral*. Online: <http://www.uccla.net/imagens/pdf/Estatutos_pos_AG_20-9-2008.pdf> (referência de 26-05-2013).

- 162 UCCLA (2008b). *Relatório e Contas de 2008*. Online: <http://www.uccla.net/imagens/pdf/relatorio_contas_2008.pdf> (referência de 26-05-2013).
- UN-Habitat (2001). *Cities in a Globalizing World. Global Report on Human Settlements 2001*. London: Earthscan.
- UN-Habitat (2008). *State of the World's Cities 2008/2009. Harmonious Cities*. London: Earthscan.

RES'
PUB
BLI
CA

REFLEXÕES

PORTUGAL
E O MUNDO
NA PASSAGEM
DO MILENIO



Quo Vadis, Lusofonia?

Fernando dos Santos Neves*

Queria, antes de mais, fazer a chamada declaração de interesses, já que terei sido eu o principal responsável pelo surgimento da própria palavra «lusofonia» nos dicionários da Língua Portuguesa e, para além das minhas responsabilidades no quadro das Universidades Lusófonas (cujas designação não fora muito bem vista, porque «até soava mal», mas que, entretanto, se impuseram como o maior e mais considerado grupo de ensino superior privado português e foram aceites como membro observador da CPLP), criei, em 1991, a primeira Sociedade Africanológica de Língua Portuguesa (SALP) e, em 1994, a primeira Associação dos Cientistas Sociais do Espaço Lusófono (ACSEL), o primeiro Mestrado Português em Espaço Lusófono, as primeiras Edições Universitárias Lusófonas e a primeira Revista Lusófona de Humanidades e Tecnologias (que já vai no 15º número), tendo ainda lançado, em Luanda, em 2002, no Encontro das Universidades de Língua Portuguesa, o primeiro apelo à criação do Espaço Lusófono do Ensino Superior (ELES) que, à imagem da Declaração de Bolonha para a Europa, viria a ser designado como a Declaração de Luanda e que esteve na génese da, como tantas outras promessas, completamente esquecida Declaração de Fortaleza dos ministros da CPLP.

O meu empenho pelo que tenho vindo a chamar a «hora cairológica da lusofonia», vai obviamente muito mais longe do que as próprias Teses sobre a Lusofonia e a CPLP que, além do resto, fiz questão de pessoalmente entregar no Palácio do Planalto, já consciente de que

* Presidente do Conselho Superior do Grupo Lusófona

166 seria o Brasil de Lula, convertido enfim de «país de futuro» no «país do presente», que poderia dar à Lusofonia o seu verdadeiro significado e peso na geopolítica emergente, com vantagens insuspeitadas tanto para os países lusófonos como para o mundo global e até fazer dela um possível e magnífico exemplo do fenómeno da globalização.

Queria, também, conscientemente abster-me dessa pseudo-polémica relativa à bondade ou maldade, à virtude ou ao pecado da admissão da Guiné Equatorial no seio da CPLP. Oxalá viessem, e rapidamente, muitos mais países e povos e fizessem da CPLP uma organização de influência decisiva no desenvolvimento sustentado e no respeito de todos os direitos humanos (a começar por tantos e tantos membros da ONU e, eventualmente, por alguns dos membros da atual CPLP).

Queria, ainda, lembrar o que tantas vezes tenho dito, até pessoalmente, a saber, que os secretários executivos da CPLP têm estado muito acima dos méritos da própria CPLP e que esta não os tem evidentemente merecido.

E queria, finalmente, insistir na ideia de que a CPLP não impede ou prejudica a inserção dos seus países e povos nos respetivos espaços geofísicos e geopolíticos locais ou globais. Como relativamente a Portugal tenho constantemente repetido, aparentemente com escassos resultados, Portugal só poderá ser interessantemente lusófono na medida em que for plenamente europeu como também só poderá ser interessantemente europeu na medida em que for plenamente lusófono...

Neste momento, remetendo especialmente para o opúsculo *Para uma Crítica da Razão Lusófona: 11 Teses sobre a CPLP e a Lusofonia* (Edições Universitárias Lusófonas, 2000, Lisboa) e para a comunicação de abertura do I Congresso Internacional da Lusofonia (Lisboa, 2003), permitia-me apenas, da maneira mais sintética, através de V. Exa. enquanto secretário executivo da CPLP, fazer chegar os respetivos chefes de Estado e de Governo as seguintes propostas mínimas para que a CPLP valha verdadeiramente a pena e mostre, parafraseando o célebre verso, que «a sua alma não é pequena»:

1. Mudar imediatamente a velha denominação «CPLP» (até para evitar todas as graçolas do género «CPL... o quê?») para a denominação mais «caiológica» de «Comunidade Lusófona», que, obviamente e importantemente, inclui mas vai além da questão da língua portuguesa (para já não falar da

absurda fórmula, que por vezes ainda se ouve, de «expressão portuguesa»).

2. Acabar imediatamente com a inclusão dos «negócios ou relações lusófonas» no âmbito dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros (ou Relações Exteriores). Ou será que os «lusófonos» continuam, de facto, a não passar de «estrangeiros»? E que se espera para criar um Parlamento Lusófono, símbolo maior das democracias contemporâneas e de um Banco Lusófono, num tempo em que a economia política há muito é reconhecida como a base real das sociedades?
3. Como já deixei escrito no opúsculo das *Teses*, sem comum passaporte lusófono e sem comum cidadania lusófona, não há CPLP nem lusofonia dignas desse nome. Quando é que os cidadãos dos países lusófonos tornarão suas as palavras furiosas de Cícero contra Catilina e dirão: «*Quousque tandem...* Até quando continuarão todos esses Estados e Governos e suas incompetentes burocracias a abusar da nossa paciência lusófona»?
4. Tornar definitivamente a sério a questão da língua portuguesa e não permitir, sob nenhum pretexto, que uma das pouquíssimas línguas potencialmente universais do século XXI seja reduzida ao lugar e papel de uma língua politicamente insignificante (na ONU, no Vaticano, etc.). Quando é que os países e povos lusófonos darão o verdadeiro sentido às palavras de Fernando Pessoa: «Minha pátria é a língua portuguesa»?
5. Acabar, também definitivamente, com essa tragicomédia (sobretudo representada por Portugal e seus últimos abencerragens de mentalidades colonialistas e de causas perdidas) da falta de cumprimento do novo Acordo Ortográfico da língua portuguesa, que não será tecnicamente perfeitíssimo, mas é uma exigência geopolítica do novo século. Será assim tão difícil de entender?
6. Incrementar ou implementar o referido Espaço Lusófono do Ensino Superior (ELES), à imagem e inspiração do Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES), e pelas razões que então exprimi na seguinte fórmula que me apraz repetir nesta Carta

Aberta ao secretário executivo da CPLP: «A lusofonia real, que não cesso de proclamar como a única real via de afirmação de todos, insisto, de todos os países e povos lusófonos, passa necessariamente e até primordialmente por aí, ou não fosse «a educação de excelência para todos» o princípio e o motor insubstituíveis do desenvolvimento humano e não fosse a norma da «educação universal, obrigatória e gratuita» o programa mais revolucionário de toda a história moderna e válido para toda a humanidade e não só para o mundo ocidental».

7. Faço votos por que principie a realizar-se aquela que desde há décadas venho proclamando e tentando demonstrar como a válida Tese Geral sobre a lusofonia: «Mais que projeto ou questão cultural e até linguístico-literário, a Lusofonia é, obviamente, um importante projeto ou questão de língua e, sobretudo, um importantíssimo projeto ou questão de espaço económico-político próprio no globalizado mundo contemporâneo. O que também é válido para a CPLP, que deveria adotar o nome menos antiquado e mais cairológico de Comunidade Lusófona».

Com as melhores saudações lusófonas.

Nota: O autor acaba de publicar, em Julho de 2013, nas Edições Universitárias Lusófonas, um conjunto de ensaios sob o título *A Hora da Lusofonia: Para Uma Crítica da Razão Lusófona*.