

Senhor presidente da Associação 25 de Abril
Senhor presidente do comité organizador do Congresso,
minhas senhoras e meus senhores,
quero agradecer à Associação 25 de Abril o convite que me foi dirigido, que muito me honra. Fiquei um pouco perplexa quando o arquitecto José Romano me abordou e disse que eu deveria falar sobre os próximos 30 anos da democracia em Portugal. É que eu por formação sou cientista política e um professor meu, em Oxford, Jacques Edward, uma vez disse-me que o que nós deveríamos fazer era tentar prever o passado e por isso estou aqui hoje e entendo isto como um desafio. Pensar a democracia nos próximos 30 anos exige uma abstracção da conjuntura política em que vivemos, mas não totalmente porque apesar de tudo é preciso distinguir os factores efémeros daqueles que irão marcar o futuro da democracia em Portugal. Sendo este o objectivo, o primeiro passo necessário é o de definir o que entendemos por democracia. Esta é uma decisão naturalmente subjectiva, já que existem várias formas de definir o conceito filosófico, empírico, maximalista, minimalista, social ou processual. Qualquer uma dessas definições seria válida e suficiente. No meu caso e por razões que se prendem com o trabalho que tenho desenvolvido na área da Ciência Política, no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, vou analisar o sistema político português democrático fundado em 1974.

Um sistema político democrático, seguindo um modelo de Easton é composto por um núcleo central de instituições políticas, criadas para resolver problemas partilhados por uma comunidade, com uma lógica própria determinada pelos mecanismos de decisão e pela forma como os indivíduos actuam dentro delas. Estas instituições não funcionam num vácuo. Estão permanentemente a receber *inputs* por parte de indivíduos e grupos na sociedade em que estão, isto é, os eleitores, as associações, os partidos, as ONG's, todas contribuem para influenciar estas instituições políticas, seja através da opinião pública, da participação política, do voto, do *lobbying*, etc. Por sua vez as decisões ou não-decisões até tomadas pelas instituições, sejam elas sob a forma de legislação ou de políticas públicas, são o resultado tanto dos *inputs* como do modo de tomada de decisão das próprias instituições. Estes resultados, por sua vez, têm impacto a nível social, estimulando uma série de apelos, opiniões e intervenções por parte da sociedade junto das instituições.

Dada esta definição do sistema político democrático temos três componentes do sistema político a projectar no futuro, ou seja, a sociedade civil na sua interacção com as instituições, as instituições políticas e sua dinâmica interna e as políticas públicas e o seu impacto social. Posto isto, importa fazer o diagnóstico de cada uma destas componentes do sistema político em Portugal para, de seguida, podermos traçar alguns cenários para o seu futuro.

Começando pelas instituições, temos um conjunto de instituições políticas que apesar de vicissitudes pontuais funciona. As instituições políticas têm conseguido resolver todos os impasses e crises políticas que ocorreram

desde 1974 em diferentes conjunturas e maiorias políticas e sob diferentes condições sociais e económicas. As sucessivas revisões constitucionais são prova de que foram necessários ajustes, por vezes bastante significativos, nomeadamente em 1982, mas no essencial as instituições mantêm-se e têm conseguido responder aos desafios que lhes são colocados no dia-a-dia. Um indicador dessa consolidação institucional é a estabilidade governativa. Já tivemos maiorias monopartidárias de governo, governos de minorias estáveis e agora até governos de coligação estáveis. Outro indicador é a capacidade de alternância democrática, a alternância governativa total entre PS e PSD ou PSD e CDS/PP e PS já aconteceu por diversas vezes sem grandes sobressaltos, basta olhar para democracias na Europa para perceber que nem todas se podem gabar de ter estes dois indicadores de funcionamento das instituições. Ainda há a salientar o papel positivo de garante institucional encontrado pelos sucessivos Presidentes da República. Também o Parlamento tem evoluído de forma bastante positiva desde a revolução de 1974. Sucessivas reformas encetadas por esta instituição têm servido para reforçar a capacidade de fiscalização dos actos do Governo, bem como aumentar a eficácia do trabalho dos grupos parlamentares e racionalizar o desempenho do deputado individual.

Não quer isto dizer que não haja uma margem de manobra significativa para a melhoria do funcionamento das instituições políticas. Certamente que ela seria desejável em alguns aspectos, nomeadamente no que respeita ao funcionamento do Parlamento, mas também uma reforma do sistema eleitoral de forma a aproximar os eleitores dos eleitos sem, no entanto, pôr em causa a representatividade do Parlamento nem a estabilidade governativa que este sistema eleitoral em 30 anos de funcionamento tem facilitado.

No que respeita aos *inputs* do sistema político, isto é, a todo o conjunto de acções que constituem a participação política dos Portugueses já o diagnóstico não é tão positivo. A participação política, tanto em termos convencionais, voto, filiação partidária e actividades de campanha, como em termos não convencionais, manifestações, petições, etc., exhibe em Portugal pouca vitalidade. Existem indicadores que nunca foram altos em termos comparados, como por exemplo, a filiação partidária e existem ainda outros que estão em franco declínio tal como a participação eleitoral. A somar a esta falta de activismo político estão os níveis de desconfiança social e política que sucessivos inquéritos demonstram dominarem as atitudes dos portugueses perante o outro e também perante as instituições políticas nacionais. Nada disto é idiossincrático de Portugal, a literatura sobre a crescente desafeição dos cidadãos das democracias avançadas perante os seus sistemas políticos não pára de crescer. Mesmo assim há países em que os cidadãos que são cada vez mais educados e sofisticados politicamente rejeitam as formas tradicionais de participar na política porque as consideram insatisfatórias, mas abraçam novas formas de fazer política. Nestes países assiste-se a um renascer ou a um fortalecimento do activismo social, como por exemplo no Reino Unido. Em Portugal, no entanto, os indicadores que existem apontam em sentido menos optimista. A sociedade civil que temos está pouco mobilizada e é pouco interventiva tanto a nível social como político. A participação eleitoral tem de ser encarada como uma das principais formas ou mesmo a forma maior de intervenção política, pois ela cristaliza as preferências políticas dos cidadãos nas instituições políticas. Apesar da participação eleitoral nas eleições

legislativas em Portugal estar na média dos restantes países da EU sem voto obrigatório, esta participação tem sofrido um declínio alarmante desde os meados dos anos 1980. Para além disso, sabe-se que é entre os jovens portugueses que a abstenção é maior. Ainda é cedo para saber se estamos perante um fenómeno de ciclo de vida ou geracional. Se for geracional, então, podemos esperar um declínio ainda mais acentuado e estruturante da participação eleitoral a longo prazo. Assim, no domínio dos *inputs* o diagnóstico amplamente divulgado por investigadores, a trabalhar na área dos comportamentos e atitudes políticas, é francamente negativo. A terceira componente do sistema político são as políticas públicas desenhadas, implementadas e consolidadas nestes 30 anos de sistema democrático em Portugal. Neste ano de celebração dos 30 anos do 25 de Abril foi feito um esforço para pôr em evidência os grandes avanços sócio-económicos conseguidos desde a democratização. Há duas questões que me parecem relevantes neste domínio, em primeiro lugar a rapidez da mudança social em Portugal nas últimas três décadas. A velocidade das transformações do nível de escolaridade, da previdência social, da mortalidade infantil, das redes de transporte, da urbanização, da terceirização da economia, do papel das mulheres na família, na educação e trabalho, para mencionar apenas alguns exemplos tem sido muito grande. Em segundo lugar e apesar da rapidez destas mudanças, o sentimento generalizado é de que ainda há muito por fazer em termos de política educacional, saúde, justiça e eficácia do Estado. Nestas quatro áreas, as perspectivas dividem-se entre o copo meio vazio e o copo meio cheio. Nos casos onde tem havido convergência económica com a Europa, nos indicadores, essa convergência é sentida como demasiado lenta ou inadequada perante as necessidades dos Portugueses. O diagnóstico desta terceira parte do sistema político é por isso ambíguo, ambivalente, na medida em que se reconhece que tem havido grandes melhorias sócio-económicas em Portugal, mas também que há áreas sectoriais bastante problemáticas e cujas dificuldades se têm revelado mais resistentes do que os sucessivos governos que se têm proposto a resolver estes problemas.

Feito então o diagnóstico podemos construir um cenário do futuro do sistema democrático em Portugal. Para tal, irei agora explicitar os dois factores estruturais que considero que a irão condicionar de forma mais acentuada.

O primeiro factor a considerar é o aprofundamento do processo de integração europeia. Os países membros da União Europeia irão continuar a unir esforços abdicando de alguns dos poderes formais dos Estados soberanos para a construção de uma comunidade política supra nacional mais forte. De facto, não é hoje possível conceber o futuro de qualquer democracia europeia sem levar em conta o enorme impacto que a europeização tem e terá sobre as instituições políticas nacionais, as políticas públicas e as percepções políticas dos cidadãos.

O segundo factor a levar em conta é a convergência económica com a Europa. Partimos do princípio que Portugal continuará, apesar de tudo, a aproximar-se económica e socialmente da média europeia, tal como tem vindo a acontecer desde a década de 50 do século passado. O desenvolvimento social e económico condiciona de forma fundamental a evolução e saúde dos regimes democráticos, tal como explicou o doutor Vítor Constâncio ainda há pouco. E é nessa perspectiva que se deve incluí-lo uma concepção do futuro da democracia. Partindo do princípio que estes dois pressupostos não são

demasiado irrealistas, como é que se pode equacionar então o futuro do sistema democrático tal como o especificámos atrás?

Em relação à europeização há riscos e oportunidades. Os riscos prendem-se com uma despolitização dos assuntos, com o aumento das percepções de redundância das instituições nacionais ou mesmo a sua deslegitimação. A despolitização dos temas ocorre porque a União Europeia apresenta-se ainda como um órgão técnico, onde os Estados partilham soberania de forma a resolver problemas comuns. Nessa medida as decisões são depois vendidas aos cidadãos como sendo as melhores e não como uma escolha política. Este caminho, supostamente neutro, é bastante perigoso pois a despolitização dos temas gera normalmente desinteresse. Ora, sabendo nós que temos à partida uma sociedade já de si relativamente desmobilizada, a tendência da europeização, de tecnicizar os assuntos em vez de os politizar pode vir a acentuar estas tendências negativas que os Portugueses já exibem em relação à esfera política. Em relação às instituições a europeização arrisca-se a introduzir elementos fortemente destabilizadores no equilíbrio institucional conseguido nestes 30 anos de democracia, bem como a cavar ainda mais o fosso entre cidadãos e eleitos. Na medida em que é o governo nacional que está directamente representado na instituição principal da EU, o Conselho de Ministros, quanto mais decisões forem tomadas a esse nível, mais será reforçado o seu papel. Por outro lado, a supranacionalização da política enfraquece ulteriormente o parlamento nacional marginalizando e, logo, reduzindo a sua capacidade de fiscalização dos actos do Governo. Além disso o reforço do Governo poderá também pôr em causa o papel do Presidente da República num regime em que os poderes executivos são supostamente partilhados, ainda que de forma desigual. O *feedback* que estes desequilíbrios institucionais terão entre o eleitorado será claramente negativo. A deslocalização das decisões para Bruxelas, a sua despolitização e a evidência crescente de que as instituições nacionais estão marginalizadas, irão contribuir para a sua deslegitimação efectiva aos olhos dos cidadãos. Os resultados não são difíceis de prever: mais abstenção eleitoral, menos participação política direccionada às instituições políticas com sede em Lisboa, possivelmente o crescimento do *lobby* português em Bruxelas, mas apenas para as associações com maiores recursos. O sentimento de distância ao poder, que já é bastante acentuado entre nós, terá grande tendência para crescer. As eleições nacionais serão desvalorizadas na medida em que elas deixam de ser uma oportunidade para escolher a equipa governamental que irá decidir o futuro do país nos quatro anos seguintes, passando a ser uma oportunidade para escolher a equipa que vai aplicar em Portugal as políticas decididas a 25 ou mais em Bruxelas.

Estes são os riscos, quais são as oportunidades? Para perceber as oportunidades é preciso ter uma perspectiva um bocadinho diferente, tanto do poder das instituições nacionais como das europeias. Reconheçamos primeiro que nunca houve uma eleição em que se escolhesse um Governo que decidisse sozinho o futuro de Portugal. Vivemos num mundo cada vez mais global e isso significa que a soberania de facto é um conceito mais do que uma realidade. Estar na EU não é uma via de sentido único para a diluição dessa soberania. É, pelo contrário, o único caminho que Portugal tem para ter algum peso no mundo globalizado, enquanto economia pequena, relativamente periférica e pobre. Partindo deste princípio e aceitando por isso as regras do

jogo da integração, o que há a fazer é dentro deste parâmetros lutar para que as instituições europeias evoluam no sentido do crescente envolvimento dos cidadãos nelas, de uma maior abertura e transparência, de forma a melhorar a própria compreensão dos processos de tomada de decisão e de um maior envolvimento do parlamento nacional nesse mesmo processo. Nada disto é impossível com o enquadramento legal que já existe hoje na EU: o envolvimento dos parlamentos nacionais é muito variável. O parlamento português está entre os menos activos, mas existem outros como o parlamento dinamarquês que tem um conhecimento e um envolvimento importante a nível da EU. Impedir a marginalização do parlamento nacional é fundamental para a legitimação do sistema democrático a longo prazo, e vendo bem, aproveita a todos os actores políticos, já que todos passam pela oposição e vêem a sua acção remetida para o âmbito dos corredores da Assembleia da República.

E quanto ao segundo factor o que podemos esperar?

A continuação da convergência económica terá impacto a nível da modernização social e também uma exigência da melhoria das políticas públicas. O grande desafio será conseguir mobilizar politicamente as novas gerações relativamente educadas e sofisticadas que são cada vez mais os Portugueses de hoje e serão os Portugueses do futuro. O desafio da mobilização entre sujeitos políticos pouco interessados em participar na política de forma ritual ou mesmo passiva já se coloca em muitas democracias em que o eleitorado é composto sobretudo por este tipo de pessoas. Parece-me aqui um dos maiores desafios que se colocam aos partidos nacionais. É fundamental que se encontrem novas formas de se relacionarem com os cidadãos, que sejam mais recíprocas e mais abertas. Mais uma vez, se os partidos tradicionais continuarem a distanciarem-se dos cidadãos há um risco de despolitização ou mesmo de deslegitimação do sistema democrático. Cabe por isso à elite política compreender e procurar as melhores formas de renovar um compromisso com a sociedade, tentando responder correctamente às preferências dos cidadãos.

Em relação aos *outputs* do sistema também são os partidos, enquanto decisores e gestores das políticas públicas que têm que comprometer-se com padrões de exigência que estejam a par do desenvolvimento económico e social do país. Em suma, o diagnóstico genérico sobre o estado da democracia não é no meu entender desastroso. É um diagnóstico onde existem, lado a lado, aspectos positivos do nosso desenvolvimento político, com outros mais negativos. O futuro do sistema político está por isso em aberto e depende essencialmente da vontade política dos actores políticos para, num quadro de desenvolvimento económico e de construção europeia, reforçarem o seu papel enquanto intermediários da vontade eleitoral e decisores políticos. Mas não responsabilizemos apenas o Estado como é comum em Portugal, é preciso também uma sociedade civil mobilizada, com a ajuda do estado certamente, mas também por si só, isto porque para entrarmos num círculo virtuoso de evolução política as instituições têm de existir num sociedade activa com causas e compromissos.