REVISTA RES PUBLICA

REVISTA DE ENSAIOS POLÍTICOS

www.revistarespublica.com

no.02 // julho 2021

respublica fundação

REVISTA
RES PUBLICA
REVISTA DE ENSAIOS POLÍTICOS

FUNDAÇÃO RES PUBLICA
Avenida da República, n.º34 – 8º andar
1050-193 Lisboa

www.fundacaorespublica.pt
geral@fundacaorespublica.pt

+351 217 931 648

FUNDAÇÃO RES PUBLICA
A Fundação Res Publica é uma instituição dedicada ao pensamento político e às políticas públicas. À luz dos seus estatutos, inspira-se nos valores e princípios da liberdade, da igualdade, da justiça, da fraternidade, da dignidade e dos direitos humanos.

fundacaorespublica.pt

res publica
fundação

número 02 - julho 2021

5 **EDITORIAL**

7 Memórias com Futuro
"SOCIALISMO, QUE FUTURO?"
Eduardo Lourenço

13 **UM FUTURO PARA A EUROPA**
Pedro Silva Pereira

24 **A CIMEIRA SOCIAL DO PORTO**
José António Vieira da Silva

38 **EVIDENCE-BASED POLICYMAKING:**
DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA PORTUGAL
José Eduardo Feio

51 **REGIONALIZAÇÃO NÃO É UM FIM,**
DEVE SER UM MEIO INTELIGENTE Tiago Teotónio Pereira

62 **RESPOSTAS E IMPACTOS DIFERENCIADOS**
DA CRISE PANDÉMICA NA EUROPA E NOS ESTADOS UNIDOS
Ana Fontes

71 **DO FASCISMO AO POPULISMO**
– A MESMA BASE PSICOLÓGICA
Henrique Baltazar

84 **Sugestões de Leitura**

REVISTA
RES PUBLICA
REVISTA DE ENSAIOS POLÍTICOS

ESTATUTO EDITORIAL

1.
A *Revista Res Publica Revista de Ensaios Políticos* é propriedade da Fundação Res Publica e insere-se nos seus objetivos de debate e reflexão política.

2.
A revista é aberta a colaborações que se insiram na sua linha editorial e possam contribuir para o aprofundamento do pensamento da esquerda de inspiração socialista, social-democrata e progressista.

3.
A escolha e seleção das contribuições publicadas é da responsabilidade da direção da revista que contará com a colaboração do conselho editorial.

4.
A *Revista Res Publica Revista de Ensaios Políticos* é de edição quadrimestral e de acesso aberto não implicando esse acesso qualquer contrapartida monetária.

5.
A *Revista Res Publica Revista de Ensaios Políticos* contará, no entanto, com um espaço para diálogo com os seus leitores que para tal efeito se queiram registar.

Diretor
PEDRO SILVA PEREIRA

Projeto Gráfico e Paginação
FILIPE PINTO

Secretariado
HELENA BOTELHO

Conselho Editorial
JOSÉ ANTÓNIO VIEIRA DA SILVA
(coordenador)

PEDRO SILVA PEREIRA
AUGUSTO SANTOS SILVA
CONSTANÇA URBANO DE SOUSA
MARIA HELENA ANDRÉ

EDITORIAL

O segundo número da Revista Res Publica reafirma no seu conteúdo os objetivos e compromissos assumidos no seu lançamento em abril passado.

Revista aberta, ainda que ideologicamente comprometida, consegue nesta edição um dos seus maiores desafios: combinar os temas da atualidade com a reflexão estratégica.

Certo é que estamos hoje a viver uma época onde o debate do momento é um debate carregado de dimensões estratégicas em quase todas as áreas da nossa vida coletiva.

Vivemos num Mundo que defronta ainda interrogações sobre como ultrapassar a crise pandémica e como evitar riscos tremendos de agravamento das desigualdades planetárias. Que defronta um reequilíbrio geoestratégico ainda longe de poder ser compreendido sob o impulso de mudanças recentes de alcance notável (o Brexit, as eleições americanas, a crescente influência da China, a incerteza no sul das Américas…). E que defronta desafios ambientais cuja gravidade vai crescendo em paralelo com uma revolução tecnológica sem precedentes históricos.

Vivemos numa União Europeia que procura reconstruir a sua identidade enquanto partilha os desafios globais e vê crescer tensões políticas internas acerca dos diferentes entendimentos sobre o seu papel histórico. União que, depois do impulso dado pela Presidência Portuguesa, dá os primeiros passos na importante Conferência sobre o Futuro da Europa, no momento em que se lançam os programas de recuperação e resiliência.

Vivemos num País, Portugal, que procura responder à crise do Covid 19 numa lógica integrada nas suas dimensões ambientais, tecnológicas e sociais e que prepara essa resposta com políticas públicas ambiciosas e fundamentadas.

Este segundo número da nossa Revista pôde beneficiar de diversos contributos que nos mostram que é possível alargar significativamente os nossos colaboradores, quer do ponto de vista temático, quer do ponto de vista de distintos enquadramentos profissionais e políticos.

Na rubrica "Memórias com Futuro", prestamos hoje uma nova homenagem a Eduardo Lourenço reproduzindo um seu importante contributo para o primeiro número da Revista Finisterra. A reflexão sobre o futuro do socialismo aí desenvolvida mantem uma notável atualidade e enriquece, também por isso, esta edição. Numa visão sobre a Europa, seguem-se os artigos de Pedro Silva Pereira, *Um Futuro para a Europa* e de José António Vieira da Silva, *Cimeira Social do Porto – Balanço e Desafios*. José Eduardo Feio aborda o tema *Evidence-Based Policymaking: Desafios e Oportunidades para Portugal*. Ainda para ler os ensaios de Tiago Teotónio Pereira, *Regionalização não é um fim, deve ser um meio inteligente*; Ana Fontes, *Respostas e impactos diferenciados da crise pandémica na Europa e nos Estados Unidos* e de Henrique Baltazar *Do Fascismo ao Populismo – A Mesma Base Psicológica*. Finalmente, introduzimos uma nova secção de sugestões de leitura onde convidamos os leitores a conhecer alguns dos textos que, recentemente, foram produzidos por diversas equipas e instituições.

SOCIALISMO, QUE FUTURO?

Eduardo Lourenço

Trazemos hoje a esta rubrica um texto de notável significado.
O facto de ele constituir uma preciosa colaboração de Eduardo Lourenço no primeiro número da revista Finisterra justificaria, por si só, a sua inclusão.
Mas é a notável qualidade da reflexão que ele contém que o coloca neste espaço com indiscutível merecimento.
Partindo, quase no final dos anos oitenta do seculo passado, de uma remissão para uma outra reflexão, então com quatro décadas, de António Sérgio acerca do futuro e do socialismo, Lourenço constata como mudara o contexto e como se mantinham os desafios.
Hoje, longe da hegemonia neoliberal de então, mais longe ainda duma consistente alternativa progressista, permanecem de enorme lucidez e atualidade as exigências que se colocam a quem se continua a rever nas ideias do socialismo democrático.
Estas são, como nunca, memórias com futuro.

Subordinando o nosso encontro ao tema do socialismo do futuro, os camaradas que o organizam não pretenderam decerto escrever mais um capítulo de futurologia, e ainda menos pensaram que tal tema possa ter ressonâncias de provocação. Antes de mais, a nós mesmos, socialistas presentes e do presente, num contexto histórico-cultural em que a ideia e a realidade do socialismo são aludidos e pensados pelo discurso dominante do Ocidente como precisamente, sem futuro. É claro que se pensasse que as perspectivas socialistas e o socialismo pertencem, no melhor dos casos a uma utopia generosa definitivamente desmentida pelas experiências históricas do nosso século que tentaram inscrevê-los na realidade, não estaria aqui se não velar um cadáver invocado com tanta complacência e ardor pelas carpideiras eufóricas do liberalismo universal, pregado com a evidência de solução incontornável, imposta pelas novas estruturas de produção hiper-capitalista. De facto, é precisamente como *no future* que o socialismo é aludido num discurso liberal que não se apresenta apenas como mera cobertura de uma prática económica para a qual se afirma não haver alternativa, mas como discurso cultural englobante, expressão de uma nova racionalidade paradoxalmente requerida ou imposta pela morte ou descrédito teórico e prático daquela racionalidade que desde o século XVIII, o da revolução francesa, sobredeterminava a visão e o discurso fundador do

socialismo como discurso adequado à compreensão do processo capitalista moderno e à solução das contradições que lhe eram segundo eles inerentes. É esta pretensão, oferecida como lugar comum e horizonte óbvio para a integração cultural da revolução económica a que assistimos, revolução que não precisa sequer de atores por ser ela própria o sujeito das transformações fulgurantes e incontestáveis do ponto de vista do fim a que se destinam, que precisa ser examinada para que seja pensável qualquer futuro para aquela perspectiva que o liberalismo declara morta.

É claro que este triunfalismo do discurso liberal cujo sucesso em termos de publicidade está já contido na reiteração como evidência do liberalismo, é também uma certa forma de resposta (ou punição) a antiga facilidade com que o discurso socialista enterrava alegremente um capitalismo teoricamente visado como defunto pelo que continha de contrário a racionalidade supostamente conhecida ou decifrada, não só do processo económico moderno, mas da própria História. Se a isso acrescentarmos que, para além da crença de ter decifrado definitivamente os mecanismos económicos estávamos em condições de os controlar, à maneira de Marx ou de outros socialistas, de modo que tal enterro podia ser até imaginado como já cumprido, este rivalismo liberalista tem foros de lição. É essa lição que deve ser meditada, não apenas exorcizada pelas críticas ainda demasiado influídas pela antiga visão histórica e cultural de que a ideia socialista era o coroamento, ou pela denúncia, necessária, mas excessivamente moralista das contradições, das falhas, dos sucessos caramente pagos desse euforizante triunfalismo liberalista o assim chamado. Para imaginar o espaço que não é ainda o seu, ao menos na visão socialista que aquilo nos reúne, para imaginar esse futuro que sarcasticamente nos é apresentado no discurso liberal como passado, e passado pouco grato, é necessário hoje confrontarmo-nos com essa realidade, com essa evidência de um projeto liberal que não se limita apenas ao exemplo, talvez não muito probante, para nós, europeus, da América de Reagan, mas à Inglaterra, a Inglaterra da Senhora Thatcher, e em última análise, à Europa dos 12 onde já estamos imersos.

Não é apenas com a indignação ou encantações, ou com o testemunho da nossa boa consciência socialista que se abrirá esse futuro para o projeto que representamos. Era minha intenção, antes de conhecer o título destes encontros, de me ocupar do que se poderia chamar "o imaginário socialista" e, em particular, o nosso, de portugueses. Não o farei, mas lembrarei brevemente a forma que tinha a ideia socialista em Portugal há apenas 41 anos, no momento em que se espremia no discurso cooperativista de António Sérgio, para mostrar até que ponto, com maior boa vontade, coerência e lucidez, o futuro do socialismo em Portugal, visto do presente onde agora estamos não corresponde ao que o autor da *Alocução aos Socialistas*, imaginava em 1947. Não o farei para calçar imaginariamente as botas do grande homem, que me ficariam ao mesmo tempo

demasiado grandes e apertadas nos tornozelos, mas para religar o imaginário de ontem, um ontem relativamente próximo, ao de hoje, e o de hoje, ao de amanhã. Duas notas ressaltam nessa famosa alocução: a serenidade quase onírica com que António Sérgio expõe o seu programa socialista, sem querer saber para nada do contexto da época, em nossa casa (e que contexto); e a candura digna de Dom Quixote, e a esse título sempre exemplar, com que imagina ser fácil implantar o socialismo em Portugal. Mais do que fácil, óbvio. São as razões desse otimismo que são interessantes. Mais do que nos grandes países industriais do Ocidente, segundo António Sérgio era fácil implantar o socialismo em Portugal, minando do interior, através do movimento cooperativista, o nosso bem conhecido capitalismo de índole rural, capitalismo de país pobre. Sérgio conta com a intervenção do Estado para essa destruição do Estado que existe, desestruturação pacífica, segundo ele, da indústria ou da propriedade privada. Sem caricaturar, tem-se, por vezes, o sentimento de que contava com Salazar para implantar o socialismo em Portugal. E não se imagine que sob a sua linguagem idealizante e de grande elevação ética, António Sérgio sugere uma forma de socialismo que hoje diríamos moderada o socialismo do possível. Não. Como Dom Quixote, ou como mais tarde os estudantes de Maio, o nosso cavaleiro da Razão pede o impossível, o que ele chama, em termos claros, a coletivização. Em resumo, púnhamos os bons métodos de administração do capitalismo, os que a experiência abonou, os que ela mostrou eficazes, ao serviço de finalidades essencialmente socialistas, isto é, de produção coletivista. Assim falava em 1947, na aurora da guerra fria, num contexto internacional preciso, tendo à vista uma prática socialista que não é a sua, mas existe, um dos pais espirituais do nosso socialismo.

Resumamos: era o seu um projeto, não só fácil, mas eminente, de um socialismo que, embora de maneira suave, tinha como meta e horizonte a colectivização. Assim, para Sérgio, o socialismo e o futuro confundem-se já e deviam confundir-se num imperativo, não apenas de justiça social, de uma organização racional da sociedade, mas da própria razão e da cultura humanística de que ela era a essência e o resultado.

Seria fácil, mas absurdo, ironizar, evocando este sonho sergista. O que nesse texto pertence a uma utopia datada, não deve surpreender. Só o invoco para mostrar como 40 anos depois este quixotismo, na tradição da utopia socialista e do utopismo que nele deverá sempre existir para merecer este este título, nos é interdito. Nos interditos sobre a forma sergista. O futuro não confirmou a visão otimista de Sérgio, sobretudo sobre aquela que se visava em termos de coletivização. Esse futuro foi o da dificuldade, aparentemente insanável, de a levar a cabo como imperativo socialista sem destruir aquilo que no socialismo é exigência de liberdade concreta, coletiva sem dúvida um coletivismo de indivíduos – que era aliás aquela que Sérgio imaginava. Não, não era fácil

atravessar com a lança os muros da realidade capitalista moderna, mesmo da nossa tão fraca. O capitalismo encontraria não apenas uma capacidade de renovação como de intensificação de sua energia, hipótese impensável para a geração de Sérgio. Esse capitalismo deu origem a um discurso de justificação refinado, sem complexos, da sua própria prática enquanto prática liberal, como se o autor do método Coué, em pessoa, tivesse encarnado, não só nos Friedman e Hayek que o repensaram, como nos *yuppies* que deles vivem. O seu discurso tornou-se o discurso implícito de uma prática económica do homem da rua ocidental que joga na Bolsa como se fosse um émulo de Rothschild.

Inacreditável evolução, ou revolução sem aspas ou com elas, numa sociedade capitalista que vive em tempo real a euforia de uma coletividade e quando calha a sua disforia, quando de súbito a grande máquina capitalista, já sem capitalistas dentro, se auto-desregulariza? Que o preço desse sucesso dos micro-processadores, seja como na antiga alegoria de Petrarca *El Triunfo de lá Muerte*, um chão juncado de desempregados, zonas inteiras sinistradas por obsolescência de produtos de ponta criados por robôts desse universo, perto do qual Dallas é uma Disneylândia, não obsta a que a visão liberal impere e se comemore como puro produto de fatalidade e dos deuses do progresso. Também para essa visão liberal se invoca o celebrado "sentido da História". Só que, agora, esse sentido da História se conjuga bem com o seu oposto, que a sua teoria é uma epistemologia do Caos, do Caos como a expressão original da liberdade. É o que permite a uma grande parte da *inteligentsia* do Ocidente de sintonizar hoje com aquilo que há 50 anos lhe faria horror. Tal é o nosso presente ou a parte mais visível da sua máquina de produção em segundo e terceiro grau, e por ser como é, impõe à cultura socialista, e mesmo ao socialismo como cultura, o dever de imaginar uma contra resposta adequada ao desafio liberalista bem mais audaciosa e comportando mais riscos, que a do tempo de António Sérgio. Não haverá futuro, em todo o caso, futuro que seja modelado por uma visão e uma intenção que mereça chamar socialismo sem que concretamente se encontre uma resposta, um discurso para pensar este mundo económico, este tipo de existência ultra-capitalista cujo modelo, efeitos e ressonâncias, afetam hoje o planeta inteiro e até o ultrapassam, pois nunca os homens investiram mais no futuro do que nós, próximos colonizadores de galáxias.

A grande tentação, na prática tem já milhares de exemplos, é de ficar fascinados por esse sucesso objetivo, por esta estrutura, aparentemente conforme, à vontade de renovação e de poderio de uma ordem social imperativa, deixando ao socialismo um futuro de mero eco moral sempre em atraso, confinando-o numa lamentação piedosa diante de catástrofes económicas ou sociais inscritas como tributo na conta do Progresso, como nos melhores dias do século XIX. Outra é a de encontrar um espaço dentro do mesmo universo, uma adaptação a ele que lhe modere o ritmo e a finalidade implacável, em suma, que o humanize.

É uma herança da esquerda europeia, sempre que o ocupou ou foi poder, ao serviço de uma ideia da cultura humanista, instância nobre, reguladora e espaço idealizado da aventura humana que infelizmente, na sua realidade mais trivial, é atroz e sem cura. Por isso não poderá ser através desta figura da cultura enquanto expressão de uma racionalidade que por si mesma seria fator de equilíbrio, de ordem, de justiça, etc., que o combate pelo socialismo pode hoje ser travado quando vemos toda uma literatura ou o mesmo liberalismo como cultura, ter a audácia de convocar a mais alta tradição crítica do Ocidente para ajudar a vender os seus produtos. O carácter recuperador do que apetece apelidar de Capitalismo Cultural é uma evidência. Já o pusera à prova domesticando a prática subversiva da arte moderna, assimilando-a títulos de bolsa mais rendosos e mais nobres do que eles. Afirma *Mercedes Benz*, por exemplo, utiliza as grandes sombras de Espinosa, de Descartes ou de Leibniz, para sobre vender enobrecer os seus, aliás maravilhosos, produtos (dizem, que eu não tenho meios para realmente experimentar). Tal como a Imprensa que ecoa essa euforia liberal e se auto-proclama inteligente como Einstein, e que do seu ponto de vista, tirando a pretensão, talvez o seja.

O que é possível fazer para preparar um futuro socialista neste instante em que um mensário francês, intitulado O Liberal, confessa, estático e feliz, que para que as novas gerações realistas, filhas do seu tempo, Wall Street substitui Katmandu? Os lemas novos são: ganhar, avançar, triunfar, ser o ator de uma "performance", como afirmação da plenitude de si. Não é fácil resistir a este canto de sereia do neo-individualismo contemporâneo, indiferente a qualquer transcendência ética, em uníssono com o produto sofisticado que justifica e alimenta o fluxo sem sujeito da nova produtividade hiper-capitalista, enfim, liberta dos fantasmas repressivos, ascéticos, herdados de vários milénios de judeu-cristianismo. *Mon désir*, como dizem os renascentistas, critério supremo e meio de liberdade, valor de referência da cultura humanística de esquerda passou a ser cobertura - ouro do liberalismo económico, para quem o único conteúdo do conceito de liberdade, é o de conquistar para si o exclusivo no mercado. A cultura liberal reivindica até a antiga subversão, como por exemplo, a revolta situacionista, o Maio de 68 contra a ordem capitalista Ocidental, como expressão da liberdade individual, como paradigma da independência de que hoje devem fazer gala os grandes empreendedores, vendedores, criativos, etc. Não há nenhum órgão de influência até de "esquerda" que não se regozije com o nascimento deste novo espaço de prazer e de liberdade, tão outro que o do tempo dos grandes temores dos anos 60, pânico diante do desenvolvimento anárquico de produção, apologia do crescimento zero pelo Clube Roma, temor do apocalipse nuclear, etc. Em suma, o instante Ocidental está cheio como um ovo do gozo do seu próprio sucesso. Um signo entre outros: em plena agitação estudante em França, no Outono de 86, a empresa *Juniores* manteve o seu Congresso em La Villette e anunciou 60 milhões de francos de benefícios. *No future*. O futuro é aqui.

E em Portugal? A situação particular nossa, o facto de que enquanto expressão política, o projeto socialista em Portugal possa ainda ser vivido como um certo optimismo, embora diverso do de Sérgio, é mais fácil de assumir do que na restante Europa (ao menos na sua mera elocução), torna menos oprimente esta deprimente euforia Ocidental do neoliberalismo. Mas seria de uma cegueira culposa não perceber que esse neoliberalismo e a cultura que o exprime e por sua vez os justifica no plano da polémica, da publicidade, da sociabilidade, são mais um dos meus fantasmas de estrangeirado à força. A realidade é que a *ideia* mesma de Socialismo e a Cultura e o discurso clássicos que o justificavam que está em *crise*.

Para ter futuro, não como mera expressão na ordem política, democrática, o socialismo terá como obrigação primeira reinventar um novo discurso cultural, revisitar seriamente o seu imaginário, que entre nós, ainda o protege, aparentemente, do fascínio do discurso pseudo-liberal. Não é tarefa de eleitos, mas de todos que sabem, sem ser de ciência certa, que há na ideia e no projeto socialista - qualquer que seja o desmentido brutal das suas versões utópicas - uma exigência, uma Verdade que nem é mais gritante eficácia do ultra-capitalismo planetário consegue ocultar. Debaixo das pedras da rua, a praia, diziam os estudantes de 68. Debaixo da fachada rutilante numa sociedade que exclui e remete para o nada social uma fração inumerável da comunidade humana, não descobrimos praia nenhuma. Mas tão só o espectáculo duma sociedade dividida entre a euforia dos conquistadores *yuppies* e as suas vítimas, mesmo se estas recebem desse universo rutilante algumas migalhas de sonho que lhe permitem imaginar que estão ainda dentro do círculo iluminado.

Para os que acham simplesmente ética esta conclusão, não tenho resposta a dar. O socialismo é a ética social em ato ou não é nada. Estou certo de pouca coisa, mas não duvido de que o futuro para o socialismo ou se alimenta dessa convicção e das consequências práticas que dela relevam ou sucumbirá, convertendo-se numa legenda sem leitura e sem leitores.

O texto segue a grafia original publicado na *Finisterra nº1*.

UM FUTURO PARA A EUROPA

Pedro Silva Pereira

RESUMO

A Presidência Portuguesa conseguiu um sucesso político notável ao tornar-se uma verdadeira "força de desbloqueio" da Conferência sobre o Futuro da Europa. Portugal conseguiu superar um embaraçoso impasse político e a Conferência está finalmente em marcha. A sua primeira ambição é dar voz aos cidadãos sobre o futuro da Europa, num exercício de democracia participativa, sem resultados pré-definidos. Entre uma visão que aposta na reforma dos Tratados para um improvável impulso federal e uma visão conservadora que aspira a uma mera confirmação das políticas em curso, é necessária uma "terceira via" que explore o potencial de reformas institucionais ainda disponível no Tratado de Lisboa e tire consequências da crise, indo ao encontro das expetativas dos cidadãos com novas políticas europeias de promoção da saúde e de combate às desigualdades.

ABSTRACT

The Portuguese Presidency achieved a remarkable political success by becoming the real and decisive force behind the unlocking of the Conference on the Future of Europe. Portugal managed to overcome an embarrassing political impasse and the Conference is finally underway. Its primary ambition is to give citizens a voice on the future of Europe, an exercise of participative democracy, without any anticipated preliminary results. Between a vision that pushes for a reform of the Treaties in an attempt for an unlikely federal impulse and a conservative vision that aspires to a mere confirmation of current policies, we need a "third way". This third way is needed to explore the potential for institutional reforms still available in the Treaty of Lisbon and take the consequences of the crisis in order to meet citizens' expectations by launching new European policies to promote health and fight inequalities.

PEDRO SILVA PEREIRA
Presidente da Fundação Res Publica
e Vice-Presidente do Parlamento
Europeu.

1.
CONFERÊNCIA SOBRE O FUTURO DA EUROPA: PORTUGAL, UMA FORÇA DE DESBLOQUEIO

A Conferência sobre o Futuro da Europa está finalmente em marcha e é justo reconhecer que isso constitui, só por si, um êxito assinalável da Presidência Portuguesa do Conselho Europeu.

Na verdade, quando a Presidência Portuguesa começou, em janeiro deste ano, a organização desta importante Conferência – que pretende mobilizar os cidadãos para um grande debate sobre o futuro do projeto europeu – estava ainda mergulhada num embaraçoso impasse que se arrastava há mais de um ano no Conselho, com os líderes dos 27 a serem incapazes de se entender e chegar a acordo com o Parlamento Europeu sobre a liderança política da iniciativa. A própria Presidência Alemã, apesar de repetidas tentativas, não conseguiu construir uma solução aceitável para o problema, pelo que foi ainda uma situação de total impasse aquela que Portugal recebeu de herança.

Felizmente, aquilo que a poderosa Presidência Alemã não conseguiu em seis meses, conseguiu a Presidência Portuguesa em pouco mais de seis semanas: um acordo interinstitucional entre as três instituições europeias – Conselho, Parlamento Europeu e Comissão Europeia – para a organização e copresidência da Conferência, em pé de igualdade. Isso permitiu que o Primeiro-Ministro António Costa fosse a Bruxelas, no dia 10 de março, assinar uma Declaração Conjunta com a Presidente da Comissão, Ursula Von Der Leyen, e o Presidente do Parlamento Europeu, David Sassoli, firmando o compromisso político para a organização da Conferência e desfazendo quaisquer dúvidas sobre a realização da iniciativa. Assim, com paciência e habilidade, Portugal conseguiu superar este longo impasse político e, graças a isso, a 9 de maio, dia da Europa, teve lugar, em Estrasburgo, a tão ansiada Sessão de Abertura.

Entretanto, todo o processo de organização da Conferência foi posto de pé: foi instituído o Comité Executivo organizador; foi aprovado o regulamento da Conferência, definida a sua agenda e elaborado o respetivo calendário; foi criada e disponibilizada, desde 19 de abril, a plataforma online para a participação dos cidadãos (contando já com cerca de 20 mil participações e mais de mil eventos de debate anunciados) e começou a preparação dos "painéis de cidadãos" (que se iniciam em setembro), como fóruns descentralizados de debate das recomendações a dirigir ao plenário da Conferência. A culminar este intenso trabalho organizativo, teve lugar em Estrasburgo, no dia 19 de junho, a primeira sessão plenária da Conferência sobre o Futuro da Europa – em que tive a honra de participar como membro da delegação do Grupo dos Socialistas e Democratas (S&D) do Parlamento Europeu.

Os factos não mentem: em menos de seis meses, a Presidência Portuguesa não só se afirmou como "força de desbloqueio" da Conferência sobre o Futuro da Europa, como foi capaz de dinamizar a organização da Conferência e de a deixar em pleno funcionamento.

2.
UMA CONFERÊNCIA PARA QUÊ?

Motivos não faltam para convidar os cidadãos e as instituições europeias para um debate sério e aprofundado sobre o futuro do projeto europeu.

Confrontada com duas graves crises quase consecutivas – a crise financeira de 2007-2011 e a crise pandémica de 2020-2021– que causaram um sério retrocesso económico-social e agravaram muito profundamente o desemprego, a pobreza e as desigualdades; abalada pelo Brexit; sistematicamente dividida na gestão das migrações e na resposta aos refugiados; atingida nos seus valores fundadores pela deriva iliberal contra o Estado de Direito por parte de alguns dos seus membros do Leste e, sobretudo, alvo de um ataque frontal pelo preocupante crescimento da extrema-direita e do populismo eurocético, nacionalista e xenófobo, a União Europeia precisa urgentemente de construir os compromissos políticos necessários para corresponder mais e melhor às expetativas dos seus cidadãos.

Para isso, faz todo o sentido começar por dar a voz aos próprios cidadãos, aos parceiros sociais e às estruturas representativas da sociedade civil no quadro de um grande processo de auscultação e debate – e é essa, justamente, a primeira ambição da Conferência sobre o Futuro da Europa.

Assim, num primeiro momento, as instituições políticas europeias colocar-se-ão em verdadeiro "modo de escuta" para que sejam os cidadãos, através de contribuições online e da discussão temática em "painéis de cidadãos", a identificar preocupações e expetativas, opções e propostas. Desse processo resultarão, ao que se espera, um conjunto de recomendações que serão trazidas a debate no plenário da Conferência e nos respetivos grupos de trabalho, até chegar à aprovação de conclusões políticas nos termos acordados nas regras de procedimento do evento.

3.
UM EXERCÍCIO DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E PARTICIPATIVA

O que se pretende, fique claro – para que não haja equívocos – não é, de modo algum, um exercício de democracia direta, assente numa qualquer desconfiança

sobre a suficiência da legitimidade própria da democracia representativa em que se fundam as instituições políticas europeias. Pelo contrário, tem-se plena consciência de que as decisões políticas que hão de ser tomadas em resultado desta Conferência sobre o Futuro da Europa só podem ter plena legitimidade democrática através da validação pelas instituições democráticas representativas, já que são as únicas democraticamente mandatadas pelos cidadãos.

Não é menos certo, no entanto, que a democracia não se esgota no exercício periódico do direito de voto e, nessa medida, não há dúvida de que uma democracia representativa mais viva deve ser, necessariamente, uma democracia mais participada, desenvolvendo-se como verdadeira democracia participativa. É, afinal, o que se pretende com a Conferência sobre o Futuro da Europa: que a democracia representativa europeia possa beneficiar do contributo da participação dos cidadãos.

Ninguém ignora, naturalmente, que as opiniões recolhidas na plataforma online, por muito significativas que sejam, não permitirão aferir, com rigor democrático, da formação de maiorias políticas neste ou naquele sentido, tal como é sabido que os 800 cidadãos selecionados, segundo critérios objetivos de amostragem social, para participar nos "painéis de cidadãos" não serão detentores de nenhum mandato democrático que lhes confira especial legitimidade para a representação dos seus concidadãos. Todavia, nada disso retira utilidade, interesse e importância a este amplo processo participativo, que permitirá dinamizar a democracia europeia e dar a conhecer melhor as reais expetativas dos cidadãos quanto ao futuro do projeto europeu.

Que os cidadãos têm coisas a dizer sobre o futuro da Europa, não há hoje dúvida alguma. Segundo os dados do Eurobarómetro do passado mês de março – um mega-inquérito de opinião à escala europeia – 92% dos inquiridos querem que as suas opiniões sejam mais tidas em conta nas decisões relativas ao futuro da Europa e 76% concordam que a realização da Conferência sobre o Futuro da Europa representa um progresso significativo nesse sentido.

Mais recentemente, o Eurobarómetro da Primavera revelou que apenas 48% dos europeus têm uma imagem muito ou razoavelmente positiva da União Europeia, sendo que 23% dizem ser a favor da forma como a União Europeia tem sido concretizada até agora, enquanto 47% apoiam o projeto europeu, mas defendem que sejam trilhados outros caminhos. Apesar de um largo espetro de neutralidade ou indiferença (35%) e de apenas se terem registado 17% de respostas negativas, deve reconhecer-se um grau de insatisfação não negligenciável, que convive com um potencial importante de disponibilidade para contribuir para um melhor futuro do projeto europeu.

Digno de nota é o facto deste panorama se apresentar bem distinto no caso de Portugal, onde 84% dos cidadãos (38 pontos percentuais acima da média europeia!) declaram ter uma imagem muito ou razoavelmente positiva da União Europeia, sendo que são 14% os que têm uma atitude neutral e apenas 2% confessam ter uma imagem negativa. Por outro lado, 33% dos portugueses manifestam-se a favor da forma como a União Europeia tem sido concretizada até agora e 58% declaram apoio ao projeto europeu, mas defendem alterações na forma como o projeto europeu tem sido conduzido. Enquanto isso, apenas 9% se afirmam eurocéticos.

Em suma, se é inequívoco um fortíssimo apoio dos portugueses ao projeto europeu, a um nível que chega mesmo a ser o mais elevado de toda a União Europeia, não deixa de haver também em Portugal o desejo de que sejam introduzidas mudanças. É para esse debate que os cidadãos são agora convocados.

4.
UM DEBATE ABERTO E LIVRE, SEM RESULTADOS PRÉ-DEFINIDOS

O exercício de dar voz aos cidadãos para discutir o futuro da Europa só será sério se permitir um debate realmente livre, sem condicionamentos nem resultados pré-definidos. Evidentemente, é legítimo que cada um – cidadão, parceiro social ou família política – possa enunciar as suas expetativas e propostas para a Conferência e para o futuro da Europa, mas a precipitada definição de "critérios de sucesso" para avaliar aqueles que serão os resultados do debate – seja a reforma dos Tratados, a introdução das listas transnacionais ou qualquer outra concreta alteração institucional ou de políticas – seria desrespeitar à partida o que se pretende que seja uma genuína auscultação das opiniões e propostas dos cidadãos e da sociedade civil.

Naturalmente, para que possa ser produtivo este debate não pode ser anárquico e não dispensa, por isso, a definição de uma agenda e uma certa organização temática, ainda que formulada em termos muito amplos.

Assim, na plataforma online disponível para a participação dos cidadãos estão previstos 10 temas: i) Alterações climáticas e ambiente; ii) Saúde; iii) Uma economia mais forte, justiça social e emprego; iv) A União Europeia no Mundo; v) Valores e direitos, Estado de Direito e segurança; vi) Transformação digital; vii) Democracia europeia; viii) Migrações; ix) Educação, cultura, juventude e desporto; x) Outras ideias.

Subsequentemente, as ideias e propostas recolhidas serão discutidas em quatro "painéis de cidadãos", assim distribuídos: i) Valores e direitos, Estado de Direito e segurança; ii) Alterações climáticas, ambiente e saúde; iii) Uma economia

mais forte, justiça social, emprego, transformação digital, educação, cultura, juventude e desporto; iv) A União Europeia no Mundo e migrações.

Finalmente, o próprio plenário da Conferência funcionará também por via de nove grupos de trabalho que, por uma questão de coerência, serão organizados tematicamente em conformidade com os já referidos primeiros nove núcleos temáticos previstos na plataforma online.

Como se pode ver, esta estrutura, se visa de alguma forma ordenar o debate, não deixa de permitir a discussão, com toda a liberdade e sem qualquer condicionamento, de qualquer assunto relevante. Nessa medida, pode dizer-se que a Conferência sobre o Futuro da Europa será, de facto, o que os cidadãos quiserem fazer dela.

Não será de estranhar que a resposta da União Europeia à crise que hoje atravessamos marque a identificação de preocupações, expetativas e propostas. A julgar pelo Eurobarómetro da Primavera, os portugueses – que, aliás, também fazem uma avaliação mais positiva (53%) sobre a resposta europeia à crise do que a média europeia (48%) – defendem três grandes prioridades nesta matéria: primeiro, assegurar o acesso rápido a vacinas seguras e eficazes para todos os cidadãos da União Europeia; segundo, fazer mais investimento na economia para uma recuperação sustentável, justa e equitativa em todos os Estados-membros da União Europeia e, terceiro, estabelecer uma estratégia europeia para enfrentar crises semelhantes no futuro. Neste último aspeto, uma percentagem impressionante de portugueses - 96% - manifestam-se claramente a favor de um reforço das competências da União Europeia na área da saúde.

Veremos se estas preocupações dos portugueses têm eco nas conclusões finais da Conferência.

5.
DUAS VISÕES SOBRE A CONFERÊNCIA SOBRE O FUTURO DA EUROPA

Duas visões aparentemente opostas sobre o que deve ser a Conferência sobre o Futuro da Europa têm estado em confronto no debate europeu.

De um lado, estão aqueles que vêm nesta Conferência a oportunidade para impulsionar a revisão dos Tratados e operar uma série de reformas institucionais de pendor federalista ou, ao menos, no sentido de uma mais profunda integração política. Não faltam sugestões: eliminação da regra da unanimidade em certas decisões do Conselho, designadamente em matéria de política externa e, porventura, de política fiscal; criação, em sede de reforma da lei eleitoral

europeia, das chamadas "listas transnacionais" (em que às circunscrições eleitorais nacionais se somaria um círculo eleitoral europeu); reforço da figura dos denominados "spitzenkandidaten" (candidatos das várias famílias políticas europeias a Presidente da Comissão), que passariam a ser necessariamente os cabeças-de-lista das referidas listas transnacionais; ajustamento nas regras da governação económica e na arquitetura da União Económica e Monetária (abrindo caminho para os Eurobonds ou outras formas de mutualização da dívida, a par da criação de uma verdadeira capacidade orçamental e de uma função de estabilização); revisão do mandato do Banco Central Europeu; reforço dos mecanismos de defesa dos valores europeus e de garantia do Estado de Direito; atribuição de poder de iniciativa legislativa ao Parlamento Europeu e alargamento do alcance das comissões parlamentares de inquérito; criação de uma autêntica União Para a Saúde.

Do outro lado, temos aqueles que rejeitam qualquer impulso federalista ou movimento significativo no sentido de mais integração, mas também aqueles que, simplesmente, descreem da viabilidade política de reunir a unanimidade necessária para uma reforma dos Tratados ou que consideram os eternos debates sobre reformas institucionais como um autêntico vício instalado na chamada "bolha de Bruxelas", que diz pouco ou nada ao comum dos cidadãos. A alternativa, dizem, seria fazer da Conferência sobre o Futuro da Europa um debate não sobre as instituições, mas essencialmente sobre as políticas, como sejam a resposta à pandemia, a recuperação económica, o pilar europeu dos direitos sociais, o "Green Deal", o combate às alterações climáticas, a transição digital e o desenvolvimento sustentável.

Deve reconhecer-se que nenhuma destas visões, assim sumariamente enunciadas, se apresenta particularmente promissora.

Embora nenhum cenário deva ser excluído à partida, tem de reconhecer-se que são tão vincadas as diferentes sensibilidades sobre a dinâmica da integração europeia que se afigura realmente baixa a probabilidade de construir a unanimidade indispensável para rever substancialmente os Tratados. Não se trata, portanto, de negar a pertinência que poderiam ter diversas benfeitorias institucionais, nem de retirar legitimidade a quem as defenda, mas de reconhecer a evidência política de múltiplas minorias de bloqueio. De facto, não é difícil adivinhar que se uns rejeitariam soluções de tipo federal que diminuíssem as atuais reservas de soberania dos Estados, outros opor-se-iam, em nome do "risco moral", a qualquer modificação substantiva, num sentido mais solidário, da governação económica e da arquitetura do Euro, enquanto outros ainda se atravessariam, preventivamente, no caminho de qualquer reforço dos mecanismos sancionatórios por violação do Estado de Direito.

É certo, estão também sobre a mesa e na agenda da Conferência propostas de reforma da lei eleitoral europeia que, em princípio, não careceriam necessariamente de revisão dos Tratados, como é o caso da criação das chamadas listas transnacionais, que têm sido apresentadas como forma de reforçar a dimensão verdadeiramente europeia das eleições para o Parlamento Europeu e de proporcionar um suplemento de legitimidade democrática aos candidatos a Presidente da Comissão Europeia, que seriam forçosamente os cabeças-de-lista dessas listas transnacionais.

Sucede que também essa reforma da lei eleitoral europeia – além dos múltiplos problemas que levanta, que não cumpre analisar aqui – carece da necessária aprovação unânime no Conselho, o que não se afigura de todo fácil. Na verdade, não só os países pequenos e médios tendem a desconfiar da posição que seria reservada aos seus candidatos pelos partidos europeus nessas listas para a circunscrição conjunta, mas também muitos recusam a ideia de forçar os cidadãos a votar em listas de candidatos estrangeiros que não conhecem e, em muitos casos, não podem sequer razoavelmente conhecer pela simples razão de que não falam a sua língua.

Por essa razão, aliás, quando se tratou, na legislatura anterior, de estabelecer a recomposição do Parlamento Europeu após o Brexit – em resolução de que fui relator – o próprio Parlamento Europeu rejeitou a minha proposta de, mesmo sem antecipar pronunciamentos sobre a proposta das listas transnacionais, destinar os 46 lugares que ficariam vagos não só para futuros alargamentos (o que foi aprovado), mas também para uma *eventual* futura criação de listas transnacionais em sede de revisão da lei eleitoral europeia, a aprovar pelo Conselho (o que foi rejeitado). Isso dá bem a medida das importantes resistências que a ideia das listas transnacionais suscita no quadro europeu.

Acresce que a combinação entre as listas transnacionais e a figura dos "spitzenkandidaten" arrisca-se a sugerir uma pretensa e equívoca eleição direta do Presidente da Comissão, ao estilo presidencialista, mas enxertada na eleição de deputados ao Parlamento Europeu e coexistindo com as regras dos Tratados que continuam a conferir ao Conselho a competência para, tendo em conta os resultados eleitorais, propor o Presidente da Comissão a ser eleito, por sufrágio secreto, pelo Parlamento Europeu. Está bem de ver que continuando a ser determinante para a eleição do Presidente da Comissão Europeia a formação de uma maioria política no Parlamento Europeu – única forma de garantir o pleno respeito pelos resultados eleitorais - a margem de manobra para encontrar uma solução política parlamentar maioritária seria constrangida pela perceção errónea decorrente do facto de haver um candidato mais votado (ainda que sem maioria absoluta) na tal circunscrição europeia a que concorreriam as listas transnacionais. O equívoco político sobre a origem da legitimidade do Presidente da Comissão Europeia correria um sério risco de ser ainda maior do que é agora.

Não quer isto dizer, note-se, que a figura dos "spitzenkandidaten" esteja condenada ou seja desprovida de qualquer utilidade. Pelo contrário, os "spitzenkandidaten" são muito úteis para dar visibilidade e estruturação ao debate político-eleitoral europeu, desde que entendidos como "porta-vozes" das respetivas famílias políticas e, eventualmente, candidatos indicativos para a presidência da Comissão Europeia. O que não pode é escamotear-se que, nos termos do Tratado de Lisboa, a eleição do Presidente da Comissão continuará a fazer-se por voto secreto no Parlamento Europeu e alimentar-se o equívoco de uma pretensa eleição direta, à maneira presidencialista (mas sem segunda volta) e enxertada num sistema democrático de representação parlamentar.

Também a visão de uma Conferência sobre o Futuro da Europa resumida à simples discussão das políticas não está isenta de riscos. E o maior deles, creio, é que a Conferência se transforme numa espécie de "exercício plebiscitário", em que os cidadãos seriam chamados a participar num amplo debate para simplesmente confirmarem o rumo das políticas em curso de acordo com a atual agenda da Comissão. Essa tentação, sem dúvida, existe e, diria, é mesmo quase natural numa Comissão Europeia que acabou de definir as suas apostas estratégicas para o futuro próximo – no sentido de uma transição verde, digital e justa –, aprovou recentemente os seus instrumentos financeiros para a próxima década e está já a negociar com os Estados-membros a alocação das verbas dos planos de recuperação nacionais. Todavia, é evidente que se a Conferência sobre o Futuro da Europa se saldar por uma mera validação das políticas em curso, com um ou outro apontamento mais criativo, todo o exercício irá apenas alimentar mais frustrações.

Assim, nem a ousadia de uma reforma institucional de marcado pendor federalista parece politicamente viável, nem a visão conservadora de um debate estéril para confirmação das políticas em curso se afigura suficiente.

Certo é que de nada serve um grande debate europeu que se limite a alimentar ilusões, ignorando as circunstâncias políticas necessárias para fazer executar as suas escolhas. Precisamos, isso sim, de construir, com ambição, mas também com realismo, compromissos políticos exequíveis para que o projeto europeu possa responder melhor às expetativas concretas dos cidadãos e dar passos significativos na direção certa. Em suma, é preciso encontrar uma "terceira via" para esta Conferência sobre o Futuro da Europa.

6.
UMA "TERCEIRA VIA" PARA A CONFERÊNCIA SOBRE O FUTURO DA EUROPA

Como ficou dito, nenhum cenário deve ser excluído à partida, nem nenhuma conclusão deve ser pré-formatada. Todavia, não há razão alguma para colocar

em oposição as reformas institucionais e a revisão das políticas: ambas podem, na medida certa, fazer parte do caminho a trilhar pela Conferência sobre o Futuro da Europa.

Naturalmente, deve reconhecer-se que, ao invés de rasgados impulsos federalistas, parece mais viável construir compromissos políticos em torno do potencial de aperfeiçoamentos político-institucionais ainda por explorar ao abrigo do atual Tratado de Lisboa.

Assim, pode ser solução o recurso mais generalizado a fórmulas de geometria variável, designadamente através da utilização do mecanismo de cooperação reforçada previsto no Tratado de Lisboa para os Estados-membros que desejem ir mais longe na dinâmica de integração – como já hoje sucede no espaço Schengen e na própria zona euro.

Do mesmo modo, a chamada "cláusula passarelle", que permite, em certas situações, simplificar o processo decisório e afastar a regra da unanimidade, pode também ser mobilizada mais frequentemente para agilizar o processo de decisão a nível comunitário.

O reforço do papel do Parlamento Europeu – única instituição europeia eleita democraticamente pelos cidadãos –, designadamente em matéria de governação económica e de escrutínio da Comissão Europeia, do Mecanismo Europeu de Estabilidade e de outras instituições europeias pode também ser concretizado por via de meras alterações legislativas ou mesmo de acordos interinstitucionais.

Nestas condições, a dificuldade política objetiva em empreender uma reforma ambiciosa dos Tratados não pode nem deve afastar da conversa o tema das reformas institucionais para uma União Europeia mais eficiente e mais democrática.

No que diz respeito às políticas, sempre sem prejuízo de todo o debate que é necessário e sem qualquer pretensão de esgotar o assunto, a dura experiência das múltiplas e terríveis crises que o Mundo e o projeto europeu tiveram de enfrentar nos últimos anos deveriam conduzir a uma especial valorização política de alguns temas que merecem ganhar outro destaque na atual escala de prioridades da União Europeia.

Destaco quatro, a título de exemplo:

Em primeiríssimo lugar, o combate às desigualdades, que se agravaram muito seriamente, quer a nível europeu quer a nível global, a ponto de adquirirem uma dimensão totalmente escandalosa que precisa de ser enfrentada com renovada

determinação no plano da justiça fiscal e das políticas sociais, em particular apoiando o Estado Social, os serviços públicos e a mobilidade social, de forma a prosseguir o caminho aberto pela Cimeira Social do Porto na implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais;

Em segundo lugar, reforçar a capacidade de coordenação e as competências das instituições europeias no domínio da saúde, incluindo a Agência Europeia do Medicamento, de modo a dotar a União Europeia de uma maior capacidade de resposta coletiva a situações como a da presente pandemia;

Em terceiro lugar, dar um novo impulso à solidariedade europeia na promoção da convergência e da coesão social e territorial, mas também na gestão das migrações e na resposta aos refugiados, bem como na cooperação para o desenvolvimento sustentável;

Em quarto lugar, qualificar a democracia a nível europeu, por via do reforço do Parlamento Europeu, do apelo à democracia participativa e da valorização da cidadania europeia.

Não se trata, portanto, de ratificar o curso das políticas europeias, mas de lançar um debate que permita identificar os domínios onde se exige um novo rumo ou onde se mostra necessário um novo impulso – essa é a tarefa que devemos esperar da Conferência sobre o Futuro da Europa.

7.
UM MOVIMENTO DE REENCONTRO DO PROJETO EUROPEU COM AS EXPETATIVAS DOS CIDADÃOS

A Conferência sobre o Futuro da Europa tem o enorme mérito de confrontar o projeto europeu com a realidade da encruzilhada em que se encontra. Na verdade, a questão é esta: para ter futuro, a União Europeia precisa de ser capaz de responder aos descontentamentos de que se alimenta o populismo eurocético e isso implica conseguir melhores resultados para a vida concreta das pessoas.

Com a estratégia europeia de vacinação em resposta à pandemia e com os instrumentos financeiros mobilizados de forma solidária para recuperar a economia europeia devastada pela crise, a Conferência sobre o Futuro da Europa faz parte de um grande movimento de reencontro do projeto europeu com as expetativas dos cidadãos. É uma oportunidade a não perder.

A CIMEIRA SOCIAL DO PORTO – BALANÇO E DESAFIOS
A Cimeira Social e o seu Enquadramento

José António Vieira da Silva

RESUMO

A Cimeira Social do Porto representou um esforço de significativa dimensão e assinalável sucesso. Ela constituiu um relevante passo em frente na sequência da aprovação, em 2017, do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Da Cimeira destacam-se dois resultados principais: o Compromisso subscrito por todos os parceiros sociais pelas organizações da sociedade civil pelos presidentes da Comissão e do Parlamento Europeu e o apoio às grandes metas do plano de Ação apresentado pela Comissão Europeia, esse apoio consta explicitamente do Compromisso tripartido e da declaração da reunião informal de primeiros-ministros e chefes de estado que integrou a 8 de maio esta Cimeira. As metas europeias traçadas em matéria de emprego, formação e combate à pobreza, agora a serem assumidas pelos estados-membros poderão constituir um contributo para alcançar a convergência positiva que ficou consagrada como ambição maior do compromisso do Porto. Uma análise detalhada às metas fixadas evidencia a dimensão do desafio bem como a profunda interligação existente entre as três dimensões prioritárias, especialmente no contexto de mudança que vivemos.

ABSTRACT

The Porto Social Summit represented an effort of significant scale and remarkable success. It constituted a relevant step forward following the approval, in 2017, of the European Pillar of Social Rights. Two main results of the Summit stand out: the Commitment signed by all social partners, by civil society organisations, by the Presidents of the Commission and the European Parliament and the support for the main goals of the Action Plan presented by the European Commission, which is explicitly stated in the Tripartite Commitment and in the declaration of the informal meeting of prime ministers and heads of state that integrated this Summit on 8 May. The European goals set for employment, training and the fight against poverty, now to be assumed by the member states, may contribute to achieving the upward convergence that was enshrined as a major ambition of the Oporto commitment. A detailed analysis of the goals that were set shows the dimension of the challenge as well as the deep interconnection between the three priority dimensions, especially in the context of the changes we are living through.

JOSÉ ANTÓNIO VIEIRA DA SILVA
Director Executivo da Fundação Res Publica, e atualmente Conselheiro Especial do Comissário Europeu para o Emprego e Direitos Sociais Nicolas Schmit. É licenciado em Economia, no Instituto Superior de Economia. Anteriormente, foi Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2015/2019 e 2005/2009) e de Economia e Inovação (2009/2011), e Deputado ao Parlamento Português de 2002 a 2005 e de 2011 a 2015. Foi também Palestrante Convidado no Instituto Universitário de Lisboa.

A Cimeira Social do Porto realizou-se num contexto singular e assumiu objetivos de grande ambição.

Três fatores de enquadramento definiram a sua marcação, preparação e resultados.

Em primeiro lugar, a decisão assumida pela presidência portuguesa de receber e coorganizar esta reunião, tomada ainda em 2019, representa um claro sinal de atribuir centralidade política à dimensão social da União Europeia.

Importa realçar que a realização deste encontro vem na linha direta da cimeira de Gotemburgo, onde foi proclamado o Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Esta cimeira social, realizada em 2017, distou precisamente 20 anos da anterior realizada no Luxemburgo. A aceleração do ritmo destas realizações significa claramente uma perceção da importância que as dimensões do emprego e das políticas sociais vêm ganhando na Europa.

Em segundo lugar, esta cimeira foi enquadrada, desde a seu lançamento, pela necessidade de valorizar a componente social num momento em que a Europa e o Mundo vivem um processo de mudança de características históricas únicas.

De facto, os desafios da sustentabilidade ambiental associados aos riscos climáticos e a emergência duma dinâmica de brutal aceleração tecnológica, vieram impor a necessidade de construir aquilo a que se tem chamado a agenda da dupla transição ou da transição gémea.

Em terceiro lugar, Cimeira Social realiza-se em plena crise provocada pela pandemia do Covid19, pandemia que atingiu o mundo inteiro e a Europa nos primeiros meses de 2020 e que impactou severamente os setores da saúde e da saúde pública, mas igualmente nos planos económico e social.

Se a dimensão social das políticas europeias era já decisiva no quadro da dupla transição ela revela-se de uma importância extrema face aos efeitos da crise pandémica.

Houve, pois, a necessidade de integrar nas preocupações da Cimeira Social a resposta aos diversos problemas colocados pela nova crise económica.

A Cimeira Social do Porto teve como instrumento básico de trabalho e reflexão o Plano de Ação para o Desenvolvimento do Pilar Europeu dos Direitos Sociais[1] apresentado a 4 de março pela Comissão Europeia.

1 Ver – Plano de Ação

A existência deste Plano de Ação constituiu uma reivindicação de vários Estados-membros e de parceiros sociais logo depois da proclamação de Gotemburgo.

O objetivo central da cimeira teve, pois, o enquadramento de validar ao mais alto nível os objetivos do Plano de Ação do Pilar.

Do ponto de vista da organização e desenvolvimento deste encontro foi possível concretizar, pela primeira vez, um objetivo de convergência dos principais atores económicos e sociais do espaço europeu.

Para além da realização dum encontro informal de primeiros-ministros no dia 8 de maio do qual resultou uma declaração valorizando a importância desse mesmo Plano de Ação, importa considerar que a conferência de alto nível realizada no dia 7 de maio marcou de forma decisiva esta cimeira. Não apenas pelo facto de nela terem participado um largo número de primeiros-ministros da União Europeia, os presidentes do Parlamento e da Comissão Europeia e uma alargada representação dos parceiros sociais, incluindo os representantes da sociedade civil.

O debate que se levou a cabo entre todos estes responsáveis marcou de forma relevante o novo espaço no diálogo social à escala europeia, mas aquilo que foi verdadeiramente inovador foi o facto de ter sido possível assumir um compromisso subscrito pelos parceiros sociais e pela sociedade civil, mas também pelo presidente do parlamento europeu e pela presidente da comissão europeia bem como, enquanto organizador, pelo primeiro-ministro de Portugal.

Esse compromisso, o Compromisso do Porto[2] é indiscutivelmente um documento de indicativa importância. Importância que lhe é dada pela abrangência dos seus signatários, mas igualmente pela profundidade das suas conclusões.

No Compromisso do Porto são valorizados e subscritos pontos de grande relevância. Destacam-se de entre eles quatro dimensões de maior impacto.

Em primeiro lugar, a convergência na necessidade de manter os apoios europeus e nacionais às empresas e ao emprego enquanto não for ultrapassada a crise do COVID-19.

Em segundo lugar, a valorização da importância do investimento europeu numa lógica de convergência positiva ("upward convergence") entre Estados-membros, regiões da união e setores sociais. Esta convergência positiva implica, nos termos do compromisso, a necessidade de políticas salariais que elevem a qualidade de vida na Europa e condições de trabalho dignas.

2 Ver – Porto Social

Em terceiro lugar, o compromisso apoiou as metas do Plano de Ação nomeadamente aquelas que apontam para, no espaço de uma década, aumentar a taxa de emprego, incrementar significativamente a formação ao longo da vida e reduzir a pobreza e a exclusão social. Desta forma os subscritores do compromisso manifestam a sua determinação em trabalhar no âmbito das suas competências para atingir ou ultrapassar as metas quantificadas do Plano de Ação.

Em quarto lugar, o compromisso salienta a importância da Conferência sobre o Futuro da Europa e defende uma forte participação nesse processo nomeadamente dos parceiros sociais.

O PLANO DE AÇÃO DO PILAR

O Plano de Ação do pilar social foi, pois, o documento de base desta conferência.

Vale, pois, a pena analisar o seu conteúdo os seus pontos Fortes e os seus pontos fracos.

Importa lembrar que o Plano de Ação pretende assumir-se como um instrumento de orientação das políticas sociais europeias para a próxima década. Ele é, pois, um instrumento que combina ações que já estão em desenvolvimento ou que serão lançadas no curto prazo com outras dimensões de natureza mais estratégica.

Um ponto crítico do Plano de Ação prende-se com a relação existente entre iniciativas legislativas de caráter vinculativo (as diretivas europeias, nomeadamente) com instrumentos de orientação e coordenação de políticas, como por exemplo as recomendações.

O debate entre uma maior presença de instrumentos vinculativos ou de natureza obrigatória e a predominância de orientações aos Estados-membros sem caráter impositivo, é um debate já antigo e que nas últimas décadas tem marcado o desenvolvimento das políticas sociais europeias.

Parece claro para qualquer observador, que em comparação com outras áreas na regulamentação europeia, por exemplo no plano da política aduaneira ou da política orçamental, a dimensão social possui uma bem menor presença de normas que vinculem o conjunto dos Estados-membros da união europeia. O quadro político que é hoje predominante não na união europeia não faz prever que tal situação se venha a alterar significativamente nos próximos anos.

Tal não quer dizer que a aprovação de orientações em matéria de política social mesmo que não vinculativas seja irrelevante do ponto de vista da construção duma Europa mais social.

Mesmo com a limitação do seu caráter não vinculativo a existência de um acervo de orientações normativas em matérias como os mínimos sociais possui um relevante poder transformador.

Ainda assim, os debates que temos assistido nos últimos anos, e pese embora os importantes avanços alcançados por exemplo em matéria no apoio à recuperação económica, permitem afirmar que o desequilíbrio em desfavor da dimensão social do espaço europeu continuará a ser uma realidade.

O compromisso social do Porto, ainda que consciente desta limitação, será um potencial elemento de viragem particularmente no que respeita a participação dos parceiros sociais e das organizações da sociedade civil na condução da política social São conhecidas as metas fixadas pelo Plano de Ação da comissão europeia.

Atingir em 2030 uma taxa de emprego de pelo menos 78%, acompanhada por uma redução do diferencial no emprego entre mulheres e homens.

Garantir que no mesmo horizonte pelo menos 60% dos europeus participem anualmente numa ação de formação por forma a reforçar as competências da população ativa.

Reduzir também até 2030, em pelo menos 15 Milhões o número de pessoas em situação de pobreza na união europeia sendo que destas pelo menos 5 Milhões deverão ser crianças.

A análise e avaliação das metas e do seu significado constitui elemento final para compreender o alcance e a natureza deste plano.

O OBJETIVO EMPREGO

A meta de crescimento da taxa de emprego assume um lugar central em qualquer estratégia de desenvolvimento, muito em particular, numa região com as características demográficas da União Europeia.

A informação referente a 2019 apontava para uma taxa de emprego de 73,1% em 2019 quase 5 pontos percentuais abaixo da meta apontada para 2030. Esta evolução representa um crescimento de cerca de 13,5 milhões de empregos numa década ainda que os efeitos da crise do Covid19 possam vir a traduzir-se numa redução de empregos pós 2019 da ordem dos dois milhões o que exigirá um esforço de recuperação mais intenso.

Associada a esta primeira meta global prevê igualmente uma redução para

metade do diferencial do emprego entre mulheres e homens que era em 1019 de quase treze pontos.

Esta diferença possuiu, no entanto, enormes disparidades entre os Estados-membros da união europeia com maiores diferenciais nos países do Sul e menores nos países escandinavos e bálticos.

TIME	2019		
	Total	Homens	Mulheres
European Union - 27 countries	73,1	79,0	67,3
Euro area - 19 countries	72,7	78,2	67,2
Belgium	70,5	74,5	66,5
Bulgaria	75,0	79,3	70,7
Czechia	80,3	87,7	72,7
Denmark	78,3	81,9	74,7
Germany	80,6	84,6	76,6
Estonia	80,2	84,0	76,3
Ireland	75,1	81,4	69,0
Greece	61,2	71,3	51,3
Spain	68,0	74,0	62,1
France	72,1	75,7	68,7
Croatia	66,7	72,0	61,5
Italy	63,5	73,4	53,8
Cyprus	75,7	81,7	70,1
Latvia	77,4	79,3	75,5
Lithuania	78,2	79,0	77,4
Luxembourg	72,8	77,2	68,1
Hungary	75,3	83,1	67,6
Malta	76,8	86,5	65,8
Netherlands	80,1	84,8	75,5
Austria	76,8	81,2	72,4
Poland	73,0	80,7	65,3
Portugal	76,1	79,9	72,7
Romania	70,9	80,3	61,3
Slovenia	76,4	79,7	72,9
Slovakia	73,4	79,9	66,9
Finland	77,2	78,5	75,8
Sweden	82,1	84,4	79,7

Fonte Eurostat

Quadro I
Taxa de Emprego na União europeia 2019 (%) (20-65 anos)

Uma análise mais profunda a esta diversidade exigiria uma avaliação da natureza do emprego feminino nestes espaços.

Por exemplo, o peso que nas diferentes regiões europeias possuiu o trabalho feminino a tempo parcial possui igualmente enorme diversidade (quadro II). Ainda que com situações muito diversas é visível uma clara correlação entre a maior presença do emprego a tempo parcial feminino e a respetiva taxa de emprego.

TIME	2019
European Union - 27 countries	29,4
Euro area - 19 countries	35,0
Belgium	40,5
Bulgaria	2,1
Czechia	10,4
Denmark	30,5
Germany	47,1
Estonia	15,1
Ireland	29,0
Greece	13,4
Spain	23,4
France	27,8
Croatia	6,6
Italy	32,9
Cyprus	14,4
Latvia	10,8
Lithuania	7,8
Luxembourg	29,9
Hungary	6,7
Malta	20,6
Netherlands	73,4
Austria	47,8
Poland	9,1
Portugal	10,7
Romania	6,0
Slovenia	12,0
Slovakia	6,4
Finland	19,2
Sweden	30,7

Fonte Eurostat

Quadro II
Peso do trabalho feminino a tempo parcial (%)

Esta realidade, que sugere múltiplas leituras, está naturalmente associada a diferentes realidades económicas e sociais, mas também a distintas políticas publicas nomeadamente no que se refere à conciliação do trabalho com a vida familiar.

O OBJETIVO QUALIFICAÇÕES

A segunda grande meta do Plano de Ação coloca o objetivo de atingir em 2030 um valor anual de adultos em formação de 60%.

É, porventura, a meta mais complexa e ambiciosa do todo o plano.

Quatro razões principais concorrem para a transformar numa dimensão estratégica na Europa de hoje.

Em primeiro lugar, o facto de a dupla transição exigir uma nova e mais exigente abordagem da aprendizagem ao longo da vida combinando de forma mais intensa o papel da educação formal, da formação profissional certificada e da formação "informal", bem como uma mais profunda articulação entre os atores institucionais, empresas e trabalhadores.

Em segundo lugar, o facto de existirem diferenciais formativos muito acentuados no espaço da União Europeia dos seus territórios e das suas gerações. Estas assimetrias, se não contrariadas eficazmente, limitam significativamente o papel positivo que a digitalização pode desempenhar como acelerador de convergência.

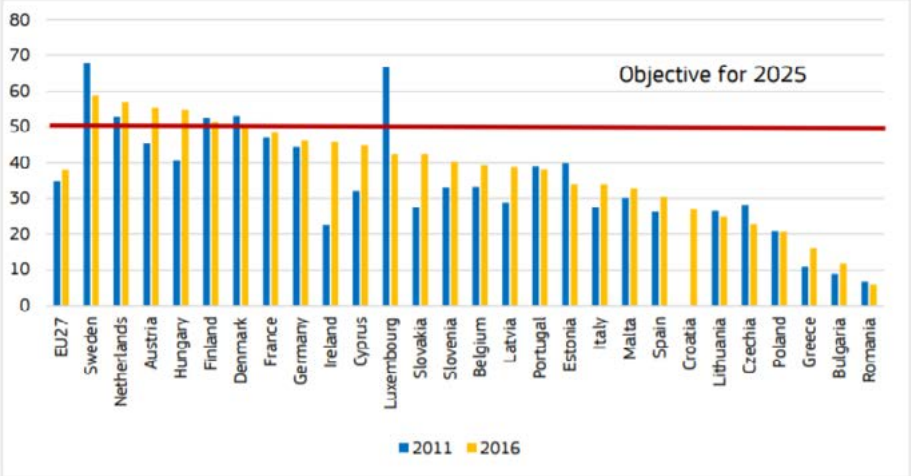
Em terceiro lugar, a necessidade de associar a esta reforma uma mudança profunda do papel e competências de agentes de educação e formação, a todos os níveis, também eles sofrendo uma pesada mudança no seu quadro de ação.

Finalmente, a necessidade de avaliar o efeito e a forma de compensar atrasos ou ruturas em processos de aprendizagem provocados pela crise atual bem como pela reestruturação do emprego nos sectores mais atingidos.

Apesar de alguma fragilidade da base informativa sobre formação existente na união, a "Skils Agenda" e em particular a "Background note on the Skills Objectives"[3] permite identificar a dimensão da distância que a U.E está da meta dos 60% fixada no Plano de Ação.

3 Ver - Background note on the Skills Objectives

Chart 1: Share of adults (25-64) participating in learning, 2011-2016 (%)



Source: Eurostat, EU Adult Education Survey. Data excludes informal learning and guided on the job training. Data for Croatia is not available in 2011. There was a break in time series between 2011 and 2016 in Sweden, Ireland and Luxembourg. The countries are ranked in a descending order based on 2016 data.

O OBJETIVO COMBATE À POBREZA

A meta fixada para o combate à pobreza assume uma dimensão critica quando se pretende progredir, nesta década no sentido da convergência.

A redução da pobreza exige que se defina um quadro conceptual relacionado com o próprio conceito de pobreza. De entre os vários indicadores utilizados pelo Eurostat a prioridade tem-se centrado principalmente num indicador de pobreza monetária relativa que considera em risco de pobreza aqueles que possuem um rendimento abaixo de 60% do rendimento da realidade em estudo. No caso da União Europeia o indicador tem sido utilizado numa lógica nacional, ou seja, o indicador de pobreza é um indicador relativo e calculado em função dos rendimentos medianos nacionais.

Adicionalmente a estatística europeia considera o risco de exclusão associado a um conjunto de indicadores de privação material.

Entre 2012 e 2019 a União Europeia viveu um período de redução da quantidade de pessoas que nos Estados-membros viviam em situação de risco pobreza ou exclusão. A proposta do Plano de Ação para 2030 reproduz a ambição fixada para 2020 (redução de 15% milhões(?)) ainda que desconheçamos o verdadeiro impacto nos indicadores de pobreza da corrente crise. As indicações existentes apontam para uma clara degradação da situação social o que tornará a meta para 2030 bem mais exigente.

Years	European Union - 27 countries
2010	103695
2011	106815
2012	108665
2013	107266
2014	106792
2015	104079
2016	103697
2017	98593
2018	94740
2019	91370

Fonte Eurostat

Quadro III
Pessoas em situação de risco de pobreza
ou exclusão social (milhares)

Para compreender as dimensões críticas das políticas públicas e da evolução económica e social associadas a uma ambição de redução da pobreza importa identificar os traços essenciais dos fatores associados a esta realidade.

Em primeiro lugar (quadro IV) destaca-se uma relevante assimetria das taxas de pobreza entre países, mesmo estando a trabalhar com valores relativos. Isto é, a taxa de risco de pobreza ou doutra forma a desigualdade de rendimentos tende a ser superior em países com mais baixos níveis de rendimento per capita.

Por outro lado, dois outros fatores diferenciadores são praticamente generalizados: as mais baixas taxas de pobreza encontram-se nas pessoas com relação de trabalho e, inversamente, os desempregados possuem taxas mais de três vezes superiores à taxa global; já as pessoas reformadas possuem uma taxa de pobreza normalmente próxima da taxa global.

Se a participação no mercado de trabalho é um elemento decisivo para indiciar o valor da taxa de pobreza, a natureza dessa participação é também determinante.

	Total	Assalariados	Empregados não assalariados	Desempregados	Reformados
European Union - 27 countries	16,1	7,2	20,8	49,2	15,0
Euro area - 19 countries	15,9	7,6	17,7	49,4	13,8
Belgium	13,8	3,6	13,0	47,9	13,4
Bulgaria	22,3	8,5	12,5	58,9	34,3
Czechia	9,9	3,0	5,6	53,0	16,7
Denmark	12,6	5,5	17,7	47,1	9,2
Germany	15,3	7,4	21,4	73,8	18,4
Estonia	23,0	8,0	28,6	52,6	51,0
Ireland	12,8	3,9	7,4	33,9	18,2
Greece	17,2	6,5	18,3	44,9	8,9
Spain	19,3	11,4	20,7	46,8	12,4
France	12,5	6,2	16,7	36,7	9,0
Croatia	18,6	4,2	12,6	45,3	26,1
Italy	19,3	10,3	17,1	49,1	11,9
Cyprus	14,2	6,9	5,6	35,9	24,7
Latvia	25,0	7,2	26,9	57,7	53,0
Lithuania	20,1	6,9	14,8	54,4	35,1
Luxembourg	15,7	11,9	14,1	48,1	7,5
Hungary	12,1	8,4	7,8	56,3	10,9
Malta	16,4	5,3	14,1	53,4	24,1
Netherlands	13,1	4,3	12,9	53,6	12,2
Austria	13,0	6,6	15,9	43,2	14,1
Poland	16,1	5,3	27,3	38,0	17,7
Portugal	17,2	8,7	27,9	47,5	15,2
Romania	22,5	4,9	55,8	49,6	21,5
Slovenia	12,2	3,4	14,0	43,6	18,2
Slovakia	10,7	2,7	13,5	56,9	8,6
Finland	12,1	1,5	11,4	39,6	14,2
Sweden	15,9	6,3	19,9	62,2	15,6

Fonte Eurostat

Quadro IV
Taxa de pobreza monetária – 2019 (%)

Dos quadros IV e V resulta claro que, na generalidade da U.E, as pessoas com relação de trabalho não assalariado têm um risco de pobreza, em média três vezes superiores aos trabalhadores assalariados e, dentro de estes, o trabalho temporário gera risco de pobreza 2,5 vezes superior aos trabalhadores com contratos permanentes.

	Permanente	Temporário
European Union - 27 countries	5,6	16,3
Belgium	2,9	12,1
Bulgaria	6,6	25,7
Czechia	2,5	8,8
Denmark	3,3	13,9
Germany	6,3	15,8
Estonia	7,8	19,4
Ireland	3,5	4,6
Greece	4,0	11,7
Spain	7,4	22,0
France	4,9	13,9
Croatia	3,8	7,4
Italy	8,2	22,5
Cyprus	5,5	16,1
Latvia	6,6	:
Lithuania	6,9	10,9
Luxembourg	10,3	27,6
Hungary	6,8	24,1
Malta	5,2	8,2
Netherlands	3,3	10,7
Austria	5,8	15,5
Poland	4,3	9,3
Portugal	7,2	12,4
Romania	5,0	10,6
Slovenia	2,7	6,3
Slovakia	2,3	7,2
Finland	1,5	3,6
Sweden	4,1	20,1

Fonte Eurostat

Quadro V
Taxa de pobreza por tipo de contrato de trabalho – 2019 (%)

Uma outra dimensão da meta de redução da pobreza constante do Plano de Ação consiste na ambição de reduzir a pobreza de crianças e jovens em 5 milhões, um terço da meta global.

Quebrar o ciclo de reprodução geracional da pobreza é, desta forma, um objetivo estratégico fundamental, sempre recordando que na generalidade das situações este risco de pobreza infantil está profundamente associado à natureza das situações familiares e aos grupos sociais respetivos.

	Total	Mulheres	menos de 6	de 6 a 11	de 12 a 17
European Union - 27 countries	72103	53,2%	6,0%	6,8%	7,9%
Belgium	1670	51,3%	8,9%	9,8%	8,6%
Bulgaria	1586	55,2%	5,1%	7,6%	8,3%
Czechia	1057	60,6%	7,9%	5,7%	7,8%
Denmark	719	50,3%	5,1%	6,3%	5,0%
Germany	12121	53,6%	4,6%	4,1%	5,2%
Estonia	284	57,7%	4,6%	5,3%	5,6%
Ireland	645	52,6%	5,9%	9,5%	11,9%
Greece	1882	51,6%	4,6%	7,1%	8,8%
Spain	9610	52,0%	7,4%	7,9%	8,4%
France	8471	52,9%	8,8%	8,7%	10,8%
Croatia	737	54,5%	3,8%	6,1%	6,5%
Italy	12060	53,1%	5,5%	6,7%	7,7%
Cyprus	128	53,9%	9,4%	6,3%	6,3%
Latvia	434	59,2%	3,5%	4,1%	4,1%
Lithuania	576	59,4%	7,1%	6,9%	5,6%
Luxembourg	104	51,0%	9,6%	7,7%	9,6%
Hungary	1181	54,4%	3,5%	5,0%	8,2%
Malta	83	51,8%	6,0%	8,4%	6,0%
Netherlands	2251	50,9%	5,3%	7,4%	7,6%
Austria	1161	54,4%	6,9%	6,7%	6,3%
Poland	5678	53,0%	5,3%	4,9%	5,6%
Portugal	1772	54,6%	4,1%	5,6%	8,4%
Romania	4632	53,3%	3,6%	9,4%	11,3%
Slovenia	243	54,7%	5,8%	5,3%	5,8%
Slovakia	638	52,2%	11,0%	9,7%	8,8%
Finland	632	52,5%	5,9%	5,2%	6,3%
Sweden	1746	51,9%	9,4%	8,0%	10,0%

Fonte Eurostat

Quadro VI
Taxa de pobreza monetária 2019
– Sexo e pobreza juvenil
– Milhares e %

A leitura da situação recente em matéria de pobreza monetária (quadro VI) mostra-nos como dado adicional de relevância um predomínio ainda que marginal em alguns países da presença das mulheres neste grupo de risco. Saliente-se, no entanto, que a metodologia de cálculo do risco de pobreza não identifica com clareza níveis de desigualdade de género que assume relevância maior noutros instrumentos de análise (taxa de emprego, desigualdade salarial, ou importância do trabalho não pago).

Os indicadores da pobreza infantojuvenil nos países da União Europeia evidenciam claramente que as situações de fragilidade se prolongam ao longo desta fase de vida dos jovens, não sendo, em várias situações predominantes na primeira infância, realidade importante quando se trata de escolher as linhas de política social a privilegiar.

NOTAS FINAIS

A Cimeira Social do Porto, e em particular o compromisso multipolar aí subscrito, para além de validar os grandes objetivos do Plano de Ação do PEDS identificou diversas áreas cruciais para o sucesso deste plano.

Em primeiro lugar, a necessidade de enquadrar o Plano na difícil conjuntura que a Europa e o Mundo vivem salientando a necessidade de *"manter as medidas de emergência durante o tempo necessário, promovendo em simultâneo uma abordagem estratégica para facilitar a criação de novos empregos de qualidade, assim como as transições entre empregos."*

Em segundo lugar, o reforço da necessidade de concentrar o reforço de resposta estratégica numa lógica de estratégia sustentada e de integração económica e social destacando a importância de *"mobilizar todos os recursos necessários – investimentos e reformas – para sair da crise económica e social, para melhorar a resiliência da Europa face a futuras crises e para fortalecer a competitividade da economia europeia, apoiada no crescimento sustentável e inclusivo, no trabalho digno e na justiça social"*

Em terceiro lugar, o compromisso reforça a importância de integrar a dimensão social no quadro global do desenho das políticas europeias. "*Confirmamos que, no contexto da governação económica e social da UE, o Semestre Europeu e as suas diversas ferramentas, como o novo Quadro de Avaliação Social, constituem o cenário político adequado para avaliar os progressos alcançados na implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.*"

Será decerto no empenhamento dos Estados-membros na criação de metas próprias em linha com o Plano de Ação e na coerência da evolução económica e financeira com o desenvolvimento das políticas sociais que o importante compromisso que foi alcançado no Porto fará parte da história do progresso da Europa Social.

O reforço da dimensão social da União Europeia dependerá sempre de um complexo processo de negociação e compromisso entre os Estados Membros as Instituições Europeias e os grupos políticos que influenciam estes atores.

A densificação do corpo legislativo europeu nestas áreas defrontará sérias resistências, como o debate sobre a diretiva sobre Salários Mínimos está a demonstrar. Mas os progressos que nos domínios sociais (emprego, saúde, proteção social e combate à exclusão e discriminação…) a União Europeia conseguir serão a medida mais sensível do projeto europeu.

EVIDENCE-BASED POLICYMAKING: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA PORTUGAL

José Eduardo Feio

RESUMO

Nas últimas décadas houve vários avanços metodológicos nas ciências sociais, que são cada vez mais capazes de analisar a existência de relações causais entre uma certa política pública, e.g. rendimento básico universal, e variáveis de interesse, e.g. pobreza. Isto levou ao crescimento de um movimento apelidado de *evidence-based policymaking*, i.e. políticas públicas baseadas na evidência.

Este ensaio começa por analisar métodos das ciências sociais, como, por exemplo, estudos randomizados controlados, que são capazes de fazer uma análise rigorosa da relação entre uma política pública e uma variável de interesse. Por outras palavras, que são capazes de criar evidência sobre se uma política pública está, ou não, a ter o efeito desejado.

De seguida, algumas críticas ao movimento *evidence-based policymaking* são apresentadas. Nomeadamente, limitações à aplicação de evidência em contextos diferentes daqueles em que esta foi recolhida, a importância da definição subjetiva das variáveis de interesse e a necessidade de estudar o processo de implementação de certas políticas públicas.

Este ensaio termina com três sugestões de como Portugal poderia tirar proveito deste movimento. Primeiro, é essencial que haja uma mudança de mentalidades vinda do topo e que os políticos comecem a especificar mais concretamente os objetivos das políticas públicas que escolhem. Segundo, é essencial a criação de instituições, quer públicas quer privadas, que recolham a evidência científica existente e que estudem como esta pode ser aplicada à realidade portuguesa. Terceiro, é importante que se realizem estudos pilotos que permitam, entre outros aspetos, estudar o processo de implementação de políticas públicas.

JOSÉ EDUARDO FEIO é estagiário no Gabinete da Deputada ao Parlamento Europeu Maria Manuel Leitão Marques. É licenciado com First Class Honours pela University College London com um major em Societies e detentor de um mestrado em Comparative Social Policy pela Universidade de Oxford. Durante os estudos recebeu uma bolsa de investigação da Fundação Laidlaw, tendo realizado projetos de investigação no Instituto Europeu da University College London e na LSE IDEAS – o think tank de política externa da London School of Economics. Foi também estagiário Bluebook na Comissão Europeia. É Membro Honorário da Associação Portuguesa do Parlamento Europeu dos Jovens, associação da qual foi membro ativo e Presidente entre 2017 e 2018. É atualmente Membro da Direção da Associação Portuguesa de Estudos Europeus.

ABSTRACT
In the last decades there have been various methodological advances in the social sciences, which have enhanced researchers' ability to analyze the existence of causal relations between a certain public policy, e.g. universal basic income, and variables of interest, e.g. poverty. This has led to a growing movement under the name of evidence-based policymaking. This essay starts by analyzing methods from the social sciences, such as randomized controlled trials, that can rigorously analyze the relation between a public policy and variables of interest. In other words, they can create evidence about whether a public policy is or not having the desired effect. Then, this essay presents some of the critiques to the evidence-based policymaking movement. Namely, limitations on the application of evidence in contexts different than those in which it was created, the importance of the subjective definition of variables of interest and the need to study the implementation process of public policies. This essay ends with three suggestions of how Portugal could benefit from this movement. First, it is essential that there is a top-down change in mentality and that politicians start being more concrete about the objectives of the public policies they implement. Second, it is essential that we create institutions, either private or public, that collect the available scientific evidence and study how it can be applied to the Portuguese context. Third, it is important that pilot projects take place, these would allow, between other aspects, for the study of the implementation process of public policies.

1.
POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS NA EVIDÊNCIA

A ideia de que as políticas públicas, i.e. medidas que um governo implementa para resolver problemas, devem ser baseadas em evidência, i.e. factos sobre o efeito de uma política pública numa variáveis de interesse, não é nova e pode parecer até obvia.

No entanto, a verdade é que durante a grande maior parte do século XX, a evidência sobre o efeito de uma política pública numa certa variável de interesse, como, por exemplo, o efeito da dimensão de turmas escolares nas notas médias dos alunos, não era necessariamente um fator tido em conta no processo político (Bochel and Duncan, 2007). Isto advinha, em grande medida, do facto desta evidência em muitos casos não existir, uma vez que não havia capacidade para recolher dados que permitissem que esta fosse criada. Isto levava a que as políticas públicas fossem guiadas por outros fatores como, por exemplo, argumentos filosóficos, princípios éticos, intuições, interesses de certos grupos e considerações gerais sobre o que era ou não correto fazer (Baldwin et al., 2011).

Este *status quo* é ainda vigente em vários países, mas desde os anos 1990 que se criou um movimento, quer na política quer na academia, que defende a importância da evidência na definição das políticas públicas. Este movimento é normalmente chamado de *evidence-based policymaking*[1], i.e. políticas públicas baseadas na evidência (Parkhurst, 2017).

Este movimento deve muito ao governo do New Labour de Tony Blair (1997 – 2007), no Reino Unido. Na sua campanha e também no seu governo, Tony Blair defendeu que iria "fazer o que funcionava" (Davies et al., 1999). Isto é, iria escolher as políticas públicas baseando-se em evidência científica sobre o seu efeito. Este movimento levou, no Reino Unido, ao crescimento de um ramo das políticas públicas focado em investigar relações causais entre uma certa política pública, e.g. mudanças na forma como as pessoas recebem subsídios, e um certo objetivo de interesse, e.g. aumento da empregabilidade de quem recebe subsídios.

Este ensaio pretende analisar o conceito de *evidence-based policymaking* e a sua aplicabilidade à realidade portuguesa. Este ensaio começa por analisar a capacidade e as limitações de vários métodos das ciências sociais de analisar a relação entre uma política pública e variáveis de interesse. A seguir, este ensaio discute críticas ao movimento *evidence-based policymaking*. Este ensaio termina com uma análise da realidade portuguesa e sugestões sobre passos a tomar.

2.
ANÁLISE DE RELAÇÕES CAUSA-EFEITO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E VARIÁVEIS DE INTERESSE

Vários foram os desenvolvimentos metodológicos nas últimas décadas que permitiram que fosse possível a análise causal do efeito de uma política pública em variáveis de interesse. Podemos dividir estes métodos em: estudos controlados randomizados (*randomised control trials, RCT)*; estudos não randomizados (Greve, 2017).

Nos estudos controlados randomizados os participantes são distribuídos aleatoriamente entre dois grupos, um grupo que recebe a intervenção e outro que serve de controlo. Nos métodos não randomizados, pode existir na mesma um grupo de controlo, mas a distribuição entre grupo de intervenção e grupo de controlo não é aleatória.

1 A literatura deste tópico encontra-se escrita maioritariamente em inglês. Por isso, quando há tradução de termos como *randomised control trials* e *evidence-based policymaking*, é sempre indicado o termo em inglês.

2.1.
ESTUDOS CONTROLADOS RANDOMIZADOS (RCT)

Os estudos controlados randomizados, em inglês *randomised control trials*, são considerados o método mais rigoroso para analisar se existe uma relação de causa-efeito entre uma certa política pública e uma variável de interesse (Pearce and Raman, 2014). Este método foi desenvolvido nas ciências da saúde para a análise do efeito de medicamentos e tem sido cada vez mais aplicado nas ciências sociais.

Este método requere que se recrute participantes a partir da população de interesse, e.g. população portuguesa, e que estes sejam distribuídos aleatoriamente entre dois grupos. Um dos grupos, o grupo de controlo, não recebe qualquer intervenção. O outro grupo, o grupo da intervenção, estará sob o efeito da medida que se pretende estudar (Haynes et al., 2012).

A grande vantagem deste método é que, como os participantes são distribuídos aleatoriamente entre dois grupos, pode-se assumir que quaisquer fatores, para além da intervenção que se está a estudar, que possam afetar o resultado, estão distribuídos de forma igual pelos dois grupos. Ou seja, qualquer diferença no valor da variável de interesse entre o grupo de controlo e o grupo de intervenção vai ser devido à política pública que se está a estudar (Cartwright, 2007).

Este método de análise de políticas públicas, i.e. de avaliar se uma política pública tem efeito numa variável de interesse, recebeu bastante reconhecimento de instituições oficiais. Documentos do Governo Britânico, por exemplo, falam deste método com "a melhor forma de saber se uma política pública está a funcionar" (traduzido a partir de Haynes et al. (2012)).

Greve (2017) apresenta um caso de estudo que ilustra bem o valor deste método. Na década de 1970 em New Jersey, nos Estados Unidos, foi iniciado um programa, i.e. uma política pública, que pretendia reduzir o número de crimes cometidos por jovens que viviam em condições desfavoráveis, i.e. variável de interesse. Neste programa, jovens em risco iam a prisões conhecer presos que lhes falavam da sua vida e de como chegaram à prisão. Alguns estudos iniciais que não usaram métodos randomizados indicaram níveis de sucesso na ordem dos 90%. Isto levou a que este tipo de programas se espalhasse pelos Estados Unidos. No entanto, mais recentemente, estudos controlados randomizados indicaram que estes programas não tinham nenhum efeito na variável de interesse, i.e. redução da incidência de crime (Petrosino et al., 2003).

Por outras palavras, os resultados inicias, que levaram à expansão destes programas por todos os Estados Unidos, estavam afetados por outros fatores que

não o programa. Por exemplo, é possível que os alunos que aceitavam ir a estas apresentações eram quem já à partida tinha menos probabilidade de cometer crimes. Quando se randomizou os participantes, ou por ouras palavras, quando se controlou para todos os fatores que podiam afetar a variável de interesse para além da intervenção, verificou-se que não havia uma diferença significativa entre os jovens que estavam presentes nestas palestras e os que não estavam.

Este exemplo é bastante ilustrativo dos benefícios dos estudos controlados randomizados. Caso um estudo controlado randomizado tivesse sido feito mais cedo, teria sido possível observar que não havia uma relação causa-efeito entre estes programas e a redução da criminalidade jovem. Isto teria evitado que se investisse tempo, dinheiro e recursos humanos numa medida que não tem o efeito desejado.

Mas se os estudos controlados randomizados são assim tão bons a definir se há ou não uma relação de causa-efeito entre uma política pública e uma variável de interesse, i.e. a recolher evidência sobre políticas públicas, porque não são mais usados?

Primeiro, os estudos controlados randomizados requerem um grande investimento de recursos humanos e financeiros (Hawkins, 2016). Segundo, estes são muito demorados, o que não se adequa ao tempo que os políticos têm para tomar decisões, que tende a ser bastante curto (O'Reilly and Vingilis, 2018). Terceiro, há vários problemas éticos relacionados com os estudos controlados randomizados, pois estes implicam que não se dê uma intervenção, que se acha necessária para resolver um problema, a um grupo de pessoas. Quarto, há intervenções que não podem ser estudadas com estudos controlados randomizados, e.g. mudanças em políticas de impostos, pois estas só funcionam quando são aplicados a toda a população e por isso não é possível criar um grupo de controlo e um grupo de intervenção (Hanley et al., 2016).

2.2.
ESTUDOS NÃO RANDOMIZADOS

Os limites dos estudos controlados randomizados, especialmente questões de recursos e de tempo, levaram ao desenvolvimento de outros métodos de análise, baseados em análises estatísticas avançadas. Diferentes métodos foram desenvolvidos para tirar partido de diferentes oportunidades e especificidades das políticas públicas que se pretende analisar. Dou aqui três exemplos: experiências naturais, designs em regressão descontínua e séries temporais interrompidas.

Experiências naturais são experiências que tentam tirar partido de um evento exógeno que causa uma distribuição que se pode assumir como quase aleatória

da população entre dois grupos. Por exemplo, quando o Furacão Katrina afetou Nova Orleãs levou a que 50% dos presos não pudessem voltar ao seu bairro de residência quando fossem libertados. Kirk (2009) aproveitou esta situação para explorar se o facto de os presos voltarem para o seu bairro de residência afetava a sua probabilidade de reincidirem, tendo verificado uma redução de 15% de reincidência para presos realojados fora do seu bairro de residência.

Temos também estudos com um design em regressão descontínua, *regression discontinuity designs*. Estes são usados quando há um limiar, por exemplo a idade, que define se um sujeito está ou não sob o efeito de uma medida. A ideia por de trás deste método é que os sujeitos perto desse limiar, tanto do lado da intervenção como do lado que não está sob a intervenção, são comparáveis. MacDonald et al. (2016) usou este método para estudar o efeito da presença de equipas de polícia privadas na incidência de crime. Para isso, analisou bairros dentro da área do campus da Universidade da Pensilvânia (que tem patrulhas privadas) e bairros perto deste campus, mas que não tinham este tipo de patrulhas, verificando uma redução da incidência de crime em áreas com patrulhas de polícia privadas.

Um outro método são estudos de séries temporais interrompidas, *interrupted time series* (Shadish and Cook, 2009). Este método serve para explorar efeitos relacionados com mudanças repentinas, que podem ser devido à implementação de uma lei, a uma mudança em políticas públicas ou até desastres naturais. Este método baseia-se na comparação entre a situação pré e pós mudança e requer o uso de várias variáveis de controlo e ajustes estatísticos avançados. Humphreys and McLellan (2011) analisaram a introdução de uma lei na Flórida que passava a dar imunidade a quem usasse força letal contra outra pessoa, caso isto ocorresse em defesa própria. Usando uma base de dados alargada com muitas variáveis a servir de controlo, eles analisaram o número de homicídios antes e depois desta lei e verificaram um aumento de cerca de 24.7% no número mensal de homicídios.

Estes são apenas três exemplos, mas muitos outros métodos foram desenvolvidos, como por exemplo *propensity score matching* e *difference in difference designs* (Cook et al., 2002). Cada um destes métodos é desenvolvido para aproveitar certas circunstâncias específicas em que uma política pública é aplicada. A grande diferença entre os estudos controlados randomizados e estes métodos é a introdução de uma maior propensão para o erro. Isto acontece porque as condições experimentais não são tão rigorosas como nos estudos controlados randomizados. Em específico, não há uma distribuição controlada pelos investigadores dos participantes aleatoriamente entre um grupo de intervenção e um grupo de controlo. Por isso, há sempre o risco de haver fatores que não são controlados pela experiência e que afetam a variável de interesse, para além da política pública que se está a estudar.

Mas várias análises destes métodos comprovam que os resultados de estudos não randomizados podem ser tão rigorosos como os de estudos controlados randomizados (Cook et al., 2008, Shadish and Cook, 2009). Isto acontece quando a escolha do método de análise é adequada à situação e quando são utilizadas variáveis de controlo e métodos estatísticos avançados de acordo com a variável de interesse. Quando isto acontece, os resultados dos estudos randomizados e dos estudos não randomizados são semelhantes. Os estudos não randomizados têm então a vantagem de poderem ser tão rigorosos como os randomizados, mas requerendo menos tempo, recursos humanos e financeiros.

3.
PARA ALÉM DA CAUSA-EFEITO: CRÍTICAS A *EVIDENCE-BASE POLICYMAKING*

As seções anteriores analisaram vários métodos que são capazes de avaliar a existência de uma relação causa-efeito entre uma política pública e uma variável de interesse. Por outras palavras, é possível criar evidência sobre a eficácia de políticas públicas.

Mas isto não significa que podemos seguir cegamente a evidência criada a partir destes métodos. Este capítulo analisa algumas das críticas feitas ao movimento *evidence-based policymaking* e cuidados que se deve ter quando se considera a importância de "fazer o que funciona".

3.1.
VALIDADE INTERNA VS VALIDADE EXTERNA

Uma das grandes limitações dos métodos analisados nas seções anteriores relaciona-se com os conceitos de validade interna e validade externa.

Um método tem validade interna se os resultados que dele advêm forem uma boa aproximação aos resultados verdadeiros que existem na população que se está a estudar. Um método tem validade externa se os resultados que dele advém poderem ser aplicados a um contexto diferente daquele que está a ser estudado, e.g. um outro país (McDermott, 2011).

Os métodos analisados em cima são muito fortes em termos de validade interna. Isto é, conseguem ter resultados que se aproximam do valor real do efeito de uma certa política pública em variáveis de interesse (Haynes et al., 2012).

Mas a sua validade externa não é forte. Isto é, não é claro à partida que os resultados que advêm do uso destes métodos possam ser aplicados a outras

populações para além da que está a ser estudada (Cartwright, 2007). Isto advém do facto de haver fatores, como por exemplo a cultura, o envolvimento institucional e a estrutura do estado, que variam bastante de país para país.

Mesmo em estudos randomizados não é possível controlar alguns destes fatores. Num estudo controlado randomizado feito no Reino Unido, por exemplo, tanto o grupo de intervenção como o grupo de controlo vão ser afetados pela cultura e estruturas institucionais britânicas. Um estudo controlado randomizado não permite saber qual o efeito destes fatores e a relevância de mudanças nestes, e.g. culturas diferentes, para a relação causa-efeito entre uma política pública e uma variável de interesse. É possível que, por exemplo, por questões culturais, uma certa política pública, como o uso de campanhas de sensibilização sobre os efeitos negativos do consumo de álcool, tenham um efeito positivo numa variável de interesse, e.g. redução do consumo, num país e não noutro (O'Reilly and Vingilis, 2018).

Estes fatores são difíceis de estudar e de quantificar e, por isso, limitam aplicabilidade dos resultados obtidos através destes métodos a outras realidades.

3.2.
DEFINIÇÃO E CONCEPTUALIZAÇÃO DOS PROBLEMAS E OBJETIVOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma das grandes críticas ao movimento *evidence-based policymaking* é feita por investigadores que trabalham numa perspetiva construtivista, i.e. estão interessados em como os atores sociais constroem e conceptualização a realidade à sua volta (Bacchi and Goodwin, 2016).

O movimento *evidence-based policymaking* tende a assumir que os problemas a resolver e os objetivos das políticas públicas são objetivos. Mas a verdade é que há maneiras muito diferentes de definir certos problemas e, por consequência, de definir as variáveis de interesse (Bacchi, 2015). Um problema como o consumo de drogas pode ser definido como um problema criminal, pelo uso de uma substância ilícita, como nos EUA, ou como um problema de saúde pública, por ser uma ação que causa danos aos indivíduos que a fazem, como em Portugal. E, dependendo de como se define o problema, a variável de interesse vai ser diferente, e.g. consumo de drogas ilícitas per capita vs número de infetados com HIV/SIDA.

Por causa disto, dizer que uma política pública "funciona" pode ser falacioso, porque a definição do que funciona, i.e. da variável de interesse que é afetada pela política pública, pode ser uma com a qual não concordemos.

3.3.
COMPLEXIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma outra critica ao movimento *evidence-based policymaking* tem a ver com o facto de este ignorar a complexidade da implementação de certas políticas públicas.

O foco na análise da relação causa-efeito entre uma política pública e uma variável de interesse ignora a importância do processo de implementação para o sucesso de políticas públicas (Greve, 2017). Algumas políticas públicas têm uma implementação simples, como por exemplo mudanças nos impostos. Outras políticas públicas, como, por exemplo, mudanças na estrutura do sistema nacional de saúde, são muito complexas e requerem que se coordene vários atores. Esta complexidade de implementação leva a que muitos governos prefiram fazer projetos pilotos direcionados a estudar a melhor forma de implementar uma medida, em vez de se focarem numa análise de causa-efeito (Bochel and Duncan, 2007).

Isto não implica que a análise da relação causa-efeito entre uma política pública e uma variável de interesse deva ser negligenciada, mas demonstra que muitas vezes esta não providencia toda a informação necessária para a implementação de políticas públicas. Estas análises de implementação podem complementar análises causais, algo que é especialmente importante quando se está a importar uma medida de um contexto diferente (Bochel and Duncan, 2007).

4.
OPORTUNIDADES E SUGESTÕES PARA PORTUGAL

Será bastante consensual dizer que o movimento *evidence-based policymaking* ainda não chegou a Portugal. Isto é, basear as políticas públicas em evidência sobre o seu efeito em variáveis de interesse ainda não é uma prática comum. Isto revela-se no discurso político, na forma como as políticas públicas são apresentadas e como elas são discutidas no espaço público, mas também na falta de instituições públicas e privadas que se dedicam à recolha de evidência científica que possa ser utilizada para informar políticas publicas.

Isto pode ser visto como uma oportunidade de observar o que se passou em outros países, como no Reino Unido, e através disto introduzirmos os aspetos benéficos deste movimento, estando sempre conscientes dos seus limites.

Há três opções que, considerando o discutido nos capítulos anteriores, podem ser sugeridas para Portugal. De um modo geral, precisamos de uma mudança

de mentalidade que tem que vir do topo, como aconteceu com Tony Blair. Isto implica não só uma mudança mais abstrata em termos do discurso que os governantes têm em torno das políticas públicas, mas também medidas concretas como a especificação de objetivos claros para todas as políticas públicas que são apresentadas. O primeiro passo na análise de políticas públicas é a especificação dos objetivos das mesmas, pois isto permite definir quais são as variáveis de interesse. Sem isto, é impossível analisar se as políticas tiveram ou vão ter o efeito desejado. E mais, a especificação dos objetivos traz valor acrescentado ao processo político por si mesma, pois aumenta a transparência do mesmo.

Segundo, é necessário criar instituições que recolham evidência científica e que analisem como esta pode ser aplicada ao contexto português. No Reino Unido existem vários centros de investigação chamados "What Works Centers" (Bristow et al., 2015). Estes centros de investigação são financiados por recursos públicos e privados e têm como objetivo recolher, criar e partilhar evidência científica que possa informar políticas públicas. Estes centros produzem, entre outras coisas, sínteses da evidência científica em várias áreas, analisam políticas públicas e apoiam investigadores e decisores políticos nas suas ações. A criação de centros deste género em Portugal seria uma maneira muito eficaz de lançar o movimento *evidence-based policymaking* no nosso país.

Terceiro, seria importante que, sempre que possível, se realize projetos piloto das políticas públicas que se pretende implementar. Estes serviriam para estudar o processo de implementação das mesmas, mas poderiam também ser usados para fazer análises preliminares dos efeitos das políticas em variáveis de interesse e para preparar a recolha de dados para estudos mais alargados.

Com estas três opções, que podem ser implementadas em conjunto ou em separado, seria possível que Portugal começasse a aderir a este movimento. Desde que fosse feito com consciência das limitações do mesmo, isto poderia trazer vários benefícios ao nosso país, como uma melhor alocação dos recursos através de melhorias no processo de escolha das políticas públicas a implementar.

5.
CONCLUSÃO

Em conclusão, o movimento *evidence-based policymaking* pode trazer muitos benefícios para Portugal. O uso de métodos de investigação para analisar se existe uma relação causa-efeito entre uma política pública e variáveis de interesse pode permitir o aumento da eficiência das ações do estado e a poupança de recursos, quer humanos quer financeiros.

Para isto, é essencial que estejamos conscientes dos limites deste movimento. Nomeadamente, limitações à aplicação de evidência em contextos diferentes daqueles em que esta foi recolhida, a importância da definição subjetiva das variáveis de interesse e a necessidade de estudar o processo de implementação de certas políticas públicas.

Este ensaio fez três sugestões de como Portugal poderia tirar proveito deste movimento. Primeiro, é essencial que haja uma mudança de mentalidades vinda do topo e que os políticos comecem a especificar mais concretamente os objetivos das políticas públicas que escolhem. Segundo, é essencial que se crie instituições, quer públicas quer privadas, que recolham a evidência científica existente e que estudem como esta pode ser aplicada à realidade portuguesa. Terceiro, é importante que se realizem cada vez mais estudos piloto, que permitam, entre outros aspetos, estudar o processo de implementação de políticas públicas.

BIBLIOGRAFIA

BACCHI, C. 2015. Problematizations in Alcohol Policy: WHO's "Alcohol Problems". *Contemporary Drug Problems,* 42, 130-147.

BACCHI, C. & GOODWIN, S. 2016. *Poststructural policy analysis: A guide to practice*, Springer.

BALDWIN, R., BALDWIN, R., CAVE, M., CAVE, M., LODGE, M. & LODGE, M. 2011. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, Oxford University Press.

BOCHEL, H. & DUNCAN, S. 2007. *Making policy in theory and practice*, Policy Press.

BRISTOW, D., CARTER, L. & MARTIN, S. 2015. Using evidence to improve policy and practice: the UK What Works Centres. *Contemporary social science,* 10, 126-137.

CARTWRIGHT, N. 2007. Are RCTs the Gold Standard? *BioSocieties,* 2, 11-20.

COOK, T. D., CAMPBELL, D. T. & SHADISH, W. 2002. *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*, Houghton Mifflin Boston, MA.

COOK, T. D., SHADISH, W. R. & WONG, V. C. 2008. Three conditions under which experiments and observational studies produce comparable causal estimates: New findings from within-study comparisons. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management,* 27, 724-750.

DAVIES, H. T., NUTLEY, S. M. & SMITH, P. C. 1999. Editorial: What works? The role of evidence in public sector policy and practice.

GREVE, B. 2017. *Handbook of social policy evaluation,* Northampton, MA, Edward Elgar Pub.

HANLEY, P., CHAMBERS, B. & HASLAM, J. 2016. Reassessing RCTs as the 'gold standard': synergy not separatism in evaluation designs. *International Journal of Research & Method in Education,* 39, 287-298.

HAWKINS, A. J. 2016. Realist evaluation and randomised controlled trials for testing program theory in complex social systems. *Evaluation,* 22, 270-285.

HAYNES, L., GOLDACRE, B. & TORGERSON, D. 2012. Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials| Cabinet Office.

HUMPHREYS, K. & MCLELLAN, A. T. 2011. A policy-oriented review of strategies for improving the outcomes of services for substance use disorder patients*. Oxford, UK.

KIRK, D. S. 2009. A natural experiment on residential change and recidivism: Lessons from Hurricane Katrina. *American Sociological Review,* 74, 484-505.

MACDONALD, J. M., KLICK, J. & GRUNWALD, B. 2016. The effect of private police on crime: evidence from a geographic regression discontinuity design. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society)*, 831-846.

MCDERMOTT, R. 2011. Internal and external validity. *Cambridge handbook of experimental political science*, 27-40.

O'REILLY, R. & VINGILIS, E. 2018. Are Randomized Control Trials the Best Method to Assess the Effectiveness of Community Treatment Orders? *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research,* 45, 565-574.

PARKHURST, J. O. 2017. *The politics of evidence : from evidence-based policy to the good governance of evidence,* Abingdon, Oxon, Routledge, Taylor & Francis Group.

PEARCE, W. & RAMAN, S. 2014. The new randomised controlled trials (RCT) movement in public policy: challenges of epistemic governance. *Policy sciences,* 47, 387-402.

PETROSINO, A., TURPIN-PETROSINO, C. & BUEHLER, J. 2003. Scared Straight and Other Juvenile Awareness Programs for Preventing Juvenile Delinquency: A Systematic Review of the Randomized Experimental Evidence. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science,* 589, 41-62.

SHADISH, W. R. & COOK, T. D. 2009. The Renaissance of Field Experimentation in Evaluating Interventions. *Annu. Rev. Psychol.,* 60, 607-629.

REGIONALIZAÇÃO NÃO É UM FIM, DEVE SER UM MEIO INTELIGENTE

Tiago Teotónio Pereira

RESUMO

A Constituição da República Portuguesa (CRP) comemorou recentemente 45 anos, estando nela inscritas as Regiões Administrativas do Continente, a que posteriormente se seguiram algumas iniciativas legislativas e um referendo que deixou um nó constitucional de difícil resolução. A Comissão Independente para a Descentralização prestou um bom serviço no estado da arte do tema, ao diferenciar de forma precisa "regiões administrativas" de "regiões político-administrativas" e no exercício de cenarização dos modelos em causa. Na atual legislatura e segundo o programa do XXII Governo Constitucional, foi instituído um processo de eleição nas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), a que se seguirá a integração dos serviços desconcentrados de natureza territorial. Neste caminho, após a estabilização das estruturas de governação regional e na agenda de recuperação económica, importa avaliar as experiências em curso e determinar novas abordagens, tendo em vista um conceito de "regionalização inteligente" – com a valorização da partilha e colaboração em todos os níveis de governação territorial.

ABSTRACT

The Constitution of the Portuguese Republic (CRP) recently celebrated 45 years of existence, with the inclusion of the Administrative Regions of the Continent, followed by some legislative initiatives and a referendum that left a constitutional knot of difficult resolution. The Independent Commission for Decentralization has done a good service in the state of the art of the subject, by accurately differentiating "administrative regions" from "political-administrative regions" and in the scenario exercise of the models in question. In the current legislature and according to the program of the XXII Constitutional Government, an election process was instituted in the Regional Coordination and Development Commissions (CCDR), which will be followed by the integration of unconcentrated services of a territorial nature. On this path, after the stabilization of regional governance structures and in the economic recovery agenda, it is important to assess ongoing experiences and determine new approaches, with a view to a concept of "smart regionalization" - with the enhancement of sharing and collaboration at all levels of territorial governance.

TIAGO TEOTÓNIO PEREIRA
Licenciado em Ciência Política (ISCSP-UL), Pós-graduado em Economia e Políticas Públicas (ISCTE-IUL) e Mestre em Políticas Públicas e Projetos (U. Évora). É técnico superior da Administração pública. Membro da Assembleia Municipal de Marvão e da Assembleia Intermunicipal da CIMAA – Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo.

1.
CRP COMO PONTO DE PARTIDA

As atribuições e funções de planeamento das Regiões Administrativas são os elementos que conferem a necessidade de um organismo intermédio de governança no território nacional, estando expressos nos artigos 257º e 258º da Constituição. Dos oito artigos sobre a implementação das regiões administrativas, que na sua maioria se referem à forma de criação, estes destacam a importância da "direcção de serviços públicos e tarefas de coordenação", bem como da necessidade de elaboração de "planos regionais".

É determinante retirar a pressão da discussão pública sobre o tipo e peso da estrutura e colocá-lo na capacidade de transformação do território. Tal como refere o relatório da Comissão Independente para a Descentralização (2019), a "regionalização é um meio, não um fim".

Podemos prosseguir, no encalce constitucional, para a criação das regiões administrativas como sendo promotoras de "desenvolvimento económico e social", do "aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida", da "igualdade real entre os portugueses" e, como não podia deixar de ser, da "coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões".

Destacada a prioridade da substância, podemos debruçar-nos sobre os aspetos formais de criação das Regiões Administrativas. Os artigos 255º e 256º estabelecem os pressupostos da criação legal e da forma de instituição. Se por um lado a criação das regiões é estabelecida por lei própria, a instituição depende do "voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta direta, de alcance nacional e relativa a cada área regional". Este detalhe colocado na revisão constitucional de 1997 coloca uma dificuldade e complexidade assinalável no processo que, recorrendo às "Lições de Direito Administrativo" de Marcelo Rebelo de Sousa (1999), "maximiza as rejeições" dado que junta do mesmo lado os anti-regionalização, os críticos do mapa global e os críticos do traçado da sua região.

Na prática basta que, no limite, uma região não seja aprovada por um voto de diferença para que a instituição de todas as regiões se desmorone. Sendo estas as regras e os limites constitucionais, importa olhar, cada vez mais, para este processo não como um fim, mas como um caminho inteligente e de qualificação das instituições e do território, que tem de ser percorrido.

2.
OS ANOS DE ARREPENDIMENTO

Estamos confrontados com um impasse de difícil resolução, um nó constitucional que tem de nos levar a uma discussão qualificada do tema, de forma a quebrar os sucessivos equívocos que tem gerado.

Desde o dia 8 de novembro de 1998, data do referendo da regionalização, que existe um certo sentido de arrependimento na abordagem política ao tema. Nesse dia, os portugueses decidiram, com base nas duas perguntas, o seguinte: rejeitar o processo (61%) e rejeitar em cada uma das oito regiões plano [1] a sua instituição, à exceção do Alentejo.

Os argumentos para esta rejeição mantêm-se na ordem do dia: a criação de uma nova classe política (a de nível regional), a delapidação do erário público pelas novas regiões e a divisão na unidade nacional.

Existe hoje outro nível de desinformação e desconhecimento, pelo que não podemos ter a mesma abordagem de discussão que em 1998. Não podemos estar agarrados às propostas do passado, temos de evoluir. Bem como fazer evoluir o próprio conceito de "Regionalização", que ganhou um alcance mais amplo. Por exemplo, a própria OCDE fala em regionalização quando aborda os processos de reforço do papel das regiões pela desconcentração de serviços do Estado central.

O tempo, neste domínio, acabou por estabilizar alguns conceitos acerca das estruturas de governança territorial, promotoras de desenvolvimento eficiente, equitativo e sustentável (Bilhim, 2019). A experiência dos Programa de Valorização e dos Programa de Desenvolvimento Integrado regionais nos primeiros quadros comunitários de apoio, mostraram bem a importância da mobilização e gestão multissectorial, com desempenhos assinaláveis, como é o caso do PROALENTEJO (Região Alentejo, 1997).

Nestes "anos de arrependimento", uma das questões que tinha levantado as mais acesas discussões, até ao referendo, foi ganhando relativo consenso – o mapa administrativo. A estabilidade do modelo das NUT II, como territórios de planeamento e operacionalização de fundos comunitários, tem hoje uma inegável aceitação e horizonte de aplicação em modelos de governança regional. O consenso em torno das NUT não quer dizer que não sejam necessários ajustes, sobretudo ao nível das NUT III, dado que existem hoje propostas objetivas para a reconfiguração destas unidades.

1 Alentejo, Algarve, Beira Interior, Beira Litoral, Entre-Douro e Minho, Estremadura e Ribatejo, Região de Lisboa e Setúbal e Trás-os-Montes e Alto Douro

Na área da cooperação transfronteiriça, a falta de simetria administrativa é recorrentemente apontada como um entrave ao reforço do aprofundamento de projetos de natureza mais duradoura e com impactos mais relevantes.

Por outro lado, um dos conceitos que tem ganho a aprovação de decisores políticos e especialistas, é a importância das regiões/nível regional para uma harmoniosa governação multinível, promotora de coesão territorial e desenvolvimento regional convergente. A "Agenda Territorial 2030 – Um futuro para todos os Lugares", subscrita em Leipzig em dezembro de 2020, contempla as grandes reformas da União Europeia, em conjugação com a importância central de regiões funcionais.

Neste seguimento, José Manuel Henriques (2020), refere também que a OCDE atribui uma importância significativa à "coordenação territorial de políticas públicas (emprego, desenvolvimento económico, inclusão, etc.), a sua adaptação às condições locais e o envolvimento da sociedade civil e dos agentes económicos em novas formas de governança".

O debate sobre a reorganização do Estado também tem feito caminho na necessidade de estruturas de governança regional. Um estudo coordenado por Raul Lopes (2020), aponta que 84% dos autarcas portugueses são a favor de regiões administrativas e que 77% defendem que devem ser criadas no curto prazo. Estas respostas foram transversais entre autarcas do litoral e do interior e entre os vários partidos. Esta importante consulta realizada aos autarcas, determina ainda dois factos para reflexão: não há convergência em relação à "NUT'ização" dos círculos eleitorais e sobressai a necessidade de diferenciação dos territórios no processo de descentralização para as autarquias, sobretudo pelo desnivelamento nas capacidades técnicas e organizacionais das autarquias locais.

Os "anos de arrependimento" podem então ser transformados em anos de oportunidade.

3.
DEMOCRACIA REGIONAL POR CUMPRIR

A Carta Europeia de Autonomia Local prevê um nível de monitorização que tem levantado algumas recomendações a Portugal, no que respeita à democraticidade das estruturas de governação regional, ausência de novas iniciativas em relação à regionalização e ordenamento regional, de difícil conclusão.

Estes comentários surgem num momento em que ocorreram dois importantes movimentos em relação aos poderes de natureza territorial: a descentralização para as autarquias locais e a eleição indireta para as CCDR.

Há um outro aspeto paralelo que pode ser enunciado no caminho da "Democracia regional por cumprir" e que constitui uma bola de neve chamada influência política. Senão, vejamos os distritos do interior, que desde 1991 perderam dez mandatos na Assembleia da República, o que claramente limita o poder da discussão e influência dos representantes destes territórios no Parlamento. Territórios vastos em área, mas progressivamente despovoados e sem centralidade de decisão.

A economia do território deve também fazer uma análise séria aos pressupostos de capacidade política do território. Pegando na ideia conceptual de "deslaçamento" utilizada por José Reis (2018), para retratar a incapacidade de convergência regional num cenário de fortes assimetrias, podemos também falar num fenómeno similar, para abordar a crescente sub-representatividade política de determinadas regiões do território nacional.

Existiu, no entanto, um marco nos últimos anos – a Comissão Independente para a Descentralização – aprovada, constituída e cujo relatório final obteve um amplo consenso no parlamento. Existem neste relatório importantes contributos para a discussão fundamentada do tema e que merecem ser ressalvados:

a. A diferenciação entre "regiões administrativas" e "regiões político-administrativas", limitando a um processo de transferência de serviços do Estado e sobretudo pela ausência de poderes legislativos e competência de natureza económica.
b. As regiões administrativas como um motor do desenvolvimento, mudando o paradigma de serem o estádio final, mas sim um meio para atingir essas finalidades de desenvolvimento e democraticidade.
c. A sistematização do conceito: "região administrativa é uma pessoa coletiva territorial, dotada de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, como fator de coesão social. A autonomia administrativa e financeira das regiões administrativas funda-se no princípio da subsidiariedade das funções em relação ao Estado e aos municípios e na organização unitária do Estado" (2019, p 124).
d. A definição dos requisitos básicos para um processo de regionalização administrativa bem-sucedido, salientando os aspetos de participação, visão de longo prazo, capacidade de planeamento e monitorização.
e. O trabalho de cenarização, com base em estudo da OCDE, com três caminhos possíveis para a reforma regional em Portugal, com prazos e funções perfeitamente definidos.

f. O aprofundamento da tutela administrativa e de representantes do governo.
g. A definição do sistema eleitoral regional.
h. As condições de financiamento e linhas de investimento regional; com inovação na estruturação de soluções, como é o caso do Banco de desenvolvimento regional.

Esta comissão composta por João Cravinho (presidente), Adriano Pimpão, Alberto João Jardim, António Carmona Rodrigues, Helena Pinto e João Ferrão, deixa uma importante marca de reflexão que deve ser acompanhada e seguida.

No plano político, a legislatura que se iniciou em 2019 ficou marcada com a estruturação do processo eletivo das CCDR e, em outubro de 2020, aconteceu a eleição, com base num colégio eleitoral, composto pelos membros das câmaras e das assembleias municipais e presidentes de junta de freguesia.

4.
A EXPERIÊNCIA DAS CCDR

O Decreto-Lei n.º 27/2020, de 17 de junho e a subsequente Lei n.º 37/2020 de 17 de agosto, determinaram a forma de designação do presidente e dos vice-presidentes; sendo que o presidente é eleito pelo colégio eleitoral de autarcas, um vice-presidente é eleito pelos presidentes de câmara e o outro vice-presidente é nomeado pelo governo.

Sem entrarmos exaustivamente na dinâmica da eleição[2] que contou com um acordo entre o PS e PSD, tendo-se verificado disputa apenas na presidência da CCDR do Alentejo, é importante fixarmos um referencial de avaliação desta experiência e da realidade que se seguiu a nível organizacional. Neste caminho existem duas perspetivas que merecem ser analisadas de forma separada: a avaliação técnica e a avaliação política.

Em primeiro lugar, a avaliação técnica não trará, à partida, grandes novidades, visto que para além da mudança de estilo das presidências não houve grande alteração organizacional e de funcionamento das estruturas. Aqui importa perceber de que forma foram conciliáveis a tutela administrativa e a legitimação pelos autarcas, se se assistiu a uma "municipalização" das políticas de desenvolvimento territorial, se existiram mudanças no funcionamento em órgãos como o Conselho Regional e de que forma foi reforçada a capacidade de articulação intersectorial. Deste modo, podem ser definidos dois momentos de

2 Inscritos: 10685, Votantes: 9060 (85%)

avaliação, sobretudo para análise do alcance de objetivos e efeitos desejados, a meio do mandato e no final do mandato.

Já a nível político, o primeiro ano de mandato pode ser o referencial de avaliação para se ponderar avançar no processo de aprofundamento de competências destas estruturas, um processo que deve ser o mais próximo da realidade do território. Aqui, e com o objetivo presente de reforço da governança territorial, é determinante fechar o nível de autonomia e competências que devem figurar nas CCDR, enquanto "entidade central da administração do território ao nível das regiões" (Guerreiro, 2019, p.14). Estas estruturas preservam elementos essenciais para o reforço de competências – a sua estabilidade e grau de maturidade, a que podemos juntar a experiência na gestão de fundos regionais. No entanto, é importante uma avaliação com rigor do movimento de descentralização e desconcentração para se poder avançar com segurança.

Para uma análise comparativa apresentam-se o perfil de competências constantes na Lei-quadro das regiões administrativas, na lei orgânica atual das CCDR, na proposta de alargamento de competências do Programa do XXII Governo Constitucional e num inquérito realizado a autarcas.

Na análise deste quadro podemos verificar que o nível de competências, se conjugarmos as atribuições atuais e futuras das CCDR, são bastante idênticas ao das regiões administrativas. Podemos ainda verificar que existem áreas coincidentes como a cultura, educação e turismo e em outro prisma áreas mais pesadas e de difícil integração, como as questões dos equipamentos e das matérias ligadas aos institutos públicos (social e emprego).

Com isto não é líquido que seja benéfico conjugar o calendário de reforço e legitimidade das CCDR com o calendário de instituição de Regiões Administrativas, embora caminhem em planos paralelos, a sua discussão conjunta pode dificultar a objetividade de análise e avaliação. Em suma, o processo de descentralização deve continuar o seu curso e a respetiva avaliação (trimestral), devendo haver uma avaliação ex-ante do processo de alargamento de competências das CCDR e planeamento do modelo de monitorização; pelo que, após a estabilização destes movimentos, dever-se-á fazer ressurgir de forma autónoma a discussão pública e política do desígnio constitucional da Regiões Administrativas.

Lei-Quadro das regiões administrativas (Lei n.º 56/91, de 13 de agosto)	Lei orgânica das CCDR - versão atualizada (DL n.º 228/2012, de 25 de outubro)	Programa do XXII Governo Constitucional – CCDR (2019)	Inquérito sobre descentralização e competências dos municípios – ISCTE (2019)
abastecimento público	apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações	conservação da natureza e florestas	construção e gestão de equipamentos de saúde primária
ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos	articulação entre instituições da administração direta do estado, autarquias locais e entidades equiparadas	cultura	definição de redes regionais de transportes
apoio à acção dos municípios	articulação intersetorial entre os serviços desconcentrados de âmbito regional	educação	educação
apoio às actividades produtivas	dinamizar a cooperação inter-regional transfronteiriça	formação profissional	gestão de fundos comunitários europeus
cultura e património histórico	instrumentos de gestão territorial	ordenamento do território	justiça e apoio ao cidadão
desenvolvimento económico e social	política de coesão da união europeia em Portugal	órgãos de gestão dos programas operacionais regionais e demais fundos de natureza territorial	ordenamento e gestão de áreas protegidas
educação e formação profissional	política de desenvolvimento regional	saúde	planeamento
equipamento social e vias de comunicação	políticas de ambiente e de ordenamento do território	turismo	saúde
juventude, desporto e tempos livres	políticas públicas com o objetivo de contribuir para a sua competitividade económica e social e para a sustentabilidade		
ordenamento do território			
turismo			

Quadro 1
Análise comparativa
– Competências regionais (elaboração própria)

5.
NOVAS ABORDAGENS

Neste plano da geografia das administrações territoriais, precisamos de ter a ousadia de ideias novas que possam contribuir para a "Regionalização inteligente", pegando no conceito de António Covas (2020). Se por um lado é necessário um quadro de autonomia administrativa e financeira, por outro é determinante pensarmos em serviços e propostas que possam ser desempenhadas também nos planos das regiões administrativas.

O quadro de recuperação e resiliência aponta também para novas realidades territoriais e para a capacidade de execução das administrações regionais. No próximo mandato autárquico, as estruturas de gestão territorial, desde as autarquias locais, até ao nível regional, têm de assumir novas abordagens na resolução dos "novos velhos" problemas.

Existe um enorme caminho para percorrer nos domínios da cooperação e partilha de recursos, sendo que as estruturas regionais podem-se constituir como espaços embrionários para o surgimento destas operações. Olhar para áreas emergentes, como por exemplo a valorização do património cultural e transformar estas operações em importantes fontes de sustentabilidade e não, como até aqui, em fatalidades financeiras.

Na criação de programas com esta natureza é necessário haver flexibilidade e abertura para o risco destes não terem o efeito desejado e para a partilha da sua responsabilidade. Assim, existem duas áreas onde poderiam ser estruturados programas que transfigurassem o paradigma da cooperação regional:

a. Sistema regional de Cooperação Reforçada;
b. Programa de promoção da partilha de recursos municipais.

Traduzir o conceito comunitário de "Cooperação Reforçada" para a lógica nacional, ou mais concretamente para a lógica regional, não é uma tarefa que se afigura fácil, no entanto, podemos ter uma ideia dos potenciais ganhos da proposta. Este conceito prevê que um conjunto de países possa avançar na cooperação numa determinada área, sem que com isso o conjunto possa ser prejudicado. Se há altura para este tipo de abordagens à escala regional, esse período é agora. Configurar a lógica de um programa de cooperação à escala intrarregional pode significar aproximar partes do território com o objetivo simultâneo do desenvolvimento de uma determinada área, assente na lógica de especialização dos territórios.

Um programa de cooperação capaz de quebrar as barreiras administrativas e que coloque todos os agentes do território, com especial relevância para as

empresas, instituições de ensino e organizações de desenvolvimento, no mesmo plano efetivo de cooperação e criação de valor.

A partilha de recursos deveria também ser objeto de um programa específico que pudesse estabelecer a base de uma sistémica otimização de recursos. Sendo de assinalar, no contexto, a boa prática internacional, quanto à existência de autoridades para promover a cooperação (sobretudo municipal), onde existe um incentivo permanente na partilha de serviços.

Se colocarmos as pessoas e o desenvolvimento no centro da prestação dos serviços públicos, vamos verificar que em áreas como a saúde, o apoio social de nova geração, a economia circular, estímulo empresarial, cultura ou educação digital, temos oportunidade de estruturação partilhada de serviços entre municípios ou mesmo entre CIM's, o que só reforçará a dinâmica de coesão territorial.

CONCLUSÃO

Espera-se que esta discussão possa ter alguma operacionalidade, não ficando consignada apenas a um nível teórico dissonante das necessidades do território. A reflexão do modelo de governança territorial deve ser sistémica e o mais próximo possível da realidade.

Os cenários prospetivos pós-Covid e que tenham incidência territorial têm de naturalmente arrumar a questão da governança territorial em Portugal; assim, independentemente dos ciclos políticos, importa qualificar a discussão e criar a agenda, do ponto de vista técnico e político.

A aproximação dos centros de decisão deve também ser gradual e obedecer a avaliações constantes. A assunção de novas competências por parte das CCDR deve obedecer, em primeiro lugar, àquelas de mais lógica integração, como cultura e educação, e ir avançando por pacotes de acordo com o sucesso na gestão dos programas e iniciativas regionais.

Por fim, se assumirmos que a "regionalização não é um fim", estaremos a contribuir para a elevação da reflexão sobre o caminho, que se quer cada vez mais inteligente e ligado às áreas e reformas emergentes, potenciando as atuais estruturas e criando um Estado regional mais eficaz.

REFERÊNCIAS

Agenda Territorial 2030 – Um futuro para todos os Lugares (2020). https://www.territorialagenda.eu/files/agenda_theme/agenda_data/Territorial%20Agenda%20documents/TerritorialAgenda2030_201201.pdf

Bilhim, João Abreu de Faria (2019). Governança - Proposta de regionalização e caminho para a sua implementação. Volume II dos trabalhos da Comissão Independente para a Descentralização. https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Bilhim_Relatorio-final_CID.pdf

Constituição da República Portuguesa. https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx

Covas, António (2020). Cidades Inteligentes e Criativas. Smartificação dos Territórios. Edições Sílabo.

Ferrão, João & Paixão, José Manuel (2018). Metodologias de Avaliação de Políticas Públicas. Universidade de Lisboa.

Guerreiro, Hélder (2019). O Desafio de um Modelo de Governação de tudo. Volume III dos trabalhos da Comissão Independente para a Descentralização. https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/ccdr-alentejo/Proposta-Reforma-Adminstracao.pdf

Henriques, José Manuel (2020). Autarquias e Governação multinível. In Descentralização e Reorganização do Estado. Mundos Sociais.

Lei n.º 37/2020 de 17 de agosto em conjugação com o Decreto-Lei n.º 27/2020, de 17 de junho

Lei orgânica das CCDR - versão actualizada. DL n.º 228/2012, de 25 de outubro

Lei-quadro das regiões administrativas. Lei n.º 56/91, de 13 de agosto

Lopes, Raul (2020). Organização do Estado e atribuições autárquicas. In Descentralização e Reorganização do Estado. Mundos Sociais.

Programa do XXII Governo Constitucional (2019). https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/x?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABACzsDA1AQB5jSa9BAAAAA%3d%3d

Reis, José (2018). A economia portuguesa, formas de economia política numa periferia persistente (1960-2017). Almedina.

Relatório Carta Europeia de Autonomia Local (2020). https://rm.coe.int/monitoring-of-the-european-charter-of-local-self-government-in-portuga/16809f866f

Relatório da Comissão Independente para a Descentralização (2019). https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Relatorio-Final-descentralizacao.pdf

Resultados do referendo à regionalização. http://eleicoes.cne.pt/raster/index.cfm?dia=08&mes=11&ano=1998&eleicao=re2a

Sousa, Marcelo Rebelo (1999). Lições de Direito Administrativo, Volume I. Lex.

RESPOSTAS E IMPACTOS DIFERENCIADOS DA CRISE PANDÉMICA NA EUROPA E NOS ESTADOS UNIDOS

Ana Fontes

RESUMO
Este artigo explora os fatores que podem estar por detrás dos impactos diferenciados que a crise do coronavírus tem tido nas economias e nos mercados de trabalho europeu e norte-americano. Por um lado, os regimes de lay-off parecem ter desempenhado um papel decisivo na capacidade de resposta europeia à primeira vaga da COVID-19, mas podem estar agora a travar o potencial de recuperação dos países europeus. Por outro lado, diferentes abordagens à regulação do mercado de trabalho e diferentes níveis de (in)segurança laboral são fatores determinantes para analisar as dinâmicas de destruição e criação de emprego na Europa e nos Estados Unidos.

ABSTRACT
This article explores the factors that may lie behind the differential impacts that the coronavirus crisis has had on European and North American economies and labor markets. On the one hand, short-time working schemes appear to have played a decisive role in the European capacity to respond to the first wave of COVID-19, but they may now be hampering the recovery potential of European countries. On the other hand, different approaches to labor market regulation and different levels of labor (in)security are key to understanding the European and North American dynamics of job destruction and creation.

ANA CATARINA FONTES
Ana Catarina Fontes licenciou-se em Sociologia pelo ISCTE-IUL e trabalhou depois em projetos de investigação na área da literacia, das políticas de educação, e da pobreza. Foi técnica especialista no Gabinete do Secretário de Estado do Emprego entre 2015 e 2019 e é atualmente adjunta no Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, do Trabalho e da Formação Profissional, onde tem acompanhado a conceção, execução e avaliação das medidas de regulação laboral e das políticas ativas de emprego.

Não apenas em Portugal como um pouco por toda a Europa, a adoção de regimes extraordinários de suspensão do contrato ou redução temporária do período normal de trabalho, aqui designados por regimes de lay-off, contribuiu de modo decisivo para a contenção dos impactos da crise pandémica no mercado de trabalho. De facto, é hoje consensual que estes regimes desempenharam um papel crítico não só na mitigação do aumento do desemprego, permitindo que as taxas de desemprego subissem apenas moderadamente, mas também na salvaguarda dos rendimentos das famílias e, ainda, na preservação do capital humano das empresas.

Não terá sido aliás por acaso que, no âmbito do Compromisso Social do Porto, a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, o primeiro-ministro português, que exerce atualmente a Presidência do Conselho da UE, os parceiros sociais europeus e as organizações da sociedade civil fizeram um apelo no sentido de «manter as medidas de emergência durante o tempo necessário, promovendo em simultâneo uma abordagem estratégica para facilitar a criação de novos empregos de qualidade, assim como as transições entre empregos», reforçando ao mesmo tempo a importância da ambiciosa meta fixada no Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais no domínio do emprego: alcançar uma taxa de emprego de pelo menos 78% no intervalo etário dos 20 aos 64 anos até 2030.

Poderá argumentar-se que se esta meta, que não deixa de ser ambiciosa, tem hoje alguns horizontes de exequibilidade não só para a União Europeia no seu conjunto mas para boa parte dos Estados-Membros, incluindo Portugal, é **em grande medida devido à solidez das respostas adotadas no plano europeu para fazer face aos efeitos da pandemia no mercado de trabalho. Com efeito, e como saiu reforçado do Compromisso Social do Porto, «a resposta europeia à COVID-19 conseguiu controlar muitos dos efeitos negativos da pandemia, colocando em evidência os benefícios de uma abordagem europeia coordenada, a qual deve continuar a orientar-nos nos esforços conjuntos para encontrar soluções que tenham em conta a diversidade dos sistemas nacionais».**

Contudo, não terá sido apenas a adoção rápida dos regimes de lay-off a explicar a moderação do desemprego no contexto europeu: as abordagens europeias e norte-americana à regulação do mercado de trabalho são muito diversas, e podem também ajudar a perceber por que motivo o desemprego se manteve relativamente estável na Europa e disparou nos Estados Unidos.

Por outro lado, se parece evidente que a robustez dos regimes de lay-off adotados na Europa terá explicado em grande medida a vantagem europeia na reação imediata à crise pandémica, não são (ainda) tão evidentes os fatores que agora movem a rápida recuperação norte-americana e que, a contrário, conduzem a um aumento lento das taxas de desemprego nos países da União Europeia.

A REAÇÃO IMEDIATA DOS MERCADOS DE TRABALHO EUROPEU E NORTE-AMERICANO À CRISE PANDÉMICA

Na União Europeia, de acordo com os dados publicados pelo Eurostat a partir do *Labour Force Survey*, os aumentos mais significativos da taxa de desemprego entre março e abril de 2020 – altura em que os efeitos da crise pandémica se fizeram sentir de modo mais abrupto nos mercados de trabalho **– não superaram os 1,5 pontos percentuais**[1], ao passo que, no mesmo período, os Estados Unidos viam a taxa de desemprego crescer por mais de 10 pontos percentuais (+10,4 p.p.). Isto apesar de a contração da economia ter sido na verdade mais violenta para a União Europeia do que para os Estados Unidos: entre o 1.º e o 2.º trimestre de 2020, PIB desceu por 11,1% na UE27 e por 9,0% nos Estados Unidos[2].

Simultaneamente, os regimes extraordinários de lay-off adotados pelos países europeus permitiram mitigar os impactos da pandemia no rendimento disponível das famílias, havendo estimativas que sugerem que, sem estas respostas, o rendimento disponível das famílias dos países da Área do Euro poderiam ter sofrido um decréscimo de 22% durante os períodos de confinamento, situando-se antes o decréscimo esperado na ordem dos 7%, ainda que com diferenças relevantes entre países[3].

Esta diferença abissal entre a reação dos mercados de trabalho americanos e europeus ao choque induzido pela pandemia tem sido atribuída, precisamente, ao facto de os países da União Europeia terem respondido rapidamente a esta crise colocando em marcha regimes especiais de lay-off[4].

Perante os riscos económicos e sociais da pandemia, a maior parte dos países europeus avançou para a introdução de mudanças nos respetivos regimes de lay-off ou para a criação de novos regimes desenhados especificamente para dar resposta às restrições impostas pela COVID-19 ao normal funcionamento a economia.

1 Os maiores aumentos em cadeia na taxa de desemprego dos países da UE27 registados entre os meses de março e abril de 2020 foram observados na Bulgária (+1,5 p.p.), na Suécia (+1,3 p.p.), Croácia (+1,3 p.p.) e no Chipre (+1,2 p.p.), sendo que todos os outros Estados Membros os aumentos não chegaram sequer a um ponto percentual.

2 OECD, Quarterly National Accounts.

3 Silva, A. D., Dossche, M., Dreher, F., Foroni, C. & Koester, G. (2020), Short-time work schemes and their effects on wages and disposable income, ECB Economic Bulletin, Issue 4/2020.

4 Ver por exemplo Gros, D. & Ounnas, A. (2021), Labour market responses to the Covid-19 crisis in the United States and Europe, CEPS Working Document No. 2021-01.

Por exemplo, a França prolongou a duração máxima do seu regime de *Activité Partielle* de seis para 12 meses e o Estado assumiu a responsabilidade pelo pagamento das horas não trabalhadas[5], desonerando por essa via os empregadores, mas reduziu desde janeiro de 2021 a taxa de substituição das remunerações dos trabalhadores dos habituais 70% para 60%, em tendência contrária à de países como a Alemanha ou Portugal. Já a Alemanha não só simplificou o acesso ao seu regime de *Kurzarbeit* como tornou os apoios aos empregadores e trabalhadores mais generosos, nomeadamente através do reembolso da totalidade do valor das contribuições para a segurança social aos empregadores e também de um aumento da taxa de substituição das remunerações dos trabalhadores com horário reduzido.

As adaptações introduzidas ao regime alemão foram de resto relativamente próximas das que Portugal introduziu ao criar a figura do chamado *lay-off simplificado*[6], nomeadamente na componente referente às contribuições para a segurança social, e nalguns casos vieram até aproximar o *Kurzarbeit* do regime de lay-off que se encontra inscrito no Código de Trabalho, desde logo pelo afastamento das restrições ao exercício de outra atividade por parte do trabalhador com horário reduzido. Ao mesmo tempo, a lógica de aumento progressivo da taxa de substituição (dos habituais 60% para 70% e depois 80% da parcela correspondente às horas não trabalhadas[7]) é em tudo idêntica ao modelo adotado no âmbito do sucedâneo do lay-off simplificado, o Apoio Extraordinário à Retoma Progressiva[8].

Foi esta capacidade adaptativa dos Estados-Membros, apoiada na disponibilização de recursos financeiros extraordinários por parte da UE, que levou a que, no lugar de um aumento abrupto da taxa de desemprego, víssemos aumentar de forma impressiva a adesão aos regimes de lay-off. Com efeito, de acordo com as análises feitas pela OCDE, em maio de 2020, os requerimentos para acesso ao regimes de lay-off na Europa cobriam entre 30% e 50% dos trabalhadores por conta de outrem, sendo que a cobertura efetiva desses programas chegou, no mesmo mês, aos 33% em França e aos 19% na Alemanha – dados que comparam com taxas de cobertura de apenas 1% e 4%, respetivamente, aquando da crise financeira global[9].

5 Até um limite de 4,5 vezes o valor do salário mínimo nacional.

6 O apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho em situação de crise empresarial, criado pelo Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março.

7 Percentagens que são acrescidas de 7 p.p. no caso dos trabalhadores com crianças a seu cargo.

8 O apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade em empresas em situação de crise empresarial com redução temporária do período normal de trabalho, criado pelo Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho.

9 OECD (2020), Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond.

Nos Estados Unidos, o quadro é bem diferente. Apesar de a maioria dos Estados norte-americanos terem regimes de lay-off (*short-time compensation programmes*), e pese embora tenham sido disponibilizadas condições reforçadas de financiamento para os mesmos, a utilização destes mecanismos é muito limitada: problemas administrativos, falta de conhecimento sobre as respostas existentes e incentivos financeiros pouco apelativos são fatores que podem explicar o take-up absolutamente residual que os *short-time compensation programmes* tiveram durante o pico da crise pandémica[10].

EFEITOS DA (DES)REGULAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NA MAGNITUDE DA CRISE PANDÉMICA

Além de condições de acesso e taxas de cobertura diferenciadas no âmbito das medidas de apoio à manutenção do emprego, pode também argumentar-se que os distintos níveis de (in)segurança laboral observados no contexto europeu e norte-americano podem igualmente ter contribuído para os diferentes níveis de impacto da pandemia nos mercados de trabalho da UE e dos Estados Unidos.

Com efeito, pese embora a incidência de contratos não permanentes seja relativamente baixa nos Estados Unidos, situando-se na ordem dos 4%, bem abaixo da média europeia de 13,6%[11], a legislação de proteção no emprego norte-americana é uma das mais flexíveis do conjunto dos países da OCDE, o que significa que, em momentos de incerteza como o que resultou da crise pandémica, as empresas não encontram entraves com significado na redução dos quadros de pessoal, mesmo quando isso implica a saída de trabalhadores com contratos de trabalho permanentes – é aliás este quadro que explica a incidência tão reduzida de contratos não permanentes no país.

De facto, em matéria de despedimento de trabalhadores com contratos permanentes, os Estados Unidos apresentam, segundo o índice de *Employment Protection Legislation* da OCDE, o regime mais flexível do conjunto dos países da OCDE[12]. Os Estados Unidos distanciam-se, nesta matéria, da maioria dos países da UE, com um *score* de apenas 1,3 neste índice da OCDE, que compara com scores acima dos 2,0 em países como a Alemanha (2,2), a Espanha (2,4), a França (2,4), a Itália (2,7) ou Portugal (2,9). Na mesma linha, os Estados Unidos ocupam igualmente um lugar cimeiro no *ranking* da OCDE quanto à facilidade de contratar a termo, partilhando o primeiro lugar com o Canadá com um *score*

10 Idem.

11 OECD, Labour Force Statistics, 2017.

12 OECD (2020), OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis.

de 0,3 que compara com *scores* de, por exemplo, 1,4 na Alemanha, 2,5 em Espanha ou 3,0 em França[13].

Por outro lado, o mercado de trabalho norte-americano caracteriza-se por apresentar um volume com significado de trabalhadores noutras formas atípicas de emprego, nomeadamente falso emprego por conta própria, emprego a tempo parcial e trabalho nas agências de trabalho temporário[14], sendo que a fragilidade desta última modalidade de emprego se torna muito evidente quando se considera que, em 2001, apesar de representar apenas 2,5% da força de trabalho, representou 26% das perdas líquidas de emprego (421 mil empregos temporários perdidos numa redução global de 1,6 milhões de empregos); mais tarde, na crise de 2008-2009, os trabalhadores temporários representaram 10,6% das perdas líquidas de emprego, um proporção mais reduzida que decorre do facto de a destruição de emprego global ter sido, nesse período, mais acentuada do que na recessão anterior (menos 796 mil empregos temporários numa perda total de 7,5 milhões de empregos)[15].

Sendo evidente que o trabalho temporário representa, em momentos de recessão, um mecanismo preferencial de ajustamento das empresas, não deixou esta forma de emprego de crescer quatro vezes mais rapidamente do que o emprego global entre 2009 e 2019: neste horizonte temporal, o emprego nos Estados Unidos cresceu por 16,7%, ao passo que o trabalho temporário aumentou por 72,8% e o peso do trabalho temporário no mercado de trabalho norte-americano aumentou assim de 1,6% para 2,4% em apenas uma década.

Fica por saber, para já, qual o significado destes dados perante o choque infligido pela pandemia da doença COVID-19 no mercado de trabalho norte-americano. Fica também por saber se os Estados Unidos vão ou não tirar lições desta crise. No contexto europeu, uma das grandes lições retiradas da crise pandémica passou precisamente pelo reconhecimento alargado da fragilidade dos contratos de trabalho não permanentes, tendo aliás o Compromisso Social do Porto renovado o foco dos líderes europeus não apenas na necessidade de criar emprego, mas sobretudo de assegurar a qualidade do emprego criado – uma posição em linha, aliás, com as orientações reforçadas de organismos como a OIT ou a OCDE quanto à necessidade de melhorar as condições de trabalho. Segundo um relatório conjunto da OIT e da OCDE[16], «a crise pôs em evidência

13 Idem.

14 ILO (2016), Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects.

15 ILO (2016), Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects.

16 ILO-OECD (2020), The impact of the COVID-19 pandemic on jobs and incomes in G20 economies.

as vulnerabilidades de muitos trabalhadores em empregos a prazo, a tempo parcial ou *on-call* [ou] das agências de trabalho temporário», expondo ao mesmo tempo «a má qualidade do emprego de muitos trabalhadores essenciais»[17], o que leva a recomendar que sejam revisitadas «as estruturas regulatórias existentes para garantir tratamento igual aos trabalhadores, independentemente de sua situação de emprego e garantir condições de trabalho adequadas para todos os trabalhadores deve ser parte integrante de *building back better*».

Assim, é hoje amplamente reconhecido que os trabalhadores integrados em modalidades atípicas de emprego ficaram particularmente expostos ao risco de desemprego e de perda de rendimento no contexto da crise pandémica[18] - e na verdade não podia ser de outra forma. Os dados disponíveis são impressivos e mostram que, entre 2019 e 2020, no conjunto da UE27, ter-se-ão perdido 2 659,2 mil empregos, mas a redução líquida do emprego não permanente terá ascendido a 2 845,8 mil postos de trabalho. Do mesmo modo, no contexto nacional, a história parece repetir-se à medida que vemos a incidência dos contratos não permanentes descer para níveis não observados desde o final dos anos 90: em 2020, de acordo com dados do Inquérito ao Emprego do INE, a incidência de contratos não permanentes no emprego por conta de outrem baixou para 17,8% (compara com 20,8% em 2019) em resultado do efeito combinado da destruição de um volume significativo de empregos não permanentes (-136,5 mil), contra um aumento ligeiro do número de empregos permanentes (+62,3 mil), traduzindo uma tendência que é comum em ciclos económicos desfavoráveis e que, também no seguimento da crise de 2008-2009, levou a uma descida da expressão dos empregos não permanentes.

Irá também a história repetir-se na fase da retoma? Numa altura em que os Estados-Membros apresentam os respetivos Planos de Recuperação e Resiliência e em que a dimensão social do projeto europeu ganha espaço, que emprego vão criar as economias portuguesa e europeia?

DINÂMICAS DE RECUPERAÇÃO ECONÓMICA E DO EMPREGO NOS ESTADOS UNIDOS E NA EUROPA

O contexto atual dos mercados de trabalho no espaço europeu não permite ainda responder a estas questões, até porque a recuperação da economia e do emprego na União Europeia está a ser, aparentemente, mais lenta do que nos Estados Unidos: enquanto o PIB norte-americano registou aumentos em

17 A este propósito, ver, por exemplo Pelling, L. (2021), On the Corona Frontline The Experiences of Care Workers in Nine European Countries – Summary Report, FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG.

18 ILO-OECD (2020), The impact of the COVID-19 pandemic on jobs and incomes in G20 economies.

cadeia de 7,5% logo no 3.º trimestre de 2020, de 1,1% no 4.º trimestre de 2020 e de 1,6% no 1.º trimestre deste ano, o PIB da UE27 teve um aumento com significado de 11,7% no 3.º trimestre de 2020, mas voltou a decrescer no último trimestre de 2020 (-0,4%) e no primeiro de 2021 (-0,1%). Na mesma linha, apesar de o choque inicial da pandemia ter sido mais violento no contexto norte-americano do que no quadro europeu, o mercado de trabalho parece estar a recuperar de forma mais rápida nos Estados Unidos do que na União Europeia: em abril de 2020, a taxa de desemprego tinha chegado aos 14,8% nos Estados-Unidos, com um aumento em cadeia impressivo de 10,4 p.p., mas daí em diante o indicador registou descidas sucessivas e em abril de 2021, estava já nos 6,1%, com uma redução de 8,7 p.p. em 12 meses que situa a taxa de desemprego norte-americana abaixo da média da UE27 – é que na UE27, em contrapartida, a taxa de desemprego era mais elevada em abril de 2021 (7,3%) do que em abril de 2020 (6,7%).

Poderá argumentar-se que a recuperação mais acelerada dos Estados Unidos se deve, pelo menos em parte, exatamente ao mesmo fator que levou a que o aumento do desemprego no país tenha sido, numa primeira fase, mais devastador do que na Europa: a legislação laboral norte-americana é em tudo mais flexível do que a europeia, e isso significa que não só é mais fácil despedir como também é mais fácil contratar – mesmo em períodos de acentuada incerteza. A ser assim, sem prejuízo do benefício imediato de uma criação de emprego mais acelerada, caberá indagar sobre o horizonte de sustentabilidade do emprego criado na fase da retoma e sobre qual será o nível de resiliência do mercado de trabalho norte-americano perante um novo choque.

Por outro lado, podem também as opções dos Estados Unidos relativamente à regulação da pandemia ajudar a explicar a recuperação rápida do país: enquanto a Europa optou, de forma global, por adotar medidas relativamente rígidas de contenção da pandemia, colocando um travão na atividade económica e apoiando a manutenção do emprego, nos Estados Unidos optou-se preferencialmente por manter a atividade económica e/ou por retomá-la de forma rápida – **não foi aliás por acaso que, enquanto a Europa conseguiu alcançar um nível razoável de controlo sobre a propagação da pandemia, os Estados Unidos** tornaram-se no país com maior número de casos de COVID-19 e também com maior número de mortes suscitadas pela doença.

Ou será que o lay-off, que no contexto europeu permitiu manter o desemprego em níveis controlados na primeira fase da pandemia, está agora a atrasar a recuperação da Europa?

LAY-OFF: AMORTECEDOR DO DESEMPREGO OU TRAVÃO DA RECUPERAÇÃO?

Com o prolongamento da pandemia no tempo, surgem preocupações relativamente ao efeito que os regimes de lay-off poderão ter no médio e longo prazo, nomeadamente caso a pandemia conduza a uma realocação permanente da atividade económica, situação em que, argumenta-se, os programas de lay-off poderão abrandar os processos de mobilidade dos trabalhadores entre setores[19]. De acordo com esta linha de argumentação, as medidas de proteção do emprego, onde se incluiriam os regimes de lay-off, aumentam o incentivo ao investimento em capital humano e em competências que são específicos a determinados setores, em vez de incentivar o investimento em competências de base mais generalista que poderiam ser aplicadas a outros empregos ou setores[20].

Dito isto, se o lay-off aparece de forma incontornável como variável chave para distinguir a reação dos mercados europeu e norte-americano perante o choque pandémico, parece ainda algo prematuro concluir sobre os fatores que estão agora a acelerar a recuperação do emprego nos Estados Unidos e a travar as dinâmicas dos mercados de trabalho da União Europeia – até porque, enquanto a pandemia persistir e se mantiverem em vigor medidas de confinamento, não será inteiramente seguro avaliar a performance dos mercados de trabalho tendo em conta o comportamento da taxa de desemprego, já que também a qualidade da informação estatística saiu comprometida do período recente.

19 Eyméoud, J., Petrosky-Nadeau, N., Santaeulàlia-Llopis, R., Wasmer, E. (2021), Contrasting U.S. and European Job Markets during COVID-19, FRBSF Economic Letter 2021-05, Research from the Federal Reserve Bank of San Francisco.

20 Idem.

DO FASCISMO AO POPULISMO – A MESMA BASE PSICOLÓGICA

Henrique Baltazar

RESUMO

O crescimento do populismo ao longo das últimas décadas levou à intensificação do estudo do fenómeno, tanto do lado da oferta (*supply side*) – personalidade dos líderes, estratégias de comunicação, discursos ou estética – como do lado da procura (*demand side*). Focando nesta, analisam-se as condições que propiciam o crescimento dos populismos: crise económica, desigualdades, perceção de desigualdades, posicionamento dos partidos políticos e, em particular, os estados de funcionamento mental ativados pelos populistas. Argumenta-se que, tal como os fascismos, os populistas exacerbam os sentimentos de ameaça, medo e angústia que estimulam o recurso a mecanismos de defesa primitivos, unindo o grupo dos "puros" contra "os outros" (imigrantes, minorias, países estrangeiros), que identificam como ameaçadores e contra quem retaliam. Finalmente, apresentam-se sugestões a nível político para combater os populismos.

ABSTRACT

The growth of populism over the last few decades led to increasing studies of the phenomenon, both on the supply side – the personality of leaders, communication strategies, speeches, or aesthetics – and on the demand side. Focusing on the latest, the conditions that favour the growth of populism are analysed: economic crisis, inequalities, perception of inequalities, political parties' positioning, and, particularly, the mental functioning activated by populists. It is argued that, like fascisms, populists intensify emotions of threat, fear and anguish that stimulate the use of primitive defence mechanisms, unifying the group of the "pure" against "the others" (immigrants, minorities, foreign countries), which they identify as threatening and against whom they retaliate. Finally, political suggestions to fight populism are presented.

HENRIQUE BALTAZAR
Assessor Político no Parlamento Europeu. Licenciado em Psicologia Social e das Organizações (ISPA), Mestre em Psicologia Clínica (ISPA), Pós-Graduado em Consultoria de Gestão (CEMAF/ISCTE) e MBA (Universidade Nova de Lisboa).

INTRODUÇÃO

Nos dias seguintes à eleição de Donald Trump, um pouco por todo o mundo, pairava um sentimento de incredulidade e perguntava-se como tinha sido possível que os cidadãos dos EUA tivessem eleito um Presidente misógino, ignorante, agressivo e mal-educado.

Talvez por *wishfull thinking*, a esmagadora maioria dos jornalistas, comentadores e analistas políticos não acreditavam ser possível a eleição de um candidato que classificavam como populista e sem consistência, o que levou a que a sua candidatura tenha sido desvalorizada desde o início, chegando ao extremo de o Huffington Post, um dos mais influentes jornais digitais dos EUA, ter decidido colocar as notícias sobre a candidatura de Trump na secção de entretenimento, considerando que não era para ser levada a sério.

Como se veio a verificar, o caso era muito sério e Donald Trump, contra o *stablishment* do seu próprio partido, ganhou as eleições primárias aos candidatos republicanos mais prováveis e, de seguida, conquistou um apoio popular que era difícil de antever, tanto junto das faixas de eleitorado mais conservador, como de muitos eleitores habitualmente mais próximos do Partido Democrata.

Este homem bizarro, divisionista, agressivo, que não hesitava em dizer as maiores barbaridades, evidenciava estar pouco preparado e não tinha a postura adequada para o cargo mais poderoso do mundo acabaria por ser eleito Presidente dos EUA.

Pelos vistos, 2016 era o ano das surpresas políticas. Três meses antes a Europa tinha visto os cidadãos do Reino Unido escolherem, por referendo popular, a saída do seu país da União Europeia.

Também neste caso, uma campanha assente em propostas políticas inconsistentes, divisionistas, com uma visão binária da política e um antagonismo agressivo tinha conseguido vencer umas eleições com consequências políticas de enorme alcance.

Estaríamos, como diz Chantal Mouffe[1], a viver "um momento populista"?

O CRESCIMENTO DO POPULISMO

Estas duas eleições vieram dar uma maior visibilidade ao fenómeno do populismo, mas a verdade é que este já vinha crescendo ao longo das últimas décadas.

A título de exemplo, vale a pena recordar que em 1986 o FPÖ, da Áustria, conseguiu 9,6% dos votos em eleições nacionais (e 22,5% em 1994); em França, Jean-Marie Le Pen obteve 14,4% nas eleições presidenciais de 1988, tendo a partir daí atingido sempre resultados de dois dígitos, até passar a liderança para a filha, que alcançou 34,1% em 2017; e, na Holanda, a Lista Pim Fortuyn ficou em segundo lugar nas eleições de 2002, com 16,9% dos votos.

Um pouco por todo o mundo, da Europa à América Latina, da Austrália aos EUA, o populismo tem vindo a crescer de forma assinalável e consistente nas últimas décadas, numa tendência que se pode considerar global.

MANIQUEÍSMO E POLARIZAÇÃO

Um aspeto comum nas várias conceções de populismo, de esquerda ou de direita, identificado pela generalidade dos estudos, é uma visão binária da sociedade e da política, motivo pelo qual o populismo pode ser considerado maniqueísta[2], tanto mais que os populistas partilham uma distinção moral e dicotómica entre "os puros" e "a elite corrupta"[3].

Onde o populismo de esquerda e direita se diferenciam é na identidade dos grupos sobre os quais se constrói a díade hostil que reforça a identidade do grupo de pertença: no caso dos populistas de direita, o grupo de referência é tendencialmente nativista, com o conceito de "pessoas comuns" a ter sobreposições com a ideia de nacionalidade, em oposição aos "outros" (os diferentes e as elites), que se aproveitam das "pessoas comuns"; para os populistas de esquerda, as "pessoas comuns" são sinónimo dos "de baixo", que se opõem ao grupo dos ricos e dos poderosos.

Os populismos estruturam-se, assim, numa visão dicotómica da sociedade, sendo a polarização política, a crescente agressividade, incapacidade de diálogo e conciliação o resultado dessa conceção do mundo.

CAUSAS DA EMERGÊNCIA DO POPULISMO

Até recentemente, o estudo do populismo esteve centrado sobretudo no lado da oferta (*supply-side*) do fenómeno, fosse na análise da personalidade dos líderes populistas, das suas estratégias de comunicação, discursos, estética ou outros aspetos. O estudo sistemático do lado da procura (*demand-side*) é relativamente recente, mas é essencial para se compreender como as mensagens populistas (oferta) – consideradas aqui no seu sentido mais amplo (ideias, linguagem, estética, etc.) – se relacionam e comunicam com o lado da procura. Ou seja, o como e o porquê de o populismo ser recebido pelas pessoas de determinada forma.

No âmbito da ciência política, tem sido crescente a produção de literatura sobre as condições socioestruturais que favorecem o crescimento do populismo (sobretudo de extrema-direita) existindo consideráveis evidências de que as crises económicas são "solo fértil" para o seu crescimento.

Não obstante, constata-se que também em momentos de crescimento económico e desemprego baixo houve um número significativo de partidos populistas em diferentes países que cresceram de forma acentuada[4]. Assim, apesar de a situação económica negativa poder ser propícia ao crescimento do populismo, ela não será a sua única causa.

A principal explicação que tem sido avançada é que o crescimento económico não se traduz necessariamente na redução das desigualdades sociais. De acordo com Piketty[5], o que se verifica é que o crescimento económico – ao contrário do que é prescrito pela doutrina económica liberal – não resulta em prosperidade para a globalidade dos cidadãos. Pelo contrário, existem causas estruturais no capitalismo (o património herdado e as taxas de rendibilidade dos capitais superiores à taxa de crescimento da economia) que levam ao crescimento das desigualdades mesmo em tempos de prosperidade económica.

Estas conclusões vão ao encontro da perspetiva de Reich[6], que defende que são as desigualdades crescentes, mais do que a situação da economia, a causa do crescimento do populismo.

Em contraponto com as explicações de cariz socioeconómico, alguns autores têm assinalado que o que está em causa não são as condições materiais *per si* (que, apesar de poderem existir e exercer o seu contributo não terão o papel determinante ou, pelo menos, não serão suficientes), mas a existência de determinado tipo de sentimentos partilhados no seio de grupos.

Neste sentido, devemos distinguir a privação material efetiva da perceção de privação material relativa (ou seja, o resultado da comparação com outros) podendo concluir-se que é sobretudo esta que está associada ao populismo[7]. Isto ocorrerá porque a perceção de privação relativa está relacionada com o sentimento de que o grupo de pertença sofre de injustiça (ou se encontra sob ameaça dela) comparativamente a grupos externos (vistos como adversários), desenvolvendo-se uma culpabilização desses adversários pela injustiça sofrida, num funcionamento maniqueísta que é característico dos populismos.

Uma outra linha de estudo tem-se debruçado sobre o posicionamento dos partidos políticos e o seu efeito nas pessoas. A ideia subjacente a esta abordagem é que os partidos e atores políticos criam um espaço de identificação para os

cidadãos, o que leva a que o posicionamento que os primeiros assumem tenha consequências na forma como os cidadãos se relacionam com eles e com as ideias que representam.

Consequentemente, as mudanças operadas nos partidos políticos – como a "Terceira Via" inaugurada pelo Labour, no Reino Unido, e seguida depois por muitos partidos sociais-democratas da Europa – levam a mudanças nas possibilidades de identificação por parte dos cidadãos, não apenas relativamente aos partidos em si, mas ao núcleo das ideias que representam. Assim, algumas pessoas terão passado a identificar-se com o New Labour, enquanto outras com outros partidos ou movimentos e, outras ainda, terão ficado sem uma verdadeira possibilidade de identificação política. Estas últimas, encontrando-se sem um campo político a que se pudessem referenciar, terão ficado disponíveis para novas identificações, nomeadamente com os movimentos e partidos populistas, que oferecem as soluções salvíficas para todos os problemas.

O facto de muitos partidos sociais-democratas europeus terem deixado de se apresentar como críticos do capitalismo e defensores dos direitos sociais, passando a apresentar a sua missão de forma muito semelhante ao discurso da direita[8], implicitamente aceitando os pressupostos políticos e económicos ditados pela direita (rigor orçamental, promoção da concorrência, desenvolvimento dos mercados, competitividade da economia, *etc.*) e colocando o foco na competência dos atores políticos e não nas diferenças políticas essenciais entre os partidos (as diferenças ideológicas), terá conduzido a uma incapacidade de representar e capturar eleitoralmente a crescente insatisfação social, apresentando-se, assim, uma oportunidade de ouro para a emergência do populismo.

A este respeito, um estudo exaustivo de 300 eleições entre 1948 e 2020[9] conclui que existe uma ligação efetiva entre as desigualdades e o populismo, mas que ambos os fenómenos encontram explicação numa profunda transformação dos partidos tradicionais a favor das elites. Se no passado os principais partidos tinham uma identidade de classe, com os partidos sociais-democratas a representarem as classes com rendimentos mais baixos e os partidos de direita as classes mais ricas, agora os sociais-democratas representam a população mais instruída, enquanto a direita continua a representar as classes mais ricas.

Aí residirá, portanto, uma das causas para o crescimento das desigualdades, pois terá deixado de haver entre os principais partidos quem represente e defenda as classes de menores rendimentos; mas tal será, também, a causa para que essas classes não se identifiquem com a social-democracia (que já não os representa), deixando o campo aberto para a sua identificação com os políticos populistas (que alegam representar o povo).

DO FASCISMO AO POPULISMO, A MESMA BASE PSICOLÓGICA

A análise do lado da procura (*demand-side*) não estaria completa sem a análise daquilo que se passa no domínio intrapsíquico, ou seja, no domínio da psicologia e, particularmente, da psicanálise.

Para abordar estes domínios vale a pena revisitar Freud[10], que considerava que o funcionamento dos indivíduos quando inseridos num grupo teria características particulares, marcadas por um "quadro inequívoco de regressão da atividade mental a um estágio anterior".

Construindo sobre esta teorização, Adorno[11] defende que o que o demagogo faz é incitar regressões arcaicas que reduzem o indivíduo a membro de uma multidão, considerando que as ideologias fascistas mobilizam processos regressivos inconscientes que existem em todos nós.

Há poucos anos diríamos que esta análise seria historicamente datada, descrevendo uma realidade que tinha ficado para trás na História, pois as condições eram muito distantes das que atualmente existem e que tanto a sociedade como a consciência individual tinham evoluído de tal forma que a análise de Adorno não se aplicaria aos dias de hoje. Porém, o recente crescimento dos populismos obriga-nos a repensar essa perspetiva.

Apesar das condições sociais e históricas terem mudado, as características nucleares do funcionamento humano são essencialmente as mesmas desde, pelo menos, a antiguidade clássica, época que fixou na literatura os dilemas, conflitos e angústias da humanidade – que ainda hoje, não por acaso, mantêm a sua atualidade.

Existindo, obviamente, uma grande diferença entre os fascismos de outrora e os populismos de hoje, devemos ter presente que os mecanismos psicológicos subjacentes à adesão a uns e a outros não diferem muito, existindo sintomas que sugerem que o mesmo tipo de funcionamento psico-político está a emergir em muitos lugares do mundo[12].

Trata-se de um estado mental que, para defender o ego contra o sentimento de ameaça externa, recorre à utilização de mecanismos de defesa primitivos (negação, clivagem, projeção), característicos das fases iniciais do desenvolvimento infantil. Na vida adulta esses mecanismos não costumam ser dominantes (exceto em casos de patologia, como a psicose), mas são por vezes ativados, particularmente sob situações de maior angústia ou *stress*.

O que sucede com a ação dos líderes populistas é que esta exacerba sentimentos de angústia, ameaça e medo dirigidos ao grupo de pertença, potenciando o recurso a esses mecanismos de defesa primitivos.

Este efeito torna-se mais agudo em grupos vulneráveis, que vivenciam emoções negativas muito fortes, que podem até ser insuportáveis. Estas emoções podem derivar da perceção (ou da ameaça) de perda material, de importância social, de identidade de grupo, ou mesmo do sentimento de humilhação. É esse sentimento de perda ou ameaça que os populistas alimentam, culpando "os outros" (os extra-grupo) e rejeitando as explicações complexas e as dificuldades que podem estar envolvidas na resposta aos problemas[13].

Um outro aspeto importante para fomentar a adesão e a união grupal é a gratificação narcísica trazida pela pertença a um grupo, particularmente para quem se sente ferido pela humilhação, a ameaça de perda material ou de estatuto social.

O sentimento de que já não têm a possibilidade de aspirar à realização dos ideais do seu grupo social e os sentimentos de fracasso associados geram uma pressão para curar as feridas narcísicas através do reviver de um passado glorioso. Desse modo, usam a nostalgia política (de um tempo de glória que pode ou não ter ocorrido) como forma de mitigar a angústia de grupo, como uma defesa contra a perda, com a promessa de que tudo poderá voltar a ser grandioso[14].

A ressonância disto com o *Make America Great Again*, de Donald Trump, não poderia ser maior. O sentimento de parte da população de que tinha ficado para trás no processo de modernização (nas regiões industriais da *Rusty Belt* que sofreram com a deslocalização das fábricas), daqueles que sentiram a sua identidade grupal ameaçada (pelo número de imigrantes, sobretudo no Sul dos EUA) e daqueles que viram os seus valores ameaçados por uma sociedade crescentemente progressista (direitos das mulheres, LGBT+, *etc.*) foi muito importante para a eleição de Donald Trump. Mas exemplos semelhantes podem ser encontrados na Europa, com a nostalgia de tempos gloriosos de outrora, mesmo que para isso seja necessário branquear os fascismos.

O processo de afirmação dos populistas requer, portanto, a consolidação da identidade de grupo, "os puros", que beneficiam da gratificação inerente à pertença a um grupo que é narcisado por um líder forte, e que se consideram injustiçados relativamente à "elite corrupta" e aos extra-grupo.

Os líderes populistas procuram unir o grupo, ao mesmo tempo que excluem os que não os apoiam. É assim que, por paradoxal que possa parecer, quando um populista fala do povo, ele não se refere a todo o povo, mas apenas a uma parte dele. Ou seja, a identidade deste povo que o populista diz representar é feita por

contraste e exclusão dos "outros", os extra-grupo, o que tem contornos variáveis e pode excluir partes significativas da população (o "povo" de Bolsonaro não inclui homossexuais, comunistas, intelectuais, jornalistas, "petistas", *etc.*).

Relativamente a esses "outros" desenvolve-se um forte ressentimento, envolvendo emoções como a frustração, a inveja e a angústia, que é largamente considerado como a base afetiva das formas de populismo reacionário[15].

Ao acarinhar a queixa, sentem-se no direito de estar numa posição na qual "os outros" merecem a sua ação retaliatória porque, paradoxalmente, eles estão sempre a agir (*acting out*) a partir de uma posição de suposta vitimização, o que transformam numa posição sádica[16].

Este binómio vitimização-agressão, que ocorre a nível intrapsíquico, é ilustrativo do funcionamento geral do populismo e de como a exacerbação das queixas pelo populista (a vitimização do grupo) se torna, afinal, numa posição agressiva (sádica) contra "os outros", os extra-grupo, sejam "elites", países estrangeiros, imigrantes ou minorias.

É importante notar que a perceção de que o grupo de pertença é alvo de injustiça ou de que se é vítima de um trauma nacional pode ser a consequência de se aderir a uma narrativa populista e não necessariamente a causa da adesão[17]. Por vezes, as queixas até têm muito pouca razão de ser, mas a ideia de que o grupo é vítima de uma injustiça vai-se consolidando no grupo e vai-se tornando uma realidade – uma realidade criada discursivamente.

A grande capacidade do discurso populista para atrair as pessoas residirá, assim, no apelo que faz aos processos inconscientes, influenciando por essa via as atitudes políticas. Num estudo recente[18], apurou-se que a simples leitura de um discurso populista de direita leva a que, no momento seguinte, algumas pessoas recorram mais à clivagem como mecanismo de defesa do que se lerem um discurso não populista. Se atendermos a que o estudo foi realizado com uma exposição pontual e limitado à forma escrita, podemos então imaginar as consequências da exposição sucessiva a esse tipo de conteúdos.

TER UMA AGENDA PRÓPRIA

A partir daqui, como diria Lenine, "que fazer"? A primeira coisa, por muito tentadora que possa parecer, é não ceder à agenda populista.

A forma simplista e tantas vezes distorcida como os populistas comunicam incita a responder-lhes diretamente: desmentir, contraditar, argumentar. Contudo, ao fazê-lo, aceita-se implicitamente a sua agenda[19].

É o que acontece quando os populistas transmitem a mensagem de que os imigrantes são tendencialmente criminosos, o país é inseguro e os polícias são heróis a quem não são dados os meios para combater a "bandidagem". A resposta habitual é demonstrar que a polícia atua, realizar ações de grande visibilidade para prender criminosos e exibir polícias fortemente equipados. Ou seja, perante a acusação de fragilidade, mostrar força, afirmar a autoridade do Estado.

Esta resposta, porém, confirma a narrativa. Serve para sacudir a pressão momentânea, mas, ao conformar-se à agenda populista, legitima-a e alimenta-a. Desse modo, não são apenas os populistas que trazem a insegurança para o debate, mas também o poder político, pois tanto uma narrativa como a outra exercitam o medo de insegurança. É por isso que imagens de criminosos a serem presos, como nos programas de televisão em que as câmaras acompanham os polícias, não transmitem a ideia de segurança pela eficácia policial; pelo contrário, fazem com que as pessoas sintam que o crime é omnipresente.

É através da apresentação de narrativas positivas, mostrando bons exemplos de integração, que se pode contrariar a associação da insegurança aos imigrantes. Ou seja, estimulando associações mentais positivas, em vez das negativas que os populistas sublinham.

Isto implica resistir à pressão para debater nos termos que os populistas trazem para a agenda mediática, pois só o facto de lhes responder diretamente já é para eles meia vitória.

Se não ceder à agenda populista é o primeiro passo, o segundo é ser capaz de apresentar uma agenda própria. O espaço mediático, tal como a política, tem horror ao vazio; se não conseguirmos definir a agenda, alguém o fará por nós e de acordo com os seus interesses. É necessário, portanto, ter iniciativa política para influenciar os temas em discussão pública.

O aumento dos salários pode ser um bom exemplo. Tratando-se de um tema difícil para toda a direita, tanto por motivos ideológicos como por parte importante da sua base eleitoral ser composta por pequenos empresários, é particularmente mais incómodo para os populistas de direita. Desde logo porque a atitude extremada que costumam apresentar não resulta relativamente aos aumentos salariais, pois é um assunto em que (quase) todos compreendem as implicações e a necessidade de evoluções progressivas. Mas também porque o tema atravessa diferentes classes com interesses distintos, baralhando as posições identitárias em que os populismos medram.

É por esse motivo que, por vezes, questões que são essencialmente remuneratórias são apresentadas como tratando-se da defesa da dignidade da classe - veja-se o caso dos enfermeiros -, que é uma forma de afastar a discussão pública dos temas salariais e centrá-la nas dimensões afetivas ligadas ao ressentimento e à humilhação, mais suscetíveis de gerar clivagem e radicalização. Enquadrando o debate deste modo, os populistas conseguem navegar no caldo afetivo que lhes convém; focar nas remunerações obriga-os a posicionarem-se num quadro ideológico em que parte importante do seu mercado eleitoral não concorda com as suas posições.

OBJETIVOS INSPIRADORES

Durante o Século XX, a social-democracia europeia apresentava propostas de uma vida melhor, um mundo mais justo e igualitário. Ainda que de modo imperfeito e incompleto, parte importante dessas propostas foram sendo concretizadas alcançando-se importantes conquistas sociais: escola pública, saúde pública universal, proteção na doença e na velhice, prestações sociais para os mais desfavorecidos. A função redistributiva do Estado, prescrita pelos sociais-democratas, foi assim progressivamente concretizada.

Porém, a partir de determinada altura, a ameaça de retrocesso nessas políticas levou a que se passasse de um discurso aspiracional, de conquistas a obter (construir o Estado social), para um discurso defensivo (proteção do Estado social), de resistência para preservar o que se havia conseguido.

O problema é que neste discurso não há ambição, não há promessa de uma vida melhor. O melhor que a social-democracia tem para oferecer parece ser, afinal, manter as coisas essencialmente como estão.

Ora, a maioria das pessoas ambiciona uma vida melhor. Se os sociais-democratas não têm uma proposta significativa para concretizar essas aspirações, as pessoas voltam-se para quem lhes prometa isso. Particularmente se experimentarem sentimentos de frustração e humilhação, que agudizam a sua necessidade de uma resposta radical. Mesmo que a proposta seja inconsistente, podem, pelo menos, acarinhar essa aspiração. Naturalmente, preferem viver com esperança (mesmo que ilusória) do que sem esperança.

A utilização de discursos aspiracionais, inspirados na confiança e na proposta de uma vida melhor é, por isso, essencial para combater os populismos[20]. É também importante para a social-democracia retomar a sua capacidade de atração eleitoral.

Em Portugal, o acordo de médio-prazo para aumentos ambiciosos mas realistas do salário mínimo, como conseguido na anterior legislatura, é dos melhores

exemplos que podem ser dados. Largas faixas da população a auferirem apenas esse rendimento puderam ter um razoável otimismo de melhoria das suas condições de vida: quase 20 por cento de aumento salarial, muito mais do que isso no rendimento disponível.

Acresce que, de forma virtuosa, essa expectativa positiva estendeu-se também a outras faixas da população, que não estavam abrangidas por esses aumentos, mas que incorporaram a ideia de que existia um rumo global de melhoria dos rendimentos e da equidade social. Ou seja, o objetivo concreto que apenas abrangia alguns tornou-se representativo de um rumo para todos, um caminho que o país tomava, um desígnio comum.

Objetivos concretos definidos para o médio-prazo são muito importantes, particularmente se integrados numa visão da sociedade e do mundo que seja inspiradora. A olhar para o futuro com esperança. Com a confiança de quem quer construir um mundo (e uma vida) melhor.

REFERÊNCIAS

1 Mouffe, C. (2018). *For a left populism*. London: Verso.
2 Mudde, C. (2004). The populist zeitgeist. *Government and Opposition*, *39*(4), 541-563. doi:10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x
3 Mudde, C., & Kaltwasser, C. (2018). Studying populism in comparative perspective: Reflections on the contemporary and future research agenda. *Comparative Political Studies*, *51*(13), 1667–1693. doi: 10.1177/0010414018789490
4 Mols, F. e Jetten, J. (2016). Explaining the appeal of populist right-wing parties in times of economic prosperity. *Political Psychology*, *37*(2), 275-292. doi: 10.1111/pops.12258
5 Piketty, T. (2014). *O capital no século XXI*. Lisboa: Temas e debates.
6 Reich, R. B. (2012): *Beyond outrage: What has gone wrong with our economy and our democracy, and how to fix it*. New York: Vintage Books.
7 Hameleers, M. & Vreese, C. H. (2018): To whom are "the people" opposed? Conceptualizing and measuring citizens' populist attitudes as a multidimensional construct, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 1-20. doi: 10.1080/17457289.2018.1532434
8 Berman, S. (2019): Populism and the decline of social democracy. *Journal of Democracy*, *30*(3), 5-19. doi:10.1353/jod.2019.0038
9 Gethin, A., Martínez-Toledano, C & Piketty, T. (2018). Brahmin left vs merchant right: Rising inequality & the changing structure of political conflict (evidence from France, Britain and the US, 1948-2017). [WID.world Working Paper Series, n. 2018/7]. World Inequality Lab. Recuperado de http://piketty.pse.ens.fr/files/Piketty2018.pdf
10 Freud, S. (1921). *Psicologia de grupo e a análise do ego*. In Edição Standart Brasileira das Obras Completas de Sigmund Freud, Ed. 2006, Vol.18 (pp. 77-154) Rio de Janeiro: Imago.
11 Adorno, T. (1951). Freudian theory and the pattern of fascist propaganda. *Political Sociology and critique of politics*, 118-137.
12 Kemp, M. (2018): "First they came for the muslims": Psychoanalytic reflections on the threat and the challenge of contemporary populism. *International Journal of Applied Psychoanalytic Studies*, 1-24. doi: 10.1002/aps.1589
13 Hoffman, L. (2018) Psychoanalytic perspectives on populism, *Contemporary Psychoanalysis*, *54*(2), 266-289. doi: 10.1080/00107530.2018.1458347
14 Covington, C. (2018): Populism and the danger of illusion, *Contemporary Psychoanalysis*, *54*(2), 250–265. doi: 10.1080/00107530.2018.1458278
15 Hoggett, P. (2018). Ressentiment and grievance. *British Journal of Psychotherapy, 34*(3), 393-407. doi:10.1111/bjp.12365
16 Geffner, A.H., Altman, N. Benjamin, J., Jacobs, T. & Wachtel, P. (2006) Is politics the last taboo in psychoanalysis? In L. Layton, N. C. Hollander & S. Gutwill (Eds.), *Psychoanalysis, class and politics: Encounters in the clinical setting* (pp. 166-194). New York: Routledge.
17 Kemp, M. (2018): "First they came for the muslims": Psychoanalytic reflections on the threat and the challenge of contemporary populism. *International Journal of Applied Psychoanalytic Studies*, 1-24. doi: 10.1002/aps.1589

18 Baltazar, H. (2019). *O Populismo como Assassino da Alma – Regressão e Recurso a Defesas Primitivas* (Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Psicologia Aplicada, Lisboa).

19 Kendall-Taylor, A., & Nietsche, C. (2020). *Combating Populism - A Toolkit for Liberal Democratic Actors*. Washington, DC. Recuperado de https://www.cnas.org/publications/reports/combating-populism

20 Kendall-Taylor, A., & Nietsche, C. (2020). *Combating Populism - A Toolkit for Liberal Democratic Actors*. Washington, DC. Recuperado de https://www.cnas.org/publications/reports/combating-populism

SUGESTÕES DE LEITURA

The unequal inequality impact of the COVID-19 pandemic
Zsolt Darvas
"Working Paper", Bruegel,
Março 2021

SINOPSE
As contracções do PIB estão tipicamente associadas a aumentos da desigualdade de rendimentos dentro do país. Embora os dados oficiais da desigualdade de rendimentos para 2020 não estejam disponíveis durante cerca de dois anos, os dados já disponíveis sobre o emprego para 2020 mostram que a diferença entre pessoas com elevado e baixo nível de instrução em termos de perda de emprego está correlacionada com o choque económico da pandemia COVID-19, sugerindo que a profundidade da recessão económica está relacionada com o aumento da desigualdade de rendimentos no interior do país em 2020. Cenários baseados em padrões históricos de recessões e aumentos da desigualdade de rendimento dentro do país sugerem aumentos relativamente pequenos da desigualdade de rendimento global em 2020.

* * *

Why does the European Right accommodate backsliding states? An analysis of 24 European People's Party votes (2011–2019)
Lise Esther Herman,
Julian Hoerner and Joseph Lacey
European Political Science Review, Cambridge

Durante a última década, os valores fundamentais da UE têm estado sob ameaça a nível nacional, em particular entre vários Estados da Europa Central e Oriental que aderiram à UE desde 2004. Durante este tempo, o Partido Popular Europeu (PPE) tem sido criticado pela sua relutância em votar a favor de medidas que sancionariam o governo húngaro do Fidesz, um dos seus membros, em violação dos princípios democráticos fundamentais desde 2010. Este trabalho procura compreender como o grupo do PPE tem sido coeso nas votações relacionadas com os valores fundamentais, como a posição dos deputados do PPE sobre estas questões tem evoluído ao longo do tempo, e o que explica o desacordo intra-PPE sobre se deve acomodar os transgressores de valores fundamentais dentro da UE. Para abordar estas questões, analisamos os votos dos Deputados do PPE em 24 resoluções sobre a proteção dos valores fundamentais da UE entre 2011 e 2019.

* * *

Political leadership and gendered multilevel games in foreign policy
Karin Aggestam, Jacqui True
International Affairs, Volume 97, Issue 2, March 2021

Este artigo analisa a forma como as lideranças políticas aproveitam as dinâmicas de género para promover o seu poder, estatuto e autoridade para agir num quadro internacional, sugerindo, inclusivamente, um novo conceito de análise em política externa: gendered multilevel games.

* * *

Recovery and Resilience – Avoiding the Main Risks in the Recovery Plans of Member States
Jorge Núñez Ferrer
CEPS Papers, Centre for European Policy Studies, Março 2021

Este é o primeiro de uma série de relatórios dedicados à preparação e implementação do Facilidade de Recuperação e Resiliência da União Europeia desenvolvidos pelo Center for European Policy Studies. O artigo identifica alguns dos principais riscos para o sucesso dos Programas de Recuperação e Resiliência, ao mesmo tempo que apresenta uma série de soluções para assegurar o objectivo-chave de resiliência a longo prazo. Além de possíveis reformas , o autor identifica que melhores sistemas de gestão e controlo a nível da EU aliados a políticas ativas do mercado de trabalho poderão contribuir para o sucesso desta ferramenta de resposta à crise desencadeada pela União.

* * *

Labour market responses to the Covid-19 crisis in the United States and Europe
Daniel Gros, Alexandre Ounnas
Policy Report, Centre for European Policy Studies, Abril 2021

Os mercados de trabalho reagiram de forma muito diferente à crise da Covid-19. Nos EUA, o impacto nas taxas de desemprego foi rápido em todos os estados: aumentaram acentuadamente em Março e Abril de 2020 e recuperaram de forma constante a partir daí. Na Europa, pelo contrário, o desemprego aumentou muito menos, e o ajustamento foi mais gradual. Uma análise econométrica do impacto das restrições e medidas de apoio, utilizando dados dos provenientes dos EUA e dos Estados Membros da União Europeia.

* * *

Strategic Autonomy and the EU as a diplomatic actor
Niklas Helwig
European Strategic Autonomy in a Geo-economic World Report, Finnish Institute of International Afairs, Abril 2021

Uma reflexão sobre a autonomia diplomática da UE com um olhar para os seus desafios, nomeadamente o papel nos mercados financeiros globais ou as capacidades de inovação tecnológica do mercado interno.

* * *

Towards a more resilient European Union after the COVID-19 crisis
Amélie Barbier-Gauchard, Meixing Dai,Claire Mainguy,J amel Saadaoui, Moïse Sidiropoulos, Isabelle Terraz, Jamel Trabelsi
Eurasian Economic Review, Fevereiro 2021

A crise pandémica constitui um desafio sem precedentes para os europeus, para a União e para a Zona Euro. De facto, a arquitetura institucional europeia pode ser vista como estando a meio caminho entre uma associação de Estados soberanos e uma federação politicamente integrada (como os Estados Unidos). Para melhorar a resiliência da União Europeia a choques externos violentos, os autores do artigo defendem uma reflexão sobre a possibilidade de competências no plano fiscal, monetário e laboral poderem ser transferidas para o nível federal.

* * *

Evolution of inequalities in the coronavirus pandemics in Portugal: an ecological study
Joana Alves, Patrícia Soares, João Victor Rocha, Rui Santana, Carla Nunes
European Journal of Public Health, Abril 2021

Um trabalho desenvolvido por investigadores em saúde pública que analisa o impacto da SARS-CoV-2 em diversos municípios em quatro momentos diferentes da pandemia, medidos pela prevalência de casos, e procura determinar se existe uma correlação factual entre as áreas mais afectadas e as condições socioeconómicas da sua população.

* * *

Digital Education in Europe and the EU's role in upgrading it
Maarja Kask, Nils Feller
Policy Brief, Hertie School /Jacques Delors Centre, Fevereiro, 2021

Uma prioridade política fundamental da Comissão Europeia liderada por Ursula von der Leyen é dotar a Europa de maiores competências para a era digital. Esta importância da transformação digital ficou sublinhada aquando o anúncio por parte da Comissão de criar regras para a Inteligência Artificial (IA) dentro dos primeiros 100 dias do seu mandato. Sem desvalorizar esta prioridade, Nils Feller e Maarja Kask explicam neste artigo porque é que um envolvimento mais forte da UE na educação e requalificação digital é crucial não só para o mercado de trabalho da União, mas também para a sua competitividade global. Mostram onde está a Comissão, que desafios enfrenta e como podem ser enfrentados.

número 1
fevereiro 2021

número 2
julho 2021

REVISTA

RES PUBLICA

REVISTA DE ENSAIOS POLÍTICOS