



# Ciências e Políticas Públicas

*Public Sciences & Policies*

VOLUME II ■ NÚMERO 1 ■ 2016

ISSN 2183-7384



**MATHEUS PASSOS SILVA**

Reflections on the fundamental duty of society and state to protect the environment

**JOÃO GOMES**

Hand-to-hand: Case Study on the Uses of the Body in the Relationship between Workers and the Organization of a Commercial Establishment in the County of Sintra

**PEDRO CORREIA • INÊS DE JESUS • JOÃO BILHIM**

Comparison of rules of conduct for Portuguese public administration workers: the tension between the treatment of personal data and ethical duties

**ANDRÉ PIRES • FERNANDA NOGUEIRA • FRANCISCO DINIZ**

Public Policies and the Regional Railroad: The Lleida Line - La Pobra de Segur

**MARIA TERESA MACEDO • RUI MARQUES**

Policy for Europe in the Major Planning Options (2016-2019)

**MARINA PIGNATELLI**

Ethnic Conflicts and the Media

**INVESTIGAÇÃO PÚBLICA EM DIÁLOGO**

**ENTREVISTA A ÁVELINO OLIVEIRA**

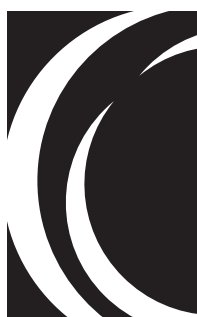
Habitat III: Diagnosis of the last 20 years and challenges for the future in the context of a sustainable urban development

**ENTREVISTA A FERNANDO SERRA**

Action-research: Amadora's Strategic Plan for Sustainable Ageing, 2016-2025

**ISCSP**  
INSTITUTO SUPERIOR DE  
CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

**CAPP**  
Centro de Administração  
e Políticas Públicas



# Ciências e Políticas Públicas

*Public Sciences & Policies*

**Volume II**

**Número 1**

**2016**

## FICHA TÉCNICA

---

# CIÊNCIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

## *PUBLIC SCIENCES & POLICIES*

**Volume II, Número 1, Julho de 2016**

---

**Proprietário** Centro de Administração e Políticas Públicas  
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas  
Universidade de Lisboa

**Morada** Rua Almerindo Lessa, 1300-663 Lisboa

**Diretor** Paulo Castro Seixas

**Diretor Adjunto** Pedro Goulart

**Sede de Redação** Rua Almerindo Lessa, 1300-663 Lisboa

**Periodicidade** Bianual

**ISSN** 2183-7384

**e-mail** [cappedicoes@iscsp.ulisboa.pt](mailto:cappedicoes@iscsp.ulisboa.pt)

**website** <http://capp.iscsp.ulisboa.pt/>

**Estatuto Editorial** O Estatuto Editorial pode ser visto na Internet na página:  
<http://capp.iscsp.ulisboa.pt/publicacoes/cienciasepoliticaspublicas>

**Preço** Distribuição Gratuita

Publicação Anotada na ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social



# Ciências e Políticas Públicas

*Public Sciences & Policies*

Volume II, Número 1, 2016

## CONSELHO EDITORIAL

**Editores Executivos** Paulo Castro Seixas (*CAPP/ISCSP*)  
Pedro Goulart (*CAPP/ISCSP*)

**Editores de Área** Jaime Fonseca (*CAPP/ISCSP*)  
Miguel Pereira Lopes (*CAPP/ISCSP*)  
Pedro Goulart (*CAPP/ISCSP*)  
Sandra Balão (*CAPP/ISCSP*)

**Assistentes Editoriais** Carla Correia (*CAPP*)  
Pedro Rodrigues (*CAPP*)  
Teresa Lopo (*CAPP*)

## CONSELHO DE REVISORES

Aldona Glińska-Neweś	<i>Nicolaus Copernicus University</i>
André Soares	<i>Coventry University, Faculty of Business and Law, Coventry Business School</i>
Andrea de Oliveira Gonçalves	<i>Universidade de Brasília</i>
Carlos Balsas	<i>Department of Geography and Planning, State University of New York at Albany</i>
Daniel Beland	<i>Johnson-Shoyama School of Public Policy, University of Saskatchewan</i>
Joan Mozzicafreddo	<i>Instituto Universitário de Lisboa-ISCTE</i>
João Ferrão	<i>Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa</i>
José Alves	<i>Faculty of Administration and Leadership</i>
Julian Mora Aliseda	<i>Universidad da Extremadura</i>
Lisbeth Herrera	<i>Institución Universitaria Esumer – Colômbia</i>
Thiago Nascimento	<i>IESB – Brasil</i>



PAULO CASTRO SEIXAS

## Editorial

As políticas públicas são a expressão da identidade do Estado na sua relação com a sociedade. A legislação, os desenhos institucionais e os seus modelos de gestão e a relação com os parceiros sociais e os cidadãos em tal processo evidenciam a forma como o Estado se vê a si próprio e à sociedade. Em Portugal, um Estado historicamente centralista e com uma forte distância entre políticos e cidadãos, as políticas públicas têm sido a expressão disso mesmo, centrando-se na legislação enquanto *hard power*, tornando o papel dos parceiros sociais exceção ou mitigando a sua participação quando a mesma foi importante e menorizando tantas vezes o papel das práticas sociais e culturais enquanto *soft power* que dão corpo efetivo e podem mesmo moldar de forma diferenciada tais políticas públicas.

A relevância das políticas públicas enquanto planeamento social e identidade cidadã não está devidamente representada no papel que a universidade e a ciência, mormente as ciências sociais, lhes consagram. Pode-se mesmo dizer que a universidade enquanto instituição tem contribuído para o ocultamento especificamente do contributo da sociedade civil e dos cidadãos nas possibilidades de construção participativa e mesmo colaborativa das políticas públicas. Por um lado, em muitas das licenciaturas as disciplinas tangenciais a esta área, quando existiam, eram apenas relativas à legislação, traduzindo uma visão redutora e meramente administrativista das políticas públicas, pretendendo inculcar a passividade obediente a que o cidadão aparentemente estava destinado. Por outro lado, concebia-se, e porventura ainda se concebe, que as políticas públicas eram uma área de estudo específica que só determinados especialistas, os da ciência política em particular, deveriam aceder na sua plenitude. Por fim, a própria investigação científica evidencia esta divisão

ideológica do trabalho científico, não sendo os investigadores de várias áreas conscientes do contributo, nem sentindo muitas vezes que seja seu objetivo que a investigação contribua/deva contribuir para as políticas públicas nas suas várias vertentes e nos diferentes momentos do seu ciclo.

O campo das políticas públicas está, assim, permeado por uma série de tensões:

- a) Tensão entre uma visão redutora (legislativo-administrativa) e uma visão abrangente (planeamento social) das políticas públicas;
- b) Tensão entre uma visão especialista (da ciência política em particular) e uma visão interdisciplinar e internacional (de ecologia de saberes) das políticas públicas;
- c) Tensão entre uma visão funcional (aprendizagem da obediência normativa) e uma visão cidadã (parceria colaborativa de responsabilização nas opções) das políticas públicas.

Estas tensões das visões face às políticas públicas encontram o seu reflexo em tensão na conceção da instituição universitária e na investigação: por um lado a universidade entre a transmissão de conhecimento de alto nível e a aprendizagem colaborativa de investigação de relevância social; por outro lado a investigação como processo mormente operacional de contribuição para a acumulação de conhecimento ou ao invés, de análise e ensaio de novas opções socio-organizacionais, culturais e, mesmo, políticas que respondam aos desafios dos novos tempos.

Se aceitarmos que vivemos numa época em que o conhecimento se tornou um fator de produção, a universidade deve conceber-se como instituição ativadora da produção mais do que da reprodução de conhecimento: novos produtos, novos conceitos, novas marcas, novas organizações, novas formas de vida, novas ecologias do saber...

A revista CPP – Ciências e Políticas Públicas pretende impor-se como um lugar de comunicação e discussão de uma produção de conhecimento de tipo abrangente, interdisciplinar e cidadã das políticas públicas. A CPP é um fórum de pesquisadores centrados na relevância da ciência pública e da investigação em políticas públicas, atribuindo um espaço crescentemente equivalente entre os investigadores que se focam em políticas públicas em função de artigos de fundo; investigadores que reportam contributos, parcerias e envolvimento em políticas públicas em função de pequenos artigos e entrevistas a investigadores que têm um papel de parceiros ativos em políticas públicas e cujos contributos não chegariam ao conhecimento académico, ficando exclusivos em relatórios relativos à idealização ou/e formulação de políticas públicas.

Este volume da CPP é um contributo claro neste caminho. Para além de um leque de artigos de fundo abordando várias áreas das políticas públicas, inauguramos a secção de Investigação em Diálogo. Destacamos neste editorial esta secção em que evidenciamos duas parcerias nas quais investigadores do CAPP se envolveram em políticas públicas de abrangências diferentes. O contexto da entrevista ao investigador Avelino Oliveira é o da elaboração do relatório para a participação portuguesa no Habitat III, de 2016, e que foi precedido pelas conferências Habitat I (em 1976) e Habitat II (em 1996). Trata-se de criar a Nova Agenda Urbana para um desenvolvimento sustentável no séc. XXI, cuja relevância motiva a presente entrevista. Já a entrevista ao investigador Fernando Serra é a evidência da inserção do CAPP nesta nova agenda, pela importância atribuída à governação local, pela abertura desta a processos de governança e pela relação entre investigação, governação local e desafios do século XXI, especificamente o desafio da gestão de sociedades envelhecidas. É em face de tal desafio que o planeamento gerontológico — no presente caso, uma parceria com o Município da Amadora — se releva central em políticas públicas de cidades.

Com o desígnio de continuar a aprofundar uma conceção de políticas públicas abrangente, de ecologia dos saberes e de construção de uma identidade cidadã, a CPP – Ciências e Políticas Públicas está aberta a todos aqueles que queiram partilhar este caminho connosco.









# Ciências e Políticas Públicas

*Public Sciences & Policies*

Volume II, Número 1, 2016

---

## Índice

<b>Reflections on the fundamental duty of society and state to protect the environment</b>	
MATHEUS PASSOS SILVA	11
<b>Hand-to-hand: Case Study on the Uses of the Body in the Relationship between Workers and the Organization of a Commercial Establishment in the County of Sintra</b>	
JOÃO GOMES	29
<b>Comparison of rules of conduct for Portuguese public administration workers: the tension between the treatment of personal data and ethical duties</b>	
PEDRO CORREIA, INÊS DE JESUS E JOÃO BILHIM	51
<b>Public Policies and the Regional Railroad: The Lleida Line - La Pobla de Segur</b>	
ANDRÉ PIRES, FERNANDA NOGUEIRA E FRANCISCO DINIZ	75
<b>Policy for Europe in the Major Planning Options (2016-2019)</b>	
MARIA TERESA MACEDO E RUI MARQUES	97
<b>Ethnic Conflicts and the Media</b>	
MARINA PIGNATELLI	119
 <b>SECÇÃO II</b>	
<b>INVESTIGAÇÃO PÚBLICA EM DIÁLOGO</b>	
<b>Habitat III: Diagnosis of the last 20 years and challenges for the future in the context of a sustainable urban development</b>	
Entrevista a Avelino Oliveira	143
<b>Investigação-ação:</b>	
<b>Action-research: Amadora's Strategic Plan for Sustainable Ageing, 2016-2025</b>	
Entrevista a Fernando Serra	151
<b>Informação aos autores</b>	161

---



MATHEUS PASSOS DA SILVA\*

## Reflections on the fundamental duty of society and state to protect the environment

### Reflexões sobre o dever fundamental de proteção do meio ambiente pela sociedade e pelo Estado

#### Resumo

O presente artigo visa à análise da tarefa de proteção e defesa do meio ambiente a partir da perspectiva comparada acerca da existência de um dever fundamental inerente a todos os cidadãos brasileiros e portugueses como decorrência do texto normativo presente nas respectivas Constituições destes dois países. Nesse sentido são apresentados dados que comprovam que nem a sociedade, nem o Estado cumprem adequadamente o dever fundamental de proteção e defesa do meio ambiente. Para solucionar o problema apresenta-se uma proposta de maior participação político-social do cidadão por meio da cidadania ativa, de maneira que o mesmo possa interferir diretamente nas políticas públicas para concretizar o seu dever fundamental de proteção do meio ambiente.

**Palavras-chave:** meio ambiente; direito constitucional; cidadania; participação.

#### Abstract

*This article aims to analyze the task of environmental protection and defense from the comparative perspective of the existence of a fundamental duty inherent to all Brazilian and Portuguese citizens as a result of the normative text presented in the constitutions of the two countries. We present data which proves that neither society nor the State adequately fulfill the fundamental duty of protection and defense of the environment. To solve the problem, the article presents a proposal for greater political and social participation of citizens through active citizenship, so that they could directly interfere in public policies, thus, fulfilling its fundamental duty to protect the environment.*

**Keywords:** environment; constitutional law; citizenship; participation.

---

\* Doutorando em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Portugal). Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (Brasil). Bolsista CAPES – Proc. n.º 1791/15-0. Investigador não doutorado do CEDIS da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Professor universitário. E-mail: contato@profmatheus.com

## Introdução

A proteção e defesa do meio ambiente tornou-se, nos últimos 40 anos, tema de fundamental importância para todas as sociedades e para todos os Estados. Em termos históricos pode-se afirmar que a origem desta preocupação foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida na cidade de Estocolmo em 1972, quando iniciaram-se os debates acerca da adequação do desenvolvimento econômico à redução da degradação ambiental – conceito este atualmente entendido como desenvolvimento sustentável.

Neste contexto de crescente preocupação mundial com o meio ambiente, Portugal e Brasil realizaram a constitucionalização da proteção do meio ambiente ao colocarem, de forma explícita em suas respectivas Constituições, que tal proteção se afigura como uma tarefa fundamental a ser desempenhada por todos – tanto pelo Estado quanto pelos próprios cidadãos em suas ações cotidianas.

Entretanto, a despeito da existência destes preceitos constitucionais é possível afirmar que a defesa e proteção do meio ambiente ainda não se apresenta no mesmo patamar, ou no mesmo grau de importância, que outros preceitos também presentes na Constituição. Significa dizer que parece não haver, tanto por parte da sociedade quanto por parte do Estado – e isto em ambos os países –, o mesmo empenho em proteger e preservar o meio ambiente quanto existe, por exemplo, na promoção da educação ou na universalização da saúde.

Desta forma, o objetivo deste texto é mostrar que para além do meio ambiente ecologicamente equilibrado ser um direito fundamental do cidadão, é também um dever fundamental deste mesmo cidadão – e não apenas do Estado – contribuir para a proteção e a defesa do meio ambiente. Busca-se assim a apresentação do conceito de cidadania ativa de maneira que esta se mostre capaz de dar ao cidadão as ferramentas necessárias para que seu dever fundamental seja cumprido.

Para atingir este objetivo o artigo se subdivide em quatro partes. Na primeira parte é trazida a configuração constitucional da defesa do meio ambiente em Portugal e no Brasil. Já na segunda parte comprova-se que, apesar da existência da preocupação com o meio ambiente, tanto cidadãos quanto o Estado não atuam de maneira a dar efetividade ao que é estabelecido pela norma fundamental.

A terceira parte traz os conceitos teóricos de dever fundamental e de cidadania ativa, posto serem estes os conceitos basilares sobre os quais assenta-se a ideia de que compete ao cidadão agir, de maneira ativa, na defesa e proteção do meio ambiente, em vez de esperar pela atuação unilateral do Estado.

Por fim, na quarta parte apresenta-se uma proposta de maior participação político-social do cidadão de maneira que o mesmo possa interferir di-

retamente nas políticas públicas para, desta maneira, concretizar seu dever fundamental de proteção do meio ambiente bem como possa fazer com que, com base em tal atuação, também o Estado venha a concretizar sua obrigação para com o meio ambiente, o que traz como resultado uma maior proteção e garantia dos direitos fundamentais e humanos de maneira geral.

## **1. O meio ambiente nas constituições de Portugal e do Brasil**

Tendo surgido respectivamente em meados da década de 1970 e em fins da década de 1980, as Constituições de Portugal e do Brasil trazem explicitamente a proteção ao meio ambiente como elemento essencial na defesa dos chamados direitos de terceira dimensão, ou seja, dos direitos coletivos e difusos – que se caracterizam por sua titularidade ser a própria coletividade e não mais o “homem-indivíduo” típico dos direitos de primeira dimensão (Sarlet, 2009).

Para além do âmbito doutrinário, é necessário destacar a presença da proteção ao meio ambiente nas Constituições aqui em estudo. Desta forma, a Constituição da República Portuguesa de 1976 (doravante CRP) traz já em seu art. 9.º, alínea “e”, que é uma tarefa fundamental do Estado “defender a natureza e o ambiente” e “preservar os recursos naturais” (PORTUGAL, 2015a). Por sua vez, no que compete ao cidadão a CRP traz no art. 52.º, n.º 3, alínea “a” que este tem como um direito de participação política o direito de petição e de ação popular por meio do qual pode “promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra [...] a qualidade de vida e a preservação do ambiente” (PORTUGAL, 2015a).

Para além do papel ativo que a CRP estabelece tanto para o Estado quanto para os cidadãos, este texto constitucional define que o ambiente e a qualidade de vida são direitos e deveres sociais<sup>1</sup>, sendo os mesmos apresentados no art. 66.º. O n.º 1 deste artigo indica que “todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender”, enquanto o n.º 2 ressalta, novamente, que a defesa do ambiente no âmbito do desenvolvimento sustentável é um dever do Estado e que este dever deve ser cumprido “com o envolvimento e a participação dos cidadãos” (PORTUGAL, 2015a, grifo nosso).

Também a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (doravante CF) elenca em inúmeros dispositivos a proteção ao meio ambiente e os mecanismos para a concretização desta proteção. Neste sentido a CF traz, em seu art. 225, que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equili-

<sup>1</sup> Não se entrará neste espaço na querela acerca da definição dos direitos sociais – se são verdadeiros direitos fundamentais ou se são apenas conteúdos programáticos a serem concretizados pelo legislador. A posição aqui adotada é a de que os direitos sociais são direitos fundamentais. Acerca deste debate ver por todos Novais (2010).

brado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Senado Federal, 2016, grifo nosso), ao passo que o § 1.º deste mesmo artigo enumera as ações que devem ser realizadas pelo poder público com o objetivo de assegurar este direito.

Ainda no âmbito dos deveres do Estado, a CF traz que compete à União, aos estados e municípios “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (art. 23), competindo a tais entes federativos legislar concorrentemente tanto sobre a “proteção do meio ambiente e controle de poluição” (art. 24, VI) quanto sobre a “responsabilidade por dano ao meio ambiente” (art. 24, VIII) (Senado Federal, 2016). Por sua vez, o inciso LXXIII do art. 5.º garante ao cidadão a possibilidade de propositura de ação popular “que vise a anular ato lesivo [...] ao meio ambiente” (Senado Federal, 2016, p. 6), ou seja, considera que a defesa e proteção do meio ambiente é verdadeiro direito-dever fundamental do cidadão.

O panorama constitucional acima traçado, se por um lado não é exaustivo no que diz respeito à tutela do meio ambiente nas duas Constituições em análise<sup>[2]</sup>, por outro serve para mostrar a preocupação que o poder constituinte originário teve ao dar tratamento especial ao meio ambiente. Mais que isso, fica claro que o meio ambiente se caracteriza não apenas por ser um direito – dos cidadãos, mas também do próprio Estado – mas também por ser um dever a ser cumprido por todos, ou seja, pelo fato de que tanto os cidadãos quanto o Estado têm a obrigação de realizar ações que levem à proteção e à defesa do meio ambiente.

## **2. A prática da proteção e da defesa do meio ambiente em Portugal e no Brasil**

Uma vez apresentada a configuração constitucional da proteção do meio ambiente nas duas Constituições, vale fazer uma apreciação acerca da realidade prática à qual se referem estes comandos constitucionais em ambos os países. Neste sentido apresenta-se a seguir o resultado de pesquisa de campo realizada com cidadãos brasileiros sobre o tema “meio ambiente”, por um lado, e por outro apresenta-se o resultado de pesquisa realizada acerca de contratos públicos com considerações ambientais realizados pelo Estado português<sup>[3]</sup>.

<sup>2</sup> É de se destacar que as duas Constituições trazem menções ao meio ambiente em outras partes do texto, como por exemplo no âmbito da organização econômica (CRP) ou da ordem econômica e financeira (CF) ou no âmbito do direito à saúde, o qual pressupõe o meio ambiente ecologicamente saudável.

<sup>3</sup> O leitor pode inicialmente considerar como estranha a apresentação de dois elementos que, em princípio, não têm relação entre si – o conhecimento do cidadão brasileiro sobre o tema e a atua-

## 2.1 O conhecimento do cidadão brasileiro sobre o tema meio ambiente

O Centro Universitário UniProjeção, instituição de educação superior localizada em Brasília, Distrito Federal, Brasil, realizou no primeiro semestre de 2010 uma pesquisa de campo com 1154 pessoas sobre o tema Meio ambiente e Direito. A maior parte dos entrevistados é do sexo feminino (68,9%) com idade entre 18 e 30 anos (50,4%) e com ensino médio completo (43,7%) (Júnior, Silva e Lázaro, 2011).

Dentre as 48 questões presentes no relatório destacam-se aquelas que têm relação direta com a atuação do cidadão no que diz respeito à proteção do meio ambiente. Como é de se esperar, 97,1% dos respondentes informaram considerar importante a preservação do meio ambiente, sendo que 90,3% consideraram que é de responsabilidade dos três entes federativos brasileiros – União, estados e municípios – a tarefa de preservar o meio ambiente. Destaca-se também o fato de que 97,7% dos entrevistados concordaram com a ideia de que o cidadão também tem a responsabilidade de proteger o meio ambiente, enquanto 97,2% afirmaram saber que o cidadão possui mecanismos para pressionar o Estado em relação a ações para a defesa do ambiente (Júnior, Silva e Lázaro, 2011).

Importa destacar que 60,7% dos entrevistados disseram não ter conhecimento acerca das leis brasileiras que visam à preservação do meio ambiente e à punição de seus agressores. Por sua vez, 84,8% daqueles que afirmaram conhecer a lei brasileira informaram que as mesmas são insuficientes para coibir os crimes ambientais, e isto tanto porque a punição é leve e não desestimula o crime (29,7%) quanto porque os eventuais réus geralmente possuem recursos econômicos e conseguem fazer com que a lei não seja cumprida (25,3%) (Júnior, Silva e Lázaro, 2011).

Por sua vez, quando questionados acerca de ações para a proteção e defesa do meio ambiente realizadas no seu dia-a-dia, os resultados não foram tão animadores quanto se poderia esperar. Apenas 52,7% dos entrevistados afirmaram comentar com familiares, amigos ou colegas de trabalho notícias que envolvem a proteção do meio ambiente; apenas 5,9% dos respondentes informaram saber algo a respeito da existência de reuniões populares promovidas pelo poder público para discutir ações em defesa do meio ambiente; e apenas 9,4% afirmaram já ter participado de audiências públicas sobre o tema (Júnior, Silva e Lázaro, 2011).

---

ção do Estado português. Contudo, destaca-se que estes elementos são apenas exemplificativos acerca da importância dada ao meio ambiente pelos “dois lados da mesma moeda” – ou seja, pelo Estado e pela sociedade –, de maneira que não deve o leitor entender que o objetivo seja realizar algum tipo de comparação.



Neste mesmo contexto, 76% dos entrevistados afirmaram não estar dispostos a pagar um pouco mais caro para andar de metrô, trem ou bonde em vez de utilizar carro ou ônibus; da mesma forma, 50,6% disseram não ter interesse em pagar um pouco mais caro por um carro que fosse movido a energia elétrica, a hidrogênio ou a qualquer outra forma ecológica de produção de energia (Júnior, Silva e Lázaro, 2011). Destaca-se ainda que 72% dos entrevistados indicaram não ter o costume de levar um saco, uma mochila ou qualquer outro recipiente de casa ao supermercado para evitar o uso do saco plástico, ainda que 54,5% se tenham mostrado favoráveis a pagar um pouco mais por um saco de plástico com o objetivo de incentivar a redução de seu consumo (Júnior, Silva e Lázaro, 2011).

O que se percebe a partir do resultado da pesquisa é que o cidadão brasileiro tem conhecimento acerca da importância do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sabe que existem mecanismos jurídicos para a defesa deste mesmo direito, ainda que não saiba afirmar com precisão como funciona o ordenamento jurídico que lhe garante este próprio direito e ainda que considere que a legislação existente seja ineficaz para que tal objetivo seja atingido.

Por outro lado, quando se verifica quais ações práticas o cidadão desempenha para a defesa do meio ambiente – ou seja, quando se analisa o tema a partir da perspectiva do cumprimento de seu dever de proteger o meio ambiente –, percebe-se que a maioria parece ainda não ter consciência de que é também sua, e não apenas do Estado, a responsabilidade pela preservação do meio ambiente. Significa dizer que o cidadão parece não agir no sentido de cumprir o dever que lhe é constitucionalmente atribuído quando deparado com situações em que sua ação é fundamental para a proteção do ambiente – ações estas que independem da atuação do Estado.

Na sequência das palavras de Ferreira (2011), percebe-se que “a mudança de paradigma [de um consumista para um protecionista em relação ao meio ambiente] já iniciou”, pois “a necessidade de incorporar a ‘variável ambiental’ ao dia-a-dia já é levada em consideração pelos entrevistados”. Contudo, é importante destacar que “falta a essa população o entendimento que é necessário uma mudança ainda maior, e que provavelmente envolverá custos maiores”, especialmente quando se considera a responsabilidade que a geração atual tem de preservar o meio ambiente não apenas para si, mas também para as futuras gerações.

## **2.2 A atuação do Estado português no incentivo às contratações públicas com critérios socioambientais**

Não há como negar o fato de que o Estado se apresenta como uma instituição cujas ações podem moldar diretamente os rumos a serem tomados pela sociedade. Esta afirmação ganha relevância quando se analisa as contratações realizadas pela Administração Pública, não apenas pelo montante despendido mas também pelo impacto que estas contratações têm no dia-a-dia dos cidadãos.

No caso português a importância da contratação pública não é diferente: em 2013 o Estado português teve um gasto público no montante de 4,1 mil milhões de euros referentes à celebração de 157.775 contratos públicos reportados ao Portal BASE<sup>[4]</sup> tanto no âmbito da aquisição de bens e serviços quanto no das empreitadas de obras públicas (Assembleia da República, 2015).

No âmbito da contratação pública importa destacar dois grupos principais de Diretivas europeias sobre o tema, as quais precisam ser transpostas para o ordenamento jurídico português: as Diretivas de 2004, nomeadamente as Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE; e as Diretivas de 2014 – quais sejam, as Diretivas 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE –, que são resultantes do processo de revisão das Diretivas de 2004.

Estas Diretivas apresentam-se como fundamentais para o argumento aqui desenvolvido porque é com elas que surgem os chamados critérios socioambientais na área da contratação pública. Assim, ainda que as Diretivas de 2004 não sejam as primeiras a buscar regular o tema, é a partir delas que a contratação pública deixou de ser vista como mero mecanismo de compra por parte do Estado e passou a se configurar como verdadeiro mecanismo de incentivo de políticas públicas a serem desenvolvidas pelo Estado, com ênfase aos aspectos ambientais da contratação (Raimundo, 2013) por meio da chamada proposta economicamente mais vantajosa, ou seja, aquelas situações nas quais fica o Estado autorizado a contratar aquele concorrente que não necessariamente ofereça o preço mais baixo, mas sim aquele que ofereça a proposta que apresente a melhor relação custo x benefício para o Estado (Estorninho, 2014).

Por sua vez, as Diretivas de 2014 tiveram por objetivo central atualizar as Diretivas de 2004 na busca de estimular ainda mais o surgimento de contratos públicos socioambientalmente sustentáveis que fossem capazes de responder aos desafios pelos quais passava a Europa naquele momento (Bastos, 2012).

---

<sup>4</sup> O Portal BASE “é o Portal dos Contratos Públicos [de Portugal]. Aqui, é comunicada a informação sobre todos os contratos celebrados ao abrigo do Código dos Contratos Públicos. Através do BASE poderá também entrar no sistema de informação que avalia e monitoriza a contratação de obras públicas em Portugal: o Observatório das Obras Públicas”. Informação disponível em Roriz, C. & Ministro, P. (2015).

Neste contexto buscou-se agregar aos contratos públicos dois novos princípios – quais sejam, o da flexibilidade e o da sustentabilidade, tanto do ponto de vista social quanto ambiental – de maneira a fazer com que o desafio da continuidade do desenvolvimento social em adequação à preservação do meio ambiente – ambos tendo como pano de fundo a crise econômica – pudesse ser vencido (Estorninho, 2014).

É com base neste contexto das Diretivas com critérios socioambientais transpostas para o Código dos Contratos Públicos português que fez-se a análise dos contratos públicos deste país para que se verificasse se nos mesmos houve ou não incentivos à contratação pública ambientalmente responsável, o que serve como indicador do cumprimento, por parte do Estado, do dever de proteção ao meio ambiente.

O que se verifica a este respeito, entretanto, não é nada animador. Conforme mostrado em estudo anterior (Silva, 2015b), o que se viu no ano de 2013 foi que não apenas o critério da proposta economicamente mais vantajosa foi menos utilizado como critério de escolha da proposta vencedora – tendo este critério sido utilizado em apenas 28,9% das propostas –, mas também que nos concursos que tiveram este critério como o definidor do vencedor o subfator preço foi o mais utilizado na definição das propostas vencedoras (Assembleia da República, 2015).

Em outras palavras, parece que o Estado português preferiu escolher as propostas apresentadas com base no critério do preço mais baixo e dentre as demais – ou seja, dentre aquelas cujo critério foi o da proposta economicamente mais vantajosa – também escolheu o subfator preço como o principal mecanismo definidor da proposta vencedora. Desta maneira, o que se viu em 2013 foi que 89% dos contratos públicos adjudicados tiveram o critério “preço” como fator preponderante (Assembleia da República, 2015).

Percebe-se, desta maneira, que o critério exclusivamente econômico foi priorizado pelo Estado português em detrimento de critérios socioambientais na adjudicação dos contratos públicos. Assim, se por um lado os Estados-membros da União Europeia foram incentivados a se utilizar das contratações públicas como um mecanismo que pudesse contrabalançar os efeitos negativos da crise econômica, por outro o fizeram tendo como pano de fundo as medidas de austeridade que, em maior ou menor grau, tiveram de seguir. O caso português parece ser emblemático no diz respeito a qual fator é dada prioridade em momento de crise econômica, especialmente se se considera a situação de obrigatoriedade de aceitação de imposições externas a respeito do corte nos gastos públicos.

Em síntese, a pesquisa mostrou que dos 162 anúncios de contratos públicos disponibilizados no Portal BASE referentes ao período entre 2010 e 2015

74 deixam explícito que o critério de adjudicação seria o do preço mais baixo, o que pressupõe a ausência (ou não preponderância) dos critérios socioambientais. Restaram portanto 77 anúncios de contratação que utilizaram a proposta economicamente mais vantajosa como critério de adjudicação. Apenas 13 dos 77 anúncios – ou seja, 17% daqueles que utilizaram a proposta economicamente mais vantajosa como critério de adjudicação – indicaram que o subfator “preço” ficaria abaixo dos 50% de maneira a dar importância a outros subfatores (Silva, 2015b), nomeadamente os subfatores socioambientais.

É possível afirmar, portanto, que a preocupação do Estado português se voltou mais para a economia de recursos públicos do que ao incentivo ao desenvolvimento socioambiental por meio de ações estimuladas pelo próprio Estado por meio das contratações públicas, levando à conclusão de que Portugal não cumpriu, ao menos no que concerne às contratações públicas, com seu dever fundamental de proteção e defesa do meio ambiente<sup>[5]</sup>.

### **3. Os conceitos de dever fundamental e de cidadania ativa**

A proteção e defesa do meio ambiente consiste em verdadeiro direito do cidadão a partir da perspectiva das Constituições aqui em análise. Contudo, conforme se depreende dos textos constitucionais já analisados, a proteção e defesa do meio ambiente não é apenas um direito que o cidadão tem: além disso, configura-se também como dever do cidadão – no caso, como um dever fundamental – a proteção do meio ambiente. Tal caracterização é obtida não apenas a partir das palavras presentes em ambas as Constituições, mas também pelo fato de que o meio ambiente, como um direito de terceira dimensão, pressupõe sua titularidade por parte da coletividade, de maneira que não apenas o Estado seja responsável pela sua consecução mas também os próprios cidadãos se apresentem como responsáveis por garantir a proteção e defesa do meio ambiente para si e para os demais com os quais convivem na coletividade.

#### **3.1 O conceito de dever fundamental**

O atual modelo de Estado, fundamentado no exercício das liberdades individuais, surgiu no século XVIII com base nos princípios defendidos pelas chamadas “revoluções liberais” então ocorridas, nomeadamente a Revolução Americana e a Revolução Francesa. Naquele contexto deu-se importância à busca – e à garantia – da liberdade individual, já que o anterior Estado abso-

<sup>5</sup> Deve-se levar em consideração que o período pesquisado diz respeito à fase em que Portugal passou por restrições de ordem orçamentária por estar submetido ao Programa de Assistência Económica e Financeira proposto pela União Europeia, o qual trouxe inúmeras restrições aos gastos deste país europeu.

lutista estabelecia a impossibilidade de exercício desta liberdade por parte dos grupos sociais então consideradas como “inferiores” na escala social. Neste contexto o constitucionalismo moderno, originado com as Constituições americana de 1787 e francesa de 1791, não poderia estabelecer deveres aos cidadãos, já que fazer isso seria ir contra o espírito da liberdade dos modernos dominantes à época (Bobbio, 2000).

Contudo, não se pode pressupor a existência de direitos sem os correlatos deveres. Como afirma Martins (2011), “num Estado de Direitos Fundamentais, tão relevante quanto a criação de novas vias processuais para proteger a efetividade dos direitos, assume relevo estudar os seus pressupostos de existência, que são os deveres [fundamentais]”. Portanto, neste sentido por deveres fundamentais entendem-se os deveres de ação ou omissão realizados pelo cidadão e definidos exclusivamente pela Constituição cujos sujeitos ativos e passivos podem ser ou explicitamente indicados na norma constitucional ou deduzidos mediante interpretação (Dimoulis e Martins, 2011). Tem-se, portanto, que os deveres fundamentais estão diretamente vinculados a situações jurídicas que são impostas às pessoas pelo Estado ou ainda por parte de alguns cidadãos sobre outros com base na Constituição (Miranda, 2014b), correspondendo necessariamente a prestações jurídicas que são feitas pelos próprios cidadãos em nome da coletividade.

Não se pode, portanto, falar em direitos fundamentais sem a definição explícita de seus correlatos deveres fundamentais. Neste sentido importa destacar que a concepção aparentemente generalizada de que existem inúmeros direitos para o cidadão e nenhum dever a partir do cidadão parece comprovar a ideia de que “a apresentação de uma sociedade desprovida de deveres acarreta a inflação de direitos, sem controle e sem responsabilidades dos seus membros” (Lima, 2006).

O resultado de tal profusão de direitos sem a definição e explicitação clara dos correlativos deveres tem a tendência, em médio e longo prazo, de levar à erosão dos próprios direitos fundamentais, já que o cidadão, por não compreender que a vida em sociedade pressupõe também deveres, passa a enxergar que tem apenas direitos, sendo estes – na visão do cidadão – de “cumprimento obrigatório por parte do Estado”. Percebe-se, pelo exposto, que os deveres fundamentais, atuando em conjunto com os direitos fundamentais, devem se colocar ao serviço do ser humano de maneira a fazer com que este atinja seu mais alto grau de desenvolvimento como tal (Martins, 2011).

Uma última nota a respeito dos deveres fundamentais está relacionada ao fato de que estes não podem ser entendidos tendo-se como base alguma ideia de “obrigação à solidariedade” por parte do cidadão. Tal categoria ética, ainda que seja relevante no que diz respeito à vida em coletividade, não sustenta ju-

ridicamente os deveres fundamentais dos cidadãos, tais como o dever de serviço militar, o dever de pagar impostos e o dever de votar, dentre outros (Nabais, 2007). Não há que se entender, portanto, os deveres fundamentais como uma espécie de dever moral, já que precisam ter suporte explícito e inequivocamente jurídico na Constituição de determinado Estado (Nabais, 2007).

### 3.2 O conceito de cidadania ativa

A ideia de cidadania é geralmente vinculada ao estatuto constitucional do indivíduo frente ao Estado. Significa dizer que a cidadania é o “vínculo jurídico que liga uma pessoa a um determinado Estado” (Alexandrino, 2015). Como afirma Miranda (2014a) “todas as pessoas que à comunidade política estejam ligadas de modo duradouro e efectivo são cidadãos [...]”. Destaca-se ainda a definição de Gomes (2015), chamada por este autor de cidadania em sentido amplo, que diz que a cidadania está vinculada ao exercício, por parte dos cidadãos, de todos os seus direitos fundamentais – ou seja, direitos civis, políticos e sociais.

Lopes (2006) explica que a atual concepção de cidadão – vista pelo autor como individualista, já que se funda no exercício de direitos subjetivos individuais – é reforçada pela obra *Citizenship and Social Class*, de 1950, de autoria de T. H. Marshall. Nesta concepção o cidadão não teria praticamente nenhuma obrigação para com a comunidade a não ser em situações excepcionais, tal como lutar em uma guerra para defender seu Estado. Assim, o cidadão se apresenta apenas como detentor de direitos, com deveres mínimos para com os demais. Tal noção de cidadania se tornou “um status que exigia do indivíduo apenas a sua participação política na forma simplista, voluntária e periódica do sufrágio” – ou seja, nesta concepção a cidadania nada mais é do que o exercício de um direito político fundado na ideia de liberdade individual, sem nenhum tipo de preocupação do cidadão para com a coletividade da qual faz parte.

Contudo, entender que a cidadania é apenas um direito fundamental a ser exercido pelo cidadão quando este quiser parece ser um entendimento limitado e superficial do próprio conceito de cidadania. Este entendimento faz com que seja possível compreender que a não ação do cidadão na esfera público-eleitoral também corresponda ao exercício da cidadania, o que se apresenta no mínimo como estranho quando se considera a necessidade do envolvimento do cidadão com a coisa pública para que haja o fortalecimento progressivo da democracia. Por outras palavras, se o aspecto político da cidadania se limitar ao direito de votar e ser votado e se isto for visto apenas como mais uma das muitas liberdades garantidas ao cidadão pelo Estado (Bobbio, 1998), torna-se plenamente possível entender que a ausência de ação

política do cidadão devido à sua autonomia da vontade também corresponda ao exercício da cidadania, já que o espaço para a manifestação de sua vontade existe e é garantido institucionalmente – sem que, contudo, o cidadão venha efetivamente a utilizá-lo.

É neste sentido que se defende que a ideia de cidadania precise ser ressignificada, deixando de ser entendida como uma cidadania passiva e passando a ser vista como verdadeira cidadania ativa, a qual se caracteriza pelo “reforço da capacidade organizativa do cidadão e, consequentemente, no seu empoderamento, de maneira a permiti-lo participar ativamente do controle do Estado”. Por outras palavras, a cidadania ativa pressupõe a possibilidade do cidadão intervir diretamente no processo de formulação de políticas públicas<sup>[6]</sup>, “já que esta seria a esfera mais propícia para o compartilhamento do poder decisório no que concerne às ações do Estado” (Silva, 2015a).

Como consequência, a cidadania ativa tem como uma de suas principais características a responsabilização de todos os envolvidos, e é esta responsabilização o elemento motivador de envolvimento dos cidadãos com o processo de formulação das políticas públicas. No modelo atual de governança vertical<sup>[7]</sup> o cidadão não possui nenhuma responsabilidade em relação aos resultados das políticas públicas implementadas pelo Estado por se encontrar em uma relação de subordinação em relação a esta instituição, fato este que reforça o papel passivo do cidadão já que ele sempre poderá se eximir de uma eventual ineficácia das políticas públicas.

Por sua vez, no modelo de governança horizontal<sup>[8]</sup> os cidadãos têm responsabilidades diretas pelo sucesso (ou pelo fracasso) das políticas públicas. A relação horizontal entre Estado e sociedade faz com que: 1) A política pública seja resultado direto da interação entre diferentes agentes (públicos, privados e sociais) que compartilham as responsabilidades pelo seu sucesso ou fracasso; 2) Aqueles que tomam as decisões sejam aqueles diretamente empenhados na sua implementação; 3) Aqueles a quem as políticas públicas são direcionadas

<sup>6</sup> Segundo Moro (2002, p. 16), são estas as etapas do processo de formulação de políticas públicas: a formação da agenda, o planejamento, a tomada de decisão, a implementação da proposta e a avaliação dos resultados. A cidadania ativa pressupõe a participação do cidadão em todas estas etapas, já que é necessário o engajamento do cidadão desde o início para que o mesmo possa se sentir como parte efetiva do processo de formulação da política pública.

<sup>7</sup> No modelo de governança vertical compete exclusivamente ao Estado a definição das políticas públicas, cabendo ao cidadão o mero papel passivo de destinatário das mesmas. Neste modelo de governança o cidadão não recebe nenhum estímulo para se envolver, já que as decisões não são tomadas por ele – sua única função, grosso modo, é a de “obedecer”, ou seja, é a de usufruir da política pública conforme ela lhe é imposta pelo Estado.

<sup>8</sup> Aqui o cidadão não mais estará à espera do Estado, mas sim será *parte integrante* de todo o processo de desenvolvimento da política pública.



estejam envolvidos em todo o processo de formulação das próprias políticas (Moro, 2002). Desta forma torna-se possível a percepção da “necessidade de envolvimento de todos os atores envolvidos com a política pública, seja no sentido de sua criação, no de sua execução ou mesmo no de sua recepção”; em resumo, “o que se espera é que todos atuem em conjunto para a criação daquilo a que se submeterão” (Silva, 2015a).

#### **4. A cidadania ativa e o dever fundamental de proteção e defesa do meio ambiente por parte do cidadão**

Como apresentado no primeiro tópico deste artigo, tanto a CRP quanto a CF trazem que a defesa e proteção do meio ambiente em ambos os países corresponde a um verdadeiro dever fundamental dos cidadãos. Neste sentido, considera-se que a deverosidade da ação do cidadão implica, por um lado, na existência de mecanismos que permitam ao cidadão cumprir este dever e, por outro, na presença de sanções caso o dever não seja cumprido.

Desta forma, quando se considera que os deveres fundamentais refletem valores e interesses comunitários torna-se uma prerrogativa do legislador o condicionamento, ou até mesmo a restrição, de direitos, liberdades ou garantias fundamentais, sempre com o objetivo de permitir a concretização dos deveres fundamentais (Nabais, 2007). É por este motivo que se pode afirmar que os comandos constitucionais que definem estes deveres são direcionados especificamente ao legislador ordinário para que este venha a “lhes dar conteúdo ou concretizar em conformidade com as opções políticas que vierem a ser feitas, ou de os tornar aplicáveis se e na medida em que estas opções estiverem concretizadas na constituição” (Nabais, 2007).

De igual modo, é necessário destacar o fato de que a aludida cidadania ativa precisa ter previsão constitucional. Não há como compreender o conceito de cidadania ativa como se este fosse apenas mais uma política pública, já que estas, por definição, têm caráter temporário e podem ser alteradas ou até mesmo extintas conforme o interesse político de ocasião. Desta forma, defende-se que a cidadania ativa seja constitucionalizada – como ocorre no caso italiano<sup>9</sup> – para que a possibilidade de participação dos cidadãos no processo de formulação das políticas públicas não fique dependente da vontade momentânea dos governantes.

<sup>9</sup> A Constituição italiana traz de maneira explícita em seu artigo 118 o princípio da *subsidiarietà* como fundamentador das ações cívicas por parte dos cidadãos. Desta maneira, reconhece-se que o Estado italiano, bem como suas regiões, cidades metropolitanas, províncias e municípios favorecem a iniciativa autônoma dos cidadãos, podendo estes agirem tanto de maneira particular quanto de maneira associada a outros, no desenvolvimento de atividades que se relacionem ao interesse geral da população. Ver Senato della Repubblica, IT (p. 308).



Neste contexto, percebe-se verdadeira ausência de regras jurídicas que estabeleçam ao cidadão a necessidade de cumprimento de seu dever fundamental de proteção e defesa do meio ambiente. A despeito dos inúmeros dispositivos legais referentes à proteção do meio ambiente<sup>10</sup>, parece não haver oportunidades práticas efetivas para que o cidadão possa desempenhar de maneira ativa seu relevante papel de ator político-social no que concerne às questões relacionadas ao meio ambiente.

Isto ocorre porque ambas as Constituições aqui em análise não dão a abertura necessária para que a cidadania ativa possa se concretizar (Silva, 2016). Ora, se ao cidadão não é dada a possibilidade de participar do processo de formulação das políticas públicas não se pode pressupor que o cidadão tenha a possibilidade de cumprir seu correlato dever fundamental. A despeito do texto constitucional presente no art. 66.º da CRP e no art. 225 da CF não se verifica a possibilidade de envolvimento efetivo do cidadão com atribuição a este de responsabilidades pelo resultado de suas escolhas.

O que existe é um comando genérico que acaba por ser compreendido muito mais como uma permissão que o Estado concede aos cidadãos mas que carece da noção de responsabilidade para com a coletividade que é típica quando se está diante do cumprimento de um dever fundamental. Em consequência, o que se verifica é que “embora formalmente a proteção seja tão elevada, materialmente, em termos de eficácia, o resultado é pequeno” (Papp, 2016), o que faz com que ainda hoje, a despeito de toda previsão normativa acerca da proteção e defesa do meio ambiente, esta seja realizada muito mais com base em imperativos morais dos cidadãos do que com base em critérios efetivamente jurídicos, como se pôde observar a partir dos resultados da pesquisa anteriormente citada neste texto.

É patente, neste sentido, a necessidade de se “começar a discutir como construir a concretização desse dever fundamental da coletividade de proteger e preservar o meio ambiente” (Papp, 2016). Uma vez que a defesa e proteção do meio ambiente afigura-se na atualidade como componente fundamental para a própria sobrevivência da espécie humana – e isto não apenas em termos biológicos, mas também em termos econômicos –, afigura-se como

---

<sup>10</sup> Veja-se, a título de exemplo, o caso brasileiro: “foi encomendada em 2012 uma análise da produção legislativa federal em matéria ambiental do ano anterior, em 2011; o ponto de partida era que não se sabia quais eram as leis e nem como avaliar a qualidade dessas leis. O resultado a que se chegou, analisando dia a dia o Diário Oficial da União, foi que, apenas no ano de 2011, foram editados 211 atos normativos federais que tratam da questão ambiental, e esses 211 atos normativos federais concentram nada mais, nada menos do que onze mil e setenta e seis dispositivos, Artigo, Caput, Parágrafo, Inciso” (Papp, 2016, p. 50).

absolutamente premente a necessidade de se pensar em formas de fazer com que esta proteção traga resultados práticos no dia-a-dia do cidadão.

Como aponta Papp (2016), se por um lado o direito ao meio ambiente é coletivo, por outro o usufruto dos benefícios decorrentes de sua proteção é individual. Neste sentido, uma questão colocada pelo autor é a de “quem paga a conta”, já que há ônus – não apenas financeiros, mas também sociais e culturais – em decorrência “da imposição de medidas de proteção ambiental”. Torna-se necessária a realização de uma “discussão de como compartilhar os ônus financeiros, [...] os ônus sociais [...] e] os ônus culturais também decorrentes da imposição de medidas de proteção ambiental”, de maneira que estes ônus “não fiquem exclusivamente naqueles que são responsáveis pelo direito de propriedade, mas sim para todos aqueles que são beneficiados por essas medidas”.

É neste contexto que a ideia de constitucionalização da cidadania ativa pode contribuir. Uma vez dada ao cidadão a possibilidade real de participar do processo de criação de políticas públicas, caberia ao mesmo, em conjunto com os demais com os quais compartilha aquela coletividade e em um ambiente efetivamente democrático, inclusivo e com atribuição de responsabilidades a todos, a definição de respostas às perguntas anteriormente levantadas. Estando a cidadania ativa diretamente relacionada à ideia de poder local, parece não haver ninguém melhor do que o próprio cidadão para tomar decisões acerca da maneira pela qual poderá o meio ambiente ser protegido, já que será este mesmo cidadão que estará vinculado ao resultado – seja ele negativo ou positivo – da política pública.

### **Considerações finais**

A proteção e defesa do meio ambiente se apresenta como um direito de terceira dimensão, o que significa dizer que sua titularidade não está vinculada a um cidadão considerado individualmente mas sim à toda a coletividade. Em consequência, a concretização deste direito é tarefa que implica a todos e deve ser realizada de maneira compartilhada entre Estado e sociedade, ainda que os resultados possam ser quantificados de maneira individual.

Neste contexto, ganha destaque nos textos constitucionais analisados o fato de que a proteção e defesa do meio ambiente se caracteriza como verdadeiro dever fundamental a ser exercido pelo Estado e pela sociedade. Não há que se falar, portanto, em uma atitude passiva por parte do cidadão, passividade esta que pode ser caracterizada pelo seu não envolvimento nas questões que dizem respeito à garantia deste direito.

Entretanto, a despeito da deverosidade explicitada no comando constitucional, o que se percebe é que tanto a sociedade quanto o Estado têm falhado

na consecução deste direito-dever. Sendo assim, mostrou-se que o cidadão brasileiro tem consciência da importância da questão ambiental em seu dia a dia, ainda que suas ações práticas nem sempre levem ao cumprimento deste dever fundamental. Por outro lado, a perspectiva estatal apresentada identificou o foco voltado à esfera econômica e não à esfera ambiental por parte do Estado português em seus contratos públicos, o que pode ser visto como uma indicação de que também o Estado não está cumprindo o dever fundamental de proteção do meio ambiente.

Sendo assim, defende-se no artigo que o cumprimento do dever fundamental de proteção do meio ambiente só será efetivamente cumprido a partir do momento em que houver a possibilidade jurídica de exercício, por parte do cidadão, da cidadania ativa, compreendendo-se tal conceito como a participação do cidadão em todo o processo de formação de políticas públicas – formação da agenda, planejamento, tomada de decisão, implementação da proposta e avaliação dos resultados – associado à atribuição de responsabilidades àqueles que participam deste processo.

Vislumbra-se com este mecanismo não apenas a possibilidade de concretização do direito-dever de proteção e defesa do meio ambiente, mas também, em última instância, o aprofundamento do caráter democrático da sociedade, já que a cidadania ativa pressupõe o debate e a troca de ideias entre cidadãos acerca dos problemas pelos quais passa a coletividade e também das melhores maneiras de solucioná-los, o que sem dúvida contribui para a melhoria da qualidade da democracia.

## Referências

- Alexandrino, J. M. (2015). Lições de direito constitucional (Vol. 1) (p.90) Lisboa: AAFDL.
- Assembleia da República, PT (2005, 12 agosto). Constituição da república portuguesa. (pp.11-61) Coimbra: Almedina.
- Bastos, F. B. (2012). A escolha de critérios ambientais de adjudicação de contratos públicos: Reflexões de direito administrativo nacional e europeu. (p.3) Lisboa: ICJP.
- Bobbio, N. (1998). Democracia. In N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino (Eds.), Dicionário de política (p. 324). Brasília: UnB.
- Bobbio, N. (2000). Liberalismo e democracia (p.9). São Paulo: Brasiliense.
- Dimoulis, D., & Martins, L. (2011). Deveres fundamentais. In G. S. Leite, I. W. Sarlet, & M. Carbonell (Eds.), Direitos, deveres e garantias fundamentais (p.337). Salvador: JusPodivm.

- Estorninho, M. J. (2014). Curso de direito dos contratos públicos: Por uma contratação pública sustentável (pp.106-119). Coimbra: Almedina.
- Ferreira, F. R. (2011). Algumas reflexões sobre os resultados do projeto práticas investigativas, no que concerne ao meio ambiente. *Projeção, Direito e Sociedade*, 2(1), 28. Recuperado de <http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/article/view/64/54>
- Gomes, J. J. (2015). Direito eleitoral (p.6). São Paulo: Atlas.
- Junior, A. N. L., Silva, M. P., & Lázaro, F. M. (2011). Relatório do projeto práticas investigativas. Semestre 2010.1. Linha de pesquisa: Meio ambiente e direito. *Projeção, Direito e Sociedade*, 2(2), 157-198. Recuperado de <http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao2/article/view/106/92>
- Lima, F. G. M. (2006). Os deveres constitucionais: O cidadão responsável. In P. Bonavides, F. G. M. Lima, & F. S. Bedê (Eds.), *Constituição e democracia. Estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho* (pp. 255-256). São Paulo: Malheiros Editores.
- Lopes, A. M. (2006). A cidadania na constituição federal brasileira de 1988: Redefinindo a participação política. In P. Bonavides, F. G. M. Lima, & F. S. Bedê (Eds.), *Constituição e democracia. Estudos em homenagem ao Prof. J. J. Gomes Canotilho* (pp. 22-25). São Paulo: Malheiros Editores.
- Martins, C. E. B. R. (2011). Introdução ao estudo sobre os deveres fundamentais (p.45). Salvador: JusPodivm.
- Miranda, J. (2014a). Manual de direito constitucional (Vol. 2, Tomo 3) (p.65). Coimbra: Coimbra Editora.
- Miranda, J. (2014b). Manual de direito constitucional (Vol. 2, Tomo 4) (p.92). Coimbra: Coimbra Editora.
- Moro, G. (2002). The citizen's side of governance. *The Journal of Corporate Citizenship*, 7, p.4. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/228681817\\_The\\_citizen's\\_side\\_of\\_governance](https://www.researchgate.net/publication/228681817_The_citizen's_side_of_governance)
- Nabais, J. C. (2007). Por uma liberdade com responsabilidade: Estudos sobre direitos e deveres fundamentais (pp.241-349). Coimbra: Coimbra Editora.
- Novais, J. R. (2010). Direitos sociais. Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Wolters Kluwer Portugal.
- Papp, L. (2016). Direito ambiental. In G. F. Mendes, & C. B. Moraes (Eds.), *III Seminário luso-brasileiro de direito constitucional: Estado de direito, direitos fundamentais e combate à corrupção na interface Portugal-Brasil* (pp.50-53). Brasília: IBDP.

- Roriz, C., & Ministro, P. (2015). Contratação pública em Portugal 2013. Lisboa: Instituto da Construção e do Imobiliário. Recuperado de <http://www.inci.pt/Portugues/Noticias/Paginas/RelatorioContratacaoPublica2013.aspx>
- Raimundo, M. A. (2013). A formação dos contratos públicos. Uma concorrência ajustada ao interesse público (p.395). Lisboa: AAFDL.
- Sarlet, I. W. (2009). A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional (p.48). Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- Senado Federal, BR (2016, 18 fevereiro). Constituição da república federativa do Brasil (pp.6-46). Brasília: Senado Federal. Recuperado de [http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988\\_18.02.2016/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/con1988_18.02.2016/CON1988.pdf)
- Senato della Repubblica, IT (1947, 27 dezembro) Constitution of the Italian republic. Roma: Parliamentary Information, Archives and Publications Office of the Senate Service (p.308). Recuperado de [http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione\\_inglese.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf)
- Silva, M. P. (2015a). A cidadania ativa como mecanismo de combate à corrupção. In P. G. G. Branco, & S. A. F. Victor (Eds.), Estado de direito, direitos fundamentais e combate à corrupção: Interfaces Portugal/Brasil (pp. 26-28). Brasília: IBDP. Recuperado de <http://www.idp.edu.br/docman/ebooks/1019-estado-de-direito-direitos-fundamentais-e-combate-a-corrupcao-interfaces-portugal-brasil-1/file>
- Silva, M. P. (2015b). Análise de contratos públicos socio ambientais no cenário português de crise económica (p.51). Relatório da disciplina de direito administrativo realizado como elemento avaliativo no âmbito do curso de doutoramento em direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (não publicado). Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Silva, M. P. (2016). A cidadania ativa como mecanismo para o aprofundamento da participação do cidadão. In J. Miranda (Ed.), A constituição no limiar do século XXI (pp.199-282). Lisboa: AAFDL.



JOÃO GOMES\*

## Hand-to-hand: Case Study on the Uses of the Body in the Relationship between Workers and the Organization of a Commercial Establishment in the County of Sintra

### Corpo-a-Corpo: Estudo de Caso sobre os Usos do Corpo na Relação entre Trabalhadores e Organização de um Estabelecimento Comercial no Concelho de Sintra

#### Resumo

Este estudo de caso procura analisar os usos que os trabalhadores fazem dos seus corpos num contexto laboral marcado por um regime de precariedade e flexibilidade. Este artigo foca-se no novo sector terciário, onde predomina a relação de serviço e as prescrições normativas da organização perante o discurso, o comportamento e a imagem dos seus empregados. O principal objectivo deste artigo é analisar e compreender a forma como os trabalhadores usam o corpo enquanto instrumento de contra-poder em relação às normas corporativas. Utilizando as técnicas da observação directa e das entrevistas semi-estruturadas, procurei seguir uma linha teórica que abrangesse os mais diversos desenvolvimentos sobre o corpo nos fenómenos especificamente relacionados com a temática do trabalho. Através de diversos contributos teóricos, pretendi operacionalizar o corpo como elemento central e estruturante dos antagonismos entre as diferentes estruturas hierárquicas no interior da organização. Conclui-se que os trabalhadores não são meros agentes passivos na relação de forças com a organização que lhes prescreve os comportamentos e a imagem. Pelo contrário, procuram activamente subverter as percepções e os usos do corpo que a empresa lhes procura impor.

**Palavras-chave:** trabalho emocional/estético; organização; corpo; capital físico; contra-poder.

#### Abstract

*This case study seeks to analyze the uses of the body by the work force in a particular context marked by a economic regime of precarity and flexibility. This article focuses on the new tertiary sector dominated by the service relationship and the normative prescriptions of the organization in relation to the discourse, image and behavior of their employees. The purpose of this article is to analyze and understand how the bodies of workers are used as a tool of counter-power in relation to the requirements of the organization. Using the techniques of direct observation and semi-structured interviews, I tried to follow a theoretical framework covering the various developments on the body in the specific phenomenons related to the theme of work. I intended to operationalize the body as central and structuring element of the antagonisms between different hierarchical structures within the organization. I conclude that workers are not mere passive agents in the power relationship established with the organization that prescribes their behaviors and image. On the contrary, they actively seek to subvert the perceptions and the body uses that the company tries to impose them.*

**Keywords:** emotional/aesthetic work; organization; body; physical capital; counter-power.

---

\* Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Portugal.  
Contacto: Rua Professor Egas Moniz n.º 2, 3.º F – 2735-099 Agualva-Cacém. Tel.: (+351) 968 113 853.  
E-mail: joao.nicolau.gomes@gmail.com

## Introdução

A problemática do *corpo* na contemporaneidade exige ultrapassar os impasses conceptuais das dicotomias que historicamente moldaram o seu enquadramento teórico. Em primeiro lugar, a dicotomia entre os *processos biológicos* e os *processos sociais* e, em segundo lugar, o binómio *estrutura/acção*.

Em relação à primeira, podemos referir que o corpo não pode ser apreendido segundo uma premissa mecanicista e naturalística que ignore as construções socioculturais que o circundam. O *corpo* não é um dado determinístico e fatalista, ao invés, ele é maleável, *classificador* e *objecto de classificação* (Bourdieu, 2010). Por outro lado, um enfoque unidimensional nos aspectos sociais e culturais do *corpo* corre o risco de obscurecer os limites que a sua biologia coloca às construções sociais e culturais dos indivíduos. O *corpo* coloca limites materiais à sua construção sociocultural, a sua maleabilidade apresenta restrições que não podem ser ultrapassadas.

Relativamente à segunda oposição (*estrutura/acção*) convém mencionar, em primeiro lugar, que o corpo é estruturado por mundividências, símbolos, processos sociais e condições objectivas. No entanto, os indivíduos não têm uma concepção passiva do seu *corpo*. Ele é posto em movimento e em conflito, tem o poder de agregar e segregar, é transformado em objecto e instrumento de antagonismo, em veículo portador de códigos e mensagens sociais. O corpo influencia as relações sociais e é influenciado por elas (Wolkowitz, 2006). Ele é, na linha de Merleau-Ponty (1962), a forma concreta através da qual experienciamos e interpretamos o mundo. Ou, como poderia ter referido Bourdieu (2010), o *corpo* é tanto *estrutura estruturada* quanto *estrutura estruturante*, isto é, ele é *estrutura* e *acção*.

Neste artigo procura-se ultrapassar estes dilemas epistemológicos que têm orientado as reflexões sobre o *corpo*, partindo de um estudo de caso concreto. No âmbito da minha tese final de mestrado completada em Dezembro de 2015 – e que tinha como temas centrais o *trabalho* e a *classe social* – realizei trabalho de campo junto de uma equipa de trabalho de uma livraria/papelaria. Situada num centro comercial no concelho de Sintra, esta livraria/papelaria pertence a uma multinacional portuguesa que tem um peso significativo na economia nacional.

O contexto social e económico onde esta equipa de trabalho se insere está, por um lado, relacionada com a *nova morfologia do trabalho* (Antunes, 2013), onde predomina um regime de precariedade e de flexibilidade. Por outro lado, está integrada no *sector terciário*, onde prevalece a *relação de serviço* e a centralidade da figura do *cliente*. Este contexto procura submeter os trabalhadores às prescrições normativas da organização sobre o seu discurso, comportamento e imagem, fenómeno a que se convencionou chamar de *tra-*



*balho estético/emocional* (Casaca, 2012; Warhurst *et al*, 2000). Estes elementos devem adequar-se à *cultura organizacional* e aos princípios defendidos pela entidade empregadora.

Não obstante, os trabalhadores não são meros agentes receptores da informação, eles procuram activamente interpretar, adaptar, resistir ou contestar essa informação. O *corpo* é o local privilegiado para observar esta tensão dialéctica entre as normas impostas pela organização – com a sua crescente preocupação com a postura, a imagem a pronúncia e a cordialidade no atendimento ao cliente – e a resposta dos trabalhadores que utilizam o *corpo* como uma *arma* imediata nesta perpétua relação de forças entre *capital* e *trabalho*.

Como tal, o objectivo deste artigo foi procurar compreender a forma como o *corpo* está enquadrado num âmbito de luta e antagonismo entre as diferentes estruturas hierárquicas da organização.

O trabalho de campo decorreu de forma faseada durante cerca de 3 meses e incluiu a aplicação das técnicas da *observação directa* e das *entrevistas semi-estruturadas*. As entrevistas foram aplicadas a 3 trabalhadores dado que tal corresponde a uma unidade de trabalho (só em casos excepcionais estão mais de 3 trabalhadores em simultâneo na loja). Importa, igualmente, sublinhar que estes trabalhadores estão situados na base da pirâmide organizacional, isto é, estão associados às tarefas do atendimento ao cliente, da arrumação, limpeza e organização da loja.

## Metodologia

Os estudos organizacionais carecem, em geral, de uma abordagem metodológica que inclua a observação *in loco* dos processos de gestão inerentes à organização do trabalho contemporânea. Importa, como tal, complementar abordagens de cariz mais formalista com outras que garantam um aprofundamento das experiências objectivas e subjectivas dos actores sociais envolvidos. Perceber a forma como a organização implementa, na prática, os modelos de gestão sobre os quais se vai reger a força de trabalho implica a análise da percepção, representação e acção dos trabalhadores sobre esses mesmos modelos de gestão.

Mesmo sem o poder para alterar substancialmente a forma como a empresa decide sobre o seu próprio futuro, os trabalhadores aplicam, na prática, formas de acção diversas que reflectem a sua própria percepção sobre a imposição corporativa de determinados modelos de gestão. Esta análise torna-se tanto mais relevante quanto a extensão do poder organizacional se expande para lá dos seus limites tradicionais procurando regular e controlar as disposições corporais dos seus próprios trabalhadores.



A utilização da *observação directa* como técnica de investigação (para além das entrevistas *semi-estruturadas*), por sua vez, permite complementar aquilo que os actores sociais *dizem* em contexto de entrevista com aquilo que *fazem* na prática laboral quotidiana. Existem bastantes constrangimentos acerca da realização de trabalho de campo em contexto organizacional, começando, desde logo, pela *negociação do acesso* (Bryman, 2005). Normalmente, a *negociação do acesso* nas organizações é sempre a negociação de um *duplo acesso*. Em primeiro lugar, em relação à empresa e às suas constantes suspeições acerca dos objectivos da investigação (Bryman, 2005). A perspectiva crítica do investigador e o receio de um decréscimo na produtividade são outros tantos constrangimentos que envolvem esta negociação. Em segundo lugar, em relação aos membros das equipas de trabalho que, muitas vezes, percebem o investigador como um informante das estruturas hierárquicas superiores. Assim, a *observação directa* permite enriquecer a investigação com dados empíricos que permitem contrastar o que é *dito* com o que é *feito* pelos actores sociais.

A observação possibilita, igualmente, juntar a perspectiva do investigador e dos dados empíricos (recolhidos no âmbito da investigação) ao ponto de vista dos sujeitos estudados (Moreira, 2007). Imiscuir-se na realidade dos actores sociais e no espaço físico e simbólico que eles habitam garante a partilha das suas preocupações, motivações e concepções (Moreira, 2007). O principal objectivo deste instrumento de pesquisa é, por isso mesmo, a procura de uma *visão de dentro* que, embora sempre adulterada pela subjectividade do investigador, dê expressão a uma determinada concepção do mundo social. A identificação com as vidas dos sujeitos analisados permite, como tal, uma maior compreensão do seu universo específico (Moreira, 2007).

Geralmente, o elemento central da *observação*, enquanto técnica de investigação, é a informalidade porque, normalmente, envolve aspectos da vida social difíceis de compreender de forma cristalizada (Spradley, 1980). No âmbito dos estudos organizacionais tem sido atribuída cada vez maior importância à esfera informal. Esta é parte integrante das organizações e abrange um universo vasto de interações sociais complexas que importa analisar através de ferramentas metodológicas adequadas ao seu funcionamento específico.

De referir, por fim, que todas as informações recolhidas no âmbito da realização deste artigo estão protegidas pelo anonimato. Por um lado, a sensibilidade dos dados empíricos observados e das informações disponibilizadas pelos meus interlocutores obriga a esta garantia. Por outro lado, a empresa alvo deste estudo não autorizou formalmente a realização desta investigação o que resultou na prossecução do trabalho de campo de forma *encoberta* (Moreira, 2007).

## A Organização

A livraria/papelaria envolvida nesta investigação situa-se num centro comercial no concelho de Sintra e está integrada numa multinacional privada que detém um poder económico assinalável. Tanto em relação ao seu *volume global de capital* quanto à sua estrutura corporativa, onde detém inúmeras insígnias dos mais variados segmentos do mercado de retalho.

Formada ainda durante o período salazarista é, ainda em certa medida, uma empresa familiar (pelo menos no que à administração diz respeito), facto que é explicado pela história muito particular da burguesia portuguesa<sup>[1]</sup>. Cotada no *PSI-20* há já largos anos e com uma história longa de sucessões e alianças familiares e matrimoniais que remontam ao tempo da ditadura, esta empresa consolidou-se na área da distribuição comercial e do retalho, a partir do qual estabeleceu a sua hegemonia como marca de referência. Antes do 25 de Abril de 1974, a empresa incidia a sua actividade na área da indústria.

Durante o PREC (Processo Revolucionário em Curso) a empresa passou por um período conturbado, como aconteceu com tantas empresas protegidas pelo precedente protecção fascista que garantia um monopólio e uma renda em determinadas áreas de negócio.

Só na década de 1980 é que a empresa se conseguiu assumir definitivamente como multinacional de peso na economia portuguesa. Expandiu a sua actividade a nível nacional e internacional e diversificou as áreas de actuação nos mercados onde desenvolvia actividade. Esta empresa é, desta forma, proprietária de inúmeras marcas e empresas suas subsidiárias que actuam no mercado português e internacional em diversas áreas da distribuição comercial. Possuindo uma vasta gama de marcas de diferentes segmentos de mercado, a multinacional é proprietária de inúmeros hipermercados, lojas de roupa infantil, lojas de equipamento desportivo, lojas de produtos electrónicos, entre outros.

A livraria/papelaria é uma das insígnias mais recentes da multinacional e tem, também ela, uma diversa gama de produtos que comercializa: livros, revistas, jornais, artigos de pintura, material escolar, jogos infantis, tabaco e pastilhas. Oferece ainda um conjunto de serviços de reprografia como impressões, digitalizações, fotocópias, encadernações e plastificações. Reflectindo um rápido crescimento, esta insígnia já conta com inúmeras lojas em Portugal, principalmente, a norte do território nacional.

A equipa de trabalho estudada encontra-se na base da estrutura hierárquica da empresa que, como é perceptível pela sua dimensão, é bastante

---

<sup>1</sup> Sobre este assunto ver o trabalho de Francisco Louçã, João Teixeira Lopes e Jorge Costa com o título *Os Burgueses – Quem São, Como Vivem, Como Mandam* (2014).

complexa e burocratizada. Segregada por diferentes áreas de negócio, departamentos e insígnias, a opacidade da sua hierarquia não permite traçar um organograma claro e inteligível, obscurecendo, para os trabalhadores na base da pirâmide organizacional, os rostos e os nomes dos seus superiores hierárquicos. A este fenómeno, João Carlos Louçã (2013) atribui o nome de *patrões invisíveis*. Esta característica é, na verdade, bastante comum nas organizações contemporâneas que, através da expansão das Sociedades Anónimas (SA), das filiações internacionais e do anonimato dos accionistas, conseguem ocultar os responsáveis pela imposição das prescrições corporativas.

Não existe uma divisão do trabalho rígida e cristalizada nesta equipa de trabalho. Todos devem estar aptos para arrumar, limpar e organizar a loja. A divisão do trabalho é, portanto, mais vertical do que horizontal. Não obstante a importância destas tarefas, o foco central do trabalho é o atendimento ao cliente. Por essa mesma razão, a maioria dos trabalhadores desta loja são do sexo feminino, de faixas etárias mais jovens e qualificados o que se explica pelas disposições corporais e emocionais associadas a estereótipos de género enraizados.

A organização analisada combina de forma eficaz diferentes tipos de organização do trabalho. Uma mais tradicional, que se reporta a um padrão do tipo *tayloristalfordista*, caracterizado pela extrema verticalização da sua estrutura empresarial e pelos ritmos de trabalho intensivos, e uma mais associada ao padrão da *acumulação flexível* (Antunes, 2013), que se reflecte na gestão da força de trabalho através dos parâmetros do *trabalho de equipa*, da *cultura e valores organizacionais* e da flexibilidade de horários e contratos de trabalho. Os trabalhadores sobre os quais se debruçou este artigo possuem um vínculo contratual por *tempo determinado* com a organização. Estes contratos são automaticamente renovados de 6 em 6 meses até um máximo de 4 contratos. Atingido o limite máximo de contratos, os trabalhadores são demitidos ou integrados nos quadros da empresa com um vínculo contratual por *tempo indeterminado*. Apenas uma trabalhadora está *efectiva* na empresa (para além do gerente), todos os outros possuem um contrato precário.

### O Corpo (In)orgânico da Organização

Vários antropólogos e sociólogos têm procurado aprofundar a temática do *corpo organizacional* (Wolkowitz, 2006). No entanto, este conceito comporta alguma ambiguidade dado que sugere, por um lado, o estudo das *organizações enquanto corpos* e, por outro, o estudo do *corpo nas organizações* (Wolkowitz, 2006).

Embora datada, a noção das organizações enquanto *corpos orgânicos* que tendem para a harmonia encontra-se implícita nos mais recentes desenvolvi-

mentos da gestão dos recursos humanos. Segundo esta noção, os diferentes departamentos da estrutura hierárquica da empresa são entendidos como órgãos que, com as suas respectivas tarefas e funções, contribuem para o sucesso do todo. As novas técnicas de gestão dos recursos humanos que dão especial atenção à *cultura organizacional* são prova da presença sub-reptícia dessa ideia. A noção de *cultura*, promovida pela gestão dos recursos humanos e aplicada nas empresas, não passa de uma concepção desleixada de *cultura* entendida como um conjunto de princípios e valores definidos por gestores de topo e transmitidos, posteriormente, à restante estrutura hierárquica. Elemento agregador e unitário, esta noção de *cultura* serve propósitos ideológicos no sentido de controlar a força de trabalho e diluir os conflitos intra-organizacionais através da delineação de uma identidade e de objectivos comuns a toda a estrutura corporativa (Wright, 1994). Uma das trabalhadoras envolvidas nesta investigação foi capaz de me confidenciar a forma como lhe foram transmitidos os valores e a ética da empresa:

Chamaram-me ao armazém da loja e entregaram-me um folheto que especificava os valores da empresa, a sua missão e a ética que deveríamos respeitar. Responsabilidade, dedicação, simpatia, disponibilidade, etc. Depois de ler deram-me um outro papel onde deveria assinar em como tinha tomado conhecimento dos novos valores da empresa.

Esta noção de *cultura* ignora, por um lado, que todos os indivíduos, inclusive os trabalhadores nas camadas inferiores da hierarquia empresarial, são produtores de cultura e, por outro, que a *cultura* que se procura impor não é directamente assimilada pelos restantes trabalhadores, mas, ao invés, é reinterpretada, reformulada e contestada na prática laboral.

Por sua vez, a concepção de *corpo organizacional* como a análise dos *corpos nas organizações* apresenta maior interesse epistemológico para as ciências sociais. Neste âmbito analítico, a noção de *corpo organizacional* pode ser definida como o modo específico de incorporação (*embodiment*) que deve ser apresentado, performatizado e reproduzido pelos indivíduos com o intuito de se tornarem ou de preservarem o seu lugar numa organização e função particular (Tyler e Abbot, 1998). Ou seja, os trabalhadores devem submeter-se aos princípios e valores da organização através de um uso específico dos seus corpos, emoções, comportamentos e discursos. Tal pressupõe que a organização disponha da capacidade de *comodificar* (*commodify*) o corpo, antes considerado um elemento privado (Wolkowitz, 2006). Com a mercantilização dos corpos, as organizações definem os respectivos *valores de uso* e *valores de troca* (Marx, 2008) associados a diferentes formas corporais. No recrutamento, na formação e nos diversos mecanismos de vigilância, sancionamento e correcção, as organizações aplicam uma gestão dos corpos que procura ir de

encontro à imagem que pretendem transmitir para fora. No entanto, essa imagem difere consoante o sector de actividade, o tipo de trabalho, a organização, a *cultura organizacional* e o posicionamento da marca e dos seus produtos.

Como já foi mencionado, os trabalhadores da livraria/papelaria onde foi realizada esta investigação, são enformados pelas novas tendências de regulação e organização laboral. De um *padrão de acumulação* baseado no *fordismo/taylorismo* passámos para um *padrão de acumulação flexível* (Antunes, 2013) onde se privilegia a subcontratação, a precariedade, a flexibilidade, a ausência de suporte sindical, os baixos salários, os ritmos de trabalho intensivos, os turnos, os horários *part-time* e os recibos-verdes.

As transformações no mundo laboral operaram, igualmente, mudanças estruturais no perfil da força de trabalho. A deslocação do foco no trabalho industrial para o sector terciário e para a *relação de serviço*, onde se privilegia a relação com o *cliente*, foi acompanhada por novas exigências à força de trabalho (Casaca, 2012). Em detrimento das *competências técnicas*, hoje são valorizadas as *competências interpessoais* no âmbito de uma *economia das interações* (Johnson, Manyika e Yee, 2005). O discurso (dicção e pronúncia), a imagem (vestuário e forma corporal) e o comportamento (cordialidade, amabilidade, simpatia, disponibilidade, entre outros) são hoje competências fundamentais no mundo do trabalho. De acordo com estas novas exigências não é de surpreender que na equipa de trabalho onde decorreu esta investigação, apenas um dos trabalhadores fosse do sexo masculino. As organizações procuram investir nestas competências por forma a reproduzir, por um lado, o ideal do corpo feminino heterossexual (e jovem) e, por outro, as disposições emocionais tradicionalmente associadas às mulheres.

No caso concreto a que este artigo se reporta, a organização procura transmitir uma imagem de qualidade, credibilidade e disponibilidade. Estas características encarnam nos corpos da força de trabalho valorizando o potencial da loja na angariação e retenção de clientes. A *performance* dos trabalhadores (das suas disposições corporais e emocionais) permite transferir para os produtos que vendem a confiança e a credibilidade dos seus corpos e dos seus discursos. Esta peculiar transferência de propriedades entre pessoas e coisas em nada se distingue daquilo a que Marx (2008) designou por *fetichismo das mercadorias* (*commodity fetishism*). Tratando-se de uma livraria importa possuir uma força de trabalho jovem, formada, com um discurso fluído (sem pronúncia e com boa dicção) e detentora de um comportamento afável e disponível.

As competências devem, por isso, ser ajustadas à *cultura organizacional*, aos princípios, aos valores e à imagem que a organização procura divulgar junto dos seus clientes. Para alcançar este objectivo, a organização procura

recrutar, formar, treinar, sancionar, disciplinar e corrigir os corpos e as emoções dos trabalhadores. A internalização das regras prescritas pela empresa no que diz respeito à forma *correcta* de apresentar o corpo e as emoções não se distancia das reflexões de Foucault (1999) sobre aquilo a que designou por *corpos dóceis*.

Embora não se possa reduzir a *relação de serviço* (entre trabalhador e cliente) ao mecanicismo, dado que os indivíduos têm sempre espaço para estabelecer relações sociais espontâneas e informais, a organização esforça-se ao máximo para reduzir estes espaços de imprevisibilidade, procurando padronizar o atendimento ao cliente.

Neste caso específico, as injunções ao *sorriso* são as mais importantes. Em todas as caixas está colocado um autocolante de um *smile* para lembrar aos trabalhadores que esta expressão facial é fundamental para atrair e reter os clientes. Inclusivamente, os trabalhadores desta loja confidenciaram-me que os seus superiores hierárquicos lhes lembram constantemente que *o sorriso faz parte da farda*. Ou seja, o sorriso não deve ser algo de natural e espontâneo, mas algo que deve ser trabalhado. O sorriso é como a farda que se coloca para sinalizar a presença de um trabalhador e que deve ser utilizado durante a jornada de trabalho. A postura *correcta*, o discurso fluído e a proibição de utilizar o *não* nas conversas com os clientes são outras tantas prescrições que devem ser obedecidas.

Porém, a empresa deve gerir minuciosamente a forma como prescreve estas normas, garantindo o seu cumprimento por parte dos trabalhadores, sem que, no entanto, os clientes se apercebam da padronização imposta ou mesmo da insensibilidade perante os seus empregados. Dois exemplos concretos, relatados pelos trabalhadores desta livraria/papelaria, possibilitam perceber como esta gestão é implementada. O primeiro diz respeito à existência de cadeiras na zona das caixas onde os trabalhadores poderiam repousar durante o seu horário laboral. No entanto, os trabalhadores não têm autorização para nelas se sentarem. Assim, as cadeiras permitem que o cliente possua a imagem de uma organização preocupada com o cansaço físico dos seus empregados sem que, para tal, a empresa tenha de abdicar da máxima exploração e produtividade da sua força de trabalho. Estas cadeiras destinam-se, como tal, à imagem que a organização pretende transmitir para fora. É de assinalar, igualmente, a idolatria do corpo em movimento, activo e produtivo. Os trabalhadores confidenciaram-me que, muitas vezes, têm que inventar algo para fazer se não quiserem ser chamados à atenção. Mesmo nos tempos mortos devem limpar, arrumar, varrer, endireitar os livros e repor os artigos em falta.

A segunda situação coloca em evidência a contradição entre o modelo de gestão *tayloristalfordista* e o modelo de gestão *toyotista* da era da *acumulação*



*flexível* que, supostamente, atribui maior liberdade e autonomia aos trabalhadores (Antunes, 2013). Todas as semanas a livraria/papelaria destina um espaço da loja à secção de *recomendações*. Neste espaço são colocados livros em destaque que são promovidos como se fossem sugestões dos trabalhadores. Cada livro dispõe de um marcador que sobressai do seu interior com uma frase de recomendação e a assinatura de um dos empregados da loja. Tanto a frase de recomendação quanto a assinatura do trabalhador são escritos à mão no marcador do livro. Este facto possibilita uma maior proximidade entre trabalhador e cliente e a venda de um produto mais *pessoal e autêntico*. No entanto, a selecção dos livros e a frase de recomendação são elaborados pelo departamento de *marketing*. Os trabalhadores recebem todas as semanas os livros que devem colocar em destaque e a frase que devem escrever nos respectivos marcadores para os promover. Por fim, devem colocar a sua assinatura por forma a *simular* (Baudrillard, 1991) a sua escolha e recomendação. O conceito de *simulação* de Jean Baudrillard (1991) fornece pistas fundamentais para perceber, tal como nos dois casos anteriores, a forma como as organizações procuram organizar e regular a experiência do consumidor, transmitindo a ideia de autenticidade e espontaneidade de uma relação que é, na verdade, extremamente padronizada.

Os dois casos acima comprovam não tanto a substituição de um modelo de gestão hierárquico e tradicional por um supostamente mais democrático e horizontal, mas sim a existência de um modelo de gestão caracterizado por um conjunto de continuidades e descontinuidades que se combinam para reproduzir a mesma relação de forças entre *trabalho* e *capital*.

No entanto, os indivíduos não são meros agentes receptores da informação. Eles reinterpretam, adaptam, resistem ou contestam essa informação através de variados mecanismos de contra-poder que accionam no decurso da sua prática laboral. A organização nunca foi nem nunca será um *corpo orgânico* que tenda para a harmonia. A tentativa da organização em reduzir os espaços informais nos locais de trabalho (com a massificação dos mecanismos de controlo e das imposições normativas) e a imprevisibilidade das relações humanas (com a padronização e mecanização da relação entre trabalhadores e clientes) é o sonho utópico de qualquer instituição despótica. Os indivíduos não se limitam a cumprir as ordens transmitidas e as clivagens intra-organizacionais não se esbatem com a imposição de uma *cultura organizacional*. A uma ideia prístina de organização, que a apreende como um corpo de conformidade e consonância, os trabalhadores impõem uma zona de conflitos e subversões que, sem o apoio institucional dos sindicatos, ocorrem de forma mais subtil e implícita. O corpo é o local imediato onde estes conflitos decorrem.

## O Corpo (In)orgânico do Trabalhador

As concepções *organicistas* dos corpos, pouca atenção dispensam às construções sociais e culturais dos indivíduos. O mito da *objectividade científica* prevalece ancorado à pretensa *neutralidade* dos processos biológicos onde não existe espaço para a *ideologia* e para a *subjectividade*.

Emily Martin (2007) demonstrou como, longe da *objectividade científica*, a explicação biológica das funções do ovo e do esperma reproduz imagens sociais, culturais e ideológicas de género. No fundo, a autora observa como os estereótipos de género, centrais para as nossas classificações sociais e culturais, são transferidos para os processos biológicos (Martin, 2007). Assim, o ovo é entendido como um agente passivo e, ao invés, o esperma como um agente activo no processo de fecundação (Martin, 2007). Segundo a mesma lógica, a mulher não produz o ovo, mas liberta-o mensalmente até esgotar o *stock* que já possui à nascença (Martin, 2007). Desta forma, a mulher não produz, apenas vai desperdiçando as suas possibilidades de reprodução todos os meses (Martin, 2007). Numa perspectiva diametralmente oposta, o homem produz centenas de milhões de espermatozóides por dia (fenómeno que, por sua vez, não é apreendido enquanto desperdício!) (Martin, 2007). De seguida, o ovo é passivamente transportado pelo tubo falopiano, enquanto o espermatozóide embarca numa viagem aventureira a uma velocidade estonteante (Martin, 2007). Tal situação afigura que a mulher seja entendida como o agente improdutivo da unidade doméstica, enquanto o homem, tão activo quanto os gâmetas que produz, integra um sistema económico que privilegia o produtivismo e a racionalidade.

Vemos, portanto, a forma tão pouco orgânica como o corpo se comporta quando nele discernimos as imagens e estereótipos de género sempre sujeitos a conflitos e negociações. Tal como as organizações, os corpos dos indivíduos só em parte são orgânicos. No que reporta às imagens e construções socioculturais surgem a imprevisibilidade, a desarmonia e o conflito. Os corpos são centrais para a construção identitária e para a experiência quotidiana. Eles aglutinam e isolam, hierarquizam e classificam. Chris Shilling (2003) refere que o corpo deve ser entendido como um fenómeno material, físico e biológico *inacabado* e irredutível aos processos sociais de classificação. Os corpos são tanto processos biológicos quanto culturais.

Alice Julier (2013), por exemplo, demonstra como a obesidade, uma característica física, tem servido de justificação para associar os corpos cheios à *preguiça* e ao *desleixo*, características de personalidade. Esta moralização, no entanto, é acompanhada por uma politização dos corpos. Assim, a obesidade serve, igualmente, como diferenciador de classe (Julier, 2013), dado que esta tem maior popularidade junto das classes trabalhadoras. A elite burguesa, por



sua vez, reproduz um ascetismo e uma disciplina corporal que só podem ser percebidas segundo a sua distância relativamente à necessidade (Bourdieu, 2010).

Os corpos são processos biológicos, sociais e culturais complexos e dinâmicos. Neles se inscrevem os nossos *habitus* particulares, no *objectivo* se descobre o *subjectivo* de cada *trajectória*, experiência de vida, contextos sociais e culturais, marcadores de género e, como não poderia deixar de ser, condicionamentos económicos (Bourdieu, 2010).

Marcel Mauss (2003: 12) já analisara aquilo que designou por *técnicas do corpo*. Este conceito dizia respeito à “[...] *maneira pela qual cada sociedade impõe ao indivíduo um uso rigorosamente determinado de seu corpo*”. É por intermédio da educação das necessidades e das actividades corporais que a estrutura social imprime a sua marca nos indivíduos (Mauss, 2003). Através deste conceito percebemos que o esforço “*irrealizável*”, a dor “*intolerável*”, o prazer “*extraordinário*” são menos função de particularidades individuais que de critérios sancionados pela aprovação ou a desaprovação colectivas. Cada técnica, cada conduta, tradicionalmente aprendida e transmitida, funda-se sobre certas sinergias nervosas e musculares que constituem verdadeiros sistemas, solidários de todo um contexto sociológico (Mauss, 2003: 14).

Mauss (2003), ao referir-se às *técnicas do corpo*, pretendia afirmar que o corpo é o primeiro e mais natural instrumento do homem e que este é trabalhado e modelado socialmente.

Tal é a pretensão das organizações contemporâneas. A entrada no universo laboral exige um novo grau de cuidado e regulação corporal (Wolkowitz, 2006). O corte de cabelo, a branquitude dos dentes, a barba feita, a maquiagem, os acessórios, a roupa *adequada*, a postura e o discurso fluído são elementos essenciais no *trabalho estético/emocional*. O corpo não é só um instrumento de trabalho, mas o próprio trabalho enquanto detentor de *valor de troca*, de serviço que se vende. Neste sentido, o conceito de *corpos flexíveis* (*flexible bodies*) introduzido por Emily Martin (1994) é pertinente. Os *corpos flexíveis*, segundo a autora, são a consequência óbvia das condições sociais impostas pelo mercado de trabalho e pelas condições laborais (Martin, 1994). Corpos que, a cada instante, devem adaptar-se a novas imagens corporativas por força da enorme rotação de trabalhadores entre diversas empresas, diversos tipos de trabalho e diversos sectores de actividade. Hoje em dia, todas as organizações possuem uma *cultura organizacional* onde se sublinha a necessidade da partilha de valores, princípios, missões e imagens distintas de outras empresas. A cada empresa deve corresponder uma postura, uma forma de estar, um discurso, um comportamento e um código de vestuário. A trabalhos flexíveis correspondem *corpos flexíveis*.

Não obstante, os trabalhadores fazem uso do seu corpo para exercer formas muito específicas de contra-poder. A livraria/papelaria sobre a qual se debruça este artigo possui uma hierarquia bastante horizontal no que se reporta aos trabalhadores em loja. Exceptuando o gerente e a subgerente, que têm menores responsabilidades no trabalho de *front-office*, não existe uma divisão do trabalho declarada. Enquanto os primeiros possuem tarefas de maior pendor administrativo – como encomendas, devoluções, gestão dos horários de trabalho, contabilidade, inventário e elaboração de relatórios –, os trabalhadores de loja devem, em primeiro lugar, atender o cliente e, em segundo lugar, limpar, arrumar e organizar o espaço segundo as directrizes das chefias superiores. Consideradas as tarefas mais importantes no discurso ideológico da organização, estas são, ao mesmo tempo, executadas pelos trabalhadores situados na base da estrutura hierárquica da empresa. Esta contradição não passa despercebida à organização que procura regular os corpos e as emoções através de variados mecanismos de disciplina e de vigilância. No entanto, esta contradição também não é alheia aos trabalhadores que aproveitam para atingir a organização através de um atendimento menos eficiente e de menor qualidade à figura *sacralizada* do cliente.

O clássico estudo de Hochschild (2003) sobre o trabalho emocional das hospedeiras de bordo testemunha a existência de uma *guerra de sorrisos*. Na ausência de suporte sindical e de uma relação de forças entre *capital* e *trabalho* menos assimétrica, os trabalhadores accionam formas de subversão mais implícitas e subtis que, no entanto, são expressão de uma identidade de classe *subterrânea* e latente (Louçã, 2013). Aquilo a que James Scott (1985) designou por *armas dos fracos*. Também no caso da livraria/papelaria analisada neste artigo se constata a existência desta *guerra de sorrisos*. O uso do *sorriso*, enquanto prescrição organizacional, detém uma função social fundamental na *relação de serviço*. No entanto, os trabalhadores fazem um uso selectivo do *sorriso*. Adequado ao tipo de cliente, à sua disposição, à forma do seu trato, à relação que estabelece com o trabalhador, o *sorriso* é uma expressão facial circunstancial. A clientes mais insensíveis, menos bem-dispostos ou simplesmente menos simpáticos, os trabalhadores respondem com uma expressão facial mais fechada e contida. Não cedendo espaço para a simpatia e amabilidade, o trabalhador traça uma linha de intimidade, protegendo-se assim das potenciais invectivas de um cliente menos afável. Comunicando através do seu rosto, do seu discurso e dos seus gestos, o trabalhador garante assim que aquele cliente não terá a confiança necessária para prolongar aquela relação no espaço e no tempo. É de salientar ainda a existência de uma enorme variedade de *sorrisos*. O sorriso não é uma expressão facial simples e unidimensional. É, ao invés, polissémico e multidimensional. Os trabalhadores não fazem ape-

nas um uso selectivo do *sorriso* mas, simultaneamente, um uso diferencial da forma específica de *sorrir*. Para além do *sorriso de simpatia*, resguardado para as saudações iniciais e finais, existe o *sorriso irónico*, o *esgar*, o *sorriso de escárnio*, o *sorriso sem dentes*, o *sorriso forçado*, o *sorriso aberto*, a *gargalhada*, entre tantos outros. A um comentário despropositado de um cliente, os trabalhadores podem responder com um *sorriso sem dentes* ou um *sorriso forçado*. Este último, no entanto, deve não apenas ser *forçado* como demonstrar subtilmente que é *forçado*. A um discurso mais agressivo ou impróprio, os trabalhadores podem replicar, igualmente, com um *sorriso irónico* ou com um *sorriso de escárnio*. As *gargalhadas* são, normalmente, salvaguardadas para clientes mais bem-dispostos e com os quais já se estabeleceu uma relação de confiança e intimidade. Mencionamos aqui, *grosso modo*, os clientes habituais. Não obstante, as mais das vezes utiliza-se um *sorriso leve*, de *simpatia*, que possui um papel funcional nas relações esporádicas que se estabelecem naquele estabelecimento comercial. Este tipo de *sorriso* possui, na linha de Baudrillard (1991), uma *função normalizadora* que padroniza a relação social entre trabalhadores e clientes desembaraçando-a do estranhamento e da ausência de intimidade.

Constatam-se ainda outros mecanismos de contra-poder que exigem a mobilização de disposições corporais e/ou emocionais distintas por parte dos empregados. Se, por exemplo, um cliente não saúda o trabalhador com o *bom-dia* ou o *boa-tarde* o trabalhador responde da mesma forma, sem a saudação inicial (*bom-dia, em que posso ajudar?*) e sem a saudação final (*obrigado e volte sempre*). Se o cliente atira o dinheiro para o balcão em vez de o entregar em mão, o trabalhador retorna o produto vendido com a mesma atitude. Na presença de um cliente mais provocativo ou, de alguma forma, insultuoso, o trabalhador pode abster-se de lhe prestar um serviço eficaz e de qualidade. Por exemplo, um cliente que procure um produto que exija uma deslocação ao armazém ou uma procura no sistema informático, ou ainda, nos expositores da loja, o trabalhador pode simplesmente dizer que o produto *está esgotado* ou que *esperam a reposição do stock para a semana*.

O próprio *dress code* dos trabalhadores é visado pela organização e, como tal, sujeito a réplica por parte dos trabalhadores. A farda – que se limita a um *t-shirt* ou camisola laranja com o nome da loja a preto – permite que os trabalhadores escolham o seu restante vestuário. Mas o seu vestuário não deve *poluir* (Douglas, 1991) a imagem corporativa. Os empregados são, desta forma, alvos constantes das advertências dos seus superiores hierárquicos. As *calças largas*, os *brincos/piercings* desadequados e os *ténis gastos*, são apenas alguns exemplos da tentativa da organização em prescrever a forma *correcta* de apresentação dos corpos. No entanto, os trabalhadores continuam a usar os

*ténis gastos, as calças largas ou os piercings inapropriados* mas de forma mais cuidadosa e menos rotineira.

A gestão, nem sempre fácil, destas relações requer um enorme esforço físico e emocional. Gestão que deve compreender a dificuldade em expressar o desagrado e o descontentamento para com o cliente e/ou a organização sem que seja demasiado evidente ao ponto de poder prejudicar o seu posto de trabalho. Subvertendo a padronização da relação com o cliente, os trabalhadores subvertem também as prescrições normativas da entidade empregadora.

Destes inúmeros casos de contra-poder de que se investem os corpos e as emoções dos trabalhadores desta loja, o mais interessante é o de uma trabalhadora que, por curiosidade, é a única empregada efectiva da empresa. Há cerca de 2 anos na loja, ela é a trabalhadora mais antiga da equipa e, por isso mesmo, assume o papel de subgerente de loja. Apresentando uma figura corporal, igualmente, distinta dos restantes colegas, ela fez uso do seu corpo para conseguir ingressar nos quadros da empresa. A sua figura entroncada não permitiria entrever, à primeira vista, a possibilidade de utilização do corpo como arma de contra-poder contra a organização. Distante do atendimento ao público e confinada ao armazém – talvez devido à sua figura pouco coadunante com a imagem organizacional –, onde ganham relevância as competências administrativas em detrimento das competências interpessoais, esta trabalhadora não deixa de mobilizar as suas disposições corporais contra a estrutura corporativa. Desprovida da maior parte das qualidades associadas ao trabalho que exerce, a trabalhadora – como veremos no próximo capítulo – aproveitou a sua figura para, não obstante, integrar os quadros da organização.

### **O Corpo-a-Corpo**

Como observado anteriormente, este *corpo-a-corpo* entre organização e trabalhadores envolve, por um lado, um largo conjunto de mecanismos de controlo por parte da estrutura corporativa e, por outro, um enorme dispositivo de técnicas de resistência por parte dos trabalhadores.

O caso mais peculiar diz respeito à trabalhadora mencionada no capítulo anterior. De figura roliça e entroncada, esta trabalhadora compensa a ausência de uma disposição corporal adequada à imagem da organização com a dedicação e empenho no seu trabalho. Desta forma, a empresa demonstrou interesse na sua continuidade quando findava o seu último contrato de 6 meses. A possibilidade de integrar os quadros da empresa, alcançando um posto de trabalho mais estável e com uma retribuição salarial mais vantajosa, moralizou esta trabalhadora que havia descoberto, há alguns meses atrás, que estava grávida do seu segundo filho. No entanto, ela percebeu o risco de divulgar a

sua gravidez à estrutura organizacional. Num âmbito de precariedade e de reduzidos direitos laborais, tal situação poderia significar o seu despedimento. Assim, a trabalhadora aproveitou a sua forma corporal para encobrir a sua gravidez. Durante os meses subsequentes, até à sua integração na empresa, a trabalhadora omitiu esta informação junto da organização e dos seus colegas de trabalho. Cerca de um mês depois da renovação do seu contrato a trabalhadora entrou em trabalho de parto e gozou da sua licença de maternidade com os respectivos direitos e compensações. Uma das suas colegas relata como tudo sucedeu:

Eu já andava a achar que alguma coisa de estranho se passava. Ela perguntava-me sempre o que é que eu ia comer na minha hora de refeição. Cada vez que ia ao armazém lá estava ela a comer qualquer coisa. Também ia muitas vezes à casa-de-banho... mas, como não teve nenhuma alteração física ninguém desconfiou. Um dado dia ela não veio trabalhar, coisa que nunca tinha acontecido. Avisou a dizer que estava maldisposta e com dores de barriga. A meio da manhã a mãe dela ligou a avisar que estava tudo bem com ela e com o bebé. Foi muito estranho (risos).

O corpo desta trabalhadora, socialmente desvalorizado, serviu, mesmo assim, como instrumento de contra-poder, como arma de arremesso contra a organização. Das suas fraquezas fez forças, da subordinação fez subversão.

Pierre Bourdieu (2010) cunha o conceito de *capital físico* para se reportar à forma como o desenvolvimento dos corpos é realizado com o objectivo de lhes ser reconhecido valor nos diversos *campos sociais*. Este *capital físico* pode, de seguida, ser convertido em *capital económico* (dinheiro, bens e serviços), *capital cultural* (educação) e *capital social* (redes sociais). O que constatamos, neste caso específico, é a conversão de um *capital físico* reduzido (disposição corporal distante daquelas que são valorizadas pela organização) em *capital económico* (estabilidade e retribuição salarial mais elevada). De um *capital físico* socialmente desvalorizado – pouco adequado às exigências de um mercado de trabalho extremamente competitivo e que assenta na atracção e retenção de clientes através da imagem corporativa – metamorfoseou-se em *capital económico* de valor considerável – possuindo estabilidade profissional e retribuição salarial mais vantajosa.

As classes trabalhadoras tendem a desenvolver uma relação instrumental com o seu próprio corpo, o que se pode explicar pela sua curta distância em relação à necessidade (Bourdieu, 2010). Os *habitus* que daí advêm promovem toda uma disposição social perante o mundo que não pode ser dissociada das condições materiais que estão na sua origem (Bourdieu, 2010). O corpo é um meio para um fim. As mulheres das classes trabalhadores desenvolvem, normalmente, uma relação ainda mais instrumental com o seu corpo dado o seu

papel de mães e mulheres (Wolkowitz, 2006). Longe da construção do corpo como objecto de percepção para outros, esta trabalhadora opta por construí-lo em função de uma necessidade emergente e do seu papel de mãe, mulher e trabalhadora precária.

Emily Martin (1989) argumenta que os regimes burocráticos e racionalistas (como, por exemplo, as organizações) insistem numa regulação do corpo e das emoções mais restritiva em relação às mulheres do que em relação aos homens. O corpo é, muitas vezes, usado como ferramenta justificativa para a não contratação/promoção (Wolkowitz, 2006). A gravidez é sempre um risco para a progressão na carreira das mulheres. Os fenómenos corporais femininos, marcados pelo ciclo menstrual, pela menopausa ou pela gravidez, funcionam segundo uma lógica e um ritmo distintos do produtivismo e do racionalismo reivindicados pelas instituições sociais e económicas. A imprevisibilidade destes fenómenos corporais repugna a ideologia do metodismo, do ascetismo e do racionalismo das organizações capitalistas que procuram o máximo proveito da exploração da sua força de trabalho. A tentativa de reduzir a imprevisibilidade, a informalidade e os tempos-mortos, a idolatria do corpo em movimento, a obsessão com o controlo dos corpos e das emoções e a padronização do atendimento ao cliente, são apenas alguns sintomas de uma ideologia económica que pouco tem em conta as necessidades fisiológicas dos trabalhadores. Daí que se controle quem se sinta, quem está parado, o tempo das pausas e as idas à casa-de-banho. O capital não é um sistema económico *assexuado* mas marca congénita de uma sociedade patriarcal (Scholz, 2011). Acker (1990) argumenta que a organização burocrática não é neutra em relação ao género porque exclui os valores associados à mulher. As qualidades de gestão de uma corporação são, regra geral, aquelas tradicionalmente atribuídas aos homens: pensamento abstracto, habilidades analíticas, separação do lado emocional e do racional, etc.

O uso que esta trabalhadora faz do seu corpo é mais do que oportunismo, é necessidade. *Necessidade tornada virtude*, diria Bourdieu (2010). Os corpos são, ainda na linha de Bourdieu (2010), marcas de classe. As classes sociais desenvolvem uma relação específica com o corpo que resulta na produção de diferentes formas corporais com diferentes valores sociais. Como refere Connell (2002), as diferenças biológicas são fabricadas ou exageradas por forma a manter um sistema de diferenciação de género, classe, etnia ou raça. É assim em relação às diferenças entre *gordos* e *magros* como em relação às diferenças entre *brancos* e *negros*. Connell (2002) refere-se a este fenómeno como a *negação da biologia* que, no entanto, se reporta não tanto à sua negação quanto à sua distorção (Wolkowitz, 2006). Esta distorção permite a integração das diferentes formas corporais num sistema hierárquico de classificação social.



No entanto, constatamos como a hierarquia dos *corpos* é, constantemente, sujeita a contestações e renegociações. A trabalhadora aqui referida subverteu o *valor de troca* socialmente atribuído ao seu corpo. O valor social dos corpos é, como observamos, conjuntural, isto é, depende não só da percepção individual quanto do contexto em que se encontra.

Este fenómeno desmente também a ideia de que o ascetismo e o meto-dismo são características exclusivas dos *corpos magros e saudáveis*. A moralização dos corpos fundamenta-se na oposição entre *gordo* e *magro*, *desleixado* e *disciplinado*. O enorme risco que esta trabalhadora correu ao esconder a gravidez dos seus superiores hierárquicos poderia ter resultado no seu despedimento. Para que tal não ocorresse, a trabalhadora necessitou de monitorizar e gerir a apresentação do seu corpo diária e minuciosamente. A acção desta trabalhadora envolveu uma intervenção física em relação ao seu corpo na tentativa de manter a sua estrutura corporal o mais inalterada possível por forma a que pudesse obliterar a sua gravidez. Durante aqueles meses, pelo menos, o seu objectivo era manter uma representação do seu corpo que correspondesse às características com que estava habituada a ser ostracizada. A disciplina corporal, normalmente associada à distância em relação à necessidade, não é propriedade exclusiva dos *corpos magros* ou das classes altas. Manter este segredo exigiu bastante disciplina corporal e emocional.

Por fim, este caso permite, igualmente, perceber a forma como se articulam os processos biológicos e os processos culturais neste contexto. O corpo desta trabalhadora não foi especificamente *trabalhado* para esconder a gravidez. A trabalhadora aproveitou a sua forma e estrutura corporal para a obliterar. Todo o esforço envolvido foi realizado com vista à manutenção da sua forma corporal. Processos complementares e interdependentes, tanto a *biologia* (a morfologia corporal da trabalhadora) quanto a *cultura* (os significados associados à sua estrutura corporal) foram mobilizados pela minha interlocutora. Se, por um lado, a biologia permitia encobrir a sua gravidez através da sua forma corporal específica, por outro lado, a cultura garantia a manutenção de um capital físico desvalorizado e, consequentemente, a associação da sua forma corporal ao *desleixo* e não à gravidez.

## Notas Finais

Norbert Elias (1978) introduziu o conceito de *corpos civilizados* para se referir ao processo de *socialização*, *racionalização* e *individualização* progressiva dos corpos. Em primeiro lugar, *socialização* porque os corpos afastam-se, cada vez mais, das suas necessidades biológicas para se tornarem locais de expressão identitária e de códigos de comportamento (Elias, 1978). Em segundo lugar, *racionalização* porque os corpos internalizaram toda uma ética metodista e

ascética na regulação e controlo corporal que envolve também uma crescente diferenciação corporal (Elias, 1978). Por fim, em terceiro lugar, *individualização* dada a tendência para a percepção do corpo como *seu*, único e *diferenciado*, separado dos restantes (Elias, 1978). Estas reflexões de Elias (1978) problematizam o corpo sem o distanciar da reprodução social do capital. Isto é, o desenvolvimento específico do controlo e da regulação corporal não pode ser dissociado do desenvolvimento do sistema capitalista. Relação complexa e dinâmica, o corpo dá forma a relações sociais e é por estas enformado. É objecto e sujeito da reprodução social de conjunto e, ao mesmo tempo, é um fenómeno contextual.

O mesmo parecem indicar as reflexões de Bryan Turner (1984) que procuram explorar a forma como o corpo tem sido objecto de crescente individualização e regulação externa. Esta aparente contradição demonstra como o corpo se tornou o principal terreno de actividade política e cultural (Wolkowitz, 2006). Por um lado, o corpo tornou-se um elemento fundamental sujeito a modelação pelas instâncias de poder sociais e económicas e, por outro, tornou-se um veículo de contra-poder utilizado pelos agentes individuais na tentativa de equilibrar a relação de forças assimétrica entre *capital e trabalho*.

O corpo é um elemento fundamental para a nossa intervenção no mundo. O caso que analisámos neste artigo demonstra como esse corpo não só é central para as experiências laborais quotidianas, para a nossa percepção do mundo, como é a principal ferramenta nos conflitos diários que se travam com clientes e/ou com o corpo organizacional.

Os usos específicos que os trabalhadores fazem dos seus corpos variam consoante o tipo de trabalho, o sector de actividade, a organização, a cultura organizacional e, mais amplamente, com a organização e regulação social do trabalho e com o desenvolvimento económico, político, ideológico e cultural de determinada sociedade. O caso desta livraria/papelaria só pode ser apreendido no contexto particular da *relação de serviço*, por um lado, e no âmbito de um regime laboral marcado pela precariedade, flexibilidade, ausência de suporte sindical, reduzidos direitos laborais e baixos salários, por outro.

Sem o apoio institucional dos sindicatos que serviria para mediar as cli-vagens entre trabalhadores e entidade empregadora, os trabalhadores usam o seu corpo como arma contra a organização e as suas prescrições normativas. Mesmo que estas acções de subversão sejam mais isoladas que partilhadas, mais individuais que colectivas, operadas através de um *registo escondido* mais do que através de um *registo público* (Scott, 1985), manifestam, no entanto, uma insubordinação e um antagonismo permanentemente renovados na relação de forças entre *capital e trabalho*.



Este artigo procurou não distanciar os usos do corpo pelos actores sociais da reprodução de um sistema capitalista que é, simultaneamente, a reprodução de uma hierarquia das formas corporais (Harvey, 1998). Por outro lado, pretendeu não o afastar do contexto específico onde este decorre. Da mesma forma, procurou averiguar como os processos biológicos se confrontam com os processos culturais na formação de acções e representações dos corpos. Só através da interligação destas complexas dinâmicas se poderão analisar os corpos e os fenómenos heterogéneos que com ele se relacionam.

### Agradecimentos

Em primeiro lugar, não posso deixar de agradecer aos membros da equipa de trabalho que colaboraram comigo na realização deste artigo. Agradeço igualmente ao Prof. Dr. Carlos Manuel Piteira pelas informações e orientações prestadas durante todo o meu percurso académico. De referir também o apoio incontornável dos meus pais, Maria José Leitão Nicolau e Manuel Augusto Gomes. Por fim, este artigo não poderia ter sido concretizado sem o apoio constante de Sara Gaspar.

### Referências

- Acker, J. (1990) *Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organisations. Gender and Society* 4 (2): 139–58.
- Antunes, R. (2013) *Os Sentidos do Trabalho – Ensaio Sobre a Afirmação e a Negação do Trabalho*. Coimbra: Almedina.
- Baudrillard, J. (1991) *Simulacros e Simulação*. Lisboa: Relógio D'Água.
- Bourdieu, P. (2010) *A Distinção – Uma Crítica Social da Faculdade de Juízo*. Lisboa: Edições 70.
- Bryman, A. (2005) *Research Methods and Organization Studies*. New York: Routledge.
- Casaca, S. F. (2012) *Trabalho Emocional e Trabalho Estético na Economia dos Serviços*. Coimbra: Almedina.
- Connell, R.W. (2002) *Gender*. Cambridge: Polity.
- Douglas, M. (1991) *Pureza e Perigo – Ensaio sobre a Noção de Poluição e Tabu*. Lisboa: Edições 70.
- Elias, N. (1978) *The Civilising Process*. Oxford: Blackwell.
- Foucault, M. (1999) *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Harvey, D. (1998) *The Body as an Accumulation Strategy, Environment and Planning D: Society and Space* 16: 401–21.

- Hochschild, A. R. (2003) *The Managed Hearth – Commercialization of Human Feeling*. Califórnia: University of Califórnia Press.
- Johnson, B. C.; Manyika, J. M.; Yee, L. A. (2005) *The Next Revolution in Interactions*. McKinsey Quarterly, nº4: 20-33.
- Julier, A. (2013) *The Political Economy of Obesity: The Fat Pay All*. In Food and Culture: A Reader, edited by Carole Counihan and Penny Van Esterik, pp. 546-562. Routledge, New York.
- Lock, M. e Farquhar, J. (eds.) (2007) *Beyond the Body Proper – Reading the Anthropology of Material Life*. Durham and London: Duke University Press.
- Louçã, F., Lopes, J. T. e Costa, J. (2014) *Os Burgueses – Quem São, Como Vivem, Como Mandam*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Louçã, J. C. (2013) *Call Centers – Trabalho, Domesticação, Resistências*. Lisboa: Deriva.
- Martin, E. (1994) *Flexible Bodies: Tracking Immunity in American Culture from the days of Polio to the Age of AIDS*. Boston: Beacon Press.
- Martin, E. (2007) *The Egg and the Sperm – How Science has Constructed a Romance Based on Stereotypical Male-Female Roles*. In *Beyond the Body Proper – Reading the Anthropology of Material Life*, edited by Margaret Lock e Judith Farquhar, pp. 417-427. Duke University Press, Durham and London.
- Mauss, M. (2003) *Sociologia e Antropologia*. São Paulo: Cosac Naify.
- Marx, K. (2008) *O Capital*. Lisboa: Editorial Avante.
- Merleau-Ponty, M. (1962) *The Phenomenology of Perception*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Moreira, C. D. (2007) *Teorias e Práticas de Investigação*. Lisboa. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Scholz, R. (2011) *O Sexo do Capitalismo*. Exit!, disponível em [http://www.obeco-online.org/livro\\_sexo\\_capitalismo.html](http://www.obeco-online.org/livro_sexo_capitalismo.html), último acesso em 08/06/2016.
- Scott, J. C. (1985) *Weapons of the Weak. Everyday forms of peasant resistance*. London: Yale University Press.
- Shilling, C. (2003) *The Body and Social Theory*. London: Sage Publications.
- Spradley, J. P. (1980) *Participant Observation*. New York: Holt, Reinehart e Winston.
- Turner, B. S. (1984) *The Body and Society*. Oxford: Blackwell.

- Tyler, M. e Abbott, P. (1998) *Chocs Away: Weightwatching in the Contemporary Airline Industry*. In *Sociology*, 32 (3): 433–50.
- Warhurst, C.; Nickson, D.; Witz, A.; Cullen, A M. (2000) *Aesthetic Labour in Interactive Service Work: some case study evidence from the New Glasgow*. *The Service Industries Journal*, 20(3): 1-18;
- Wolkowitz, C. (2006) *Bodies at Work*. London: Sage Publications.
- Wright, S. (1994) *Anthropology of Organizations*. London: Routledge.



PEDRO MIGUEL ALVES RIBEIRO CORREIA\*  
INÊS OLIVEIRA ANDRADE DE JESUS\*\*  
JOÃO ABREU DE FARIA BILHIM\*\*\*

## Comparison of rules of conduct for Portuguese public administration workers: the tension between the treatment of personal data and ethical duties

### Comparação de normas de conduta dos trabalhadores da administração pública portuguesa: a tensão entre o tratamento de dados pessoais e os deveres éticos

#### Resumo

A utilização crescente de sistemas de informação e comunicação enfatiza a problemática do uso de dados pessoais pela administração pública, sendo de questionar a que deveres éticos estão vinculados os trabalhadores em funções públicas quando acedem a informações relativas aos cidadãos. Nesta análise comparativa conclui-se que o sigilo profissional e a confidencialidade de dados pessoais são tratados, por regra, de forma indiferenciada, não havendo sensibilidade para as questões levantadas, em particular, pelo tratamento de dados pessoais na administração pública. A par disso, não existem mecanismos de implementação dos códigos de ética nem medidas de controlo e monitorização no que concerne, em especial, ao acesso a dados dos administrados através dos sistemas informáticos.

**Palavras-chave:** administração pública; dados pessoais; ética; códigos de ética; normas de conduta; enquadramento jurídico.

#### Abstract

*The increased use of communication and information systems emphasizes the problem of the use of personal data by the public administration, and the ethical duties that bound workers in public service, when accessing information relating to citizens, must be questioned. In this comparative analysis it was concluded that the professional secrecy and confidentiality of personal data are treated, in general, in an undifferentiated manner, with no sensitivity to the issues raised, in particular, regarding the processing of personal data in public administration. In addition, there are no implementation mechanisms of codes of ethics or control and monitoring measures concerning, specifically, the access to data managed by means of computer systems.*

**Keywords:** public administration; personal data; ethics; codes of ethics; standards of conduct; legal framework.

---

\* Doutoramento em Ciências Sociais (Especialidade em Administração Pública) no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa; Professor no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa; Investigador do Centro de Administração e Políticas Públicas; Consultor da Direção-Geral da Política de Justiça do Ministério da Justiça de Portugal; e-mail: pcorreia@iscsp.ulisboa.pt

\*\* Doutoranda em Ciências Sociais (Especialidade em Administração Pública) no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa; Licenciada e Mestre em Direito pela Universidade Nova de Lisboa; Consultora da Direção-Geral da Política de Justiça do Ministério da Justiça de Portugal; e-mail: ines.o.jesus@dgpj.mj.pt

\*\*\* Doutoramento em Ciências Sociais (Especialidade em Sociologia) no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa; Professor no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa; Investigador do Centro de Administração e Políticas Públicas; Presidente da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública; e-mail: bilhim@iscsp.ulisboa.pt

*“A dimensão ética não é apenas mais um conceito ou perspectiva, mas antes uma condição imanente que decorre da própria ideia e existência do Estado enquanto produção humana”.*

(Soares, 2008, p. 12)

## 1. Introdução

A sociedade em que vivemos assiste ao forte impacto das tecnologias de informação (Bilhim, 2013), que a apelida. O managerialismo, que remonta ao final dos anos 70 do século passado, inspirando-se na Nova Gestão Pública, postula que o caminho para o progresso social depende da obtenção de aumentos de produtividade, resultando estes, cada vez mais, dos sistemas de informação e comunicação (Bilhim, 2000, p. 45).

Na verdade, nesta sociedade de informação surgem, diariamente, bases de dados informatizadas, sem as quais as administrações públicas de todo o mundo não conseguem desempenhar a sua missão. O acesso, cada vez mais rápido, a mais dados e por mais pessoas, foi acompanhado pela publicação de leis e pela aprovação de códigos de ética, ambos visando a proteção da privacidade e dos dados pessoais e, bem assim, a proporcionalidade da informação objeto de tratamento e a não discriminação das pessoas visadas.

Ora, num quadro em que a lei não é suficiente para estabelecer as fronteiras da conduta ética (Menzel, 1999, p. 519) e em que é fraca a correlação entre os códigos de ética e a mudança comportamental dos funcionários (Blijswijk, 2004), cumpre aprofundar esta temática, mormente as normas de conduta que a administração pública portuguesa tem adotado no que concerne ao tratamento de dados pessoais.

Importa sublinhar a relevância da confiança dos cidadãos na máquina administrativa, sendo para tal crucial a relação que se estabelece entre o Estado e os próprios cidadãos, num contexto de crise de valores do servidor público (Bilhim, 2014). Note-se que países como a Dinamarca, a Finlândia e a Nova Zelândia têm sistemas de regras de conduta robustos, a par de sistemas de informação com mecanismos que fomentam a prestação de contas e a responsabilização (Bilhim, 2014), condições geradoras da confiança pública e inibidoras da corrupção. Aliás, pôr termo às práticas corruptas pressupõe e exige a adoção de padrões éticos de conduta (Bilhim, 2014), pelo que se torna premente perguntar a que deveres éticos estão vinculados os trabalhadores portugueses em funções públicas quando acedem a dados pessoais.

De seguida expõem-se o enquadramento teórico e a metodologia adotada, bem como uma resenha sobre a ética na administração pública e sobre a legislação aplicável. A análise comparativa de códigos de ética, o cerne deste trabalho, é resumida num quadro, a que se seguem as conclusões.

## 2. Enquadramento teórico e metodológico

A história da governação pública pode ser narrada a partir das suas três principais modalidades; referimo-nos à Administração Pública, que surgiu no século XIX e que perdurou até meados de 1980, à Nova Gestão Pública, que remonta ao início do século XXI, e à Governança, que se tem arquitetado desde então (Osborne, 2006).

Enquanto a Administração Pública separa a política da administração, nesta que dominam os princípios da legalidade, burocracia, hierarquia e profissionalização, na Nova Gestão Pública destacam-se os princípios gestonários do setor privado, como a plena concorrência, a competição de mercado, o empreendedorismo, o foco na redução de custos e o controlo e a avaliação, visando a eficácia e a eficiência também no setor público.

Encontrando-se a Nova Gestão Pública sob uma forte chuva de críticas (Osborne, 2006), que vão desde a afirmação de que não é um verdadeiro paradigma até à declaração de que se trata de um paradigma falhado, passando pelo entendimento de que se encontra circunscrita aos países anglo-saxónicos ou que é apenas uma sub-escola da Administração Pública, emerge a Governança como nova forma de relacionamento do Estado com os cidadãos, mormente em prol do bem-estar social, podendo ser compreendida como o processo nos termos do qual as organizações tomam decisões, determinam quem envolvem nesse processo e como prestam contas (Graham *et al.*, 2003). Aspeto essencial que importa destacar desta nova teoria abrangente e integrada é, precisamente, as redes que visa estruturar, num Estado cada vez mais complexo, que clama por uma nova estratégia organizacional e relacional, combinando as virtualidades da Administração Pública e da Nova Gestão Pública e reconhecendo a legitimidade e inter-relação de ambas, bem como a necessidade de formulação de políticas e de processos de prestação de serviços de implementação (Osborne, 2006).

A Governança, cuja definição pode ser adjetivada de dúbia e problemática e cujos princípios orientadores não podem ser elencados de forma universal, pauta-se, pressupondo, a estabilidade política, o primado do direito, o controlo da corrupção e a responsabilização (Nanda, 2006). Com efeito, e segundo o Banco Mundial, que, em abordagens apolíticas, tem colocado a ênfase na dimensão económica da governação, crucial é a eficiência da administração pública, assim como a transparência, que devem caminhar aliadas à legalidade.

Vislumbrando-se a administração pública como condição essencial da vida em civilização, desde a mais remota de que temos conhecimento, o seu estudo e teorização é, não obstante, recente, sendo crucial percorrer o pensamento de Wilson e Weber para a sua pertinente compreensão, não descu-

rando o legado de Bonnin, a quem é atribuída a paternidade da disciplina em apreço (Frederickson *et al.*, 2012, pp. 1-2).

Para Max Weber, a administração pública erguia-se a partir de oito traços-mestras: obediência, legalidade, profissionalização, especialização, hierarquia, regulação, separação da organização propriamente dita relativamente aos indivíduos que a integram e utilização de tecnologias organizacionais; por seu lado, Wilson arquitetou a Teoria do Comportamento Burocrático, inspirada nos aludidos valores fundamentais, na qual os factos estavam necessariamente arredados, dada a sua circunscrição, por natureza limitadora. Ora, a teorização desta área em concreto requer e legitima-se precisamente na observação e experiência, sendo a utilidade do pensamento reconduzida à descrição, explicação e previsão que possibilita (Frederickson *et al.*, 2012, pp. 2-5).

Frederickson *et al.* (2012) elencam oito teorias atinentes à administração pública. São elas: a Teoria do Controlo Político da Burocracia, na qual se destaca a separação estanque entre administração e política; a Teoria da Política Burocrática, que sublinha as falhas da aludida separação, propugnando que a política é um elemento fundamental da administração (e vice-versa); a Teoria Institucional Pública, estruturando-se precisamente a partir das instituições e da essencialidade do dever; a Teoria da Gestão Pública, que absorve os princípios gestionários aplicados ao setor privado; a Teoria Pós-Moderna, que, rejeitando verdades universais, foca a realidade; a Teoria da Decisão, reduzindo-se à descoberta e definição dos fins e das medidas necessárias aos mesmos; a Teoria da Escolha Racional, que se resume à maximização da utilidade individual, ao individualismo metodológico e à sensibilidade ao ambiente social; e a Teoria da Governança, que, tendo em conta a temática em apreço, cumpre dissecar de forma mais acurada.

Com efeito, a Governança tem florescido em democracias industrializadas, nas quais o aumento dos défices é uma constante, onde se verifica a estagnação económica e onde o desencanto dos cidadãos pela política é generalizado (Frederickson *et al.*, 2012, p. 219). É a partir de 1970 que a arquitetura governamental começa a dar sinais de uma menor hierarquização e de uma maior descentralização, destacando-se a crescente importância do setor privado na prestação de serviços públicos, não obstante a natureza da máquina estadual permanecer inalterada no ordenamento jurídico e no quotidiano, onde continuam a laborar os mesmos funcionários públicos do passado (Frederickson *et al.*, 2012, p. 219).

A adoção de princípios gestionários baseados no mercado, a dependência crescente do setor privado para satisfazer necessidades básicas e a redução do papel do Estado no que toca à prestação de serviços públicos caminham aliadas à desburocratização e à responsabilização, sendo desenhados cada vez



mais mecanismos de prestação de contas (Frederickson *et al.*, 2012, p. 220). Importa aludir à metáfora do Estado oco, que dita a necessidade de revisitar os pilares da administração pública, num contexto em que o Estado entrega, cada vez mais, a satisfação de necessidades públicas a uma complexa rede, mormente de entes privados (Frederickson *et al.*, 2012, p. 220).

Figurando-se o institucionalismo como seu antecedente, a Governança tem sido definida de forma abrangente, sendo vista, não como uma teoria, mas sim como um programa de pesquisa que, teórica e empiricamente, desenha políticas públicas (Frederickson *et al.*, 2012, pp. 223-226). Tem sido esboçada, por alguma literatura, à semelhança da Nova Gestão Pública, uma vez que espelha dela alguns aspetos fundamentais, mormente a produtividade, a mercantilização, a descentralização e a prestação de contas (Frederickson *et al.*, 2012, p. 227). Não obstante, outros autores apelam às diferenças entre a Governança e a Nova Gestão Pública, para demarcar a fronteira entre elas: enquanto a Governança centra a sua atenção na relação entre o Governo e a sociedade, sendo menos hostil ao modelo weberiano e integrando a política democrática numa estrutura onde a burocracia ainda persiste, a Nova Gestão Pública é ideológica e, ao mesmo tempo, focada nos resultados (Frederickson *et al.*, 2012, pp. 229-233).

Frederickson *et al.* (2012, pp. 234-235) afirmam que a Governança é um reposicionamento da Administração Pública tradicional, numa sociedade globalizada onde imperam as novas tecnologias e com múltiplas jurisdições, num contexto em que o Estado está fragmentado e desarticulado e onde a soberania está em declínio, mostrando-se, pois, premente a cooperação inter-redes. Ora, as referidas redes de cooperação fundamentam e legitimam, precisamente, a apelidada Teoria da Conjunção Administrativa, na qual a hierarquia continua a desempenhar um papel central na estrutura institucional, esta que é impulsionada pelos valores e crenças dos burocratas e pelo seu instinto inato de colaboração na prestação do serviço público, onde prima o interesse dos cidadãos (Frederickson *et al.*, 2012, pp. 236-237).

A par disso, a Governança apresenta-se similar à Teoria do Regime, esta que aprofunda o modo como as entidades se adaptam às mudanças e como se relacionam com outros entes, não obstante dois conceitos-chave da democracia estarem ausentes, nomeadamente a prestação de contas e a legitimidade, que não figuram, pois, no aludido corpo teórico, mormente, e no que toca à prestação de contas, por esta se complexificar de tal modo com as redes de cooperação que se torna inviável (Frederickson *et al.*, 2012, pp. 238-239). Aliás, tendo em conta a relevância desta temática, a prestação de contas deve ser desferida em várias frentes (proprietários, consumidores, superiores hierárquicos, tribunais), e, em última instância, deve sujeitar-se ao controlo



democrático dos cidadãos (Frederickson *et al.*, 2012, p. 240). Note-se que a Governança, a par do princípio da participação, pauta-se por valores como a igualdade, o primado da lei, a transparência e a racionalidade, sendo a burocracia curial, nomeadamente como mecanismo de prestação de contas (Frederickson *et al.*, 2012, p. 241).

Feito este breve excursus teórico, importa adentrarmo-nos na metodologia adotada. Guiou-nos a pesquisa qualitativa, mormente o estudo de caso, que determinou, para a análise documental, a seleção de quatro códigos de ética, de quatro instituições cujas funções são, nas respetivas áreas de intervenção, similares. Referimo-nos, por um lado, ao Código de Ética e de Conduta da Direção-Geral da Administração da Justiça e ao Código de Conduta Ética da Direção-Geral da Saúde e, por outro lado, ao Código de Ética da Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça e ao Código de Ética e de Conduta da Inspeção-Geral das Atividades em Saúde, analisados particular e comparativamente no lugar próprio. Não havendo controlo empírico neste trabalho em concreto, procurámos responder à seguinte pergunta: a que deveres éticos estão adstritos os trabalhadores em funções públicas quando, no exercício das suas funções, acedem a dados pessoais dos cidadãos?

### **3. A ética na administração pública**

A temática dos valores tem merecido muita atenção por parte da literatura administrativa e organizacional (Wal *et al.*, 2008). Em especial, a ética na administração pública tem sido alvo de um forte, e crescente, interesse, também por parte do Estado Português, podendo estar associada a essa emergência o movimento de reforma da Nova Gestão Pública, que visa, designadamente, repensar a estrutura da administração pública (Mozzicafredo, 2002; Araújo, 2012; Bilhim, 2014).

Os códigos de ética, plasmando, por princípio, um conjunto de valores universais que reclamam diferentes aplicações quantos os contextos culturais a que se destinam, visam estandardizar e padronizar comportamentos, sendo questionada, não raras vezes, a sua fraca utilidade no nosso país, ora devido ao carácter genérico e abstrato das normas de conduta, ora ao seu carácter muito específico (Bilhim, 2014).

É consabido que a conduta dos dirigentes e dos gestores públicos condiciona fortemente a dos restantes trabalhadores, sendo, por isso, acrescida a sua responsabilidade no exemplo, podendo afetar a imagem das organizações públicas que dirigem e, bem assim, a confiança dos cidadãos nas instituições, pelo que é indispensável um comportamento ético e íntegro de todos os trabalhadores, principalmente dos que ocupam cargos superiores. Este foi, aliás,

um dos fundamentos que legitimou a criação da Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública – CReSAP (Bilhim, 2014).

A questão central da ética moderna passa pela densificação do eixo liberdade-justiça, reclamando todas as tensões o devido balanceamento e equilíbrio, na certeza de que a ética é apenas a direção que se toma, numa caminhada que nunca terá fim (Bilhim, 2014). Na verdade, vislumbra-se um conflito potencial entre a ética e a integridade, por um lado, e a eficiência e a eficácia, por outro, sendo certo que a Governança implica um compromisso entre elas (Graaf e Wal, 2010). A dicotomia entre o administrador ético e o eficiente pode, contudo, ser superada com um funcionalismo público tecnicamente instruído (Wilson, 1887).

Ora, debruçarmo-nos sobre a ética exige e implica dissecar os dois (distintos) paradigmas administrativos, mormente porque nestes dois paradigmas a ética assume distinta ponderação. Referimo-nos ao paradigma europeu continental, por um lado, e ao paradigma anglófono, por outro, cujas raízes remontam ao Estado-nação e à sociedade industrial, respetivamente.

No paradigma europeu continental, apelidado de jurídico, a administração pública reflete o próprio Estado, que a modela, espelhando a perspectiva normativa de Bonnin (Bonnin, 1812; Pedrosa, 1908, p. 21); já no paradigma anglófono, focado em instrumentos racionais que visam a eficácia, a eficiência e a economia organizacional (Waldo, 1955, p. 7), e não no direito administrativo como o anteriormente aludido, é a administração pública que traça o Estado (Stillman, 1997).

Ora, a generalidade dos relatórios das organizações internacionais aponta no sentido de que o modelo europeu continental é mais permeável a comportamentos menos éticos, devido à opacidade da administração, e, por conseguinte, menos eficazes, o que prejudica a economia (Bilhim *et al.*, 2015). E tal ocorre por duas ordens de razão: por um lado, na Europa continental, a perspectiva legalista concentra-se na reparação, com as atividades inspetivas da administração, a investigação criminal e o sistema de justiça a desempenharem os papéis principais, depois de verificadas as ações ou omissões ilícitas; por outro, não se vislumbra uma ética de ação, focada na prevenção, que poderia projetar-se na criação de sistemas dissuasores e de denúncia, de capacitação das pessoas e de efeitos concretos, bem como na monitorização e articulação entre os vários sistemas (Bilhim *et al.*, 2015).

É neste contexto que se torna premente o desenvolvimento de mecanismos de implementação da ética, até porque os custos advindos das práticas corruptas são muito altos (Comissão Europeia, 2014). Na verdade, a melhoria do desempenho global da administração pública é potenciada e induzida pela qualidade ética das decisões tomadas (Bilhim *et al.*, 2015).

A política ética arquitetada por Bilhim *et al.* (2015) como efetivação da ética na administração pública estrutura-se em cinco fases, nas quais devem ser envolvidos, e participar, os cidadãos.

A primeira fase respeita ao empenho e compromisso político dos Governos, a segunda à criação de um organismo de cúpula, com autonomia para conduzir e implementar as medidas, e a terceira à monitorização e avaliação das mesmas, que não prescinde de um sistema de inspeção e fiscalização. A quarta fase implica a designação de responsáveis em cada unidade orgânica, no seio das organizações administrativas, com vista à implementação e condução interna da política ética, enquanto a quinta e última fase prende-se com a adoção de instrumentos específicos. No que concerne aos aludidos instrumentos, o autor elenca cinco ferramentas: os códigos de conduta, ou éticos, de carácter prático, sendo imprescindível a sua divulgação e promoção, assim como a participação de todos os envolvidos na sua elaboração; os sistemas de denúncia de más práticas, que devem comunicar com os órgãos de investigação criminal, salvaguardando-se os interesses em causa, tanto daqueles que denunciam, como os da própria organização e de quem é denunciado; a formação específica dos trabalhadores, preferencialmente permanente; os modelos de suporte à tomada de decisão; e a responsabilização, isto é, a prestação de contas.

Assim, esta perspetiva, espelhando a tradição anglo-saxónica, coloca o foco na prática ética e não tanto na publicação de códigos de ética e de orientações deontológicas, mormente porque a perspetiva normativa pura tem-se revelado de fraca importância, precisamente por descurar a dimensão da implementação e da avaliação, ganhando, pois, terreno o paradigma gestor (Bilhim *et al.*, 2015). Enquanto na Europa continental, a publicação de uma norma jurídica é suficiente para que um Governo possa afirmar que introduziu uma determinada política, nos países anglo-saxónicos a lei é justamente um meio e não um fim: eis a principal razão para não se aplicar modelos de reforma acriticamente em Estados com distintos paradigmas administrativos (Bilhim *et al.*, 2015). Não obstante, são claras as vantagens de se importar para o paradigma europeu continental a prática ética executada nos países anglo-saxónicos, sendo certo que quanto mais ética for a prestação do serviço público, mais ética haverá nos negócios e na economia em geral, dada a influência que o Estado exerce em todos os aspetos da vida em sociedade (Bilhim *et al.*, 2015).

Feitas estas considerações, e voltando ao tema que nos move, importa trazer à colação as normas jurídicas aplicáveis quando está em causa o tratamento de dados pessoais.

#### 4. Enquadramento jurídico

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, determina, no artigo 12.º, que ninguém sofrerá intromissões arbitrárias na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem ataques à sua honra e reputação e que contra tais intromissões ou ataques toda a pessoa tem direito a proteção da lei. Na mesma linha, a Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, conhecida por Convenção Europeia dos Direitos do Homem, assinada em Roma no dia 4 de novembro de 1950, estabelece que qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência, ao abrigo do n.º 1 do artigo 8.º. Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, epigrafado de direito ao respeito pela vida privada e familiar, não pode haver ingerência da autoridade pública no exercício deste direito senão quando esta ingerência estiver prevista na lei e constituir uma providência que, numa sociedade democrática, seja necessária para a segurança nacional, para a segurança pública, para o bem-estar económico do país, a defesa da ordem e a prevenção das infrações penais, a proteção da saúde ou da moral, ou a proteção dos direitos e das liberdades de terceiros.

Por outro lado, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE), com a introdução das tecnologias de informação em várias áreas da vida económica e social, e a importância e poder crescentes do processamento automatizado de dados, publicou em 1980 as Diretrizes relativas à política internacional sobre a Proteção da Privacidade e dos Fluxos Transfronteiriços de Dados Pessoais. Como sabemos, esta é uma matéria especialmente exposta ao desenvolvimento veloz das tecnologias e infraestruturas de informação e comunicação, na qual a Internet é a atriz principal, facilitando a rápida evolução para uma sociedade global de informação, com todos os aspetos positivos, mas também negativos, que tal acarreta. Essa foi a razão para a OCDE, recentemente, ter mostrado o propósito de estudar a forma de implementar as referidas diretrizes no século XXI, assegurando o respeito pela privacidade e a proteção dos dados pessoais em linha neste novo contexto.

Entre nós, a Constituição da República Portuguesa consagra, para o que ora nos ocupa, dois direitos fundamentais: o direito à reserva da intimidade da vida privada (artigo 26.º) e o direito à proteção dos dados pessoais (artigo 35.º). No que concerne ao conceito de privacidade, importa sublinhar o seu carácter evolutivo, isto é, em permanente mutação. Vejamos.

No início do século XX, antes do advento do computador e das novas tecnologias, a privacidade era ameaçada, principalmente, pelo crescimento da

imprensa escrita, associada à imagem fotográfica; atualmente, a par da comunicação social, as ameaças à privacidade advêm do uso das novas tecnologias de informação, mormente da generalização da utilização do computador e da Internet, tal como do correio eletrónico e das redes sociais, e da vulgarização de uma panóplia de instrumentos eletrónicos especialmente intrusivos, como os telemóveis, a televisão interativa, as câmaras de vídeo, os sistemas de posicionamento global (GPS), os *scanners* corporais e a radiofrequência (Correia e Jesus, 2013). Ora, o crescente desenvolvimento tecnológico, aliado aos interesses económicos e políticos e à constante necessidade de controlo por parte do Estado, que monitoriza, cada vez mais, os comportamentos dos cidadãos e carece de prever atuações futuras, mormente para fins de segurança, despoletam a tendência atual de crescente recolha e tratamento de dados pessoais (Correia e Jesus, 2013).

As informações pessoais são, por um lado, valiosos ativos para as empresas, que recolhem cada vez mais dados em prol da sua eficiência e rentabilidade, elaborando posteriormente completíssimos perfis de consumo, e, por outro, elementos essenciais para o desempenho dos fins estatais, levando as autoridades públicas a criarem gigantescas bases de dados (Correia e Jesus, 2013). É neste quadro que se impõe uma reconceptualização da privacidade: a tutela da vida privada deve ser especialmente intensa por parte do ordenamento jurídico, que deve exigir mais transparência e controlo no que toca ao tratamento de dados por empresas e autoridades públicas (Correia e Jesus, 2013).

Voltando aos diplomas legais, cumpre aludir ao Código do Procedimento Administrativo, que acolhe, no artigo 18.º, o princípio da proteção dos dados pessoais, preceituando que os particulares têm direito à proteção dos seus dados pessoais e à segurança e integridade dos suportes, sistemas e aplicações utilizados para o efeito, nos termos da lei. Já a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas nada dispõe sobre o tratamento de dados pessoais na Administração Pública.

A Lei da Proteção de Dados Pessoais transpõe para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva n.º 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento dos seus dados pessoais e à livre circulação desses dados. O tratamento de dados pessoais em território nacional deve processar-se de forma transparente e no estrito respeito pela reserva da vida privada, entendendo-se por dados pessoais qualquer informação, de qualquer natureza e independentemente do respetivo suporte, relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável, e tratamento qualquer operação ou conjunto de operações, efetuadas com ou

sem meios automatizados, tais como a recolha, conservação, consulta, utilização e transmissão (artigo 3.º).

Os princípios vetores do regime da proteção de dados pessoais são a finalidade e a proporcionalidade: os dados pessoais devem ser recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas, devendo ser adequados, pertinentes e não excessivos relativamente a essas finalidades. Ademais, os dados objeto de tratamento devem ser exatos e atualizados, devendo ser conservados apenas durante o período necessário para a prossecução das finalidades em causa, podendo ser conservados para fins históricos, estatísticos ou científicos.

Qualquer entidade, pública ou privada, pode legitimamente tratar dados pessoais desde que para tal tenha obtido o consentimento do visado ou tal tratamento resulte de contrato ou obrigação legal ou seja imposto para proteção de interesses vitais. O tratamento é ainda legítimo para a execução de uma missão de interesse público ou no exercício de autoridade pública ou para a prossecução de interesses legítimos (artigo 6.º).

Por outro lado, e por princípio, é proibido o tratamento de dados sensíveis, isto é, dados pessoais referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada e origem racial ou étnica, bem como à saúde e à vida sexual, incluindo os dados genéticos. Tais dados podem ser objeto de tratamento, mormente, mediante disposição legal ou autorização da Comissão Nacional de Proteção de Dados, asseguradas que sejam as garantias de não discriminação e as medidas de segurança pertinentes (artigo 7.º).

Importa salientar que aos titulares dos dados são atribuídos os direitos de informação, acesso, retificação, apagamento e bloqueio (artigos 10.º, 11.º e 12.º). Acresce que qualquer pessoa tem o direito de não ficar sujeita a uma decisão que produza efeitos na sua esfera jurídica, ou que a afete de modo significativo, tomada exclusivamente com base num tratamento automatizado de dados destinado a avaliar determinados aspetos da sua personalidade (artigo 13.º).

A lei em apreço transpôs, como já referimos, a Diretiva n.º 95/46/CE; ora, a breve trecho, a referida diretiva será substituída por um regulamento da União Europeia. A proposta de regulamento em apreço consagra novos princípios em matéria de proteção de dados, em especial, a transparência e a responsabilidade do responsável pelo tratamento (que pode ser uma empresa privada ou um organismo público), tal como a proteção de dados desde a conceção e a proteção de dados por defeito, estabelecendo, ademais, condições suplementares para a licitude do tratamento de dados pessoais de crianças (Jesus e Correia, 2015). Aos responsáveis pelo tratamento e aos subcontratantes são atribuídas mais obrigações e os titulares dos dados, além de verem os

seus direitos reforçados, têm agora direito ao esquecimento e à portabilidade desses mesmos dados (Jesus e Correia, 2015).

Por outro lado, a notificação de tratamento à autoridade de controlo deixa de ser obrigatória, impondo-se, antes, a obrigação de notificação de violações de dados pessoais, verificando-se uma desburocratização do processo de autorização do tratamento, tramitado junto das autoridades nacionais de proteção de dados, tendo em conta que, em regra, as empresas e os organismos públicos deixam de ter de dar este passo (Jesus e Correia, 2015). Em contrapartida, institui-se a obrigação de notificar eventuais violações de dados, a par da institucionalização de um regime contraordenacional com multas mais elevadas (Jesus e Correia, 2015).

Visitadas as normas jurídicas aplicáveis ao tratamento de dados pessoais, e depois de percorrida a teorização da ética na administração pública, é chegado o momento de nos focarmos no que nos moveu: a análise de códigos de ética.

## 5. Análise comparativa de códigos de ética

Antes de mais, apresentamos um quadro comparativo [QUADRO 1], no qual se destacam os deveres éticos a que se encontram adstritos os trabalhadores quando acedem a dados pessoais dos cidadãos.

Como referimos anteriormente, a nossa análise compara o Código de Ética e de Conduta da Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ)<sup>[1]</sup> com o Código de Conduta Ética da Direção-Geral da Saúde (DGS)<sup>[2]</sup>, bem como o Código de Ética da Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça (IGSJ)<sup>[3]</sup> com o Código de Ética e de Conduta da Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGAS)<sup>[4]</sup>.

Antes de nos debruçarmo-nos sobre os referidos códigos de ética cumpre dar nota do Despacho n.º 9456-C/2014 do Gabinete do Ministro da Saúde, que, acolhendo o enquadramento de princípios orientadores, aprova o Código de Conduta Ética dos Serviços e Organismos do Ministério da Saúde, sem paralelo no Ministério da Justiça.

<sup>1</sup> Disponível em [http://www.dgaj.mj.pt/sections/files/dgaj/gai/sections/files/dgaj/gai/codigo-de-etica-e-de/downloadFile/file/03-Cod\\_Etica\\_Conduta\\_DGAJ.pdf?nocache=1429891417.17](http://www.dgaj.mj.pt/sections/files/dgaj/gai/sections/files/dgaj/gai/codigo-de-etica-e-de/downloadFile/file/03-Cod_Etica_Conduta_DGAJ.pdf?nocache=1429891417.17)

<sup>2</sup> Disponível em <https://dre.pt/application/file/a/66105871>

<sup>3</sup> Disponível em [http://www.igsj.mj.pt/sections/biblioteca/codigo-de-etica-da-igsj/downloadFile/file/Codigo\\_de\\_Etica\\_da\\_IGSJ.pdf?nocache=1397572803.99](http://www.igsj.mj.pt/sections/biblioteca/codigo-de-etica-da-igsj/downloadFile/file/Codigo_de_Etica_da_IGSJ.pdf?nocache=1397572803.99)

<sup>4</sup> Disponível em <http://www.igas.min-saude.pt/documentos-para-download/publicacoes/codigo-de-etica-e-de-conduta-da-igas-pdf.aspx>



**QUADRO 1 – Deveres éticos dos trabalhadores ao aceder a dados pessoais**

	ÂMBITO DE APLICAÇÃO	REGIME ATINENTE AO TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS
<b>Código de Ética e de Conduta da Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ)</b>	Todos os trabalhadores da DGAJ, independentemente da sua função, vínculo contratual ou posição hierárquica, no exercício das suas tarefas, nas relações entre si e com terceiros.	Distinção entre segredo profissional e segredo de dados pessoais. No que concerne ao segredo de dados pessoais, são abrangidas as pessoas coletivas, que não granjeiam de proteção aos olhos da lei, aplicável apenas às pessoas singulares.
<b>Código de Conduta Ética da Direção-Geral da Saúde (DGS)</b>	Todos os colaboradores da DGS, quer no relacionamento recíproco, quer nas relações que, em nome ou em representação da DGS, são estabelecidas com organismos externos, cidadãos ou com o público em geral, considerando-se colaboradores os dirigentes, trabalhadores, peritos, consultores, estagiários e bolseiros e prestadores de serviços que colaborem com a DGS, independentemente do vínculo contratual e posição hierárquica que ocupem.	Os deveres de sigilo e de confidencialidade de dados pessoais surgem no mesmo artigo, indiciando que o segundo é decorrência do primeiro.
<b>Código de Ética da Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça (IGSJ)</b>	Todos os que trabalham na IGSJ, sendo entendidos como tal os dirigentes e os trabalhadores, independentemente do seu vínculo contratual, no exercício das suas funções.	O dever de confidencialidade dos dados pessoais é tratado da mesma forma que o sigilo profissional.
<b>Código de Ética e de Conduta da Inspeção-Geral das Atividades em Saúde (IGAS)</b>	Todos os trabalhadores da IGAS no exercício das suas funções ou atividades profissionais.	Não há distinção entre os deveres de sigilo, confidencialidade e discrição de todas as informações, pessoais ou não.

Fonte: elaboração própria.

Recordando que integrava o Programa do XIX Governo Constitucional a melhoria da eficácia e da eficiência dos serviços da administração pública em geral e do Serviço Nacional de Saúde em particular, o referido despacho destaca a importância do comportamento ético e de rigor no cumprimento do serviço público, sublinhando que o reforço da ética está plasmado não só



no Estatuto do Gestor Público mas também no Estatuto do Pessoal Dirigente, sendo, também, objetivo primordial do Conselho de Prevenção da Corrupção.

Neste enquadramento, é apelidada de curial a adoção de um código de conduta ética, sendo um instrumento de visão e missão das entidades, concretizando padrões de atuação que expressem os valores e cultura organizacionais, fomentando a confiança por parte de todos os intervenientes e interessados na atividade da entidade, aumentando a qualidade da gestão, permitindo reforçar o sentido de missão e contribuindo para a interiorização de valores éticos.

O aludido despacho é, porém, um guia orientador, que carece de adaptação pelas entidades face às suas especificidades e contingências particulares, tendo em consideração a sua realidade, os seus valores e o contexto das práticas organizacionais, sendo, pois, premente a participação e colaboração de todos aqueles que aí laboram.

Tal como é sublinhado, a adoção de códigos de conduta ética visa contribuir para o correto, digno e adequado desempenho de funções por parte dos trabalhadores, estagiários e bolseiros, prestadores de serviços, mandatários e voluntários, em todas as áreas em que intervenham prosseguindo a missão e representando as entidades empregadoras ou contratantes na prestação de serviço público, devendo procurar-se a máxima participação dos profissionais na fixação dos seus termos e estando os serviços obrigados a elaborar as suas próprias normas, dadas as suas especificidades, com base num quadro de referência.

O código de conduta ética, enquanto instrumento para a melhoria contínua da qualidade das entidades, que visa, primordialmente, o reforço das garantias de proteção dos utilizadores dos serviços prestados por cada entidade, não prejudica a aplicação de regras deontológicas, devendo, não obstante, ser devidamente disponibilizado e divulgado.

Para o que ora estamos a tratar, recorde-se, o tratamento de dados pessoais na administração pública, saliente-se a invocação da necessidade de implementação de regras de conduta ética para os operadores de sistemas de gestão documental que permitam, designadamente, o armazenamento de informação permanentemente atualizada e classificada, a pesquisa e circulação de informação, bem como uma maior segurança e segregação de níveis de acesso conforme a finalidade de recolha ou tratamento.

Importante também é o que se refere a propósito do sigilo profissional. Vejamos.

Por um lado, afirma-se que os colaboradores devem guardar sigilo profissional relativamente a dados pessoais e qualquer informação direta ou indiretamente relacionada com a saúde dos cidadãos, que os colaboradores das

entidades conheçam no exercício das suas funções ou por causa delas. O regime geral de sigilo profissional deve integrar, quando necessário, um regime especial de registo e segregação de acesso a dados pessoais, conforme a natureza da intervenção dos colaboradores, bem como um regime específico sobre a manutenção desse dever após a cessação de funções.

Contudo, o dever de sigilo profissional deverá ceder perante a obrigação de comunicação ou denúncia de factos relevantes às instâncias externas administrativas reguladoras, inspetivas, policiais e judiciárias; saliente-se que esta obrigação de comunicação apenas se concretizará nos termos legais aplicáveis.

Sem prejuízo da legislação aplicável, o dever de sigilo profissional não deverá impedir a comunicação de irregularidades, nomeadamente situações que prefigurem erros ou omissões que possam prejudicar os destinatários da atuação da instituição, ou a condução de ações no âmbito do controlo interno e para a melhoria contínua da qualidade, prevalecendo o cumprimento do dever de omitir ou revelar informação decorrente das regras deontológicas das várias profissões. O dever de sigilo profissional, considerada a necessidade de garantir a privacidade pessoal dos utentes, mantém-se mesmo após a cessação de funções.

Quanto à desmaterialização de atos e de procedimentos, importa sublinhar a preferência pelos meios eletrónicos, com vista a simplificar processos e procedimentos, promovendo uma adequada utilização dos recursos, a melhoria da qualidade e do rigor da informação e a rapidez de acesso aos dados em condições de segurança e no respeito pela privacidade dos cidadãos. Por seu lado, permite-se o cruzamento de informações entre entidades, de modo a agilizar procedimentos decisórios, sublinhe-se, sem prejuízo do dever de confidencialidade e proteção de dados pessoais.

Por fim, importante é também aludir à relevância das auditorias internas, isto é, aos mecanismos de controlo interno e de comunicação de irregularidades, mormente para efeitos de cumprimento e monitorização da aplicação das normas éticas.

Feita a devida alusão ao despacho do Ministro da Saúde, principiemos a nossa análise comparativa pelo Código de Ética e de Conduta da DGAJ, serviço integrado no Ministério da Justiça, que estabelece um conjunto de princípios, regras e valores que devem ser observados no cumprimento das atividades desenvolvidas pelos trabalhadores nas relações profissionais entre si e com terceiros, refletindo a vontade e cultura da própria organização. O referido código entrou em vigor no dia 15 de outubro de 2015.

O referido instrumento enumera três objetivos: enunciar os princípios deontológicos que prevalecem na DGAJ, por um lado, precisar as normas de conduta que se espera da parte dos seus trabalhadores, por outro, e, por fim,

informar o público da conduta e atitude que pode esperar dos trabalhadores nas relações que com estes estabeleça. É arquitetado, pois, como o modelo a seguir, a referência no desempenho do serviço público, que se pretende rigoroso, eficiente e competente.

A par disso, o código em apreço visa prevenir a corrupção; recorde-se que a implementação de códigos de ética consubstancia uma recomendação das políticas de prevenção da corrupção, tendentes a diminuir os custos relacionados com as eventuais fraudes e comportamentos ilícitos.

Ressalvando a aplicação das normas legais em vigor, mormente da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e do Código do Procedimento Administrativo, são elencados os princípios da legalidade, isenção e imparcialidade, igualdade, lealdade, prossecução do interesse público, informação, integridade, competência e responsabilidade, bem como da urbanidade, colaboração e boa-fé, a par da dignidade da pessoa humana, em prol do eficiente e eficaz funcionamento, bom nome e boa imagem da organização.

No capítulo atinente à gestão da informação, o Código de Ética da DGAJ consagra três artigos que importa analisar com detalhe. Um desses artigos (artigo 6.º), epigrafado de segredo profissional, preceitua que os trabalhadores estão sujeitos a segredo profissional, devendo guardar e manter sob rigoroso sigilo, não podendo divulgar nem utilizar, seja qual for a finalidade, em proveito próprio ou alheio, diretamente ou por interposta pessoa, informações obtidas no desempenho das suas funções, ou em virtude desse desempenho. O dever de segredo profissional mantém-se ainda que os seus destinatários deixem de exercer funções na DGAJ, sendo a violação de tal dever sancionada nos termos previstos na lei.

O artigo seguinte (artigo 7.º) versa apenas sobre dados pessoais, determinando que os trabalhadores da DGAJ que acedam, trabalhem ou, de qualquer forma, tomem conhecimento de dados pessoais relativos a pessoas singulares ou coletivas ficam obrigados a respeitar as disposições legalmente previstas relativamente à proteção de tais dados, não os podendo utilizar senão para os efeitos impostos ou inerentes às funções que desempenham na DGAJ e de acordo com a regulamentação interna aplicável.

O artigo 8.º, referente à partilha de informação, acrescenta que os trabalhadores da DGAJ devem garantir a comunicação, registo e partilha de informação entre si e dentro da instituição, facilitando a preservação do conhecimento adquirido ou criado na decorrência das atividades que desempenham.

Ademais, note-se que o incumprimento do código em apreço pode dar origem a responsabilidade disciplinar, sendo, por outro lado, imposta revisão do mesmo, no mínimo, no período de 3 anos.

Por seu lado, o Código de Conduta Ética da DGS, pertencente ao Ministério da Saúde, materializa-se num conjunto de princípios e normas de comportamento, tendo em vista os mais elevados padrões éticos, visando o correto, digno e adequado desempenho de funções. Enquanto referência e padrão de conduta, o código em causa não substitui as normas deontológicas das associações públicas profissionais, elencando como valores e princípios a prossecução do interesse público, a competência e responsabilidade, o profissionalismo e eficiência, a isenção e imparcialidade, a justiça e igualdade, a transparência, o respeito e boa-fé, a colaboração e participação, a lealdade e integridade, a qualidade e boas práticas e a verdade e humanismo.

Para o que ora nos ocupa, sublinhe-se que o artigo 3.º, atinente ao relacionamento com o cidadão, preceitua que os colaboradores da DGS devem salvaguardar a prestação de informações e de esclarecimentos, sem prejuízo do dever de confidencialidade e proteção de dados pessoais. Já o artigo 5.º, epígrafado de sigilo e confidencialidade, principia determinando que os colaboradores da DGS estão sujeitos ao sigilo profissional relativamente a matérias a que tenham acesso no desempenho das suas funções ou por virtude das mesmas, com preponderância para a proteção dos dados pessoais, e que, pela sua efetiva importância, por legítima decisão da DGS, ou por força da legislação em vigor, não devam ser do conhecimento geral. Ademais, não devem utilizar informação que não tenha sido tornada pública ou não seja acessível ao público para promover interesses próprios ou de terceiros, devendo fundamentar e explicar com total transparência as suas decisões e comportamentos profissionais sempre que, garantidos os devidos deveres de sigilo, para tal sejam adequadamente solicitados. O dever de sigilo e confidencialidade mantêm-se mesmo após o termo de funções, cessando tal dever nos termos legalmente previstos.

No artigo 11.º, relativo à utilização dos recursos da DGS, importa aludir à regra segundo a qual não devem utilizar-se computadores ou redes da DGS que possam comprometer a segurança ou integridade das suas informações, não podendo ser utilizados os computadores da DGS ou as suas redes para aceder, receber ou transmitir materiais inapropriados, ilegais ou que possam violar a política de confidencialidade. A par disso, e a fim de simplificar processos e procedimentos, promovendo uma adequada utilização dos recursos, a melhoria da qualidade e do rigor da informação e a rapidez de acesso aos dados em condições de segurança e no respeito pela privacidade dos cidadãos, devem, sempre que possível, ser desmaterializados atos e procedimentos, privilegiando-se a utilização de meios eletrónicos.

Crucial é também o artigo 12.º, epígrafado de auditoria interna, uma vez que impõe a monitorização permanente, nomeadamente através da avaliação

do grau de cumprimento do Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas da DGS, avaliação do grau de cumprimento do Plano de Atividades da DGS e avaliação de procedimentos de controlo interno instituídos nas várias áreas de gestão da DGS.

O incumprimento do código em apreço, que produz efeitos desde 1 de dezembro de 2014, é suscetível de constituir responsabilidade disciplinar, sem prejuízo da eventual responsabilidade civil ou criminal a que houver lugar.

Por seu turno, o Código de Ética da IGSJ, serviço do Ministério da Justiça, é, ao contrário dos anteriores e do que se segue, um documento aberto, ainda em discussão. Não obstante, entendemos ser curial a sua análise e comparação.

Fazendo jus à sua natureza, é um instrumento que busca a realização de princípios, a visão e a missão da organização, servindo para orientar as ações dos seus colaboradores e explicitar a sua postura social, sendo crucial que se reflita nas atitudes de todos e encontre apoio na direção. Este conjunto de políticas e práticas específicas, este parâmetro de comportamentos, aglutina valores como o respeito pelos direitos humanos, a proteção da instituição, a transparência nas comunicações internas e externas, a salvaguarda da corrupção e a privacidade de informações, tendo em conta as tecnologias disponíveis e outros recursos de informática e comunicação. Visando o absoluto rigor e transparência, enumeram-se princípios orientadores em prol de comportamentos eticamente sustentados. As linhas de orientação em matéria de ética profissional visam a gestão rigorosa, zelosa e transparente, pautada por elevados padrões morais.

Eis os princípios gerais: integridade, respeito, isenção e imparcialidade, competência, espírito de equipa e subordinação ao interesse público. Como dimensões éticas, importa destacar a verdade e a lealdade. A par da legalidade e da igualdade, os colaboradores encontram-se adstritos ao dever de integridade, assim como à confidencialidade e sigilo profissional, obrigações estas que cumpre dissecar.

Com efeito, a informação, enquanto valioso ativo, deve ser gerida com diligência e reserva. Os colaboradores devem guardar sigilo sobre todos os factos e informações sobre a organização de que tenham conhecimento no exercício das suas funções, ou por causa delas, e não divulgar factos que prejudiquem a IGSJ. Qualquer informação cuja divulgação não tenha sido expressamente autorizada, relativa, designadamente, a planos de atividades, relatórios, conhecimentos técnicos, informação sobre pessoal e utentes, é confidencial, devendo os colaboradores manter, em todas as circunstâncias, reserva, não a divulgando ou manipulando. Os colaboradores não podem utilizar essas informações para seu proveito pessoal ou de terceiros, comprometendo-se a,

durante a sua colaboração e mesmo após a cessação da mesma, manter total confidencialidade e não tirar partido, direta ou indiretamente, dos conhecimentos e informações a que tenha acesso no exercício das suas funções, relativos à IGSJ ou a organizações que com esta se relacionem. A inobservância das normas de ética devem ser reportadas e investigadas, sendo adotadas as resoluções que forem tidas por convenientes pela direção.

Por fim, o Código de Ética e de Conduta da IGAS, do Ministério da Saúde, que entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2010, consagra princípios éticos e regras de conduta profissionais, sem prejuízo das normas legais e das orientações específicas e particulares aplicáveis. Explicitando valores e padrões de comportamento, tanto no âmbito externo como interno, e assegurando e fomentando a imagem de responsabilidade e independência dos serviços, valoriza, simultaneamente, o ativo mais valioso, que é cada um e todos os trabalhadores. Com o intuito de criar um clima de confiança no relacionamento com as pessoas, o código de ética em apreço acolhe princípios como a integridade e a não discriminação.

Relativamente ao relacionamento com o exterior, o artigo 5.º, epígrafado de sigilo e discrição, estabelece que o trabalhador deve guardar segredo e reserva sobre os factos relativos às pessoas e entidades de que tenha conhecimento no exercício das suas funções e atividades, que não se destinem a ser do domínio público, sendo vedado ao trabalhador divulgar ou fornecer informações sobre as suas funções ou atividades profissionais, recorrendo nomeadamente a meios disponíveis na Internet, designadamente em blogues e redes sociais. O artigo 11.º reitera a confidencialidade das informações, enquanto o artigo 19.º preceitua que a violação do código é suscetível de constituir infração disciplinar.

Percorramos, agora, em jeito de conclusão, os códigos já transcritos, reiterando os principais aspetos. No que concerne ao código ético da DGAJ, é de destacar a relevância atribuída à vontade e à cultura da organização aquando da elaboração do código, assim como a importância das expectativas incutidas às pessoas e da confiança pública, mormente através da publicidade das normas de conduta em causa. Por outro lado, sublinhe-se o facto de a imagem da DGAJ resultar da ética dos seus trabalhadores, dos seus valores comuns e do padrão de comportamento profissional, sendo premente melhorar a atitude individual e o comportamento profissional coletivo e prevenir práticas contrárias e inadequadas.

Como a dado trecho se afirma, a ética não é só uma palavra, é uma prática, numa clara alusão à práxis do paradigma anglo-saxónico. Ademais, salienta-se que quanto mais ético for o Estado, mais ético será o mercado e os próprios cidadãos, sendo certo que um comportamento eticamente responsável

influencia positivamente o ambiente externo, em prol da adoção mais fácil da mesma postura ética, desempenhando aqui um papel fundamental o exemplo dado pelos dirigentes.

O código de ética da DGS, destacando, igualmente, a relevância das legítimas expectativas dos cidadãos, alude à sua aplicação, não só no exercício da atividade profissional, mas também fora dela, apelando a uma cultura ética e sentido de serviço público, onde o cidadão é o protagonista do sistema de saúde. Ainda quanto ao código da DGS, importa destacar a norma atinente à utilização dos recursos, mormente computadores e redes, que, de forma clara, determina que não devem ser usados, por exemplo, para pesquisar dados pessoais. A preferência pela utilização de meios eletrónicos é justificada, também, por questões de segurança relativamente aos dados, uma vez que a pesquisa deixa o seu rasto, a sua pegada digital, sendo crucial o artigo sobre a auditoria interna, não obstante ser omissa quanto à monitorização relativamente ao acesso a dados pessoais.

A IGSJ ainda não aprovou um documento final, estando o seu código de ética em discussão. Não obstante, importa destacar a importância dada, nesta versão em aberto, à vontade e à cultura da organização, bem como à qualidade do serviço e à confiança. A par disso, e para o que ora nos ocupa, sublinhe-se a importância da privacidade da informação, tendo em conta as tecnologias disponíveis e outros recursos de informação e comunicação.

Como o código de ética da IGSJ é um documento ainda em discussão, trazem-se à colação tanto as vantagens como as desvantagens deste instrumento. Como vantagem aponta-se o fortalecimento da imagem da organização, quer interna quer externamente. A consciência ética é um património individual, não obstante o código de ética permitir aumentar a integração, estimular o seu comprometimento, uniformizar critérios e ser um suporte para a tomada de decisões. Assim, a maior harmonia, ordem e transparência, bem como a consistência e coerência são as suas mais-valias. Como desvantagem indica-se a eventual criação de uma imagem falsa da organização, no caso de a sua atuação não estar em consonância com os valores previstos no código.

A semelhança dos códigos éticos da IGSJ e da IGAS é notória, sendo de destacar, no que toca à IGAS, o intuito de gerar confiança, bem como a importância dos colaboradores assumirem como intrinsecamente suas as normas de conduta impostas e da informação enquanto um ativo.

Relativamente aos deveres éticos a que estão vinculados os trabalhadores portugueses em funções públicas quando acedem a dados pessoais, sublinhe-se que o segredo profissional e a confidencialidade de dados pessoais são tratados, por regra, de forma indiferenciada, não se vislumbrando sensibilidade para as questões levantadas, em particular, pelo tratamento de dados pessoais



na administração pública. De facto, entrevemos alguma confusão na formulação destes deveres, sendo, na nossa opinião, de destrinçar de forma clara o dever de sigilo profissional do dever de confidencialidade, uma vez que o primeiro se reporta a toda e qualquer informação enquanto o segundo visa apenas a proteção de dados pessoais e da privacidade dos cidadãos, direitos fundamentais com assento na nossa Constituição.

A par disso, é de salientar a ausência total de mecanismos de implementação dos aludidos códigos de ética, como, por exemplo, ações de formação, bem como a inexistência de medidas de controlo e monitorização no que concerne ao acesso a dados dos administrados através dos sistemas informáticos.

## 6. Conclusão

Nesta Sociedade de Risco, tal como descrita por Beck (2015), os dados pessoais são utilizados tanto por empresas privadas como pela própria administração pública, sendo recolhidos e tratados pelo Estado essencialmente para propósitos de controlo e eficiência.

A invasão crescente da privacidade das pessoas é permitida pela própria tecnologia, tendo os sistemas de informação em rede agravado os riscos, criando novas *e-oportunidades*, como a violação de dados pessoais através da Internet. A proteção de dados pessoais exige a integridade e a confidencialidade da informação, mas também a sua disponibilidade, como forma de garantir um ciberespaço livre, seguro e de confiança. O perigo para os cidadãos reside na eventual discriminação a que podem ser sujeitos, que é precisamente o que se visa acautelar tanto com o regime legal de proteção de dados pessoais como com os deveres de conduta plasmados em códigos de ética.

Ora, no que concerne à disciplina legal aplicável, cumpre sublinhar que o Código do Procedimento Administrativo determina que os particulares têm direito à proteção dos seus dados pessoais e à segurança e integridade dos suportes, sistemas e aplicações utilizados para o efeito, enquanto a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas é totalmente omissa quanto ao tratamento de dados pessoais levado a efeito pelos trabalhadores da administração pública. Quanto aos códigos éticos, e aferindo pelas normas de conduta comparadas na presente análise, parece-nos faltar clareza ao regime corporizado pelos deveres de sigilo e confidencialidade, sendo pouco nítida a sua destrinça. À falta de clareza acresce a ausência de mecanismos de implementação e de monitorização das referidas normas éticas.

Na verdade, os perigos para o cidadão, não só de marginalização, mas também de devassa da privacidade, podem ser atenuados ou até suprimidos se forem efetivamente executadas medidas de controlo da circulação da informação, dando ao particular, a par disso, os meios necessários para que se



possa proteger; sublinhe-se que a ineficácia dos instrumentos de controlo é uma situação que favorece a corrupção (Bilhim, 2014). Por outro lado, o aumento da capacidade técnica, mormente a que é oferecida pelos sistemas de informação, permitiu a emergência do conceito de responsabilidade pública e do incremento da avaliação na administração pública, visto que só a monitorização permite aferir os resultados (Bilhim, 2000, p. 163), pelo que se mostra essencial tirar partido desses avanços tecnológicos.

Ademais, a motivação, a consciencialização e a formação mostram-se fundamentais para a postura e atuação ética (Bilhim, 2014), sendo o investimento nas pessoas, designadamente através da sensibilização, da educação, do treino e do agendamento de encontros e seminários, curial e premente.

Os códigos de ética, mesmo que acompanhados por programas de formação, não são persuasivos por si só; mostra-se imperiosa uma estrutura de governação e gestão integrada, na qual os mecanismos informáticos, como os produtos de segurança informática e os testes de intrusão interna, são curiais. De facto, se a tecnologia nos permite conhecer os dados consultados, devem, pois, ser criados alertas, não permitindo uma invasão silenciosa da vida privada das pessoas.

Assim, um código ético é apenas um elemento, que, em si mesmo, pouco ou nada valerá; se for gerido no conjunto dos diversos elementos que integram a arquitetura ética, então, passa a ter significado, uma vez que é a gestão da ética que dá sentido à arquitetura ética (Bilhim, 2014). Ao código de ética devem somar-se, pois, outros fatores, como a vontade política, a aprovação de legislação e a adoção de mecanismo de prestação de contas e responsabilização, não podendo ser descurada a socialização dos indivíduos nem a sua formação, avaliação e responsabilização. Aliás, a governança, proclamando os princípios da responsabilidade e da justiça (Graham *et al.*, 2003), espelha a relevância do aspeto normativo e a necessidade de códigos de ética, a par do papel das próprias ferramentas tecnológicas.

Uma palavra final para aludir à existência de dois paradigmas administrativos distintos – o anglo-saxónico e o europeu continental, sendo de criticar a imposição de programas e reformas sem respeito pela tradição administrativa de cada país. Na verdade, os movimentos de reforma da administração devem respeitar os valores culturais subjacentes aos distintos paradigmas (Bilhim *et al.*, 2015). Estas mesmas considerações valem para a temática da ética, que, não obstante, não pode ser só e apenas falada, mas também, e acima de tudo, deve ser praticada.

## Referências

- Araújo, J. (2012). Da Nova Gestão Pública à Nova Governação Pública: Presenças Emergentes da Fragmentação das Estruturas da Administração Pública. *Coletânea Administração Pública*, pp. 25-61. Ed. H. Silvestre; J. Araújo. Lisboa: Escolar Editora.
- Beck, U. (2015). *Sociedade de Risco Mundial – Em Busca da Segurança Perdida*. Lisboa: Edições 70.
- Bilhim, J. (2000). *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Bilhim, J. (2013). Papel dos Gestores na Mudança Cultural da Administração Central do Estado: O Caso da Meritocracia. *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, 5 (2): 205-227.
- Bilhim, J. (2014). As Práticas dos Gestores Públicos em Portugal e os Códigos de Ética. *Sequência*, 35 (69): 61-82.
- Bilhim, J.; Pinto, R.; Pereira, L. (2015). Paradigmas Administrativos, Ética e Intervenção do Estado na Economia: O Caso de Portugal. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 14: 91-125.
- Blijswijk, J.; Breukelen, R.; Franklin, A.; Raadschelders, J.; Slump, P. (2004). Beyond Ethical Codes: The Management of Integrity in the Netherlands Tax and Customs Administration. *Public Administration Review*, 64 (6): 718-727.
- Bonnin, J. (1812). *Principes D'Administration Publique*. Paris: Renaudiere, Imprimeur-Libraire, 3.<sup>a</sup> edição.
- Comissão Europeia (2014). *EU Anti-Corruption Report*. Bruxelas: União Europeia.
- Correia, P.; Jesus, I. (2013). O Lugar do Conceito de Privacidade numa Sociedade cada vez Mais Orwelliana. *Direito, Estado e Sociedade*, 43: 135-161.
- Frederickson, H.; Smith, K.; Larimer, C.; Licari, M. (2012). *The Public Administration Theory Primer*. United States: Westview Press, 2.<sup>a</sup> edição.
- Graaf, G.; Wal, Z. (2010). Managing Conflicting Public Values: Governing With Integrity and Effectiveness. *The American Review of Public Administration*, 40 (6): 623-630.
- Graham, J.; Amos, B.; Plumptre, T. (2003). Principles for Good Governance in the 21st Century. *Institute on Governance Policy Briefs*, 15: 1-9.
- Jesus, I.; Correia, P. (2015). O Novo Regime de Proteção de Dados Pessoais na União Europeia. *Direitos Fundamentais & Justiça*, 9 (30): 23-32.
- Menzel, D. (1999). The Morally Mute Manager: Fact or Fiction? *Public Personnel Management*, 28 (4): 515-527.

- Mozzicafredo, J. (2002). A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 40: 9-22.
- Nanda, V. (2006). The “Good Governance” Concept Revisited. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 603 (1): 269-283.
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8 (3): 377-387.
- Pedrosa, A. (1908). *Curso de Ciência da Administração e de Direito Administrativo*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Soares, L. (2008). *A Ética na Administração Pública*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Stillman, R. (1997). American vs European Public Administration. *Public Administration Review*, 5 (4): 332-338.
- Wal, Z.; Graaf, G.; Lasthuizen, K. (2008). What’s Valued Most? Similarities and Differences between the Organizational Values of the Public and Private Sector. *Public Administration*, 86 (2): 465-482.
- Waldo, D. (1955). *The Study of Public Administration*. New York: Random House.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2 (2): 197-222.



ANDRÉ MIGUEL RODRIGUES ALEIXO PIRES\*

FERNANDA MARIA DUARTE NOGUEIRA\*\*

FRANCISCO JOSÉ LOPES SOUSA DINIZ\*\*\*

## Public Policies and the Regional Railroad: The Lleida Line - La Pobla de Segur

## Políticas Públicas e a Ferrovia Regional: A Linha Lleida – La Pobla de Segur

### Resumo

As políticas públicas e o caminho traçado pela Europa para o setor ferroviário determinam o seu futuro e o impacto no território. Em Espanha, o trabalho desenvolvido na modernização da linha Lleida – La Pobla de Segur visa assegurar o futuro da via-férrea, e garantir a mobilidade sustentável, aspeto importante e que vai ao encontro das políticas europeias e do caminho que foi traçado para a ferrovia. A metodologia utilizada no artigo é de carácter qualitativo, é um estudo descritivo e um estudo de caso.

**Palavras-chave:** ferrovia regional; políticas públicas; desenvolvimento; turismo.

### Abstract

*Public policies and the path traced by Europe to the rail sector defines his future and its impact on the territory. In Spain, the Lleida – La Pobla de Segur revival wants to ensure is future and promote sustainable mobility, an important aspect that meets the European policies and the strategy defined for the rail sector. The methodology is qualitative. It's also a descriptive study and a case study.*

**Keywords:** regional railways; political policies; development; tourism.

---

\* Mestre em Gestão pela Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. E-mail: a.mi.ro@hotmail.com

\*\* Doutorada em Gestão, Professora Auxiliar com Agregação no ISCSP-ULisboa, Investigadora do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP) do ISCSP-ULisboa. E-mail: fnogueira@iscsp.ulisboa.pt

\*\*\* Doutorado em Economia pela Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Investigador no Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD) da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. E-mail: fdiniz@utad.pt

## Introdução

O transporte ferroviário tem um papel importante no desenvolvimento económico e regional, fundamental na integração e articulação territorial e regional, tornando-se determinante para o crescimento demográfico e empresarial (Murta, 2010). A Europa tem apostado no setor através de políticas públicas e medidas legislativas com o intuito de potenciar a ferrovia de cada Estado-Membro, criar um espaço único e liberalizar o mercado ferroviário.

Espanha é considerado um bom exemplo na ferrovia regional. Há linhas geridas e exploradas pelos governos regionais que são modernizadas, facto que vai ao encontro das políticas europeias definidas para o setor. Este artigo consiste na apresentação da linha regional Lleida – La Pobla de Segur como exemplo da modernização do serviço ferroviário tendo em conta a políticas públicas definidas para o setor. Foi efetuada uma análise documental à política pública ferroviária europeia e à ferrovia regional na Europa. A metodologia é de carácter qualitativo, é um estudo descrito e é estudo de caso.

## 1. A Política Pública para o Setor Ferroviário na Europa

No último quarto de século as políticas públicas europeias para o setor ferroviário têm-se concentrado ativamente na sua reestruturação com o objetivo de fortalecer o papel do comboio face a outros meios de transporte. A Comissão Europeia<sup>[1]</sup> (CE) tem desenvolvido vários esforços com o intuito de procurar aumentar a competitividade da ferrovia, liberalizar o setor ferroviário, aumentar a interoperabilidade e a segurança das redes ferroviárias dos Estados-Membros da União Europeia (UE) e desenvolver as infraestruturas ferroviárias. A concentração da gestão da infraestrutura e da exploração ferroviária numa única entidade pode acabar nos países da UE, devido à imposição das diretivas europeias e às orientações políticas comunitárias que visam consubstanciar um novo modelo de organização ferroviária na Europa. A separação da gestão da infraestrutura ferroviária das atividades puramente de transporte são um objetivo claro das novas políticas ferroviárias, a par do desenvolvimento da interoperabilidade e da livre concorrência entre os diversos operadores europeus.

Deste modo, entre 2001 e 2013 apresentaram-se quatro pacotes ferroviários, documentos que são a base e o pilar da política ferroviária europeia e nos quais constam vários pressupostos legislativos, aplicados aos Estados-Membros com o intuito de separar a gestão de infraestruturas, modos de exploração e de criar um espaço ferroviário europeu único.

---

<sup>1</sup> Informação obtida no site da DG MOVE da Comissão Europeia ([http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/index_en.htm)).

O “4º Pacote Ferroviário” é a mais recente proposta da Comissão Europeia para o setor e visa, através da apresentação de um conjunto de propostas legislativas, abrir gradualmente à concorrência os mercados nacionais do transporte de passageiros onde todas as empresas do setor ferroviário europeu poderão oferecer os seus serviços em toda a UE. Pretende-se que em 2020 os novos operadores possam iniciar a sua atividade.

Deste modo, a CE pretende revitalizar os mercados nacionais do transporte ferroviário e consequentemente torná-lo mais reativo à procura dos consumidores.

Este novo pacote ferroviário pretende contribuir para criar normas e homologações eficazes, qualificar dos trabalhadores e criar uma estrutura de acordo com as necessidades de modo a que a gestão ferroviária seja feita de forma eficiente e coordenada a nível europeu para que seja criada uma autêntica rede ferroviária (Comissão Europeia 2013; Comissão Europeia, 2016).

### **1.1 A Europa e a Ferrovia Regional**

O setor ferroviário de carácter regional tem um papel muito importante na mobilidade europeia, apesar de ofuscado ao longo de duas décadas, devido ao facto de a Europa centrar as suas políticas públicas e programas de investimento nas redes de Alta Velocidade e nas redes transeuropeias de transporte ferroviário. No entanto, é precisamente o setor que mais merece destaque e importância na mobilidade europeia pelo seu papel ao nível da conectividade entre os centros urbanos e as áreas rurais e pela intermodalidade com outros meios de transporte. A ferrovia regional permite uma maior flexibilidade de adaptação do serviço às necessidades dos passageiros na medida em que há um maior conhecimento das características do território e respetivos núcleos urbanos. Esta realidade deve-se à existência de uma relação formal e de proximidade entre as autoridades locais e regionais e os passageiros (UITP, 2003).

O setor representa 90% do número de passageiros transportados anualmente em território europeu e são parte integrante de uma rede transportes, permitindo ligar as cidades às redes transeuropeias. Há 217 empresas e das mais variadas dimensões, que vão desde os pequenos operadores regionais às grandes empresas nacionais.

Emprega diretamente 360.000 pessoas e transporta dez vezes mais que aviação europeia. O impacto económico da ferrovia regional é significativo e faz-se sentir através da manutenção de empregos e da contribuição económica direta através da venda de bilhetes, taxas, tarifação e investimentos sustentáveis em infraestruturas.

A ferrovia regional é igualmente importante para alcançar os objetivos propostos no “LIVRO BRANCO Roteiro do espaço único europeu dos trans-

portes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos” da Comissão Europeia. O setor ferroviário devido à velocidade e capacidade contribui para o descongestionamento rodoviário, é responsável por níveis muito baixos na emissão de gases com efeitos de estufa (apenas 2% quando comparado com 73% do setor rodoviário) e é o transporte terrestre com melhores índices de segurança quando comparado com a rodovia.

Cerca de 80% dos passageiros que usam o caminho de ferro regional são europeus e maioritariamente da Alemanha, França, Suíça, Reino Unido e Espanha, países com elevada cultura ferroviária e onde as políticas públicas nacionais e regionais estão centradas na melhoria do setor ferroviário e nacional e regional através da modernização das infraestruturas, compra de material circulante, reabertura de linhas encerradas ao tráfego ferroviário, expansão da rede e melhoria da intermodalidade. Estes países são vistos como exemplo devido ao trabalho desenvolvido nas últimas décadas no setor ferroviário e pela sua capacidade de planeamento e desenvolvimento a médio e longo prazo (UITP, 2015a; UITP, 2016).

## **1.2 As Políticas Públicas e o Transporte Ferroviário em Espanha**

As políticas públicas da ferrovia em Espanha começaram a ter alterações substanciais através da lei 39/2003 que incorpora os princípios europeus legislativos do 1.º e 2.º Pacote Ferroviário e que contribuíram para que o país alterasse o seu modelo de gestão ferroviária e fosse efetuada a separação da operação e da gestão da infraestrutura seguindo assim o caminho traçado pela Comissão Europeia para o setor.

Esta lei permitiu a criação das empresas públicas Renfe – Operadora e Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF). A adaptação progressiva à nova regulação ferroviária e abertura do mercado ferroviário a novos operadores são aspetos a ser contempladas no âmbito dos planos de infraestruturas de transporte. O setor ferroviário espanhol vive um período áureo da sua história muito devido ao trabalho desenvolvido na expansão da sua rede de Alta Velocidade que conta atualmente com 2344 km de extensão. A Rede Ferroviária de Interesse Geral (RFIG) espanhola tem 16.000 quilómetros dos quais 14.033 são geridos pela ADIF. Acrescem ainda outras linhas de carácter local e regional que são geridas pelas regiões autónomas e que estão interligadas com a rede ferroviária espanhola de Alta Velocidade, convencional e de via métrica (Ministerio de Fomento, 2015).

### 1.3 Definição de Ferrovia Regional

Definir ferrovia regional depende muito dos critérios estabelecidos por cada país para o setor. No entanto, há aspectos semelhantes numa tão diversificada realidade à escala europeia e que podem contribuir para encontrar uma definição. O caminho de ferro regional é aquele que opera numa extensão de 15 a 70 km de extensão e tem como principal objetivo o carácter social do cumprimento do serviço público de transporte de passageiros (Montada, 1995). Servem sobretudo zonas limítrofes dos principais polos urbanos e zonas rurais caracterizadas pela baixa densidade populacional. A distância máxima entre estações é de 1 a 25 km e a velocidade comercial dos comboios é de 40 a 60 km/h. Parte do serviço de transporte de passageiros é efetuado em linhas de via única e uma viagem de comboio demora menos de uma hora. A ferrovia regional caracteriza-se ainda por haver uma grande quantidade de estações (em alguns casos acima dos 50%) sem pessoal afeto à atividade ferroviária (UITP, 2015a).

## 2. Metodologia

A metodologia utilizada é de carácter qualitativo na medida em que permite a obtenção de uma quantidade considerável de informação e a compreensão de uma situação específica. Segundo Luton (2015), a pesquisa qualitativa apresenta uma perspetiva sobre a complexidade e o contexto através de uma discrição aprofundada e densa.

Utilizou-se um estudo descritivo dado que permite descrever as características de um determinado fenómeno (Gil, 2008) e um o estudo de caso, método de investigação que tem como objeto um fenómeno contemporâneo localizado em contexto de via real e permite reunir o máximo de informação possível não só em quantidade como também em pormenor (Boutin, Goyette e Lessard-Hébert, 2012).

### 2.1 Instrumentos de Recolha e Análise de Tratamento de Dados

O método de recolha de dados consistiu na análise documental e revisão de literatura bem com na utilização de dados secundários. Para o trabalho de investigação foi considerada a análise documental para a obtenção de informação porque permite um tratamento dos dados de acordo com os objetivos da pesquisa (Gil, 1994). A recolha de dados a partir da análise documental tem a vantagem de ter grande utilidade na escolha da estratégia metodológica e tipo de metodologia do estudo e também o facto de a documentação poder ser produzida em contexto natural (Moreira, 2007).

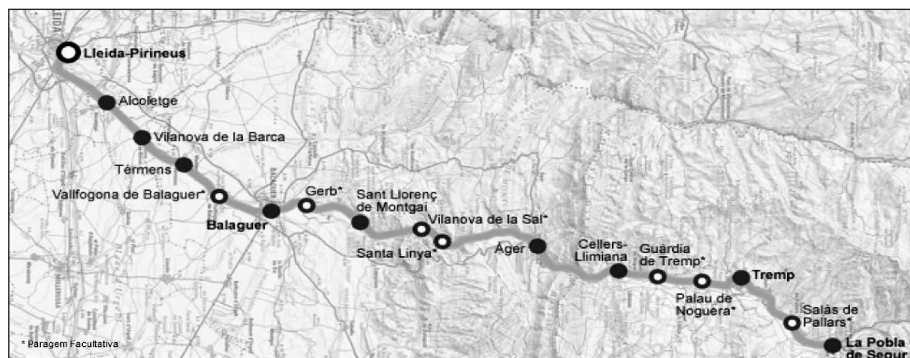


## 2.2 Estudo de Caso: A linha regional Lleida – La Poble de Segur

A linha regional Lleida – La Poble de Segur é uma ligação ferroviária regional de via única não eletrificada e em via larga (1668 mm), tem uma extensão total de 89,35 km e une desde 1951, as localidades catalãs de Lleida e la Poble de Segur. A via-férrea serve 172.909 habitantes<sup>[2]</sup> (INE, 2016) e dela fazem parte 41 túneis, 31 pontes e 21 passagens de nível. O túnel mais extenso é o de Palau (3,499 km de extensão), a rampa com a maior inclinação atinge os 20‰ e a maior ponte ferroviária é a que localiza sobre o rio Segre (160 metros de extensão)<sup>[3]</sup>. Os comboios podem fazer cruzamentos nas estações de Lleida, Balaguer, Tremp e La Poble de Segur e está ligada à rede ferroviária espanhola convencional e de Alta Velocidade, a partir da estação de Lleida.

Inaugurada a 3 de Fevereiro de 1924 (troço Lleida-Balaguer), fazia parte do grande projecto ferroviário transpirenaico de 850 km de extensão que previa ligar Linares (Espanha) a Saint-Girons (França) mas que viria apenas a concretizar-se em território espanhol entre Lleida e La Poble de Segur (Jiménez, 2016).

FIGURA 1 – Mapa da linha regional Lleida – La Poble de Segur | © trenscat, 2015.



Nos primeiros anos de serviço ferroviário, para além do transporte regional de passageiros, a via-férrea destacou-se sobretudo pelo transporte de cimento e pelo transporte de soldados e material de guerra até Talarn, localidade onde estão sediadas várias infraestruturas militares.

O transporte de mercadorias foi residual e ligado sobretudo à atividade industrial da localidade de Balaguer, nomeadamente há já extinta fábrica de papel Impacsa. A ameaça de encerramento foi sempre uma constante devido

<sup>2</sup> Informação obtida no site do Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>).

<sup>3</sup> Informação obtida no site do comboio turístico da Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC), o Tren dels Llacs (<http://www.trendellsacs.cat/es/inicio/>).

ao défice de exploração. Agravou-se quando, pelo Real Decreto de 1984 aprovado pelo conselho de ministros do governo espanhol da altura, foi dada autorização à Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (Renfe) para encerrar a partir do dia 1 de janeiro de 1985, as linhas e troços considerados altamente deficitários.

Este documento foi consequência do contrato-programa celebrado entre a empresa pública ferroviária e o governo, com o intuito de diminuir o défice tendo como compensação continuar a receber subvenções por parte do Estado. Aos governos regionais e municípios era-lhes dada a possibilidade de manter o serviço ferroviário nessas linhas, caso cobrissem financeiramente o défice de exploração. Em 1985 a linha regional Lleida – La Pobla de Segur foi salva do encerramento definitivo e manteve-se em funcionamento graças à intervenção do município de Lleida e da região autónoma.

O município espanhol através do governo regional catalão passou a assumir os custos de exploração do serviço, tendo para isso estabelecido um acordo com a Renfe. Este viria a ser o ponto de partida de um longo e moroso processo e o início da luta pela gestão da via-férrea, entre o governo central espanhol e o governo regional da Catalunha, na medida em que era exigido ao governo regional catalão uma avultada compensação pela concessão do serviço, algo insuportável para os catalães sobretudo devido ao facto de a via-férrea necessitar de um grande investimento com vista à sua renovação e modernização (Vía Libre 2012a; Jiménez, 2016).

Já desde a década de 80 que a via-férrea se encontrava em mau estado de conservação. Em alguns troços os comboios não podiam ultrapassar os 30 km/h. O troço Lleida-Balaguer foi renovado em 2002 com materiais usados provenientes das linhas Barcelona – Puigcerdá e Puigcerdá – Latour-de-Carol-Enveitg (França). No entanto é a partir de 2004, através do Real Decreto 2398/2004, que começam a processar-se mudanças significativas na linha Lleida – La Pobla de Segur ao oficializar-se o trespasse da via-férrea do estado espanhol para a região autónoma da Catalunha, efetivando-se a transferência de competências e gestão a partir de 1 de janeiro de 2005 (Vía Libre 2005; Vía Libre 2012a; Jiménez, 2016).

A exploração do serviço de transporte de passageiros bem como a manutenção do material circulante (comboios) mantinha-se a cargo da Renfe (o transporte de passageiros passava a ser contratualizado ao operador ferroviário espanhol) e a gestão da infraestrutura seria da responsabilidade da ADIF<sup>4</sup>. A linha passa a ser tutelada pelo Departamento de Territorio y

---

<sup>4</sup> Em 2005 a Renfe deixou de ter a gestão da rede ferroviária espanhola, tendo sido criada para o efeito a empresa pública Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF).

Sostenibilidad de la Generalidad de Cataluña (Departamento de Território e Sustentabilidade da região autónoma da Catalunha) e passa a fazer parte da rede ferroviária do operador ferroviário catalão FGC – Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya. A primeira grande medida levada a cabo pelo governo regional da Catalunha foi a renovação integral da via no troço de 62 km entre Balaguer e La Pobla de Segur, há muito a necessitar de intervenção. Os trabalhos de renovação e modernização da via resultaram num investimento de 19,3 milhões de euros e decorreram entre julho de 2005 e junho de 2006 (Vía Libre, 2015a).

As principais intervenções consistiram na colocação de 96.000 metros de carris de 54 kg/m., 71.000 travessas de betão monobloco, 82.000 m<sup>3</sup> de balastro, supressão da passagem de nível de Guàrdia de Tremp e na reparação de muros e taludes. Durante o período em que decorreu a empreitada, os comboios neste troço não puderam circular e como alternativa, a FGC colocou um serviço rodoviário para o transporte de passageiros entre Balaguer e La Pobla de Segur. Entre Balaguer e Lleida a circulação ferroviária efetuou-se normalmente. A requalificação da linha teve logo efeito imediato no diz respeito ao tempo de viagem e no aumento da velocidade dos comboios, nomeadamente no troço intervencionado entre Balaguer e La Pobla de Segur que voltou a ser de 60 km/h. Entre Lleida e Balaguer a velocidade máxima dos comboios seria de 100 km/h. Até 2005 os comboios demoravam duas horas e cinco minutos a percorrer os 89 km de linha, mas desde 2006 que esse tempo foi reduzido para uma hora e cinquenta minutos. No futuro, a FGC previa reduzir ainda mais o tempo de viagem, assim que estiverem concluídas as restantes obras previstas para a via-férrea (Vía Libre, 2006).

No entanto em 2012, no âmbito do plano de poupanças e reorganização dos serviços da FGC, o operador ferroviário catalão reduziu em 50% a oferta horária nos serviços efetuados entre Lleida e Balaguer (de oito circulações diárias passou-se para quatro) e a supressão de duas das três circulações entre Lleida e La Pobla de Segur devido a limitações orçamentais. Com estas medidas conjunturais e temporárias, procedeu-se ao ajuste de horários com o intuito de ir ao encontro das maiores necessidades de mobilidade por parte das populações e melhorar a ligação com Barcelona. O governo regional da Catalunha, assumiu os custos de exploração no valor de 1,8 milhões euros e de forma provisória, iniciava um serviço alternativo de transporte rodoviário devidamente articulado com a oferta ferroviária, tendo para isso sido criadas ligações por autocarro, coordenadas com a partida e chegada de comboios à estação de Lleida. Verificou-se ainda que o eixo Lleida – La Pobla de Segur tinha horários coincidentes entre autocarros e comboio. Esta duplicidade de

oferta era reconhecida do ponto de vista económico como insustentável (Vía Libre, 2012b).

Apesar das restrições orçamentais e ajustamento do serviço ferroviário, o governo catalão não tinha intenção de encerrar a linha ao tráfego ferroviário. Ainda em 2012, a Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya anunciou a compra de duas novas unidades para a linha regional Lleida – La Pobla de Segur.

Esta medida faz parte do plano de revitalização económica da linha, proposto pelo Departamento de Território e Sustentabilidade da região autónoma da Catalunha e no qual se inclui também a concessão de estações desativadas a privados de modo a que estes edifícios possam ser recuperados e ganhar nova vida com atividades económicas ligadas ao turismo. As duas novas unidades foram encomendadas à empresa suíça Stadler Rail em 2014 e previa-se que entrassem ao serviço em 2016 (Vía Libre, 2014).

Em 2013, de forma a dinamizar a venda de bilhetes e a promover o uso do transporte público ferroviário combinado, a Renfe e a FGC assinaram um acordo comercial para a criação de um bilhete integrado que permitisse aos passageiros viajar nos comboios do operador ferroviário espanhol e catalão, seja nos serviços da FGC na estação de Lleida (origem ou destino) até La Pobla de Segur, seja nos serviços da Renfe até Barcelona, Zaragoza ou Madrid. O acordo possibilitou à FGC apresentar *packs* comerciais que combinam produtos da Renfe com a sua própria oferta turística (Vía Libre, 2013a).

Entretanto em janeiro de 2015, o operador ferroviário catalão assumia a responsabilidade de manutenção das infraestruturas (tarefa desempenhada anteriormente pela Adif). Foram incorporados quatro colaboradores, cujas funções consistiam na regulação e atendimento ao cliente. Assim que chegasse o novo material circulante passavam também a assumir a condução dos comboios, sendo este o passo que oficializa a exploração e gestão na íntegra da linha por parte da FGC. Até lá, a exploração mantém-se a cargo da Renfe (Vía Libre, 2015a; Railway Gazette International, 2016).

Em janeiro de 2016, as unidades Stadler Rail GTW (Gelenktriebwagen) 2/6 foram apresentadas oficialmente com a chegada da primeira unidade à estação de Pla de Vilanoveta (Lleida), numa cerimónia simbólica que reuniu representantes do governo regional da Catalunha, da FGC – Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya e dos municípios de Lleida e La Pobla de Segur. Posteriormente o departamento de Território e Sustentabilidade viria a anunciar em março que a entrada ao serviço das duas novas unidades diesel seria no dia 30 de abril, após terem sido efetuados os respetivos testes. No entanto só em julho é que o novo material circulante começaria a circular devido ao facto de ter sido apenas nesse mês que a Agência Estatal de Segurança Ferroviária ter

homologado as novas unidades para poderem circular na restante rede ferroviária espanhola (Vía Libre, 2016a; Vía Libre, 2016b; Vía Libre, 2016d).

Em abril o governo regional da Catalunha dava início a mais um investimento na linha Lleida – La Pobla de Segur com a adjudicação do projeto de integração urbana da via-férrea em Balaguer. Este projeto estimado em 5 milhões de euros consiste em integrar urbanisticamente a atual configuração das vias, pavimentação e sinalização dos cruzamentos com a rede viária e urbanização à volta da estação de Balaguer. (Vía Libre, 2016c).

As automotoras Stadler Rail GTW 2/6 da FGC são a nova série 331.01 e 331.02 do operador ferroviário da Catalunha e resultam num investimento de 9,4 milhões de euros. Substituem a velhas automotoras MAN série 592 da Renfe (iguais às que Portugal contratualizou à Renfe em regime de aluguer para prestarem serviço nas linhas do Douro, Minho e Oeste) de modo a diminuir os custos de exploração e as emissões de CO<sub>2</sub> (MAN 592 da Renfe – 45,70 gr/h; Stadler GTW 2/6 da FGC – 18,11 gr/h). Têm 50 metros de comprimento e caracterizam-se pelas baixas emissões de CO<sub>2</sub>, construção em alumínio, pelo design e interior modernos, piso rebaixado, ar condicionado, WC, janelas panorâmicas, lugares para pessoas com mobilidade reduzida e espaço exclusivo para bagagens e bicicletas.

São equipadas com sistemas de informação para o passageiro, têm capacidade para 201 pessoas (104 lugares sentados) e podem circular a uma velocidade máxima de 140 km/h (Vía Libre, 2016a; *Railway Gazette International*, 2016).

O novo material circulante estreou a 25 de julho de 2016 e representa uma grande mudança na linha regional Lleida – La Pobla de Segur. De modo a promover e a divulgar as novas aquisições, a FGC lançou a campanha “Lo Tren De Tots” (“Comboio de todos”), que consistia na procura de uma nova imagem exterior para os comboios. A empresa incentivou o envio de fotografias tipo selfie (individuais, escolas ou de empresas) de modo a que no fim fosse criado um mosaico com várias imagens a aplicar ao exterior do novo material circulante (Vía Libre, 2016b).

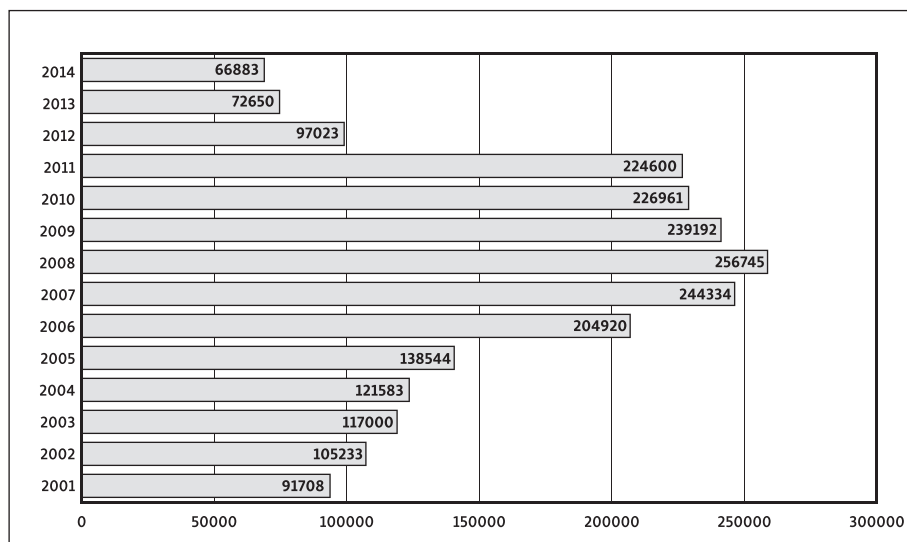
A chegada das novas unidades 331.01 e 331.02 da FGC permitiu restabelecer a oferta horária suprimida anteriormente e inclusive reforçá-la. Entre Lleida e Balaguer a oferta passa a ser de dez comboios em cada sentido (anteriormente era de apenas quatro) e entre Lleida e La Pobla de Segur passa a ser de três (anteriormente era de apenas um). Os horários do comboio estão coordenados com os dos autocarros da empresa ALSA e com os serviços Avant e AVE da Renfe provenientes de Barcelona e Madrid.

Passa a existir uma maior dinâmica da venda de bilhetes na medida em que para além da compra dos títulos de viagem no comboio, os mesmos po-

dem ser adquiridos online e em pontos de venda localizados nos municípios e nas sedes de concelho. O bilhete serve também para os enlaces com autocarros. Há também ganhos em relação ao tempo de viagem dado que com o novo material circulante os 89 km que ligam Lleida e La Poble de Segur passam a ser percorridos em 93 minutos, menos 15 do que o tempo praticado anteriormente. (Vía Libre, 2016a; Vía Libre, 2016b).

A compra do material circulante é o culminar de um processo de transferência de gestão da Renfe para a FGC, dado que o operador ferroviário catalão passa a assumir a gestão, operação e exploração da linha. Entre 2006 e 2016 investiram-se 45,5 milhões de euros, valor que já inclui a compra do novo material circulante (9,4 milhões de euros), a renovação integral da via no troço Balaguer-La Poble de Segur (19,3 milhões de euros), a melhoria dos sistemas de comunicação e estações e o reforço de túneis e taludes. Onze anos depois a linha passa a ser gerida na íntegra pela FGC e são 27 os colaboradores da empresa a desempenhar diversas funções na linha regional Lleida – La Poble de Segur (Vía Libre, 2015a; Railway Gazette International, 2016; Barrow, 2016). Os investimentos efetuados na via-férrea fazem parte do “Plano de Infraestruturas de Transporte da Catalunha 2006-2026” do governo regional e têm como objetivos, através da melhoria do serviço, impulsionar e dinamizar a procura, recuperar e aumentar o número de passageiros tendo em conta os valores registados nos últimos anos [Figura 2].

**FIGURA 2 – Evolução anual do número de passageiros transportados na linha regional Lleida – La Poble de Segur entre 2001 e 2014 (FGC, 2005; 2010; 2014a).**





A Figura 2 representa a evolução anual do número de passageiros transportados na linha entre os anos 2001 e 2014. Segundo os dados dos relatórios anuais da FGC (“Memòries anual”), de 2001 a 2004, anos em que a Renfe ainda era responsável pela gestão e exploração da via-férrea, verifica-se um aumento ligeiro no número de passageiros transportados, mas é a partir de 2005 (ano em que há a transferência de competências e gestão do governo espanhol para a região autónoma da Catalunha) que se constata alterações significativas. Mesmo com as obras de renovação da via entre Lleida e La Pobra de Segur a decorrer na altura, situação que obrigou ao transporte alternativo em autocarro, o transporte de passageiros em 2005 aumentou cerca de 14% face a 2004 devido ao facto de a Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya ter ampliado a frequência do número de comboios entre Lleida e Balaguer, compensando deste modo os constrangimentos causados pelas obras que estavam a ser realizadas. A partir de 2006 verifica-se um aumento significativo no número de passageiros.

O melhor ano registado até ao momento é o de 2008 com 256.745 passageiros transportados. Até 2011 verifica-se uma ligeira quebra. De salientar que o valor não baixou 200.000 passageiros durante 5 anos consecutivos (2006-2011), no entanto essa realidade viria a alterar-se radicalmente a partir de 2012, ano em que a FGC aplicou o plano de reestruturação de serviços, cujas implicações fizeram-se sentir devido à supressão de horários nos troços Lleida-Balaguer e Balaguer-La Pobra de Segur. Em apenas um ano a linha perdeu 127.577 passageiros e nem mesmo com o bilhete combinado da Renfe e da FGC introduzido em 2013 o cenário melhorou, mantendo-se a tendência de queda também em 2014.

## **Oferta turística da linha regional Lleida – La Pobra de Segur**

### **Comboio turístico *Tren dels Llacs***

O *Tren dels Llacs*<sup>[5]</sup> (*El Tren de los Lagos*) é um comboio turístico apresentado no dia 16 de maio de 2009 e resulta de uma iniciativa conjunta da Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya, do município de Lleida, das localidades servidas pelo comboio turístico e da Asociación para la Reconstrucción y Puesta en Servicio de Material Ferroviario Histórico (ARMF) que disponibiliza o material circulante.

A criação do *Tren dels Llacs* emergiu do trabalho conjunto entre universidades e empresas da Catalunha e a Fundación de los Ferrocarriles Españoles (FFE). Este produto turístico é gerido pela FGC, a manutenção do material circulante fica a cargo da ARMF e a operação é garantida pela Renfe Via-

<sup>5</sup> Informação obtida no site do Tren dels Llacs (<http://www.trendellsllacs.cat/es/inicio/>).

jeros, S.A. Destina-se sobretudo ao turismo interno/mercado familiar e tem como principal objetivo dinamizar a linha regional Lleida – La Pobla de Segur e consequentemente a economia local do território atravessado pela via-férrea, através de uma atividade turística diferenciadora e atrativa, procurando tirar partido de todo o ativo paisagístico da ligação ferroviária.

A via segue ao longo do rio Segre, desde Lleida até Balaguer, e a partir desta localidade percorre um itinerário planáltico até se avistarem as cadeias montanhosas de Sant Llorenç de Montgai e Camarasa. Segue ao longo da bacia hidrográfica do rio Noguera Pallaresa e das cordilheiras montanhosas de Montsec ou Terradets, parte do sistema montanhoso dos Pirinéus, até chegar a La Pobla de Segur.

A região caracteriza-se pela enorme beleza paisagística e possibilita a prática de várias atividades ligadas à interpretação da natureza, gastronomia, práticas de desportos náuticos, passeios pedestres entre outros. Destaca-se o lago de Camarasa com 20 km de extensão e o de Sant Antoni, a cordilheira montanhosa de Cellers e a reserva natural de Sant Llorenç. Para que os passageiros não percam informação pertinente sobre o trajeto/linha, as carruagens do *Tren dels Llacs* estão equipadas com sistema áudio que desde o início até ao fim da viagem vai reproduzindo uma gravação que serve como guia e na qual se destacam os pontos de maior interesse entre Lleida e La Pobla de Segur.

Aos passageiros são apresentadas várias atividades culturais e lazer. São referenciados vários atrativos turísticos tais como o Desfiladeiro de Mont-Rebei, o Parque de la Mitjana em Lleida, o Centro de Observação do Universo em Àger, a Sé Velha e o Museu de Lleida, o Castelo Templário de Gardeny, o Castelo Formós e as Muralhas de Balaguer, as salinas de Vilanova de la Sal ou o Castelo de Mur. Relacionado com o turismo ativo, há voos em parapente sobre a cordilheira montanhosa El Montsec e percursos de BTT em La Noguera e La Pobla de Segur. Destacam-se ainda vários outros pontos de interesse tais como o Parque Arqueológico Didático, o Complexo Monumental de Sant Pere de Àger, o Complexo Hoteleiro de Terradets, o Museu da Comarca de Ciências Naturais em Tremp, o Centro de Interpretação do Antigo Comércio em Salàs de Pallars e o Palacete da Casa Mauri e o Museu dos Jangadeiros na localidade de La Pobla de Segur.

O *Tren dels Llacs*<sup>6</sup> é formado por material circulante histórico cedido à ARMF pela Fundación de los Ferrocarriles Españoles. A associação é responsável pela sua manutenção e exploração. Dele fazem parte os seguintes veículos ferroviários:

<sup>6</sup> Informação obtida no site da ARMF (<http://www.armf.net/es/index.php>).



- Locomotivas diesel 10817 e 10820 da série 10800 de Renfe, construídas em 1968 pela empresa britânica Babcock & Wilcox sob a licença da General Electric. Apelidadas de “Ye-yés” este material circulante foi produzido para efetuar serviços mistos e de manobras. A 10817 terminou a sua carreira ao serviço da Renfe em 1999 e rebocou o último comboio que partiu da estação de Madrid-Delicias antes de ser encerrada ao tráfego ferroviário (atualmente é a sede do Museo del Ferrocarril). Em 2001 foi restaurada pela ARMF. A 10820 deixou de circular em 2003 ao serviço da Renfe e em 2004 foi transferida para a Lleida onde a ARMF procedeu a uma revisão geral, restauro da caixa e da cabine;
- Locomotiva a vapor 282F-0421 “Garrafeta”, construída pela empresa Beyer Peacock em 1960 para a Renfe, segundo o design original datado de 1930. Esta locomotiva a vapor é do tipo Beyer-Garratt. As “Garratt” são locomotivas a vapor articuladas, concebidas para traçados sinuosos, com rampas acentuadas e que requerem grande potência e esforço de tração. A “Garrafeta” circulou ao serviço da Renfe até 1972 e foi parqueada no antigo depósito da estação de Vilanova i la Geltrú (atualmente sede do Museo del Ferrocarril de Catalunya), onde permaneceu até 1988, ano em que foi restaurada e colocada novamente a circular. Durante algum tempo efetuou alguns serviços, mas voltou a parar em 1996 de modo a que a ARMF efetuasse uma revisão e restauro total à locomotiva a vapor. Depois de efetuados os trabalhos de reparação, foi incorporada nos serviços de Comboios Históricos e desde então é preservada no âmbito de um rigoroso programa de inspeção e reparação. A “Garrafeta” circula entre Lleida e Balaguer. Até La Pobra de Segur o Tren dels Llacs é assegurado por tração diesel. Atualmente a locomotiva está parada e aguarda uma revisão geral estimada em 500 mil euros;
- Carruagens de passageiros BB-5045, BB.1-6222, BB.1-6251 y BB.1-6260, a carruagem-bar AAr-6236 batizada de “San Miguel” e o furgão postal PD-177 (Vía Libre, 2013b). Este material circulante faz parte da histórica série 5000 e 6000 da Renfe. Foram construídas entre os anos 40 e 50 pela empresa francesa Dietrich Ferroviaire e o furgão-postal foi construído em 1971 pela empresa espanhola Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles, S.A. (CAF). Grande parte destas carruagens de passageiros terminaram o seu serviço em finais dos anos 80 e poucas foram aquelas que permaneceram em circulação. As Renfe AAr-6236 e AA-6017 batizada de “Lucky”, encontravam-se há anos fora de serviço, mas foram propositadamente restauradas pela ARMF para fazerem parte do *Tren dels Llacs*.

Na temporada 2016 o comboio turístico, circula todos os Sábados entre 2 abril e 29 de outubro. Ao todo serão 26 circulações efetuadas pelo *Tren dels Llacs*, à exceção de algumas semanas entre julho e agosto devido ao intenso calor que se faz sentir na região servida pelo comboio turístico. No entanto como alternativa, a FGC coloca as novas unidades 331.01 e 332.02 Stadler Rail GTW 2/6 ao serviço do turismo ferroviário nas circulações que não podem ser efetuadas com o material circulante histórico garantindo deste modo que não há uma paragem temporária do *Tren dels Llacs* e do seu respetivo programa de viagem (FGC, 2016a).

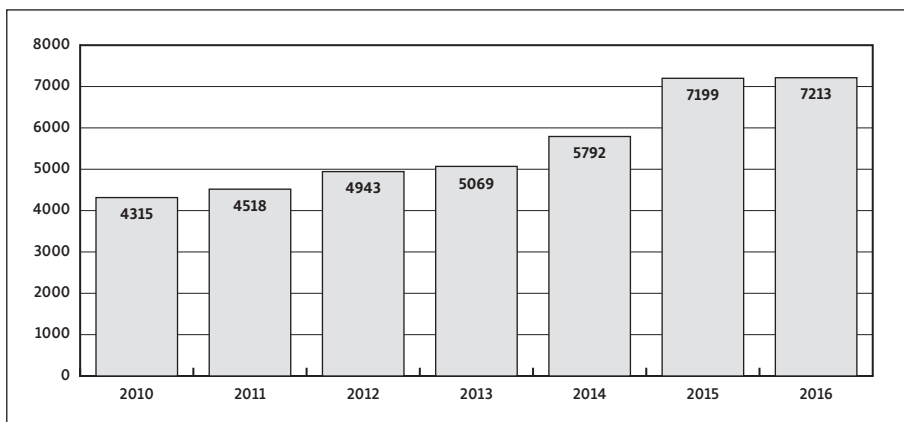
Os preços dos bilhetes no comboio histórico variam entre os 30 euros (adultos) caso a viagem seja entre Lleida até La Poble de Segur e 25,50 euros (adultos) no caso de se apanhar o comboio na estação de Balaguer até La Poble de Segur. As crianças dos 0 aos 3 anos não pagam e dos 4 aos 13 anos os preços dos bilhetes variam entre os 16,50 euros e os 14,00 euros à semelhança do que acontece com os bilhetes para adultos. Há preços especiais para grupos de crianças ou adultos superiores a 20 pessoas. Os passageiros antes do início da viagem são brindados pela atuação do grupo de teatro “La Cremallera” e em Balaguer há uma paragem de 15 minutos para provar a famosa “coca de recapte”.

Nos sábados em que o *Tren dels Llacs* se efetue com as novas automotoras diesel da FGC, os preços são 22 euros para adultos e 20 euros para crianças mantendo-se também preços especiais para grupos acima de 20 pessoas (FGC, 2016a).

Para a temporada 2016 são ainda apresentados três pacotes turísticos complementares à viagem de comboio em material histórico. Estes produtos turísticos consistem na promoção do território ao nível gastronómico e cultural, cujos preços vão desde os 28 euros com pack “Un paseo por la Poble de Segur”, até aos 29 euros com o *pack* Tast Pallarès e os 69 euros com o *pack*-oferta “Tren dels Llacs!!”.

O trabalho desenvolvido na exploração e divulgação do *Tren dels Llacs* associado à promoção do território servido pelo comboio turístico tem demonstrado ser um extraordinário caso de sucesso. Associar o turismo local ao serviço e horários do comboio turístico e dos comboios regionais, bem como a aposta numa política de preços de bilhete acessível, representa uma aposta ganha e isso reflete-se no número de passageiros transportados e na procura do *Tren dels Llacs* [Figura 3].

**FIGURA 3 – Evolução anual do número de passageiros transportados pelo Tren dels Llacs entre 2010 e 2016** (Vía Libre, 2011; Vía Libre, 2013b; FGC, 2014b; Vía Libre, 2015b; FGC, 2016b).



Segundo a Figura 3, desde a primeira temporada do *Tren dels Llacs* que se registra uma evolução positiva no número de passageiros transportados. Segundos os dados da FGC e da revista *Vía Libre*, entre 2010 e 2016 verifica-se um aumento de 2898 passageiros e em todas as temporadas há uma ocupação média acima dos 90%. No entanto, o maior aumento verifica-se entre 2014 e 2015.

Em 2014 o comboio registou uma ocupação de 99% e o melhor ano até ao momento foi o de 2016, tendo sido transportados 7.213 passageiros. Na temporada 2014 foram muitos os passageiros que não conseguiram obter bilhetes, tendo esta situação obrigado a FGC a criar uma lista de espera e a garantir-lhes lugar para a temporada 2015. O operador ferroviário catalão anunciou o aumento do número de lugares disponíveis através da incorporação de uma nova carruagem cedida pelo Museu Ferroviário da Catalunha. A carruagem AA-6040 da série 6000 da Renfe foi construída nos anos 40 pela empresa francesa Dietrich Ferroviaire e há anos que se encontrava fora de serviço. Restaurada pela ARMF, a AA-6040 foi alvo de vários trabalhos de chapa e pintura, bem como de renovação do seu interior e instalação de sistema de áudio. O custo do restauro foi de 38.430 euros e permitiu reforçar a oferta do *Tren dels Llacs* aumentando assim a capacidade do comboio turístico para 280 lugares (Vía Libre, 2015c; *La Vanguardia*, 2015).

O *Tren dels Llacs*, é atualmente um dos principais ativos turísticos da Catalunha e faz parte dos projetos de carácter social da Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya para promover o território local (FGC, 2010). Em 2012, o operador ferroviário catalão foi galardoado com o Prémio Bonaplata da Asso-

ciação do Museu, da Ciência, da Técnica e de Arqueologia Industrial da Catalunha pelo apoio dado à preservação do património ferroviário e pelo papel ativo na exploração do *Tren dels Llacs* (Vía Libre, 2012c).

O comboio turístico é focado sobretudo no mercado interno. Segundo os dados da FGC, grande parte dos passageiros é proveniente da Catalunha, dos quais 65,3% é de Barcelona e da sua área metropolitana. Os restantes provêm de Tarragona. O tipo de turismo é de carácter familiar, cujos adultos têm idades compreendidas entre os 32 e os 55 anos. Em 40% dos casos faziam-se acompanhar de crianças entre 1 e 13 anos. A FGC prevê incorporar num futuro próximo mais uma carruagem ao comboio turístico e pretende captar turistas de fora da Catalunha (Vía Libre, 2015b).

### 3. Considerações Finais

Apesar das políticas públicas europeias adotadas nos últimos anos pela Comissão Europeia e Parlamento Europeu para o setor ferroviário, o desenvolvimento do caminho de ferro europeu ainda está muito dependente das prioridades e opções políticas que cada Estado-Membro adota para a sua ferrovia. Esta realidade verifica-se na ferrovia regional onde apenas alguns países investem no setor.

Espanha é considerada como um bom exemplo pelo trabalho desenvolvido ao longo de duas décadas, aproveitando as políticas e os programas de financiamento comunitário para desenvolver a sua rede ferroviária de Alta Velocidade, reajustando o modelo de gestão segundo a legislação e as políticas europeias adotadas para o caminho de ferro. No entanto, a ferrovia regional espanhola não ficou totalmente de parte muito devido ao facto de os governos regionais terem autonomia de financiamento e de gestão ou exploração de várias linhas regionais.

Conclui-se que o trabalho desenvolvido pelo governo regional da Catalunha na revitalização da linha Lleida – La Pobla de Segur é o resultado da aposta e do caminho a seguir no que diz respeito à mobilidade regional e inclusão territorial, tendo como base a ferrovia. Apesar da ameaça constante de encerramento, o governo regional assumiu a sua gestão e investiu para garantir o seu futuro.

O plano de revitalização da linha bem como os investimentos e a compra de material circulante moderno e de baixas emissões de CO<sub>2</sub> são medidas que vão ao encontro dos pressupostos definidos no “LIVRO BRANCO” dos transportes da Comissão Europeia. Há ainda a hipótese de no futuro concessionar o serviço de transporte a outro operador que não seja a FGC. A modernização da linha Lleida – La Pobla de Segur permitirá relançar a procura e reforçar o carácter social da via férrea, através da melhoria do serviço público

de transporte de passageiros. A componente turística é uma das mais valias da via-férrea e a aposta no *Tren dels Llacs* é um dos principais catalisadores de promoção do território e da linha. A aposta no turismo ferroviário permitiu recuperar o património ferroviário (estações, carruagens e locomotivas) e dinamizar as localidades rurais através do comboio turístico e dos programas turísticos associados à região.

## Referências

- Boutin, G., Goyette, G., & Lessard-Hébert, M. (2012). *Investigação qualitativa: fundamentos e práticas* (5ª ed.). Lisboa: Instituto Piaget.
- Barrow K. (2016, 26 July). FGC completes Lleida - La Pobla revival. *International Railway Journal*. Retrieved from <http://www.railjournal.com/index.php/main-line/fgc-completes-lleida-la-pobla-revival.html>
- Comissão Europeia, (2016, 20 abril). Transporte ferroviário: Acordo decisivo proporcionará aos passageiros melhores serviços de transporte ferroviário [Comunicado de Imprensa]. Recuperado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1382\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1382_pt.htm)
- Comissão Europeia. (2013, 30 janeiro). Os caminhos de ferro europeus na encruzilhada: Comissão Europeia adota propostas para quarto pacote ferroviário [Comunicado de Imprensa]. Recuperado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-65\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-65_pt.htm)
- Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (2016b, 17, november). Els trens turístics d'FGC tanquen el 2016 amb més de 28.000 passatgers [Comunicació FGC]. Recuperat de [https://www.fgc.cat/downloads/notes\\_prensa/descarga\\_1/20161111\\_NdP\\_TiM\\_Balan%C3%A7\\_2016\\_Trens-Turistics.pdf](https://www.fgc.cat/downloads/notes_prensa/descarga_1/20161111_NdP_TiM_Balan%C3%A7_2016_Trens-Turistics.pdf)
- Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (2016a, 27, juliol). El Tren dels Llacs torna aquest dissabte amb els nous trens panoràmics [Comunicació FGC]. Recuperat de [http://www.fgc.cat/downloads/notes\\_prensa/descarga\\_1/20160727\\_Tren%20dels%20Llacs\\_estiu.pdf](http://www.fgc.cat/downloads/notes_prensa/descarga_1/20160727_Tren%20dels%20Llacs_estiu.pdf)
- Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (2014b, 31 març). El Tren dels Llacs inicia la sisena temporada el dissabte 19 d'abril [Comunicació FGC]. Recuperat de [http://www.fgc.cat/downloads/notes\\_prensa/descarga\\_1/20140331\\_trensdelsllacs.pdf](http://www.fgc.cat/downloads/notes_prensa/descarga_1/20140331_trensdelsllacs.pdf)
- Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (2014a). *Memòria 2014*. Obtenido de [https://www.fgc.cat/downloads/continguts\\_corporatius/informes\\_anuals/FGC\\_Memoria2014\\_v1.pdf](https://www.fgc.cat/downloads/continguts_corporatius/informes_anuals/FGC_Memoria2014_v1.pdf)

- Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (2010). *Memoria 2010*. Obtenido de [https://www.fgc.cat/downloads/continguts\\_corporatius/informes\\_anuals/MemoriaAnual\\_2010\\_esp.pdf](https://www.fgc.cat/downloads/continguts_corporatius/informes_anuals/MemoriaAnual_2010_esp.pdf)
- Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (2005). *Memoria 2005*. Obtenido de [https://www.fgc.cat/downloads/continguts\\_corporatius/informes\\_anuals/memoria\\_anual05\\_cast.pdf](https://www.fgc.cat/downloads/continguts_corporatius/informes_anuals/memoria_anual05_cast.pdf)
- Generalitat de Catalunya, Departamento de Territorio y Sostenibilidad (2006). *Plan de Infraestructuras del Transporte de Cataluña 2006-2026*. Recuperat de [http://territori.gencat.cat/es/01\\_departament/05\\_plans/02\\_plans\\_sectorials/mobilitat/pla\\_dinfraestructures\\_del\\_transport\\_de\\_catalunya\\_2006-2026/](http://territori.gencat.cat/es/01_departament/05_plans/02_plans_sectorials/mobilitat/pla_dinfraestructures_del_transport_de_catalunya_2006-2026/)
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. (6ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Gil, A. C. (1994). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.
- INE (2016). Población por municipios. *Portal do INE*. Obtenido de <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe260&file=inebase&L=0>
- Jiménez, M. (2016, abril). Lleida-Poble de Segur: FGC por primera vez en ancho ibérico. *Via Libre*, 606, 25-29. Obtenido de <http://www.vialibre-ffe.com/pdf/aarticulopoble.pdf>
- Luton, L. S. (2015). *Qualitative Research Approaches for Public Administration*. New York: Routledge.
- La Vanguardia (2015, 16 febrero). El Tren dels Llacs espera superar los 7.000 pasajeros gracias al nuevo vagón. *La Vanguardia*. Obtenido de <http://www.lavanguardia.com/local/pirineos/20150216/54427300679/tren-dels-llacs-superar-7-000-pasajeros-nuevo-vagon.html>
- Ministerio de Fomento (2015). *PITVI – Plan De Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012-2024*. Obtenido de <http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/E35B8D33-F3B6-4695-9012-C22229966FA0/130944/PI-TVI20122024.pdf>
- Moreira, C. (2007). *Teorias e práticas de investigação*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Montada, M. (1995). How to define regional rail transport? *Public Transport International*, 6, 11-13.
- Murta, D. (2010). *Quilómetros, Euros e pouca terra: Manual de economia de transportes*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Railway Gazette International (2016, 19 january). GTWs delivered for La Poble de Segur route. *Railway Gazette International*. Retrieved from

- [http://www.railwaygazette.com/news/traction-rolling-stock/single-view/view/gtws-delivered-for-la-pobla-de-segur-route.html?sword\\_list%5B%5D=Stadler&sword\\_list%5B%5D=FGC&no\\_cache=1](http://www.railwaygazette.com/news/traction-rolling-stock/single-view/view/gtws-delivered-for-la-pobla-de-segur-route.html?sword_list%5B%5D=Stadler&sword_list%5B%5D=FGC&no_cache=1)
- Union Internationale des Transports Publics (2016, 5 april). *FOSTER Rail presents the full picture of suburban and regional railways*. Retrieved from <http://www.uitp.org/news/foster-rail-presents-full-picture-suburban-and-regional-railways>
- Union Internationale des Transports Publics (2015b, 15 december). *Five takeaways for public transport from COP21*. Retrieved from <http://www.uitp.org/news/five-takeaways-cop21>
- Union Internationale des Transports Publics (2015a, 11 february). *Regional & suburban rail services are more important than you might think*. Retrieved from <http://www.uitp.org/news/regional-suburban-rail-services-are-more-important-you-might-think>
- Union Internationale des Transports Publics. (2003, may). New possibilities for regional passenger railway operators in europe. *Focus: A UITP Position Paper*. Retrieved from <http://www.uitp.org/sites/default/files/cck-focus-papers-files/REGIONAL%20PASSENGER%20RAILWAY%20OPERATORS.pdf>
- Vía Libre (2016d, 20 julio). El lunes iniciarán su servicio los nuevos trenes en la línea de La Pobla de Segur. *Vía Libre*. Obtenido de <http://www.vialibre-ffe.com/noticias.asp?not=20415>
- Vía Libre (2016c, 11 abril). Adjudicado el proyecto de integración urbana de la línea de FGC a su paso por Balaguer. *Vía Libre*. Obtenido de <http://www.vialibre-ffe.com/noticias.asp?not=19814>
- Vía Libre (2016b, 10 marzo). El 30 de abril FGC asume la operación en la línea de Lleida a Pobla de Segur. *Vía Libre*. Obtenido de <http://www.vialibre-ffe.com/noticias.asp?not=19673>
- Vía Libre (2016a, 18 enero). Presentado el primer tren de la serie 331 de FGC. *Vía Libre*. Obtenido de <http://www.vialibre-ffe.com/noticias.asp?not=19374>
- Vía Libre (2015c, 18 febrero). El Tren dels Llacs incorpora un nuevo coche. *Vía Libre*. Obtenido de <http://www.vialibre-ffe.com/noticias.asp?not=13729&cs=mate>
- Vía Libre (2015b, 16 noviembre). El Tren dels Llacs bate record al cierre de la temporada de 2015. Obtenido de <http://www.vialibre-ffe.com/noticias.asp?not=17111>



- Vía Libre (2015a, 5 junio). FGC incorpora personal propio para la línea de Lleida a Pobla de Segur. *Vía Libre*. Obtenido de <http://www.vialibre-ffe.com/noticias.asp?not=15355>
- Vía Libre (2014, 26 febrero). FGC incorporará dos nuevos trenes a la línea de la Pobla de Segur. *Vía Libre*. Obtenido de <http://www.vialibre-ffe.com/noticias.asp?not=12096&cs=mate>
- Vía Libre (2013b, 4 abril). Presentada la nueva campaña del Tren dels Llacs. *Vía Libre*. Obtenido de <http://www.vialibre-ffe.com/noticias.asp?not=10475&cs=mate>
- Vía Libre (2013a, 8 marzo). FGC Y Renfe crean un billete integrado para los trenes de Lleida Pirineus. Obtenido de <http://www.vialibre-ffe.com/noticias.asp?not=10354&cs=oper>
- Vía Libre (2012c, 30 noviembre). FGC gana el Premio Bonaplata por su apoyo a la preservación del patrimonio ferroviario. *Vía Libre*. Obtenido de <http://www.vialibre-ffe.com/noticias.asp?not=9867&cs=oper>
- Vía Libre (2012b, 22 febrero). FGC comprará dos trenes para la línea Lleida-La Pobla de Segur. *Vía Libre*. Obtenido de <http://www.vialibre-ffe.com/noticias.asp?not=8453>
- Vía Libre (2012a, 1 enero). FGC presenta hoy su plan de reducción de servicios en la línea Lleida-La Pobla de Segur. *Vía Libre*. Obtenido de [http://www.vialibre.org/noticias.asp?not=8262&cs=oper&\\_ga=1.105171651.192007841.1468244269](http://www.vialibre.org/noticias.asp?not=8262&cs=oper&_ga=1.105171651.192007841.1468244269)
- Vía Libre (2011, 28 marzo). Arranca la nueva temporada del “Tren dels Llacs”. *Vía Libre*. Obtenido de <http://www.vialibre-ffe.com/noticias.asp?not=6951&cs=oper>
- Vía Libre (2006, 7 julio). Vuelven a circular trenes entre Balaguer y La Pobla de Segur. *Vía Libre*. Obtenido de <http://www.vialibre-ffe.com/noticias.asp?not=401>
- Vía Libre (2005, febrero). Traspasada la línea de La Pobla de Segur a la Generalitat de Cataluña. *Vía Libre*, 483, 15-16. Obtenido de [http://www.vialibre-ffe.com/pdf/11547\\_pdf\\_05.pdf](http://www.vialibre-ffe.com/pdf/11547_pdf_05.pdf)







MARIA TERESA DA COSTA MACEDO\*  
RUI MARQUES\*\*

## Policy for Europe in the Major Planning Options (2016-2019)

### A Política para a Europa nas Grandes Opções do Plano (2016-2019)

#### Resumo

Nas presentes linhas pretende-se tratar da Política de Portugal para a Europa em face das Grandes Opções do Plano para 2016-2019, aprovadas pela Lei n.º 7-B/2016, de 31 de Março. O que nos serve de mote para, em primeiro lugar, rememorar a importância deste diploma estrutural na orientação e acção dos Governos no que tange à política económica e social.

**Palavras-chave:** Grandes Opções do Plano; Orçamento do Estado; Quadro Orçamental Plurianual; União Europeia.

#### Abstract

*We intend in these guidelines deal with Portugal Policy for Europe in the face of Major Planning Options for 2016-2019, approved by the novel Law No. 7-B/2016 of 31 March. This is the motto for recall the importance of this structural law in guidance and action of Governments with regard to economic and social policy.*

**Keywords:** *Major Planning Options. State Budget. Programme budgeting. European Union.*

---

\* Ex-Membro do Comité Económico e Social Europeu (União Europeia) e do Conselho Económico e Social (Portugal).

\*\* Ex-Membro do Conselho Económico e Social (Portugal).

«Há alguma coisa que não está a funcionar nesta maciça, pesada União. Mas não vamos deitar fora o bebé com a água do banho».

Papa Francisco (26 de Junho de 2016)<sup>[1]</sup>

## 1. Em jeito de Prólogo

Parece obrigatório começar qualquer trabalho de estudo ou investigação ressaltando a importância ou transcendência do tema eleito. Todavia, acreditamos que, tratando-se da Política de Portugal para a Europa nos próximos quatro anos, tal nos exonera, ainda que em parte, desta necessidade. O que surge reforçado quando a integração europeia, sabemo-lo, vive um tempo de grandes dúvidas, interrogações e, sobretudo, de escolhas, marcado recentemente pela decisão da saída do Reino Unido.

Não conhecemos melhor âmbito para depurar o tema do que as Grandes Opções do Plano, pois é nestas que são apresentadas as principais orientações para a política económica e social a aplicar pelo Governo, vindo a enquadrar e modelar a elaboração do próprio Orçamento, conforme imposto pelo artigo 105.º, n.º 2, da Constituição. Donde que, *in limine*, faremos uma incursão sobre o enquadramento legal que subjaz às Grandes Opções do Plano. Conhecidas depois, em traços gerais, as Grandes Opções, teremos ocasião de analisar alguns dos desenvolvimentos já empreendidos.

Por fim, uma pequena confissão, que estimamos ser devida. A eleição deste tema revelou-se quase como natural, com o propósito de reflectir e, sobretudo, partilhar a modesta experiência dos Autores nas veredas das Grandes Opções do Plano, em particular nos trabalhos do Comité Económico e Social Europeu (CESE) e no Conselho Económico e Social (CES), este último incumbido constitucionalmente da elaboração de um Parecer, como *modus* de participação da sociedade civil. Acabando também por servir de homenagem, ainda que simples, a várias personalidades de reconhecido mérito com quem, então, tanto pudemos aprender trabalhando<sup>[2]</sup>.

<sup>1</sup> Em comentário ao *Brexit* decidido pelos britânicos no dia 23, na viagem de regresso a Roma após a visita papal à Arménia.

<sup>2</sup> Por todos, não podemos nem queremos esquecer *Henrique Nascimento Rodrigues* e *José da Silva Lopes*, antigos e saudosos Presidentes do CES, os quais deixaram uma marca indelével na promoção da participação da sociedade civil nas decisões dos órgãos de soberania.

## 2. Do enquadramento legal das *Grandes Opções do Plano*

A Lei das Grandes Opções do Plano<sup>[3]</sup>, de âmbito nacional<sup>[4]</sup>, tal como a Lei do Orçamento do Estado<sup>[5]</sup>, é proposta pelo Governo, acompanhada de relatórios que a fundamentem e aprovada pela Assembleia da República, nos termos dos artigos 91.º, n.º 2 e 161.º, alínea g), da Constituição da República Portuguesa. Iniciando o processo orçamental e vindo a enquadrar e modelar a elaboração do Orçamento (artigo 105.º, n.º 2, da Constituição)<sup>[6]</sup>.

A elaboração da proposta de Lei das Grandes Opções tem a participação da sociedade civil, através dos representantes das organizações representativas dos trabalhadores, das actividades económicas e das famílias, *com assento no Conselho Económico e Social*, órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social (artigo 92.º, n.º 1, da Constituição). A matéria do regime dos planos de desenvolvimento económico e social inscreve-se na exclusiva competência legislativa da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo [(artigo 165.º, n.º 1, alínea m), da Constituição].

É com base na Lei das Grandes Opções que o Governo, no exercício da sua competência administrativa, elabora planos e fá-los executar – artigos 91.º, n.º 1, e 199.º, alínea a), todos da Constituição.

Na sua versão inicial, a actual Constituição estabelecia, como incumbência prioritária do Estado, a criação das estruturas jurídicas e técnicas necessárias à instauração de um sistema de *planeamento* democrático da economia [(artigo 81.º, alínea l)]. Assim o erigindo como um dos princípios fundamentais da organização económica (artigos 91.º e seguintes).

A Lei n.º 31/77, de 23 de Maio, veio aprovar o sistema e orgânica de planeamento, bem como a composição do Conselho Nacional do Plano. Aprovadas as Grandes Opções pela Assembleia da República, o Plano, cuja elaboração e execução estava a cargo do Governo, obedeceria às mesmas, definindo os objectivos e metas a atingir, assegurando a compatibilização dos vários domínios do planeamento, nas suas componentes económicas, sociais e físicas, e bem assim garantindo o aproveitamento e afectação dos recursos necessários à sua concretização. Competindo à Assembleia a apreciação dos respectivos relatórios de execução. (artigos 3.º, n.º 1, e 4.º, n.º 1 e 2, da referida Lei).

A coordenação da elaboração do Plano ficava a cargo do *Conselho Nacional do Plano*, órgão constitucional (artigo 94.º, n.º 2, da Constituição, na sua

<sup>3</sup> As Grandes Opções do Plano para 2016-2019 foram aprovadas pela Lei n.º 7-B/2016, de 30 de Março.

<sup>4</sup> Distintamente dos planos locais (artigo 237.º).

<sup>5</sup> O Orçamento do Estado para 2016 foi aprovado pela Lei n.º 7-A/2016, de 31 de Março.

<sup>6</sup> O Orçamento não só terá que seguir o estabelecido nas Grandes Opções do Plano, como atender às obrigações decorrentes de lei ou de contrato.

versão inicial), cabendo-lhe pronunciar-se sobre as Grandes Opções do Plano antes da sua aprovação pelo Governo e pela Assembleia da República – artigo 17.º, n.º 1, alínea b), da mencionada Lei n.º 31/77.

Esta Lei veio a ser revogada pela Lei n.º 43/91, de 27 de Julho (Lei-Quadro do Planeamento), menos rígida, e que aprofunda as componentes política e de participação no processo de planeamento.

Segundo a Lei-Quadro, integram a estrutura do planeamento nacional as Grandes Opções dos Planos, a aprovar pela Assembleia da República, os planos anuais e os planos de médio prazo. Sendo que as primeiras devem fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social, cujos planos reflectem a estratégia de desenvolvimento económico e social definida pelo Governo, tanto a nível global como sectorial e regional, no período de cada legislatura. A Lei das Grandes Opções correspondentes a cada plano é acompanhada de um relatório fundamentado em estudos preparatórios e define as opções globais e sectoriais (artigo 2.º, da Lei-Quadro).

A elaboração dos planos rege-se, entre outros, pelo princípio de precedência da definição por Lei das Grandes Opções relativas a cada plano – artigo 4.º, alínea b), da Lei-Quadro. Pelo que, a elaboração e aprovação dos planos deve ser precedida da aprovação, pela Assembleia da República, da Lei definidora das Grandes Opções correspondentes a cada plano. Competindo ao Governo, não sem antes a emissão de parecer do Conselho Económico e Social, apresentar à Assembleia da República a proposta de Lei das Grandes Opções correspondentes a cada plano, devendo esta proposta ser acompanhada de relatório sobre as grandes opções globais e sectoriais, incluindo a respectiva fundamentação com base nos estudos preparatórios (artigo 9.º, da Lei-Quadro).

Pela Lei n.º 1/89, de 8 de Julho (Segunda Revisão Constitucional)<sup>[7]</sup>, foi aditado um novo artigo 95.º, instituindo o *Conselho Económico e Social* (CES), como órgão de *consulta*<sup>[8]</sup> e concertação no domínio das políticas económica e social, participante na elaboração dos planos de desenvolvimento económico

<sup>7</sup> Artigo 69.º n.º 2.

<sup>8</sup> Segundo José da Silva Lopes, que foi o segundo presidente do CES (1996-2003), na descrição feita como testemunho para o sítio do CES (<http://www.ces.pt/78/mais>), «Essa função é desempenhada basicamente através de pareceres solicitados pelo Governo, de pareceres de iniciativa do próprio Conselho, de debates e de conferências. Segundo a opinião que fui adquirindo com a experiência, para que tal função se torne mais produtiva e mais eficaz será vantajoso que se removam várias das dificuldades que têm vindo a ser encontradas até agora. Entre tais dificuldades são de destacar as seguintes: a reduzida frequência das consultas ao CES por parte do Governo e da Assembleia da República, de que tem resultado um nível de participação consultiva da sociedade civil nas decisões desses dois órgãos do Estado inferior ao que seria para desejar; as limitações e condicionamentos respeitantes ao direito de iniciativa na elaboração de pareceres; e algumas imperfeições no que respeita à representatividade das instituições da sociedade civil que integram o Conselho, cuja composição nem sempre terá, por isso, a eficácia adequada».

e social e exercendo as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei (n.º 1). Sucedendo ao *Conselho Nacional do Plano*<sup>[9]</sup>. Posteriormente, por meio da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro (Quarta Revisão Constitucional)<sup>[10]</sup>, o artigo 95.º da Constituição passa a artigo 92.º e, expressamente, o legislador faz participar o CES na elaboração das «*propostas das grandes opções*».

O legislador constitucional remete para a lei ordinária a definição da organização e do funcionamento do CES, bem como do estatuto dos seus membros. Quanto à composição do órgão – matéria da reserva relativa de competência legislativa parlamentar<sup>[11]</sup> [(artigo 165.º, n.º 1, alínea m), da Constituição] –, fica assegurado que terão que fazer parte representantes do Governo, das organizações representativas dos trabalhadores, das organizações representativas das actividades económicas, das regiões autónomas e das autarquias locais, e, a partir de 1997, das famílias.

Consequentemente, temos a Lei n.º 108/91, de 17 de Agosto (“Lei do Conselho Económico e Social”), que conheceu várias alterações<sup>[12]</sup>. O Regulamento de funcionamento do CES foi aprovado em sessão do plenário de 21 de Maio de 1993 e publicado no Diário da República (II Série), n.º 162, de 13 de Julho de 1993.

Segundo a Lei do CES, de entre as variadas competências do órgão, surge enunciada em primeiro lugar a de «*Pronunciar-se sobre os anteprojectos das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social, antes de aprovados pelo Governo, bem como sobre os relatórios da respectiva execução*» – artigo 2.º, alínea a).

Integram o CES um presidente<sup>[13]</sup>, quatro vice-presidentes, eleitos pelo plenário<sup>[14]</sup> do Conselho, oito representantes do Governo<sup>[15]</sup>, oito represen-

<sup>9</sup> Que havia sido instituído pela própria Constituição, logo em 1976 (artigo 94.º, n.º 2), com a incumbência de coordenação na elaboração do Plano.

<sup>10</sup> Artigo 61.º.

<sup>11</sup> É da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, legislar sobre a matéria da composição do CES. No entanto, atente-se, as leis de autorização legislativa estão obrigadas a definir o objecto, o sentido, a extensão e a duração da autorização, a qual pode ser prorrogada (artigo 165.º, n.º 2).

<sup>12</sup> Pelas Leis n.º 80/98, de 24 de Novembro, 128/99, de 20 de Agosto, 12/2003, de 20 de Maio, 37/2004, de 13 de Agosto, 75-A/2014, de 30 de Setembro e 135/2015, de 7 de Setembro. E que foi objecto de regulamentação pelo Decreto-Lei n.º 90/92, de 21 de Maio, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.º 105/95, de 20 de Maio, e 108/2012, de 18 de Maio.

<sup>13</sup> Cuja eleição é da competência do Parlamento, nos termos do disposto no artigo 163.º, alínea h), da Constituição. Tem competência idêntica à de Ministro no que respeita à autorização de despesas e prática de actos administrativos (artigo 7.º, n.º 2, da Lei do CES).

<sup>14</sup> Integrado por todos os membros do CES.

<sup>15</sup> Designados por resolução do Conselho de Ministros.

tantes das organizações representativas dos trabalhadores<sup>[16]</sup>, oito representantes das organizações empresariais<sup>[17]</sup>, dois representantes do sector cooperativo<sup>[18]</sup>, dois representantes designados pelo Conselho Superior de Ciência e Tecnologia, dois representantes das profissões liberais<sup>[19]</sup>, um representante do sector empresarial do Estado<sup>[20]</sup>, dois representantes de cada Região Autónoma<sup>[21]</sup>, oito representantes das autarquias locais do Continente<sup>[22]</sup>, um representante das associações nacionais de defesa do ambiente, um representante das associações nacionais de defesa dos consumidores, dois representantes das instituições particulares de solidariedade social, um representante das associações de família, um representante das universidades<sup>[23]</sup>, um representante das associações de jovens empresários, dois representantes de organizações representativas da agricultura familiar e do mundo rural, um representante das associações representativas da área da igualdade de oportunidades para mulheres e homens, um representante de cada uma das associações de mulheres com representatividade genérica, um representante das associações de mulheres representadas no conselho consultivo da Comissão para a Igualdade e os Direitos das Mulheres, um representante das organizações representativas das pessoas com deficiência<sup>[24]</sup>, dois representantes das organizações representativas do sector financeiro e segurador; um representante das organizações representativas do sector do turismo, e cinco personalidades de reconhecido mérito nos domínios económico e social, designadas pelo plenário. O mandato dos membros corresponde ao período de legislatura da Assembleia da República (artigo 3.º, da Lei do CES).

No caso das Grandes Opções do Plano, nas quais são apresentadas as principais orientações para a política económica e social a aplicar em cada ano pelo Governo, o parecer emitido pelo CES é *obrigatório*, uma vez que, como vimos, a lei o impõe especificamente. Não assim no caso dos pareceres sobre o

.....  
<sup>16</sup> Designados pelas confederações respectivas.

<sup>17</sup> Designados pelas associações de âmbito nacional.

<sup>18</sup> Designados pelas confederações cooperativas.

<sup>19</sup> Designados pelas associações do sector.

<sup>20</sup> Designado por resolução do Conselho de Ministros.

<sup>21</sup> Designados pela respectiva Assembleia Regional.

<sup>22</sup> Eleitos pelos conselhos de região das áreas de cada Comissão de Coordenação Regional, sendo um para a do Alentejo, outro para a do Algarve e dois para cada uma das restantes.

<sup>23</sup> Designado pelo Conselho de Reitores.

<sup>24</sup> Designado pelas associações respectivas.

Orçamento do Estado e sobre a Conta Geral do Estado<sup>[25]</sup>, que são meramente facultativos. Estes últimos referem-se a consultas sobre qualquer matéria que o Governo ou a Assembleia da República decidam dirigir ao CES, mesmo que a intervenção deste não seja indispensável nos termos legais<sup>[26]</sup>.

### 3. Do processo legislativo orçamental

A Lei do Orçamento é elaborada, organizada, votada e executada, anualmente, de acordo com a respectiva *lei de enquadramento*, que incluirá o regime atinente à elaboração e execução dos orçamentos dos fundos e serviços autónomos (artigo 106.º, n.º 1, da Constituição). Representando, na ordem constitucional, o quadro jurídico fundamental que preside à concretização do princípio do *consentimento*, elemento essencial do Estado de Direito Democrático, e estando-lhe subordinada a Lei do Orçamento de cada ano, não se estranha, pois, que a lei de enquadramento pertença à reserva absoluta da Assembleia da República, em face do disposto no artigo 165.º, alínea r), da Constituição. Conforme refere NAZARÉ COSTA CABRAL, a lei de enquadramento orçamental sinaliza, com o correr do tempo, a teorização mais recente e o “estado da arte” no domínio do *public budgeting*<sup>[27]</sup>.

A actual Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) resultou aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro. Surge a definir as regras e os procedimentos relativos à organização, elaboração, apresentação, discussão, votação, alteração<sup>[28]</sup> e execução do Orçamento do Estado, incluindo o da Segurança Social. Bem como as disposições gerais e comuns de enquadramento dos orçamentos de todo o sector público administrativo (SPA)<sup>[29]</sup>. Sem esquecer os Orçamentos das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais, independentes do Orçamento do Estado e que compreendem todas as receitas e despesas das administrações, regional e local, incluindo as de todos os seus serviços e fundos autónomos.

<sup>25</sup> Sobre a Conta Geral do Estado no âmbito do processo orçamental, veja-se Marques, Rui e Sarmiento, Joaquim Miranda, *A Conta Geral do Estado: A Administração Central e as reservas do Tribunal de Contas no Parecer de 2014*, Revista Julgar, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Outubro de 2016.

<sup>26</sup> Se bem que o CES possa emitir pareceres de iniciativa própria, respeitando a matérias sobre as quais decide pronunciar-se, após aprovação de proposta de tema pelo Plenário, mesmo sem ter sido consultado pelo Governo ou pela Assembleia da República.

<sup>27</sup> CABRAL, Nazaré Costa, *A nova LEO, reflexões breves sobre a sua forma, conteúdo e efeitos*, in Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Faculdade de Direito de Lisboa, Almedina, 2010.

<sup>28</sup> Para mais desenvolvimentos, veja-se Joaquim Miranda Sarmiento e Rui Marques, *As alterações orçamentais no actual panorama das Finanças Públicas*, Revista do Ministério Público, n.º 147 – Separata, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Julho/Setembro, 2016.

<sup>29</sup> Constituído pelo conjunto de entidades e de serviços da Administração Central, Local e Regional, e ainda pela Segurança Social e pelos Fundos Autónomos.



O processo orçamental tem o seu início, justamente, com a apresentação, pelo Governo, na Assembleia da República, da proposta de *Lei das Grandes Opções em Matéria de Planeamento e da Programação Orçamental Plurianual* (Lei das Grandes Opções), juntamente com a actualização anual do *Programa de Estabilidade*<sup>[30]</sup> – artigo 32.º, da LEO<sup>[31]</sup>.

A proposta de Lei é apresentada à Assembleia da República pelo Governo, até ao dia 15 de Abril, acompanhada de nota explicativa que a fundamenta, devendo conter a justificação das opções de política económica assumidas e a sua compatibilização com os objectivos de política orçamental. No prazo de 30 dias a contar da data da apresentação, da proposta, a Assembleia da República aprova a Lei das Grandes Opções. Sendo esta estruturada em duas partes: a) identificação e planeamento das opções de política económica; b) programação orçamental plurianual, para os subsectores da Administração Central e Segurança Social<sup>[32]</sup> (artigo 34.º, da LEO). Pela Lei das Grandes Opções são enquadrados os orçamentos dos serviços e das entidades que compõem os subsectores da Administração Central e da Segurança Social, que integram os programas orçamentais (artigo 14.º, n.º 2, da LEO). Integrando a lei do Orçamento do Estado, para além de um articulado e de demonstrações orçamentais e financeiras, os *mapas contabilísticos*. Nestes, a inscrição das despesas e das receitas tem em consideração os limites de despesas e as projecções de receitas, previstos na Lei das Grandes Opções – artigo 44.º, n.º 1, alínea b), da LEO<sup>[33]</sup>.

<sup>30</sup> Cada Estado membros da zona euro elabora um programa de estabilidade. Com base neste documento, a Comissão Europeia e o ECOFIN (Conselho dos Ministros das Finanças da União Europeia) avaliam se tal Estado está no bom caminho para atingir os seus objectivos orçamentais de médio prazo, pela análise do saldo estrutural e do valor de referência para as despesas.

<sup>31</sup> Sendo que muitas das normas da actual LEO (artigos 3.º e 20.º a 76.º) apenas produzirão efeitos 3 anos após a data da entrada em vigor da mesma Lei, onde se inclui o artigo 32.º, é bem verdade que em face da LEO anterior (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto) o processo orçamental se inicia também com a revisão anual do Programa de Estabilidade e Crescimento (artigo 12.º-B, n.º 1) e o quadro plurianual de programação orçamental é elaborado em harmonia com as Grandes Opções do Plano (artigo 12.º-D, n.º 1).

<sup>32</sup> Até à produção de efeitos do artigo 34.º (ou seja, 3 anos após a data da entrada em vigor da mesma Lei) a proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental, que o Governo apresenta ao Parlamento, tem que levar em linha de conta as Grandes Opções do Plano (artigo 12.º-D, n.º 1, da anterior LEO)

<sup>33</sup> Segundo a LEO anterior, aplicável até à produção de efeitos de várias das normas da LEO actual (onde se inclui o artigo 44.º), os orçamentos que integram o Orçamento do Estado são elaborados, aprovados e executados por forma que tenham em conta as grandes opções em matéria de planeamento e a programação financeira plurianual elaborada pelo Governo [artigo 17.º, alínea c)] e, por outro lado, as espécies de receitas e os montantes relativos às despesas inscritos nos mapas orçamentais de base são vinculativos para o Governo (artigo 33.º, n.º 5).

#### 4. Grandes Opções do Plano (2016-2019): «Uma nova política para a Europa»

As Grandes Opções do Plano para 2016-2019, aprovadas pela novel Lei n.º 7-B/2016, de 31 de Março, integram um conjunto de compromissos e de políticas (artigo 3.º), em que se entrecruzam matérias de decisão partilhada ao nível europeu.

No que respeita ao objectivo de «*Resolver o problema do financiamento das empresas*» - artigo 3.º, alínea b), da Lei n.º 7-B/2016 -, o Governo propõe-se acelerar na execução e a concentrar nas áreas prioritárias dos fundos europeus, considerados como instrumento fundamental de investimento público, com o escopo de dinamizar a economia, as actividades das empresas portuguesas e o emprego. Para tal dinamizando o investimento e a capacidade de atracção de mais financiamento através de uma atitude pró-activa na Europa nas negociações para o *Plano de Investimento para a Europa*<sup>[34]</sup>, conhecido por *Plano Juncker*, anunciado pela Comissão Europeia em 26 de Novembro de 2014, na sequência da grave crise financeira e económica que arrastou para uma quebra de 15% no investimento desde 2007 (36%, em Portugal)<sup>[35]</sup>, e de um esforço organizado de captação de fundos de outras rubricas orçamentais europeias a favor de Portugal.

Recorde-se que o aludido Plano, tendo em vista restabelecer o crescimento na Europa e o combate ao desemprego, suporta-se no *Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos* (FEIE), criado em parceria com o *Banco Europeu de Investimento* (BEI), num montante total de investimento pretendido de 315 mil milhões de euros. Os recursos públicos provêm de uma reorganização do Orçamento da União (16 mil ME) e do Banco Europeu de Investimento (5 mil milhões ME). A Comissão encoraja, igualmente, os Estados-Membros a fornecerem fundos adicionais propondo “tratar favoravelmente” essa contribuição na sua avaliação do Orçamento nacional no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

<sup>34</sup> Foi anunciado pela Comissão Europeia em 26 de Novembro de 2014, donde ser conhecido por *Plano Juncker*, na sequência da grave crise financeira e económica que arrastou para uma quebra de 14% no investimento entre 2007 e 2013. Tendo em vista restabelecer o crescimento na Europa e o combate ao desemprego, suporta-se no *Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos* (FEIE), criado em parceria com o *Banco Europeu de Investimento* (BEI), num montante total de 315 mil milhões de euros. Veja-se o Regulamento (UE) 2015/1017, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Junho, que entrou em vigor em Julho de 2015.

<sup>35</sup> Veja-se o Regulamento (UE) 2015/1017, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Junho, que entrou em vigor em Julho de 2015, criando o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, a Plataforma Europeia de Aconselhamento ao Investimento e o Portal Europeu de Projectos de Investimento e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1291/2013 e (UE) n.º 1316/2013 – Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos.

O Estado Português viu assinado no passado dia 1 de Agosto de 2016 um Empréstimo-quadro do BEI, no valor de 750 milhões de euros para promover o emprego e reforçar a competitividade e a internacionalização da economia portuguesa, apoiando os Programas Operacionais do *Portugal 2020* seleccionados no âmbito do acordo entre Portugal e a União Europeia sobre a definição da utilização dos fundos estruturais europeus (2014-2020). Os investimentos serão direccionados, principalmente, para as áreas da inovação e investigação, educação, desenvolvimento empresarial, saúde, eficiência energética e energias renováveis, abastecimento de água, revitalização urbana integrada, acesso de banda larga e administração electrónica, num custo total previsto de 21.460 milhões de euros<sup>[36]</sup>.

No que também se relaciona com Portugal, existem já várias linhas de crédito assinadas cujos promotores são quatro instituições financeiras portuguesas e um fundo de capital de risco espanhol (304 milhões de euros), e outras pré-aprovadas ou em apreciação. Como vários projectos foram aprovados, nas áreas de requalificação urbana, ambiental e habitacional, indústria aeronáutica e energias renováveis (304 milhões de euros), ou estão em exame, nas áreas da indústria da madeira, água e saneamento, energias renováveis, telecomunicações e ensino superior<sup>[37]</sup>. Porventura, as maiores dúvidas surgem acerca do rácio de alavancagem (1:15) demasiado optimista quanto ao esforço do investimento privado, para que possa ser atingida a meta pretendida de um investimento total de 315 mil milhões de euros. Ainda para mais quando muitas empresas estão sobreendividadas e os bancos estão a braços com crescentes exigências no tocante ao risco de crédito (VEUGELERS, Reinhilde)<sup>[38]</sup>. Tenha-se presente que na União Europeia o investimento ainda não recuperou da crise económico-financeira eclodida em 2008, com a formação bruta de capital fixo em 2015 a situar-se em apenas 19,6% do Produto Interno Bruto (PIB), quando em 2008 ascendia a 22,5% – em Portugal, respectivamente, 15%<sup>[39]</sup> e 22,8%<sup>[40]</sup>. Acrescendo que a capacidade de financiamento em Portugal é muito débil e, em especial nas sociedades não financeiras (0,6% do PIB em 2015, a valores preliminares)<sup>[41]</sup>. Por outro lado, não é certo que muitos dos projectos de

<sup>36</sup> Banco Europeu de Investimento, *Evaluation of the Functioning of the European Fund for Strategic Investments (EFSI)*, Setembro de 2016

<sup>37</sup> Fonte: BEI.

<sup>38</sup> Veugeliers, Reinhilde, *The Achilles' heel of Juncker's investment plan - how will the right investment projects be selected*, Bruegel, Dezembro de 2014.

<sup>39</sup> Valor estimado.

<sup>40</sup> Fonte: Eurostat.

<sup>41</sup> Fonte: INE.

investimento tivessem que ficar na gaveta por falta de financiamento, ou seja, nada garantindo que os projectos contemplados venham a ser aqueles de risco mais elevado (GRÉGORY, Claeys, SAPIR, André e WOLFF, Guntram B)<sup>[42]</sup>.

Ademais, o Governo comprometeu-se a criar um *Fundo de Capitalização*, financiado por fundos europeus, cujo funcionamento será operacionalizado pela *Unidade de Missão para a Capitalização das Empresas*<sup>[43]</sup>. A maioria dos recursos financeiros deverão ser aplicados em empresas e investimentos inseridos em *clusters* que vierem a ser definidos como de desenvolvimento estratégico para a economia portuguesa. Podendo o Estado alocar ainda outros fundos públicos a título de investimentos de capital ou de concessão de empréstimos ou garantias, bem como as instituições financeiras contribuir para o fundo de capitalização, tomando igualmente posições de capital ou quase capital ou concedendo empréstimos ou garantias. Este Fundo deverá permitir a captação de fundos provenientes de investidores internacionais quer de natureza institucional (fundos internacionais de capital de risco, fundos soberanos, fundos de pensões e de seguradoras, etc.), quer de natureza personalizada (investidores portugueses da diáspora, investidores estrangeiros, etc.) e ser ainda financiado pelos reembolsos de fundos europeus e as contrapartidas dos “Vistos Gold”.

Tenha-se presente que, de acordo com o diagnóstico da própria Unidade de Missão para a Capitalização das Empresas, tomando em consideração o ano de 2015, o financiamento a empresas está exposto a uma pressão ditada pela degradação dos indicadores-chave da componente de crédito: decréscimo significativo do *stock* de crédito a PME, com uma redução de 26% (-€ 23 mil M) desde 2009; ligeiro aumento do crédito às exportadoras (+6% desde 2009), mas muito inferior ao crescimento do volume de exportações (+55,6% desde 2009); agravamento das condições de financiamento, com o aumento de *spreads* e comissões bancárias e maior dificuldade em obter crédito a médio e longo prazo; elevado nível de sinistralidade do crédito bancário das empresas, especialmente de PME (18,6%)<sup>[44]</sup>.

<sup>42</sup> Grégory, Claeys, Sapir, André e Wolff, Guntram B., *Juncker's investment plan: No risk – no return*, Bruegel, Novembro de 2014.

<sup>43</sup> Conforme Comunicado do Conselho de Ministros, de 17 de Dezembro de 2015, foi criada a Estrutura de Missão para a Capitalização das Empresas, para proceder à inventariação e proposta de soluções concretas de diversificação das fontes de financiamento das empresas portuguesas, de modo a robustecer a sua saúde financeira e revitalizar o tecido produtivo nacional. Prevendo-se que esta Estrutura de Missão termine os seus trabalhos em Março de 2017. O Relatório surgiu no âmbito da reunião da Comissão de Acompanhamento, que decorreu no Ministério da Economia, no dia 16 de Junho de 2016 - metodologia, diagnóstico, eixos, objetivos e medidas de capitalização.

<sup>44</sup> Os dados que invocamos têm por fonte o Banco de Portugal.

Já quanto à componente de capital, a Unidade de Missão veio a apontar o forte declínio no investimento do sector de capital de risco em PME em 2011 (tendo atingido o mínimo histórico € 12,8 M), para recuperar depois, registando € 47,1M em 2014, ainda assim, pouco mais de metade do valor de 2009<sup>[45]</sup>.

Entre as várias medidas propostas pela Estrutura de Missão, queremos destacar: a criação de um fundo de capitais públicos para co-investimento com investidores privados em operações que concorram para a regeneração do tecido empresarial, nomeadamente operações de sucessão e de consolidação (fusões e aquisições); a criação de um fundo de investimento especializado que invista em instrumentos de agregação de valores mobiliários de diferentes PME e MIDCAPS, a listar em mercado de capitais, com possibilidade de um investimento do Estado na fase inicial do projecto, podendo contar, igualmente, com uma garantia pública (a atribuir através do Sistema Nacional de Garantia Mútua); a titularização de créditos de PME e MIDCAPS<sup>1</sup> (no âmbito da *SME Initiative*) através da prestação garantias às carteiras de crédito, para nova reafecção de capitais do sistema bancário, designadamente para as operações garantidas pelo Sistema Nacional de Garantia Mútua.

As maiores dúvidas que se levantam, a nosso ver, atêm-se à limitação dos recursos públicos, bem notória na retracção, desde 2010, do volume de investimento público em cerca de 60% (-5,7 mil milhões de euros) e aproximadamente 43% face a 2008 (-2,9 mil milhões de euros). Em termos relativos, o seu peso no PIB reduziu-se para cerca de metade, de 4% para 2%, uma quebra rápida e acentuada, que coloca Portugal como o segundo país da União Europeia onde o peso do investimento público no PIB mais decresceu desde o início da crise<sup>[46]</sup>.

Quanto aos “*Vistos Gold*”, a Estrutura de Missão propõe o reforço do foco para o investimento empresarial (com interacção do Ministério da Economia) e a valorização da rede de beneficiários para a captação de investimento empresarial (uma vez que a *network* de vistos gold, controlada pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, neste momento terá pouco valor para a economia portuguesa). Sem prejuízo das oportunidades que se poderão abrir, o perfil do beneficiário é muito variado e variável, como as suas modificações. Quanto ao compromisso de «*Investir na juventude*», e no quadro de Cooperação Europeia em Matéria de Juventude, pretende-se reforçar o processo do *Diálogo Estruturado*<sup>[47]</sup> enquanto

<sup>45</sup> Fonte: Associação Portuguesa de Capital de Risco e de Desenvolvimento (APCRI).

<sup>46</sup> Fonte (2015): Comissão Europeia.

<sup>47</sup> Pela Resolução do Conselho, de 27 de Novembro de 2009, sobre um quadro renovado para a cooperação europeia no domínio da juventude (2010-2018), sublinha-se que em todas as políticas e actividades relativas aos jovens devem ser observados vários princípios orientadores, entre os quais

espaço prioritário de discussão e definição da política pública, *maxime*, no que tange às políticas de juventude da União Europeia<sup>[48]</sup>. Surgindo uma referência ao *Plano de Trabalho da União Europeia para a Juventude (2016-2018)*<sup>[49]</sup>, que tem como princípios orientadores a inclusão social<sup>[50]</sup>, a participação<sup>[51]</sup>, a transição para o mercado de trabalho<sup>[52]</sup>, a saúde mental<sup>[53]</sup>, a era digital<sup>[54]</sup> e as migrações<sup>[55]</sup>, que o Governo Português se comprometeu a acompanhar de perto, na prossecução de uma abordagem transversal que garanta aos jovens o acesso aos seus direitos.

.....  
a importância de defender o seu direito de participar na elaboração das políticas que os afectam, graças a um *diálogo estruturado* permanente com os jovens e as organizações de juventude.

<sup>48</sup> Segundo o Governo, o processo europeu tem vindo a revelar-se cada vez mais consequente, nomeadamente, através da integração nas Recomendações do Conselho de várias propostas da juventude saídas da Conferência Europeia de Juventude, que decorreu no Luxemburgo de 21 a 24 de Setembro de 2015.

<sup>49</sup> Veja-se a Resolução 2015/C 417/01, do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, sobre um Plano de Trabalho da União Europeia para a Juventude (2016-2018). Por lapso, na Lei n.º 7-B/2016 alude-se a um “Plano de Acção para a Juventude da União Europeia 2015-2018”.

<sup>50</sup> A Proposta de Resolução do Parlamento Europeu sobre a avaliação da Estratégia da UE para a Juventude 2013-2015 (2015/2351(INI)) traça uma estratégia em que são definidas duas prioridades gerais: facilitar a transição do sistema de ensino para o mundo do trabalho e promover a cidadania activa, a inclusão social e a solidariedade entre os jovens, revestindo-se recentemente de particular importância devido à radicalização dos jovens e à necessidade de prevenir esta situação.

<sup>51</sup> Por exemplo, nas últimas eleições para a Assembleia da República (2015), cerca de 44,1% dos eleitores não foram às urnas exercer o seu direito de voto (Fonte: SGMAI). A Proposta de Resolução do Parlamento Europeu aponta a diminuição da participação dos jovens em eleições. Por outro lado, salienta que as actividades políticas, sociais, culturais e desportivas, desenvolvidas a título voluntário pelos jovens a nível local, regional e nacional, merecem apoio e um maior reconhecimento pelo seu valor como importante forma de formação não formal que contribui para o desenvolvimento de competências importantes para a vida e para a promoção de valores como a cooperação, a solidariedade, a igualdade e a justiça. Sublinhando, contudo, que a disponibilidade dos jovens para desenvolver actividades de voluntariado não deve ser considerada, em última análise, como uma alternativa barata aos serviços que os Estados-Membros devem providenciar.

<sup>52</sup> Em 2015, Portugal apresentou uma taxa de desemprego nos grupos etários mais jovens de 29,4% (20-24 anos) e de 15,18% (25-29 anos), que em muito contribui para sermos um dos Estados-Membros com maior percentagem de desempregados em idade activa (Fonte: INE).

<sup>53</sup> Segundo a Proposta de Resolução do Parlamento Europeu, os jovens com problemas de saúde mental (como o consumo e a dependência do tabaco, do álcool e das drogas) são vítimas de discriminação e a definição e execução das políticas de juventude deve dar uma especial atenção às suas necessidades.

<sup>54</sup> Em 2015, cerca de 98,1% dos jovens entre os 16 e os 24 anos utilizam computador e internet (Fonte: INE). Na Proposta de Resolução do Parlamento Europeu observa-se que, em virtude da actual onda de digitalização e das novas tendências no mercado de trabalho, cada vez mais jovens se deparam com novas formas de emprego que tentam conciliar flexibilidade e segurança.

<sup>55</sup> Os imigrantes representaram em 2015 cerca de 3,8% da população residente em Portugal (Fonte: INE).

Acresce que as Grande Opções do Plano erigem 35 grandes compromissos e de políticas, o último dos quais consiste em «*Uma nova política para a Europa*». Desde logo, no diagnóstico apresentado – e que, como sabemos, não é consensual –, a crise financeira, económica e social terá resultado de a união monetária (Zona Euro) não ter sido acompanhada do reforço da *coesão* [económica e social e territorial – artigo 174.º a 178.º, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)]<sup>[56]</sup>, o que acentuou as divergências económicas e os efeitos assimétricos entre os Estados.

Primeiro a crise financeira global e, depois, a “opção europeia pela austeridade pró-cíclica” e os seus erros, surgem apontadas como as causas directas de um retrocesso significativo no investimento e na procura, que terá arrastado o crescimento do desemprego e a divergência económica e social na Zona Euro<sup>[57]</sup>, e também de um maior risco de deflação.

Assim, surge eleito como objectivo para 2016-2019, a defesa de uma nova política orçamental, priorizando-se a redução dos desequilíbrios económicos e sociais. Isto é, propõe-se a posição orçamental como um todo – isto é, agindo quer quanto aos Estados-Membros com défice como quanto aos que tenham *superavit*, pois ambos representarão desequilíbrios na economia da União Europeia – como a única saída válida no combate à deflação na Europa.

Cumprir ter presente que uma harmonização neste sentido se afigura tolhada pelas disparidades entre os vários Estados-Membros. Por exemplo, em 2015, no que tange ao défice público (necessidade líquida de financiamento do sector público administrativo consolidado, em percentagem do PIB), Portugal registou o terceiro maior défice orçamental (valor estimado de -4,4%), quando o valor médio dos 28 Estados se cifrou em -2,4%, havendo Estados com excedente orçamental (ex: Noruega, 5,8%)<sup>[58]</sup>. No mesmo ano, o rácio da dívida pública face ao PIB ascendeu em Portugal a 129%, apenas superado pela Grécia e Itália, e sendo a média europeia de 84,9%<sup>[59]</sup>. O aprofundamento da componente política e democrática na tomada das decisões na Zona Euro que transcendem em muito os assuntos financeiros e opções de política eu-

<sup>56</sup> O Tratado de Lisboa veio alterar o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, tendo sido assinado em 13 de Dezembro de 2007. RUI MOURA RAMOS assinala que o Tratado de Lisboa «importou o início simultâneo da vigência dos dois textos em que passou a estar subdividida a carta constitucional da União Europeia: o Tratado da União Europeia (TEU) e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)» (Tratado da União Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 5.ª edição, Coimbra Editora, 2015, Prefácio).

<sup>57</sup> Afastando-se que a causa tenha sido a rigidez dos mercados laborais ou de produtos e serviços, conforme, alegadamente, entendido na opção por políticas de austeridade em toda a Europa.

<sup>58</sup> Fonte: Eurostat.

<sup>59</sup> Fonte: Eurostat.



ropeia fundamental surge como propósito, a nível europeu e nacional. Assim, sugere-se a convocação para essas decisões do quadro dos principais órgãos da União Europeia (Comissão Europeia, Conselho e Parlamento Europeu, com especial relevo para este último) e dos parlamentos nacionais. Relevando-se o papel da coordenação entre Estados no combate ao *dumping* fiscal e social<sup>[60]</sup>.

Comparando com os outros países da União Europeia (UE28), Portugal continuou em 2015 a apresentar uma carga fiscal (34,3%) inferior à média (39%), posicionando-se sensivelmente a meio da tabela, com a Dinamarca a patentear a carga mais elevada (47,5%) e a Roménia a carga mais reduzida (28,1%)<sup>[61]</sup>. Havendo a somar níveis muito díspares de eficiência das autoridades fiscais nacionais e de evasão fiscal. Já para não falar nos paraísos fiscais ou jurisdições *offshore* controlados por alguns Estados-Membros. No que respeita às condições laborais, o valor médio mensalizado do salário mínimo nacional oscila entre €1.923 (Luxemburgo), €618,33 (Portugal) e €214,75 (Bulgária)<sup>[62]</sup>.

Por outro lado, atento o *custo de trabalho por unidade produzida*, verificamos que em vários *ramos de actividade*<sup>[63]</sup>, esse custo diminuiu em Portugal, se comparado o período entre 1995 e 2014, de que são exemplos elucidativos a Administração pública, defesa e segurança social obrigatória, actividades financeiras e de seguros, investigação científica e desenvolvimento, transportes e armazenagem, fabricação de material de transporte, fabricação de equipamento eléctrico, fabricação de máquinas e equipamentos, não eléctricos, fabricação de coque e de produtos petrolíferos refinados e fabricação de produtos químicos e de fibras sintéticas e artificiais<sup>[64]</sup>.

Ademais, a quase duplicação da *produtividade aparente do trabalho*<sup>[65]</sup>, não surge acompanhada pela variação do rendimento pago por esse mesmo trabalho – seja considerado o ramo de actividade ou o valor médio pago ao trabalhador. Na grande maioria dos ramos de actividade, assistiu-se a uma importante redução do emprego e, inclusive, em alguns casos (por exemplo,

<sup>60</sup> *Dumping* deriva do termo inglês *dump*, que tem o significado de despejar ou esvaziar. Entendemos esta expressão como o conjunto de práticas fiscais e laborais desleais ou agressivas entre países que partilham o mesmo mercado e a mesma moeda (Zona Euro).

<sup>61</sup> Fonte: Eurostat.

<sup>62</sup> Fonte: Eurostat.

<sup>63</sup> Cada ramo de actividade agrupa as unidades de actividade económica ao nível local que exercem uma actividade económica idêntica ou similar.

<sup>64</sup> Fonte: INE.

<sup>65</sup> A produtividade aparente do trabalho é a riqueza que se obtém na produção de bens ou serviços por trabalhador. É frequente simplificar a expressão, referindo-a como produtividade do trabalho ou, simplesmente, produtividade. Mede o valor acrescentado por trabalhador.

na indústria têxtil, do vestuário, do couro e dos produtos de couro), a uma diminuição do valor pago aos trabalhadores<sup>[66]</sup>.

Malgrado um significativo aumento do *valor bruto da produção total*<sup>[67]</sup> bem como um aumento do *valor acrescentado bruto*<sup>[68]</sup>, considerados a preços constantes – seja a partir da variação do Produto Interno Bruto (PIB) ou a partir do Índice de Preços no Consumidor (IPC) –, em alguns ramos de actividade tem descido o *grau de transformação da produção*<sup>[69]</sup>, pelo que as respectivas empresas estão a gerar no seu seio um menor valor do produto. Por exemplo, na fabricação de produtos químicos e fibras sintéticas e artificiais, quando em 1995 cerca de 30% do produto era gerado pela empresa, em 2014 esse valor situou-se nos 16%, correspondendo cerca de 84% do valor do produto a bens e serviços adquiridos a fornecedores<sup>[70]</sup>.

Vista a *rendibilidade bruta*<sup>[71]</sup> das empresas, em vários ramos de actividade, a mesma é inferior à registada em 1995. Designadamente, no sector primário, em que descontados os custos de produção, na agricultura, silvicultura e pesca, e nas indústrias extractivas, as empresas ficam com, respectivamente, menos 15% e 12%, do que ficavam do valor que produziram. De um modo geral, o endividamento é superior ao que existia há 10 anos atrás<sup>[72]</sup>.

Mas, porventura, o mais preocupante, e pouco favorável na retoma do emprego que se deseja, é a quebra na *taxa de investimento*<sup>[73]</sup>. Em termos gerais, da riqueza por si gerada a produzir bens ou serviços, as empresas aplicaram em 2014 menos 9,2% do que aplicavam em 1995, para aumento da capacidade de produção (ex: aquisição de máquinas e de outros equipamentos). E, pior

.....  
<sup>66</sup> Fonte: INE.

<sup>67</sup> Valor total dos bens criados e dos serviços prestados. Os valores são brutos quando não deduzem o consumo de capital fixo.

<sup>68</sup> Há um aumento da riqueza gerada na produção, descontando o valor dos bens e serviços consumidos para a obter, tais como as matérias-primas. Não assim no caso da fabricação de produtos químicos e fibras sintéticas e artificiais ou de equipamentos informáticos, equipamentos para comunicação, produtos electrónicos e ópticos.

<sup>69</sup> É um indicador da capacidade de gerar riqueza a produzir bens ou serviços.

<sup>70</sup> Fonte: INE.

<sup>71</sup> A rendibilidade bruta indica quanto resta do valor da produção depois de pagos os fornecedores, a mão-de-obra e os impostos.

<sup>72</sup> Fonte: INE.

<sup>73</sup> A taxa de investimento é um indicador do esforço realizado por uma empresa para aumentar a sua capacidade de produção. Por exemplo, o facto de uma empresa apresentar uma taxa de investimento de 20% revela que um quinto da riqueza que gerou a produzir bens ou serviços foi aplicado na aquisição de máquinas e de outros equipamentos para a empresa. Mede a relação entre a formação bruta de capital fixo e o valor acrescentado bruto.

ainda, nos indicadores quanto à *formação bruta de capital fixo*<sup>[74]</sup> das pequenas e médias empresas (não financeiras) que, em média, investem pouco mais de metade do valor que aplicavam em 2007 na aquisição de bens a utilizar na produção (exs: edifícios e construções, animais, árvores, *software* informático e bases de dados, maquinaria)<sup>[75]</sup>. Denunciando uma fraca confiança empresarial e uma aversão ao investimento de médio-longo prazo.

No quadro de coordenação de políticas, aponta-se o objectivo de, por meio de cooperação entre Estados e instituições, reduzir o peso do *serviço da dívida*<sup>[76]</sup> no orçamento nacional. Recorde-se que, sobretudo a partir de 2010, surgiu uma preocupação as dívidas públicas excessivas, levando os investidores a exigir taxas de juro cada vez mais altas aos Estados com elevados níveis de dívida, de défice público e de défice da balança corrente, o que dificultou o do financiamento desses défices e o serviço da dívida, sobretudo nos casos onde a economia tem crescido pouco e investidores estrangeiros detenham uma grande parcela dessa dívida, como acontece, por exemplo, com Portugal.

Segundo o Banco de Portugal<sup>[77]</sup>, em Setembro de 2016 a *dívida pública (na óptica de Maastricht)*<sup>[78]</sup> situou-se em 244,4 mil milhões de euros – isto é, o valor mais elevado dos últimos doze meses<sup>[79]</sup> –, reflectindo, em grande

<sup>74</sup> A formação bruta de capital fixo (FBCF) inclui o investimento em edifícios e construções, em animais e árvores, em *software* informático e bases de dados, em maquinaria e outros equipamentos utilizados por mais de um ano na produção de bens e serviços. As habitações compradas pelas famílias também são classificadas como formação bruta de capital fixo. Engloba as aquisições líquidas de cessões, efectuadas por produtores residentes, de activos fixos durante um determinado período e ainda determinados acréscimos ao valor de activos não produzidos obtidos através da actividade produtiva de unidades de produção ou institucionais. Os activos fixos são ativos produzidos utilizados na produção durante mais de um ano.

<sup>75</sup> Fonte: INE.

<sup>76</sup> Corresponde à totalidade dos pagamentos de juros e reembolso (amortizações) de capital que um devedor tem de efectuar num determinado período. Este indicador é importante para medir a solvabilidade, risco e rentabilidade da entidade devedora.

<sup>77</sup> Nota de Informação Estatística 110/2016 (Dívida pública), de Setembro de 2016.

<sup>78</sup> Trata-se do conceito de dívida pública mais utilizado nas estatísticas das administrações públicas. Corresponde à dívida calculada de acordo com a definição utilizada no *Procedimento dos Défices Excessivos* - Regulamento (CE) 479/2009, de 25 de Maio -, ou seja, a dívida bruta consolidada das administrações públicas ao valor nominal ou facial. Este conceito inclui os passivos nos instrumentos de numerário e depósitos, títulos de dívida e empréstimos. Os limites estabelecidos no protocolo anexo ao Tratado de Funcionamento da União Europeia são, respectivamente, de 3% e de 60% do PIB, para o défice orçamental e a dívida pública (Cfr. Conselho das Finanças Públicas, *Glossário de termos das Finanças Públicas*, Lisboa, Abril de 2015, p. 15).

<sup>79</sup> Veja-se o quadro A.15 (Dívida e financiamento das administrações públicas) do Boletim Estatístico, de Novembro de 2016, do Banco de Portugal.

maioria, emissões líquidas positivas de títulos de dívida e um aumento das responsabilidades em numerário e depósitos.

A dívida é, seguramente, um grande dossiê da nossa política externa, que em muito extravasa um quadro negocial exclusivamente nacional (com as “trocas” de dívida, as rectificações de taxas ou a mudança de algumas maturidades). Não se vislumbrando no futuro próximo qualquer redução significativa da dívida, também é verdade que não restará muito mais aos credores a não ser acarretar com perdas de parte do capital e garantir a subsistência do devedor, que passa pela sua recuperação, assegurando futuros retornos, que sempre exigem investimento.

Nas Grandes Opções do Plano, reitera-se a importância consolidar o papel do *Banco Central Europeu* (BCE) enquanto financiador de último recurso na Europa. Mas, ao contrário do que sucede com o *Federal Reserve* (EUA) ou o *Bank of England* (Reino Unido) ou o *Nichigin* (Banco do Japão), existem constrangimentos à intervenção do BCE a respeito da dívida pública, para salvaguarda da sua independência e da disciplina orçamental.

Assim, recorde-se que, nos termos do artigo 123.º, do TFUE, «É proibida a concessão de créditos sob a forma de descobertos ou sob qualquer outra forma pelo Banco Central Europeu ou pelos bancos centrais nacionais dos Estados-Membros, adiante designados por «bancos centrais nacionais», em benefício de instituições, órgãos ou organismos da União, governos centrais, autoridades regionais, locais, ou outras autoridades públicas, outros organismos do sector público ou empresas públicas dos Estados-Membros, bem como a compra directa de títulos de dívida a essas entidades, pelo Banco Central Europeu ou pelos bancos centrais nacionais»<sup>[80]</sup>. Está em causa obstar a um financiamento monetário dos défices públicos ou a um acesso privilegiado das autoridades públicas aos mercados financeiros, conducentes a um endividamento excessivo ou a défices excessivos dos Estados-Membros.

O Tribunal de Justiça (Grande Secção), em Acórdão de 6 de Junho de 2015 (processo C-62/14) sancionou o entendimento de que o referido artigo 123.º, n.º 1, do TFUE, deve ser interpretado no sentido de que autoriza o *Sistema Europeu de Bancos Centrais* (SEBC) a adoptar um programa de compra de obrigações soberanas nos mercados secundários<sup>[81]</sup>. Mais recentemente, pela Decisão do Conselho do BCE, de 10 de Março de 2016, adoptam-se novas medidas não convencionais de política monetária [aumento do montante das aquisições mensais realizadas ao abrigo do programa de compra de acti-

<sup>80</sup> Veja-se também, em conformidade, o disposto no artigo 21.º, n.º 1, dos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu.

<sup>81</sup> Em concreto, o anunciado no comunicado de imprensa a que se faz referência na acta n.º 340.ª, da reunião do Conselho do Banco Central Europeu, de 5 e 6 de Setembro de 2012.

vos; condução de uma nova série de quatro operações de refinanciamento de prazo alargado direccionadas (*ORPA direccionadas II*); lançamento do novo programa de compras ao sector empresarial, que adiciona à lista de activos elegíveis para compras, obrigações denominadas em euros emitidas por sociedades não bancárias estabelecidas na área do euro, com nível de qualidade de crédito equivalente a *investment grade*).

Com o desiderato de «*Aprofundar a Coesão Social na EU*» aponta-se a definição com rigor e força jurídica dos padrões laborais e de protecção social a garantir no espaço da União Europeia e na Zona Euro, suportados pelos instrumentos financeiros e políticos necessários. Para isso, sugere-se a criação de *Eurogrupo*<sup>[82]</sup> da Coesão Social e do Emprego (com destaque nas questões do combate à pobreza e ao desemprego e da promoção da qualidade de vida para todos), a concertação de medidas a nível europeu para combate ao desemprego (incluindo na garantia e financiamento de prestações sociais) e a criação de medidas precisas a nível europeu no domínio social.

Ademais, no quadro institucional da União Europeia, Portugal procurará defender políticas que permitam responder eficaz e atempadamente aos desafios da cooperação e integração através de medidas que visem assegurar a defesa dos interesses nacionais na revisão das *Perspectivas Financeiras 2014-2020* e na preparação das perspectivas subsequentes. Trata-se do *Quadro Financeiro Plurianual* (QFP), que fixa os limites dos orçamentos gerais anuais da União Europeia, determinando para cada ano os montantes (rúbricas de despesa) de que a União pode dispor, no total e para cada um dos seus domínios de acção, quando assume obrigações juridicamente vinculativas por um período (que, ultimamente, tem sido de sete anos, apesar de o mínimo serem cinco).

Recorde-se que, de acordo com o Regulamento (UE, EURATOM) n.º 1311/2013 do Conselho de 2 de Dezembro, que veio estabelecer o *Quadro Financeiro Plurianual* (QFP) para o período 2014-2020, a Comissão deverá, até ao final de 2016, apresentar uma reapreciação do funcionamento do QFP, tendo plenamente em conta a situação económica nesse momento, assim como as últimas projecções macroeconómicas então disponíveis e, se for caso disso, essa reapreciação obrigatória deverá ser acompanhada por uma proposta legislativa de revisão do Regulamento, de acordo com os procedimentos consagrados no TFUE (artigo 312.º).

---

<sup>82</sup> O Eurogrupo é um órgão informal em que os ministros dos Estados-Membros da Zona Euro debatem assuntos relacionados com as responsabilidades que partilham no que diz respeito ao euro, reunindo-se habitualmente uma vez por mês, na véspera da reunião do Conselho (Assuntos Económicos e Financeiros). O Comissário dos Assuntos Económicos e Financeiros, Fiscalidade e União Aduaneira e o Presidente do Banco Central Europeu também participam nas reuniões.

## Conclusões

Assumidamente, as Grandes Opções do Plano partem da posição de que a causa estrutural da crise financeira global resultou de a união monetária na Europa não ter sido acompanhada do reforço da coesão entre os Estados-Membros, o que então veio acentuar as divergências económicas e os efeitos assimétricos no seio da Zona Euro. A que se terão seguido posteriores erros de política económica, particularmente a opção por políticas de austeridade em toda a Europa, causando um retrocesso significativo no investimento e mais globalmente na procura.

A “nova política” para a Europa radicar-se-á, portanto, no avanço na concertação entre Estados-Membros para resolver os problemas orçamentais nacionais, passando pela redução do serviço da dívida e pela consolidação do papel do Banco Central Europeu enquanto financiador de último recurso, sem esquecer o financiamento do investimento.

O Governo português aponta o caminho de um aprofundamento da União Europeia, mas a prevista saída do Reino Unido – afinal, a 2.ª maior economia da União<sup>[83]</sup> ocupando o 5.º lugar nas importações (3,7%) e o 9.º lugar nas exportações (2,8%) no comércio mundial de bens<sup>[84]</sup>, e sendo ainda o 4.º receptor de investimento directo (*inflows*) em todo o mundo<sup>[85]</sup> –, prenunciam um impacto negativo em tal caminho.

Malgrado a leitura política oferecida, salta à vista que não será tanto de uma “nova política” que se trata, até porque sempre dependerá da vontade e capacidade dos 28 Estados-Membros, muitos deles também a braços com graves problemas financeiros, económicos e sociais, a que subjaz um retrato macroeconómico pouco animador na Europa, marcado por uma grande incerteza.

<sup>83</sup> Considerado o Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes, em dólares (Fontes: FMI World Economic Outlook, Abril de 2016; Banco Mundial e OCDE, 2015).

<sup>84</sup> Fonte: WTO – *World Trade Organization* (2015).

<sup>85</sup> Fonte: UNCTAD – *World Investment Report* (2015). Mas, curiosamente, apenas o 187.º emissor (*outflows*) desse mesmo investimento.

## Referências

- Banco de Portugal. (2016). Boletim Estatístico – Novembro de 2016. Disponível em [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/benov16\\_2.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/benov16_2.pdf)
- Banco de Portugal. (2016). Nota de Informação Estatística 110/2016 (Dívida pública). Disponível em [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/dividapublica\\_201609.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/documentos-relacionados/dividapublica_201609.pdf)
- Banco Europeu de Investimento. (2016). Evaluation of the Functioning of the European Fund for Strategic Investments. Disponível em [http://www.eib.org/attachments/ev/ev\\_evaluation\\_efsi\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/ev/ev_evaluation_efsi_en.pdf)
- Cabral, N. C. (2010). A nova LEO, reflexões breves sobre a sua forma, conteúdo e efeitos. In Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, . Coimbra: Almedina.
- Canotilho, G. (1979). A Lei do Orçamento na Teoria da Lei. In Estudos de Homenagem ao Prof. J. J. Teixeira Ribeiro (Vol. II). Coimbra: BFDUC, Iuridica.
- Canotilho, G., Moreira, V. (2007). Constituição da República Portuguesa Anotada. Coimbra: Coimbra Editora.
- Catarino, J. R.. (2014). Finanças Públicas e Direito Financeiro. Coimbra: Almedina.
- Conselho Económico e Social. (1996). Legislação e Composição, Lisboa.
- Comissão Europeia. (2014). Um Plano de Investimento para a Europa. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=cele-x%3A52014DC0903>
- Conselho das Finanças Públicas. (2015). Glossário de termos das Finanças Públicas. Lisboa.
- Estrutura de Missão para a Capitalização das Empresas. (2016). Relatório, Lisboa.
- Grégory, C., Sapir, A., Wolff, G. (2014). Juncker's investment plan: No risk – no return. Bruegel.
- Franco, A. S. (1992). Finanças Públicas e Direito Fiscal. Coimbra: Almedina.
- Marques, R., Sarmento, J. M. (2016). A Conta Geral do Estado: A Administração Central e as reservas do Tribunal de Contas no Parecer de 2014. Julgar Online. Disponível em <http://julgar.pt/a-conta-geral-do-estado-a-administracao-central-e-as-reservas-do-tribunal-de-contas-no-parecer-de-2014/>.



- Nabais, J. C. (2015). Reflexões obre a constituição económica, financeira e fiscal portuguesa. In Nabais, J. C., Por um Estado Fiscal Suportável – Estudos de Direito Fiscal (Vol. IV). Coimbra: Almedina.
- Parlamento Europeu. (2016). Relatório sobre a avaliação da Estratégia da UE para a Juventude 2013-2015. Comissão da Cultura e da Educação.
- Ramos, R. M. (2015). Tratado da União Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. (5.ª edição). Coimbra: Coimbra Editora.
- Santos, A. (2000). Manual de Finanças Públicas. Lisboa: Edições INA.
- Sarmento, J. M. (2016). A nova Lei de Enquadramento Orçamental. Coimbra: Almedina.
- Sarmento, J. M., Marques, R. (2016). As alterações orçamentais no actual panorama das Finanças Públicas, Revista do Ministério Público (n.º 147, pp. 111-136). Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público.
- Veugelers, R. (2014). The Achilles' heel of Juncker's investment plan – how will the right investment projects be selected?. Bruegel.



MARINA PIGNATELLI\*

## Ethnic Conflicts and the Media

### Resumo

A maior parte das guerras desde o fim da Cortina de Ferro têm ocorrido dentro dos estados e não tanto entre estados, e tais conflitos têm sido de natureza étnica. Este artigo procura examinar os papéis desempenhados pelos media no cunhar e forjar das identidades étnicas, no perpetuar de preconceitos bem como em compelir as pessoas ao conflito. A pesquisa é baseada na recolha de diversos estudos de casos comparáveis no sentido de encontrar regularidades e padrões que possam existir na relação complexa entre os conflitos étnicos. Mais especificamente, o estudo foca-se nos constrangimentos dos meios generalistas de *mainstream* relativos às representações étnicas e religiosas, relacionando tais constrangimentos às principais perspetivas teóricas ligadas à compreensão dos conflitos étnicos: primordialismo, instrumentalismo e construtivismo.

**Palavras-chave:** conflitos étnicos; media.

### Abstract

*Most of the wars since the fall of the Iron Curtain, have mainly been intra-state conflicts rather than between states, and such conflicts have predominantly been ethnic in nature. This paper intends to examine the roles that the media have played in coining and forging ethnic identities, in perpetuating prejudice as well as in compelling people to conflict. The research is based upon collating several comparable case studies in order to find out the regularities and patterns that exist in the complex relationship between the media and ethnic conflicts. More specifically, the study is focused on the generalistic mainstream media's constraints concerning ethnic and religious representation, relating those constraints with the main theoretical perspectives regarding ethnic conflicts understanding: primordialism, instrumentalism and constructivism.*

**Keywords:** ethnic conflicts, media.

---

\* Researcher at the CRIA – Centre of Research in Anthropology, collaborator at the Centre for Public Administration and Public Policies, and member of the Portuguese Anthropological Association board.

## Introduction

This paper intends to focus upon the following questions regarding the media roles in Ethnic Conflicts: *a)* Is media production regardful of ethnic, racial or religious prejudice?; *b)* Are journalists free in using whatever justified means they can to attract and retain audiences?; and *c)* What are the limits of their accountability regarding the social effects of their profit policies?

In order to understand the research problem involving the questions presented above, the study relied on documental sources, including the related scientific literature production and press data, used to identify, select and analyse the information. The adopted methodological standpoint was a qualitative/interpretative/comparative view, aiming a more flexible, holistic, in-depth and comprehensive understanding of the phenomenon. Such methods focus mainly on comparable human perceptions and mudivisions – a subjective knowledge and analysis using specific theoretical approaches to help the analysis of text or to explain the collected data, which must therefore be interpreted with due care. Also, the inexistence of more reliable studies on the subject inhibits the task of presenting a set of more robust conclusions. However, this paper seeks to identify and obtain information about the human intangible dimensions, such as contradictory values, positions and relations, specific social contexts and their complexity, concerning the proposed questions.

Considering that, after the Cold War period, conflicts persisted and became more frequent within states rather than between states, the conflict analysts and thinkers have, in recent decades, embarked upon a new field of research devoted to what has been referred to as ethnic conflicts. Their starting point was the assumption that ethnic identity would be the main cause of most contemporary antagonisms.

The notion of self-determination has helped the UN grow from 26 member states, in 1941 to 51, in 1945, to 156, in 1990 has risen to 193 at present. Since contemporary societies are increasingly pluralistic, the presence of ethnic conflicts is one of the unfortunate realities that government leaders, educators or managers of social institutions more often have to deal with, as our societies continue along their path towards internationalization and globalization.

Ethnic conflict refers to disputes between contending groups who identify themselves primarily on the basis of ethnic criteria and who make appeals as groups, based on their collective rights (Pignatelli, 2010). Such criteria may include ethnic perceptions of a shared culture, nationality, language, religion or race. They are, therefore, violent forms of ethnic mobilization, clashes between different ethnic groups (not necessarily both being minorities – because

in such case, they should be referred to as inter-ethnic conflicts). The truth is that it is difficult to determine when a conflict is considered an ethnic conflict, particularly when considering the diversity and the often ambiguity of the populations and the potential cases in hand. Sometimes only when the conflictive process is already well advanced, can it be classified as such. In fact, for example, inter-ethnic conflict shifts from the interaction of competing groups (which can occur in a classroom, a remote village, a neighbourhood), to other contexts that, in the most bellicose situations, culminate in a civil war, or wars between ethnically diverse states. Inter-ethnic civil wars include cases like the former Yugoslavia, Liberia or Sudan, while inter-ethnic wars between states are exemplified by the Palestinian war (1948, the Suez crisis (1956), the two Cashmere wars (1947 and 1956) and the Bangladesh war (1971), between India and Pakistan. The sensitivity and complexity of all possible situations require the origins and nature of underlying tensions to be accurately identified as well as how they can lead to open conflict.

Moreover, the role that the media play in such conflicts is not only crucial but also an unclear and complex one, considering the media are themselves linked to ethnic identity by being an effect or as a cause of it. The media occupy a key site and perform a dynamic role in the public representation of unequal social relations and the dynamic play of cultural power. It is both in and through representations, for example, that the media's audience members are variously challenged and invited to construct a sense of 'us' versus 'them' (Cottle, 2000, p.2). The spread of ethnic minority groups and the day to day encounters of diasporic communities in contemporary societies as well as the growing (tactical) uses they make of new and old interactive technologies of communication, present new communication opportunities for embattled and/or dispersed ethnic minorities. This occurs not least by helping to sustain subcultures and networks and keeping alive the memories and myths of homelands as well as the collective hopes for the future. Minority media organizations (the minority press, local cable TV stations, local radio, independent commercial television production companies and community-based film-sharing networks) steer a difficult course between universal appeal, market imperatives and systems of patronage on the one hand, and particularistic aims, community based expectations and felt obligations on the other. Taken together, they contribute an important, albeit under-researched, dimension to the communication environment of ethnic minorities and their struggles for 'authentic' and/or pluralistic representations (Cottle 1997; Dayan 1998). The mainstream media, though differentiated by medium, outlet, genre and subject interests, Cottle (2000, p.3) also says that "all too often produce shocking examples of xenophobic reporting and racist portrayal, while often publicly

committing to the ideals and practices of an inclusive multi-ethnic, multicultural society". "The elite media sector, sometimes called the agenda-setting media because they are the ones with the big resources, they set the framework in which everyone else operates (...) it is just a reflection of obvious power structures and the major media are just part of that system", according to Chomski (1997). Their institutional setting follows the same pattern for "there are all sorts of filtering devices to get rid of people who are a pain in the neck and think independently" (Chomski 1997). So, following this structuralist view, one is adequately socialized and trained so that there are certain things that it is not proper to say or think. What appears and the way it is slanted will reflect the interest of the buyers and sellers, the institutions. Institutional settings of power structures do not allow critical analysis because there is no reason why they should allow that. It is not purposeful censorship. The procedure follows a doctrinal framework that considers the general population to be merely "spectators" and not "participants". In fact, "Traditional explanatory theories of communication, in particular the agenda-setting and news making hypothesis, include a statement that highlights the key role of the media and news organizations as an essential factor that allows the construction of a baseline and organization in the face of which the public itself is placed in the news plan" as stated by Espírito Santo (2012, p.136). Mainstream news making, according to anti-globalization theorists like Chomski and Herman (1988), is considered to be accurate because it is based on international forces such as globalizing market trends, technological developments and relies on official information sources (eg. official statistics, state data), seldom paying attention to alternative voices of contestation. Cultural and other minorities' concerns in larger societies are under-estimated in such a representation, unless they are mainstream ruling minorities. News making is therefore a social construct of reality that often represents certain ethnic minorities, highlighting their negative aspects. Although this phenomenon is not intentional, it ends up having a negative effect by perpetuating prejudice in relation to cultural differences. Key factors and constraints identified in empirical work include, inter alia, limited finances, resources and training opportunities, systems of patronage and corporate gatekeepers, institutional conservatism and organizational hierarchy, producers' attitudes and cultural capital, source dependencies and source inhibitions, professional norms of balance and objectivity, professional status claims, cultural obligations and the 'burden of representation', audience expectations, temporal production cycles, and the conventions and aesthetics of media forms (Cottle, 2000, p.17). According to Devroe (2004:5), "among ethnic communities in Europe there is a predominant feeling of exclusion and non (or mis)representation". They also

hold the belief that what is portrayed by the media has an important influence on prejudices and negative attitudes towards them. Devroe (*ibidem*) also says that “having the feeling of being treated fairly in news and the media, or at least having the feeling of being represented, helps to create a sense of belonging, or what Tufte (2001) calls ‘locality’, i.e. feeling at home somewhere”.

### **Some notes on Ethnic Conflicts**

The presence of ethnicity as a variable, suggests that its centrality is a cause of conflict between groups. However, since virtually every intergroup conflict involves people with different cultural traits and backgrounds, then, all conflicts between groups, including interstate wars, are in essence, ethnic conflicts. Hence it may be regarded as a redundant classification. In fact, we may ask ourselves why the conflict in Rwanda was only triggered in 1994? Or why Jews and Arabs merely began to clash after 1920 (when they had coexisted since the Age of Isaac and Ishmael)? or why did the war between China and Vietnam, who had lived 1,000 years of enmity, only commence in 1949? Often the image of ethnic groups in conflict is an ideological construction of nationalist politicians and historians. Thus, the shape of an ethnic conflict depends upon the political goals of the ethnic group, the political opportunity structures of the state where the mobilization occurs, the regulation systems, the integration levels, the competitive processes in societies and the extent of international involvement in the dispute.

It is important, however, to understand how relevant issues arise in these conflicts and the way societies are mobilizing around ethnic identity. A good example is the cry of the Italian nationalist D’Azeglio: “We have made Italy. Now we have to make Italians”. Italy by the way has a much greater ethnic diversity than the Balkans, in this matter. Jalali and Lipset (1997, p.77) have set three levels of Ethnic Conflicts: a) low intensity and no violence (eg. Belgium: Walloons versus Flemings; Quebec; Czechs and Slovaks); b) low intensity but violent (Northern Ireland and the Basque provinces); and c) high-intensity and violent conflicts (Rwanda, Sri Lanka, Balkans).

Two questions must then be posed, according to Henderson (1999): 1 – What leads groups to mobilize on the basis of ethnicity? And 2 – To what extent and under what conditions are ethnic groups willing to fight rather than cooperate? Trying to answer these questions among the predominant theoretical approaches on ethnic conflict analysis, we find three predominant perspectives: primordialism, instrumentalism and constructivism.

Primordialism is an analytical view of inter-ethnic conflict that advocates a natural division of human families prone to conflict, as if each one of them is “naturally programmed”, immutable and acting in an irrational way. Eth-

nic conflicts are thus seen as being the result of inherent differences between ethnic groups that naturally feel sympathy and friendship for those belonging to their own group and who feel dislike for those who are outsiders. It argues that the aggression that rises within the group towards the outside groups is based upon a fundamental need to link identity with certain given characteristics, often ethnicity and / or race – Tufte's (2001) "localities" or the "primary loyalties" that C. Geertz (1963) talked about. So, ethnicity (or ethnic identity) emerges naturally. The primordialists assume that intra-group relations are more peaceful and orderly while relations with "others" are conflicting, anarchic and destructive, states Henderson (1999, p.751). They think that the similarities generate ethnic cooperation and ethnic differences lead to inter-ethnic conflict. According to sociobiologists, the followers of E. O. Wilson's (1975) theory postulate that genes are the only sufficient determinants of human behaviour, because they are solid and reliable (this being the more radical position), while culture is contingent and uncertain, since it continuously and constantly changes. The more moderate primordialists admit a mix of biology and culture, and accept that social behaviour is subject to change due to the cultural adaptive capabilities of humankind that are shaped according to the environment by non-biological means. Primordialists' explanations are based on the grounds of accumulated historical hatreds between nations dating back even to the earliest forefathers (including even animals on a primatological timescale).

For them, that explains, in fact, much of the so-called intolerant and xenophobic behaviour, refuting that individuals might have multiple identities. However, many ethnic groups do not appeal to primordial arguments and do not follow parochial values of exclusion that isolate groups and often lead them to extremism, increasing the possibility of violence.

The instrumentalist view is a dominant perspective in political science and it argues that inter-ethnic conflict is the result of elite manipulation and of community appeals to achieve their own goals rather than a kind of tendency for different ethnic groups to enter into conflict. Instrumentalists suggest that ethnicity is socially and instrumentally constructed, and is not derived from any natural division of mankind into groups or nations. They argue that the differences do not need confirmation. Those differences between humans just make it easier for elites to mobilize their societies for hostility. They believe that ethnicity is malleable like clay and that its boundaries and characteristics can change with socialization pressures induced by elites and communitarian guidelines towards a dominant lifestyle: a certain language, religion, clothing or garments, food habits or any other common traits. That is, culture as a plastic-shaped instrument used in competing for economic, social and po-



litical goals, creating a sense of group loyalty and hostility to outsiders. Alternatively, groups can cooperate with other groups or collaborate with state authorities. This goes against the cosmopolitan trends, since the elites, rather than promoting ethnic consensus between groups, are often seen as the very instigators of conflict.

In order to mobilize a group for social action, it is necessary to politicize it beforehand. And that is generally and often cynically orchestrated by political activists, since cultural differences alone, as we have seen, do not necessarily lead to conflict. Ethnicity, once it is politicized, becomes an additional way of associating, indistinguishable from other shadowy forms of affiliations by interest groups (ideological or material). It becomes a label based upon a set of symbolic links used by elites to obtain certain political advantages, but is always conditioned by the kind of appeals (the beliefs and values upheld) that might be carried out on its behalf. It is known that ethnic and political elites may want to manipulate ethnicity. But this can only be achieved if it actually matches the will of the people. As much as ethnicity may be considered as being constructed, without any sustained cultural basis, if it does not meet the perceived real aspirations of individuals and groups, mobilization will not succeed. Such was the case, for instance, in the failed attempt to promote “Occitania” in France in the 60’s, based on a linguistic unit, or the case of Padania, in northern Italy, where a secessionist wave led by Umberto Rossi, arose in the 90’s. Cautioning against a prevention against prejudice, Filip Reyntjens (1993, p.583) when talking about the Rwandan situation before the genocide, warned: “Ethnicity does not necessarily have to give rise to violence, but one can easily manipulate ethnicity to throw people against one another.”

Finally, the most recent and predominant model on ethnicities is the constructionist perspective. It reports on the development of the phenomena in relation to social contexts, as a purely sociological approach. Theorists who follow this current seek to explain human behaviour from a perspective in which both subject and object interact in a process that results in the construction and reconstruction of cognitive frameworks. Since the 80s, after the B. Anderson (1983) concept of “imagined communities” and the Hobsbawm and Ranger’s (1983) notion of “invention of traditions”, the idea that ethnic identities are constructions started to predominate debate among academics not as elastic and situationally manipulated or used and discarded by the elite, according to their own interests, but as the result of much more complex social interactions. In this constructionist line, according to Erikson (1976), identity not only depends on the demarcation between “us” versus “them” but it is conditioned by a set of numerous other variables such as the meaning and value attributed to that membership. Therefore, this paradigm combines the

two previous approaches, viewing ethnicity as defined by culture and ethnic identity at the same time while being continuously constructed by processes of inclusion-exclusion and negotiations between the centre (intra-communal relations) and the periphery (relations with the public sphere), as argued by J. Nagel (1994). It is therefore important to study how individuals and groups develop and the process that is executed within a wider and deeper historical and cultural set of relationships, that is: how these ethnic identities are formed, how they become conceived, imagined and continually shaped and redefined in societies.

The model of conflict analysis becomes interesting when analysts understand that the parties may gradually build mutual understandings and subjective connections, when they develop conflictual interaction through processes of cognitive assimilation and accommodation. For constructionists, conflicts are not “naturally” associated with ethnicity but rather caused by problems within social systems, which individuals do not control. Hence it follows that identities should not be taken for granted or seen as immutable as they are beyond one's choice. Only the socially constructed divisions are considered. They are not interested in generalizations about conflicts motivated by class interests or other materialistic, political or economic aims. In this they differ from the instrumentalists.

More or less passionate, more structural, strategic or calculating (malleable like clay) more rational, or rather, more culturally primal, emotional or absolutely artificial, or even primordially as hard as rock, all analysis requires an open understanding of ethnic identities. Reasons for ethnic conflict often operate in isolation, sometimes they are associated or correlated. A wide-angled lens is advisable in these matters.

Donald L. Horowitz in his work *Ethnic Groups in Conflict* (1998, p.5-11) divides ethnic conflicts between the symmetric and asymmetric (according to the degree of ethnical division in a given society and to the state's power to impose rule). According to B. Crawford (1998), the mobilization of the population using identity rhetoric is closely linked to inherited institutional legacies. These mobilizations are often caused by the bandwagon effect, or “follow the leader effect”, that is, some are dragged onto their own ethnic wagon, and others do the same simply as a reaction. Then, the ethnic divide will be in the spotlight of the society (through the media's attention). In such cases it is important to consider the timings. The first to enter the wagon are usually the extremists - those most likely to start acts of “civil disobedience”, initially small and sporadic or taking place faster and more systematically when a group is oppressed or stretched by a state (eg. the Sikhs in India). That is how extremists gain visibility and by entering the political arena they control

power and negotiations become much more difficult because it then involves cultural identity which is fixed.

Anthony Smith (1986) has precisely pointed out the power of the emotional load carried by ethnic groups in conflict. But political institutions can encourage or inhibit these bandwagoning effects – or formation of ethnic identities, as Crawford (1998) also says. The attacks by skinheads on immigrants in Germany, for example, were not punished, either by the authorities or by the local public. That encouraged other gangs to move forward with their own attacks, looking for prestige. Yet, the absence of political institutions may also have the same result (as seen by the vacuum created after the fall of the Berlin Wall, in the former East Germany). So, Crawford concludes that when institutions are weakened or fall to the ground, they fail to respond to the needs of culturally defined groups, non-violent means may be seen as ineffective, creating the feeling of “nothing to lose”, as in the case of Punjab and Kashmir.

Theorization does not explain, however, the conflicts where there is no security dilemma. In democratic logic it is the individual who is the focus of political participation and who becomes protected. Some argue that conflicts are caused by the excessively fast democratizations of political institutions and the rapid constructions of liberal economies. The only way to achieve a peaceful resolution to ethnic conflict is by calling for national tolerance and civil unity, along with federalism, consociationalism or other forms of decentralization, and by responding to individual and local appeals. States therefore may comply with cultural differences or not and may control levels of violence or not. When there is a privileged discrimination policy and uneven economic distribution, cultural groups tend to harden and transform into political identities.

We know how most of the colonies were composed of many distinct ethnic groups. We also know that there was a deliberate partition of colonized territories, among Europeans, in order to “dissect” those ethnic groups geographically. A different form of the “divide and rule” concept that created inter-ethnic tensions, in order to prevent the formation of united blocks and opposition from the colonized, causing the so-called “Ethnic Soldiering” phenomenon: should they be considered “Liberators” or “Terrorists”?

### **The roles of the media in ethnic conflicts**

As stated by Eller (2002, p.84) “newspapers and cultural journals are major loci of ethnic discourse and therefore of ethnic integration and mobilization”. Thus all processes of production in the media may be anchored from the primordialist, instrumentalist or constructionist perspective, depending upon

the focus, relevance and in-depth look professionals tend to have of ethnic rifts.

In a pluralistic society, one ought to be careful about what one says since, quoting Ira Rifkin (1988), “When you talk about racial, ethnic or religious conflicts, you’re talking about the stuff that riots, wars and deep-seated prejudices are made of”. The media are part of social dynamics and instrumental in maintaining both the *status quo* and change. Since cultures and ethnic identities are constantly changing, cultural diversity becomes a threat to social order, in the sense that “uncontrolled changes become revolutions” (Shoemaker and Vos, 2011, p.153). As previously mentioned, minorities are often negatively represented, if represented at all. Mainstream news continuously exaggerates certain ethnic groups namely as perpetrators of problems, crime and conflict, in a heavily biased manner. Also, a simplistic explanation of ethnic conflict may foreclose analysis of the political, social and economic factors involved and therefore preclude the audience from gaining any real understanding of the situation.

But as Konstanty Gebert (2009) has put it “The media are always ethnic, in the sense that, being produced in the language of a given ethnic group, they unavoidably strengthen the audience’s / reader’s identification with that group”. Since the 19th century in Europe, we can positively establish that the press has developed hand in hand with the Emancipation movement. And so it is possible to state, according to Gebert (2009) that it:

1. Solidified existing nationalisms (as in the case of the French and German press after the war of 1870 and in the run-up to WWI);
2. Facilitated the survival of those people threatened in nations deprived of their own state (as observed in the Polish-language press in partitioned Poland), and especially;
3. Made easier the development of new national identities (like Lithuanians or Czechs).

This rule holds true as well for borderline cases (as the Paris correspondent for *Neue Freie Presse*, Theodor Herzl who witnessed mass rallies in Paris following the Dreyfus trial where many chanted “Death to the Jews!” Herzl came to reject his early ideas regarding Jewish emancipation and assimilation, and started to believe that Jews must remove themselves from Europe and create their own state); It also holds true in the Zionist press in early 20th century Europe, that helped in transforming Jewish self-identity from religious to national; or, as Gebert explained as well (2009) “in contemporary Romany and Kurdish media which stimulated a sense of nationhood in nations afflicted

by a lack of a unifying language”; or “in the Rwandan Radio Mille Collines, in 1994, broadcasting in the Kinyarwanda, common both to Tutsis and Hutus, and which articulated a programme of Hutu genocide over the Tutsi”. It remains true even in many contemporary democratic multi-ethnic societies (witness the role of Quebec’s French media in provoking separatism, despite the official bi-lingualism promoted by a multi-culturalistic policy). Primordialist views tend to predominate among those first-hand witnesses/reporters of ethnic clashes embedded with a “chronomentality” as defined by Schudson (1986), i.e. those working under time constraints and for an agenda-setting medium, as in the above mentioned case of the Rwanda genocide and this only takes into account the side’s particularistic aims. Historical (genetic) mutual hatred serves as an easy explanation for an apparently inexplicable high level of violence between ethnically diverse individuals and groups. Such over-simplified rationale fails to consider other confusing (to the general public) subjective and objective variables like power-struggles, economics, status, land, values, perceptions, resources (eg. water, oil, gas, rain-forests), etc. In the latter case of Rwanda, Reyntjens’s (1993) the instrumentalist view may be considered a more realistic approach. Along with other minorities such as the Twa (pygmies) the Tutsi and Hutu people have lived together for over a thousand years in the same territory. In Burundi the same ethnic groups have been living for centuries as peaceful neighbours. Yet, to “Cut the tall trees” was the motto used by the elites via Radio Mille Collines to instigate “Hutu Power” and the extermination of what they called “those cockroaches”. Desire Habyambire, a Hutu moderate who fled Rwanda with his three children after his name was circulated on a hit list, said : “I am caught in the middle (...) Extremism is my enemy. If I meet a Hutu extremist, he will kill me. If I meet a Tutsi extremist, he too will kill me.” Like many refugees, Habyambire thinks hard-line Hutus are trying to consolidate power by enlisting Hutu civilians in the fight not just against the rebel front but against all Tutsi. “They are trying to confuse people for their own political ends, and they have succeeded.” And radio broadcasts, created a climate of fear by repeatedly reporting that the RPF was attacking unarmed civilians and wanted to wipe out the Hutu of Rwanda in a campaign of ‘ethnic purification’.

Yet on the other hand, according to some authors like Gebert (2009) the aspiration of the media is also to be universal, in the sense that all newsrooms containing an “International” section and editor want to “cover not only the world of the ethnic group in whose language they produce, but simply, cover the world” (Gebert, 2009). Since a universal non-ethnic language (with the failed exception of Esperanto) does not exist, “producing coverage in a certain language is not a matter of choice”, says also Gebert (2009) also states.

Furthermore, “although covering the entire world is, for obvious reasons, an unrealistic ideal”, some members of the media do not willingly abandon their universalistic aspirations of locking themselves up in an ethnic ghetto. “The editor of a Hungarian daily in the ethnically mixed Romanian town of Timisoara”, told Gebert (2009) in the early Nineties: “Of course we do not cover Romanian issues. If a reader wants to find out about those, he can buy himself a bloody Romanian paper”.

After the Cold War (Washington versus Moscow), the media became confused over which contexts to cover. This reverts back to the need of considering the amount of coverage allocated to “us versus “them” or “the rest”. Also with the international news agenda controlled by the world’s major media giants, it has become crucial to develop and strengthen the media at a local level to maintain a diversity of opinion. Since reporting starts at home, most journalists consciously, or often not, write in their own language and through their own cultural lenses reinforcing ethnic connections and “localities” (Tufte, 2001). Their writings have an unavoidable if not necessarily intended impact. Actually, the objectivity dilemma rarely holds when the journalist and his or her media describe a bloody clash while not being expected not to make value judgments, especially when he/she is working to a deadline. Worse still: it becomes completely untenable “when the ethnic group for whom the media write or broadcast for is party to that conflict” (Gebert, 2009). So, the author concludes that “paradoxes of ethnicity in the media are highlighted in cases when the media either cover an ethnic conflict, or even more so when they themselves are part of it”. In such cases, primordialist views tend to prevail. On the other hand, Gebert (2009) also explains that “the media in such circumstances are seldom innocent observers, unwillingly caught up in the maelstrom. More often than not, the media themselves are one of the precipitating factors”. Also, as Usha S. Harris (2004, p.2) has stated, journalists have often been targeted on the basis of their ethnicity. One Solomon island journalist reported that the situation was made so untenable for him and his family that he had to seek exile in Australia. In fact, how well journalists deal with sensitive issues of race, religion or ethnic identity depends on one’s perspective (O’Sullivan, 2001). The experience of propaganda during World War I so convinced journalists that the world they were reporting about was a world which interested parties had constructed for them to report about and from then on, the idea that human beings construct the reality they deal with has held a central position in social thought and has encouraged a more sophisticated ideal of “objectivity” among journalists.

While covering ethnic conflicts, the news media have also inadvertently undermined and destabilized the process of resolution instead of contribut-

ing to public education. Their goal ends up being entertainment and not information. The media influences the public, which in turn will (in complex ways) influence policy makers, operating like an echo chamber. But the media needs the four “C”s: controversy, conflict, confrontation and certainty, for “If it bleeds it leads!” as is said in journalistic jargon. But to fully understand an ethnic conflict one needs to be aware of the context, its nuances, subjectivities, ambiguities and these are complicating matters that are either filtered out or avoided altogether. Thus, the best ethnic conflicts for journalists are those unresolved “ancient ethnic conflicts” that reinforce stereotypes and are reduced to historical (primordialistic) oversimplification, says O’Sullivan (2001). In addition, they feed into internal public opinion the legitimacy for external military intervention, as in the US. So they are instrumentalized (in order to sell advertising) and at the same time they are also instruments of political and social mobilization. As Katz and Liebes (2007, p.157-166) have put it: “If ceremonial events may be characterized as “coproductions” of broadcasters and establishments, then disruptive events may be characterized as “co-productions” of broadcasters and anti-establishment agencies, i.e. the perpetrators of disruption.”

So, the relationship between journalistic obligations, individual conscience and group solidarity needs to be deeply reconsidered (Gebert, 2009). Irving Levine, national affairs director for the American Jewish Committee in New York said in the 60s that “through a baptism of fire” journalists had come to realize both how easily distorted public perceptions of sensitive issues were and how seriously manipulated their writings could be. Yet he also thinks that in recent decades journalists seem to have lost their memory and follow the “whatever you can get you can use” rule, dictated by sensationalism and newsroom competition. As long as you are “the first” and get “to the bottom line”, you’ll sell your story. Due to the previously mentioned “chronomentality” and instanteism obligations, and also the micro-socialization in mainstream values, the comprehensive constructionist approach to cultural contextualization is disregarded in the production of news and the organizational routine of the news desk. So, gatekeepers tend to favour the integrationist model, and do not consider the personal choices of either journalists or the general public. It is not rare to hear the capitalist intentions of media owners also being criticized, together with the quality of analysts invited to comment upon such news (who sometimes create even greater confusion in the minds of the general public on the subjects). Exceptions seem to be US network reporting that has improved on a national scale (but not yet at a local level) and the weekend editions that are said to be more considerate than the weekday editions, in general. According to Eller (2002), in print but not only



in print, for also in other mass media like radio and television, as well as in political activity (the formation of parties, the giving of speeches, the casting of votes, etc.) and many other practical behaviors, a disparate group can come to recognize or believe in commonalities with one another, whether or not those commonalities are old or even real.(p.84).

In fact, those commonalities are continuously constructed in every-day newsmaking. As an anthropologist of television, among other fields, Daniel Dayan (2009) also puts forward an interesting discussion on three major modalities of visibility such as «appearing», «witnessing» and finally «monstrating»: a notion that stresses the practices and «gazing acts» which structure visibility in the fields of journalism, television, and cinema. The most spectacular and impressive images and stories are still the prize-winners in reporting. Even those blanks or rather, those totally black screens shown by CNN during the Kuwait war, where only the sounds of bombardments and the reporter's "off camera" voice could be heard, played out that spectacular «monstrating» role very effectively. But stories of conflict however, are usually framed within the binary categories of good vs. evil, or one ethnic community against another, thus leading to an over simplification of issues anchored in primordialistic explanations. This style of reporting came into favor during the Cold War era when two giant hegemonic systems – capitalism and communism – were in ideological confrontation. It has become further entrenched since 9/11 and the 'War on Terror' speeches by American President George W. Bush, is also cited by Harris (2004).

Yet, today, other sources of broadcasting are available in contemporary societies, namely those provided by the Internet (social networks, YouTube, Skype, etc.). Acknowledging the power of the imagination in ethnicity and national identity cannot be underestimated since imagination can create something where reality leaves only hints or blanks and it can also overlook as much as it grasps, according to Eller (2002). And the Internet is surely another (much faster and more and more widely accessed) loci for ethnic discourse, ethnic integration, mobilization, instrumentalistic use by ethnic elites or constructing ethnic narratives and also the flow of imagination.

Recently, in what has become known as the Arab Spring, some young people with basics skills in using electronic devices and the Internet have tried to feed the world with images in an attempt to call the international community's attention to what was taking place in their societies. In Syria, for instance, the media sector has been characterized as state-controlled, although there were many attempts at reforming the sector, at allowing private investment and more independence in recent years. Articles issued under the state of emergency since the Baath Party came to power in 1963, have authorized the state

to control newspapers, books, radio and television broadcasting, advertising, and the visual arts; and the state retains the right to confiscate and destroy any work that threatens the security of the state. The Syrian government (“the good”) historically has not tolerated independent (“the bad”) sources of information. The media are state-owned and controlled by the Baath Party through the office of the Ministry of Information. The government also screens and blocks access to Internet sites that are regarded as politically sensitive or pornographic. Human rights groups have documented cases of arrest, expulsion, mistreatment, harassment, and the assassination of prominent journalists.

Nevertheless, the government has not succeeded in maintaining total control. The public does have access to Western radio stations and satellite TV, and al Jazeera has become very popular in Syria. During the recent Syrian crackdown in Syria on opposition protests, communications has largely been cut off and there has been little information from the protesters’ side about the unrest. People’s willingness to call for the international community’s support to change the regime, however, led them to look for alternative and imaginative solutions. This was done in order to transmit (by every means possible) live images of the Bashar al-Assad government retaliation to the demonstrators, discontent with the oppression, which they thought had gone beyond its limits. The president belonging to the Alaouite minority, a Shi’ite sect (one of the two major Islamic sects) has ruled over a population mostly composed of Sunnis (the other major branch of Islam), totalling around 74% of the overall Syrian society, which also includes several other minorities, namely Kurds, Christians, Ismailis and Druze. Furthermore, since the popular uprisings against the Syrian regime have begun, president Assad has ordered tighter national media censorship and the prohibition of the foreign press entering the country. One must not forget that, according to the traditional Middle Eastern Wasta system, loyalty is due firstly to those from the same patrilineal lineage, then to those who belong to the same clan, then to the tribe and then, only finally, to national citizenship. Strong state repression is therefore, the only way president Assad has to guarantee his ruling power over around 21 million people, divided as they are in terms of religious and ethnic affiliations.

Since April 2011, the Syrian people have started to show their desire for the regime to fall against the will of a leader who is strongly defended by the military (controlled by Alaouite commanding officers). As reported by Walker (2013:191), “The unrest began in the southern city of Deraa, in March, when locals gathered to demand the release of about 14 school children who were arrested and reportedly tortured after writing the well-known slogan from the popular uprisings in Tunisia and Egypt on a wall: “The people want the downfall of the regime” (Hegeman, 2012: 6) The protesters also called for

democracy and greater freedom, though not for President Assad's resignation. Thus, young people like Malthe Amram, developed several pages on social networks where they started uploading images of events which were unfolding on the streets of Damascus. They began to feed Facebook, Twitter and Youtube with those images but soon the government blocked these networks, as well as starting to control people's access to *cybercafés*. People could only gain access by showing their identification cards. This led the government in taking measures for tighter control, namely by hiring hackers and computer specialists for their intelligence offices and totally block the use of such social networks in the country. Later, access to the entire Internet access began to be controlled, which was switched "on" and "off" in order to spy on protesters' plans. This came to be denounced on Facebook and was labelled: the "License to kill". A human rights group has denounced several deaths, as protesters went to the streets across the country under the slogan "Protocol of death, a license to kill," in reference to the protocol recently signed between Syria and the Arab League on sending observers to the country.

The young protesters, angered by the continuous deaths occurring on the streets at the hands of government agents, tried other alternatives to transmit those testimonies abroad and to alert the international community, hoping they could gain sympathy and help, by showing images of what was going on. With Facebook blocked and an intermittent Internet (Youtube was usually used for uploading information), protesters have been turning to alternative strategies for this purpose: they send photos via mobile phones. But these mobile networks have also been controlled. Still, they managed to go out onto the streets with digital cameras cunningly concealed inside their shirts, using one of the small buttonholes as a lens for their digital cameras. Others used different devices such as a Kleenex box with a camera hidden inside, for the same purpose. Others tried to shoot images using their own small laptop cameras, concealing themselves on the roofs of their houses, pointing their laptop cameras down to the streets and passing on those live images via Skype. President Assad's response to the call from the population for a free press was in fact the to create a Committee on Media Reform, after reviewing a report in July. By May 2011, there were already 1000 casualties in Syria and up until the present casualties are estimated to have reached 5 thousand. But it seems that most of the population are still apprehensive about expressing themselves for fear of reprisals from governmental troops. Actually, it was only when the youth in the city of Deraa decided to paint the walls of a school with words of protest against the Assad government, and were arrested and tortured, that the Syrian people became united in anger, shouting "release them" and started mobilizing for revolt and then spiralled out of the control of the local author-

ities. Such a show of dissent was, however, too much for the government and every time people marched through the cities, security forces opened fire upon them, killing civilians as tanks shelled residential areas and troops stormed homes, rounding up those believed to have attended demonstrations. The government claims that thousands of security personnel have died combating “armed gangs and terrorists”. So, regaining security in the country can only be achieved by hitting the terrorists with an iron fist,” the president added. Anwar Malek, a former member of the Arab League’s observer mission to Syria has called it a “nonsense” and described the situation there as a humanitarian disaster. According to Malek (2012), “The mission was a farce and the observers have been fooled. The regime orchestrated it and fabricated most of what we saw to stop the Arab League from taking action against the regime”. Meanwhile, several journalists have been killed or wounded in the city during this “electronic Intifada”.

To summarize, as mentioned by Harris (2004, p.5) much of the news coverage is about the elite, be they government officials, the military or freedom fighters. Many of the atrocities are planned at the top level of government or the military, which in the Syrian case is the Alaouite minority against the Sunni majority and other under-represented ethnic-religious communities. It is ironic then that the former are the very same people that the international media turn to as a source of information. The need of the media to personify a conflict, so that an act of evil or good is attributed to one person, overlooks the consequences of violence perpetrated upon ordinary people. At a global level, the merger of media corporations has meant that the global flow of information is controlled by a smaller and smaller percentage of the media. In fact, one must go beyond the superficial media coverage of this crisis to illuminate the broad similarities between ethnic conflicts around the world and to engage the fundamental question underpinning them all, for some stories have a tremendous impact on both human belief and behaviour. According to Meder (2004), “Although journalists are supposed to check the facts and report the truth, such an assignment cannot fully be fulfilled”, as has been referred to. Apart from the fact that there is no such thing as absolute truth, (the reproduction of facts can and usually is filtered or coloured), “we have to acknowledge that events and facts cannot always be checked” (Meder, 2004) immediately in full length and take into account all parties involved. “Like all other human beings, even the most scrupulous journalists can fall for a catchy story. Especially when the message of the story (for instance: ‘those people are evil’) forms a perfect match with pre-existing prejudices and believed tales” (Meder, 2004) – legends that the author calls “meme – an independent block of cultural information that works as a contagious virus”. It is transmitted by

storytelling from one human mind to the other. “Anti-legends (making fun of the mind viruses) may serve as an antidote” (Meder, 2004). This last idea of Meder’s metaphor (why there is people’s immunity or willingness to believe the story) seldom inhabits the reporter’s consciousness. He goes on stating that “There is the belief that there are dangerous ‘others’ who are guilty and not to be trusted: hostile soldiers, right-wing extremists, and to an increasing extent immigrants and Muslims”, that is, certain ethnic groups. “For ethnologists this is a cultural and historical fact, for the media this is a reason for caution and restraint, and for politics and society this is a cause for concern”, Meder (2004) sums.

## Conclusion

Ethnic conflicts as shown above have a close relationship with the media. This connection is not always obvious or simple to an untrained eye.

Answering to the introductory questions in this paper, it should be safe to state that the media’s production generally tends to disregard ethnic, racial or religious prejudice. Consciously or not, they are led (through cultural socialization) into producing and reproducing stories not according to their own free will and standards but according to a long list of constraints which include: limited finances, resources and training opportunities, systems of patronage and corporate gatekeepers, institutional conservatism and organizational hierarchy, producers’ attitudes and cultural capital, source dependencies and source inhibitions, professional norms of balance and objectivity, professional status claims, cultural obligations and the ‘burden of representation’, audience expectations, temporal production cycles, and the conventions and aesthetics of media forms (Cottle, 2000, p.17). Concerning ethnic and religious representation, the general mainstream media continue to work under various kinds of pressure and therefore look for the fastest way to write their stories and follow agenda-settings: using the ruling “politically correct” voices as the sole source of information. In culturally pluralistic societies, that is clearly insufficient and also perpetuates prejudice. Such constraints require journalists to freely use whatever they can obtain to attract audiences, as long as they fulfil their role: keeping the general public informed within the limits of acceptable socio-political power balance and maintenance.

Since any critical analysis is strongly discouraged, ethnic conflicts are easily portrayed as primordial/biological hatreds between (bad or terrorist) individuals or groups that undermine that social equilibrium and world order or they are depicted as if they are being used (instrumentalized) by elites in order to fuel public action. Profit policies are positive for the media and this is mainly achieved by feeding prejudiced categorizations, in relation to certain

ethnic groups, which is negative for the latter but positive for the maintaining the *status quo*. The media's accountability regarding the social effects of their profit policies is, thus, stuck somewhere in the middle between the profits that they crave and a well-balanced and wise cultural sensitivity, which takes into account a more dynamic constructionist approach to ethnic identities. As initially suggested in this paper, further research is required in this field in order to safely attest the true in-depth relations between the media and ethnic conflicts.

## References

- Chomski, Noam (1997) "What makes mainstream media mainstream" in *Z Magazine*, October, accessed November 7, 2011, [www.chomsky.info](http://www.chomsky.info)
- Chomski, Noam and Herman, E. (1988) *Manufacturing consent. The political economy of the mass media*, New York: Pantheon Books.
- Cottle, Simon (Ed.) (2000) *Ethnic minorities and the media: Changing cultural boundaries*, Buckingham-Philadelphia: Open University Press.
- Crawford, B. (1998) "The causes of cultural conflict: An institutionalist approach" in *The myth of ethnic conflict: Politics, economics and cultural violence*, Crawford, B. and Lipschuz R.D. (Ed.), Berkeley: University of California Press.
- Dayan, D. (2006) *La terreur spectacle. Terrorisme et télévision*, Paris: INA - De Boeck, (Portuguese translation: (2009) *O terror espectáculo. terrorismo & televisão*, Lisboa: Editora Setenta).
- Dayan, D. (Ed.) (1992) *A la Recherche du public*, Paris: Presses du CNRS, Hermès, pp. 11-12.
- Devroe, Ilse (2004) "This is not who we are': Ethnic minority audiences and their perceptions of the media" [http://www.portalcomunicacion.com/dialeg/paper/pdf/9\\_devroe.pdf](http://www.portalcomunicacion.com/dialeg/paper/pdf/9_devroe.pdf)
- Eller, J.D. (2002) *From culture to ethnicity to conflict*, Michigan: The University of Michigan Press.
- Erikson, E. H. (1976) *Identidade, juventude e crise*, Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Espírito Santo, Paula (2012) "O debate político e a política-espectáculo. Análise dos debates televisivos das eleições legislativas de 2009" in Figueiras, R. (Org.) *Os média e as eleições europeias, legislativas e autárquicas de 2009*, Lisboa: Universidade Católica Editora, pp. 133-161.

- Gebert, K. (2009) Media and ethnic conflict, Overview, accessed November 7, 2011. [http://info.css.edu.pl/css/courses/20042005\\_3/KonstantyGebert5540.pdf](http://info.css.edu.pl/css/courses/20042005_3/KonstantyGebert5540.pdf)
- Geertz, Clifford (Ed.) (1963) *Old societies and new states: The quest for modernity in Asia and Africa*, New York: Free Press.
- Harris, U.S. (2004) "The role of the media in reporting conflicts", Sydney: EPS Policy Brief, pp.1-8.
- Hegeman, A. (2012) "Aiding and Abetting Crimes against Humanity in Syria", Master Thesis Public International Law, University of Amsterdam. Accessed, February 22, 2013. <http://dare.uva.nl/cgi/arno/show.cgi?fid=453690>
- Henderson, E.A. (1999) "Ethnic conflicts and cooperation" in *Encyclopaedia of Violence, Peace & Conflict*, vol. I, Academic Press.
- Hobsbaum, E. J. and Ranger, T.O. (1983) *The invention of tradition*, Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Horowitz, D.L. (1998) *Structure and strategy in ethnic conflict*, Paper for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 1998.
- Jalali, R. and Lipset, S.M. (1997) "Racial and ethnic conflicts: a global perspective" in B. Hartman (Ed.) *American leadership, ethnic conflict and the new world politics*, NY: Academy of Political Science.
- Katz, E. and Liebes, T. (2007) "No more peace!: How disaster, terror and war have upstaged media events", *International Journal of Communication*, 1, pp. 157-166.
- Malek, Anwar (2012) "Arab League observer quits, slams Syria war crimes", *Vanguard*, 11 January 2012, accessed November 7, 2011, <http://www.vanguardngr.com/2012/01/arab-league-observer-quits-slams-syria-war-crimes/>
- Meder, T. (2004) "Ethnic conflict hoaxes in Dutch news media: Memes and ostension: legend and life interacting", Meertens Institut, Amsterdam, accessed November 7, 2011, <http://members.chello.nl/m.jong9/ostension.htm>
- Morrow, Lance (1997) "The justice of the calculator", *Time Magazine*, 24 February 1997.
- Nagel, Joane (1994) "Constructing ethnicity: Creating and recreating ethnic identity and culture", *Social Problems*, vol. 41, pp.152-176.



- O'Sullivan, Chris (2001) "The news media and the resolution of ethnic conflict: Ready for the next steps?", *The Global Review of Ethnopolitics*, Vol.1, no.2 (December), pp. 54-66.
- Pignatelli, M. (2010) *Os conflitos étnicos e interculturais*, Lisboa: ISCSP.
- Reyntjens, F. (1993). "The proof of the pudding is in the eating: The June 1993 elections in Burundi." *Journal of Modern African Studies*, 31(4), pp. 563-583.
- Rifkin, I. (1988) *Covering conflict: how the news media handles Ethnic controversy*, in Serfaty, Simon (Ed.) (1991) *The media and foreign policy*, New York: St. Martin's Press.
- Schudson, Michael (1982) *The politics of narrative form: emergence of news conventions in print and television*, Deadalus, 111.
- Schudson, Michael (1986) "What time means in a news story" in Gannett Centre Occasional Papers, n.o 4, August.
- Schudson, Michael (1988) *Porque é que as notícias são como são? Comunicação e Linguagens*, 8, pp. 17-27.
- Shoemaker, Pamela (1991) *Gatekeeping*, Newbury Park: Sage Publications.
- Shoemaker, Pamela & Vos, Tim (2011) *Teoria do gatekeeping: Seleção e construção da notícia*, Porto Alegre: Penso.
- Smith, Anthony (1986) *The ethnic origins of nations*, Oxford, Basil Blackwell.
- Tufte, T. (2001) "Minority youth, media uses and identity struggle: The role of the media in the production of Locality" in: Ross, K. & Playdon, P. (Eds), *Black Marks: Minority Ethnic audiences and media*, Aldershot: Ashgate, pp. 33-48.
- Walker, A. (2012) "Foreword: From Riots to Rights", vol.10, Issue 4, *Northwestern University Journal of International Human Rights*. 191, accessed February 22, 2013, <http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njihr/vol10/iss4/1>
- WilsonIL, E.O. (1975) *Sociobiology: The new synthesis*, Cambridge (MA): Harvard University Press.







SECÇÃO II

# **INVESTIGAÇÃO PÚBLICA EM DIÁLOGO**





## APRESENTAÇÃO

A secção **Investigação em Diálogo** é constituída por entrevistas a investigadores do CAPP com atividade relevante no quadro da investigação pública/construção de políticas públicas. Nesta secção conversamos com os investigadores sobre as questões que estão na origem da sua pesquisa e sobre os diferentes modos como esta se poderá refletir na vivência das pessoas. E porque a investigação é construída em diálogo com a sociedade, procuramos também saber mais sobre a sua experiência direta no contexto de projetos que enformam a elaboração de políticas públicas.



## **Habitat III: Diagnosis of the last 20 years and challenges for the future in the context of a sustainable urban development**

## **Habitat III: Diagnóstico dos últimos 20 anos e desafios para o futuro no contexto de um desenvolvimento urbano sustentável**

### **Entrevista com o Doutor Arqt. Avelino Oliveira, Secretário Metropolitano da Área Metropolitana do Porto (AMP)\***

O Prof. Doutor Arquiteto Avelino Oliveira é investigador do Centro de Administração e Políticas Públicas, do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Natural da cidade do Porto, doutorou-se em 2012 na Universidade Fernando Pessoa e faz atualmente parte dos conselhos científicos de várias revistas internacionais. É o autor de obras como *A Casa Compreensiva – um percurso sobre a conceção arquitetónica das tipologias de habitação*. Lecionou durante mais de dez anos no curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Fernando Pessoa, e desde dezembro de 2013 que exerce funções de Secretário da Comissão Executiva da Área Metropolitana do Porto (AMP), uma das instituições que colaborou na elaboração do relatório para a conferência internacional Habitat III.

A Área Metropolitana do Porto foi uma das entidades que recentemente participou na elaboração do relatório nacional para a conferência Habitat III – a conferência internacional sobre habitação e desenvolvimento sustentável urbano, organizada pelas Nações Unidas e que em 2016 terá lugar em Quito e no Equador. Realizando-se a cada 20 anos, este evento foi precedido pelas conferências Habitat I (em 1976) e Habitat II (em 1996). Os resultados desta conferência serão materializados numa Nova Agenda Urbana para o séc. XXI, reforçando o compromisso político com a habitação condigna e o desenvolvimento urbano sustentável.

A participação de cada Estado-membro implica a elaboração de um relatório nacional com um balanço sobre os resultados alcançados desde a última

---

\* Entrevista realizada por Pedro Rodrigues (CAPP/ISCSP).



conferência, bem como sobre os problemas verificados no contexto específico de cada país. O relatório português resulta da colaboração de mais de 70 colaboradores de cerca de 30 organismos da Administração Central do Estado, dos governos das regiões autónomas, das Áreas Metropolitanas do Porto e de Lisboa e da Associação Nacional dos Municípios Portugueses. O documento aborda seis áreas distintas, ainda que interrelacionadas: Demografia Urbana, Ordenamento do Território e Planeamento Urbano, Ambiente e Urbanização, Governança Urbana e Legislação, Economia Urbana, Habitação e Infraestruturas Básicas.

A importância do relatório nacional como uma referência futura é sublinhada por Avelino Oliveira, que nota o rigor metodológico como uma das preocupações centrais durante a sua elaboração. Para o investigador, *“Estamos a falar de documentos, que são documentos que depois servem de base a quem? Servem os investigadores, pois sustentam-se nos documentos elaborados por aqueles que pensam sobre a cidade, ou sobre o espaço urbano como um todo, ao nível mundial, e que depois permitem que qualquer investigador os consulte sempre que é necessário fazer uma referência. É uma peça que será citada milhares de vezes, ou utilizada milhares de vezes”*. Foi deste modo essencial a articulação com a Direção Geral do Território (DGT), a entidade *“que ficou com a incumbência de fazer este trabalho, decidiu fazer uma amostragem de entidades que queria na colaboração e fazer uma equipa multidisciplinar, que era isso que estava no âmbito da metodologia de trabalho”*. Assim, refere, *“a metodologia ficou a cargo da DGT, e portanto, tinha uma estrutura bem definida, com os pontos focais e os temas balizados”*. Ou, de outro modo, *“quem estava a coordenar define os contentores dos temas e define qual é a estrutura e define a forma como depois trabalha, define a sua equipa, agora o conteúdo que se iria desenvolver foi o que nos requereu maior atenção”*. O Secretário Metropolitano nota como ao nível da AMP, as principais preocupações residem na correta utilização dos indicadores, *“porque se nós tivermos no Habitat III indicadores erróneos sobre a Área Metropolitana, isso depois pode ter impacto a montante, em todos os trabalhos de investigação que usarem o Relatório Habitat III como base”*.

## **1. Demografia Urbana e Planeamento do Território**

A importância destes problemas é relevante, para Avelino Oliveira, no contexto das frequentes modificações e dinâmicas das quais a AMP é exemplo *“Vamos supor. Repare o caso da AMP. Em 2013, mais um município passou a fazer parte desta entidade. Se recuar dois anos, tinha menos dois”*. Estas mudanças dificultam o trabalho em muitos estudos empíricos e *“Por exemplo, no caso das Áreas Metropolitanas, é muito comum existirem trabalhos e obser-*

*vações cuja definição das fronteiras, os resultados estatísticos, etc., não estão exatamente como são na realidade”. Para além da preocupação com a correção dos dados, estas mudanças poderão ter também outras repercussões, pois “se aqueles indicadores estiverem incorretos e se houver alguma dissonância, isso para nós acaba por não estabilizar a estrutura sub-regional, não estabiliza no sentido em que todos os documentos que começam a ser escritos, e que contam depois todas as peças, podem não encaixar uns com os outros, e isso é o pior”.*

Este poderá ser um problema que se refletirá mesmo ao nível da identificação da população com a Área Metropolitana onde reside. *“Quando eu digo um problema de identidade exemplifico, vejamos, se é muito fácil a um cidadão aqui da área urbana de Lisboa dizer «Não, não, eu vivo em Lisboa porque eu vivo aqui no núcleo central urbano de Lisboa», quando a gente começa a ir para as periferias, esses processos identitários são distintos. Se a gente vai para a margem sul – e estou a falar de Lisboa que é para não falar do Porto, mas lá o processo é igual – se formos para a margem sul, o processo identitário já se altera ligeiramente”.* As questões de demografia urbana foram tratadas pela AMP no relatório nacional na perspetiva do diagnóstico como ponto de partida para os novos desafios. Neste sentido, segundo Avelino Oliveira, *“A nossa estrutura, em termos de diagnóstico, é uma estrutura de povoamento que apresenta assimetrias”,* as quais *“se têm vindo a acentuar nas últimas décadas, nomeadamente com a litoralização”.* A bipolarização em torno das duas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto é outra das assimetrias da distribuição da população no território português. O Secretário Metropolitano sublinha os pontos indicados no diagnóstico do relatório realizado no âmbito do Habitat III. *“Temos uma estrutura de ocupação muito difusa e extensiva, com um tipo de ocupação urbana-rural, ou seja, não concentrada, muito baseada na pequena indústria de carácter familiar. E, portanto, no caso de Lisboa e no caso do Porto existe uma bipolarização em torno da faixa litoral. Isso traz algumas dificuldades e traz alguns desequilíbrios. Portanto, o que é que nós temos de referir como grande desafio? Equacionar as novas tendências demográficas, o reforço de uma organização mais policêntrica, ou seja, definir uma agenda para reforçar os centros urbanos. Portanto, uma política de cidades, o que se apresenta como decisivo no curto/médio prazo para consolidar e melhorar o sistema urbano”.*

Neste contexto, será particularmente importante a implementação de *“políticas que assegurem condições de mobilidade espacial e de conectividade”.* Asseguradas as ligações para uma rede de centros urbanos, será então possível *“promover as cidades”* no sentido de *“potenciar a complementaridade entre centros, entre núcleos urbanos, e a formalização de redes de especialização”.*

Para o Secretário da AMP, as especializações dos diferentes territórios constituem a chave para esta complementaridade, com efeitos também ao nível da demografia. Um exemplo ilustrativo é o município de Arouca, um dos 17 Municípios da Área Metropolitana do Porto. Na margem do Rio Paiva, os passadiços que caracterizam o Município representam 8 quilómetros de atração turística e valor ambiental que não apenas aumentam a procura por um território distante, como atuam também como “*fator de coesão e de reforço social*” entre os diferentes atores locais. Os processos que geram a coesão social serão assim uma das possíveis respostas aos efeitos da litoralização. Ou como ilustra Avelino Oliveira, esta “*perspetiva de coesão territorial*”

“Quando você aterriza no aeroporto do Porto, tem que perceber que existe uma sub-região, ou um território que tem valores endógenos muito interessantes e isso tem processos de contaminação que valorizam esses territórios”. Ou por outras palavras, “o que é que será do Porto sem a valorização que lhe dá todo o Vale do Douro? O que é que será do Porto sem os seus territórios envolventes?”. Não faltam exemplos para a complementaridade entre as comunidades piscatórias, rurais e os territórios industriais. “Em termos de produção e de crescimento, é muito bonito ter o Porto de Leixões, e dizer que o Porto de Leixões está a crescer, mas é importante perceber que todos os territórios envolventes contribuem para esse processo”. O que estará em causa será “uma perspetiva global do território e saber que todas as peças têm importância”. O conceito de “redes de cidades” adquire assim aqui especial relevância na complementaridade entre as diferentes regiões, sobrepondo-se nessa medida aos processos que se têm concentrado nas zonas litorais. Voltando ao exemplo da Área Metropolitana do Porto, “nós temos cerca de sessenta quilómetros de faixa litoral. Mas não é apenas nesses sessenta quilómetros que nós vamos conseguir potenciar a região”. Esta é uma nova perspetiva caracterizada pela policentralidade. “Se nós passamos de um contexto que no século XX era marcado pelo centro e a periferia, e depois começamos a ter territórios suburbanos, nós percebemos que com o contexto da policentralidade nós temos que olhar para esses territórios de outra maneira, e nomeadamente vê-los em rede, mas não só uma rede urbana ou material, ou física. Ela tem esse contexto, mas também tem o contexto imaterial – uma rede económica, uma rede com valores ambientais, etc. Por isso é que nos nossos contributos para o Habitat III trabalhamos os temas da demografia, mas em simultâneo com o ordenamento do território, procurando que todas as peças se encaixem. Tudo ligado com uma nova agenda”.

Esta nova agenda parte do diagnóstico dos últimos vinte anos para aprender com as experiências do passado. E aqui, a falta de capacidade para o planeamento multinível será um dos aspetos que, para Avelino Oliveira, mais precisa de ser pensado. “Ou seja, nós nem sempre nos demos bem com o excesso

*de sectorização nas atividades de planeamento. É uma distância grande entre a administração central e depois a administração local, e portanto, no meio acabaram por ficar perdidas uma série de oportunidades e uma série de documentos que são extremamente fundamentais”. Apesar das melhorias que se seguiram à adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, a falta de planeamento multinível representam ainda desafios para o futuro. “Desde as vulnerabilidades às alterações climáticas, até às questões da urbanização difusa, etc., como é que é possível que nós estejamos apenas agora a tomar consciência de que, provavelmente, um plano diretor municipal era feito de uma forma demasiado isolada do município do lado?” Esta articulação é necessária, e no futuro terá de atuar tanto “entre as diferentes partes mas também entre diferentes patamares, ou seja, ela tem de ser horizontal e vertical”.*

## **2. Ambiente, Urbanização e Transportes**

O ambiente foi outra das áreas em que incidiu o diagnóstico realizado para o relatório nacional no âmbito do Habitat III. Entre os problemas apontados, encontra-se a falta de recursos humanos com a formação necessária para enfrentar as elevadas vulnerabilidades do território português aos efeitos das alterações climáticas, tanto ao nível da disponibilidade de financiamento para a adoção de medidas infraestruturais, quer ao nível da organização dos serviços e dos instrumentos de resposta a estes problemas, como por exemplo no caso dos setores de proteção civil. Para Avelino Oliveira, esta questão encontra-se relacionada com o recente debate sobre a regeneração dos centros urbanos, porque “se nós estivermos a qualificar melhor os centros urbanos, estamos a criar melhores infraestruturas básicas, com melhores níveis de segurança, com capacidade de responder a situações mais complicadas, e portanto eles estão melhor preparados para aos diferentes contextos”.

Outro dos problemas será a “dependência excessiva do transporte individual” e o maior consumo energético que esta implica. A par de uma urbanização extensiva, estas realidades tornam necessárias “estratégias de mitigação e políticas de ordenamento do território que refutam os desafios impostos pelas alterações climáticas”. Neste sentido, será importante o mapeamento dos perigos com origem climática. Esta é uma área em que estão já a ser desenvolvidos vários projetos no sentido de realizar “um planeamento de medidas cautelares das alterações climáticas e dos principais instrumentos de políticas de gestão territorial”. No que trata especificamente da dependência do transporte individual, Avelino Oliveira considera absolutamente fundamental o “acesso a meios e redes de transportes públicos mais sustentáveis”. Mas aponta também a necessidade de “olharmos o transporte público de uma forma diferente”.

*“Um dos aspetos que a mim mais me preocupa, é que as pessoas geralmente tendem a comparar o transporte público e o transporte individual ponto-a-ponto. O que é que é o ponto-a-ponto? Eu vou daqui para ali, e de carro demoro tanto, e de transporte público demoro tanto. Mas isso pode ser visto de outra maneira. Eu vou daqui para ali, e demoro tanto a chegar lá de carro, mas depois tenho de procurar estacionamento, e não é só o que eu gasto em gasolina, é o que eu gasto em parque de estacionamento, em multas de estacionamento, aquilo que eu perco em tempo com o trânsito, muitas vezes isso não entra na equação”. Nesta perspetiva, o transporte público terá também outras vantagens, pois “se eu for daqui para ali, se eu for em transporte público, eu posso ter wi-fi já dentro do transporte público, eu posso ir a trabalhar, eu posso ir a ler, eu tenho uma relação social diferente no transporte público que não tenho no transporte individual”.*

Como medidas de mitigação dos problemas que resultam da utilização do transporte individual, o Secretário Metropolitano aponta para a necessidade de medidas penalizadoras que terão necessariamente de se fazer acompanhar pela oferta de alternativas. A promoção dos “modos suaves” constitui outro ponto de relevância, dado que a dependência do transporte individual tem vindo a aumentar também para os percursos curtos, segundo o Secretário Metropolitano. *“Temos baixas utilizações de modos suaves. Nos últimos dez anos tivemos uma diminuição significativa dos percursos a pé. As pessoas, à medida que foram tendo melhoria na sua qualidade [de vida], na sua relação económica, na sua economia pessoal, investiram muito em automóveis”.* Esta melhoria das condições económicas da população teve também consequências menos positivas. *“Temos uma grande percentagem de viagens de curtíssima duração e de curta distância que são feitas de automóveis que podiam ser substituídas por outros meios de transporte, que nem sequer era preciso usar o transporte público, podem ser modos suaves, podem ser feitas a pé, de forma pedonal ou até de bicicleta. Temos baixos índices, aliás, temos um baixíssimo índice de utilização da bicicleta em Portugal”.* Ainda assim, a utilização da bicicleta tem aumentado, facilitada pela implementação de sistemas públicos que possibilitem este tipo de práticas em meio urbano. No caso específico do Porto, *“também tem aumentado significativamente a utilização da bicicleta, mas temos alguma dificuldade em implementar um sistema público, nos moldes em que está a acontecer em Lisboa. Aqui na capital já está em fase de implementação, porque já foi a concurso um sistema de implementação de bicicletas públicas, vulgo em inglês, bike-sharing, que foi feito através da EMEL”.* Para além de dificuldades relativas à própria morfologia do território, o processo é mais complexo do que em Lisboa dada a necessidade de articulação entre os vários municípios. *“No Porto temos mais dificuldade, por várias razões. Desde*

*logo geográficas, topográficas, mas também por necessariamente passar por ser um processo intermunicipal, necessitando de uma entidade gestora que também o seja”.*

### **3. Economia Urbana**

A evolução no nível de desenvolvimento das economias locais, através da criação de polos de competitividade e reforço de atratividade constitui uma das ideias-chave do relatório para o Habitat III, no tema da Economia Urbana. Mas já existiram vários programas de apoio ao desenvolvimento das economias locais, e ainda que as suas vantagens sejam reconhecidas, o diagnóstico dos últimos vinte anos nota também assimetrias na sua distribuição. Para Avelino Oliveira, *“Existem, muitas vezes, nesses programas uma tendência de fixação naqueles territórios que já de si são mais competitivos. E portanto, dificultam os territórios que precisam de alavancagem para aceder a financiamento”*. Isto acontece porque no acesso a estas oportunidades existem frequentemente questões burocráticas ou tecnocráticas que as tornam mais acessíveis *“aos municípios ou as entidades que estão mais preparadas e tecnicamente mais habilitadas”*. A solução será o recurso ao mapeamento de necessidades e de decisões que tenham em vista a coesão entre os diferentes territórios e centros urbanos. *“O que acontece é que [nos] protegemos sempre naquele processo que está melhor elaborado e não naquela que é a melhor decisão estratégica”*. Pelo contrário, Avelino Oliveira defende que *“as escolhas que têm de ter uma matriz, por um lado, técnica no sentido em que assegurem o cumprimento que temos de dar a dinheiros públicos, mas por outro lado, política na sua dimensão estratégica”*. Esta dimensão política corresponderia à identificação de necessidades em setores específicos, nos quais o investimento realizado se poderá adequar a uma estratégia de coesão. Ou de outro modo transformar as necessidades em vantagens que contribuam também para os setores e territórios adjacentes dentro de uma estratégia nacional comum. A título de exemplo, *“aquele setor tem uma vantagem nas características de hotelaria, no contexto da indústria, etc., e precisa de um programa de formação específico, e portanto – aquilo tem de ser um cluster”*.

### **4. Participação pública**

A cultura de participação pública será outra área importante ao nível do planeamento, salientada pelo Secretário da Área Metropolitana do Porto. Na opinião de Avelino Oliveira, em Portugal *“confunde-se participação pública com discussão pública”*. Explica como *“não são a mesma coisa. Ter «participação pública» num documento estratégico significa que a população deve estar envolvida, fornecer contributos e com um processo de relação identitária – há*



*alguma coisa que se ganha e há alguma coisa que se dá de um lado e se recebe do outro*". A diferença reside precisamente no envolvimento das populações nos procedimentos de elaboração e nos momentos-chave do planeamento, ao contrário do que será apenas a sua validação após a elaboração. *"Nos processos de participação pública, nomeadamente quanto aos países mais desenvolvidos, a participação pública está envolvida no processo de construção e não no processo de validação"*. Em Portugal, *"um exemplo relativamente bom"* serão os Orçamentos Participativos dos municípios. *"Agora, quando você tem a discussão pública do Plano Diretor Municipal, em que momento é que a população participou?"* Ainda que esta participação seja frequentemente a intenção, *"verdadeiramente, não há uma série de patamares intermédios, não está criada uma cultura em que as pessoas se preocupem 'Está-se a fazer um plano de ordenamento para a minha cidade, como é que eu vou participar? E em que fase é que eu posso participar, aqui? Então eu quero saber, eu quero acompanhar'"*.

O cenário não é, ainda assim, completamente negativo. *"Claramente, neste momento, os processos de participação pública estão a evoluir em Portugal, estão a começar acompanhar outras tendências. Há cada vez mais participação pública, não há dúvida nenhuma, também acho que há cada vez melhor participação pública. O que nós ainda não estamos é a obter os resultados dessas melhorias. Porquê? Porque nós viemos provavelmente de modelos cuja cultura de participação pública é diminuta. E ainda temos uma cultura de participação pública, na minha opinião, muito direcionada para a crítica e para um modelo avaliativo. Em que o público se põe perante alguém, um alguém incógnito, que é técnico, que é decisor, que lhe apresenta, e ele critica, portanto, ele avalia se aquilo serve ou não. Isso não é, verdadeiramente, aquilo que são as novas tendências de participação pública, que é envolver a população"*. Esta será então uma das áreas em que *"nós percebemos que temos caminho a melhorar. Mas quando digo isto, devo sempre meter um sublinhado, para que as pessoas não confundam participação pública com discussão pública. Porque nós temos debate, se calhar temos mais debates que os países mais desenvolvidos na participação pública. Nós temos imensos debates. O problema não é o debate, o problema é contribuir para o processo de construção da decisão"*.

Mais informação sobre o Habitat III está disponível em: <http://habitatiii.dgterritorio.pt>



## **Action-research: Amadora's Strategic Plan for Sustainable Ageing, 2016-2025**

## **Investigação-ação: O Plano Estratégico Para o Envelhecimento Sustentável da Amadora, 2016-2025**

### **Entrevista com o Prof. Doutor Fernando Serra, Investigador Responsável\***

Fernando Humberto Serra é investigador do Centro de Administração e Políticas Públicas, do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Doutorado em Educação, na especialidade de Sociologia da Educação, tem desenvolvido deste Centro vários projetos de investigação nas áreas da educação, ética e cidadania e, mais recentemente, no domínio das políticas locais de envelhecimento. É o autor e coautor de obras como *Changing Educational Conceptions* (2010), *Ethical dilemmas facing a plural Europe* (2010), *L'évaluation des enseignants au cœur d'un conflit social au Portugal* (2012), *Social responsibility at School and beyond* (2016), *Muitos Séculos de Educação* (2016). Atualmente coordena a equipa de investigação que, através de uma metodologia participativa, é responsável pela elaboração do Plano Estratégico para o Envelhecimento Sustentável da Amadora (2016-2025).

O Plano Estratégico para o Envelhecimento Sustentável do Município da Amadora consiste numa resposta aos desafios provocados pelo desequilíbrio demográfico a nível local, ilustrando um caminho possível para as políticas públicas neste domínio. Uma equipa de investigadores do Centro de Administração e Políticas Públicas constituída por Fernando Serra, Paula Campos Pinto, Carla Pinto e Ana Esgaio foi convidada a participar na sua elaboração, recorrendo a uma metodologia que combina a intervenção com a reflexão sistemática sobre essa intervenção. Fernando Serra é o investigador responsável por este projeto, que integra, para além da própria Câmara Municipal da Amadora, um conjunto diversificado de parceiros sociais.

---

\* Entrevista realizada por Pedro Rodrigues (CAPP/ISCSP).



## 1. O envelhecimento

O envelhecimento da população é uma realidade na Europa, com repercussões aos níveis social, económico e político. Fernando Serra sublinha como as consequências do fenómeno são hoje bem conhecidas e relativamente dramáticas. Segundo este investigador, *“o envelhecimento demográfico traduz um acentuado desequilíbrio na distribuição quantitativa dos grupos etários na sociedade e, por conseguinte, um desequilíbrio na proporção entre a parte da população que se encontra no mercado de trabalho e aquela parte que dele já saiu, por aposentação ou reforma. Ora, segundo a lógica de repartição de recursos assente no princípio da solidariedade intergeracional que caracteriza muitas das nossas sociedades – o nosso país incluído – um número cada vez menor de pessoas em idade ativa contribuem para um número cada vez maior de pessoas mais velhas, já aposentadas”*. E acrescenta: *“apesar de tudo, as coisas poderiam funcionar em equilíbrio razoável caso os ritmos de crescimento económico e as decisões políticas dirigidas aos cidadãos mais velhos fossem acompanhando as legítimas expectativas destes em manter os seus estilos de vida, capacidade de compra e proteção na doença em fases mais avançadas do ciclo de vida. O problema é que esta tendência não se tem observado, muito pelo contrário: a dinâmica da economia mantém-se anémica e os governos têm-se visto forçados a políticas continuadas de austeridade, com efeitos na redistribuição e na salvaguarda de direitos sociais dos mais velhos – para não falar de outros setores da sociedade. Portanto, há aqui um duplo efeito que condiciona fortemente as decisões políticas em matéria de políticas públicas de envelhecimento. Já está a condicioná-las no presente e vão condicioná-las ainda mais no futuro”*.

Nalguns países europeus o problema do envelhecimento demográfico foi identificado e combatido há já várias décadas, sendo a adoção de políticas de incentivo à natalidade uma das estratégias mais diretas para inverter o desequilíbrio da pirâmide etária. Mas em Portugal, na opinião de Fernando Serra, este problema tem sido sucessivamente menosprezado, ou pelo menos adiado pelos diversos governos. Para o investigador, *“observa-se uma grande tibieza das políticas ativas em matéria de incentivo à natalidade. Diagnostica-se o problema, de vez de quando manifesta-se a seu propósito grande preocupação no espaço público, mas, depois a ação política concreta não se revela consequente”*. O atraso na adoção de políticas que procurem enfrentar este problema dificulta a sua resolução e prolonga os seus efeitos muito para lá do futuro próximo. *“Seja o que for que se fizer agora, já não irá resolver o problema no presente, por conseguinte, este é um problema geracional – ou até mesmo multigeracional. A iniciar-se a sua solução agora, só veremos os resultados daqui a muitas décadas”*.

Quanto a políticas concretas, o investigador volta a sublinhar a importância do apoio à natalidade através de *“medidas que apoiem a maternidade e a paternidade, que compatibilizem a família e o trabalho, que melhorem a qualidade de vida e o bem-estar das famílias na área da educação, saúde e proteção social”*. A adoção de políticas de acolhimento de populações migrantes será igualmente importante *“para rejuvenescer a nossa demografia e revitalizar o nosso tecido sociocultural”*. Mas adverte que esta abertura *“não acontecerá apenas por decreto. É decisivo que a dinâmica da economia consiga atrair por si só essas populações; que elas sintam que o país lhe proporciona uma genuína hipótese para melhorar a sua vida; que elas sintam que constituir família e educar os filhos num país que não é o seu é uma aposta que vale a pena ser feita”*.

Mas existem ainda outros desafios relacionados com o envelhecimento e o aumento da esperança média de vida. No contexto atual, não apenas é mais numeroso o grupo da população com mais de 65 anos, como a longevidade também aumenta. Para Fernando Serra, estas dinâmicas têm de ser acompanhadas por processos mais gradualistas de transição para a reforma, processos esses *“que, mantendo os trabalhadores mais tempo no mercado de trabalho, também lhes diminuam a sobrecarga laboral, deixando-as mais livres de responsabilidades profissionais. Por um lado, as pessoas em fase de transição para a reforma cumpririam a função importante de ‘socialização dos mais novos’ e de ‘passagem de testemunho’ nos respetivos contextos laborais, mas veriam elas próprias facilitado o seu processo de saída, com modalidades funcionalmente mais flexíveis e psicologicamente mais ajustadas a essa nova condição. Por outro lado, quem sai do mercado de trabalho leva sempre consigo saberes e competências que pode mobilizar em contextos diversificados, criando valor. Há, portanto aqui um potencial que precisa de ser explorado”*.

Outras questões surgem ao nível da qualidade de vida das pessoas mais velhas, designadamente os cuidados de saúde. Neste contexto, não será demais sublinhar os desafios do envelhecimento para o Sistema Nacional de Saúde, que *“está hoje a ressentir-se da forte pressão provocada pela crescente procura das populações mais idosas”*. Para Fernando Serra, as soluções terão de ser procuradas não apenas a curto e médio prazos, designadamente numa maior racionalidade da gestão das unidades de saúde, mas também a longo prazo, por exemplo, no incentivo a *“práticas e estilos de vida mais saudáveis junto das populações, que aumentem a sua qualidade de vida e a sua longevidade”*.

## **2. O Plano Estratégico para o Envelhecimento Sustentável do concelho da Amadora – 2016-2025**

O território da Amadora não escapa a esta realidade. Como explica Fernando Serra, este concelho *“tem uma população significativamente envelhecida, muito*

*desta população com mais de 75 anos, prevendo-se que pelo menos até meados da próxima década se acentue ainda mais esta tendência. Ora, este padrão irá refletir-se desde logo num aumento das necessidades relativas a cuidados básicos, autonomia e saúde, por exemplo as que se relacionam com demências*". Mas também é verdade que as características sociodemográficas da população com mais de 65 anos irão alterar-se ao longo deste período, pois *"as pessoas terão em média mais escolaridade, estarão mais conscientes da necessidade de adotar hábitos saudáveis de vida, serão mais intervenientes nas estruturas de participação associativa, cívica e política"*.

Na opinião do investigador, a Câmara Municipal da Amadora é um excelente exemplo do modo como as autarquias devem atuar em matéria de políticas locais de envelhecimento. *"Ao longo dos últimos anos, lideranças políticas e equipas técnicas souberam identificar o problema, concebendo e implementando, com a ajuda dos parceiros sociais, um conjunto de programas, projetos e iniciativas visando melhorar o bem-estar dos munícipes mais velhos"*. Foi assim que surgiram os primeiros dois Planos Gerontológicos que se projetam agora na conceção e implementação de um novo referencial programático, o Plano Estratégico de Envelhecimento Sustentável da Amadora – o qual prevê um horizonte temporal alargado (do presente até 2025). Este novo referencial decorre assim da reflexão aprofundada sobre as políticas desenvolvidas neste concelho no domínio do envelhecimento pela edilidade, em articulação com um conjunto diversificado de parceiros sociais. Serviços da administração pública central e local, instituições particulares de solidariedade social, entidades do sector associativo e cooperativo e empresas têm vindo, de um modo ou de outro, a colaborar em programas/projetos tendo em vista o apoio aos mais idosos, seja combatendo os fatores de deterioração da sua saúde e circunstâncias de vida, seja contribuindo para promover um envelhecimento mais ativo e saudável.

O projeto de investigação-ação que se constituiu como o pretexto para esta entrevista surgiu da vontade da Câmara Municipal da Amadora em ter a colaboração da equipa do CAPP-ISCSP para o processo de construção deste novo Plano. Trata-se de um projeto de pesquisa participativa que decorreu de um trabalho anterior de consultoria ao processo de construção do II *Plano Gerontológico (2015-2017)*.

Resultou desse trabalho um relatório apresentado e discutido pela equipa em sede de vereação da Ação Social, em Janeiro de 2015. Neste relatório foram identificados cenários de desenvolvimento estratégico das políticas locais em matéria de envelhecimento, a curto e longo prazo. As recomendações foram no sentido deste novo referencial, numa manifesta conjuntura económico-financeira constrangedora, dever incorporar critérios de maior

eficácia, eficiência e equidade, evitando a fragmentação e a redundância das iniciativas a desenvolver. Deveria também reforçar a lógica de responsabilidade partilhada, ou seja, a orientação a dar a este processo deveria passar por um maior investimento no desenvolvimento de competências dos diversos atores intervenientes, tendo sempre em conta a sua participação ativa nos processos de definição estratégica da política pública local. Sobre a avaliação feita anteriormente, o investigador esclarece: *“Nós identificámos algumas áreas interessantes do ponto de vista da formação normativa de políticas, mas encontrámos também alguns pontos fracos, algumas fragilidades. Entre estas fragilidades, contavam-se os muitos agentes no terreno a fazer coisas que eram relativamente redundantes. Notava-se algum desconhecimento mútuo e alguma descoordenação entre as várias iniciativas, que redundava numa certa fragmentação da ação. A ideia com que ficámos é que havia aqui um potencial de ineficiência e de ineficácia que podia ser, a prazo, relativamente complicada”*. Deste diagnóstico resultaram quatro cenários possíveis para o futuro. A curto prazo, os cenários da ineficácia/ineficiência e da reorganização decisional. E a longo prazo, os cenários da disfunção social e da sustentabilidade do modelo social.

A equipa do CAPP-ISCSP desenhou então o seu projeto de investigação-ação assumindo as recomendações decorrentes da análise do Plano Gerontológico da Amadora 2015-2017 e assentando a pesquisa num conjunto de três pressupostos: (1) considerar o envolvimento dos *stakeholders* internos e externos à edilidade como tarefa relevante para as fases temporalmente mais próximas, culminando no estabelecimento de um pacto local para o envelhecimento sustentável; (2) encarar este pacto local como força-motriz e condição de sustentabilidade do Plano Estratégico, com a identificação dos desafios do envelhecimento e correspondentes dimensões estratégicas de intervenção, tendo em conta os compromissos assumidos pelos parceiros; e (3) implicar os elementos da Equipa de Investigação, enquanto *critical friends*, na monitorização e avaliação da implementação do Plano Estratégico, como condição de aprofundamento técnico-científico das tomadas de decisão, nomeadamente através da candidatura em parceria a linhas de financiamento externo.

Logo pelo espaço temporal proposto para a implementação deste novo Plano, o investigador enfatiza a ambição de um referencial normativo que irá para além das *“possíveis oscilações nas forças políticas em jogo na autarquia, porque a verdade é que ninguém pode garantir que o mandato político seguinte coincida com o da equipa política que encomendou este Plano”*. Espera-se assim que *“mesmo que haja transição política, que pelo menos se mantenha um consenso mínimo no seio dos parceiros sociais e, em geral na comunidade, em torno desta matéria. Foi esse o objetivo de se ter procurado obter uma visão*

*partilhada das políticas de envelhecimento, e se ter feito assinar, em cerimónia própria, por um conjunto significativo de parceiros, um pacto local”.*

Parte importante do projeto passou pela realização de seminários de trabalho com os diferentes parceiros, quer internos quer externos à Câmara Municipal. Estas sessões constituíram relevantes momentos de trabalho colaborativo. Como refere Fernando Serra, *“foi partir muita pedra. Foi perceber como é que se podia montar em conjunto um plano estratégico para o envelhecimento sustentável, quais poderiam ser as suas diferentes áreas, o seu conteúdo e a sua forma. Paralelamente, foram sendo auscultados, por entrevista, de modo mais direto e ‘in situ’, um número significativo de parceiros. Também os próprios munícipes, a partir de uma metodologia mais extensiva, foram chamados a responder à questão de saber o que seria necessário na Amadora para se envelhecer bem. A pouco e pouco foi então possível identificar um conjunto de ambições, de ideias-chave e de cenários programáticos que viriam a desembocar no texto do Plano”.* A articulação com a Divisão de Intervenção Social da Câmara Municipal foi essencial neste processo, em particular na pessoa da sua responsável, a Dra. Ana Moreno, pelo seu grande conhecimento do terreno e dos atores locais.

### **3. Os quatro eixos de intervenção**

Os quatro eixos de intervenção finalmente identificados no Plano foram os 1) os cuidados básicos, subsistência e suporte à vida (*basic*), 2) a inclusão na comunidade (*eco*), 3) a participação socioeconómica e cívica, aprendizagem ao longo da vida e fruição cultural (*civic*), e 4) a qualificação das organizações e responsabilidade social. Cada um destes eixos é desdobrado em três objetivos estratégicos, num total de doze. E por sua vez, cada um destes objetivos compreende um conjunto articulado de iniciativas estratégicas, metas quantificadas, indicadores de desempenho e a identificação das entidades por elas responsáveis.

Ao nível dos cuidados básicos e suporte à vida, é prioritário promover a segurança e a integridade física, psicológica, social e económica das pessoas idosas, garantir e melhorar as condições de promoção ou recuperação da saúde, física e mental, ou melhorar as suas condições de funcionalidade na vida quotidiana. A título de exemplo, a equipa de investigação tomou conhecimento de que no município da Amadora muitas pessoas se encontram a viver em situação de pobreza e isolamento, com grandes dificuldades na gestão do seu dia-a-dia. Fernando Serra refere que neste contexto não são raros os casos, reportados por bombeiros e pela polícia, relativos a pessoas idosas encontradas sem vida em casa após deixarem de ser vistas por vizinhos durante alguns dias. Destaca também o problema da escassez de equipamentos sociais

adequados, designadamente os dirigidos para a pessoas em perda de autonomia ou com demências. Muitos equipamentos pertencem ao setor privado e são economicamente inacessíveis para grande parte da população com mais idade e respetivas famílias. Refere, por exemplo, o caso dos Centros de Dia. Vocacionados para serem contextos de socialização e convívio, encontram-se em grande medida sobrelotados com pessoas cuja autonomia se encontra já muito comprometida e para as quais um Centro de Dia não será a resposta mais adequada.

Quanto ao eixo da inclusão na comunidade, importa promover a mobilidade, transporte e acessibilidade das pessoas mais velhas em condições de conforto e segurança pessoais, incentivar a convivialidade familiar e comunitária, minimizando deste modo as situações de isolamento e solidão. Tornar as vias públicas mais acessíveis, removendo obstáculos, rebaixando passeios, expandindo pistas de caminhada, são ações que importa continuar e consolidar. Também é importante melhorar a rede de transportes públicos, por exemplo criando um serviço de transporte porta a porta para cidadãos com mobilidade condicionada. A segurança no espaço público é também uma das frentes que deve continuar a merecer atenção, tendo em vista uma redução significativa das ocorrências criminais contra pessoas idosas. Neste sentido, prevê-se a criação de um projeto-piloto, *Vizinhança Amiga*, que contará naturalmente com as forças de segurança pública, mas igualmente com a participação direta e implicada da população sénior.

Ainda no âmbito deste eixo, será importante continuar a investir na promoção do voluntariado que integre também pessoas mais velhas. Por exemplo, no chamado voluntariado de grande proximidade, que permita que pessoas mais velhas, mas ainda com vitalidade, possam apoiar pessoas também idosas mas com situações pessoais mais frágeis, num quadro de solidariedade de vizinhança.

É também de investir na promoção de imagens sociais positivas e dignificadoras das pessoas mais idosas. A propósito desta questão, Fernando Serra sustenta que os idosos são alvo de preconceitos e perceções sociais estereotipadas que serão urgentes ultrapassar e combater. Para o investigador estas perceções e estereótipos *“decorrem em parte do modo como nos organizamos socialmente, porque desde a nossa infância somos socializados no contexto de grupos etários relativamente homogêneos, em forte convivência interpares, e esta circunstância ocorre de modo mais ou menos constante ao longo do nosso ciclo vital. É verdade que temos um conjunto de adultos significativos com os quais mantemos convívio mais estreito, como os pais, os avós ou os professores mas esse círculo é relativamente limitado, não se observando muitas oportunidades de convivência intergeracional mais espontânea e alargada. Portanto,*



*não admira que quando enquanto somos jovens, a percepção que exibimos dos mais velhos seja muito esquemática e muito simplificada. Esta é naturalmente uma situação agravada pelo facto de vivermos numa cultura que celebra os valores da beleza jovial e do vigor físico”.*

No que diz respeito ao eixo da participação socioeconómica e cívica, é prioritário que se incentive a ocupação de tempos livres nas áreas artísticas, culturais e desportivas, que se promova o empreendedorismo e a criação de oportunidades de voluntariado, ou que se assegurem as condições necessárias para que as pessoas mais idosas possam ter uma voz no espaço público, participando ativamente em estruturas de representação política. O investigador nota a propósito como esta última dimensão poderá ser promovida favorecendo-se, por exemplo, a participação das pessoas mais velhas no recém-criado *Fórum Municipal Sénior*, ou promovendo a existência, nas atuais comissões sociais de freguesia, de uma bolsa de voluntários com mais de 65 anos para divulgação de informação institucional de proximidade. Relativamente a estes aspetos, Fernando Serra nota como *“as pessoas que estão hoje a envelhecer já são pessoas muito mais escolarizadas, muito mais sensíveis às questões da qualidade de vida, até às próprias exigências que podem fazer junto dos políticos. E portanto, a capacidade que têm de vincular uma voz propriamente política é agora maior. Portanto, a percepção que temos da pessoa idosa como alguém com forte raiz rural, quase analfabeta, ou pelo menos pouco escolarizados, vai alterar-se bastante nos próximos tempos”.*

O último eixo refere-se à melhoria dos sistemas de gestão organizacional, à necessidade de reforçar o trabalho colaborativo, à monitorização e avaliação do próprio Plano e à disseminação de boas práticas. Para Fernando Serra trata-se de um eixo transversal mas decisivo do ponto de vista da coerência estratégica de toda a ação a desenvolver, assim como do ponto de vista do potencial de transferibilidade do conhecimento obtido junto de outros contextos territoriais.

#### **4. Os próximos passos e uma metodologia para o futuro**

A próxima fase do trabalho prende-se, entre outros aspetos, com a preparação do processo de monitorização. Para o investigador, há que continuar a privilegiar a lógica participada: *“Vamos querer fazê-lo novamente em colaboração, ou seja, vamos tentar montar um dispositivo de avaliação e de monitorização também partilhado”.* Este dispositivo será construído tendo em conta metas quantificadas tal como foram definidas para cada um dos eixos. *A quantificação torna mais racional o processo de monitorização e avaliação, torna mais claros os desvios, ajuda a clarificar aquilo que é desvio e aquilo que é a consecução dos objetivos”.*

Quanto à adoção deste dispositivo de investigação-ação por parte de outros municípios e territórios, a equipa é cautelosa, mas manter-se-á aberta a essa possibilidade. O processo é muito exigente e demorado. Para Fernando Serra, *“uma das tarefas previstas para o futuro próximo é justamente divulgar esta experiência, refletindo sobre o que dela decorre de conhecimento relativo aos processos de construção participada de políticas públicas: as suas características, os seus fatores favoráveis e obstáculos, as condições de transferência e extensão a outros contextos territoriais, etc.”*.

O investigador realça que os processos de investigação-ação contêm um foco duplo, uma bivalência fundamental: eles são ação que decorre do pensamento e produzem conhecimento resultante da ação. Neste sentido, constituem um nexo muito relevante de conjugação da investigação produzida pela Academia com a intervenção desenvolvida pelas estruturas e entidades da ação pública: aparelho político-administrativo do Estado, entidades da Economia Solidária e Mercado. Neste sentido, projetos como o que aqui está em causa apontam novos caminhos para a melhoria das políticas públicas, sejam estas relacionadas com o bem-estar ou outras, contribuindo para aprofundar o papel das instituições de ensino superior no desenvolvimento da sociedade.

O documento contendo uma versão simplificada do Plano encontra-se disponível no website da Câmara Municipal da Amadora em <http://www.cm-amadora.pt>.









## INFORMAÇÃO PARA AUTORES

A Revista Ciências e Políticas Públicas é uma revista científica publicada pelo Centro de Administração e Políticas Públicas, Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

O Conselho Editorial reserva-se do direito de não publicar os artigos recebidos, sendo essa decisão apoiada após o parecer dos *referees*, num processo de avaliação por pares em regime de duplo anonimato (*double blind peer-review*), dividido em duas etapas:

1. Apreciação inicial dos artigos por parte do Conselho de Editorial, que decide sobre a passagem dos artigos para uma apreciação mais profunda pelos revisores;
2. Apreciação pormenorizada dos artigos selecionados anteriormente num sistema de *double-blind peer review*, através do qual são emitidos pareceres que fundamentarão a decisão final da publicação dos artigos.
- 2.1 Os revisores reservam-se do direito de sugerir aos autores a revisão dos artigos propostos, condicionando a sua publicação até uma nova revisão e análise final pelo Conselho Editorial.

A revista encontra-se aberta à publicação de artigos em todas as áreas das Ciências Sociais, devendo as submissões estar de acordo com as seguintes normas:

1. Os artigos a submeter deverão estar escritos, preferencialmente, em Português ou Inglês, sendo publicados numa destas línguas. A clareza e qualidade do texto, mesmo nos casos de artigos publicados em Inglês, são condição essencial para a sua publicação.
2. Os trabalhos devem obrigatoriamente incluir um *abstract* em Português e em Inglês, com no máximo 150 palavras e quatro palavras-chave;
3. Os artigos submetidos estarão sujeitos a um processo de *double-blind peer review*;
4. Os artigos não deverão exceder as 7500 palavras, em letra Times New Roman, corpo 12, espaçamento entre linhas de 1,5cm.
5. A bibliografia deverá respeitar as normas APA.
6. As submissões deverão ser enviadas em formato *word*, por correio electrónico sob a forma de anexo para: [cappedicoes@iscsp.ulisboa.pt](mailto:cappedicoes@iscsp.ulisboa.pt)

Os artigos podem ser apresentados às seguintes secções:

1. Investigação Pública e em Políticas Públicas: artigos de fundo decorrentes de pesquisa bibliográfica sistemática ou resultado de uma pesquisa empírica concreta, face a uma área específica relevante em Investigação Pública e/ou Políticas Públicas;
2. Artigos Breves: artigos que corporizam resumos de projetos que podem ser replicáveis; relatórios de pesquisa, de consultoria ou relatos de congressos que podem ser pertinentes no quadro da investigação/construção de políticas públicas;
3. Redes em Investigação Pública & Políticas Públicas: apresentam-se conferências a realizar na área, assim como protocolos já realizados e outras pequenas notícias;
4. Recensões de livros: apresentações de listas bibliográficas temáticas com relevância para as áreas ou análises críticas de livros recentes.
5. Investigação Pública em Diálogo: A revista incluirá ainda uma secção de responsabilidade dos editores, constituída por entrevistas a personalidades relevantes no quadro da investigação pública/construção de políticas públicas.

As submissões a outras secções devem respeitar as seguintes normas:

1. Os textos deverão ser escritos em português ou inglês, com a dimensão máxima de 3000 palavras (incluindo referências) e quatro palavras-chave.
3. Não poderão ser incluídas notas de rodapé, tabelas ou gráficos exceto no caso de relatos de pesquisa empírica, não excedendo três gráficos ou tabelas no total que deverão ser enviados em formato *Excel* (.xlsx ou .xls).
3. Os textos deverão ser submetidos em formato *Word* (.doc ou .docx) ou *Rich Text Format* (.rtf) para: [cappedicoes@iscsp.ulisboa.pt](mailto:cappedicoes@iscsp.ulisboa.pt)



## INFORMATION FOR AUTHORS

Public Sciences & Policies is a journal published by the Centre for Public Administration and Public Policies, Institute of Social and Political Sciences, Universidade de Lisboa.

The Editorial Board reserves the right not to publish the manuscripts, decision that is supported after the evaluation of the referees, on a double blind peer-review process, divided into two stages:

1. Initial assessment of the manuscripts by the Editorial Board, which selects the articles for further examination by the reviewers;
2. Detailed Assessment of the previously selected articles, in a double-blind peer review system, through which are issued feedbacks that will justify the final decision of the publication.
  - 2.1 Reviewers reserve the right to suggest the authors to review the proposed articles, conditioning the publication until a final analysis by the Editorial Board.

The journal is open to articles in all fields of social sciences. The submissions must conform to the following standards:

1. Articles should be written preferably in Portuguese or English, and published in these languages. The clarity and quality of the text, even in cases of articles published in English, are a prerequisite for publication;
2. The papers must include an abstract in Portuguese and in English, with no more than 150 words and four key words;
3. Submitted papers will be subject to a process of double-blind peer review;
4. Articles should not exceed 7500 words, in Times New Roman, size 12, spacing of 1.5 cm;
5. The bibliography should follow the APA style;
6. Submissions should be sent in Word format, by e-mail in the form of attachment to: [cappedicoes@iscsp.ulisboa.pt](mailto:cappedicoes@iscsp.ulisboa.pt).

Articles can be submitted to the following sections:

1. Public Research and Public Policy: articles resultant from systematic literature research or result of a solid empirical research, face to a specific relevant area on Public Research and / or public policy;
2. Short Articles: short articles that embody project summaries that can be replicated; research reports, consulting or congress reports that may be relevant in the context of research / development of public policies;
3. Networks in Public Research and Public Policy: Conferences to be held in the field of research, as well as settled protocols and other small news;
4. Book reviews: submissions for bibliographical lists with relevance to the areas or critical analysis of recent books.
5. Public Research in Dialogue: The journal will also include one section of the editors responsibility, that consists of interviews with leading figures in the context of public research / development of public policies.

For other sections, the submissions must conform to the following standards:

1. The articles should be written in either portuguese or english, with no more than 3000 words, including references. Four keywords must be included.
2. Footnotes, tables and figures are not allowed except for reports on empirical research, which should not include more than three tables or figures. These should be submitted in Excel format (.xlsx or .xls).
3. Texts must be submitted in Word (.doc or .docx) or Rich Text Format (.rtf) to: [cappedicoes@iscsp.ulisboa.pt](mailto:cappedicoes@iscsp.ulisboa.pt).





1. **Representação Política, Eleições e Sistemas Eleitorais**  
*Manuel Meirinho*
2. **A União Europeia como Actor Global**  
*Carla Costa, Andreia Soares, Marcos Ferreira, Maria João Pereira*
3. **Economia do Desenvolvimento**  
*António Rebelo de Sousa*
4. **Economia Pública**  
*José Albano Santos*
5. **Comunicação Estratégica: As Relações Públicas**  
*Sónia Sebastião*
6. **Introdução ao Serviço Social**  
*Maria José Silveira Núncio*
7. **Os Conflitos Étnicos e Interculturais**  
*Marina Pignatelli*
8. **Gestão Financeira**  
*António Rebelo de Sousa*
9. **Cidadania e Participação Política**  
*Manuel Meirinho Martins*
10. **Temas de Relações Económicas Internacionais**  
*Carla Costa*
11. **Instituições e Políticas de Regulação**  
*Eduardo Lopes Rodrigues*
12. **Sociologia do Consumo – aplicada ao Marketing e à Comunicação**  
*Raquel Barbosa Ribeiro*
13. **Sociedade e Cultura na Área Islâmica**  
*Teresa de Almeida e Silva*
14. **Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão (6.ª edição)**  
*António de Sousa Lara*
15. **Subversão e Guerra Fria**  
*António de Sousa Lara*
16. **Sociologia Política e Eleitoral (2.ª edição)**  
*Paula do Espírito Santo*
17. **Princípios de Economia**  
*Carla Costa, Armando Cruz, Elvira Pereira, José Dantas Saraiva e Jorge Rio Cardoso*
18. **www.CulturasDigitais.com**  
*Coord. Cláudia Vaz*
19. **Teoria da Política Social**  
*Hermano Carmo*
20. **Sociologia da Comunicação**  
*Maria João Cunha Silvestre*
21. **Teorias das Relações Internacionais**  
*Victor Marques dos Santos e Maria João M. Ferreira*
22. **Sociedade Civil Transnacional**  
*Victor Marques dos Santos e Maria João M. Ferreira*
23. **Elementos de Análise Política Externa**  
*Victor Marques dos Santos*
24. **Cultura Contemporânea**  
*Sónia Sebastião*
25. **Estudos de Área: América Latina**  
*Raquel Patrício*
26. **Economia Pública (2.ª edição)**  
*José Albano Santos*
27. **Políticas da Família e Intervenção Social com Famílias**  
*Maria José Silveira Núncio*
28. **Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão (7.ª edição)**  
*António de Sousa Lara*
29. **Teoria Fiscal (2.ª edição)**  
*José Albano Santos*
30. **Teoria Organizacional – Estruturas e Pessoas (7.ª edição)**  
*João Abreu de Faria Bilhim*
31. **Ciência da Administração – Fundamentos da Administração Pública**  
*João Abreu de Faria Bilhim*
32. **Parentalidade: um contexto de mudanças**  
*Margarida Mesquita*
33. **Marketing Político**  
*Jorge de Sá*
34. **Fundamentos de Comunicação Integrada Organizacional e de Marketing**  
*Sónia Sebastião*
35. **Intervenção Social com Grupos**  
*Hermano do Carmo, Ana Esgaio e Carla Pinto*
36. **Desenvolvimento Comunitário**  
*Hermano do Carmo, Ana Esgaio, Carla Pinto e Paula Campos Pinto*
37. **Parentalidade(s) nas Famílias Nucleares Contemporâneas**  
*Margarida Mesquita*
38. **Introdução ao Serviço Social (2.ª edição)**  
*Maria José Silveira Núncio*
39. **História da Administração Pública Portuguesa**  
*Joaquim Croca Caeiro*
40. **Estado Social, Políticas Públicas e Política Social**  
*Joaquim Croca Caeiro*
41. **Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão (8.ª edição)**  
*António de Sousa Lara*
42. **Representação Política, Eleições e Sistemas Eleitorais (2.ª edição)**  
*Manuel Meirinho*
43. **Gestão Estratégica de Recursos Humanos (5.ª edição)**  
*João Bilhim*
44. **A União Europeia e as Dinâmicas da Europeização**  
*Maria João Militão Ferreira*
45. **História e Conjuntura nas Relações Internacionais**  
*Nuno Canas Mendes*

---

————— *Coleção* —————

## ESTUDOS POLÍTICOS E SOCIAIS

- |   |   |
|---|---|
| <p>1. <b>Abecedário de Teoria Política</b><br/>– <b>Pela Santa Liberdade I</b><br/><i>José Adelino Maltez</i></p> <p>2. <b>Biografia do Pensamento Político</b><br/>– <b>Pela Santa Liberdade II</b><br/><i>José Adelino Maltez</i></p> <p>3. <b>Mecanismo de Partilha de Poder</b><br/><b>e Acomodação das Elites</b><br/><i>Miguel Bembe</i></p> <p>4. <b>Colonização Moderna,</b><br/><b>Descolonização e Dependência</b><br/><i>António de Sousa Lara</i></p> | <p>5. <b>Secularismo Pan-Indiano</b><br/><b>vs Fundamentalismo Hindu</b><br/><i>Pedro Matias</i></p> <p>6. <b>Conceito Estratégico Nacional</b><br/><i>Ângelo Correia</i></p> <p>7. <b>Guiné-Bissau: Um Caso de</b><br/><b>Democratização Difícil (1998-2008)</b><br/><i>Álvaro Correia de Nóbrega</i></p> <p>8. <b>Políticas de Saúde: Fundamentação,</b><br/><b>Prioridades, Opções e Resultados</b><br/><i>Ana Paula Harfouche</i></p> |
|---|---|

---

————— *Coleção* —————

## ESTUDOS SOBRE A CPLP

1. **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa**  
– **A afirmação global das culturas de expressão portuguesa**  
*Sónia Pedro Sebastião*

---

— *Edições de* —

## ANIVERSÁRIO

1. **VALORIZAR A TRADIÇÃO**  
Orações de Sapiência no ISCSP
2. **UMA VIDA AO SERVIÇO DO ISCSP**  
Homenagem do Professor Óscar Soares Barata
3. **DO IMPÉRIO POR CUMPRIR – I**  
Portugal e o seu d'além. Entre o ter e o estar (1820-1925)  
*José Adelino Maltez*
4. **DO IMPÉRIO POR CUMPRIR – II**  
Portugal e o regresso ao d'aquém (1926-1976)  
*José Adelino Maltez*
-