

REVISTA PORTUGUESA DE  
**CIÊNCIA POLÍTICA**  
PORTUGUESE JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE

## Revista Portuguesa de Ciência Política

Portuguese Journal of Political Science

Número 8 – 2017

Publicação Semestral do Observatório Político. Preço: 5€ (IVA incluído).

A Revista Portuguesa de Ciência Política (RPCP) é uma marca registada e uma publicação oficial de carácter científico do Observatório Político, destinada à edição, circulação e publicitação de estudos e investigações académicas originais e inovadores no domínio dos estudos políticos. Faz convergir as várias perspetivas dos estudos políticos: a teoria política, os processos e instituições políticas, a estratégia e a segurança. A RPCP está indexada no Catálogo Latindex – Sistema de Informação Internacional de Revistas Científicas e no European Reference Index for the Humanities (ERIH) da *European Science Foundation* (ESF). O presente número foi preparado de acordo com as regras SciELO-Portugal. A RPCP foi submetida à plataforma Scopus.

De acordo com o artigo 17.º da Lei de Imprensa n.º 2/99, de 13 de janeiro, a RPCP assume o compromisso de assegurar o respeito pelos princípios deontológicos e pela ética profissional do trabalho de investigação, bem como zelar pela boa fé dos leitores.

### Diretora

Cristina Montalvão Sarmento

### Conselho Editorial e de Redação

Cristina Montalvão Sarmento (ISCSP-ULisboa/ OP), Cristiana Oliveira (OP), Nuno Lopes (OP), Patrícia Oliveira (OP), Patrícia Tomás (OP), Suzano Costa (OP).

### Conselho Científico

Adriano Moreira (ISCSP-ULisboa/ Academia das Ciências de Lisboa), Alcino Pinto Couto (UBI), Alfonso Galindo Hervás (UM), Andrew Linklater (Aberystwyth University), Annabela Rita (CLEPUL ULisboa), André Freire (ISCTE-IUL), André Corsino Tolentino (IAO), António Correia e Silva (Min. Ensino Superior Ciências e Inovação de Cabo Verde), Armando Marques Guedes (FDUNL), Carlos Baptista (IEP UBrasília), Carlos César da Lima Motta (FCHS-UniLusíada), Eduardo Viana (UFMG), Gianfranco Pasquino (UBologna), Gianluca Passarelli (UBologna), Jacques de Champchesnel (Sciences Po Paris), Jorge Bacelar Gouveia (FDUNL), José Adelino Maltez (ISCSP-ULisboa), José Eduardo Franco (FL-ULisboa), José Lamego (FD-UL), José Manuel Pureza (FEUC), José Manuel Moreira (DCSPT, UA), Kevin Mulcahy (LSU), Kirk Bowman (GATECH), Lúcia Maria Paschoal de Guimarães (UERJ), Luís Andrade (UAC), Luís Filipe Lobo-Fernandes (UMinho), Luís Salgado de Matos (ICS-ULisboa), Manuel Meirinho (ISCSP-ULisboa), Maria Assunção Esteves (Assembleia da República), Mário Losano (UPO), Miguel Anacoreta Correia (UCCLA), Olivier Dabène (Sciences Po Paris), Paulo Ferreira da Cunha (UPorto), Paulo Gorjão (IPRIS), Pedro Ferre (UAlg), Pierre Léglise-Costa (Sciences Po Paris), Rui Vieira Nery (UE/ FCG).

### Editores Executivos e Implementação do Sistema de Revisão Científica

Cristiana Oliveira e Nuno Lopes

### Colaboraram no número VIII

#### da Revista Portuguesa de Ciência Política:

#### Revisores Científicos

Ana Maria Santos, Andreia Soares e Castro, António Maia, Carla Fernandes, Eduardo Pereira Correia, João Catarino, José Lúcio, José Lúcio, Luís Elias, Nuno Canas Mendes, Raquel Duque

#### Montagem

Duarte Carrasquinho e Pedro Baraona

#### Imagem de Capa

Bambi, *street artist* (Londres, 2017)

#### Revisão

Ana Filipa Guardião, Cristiana Oliveira e Patrícia Tomás

#### Proprietário e Editor

Observatório Político (OP), em parceria com o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa)

#### Características técnicas

Publicação semestral, 250 exemplares impressos, distribuição nacional e internacional

#### Conceção e Revisão Gráfica da Capa

Pandora Guimarães

#### Impressão e Acabamentos

Cafílesa – Soluções Gráficas, Lda.

Depósito Legal: 337483/11

Registo na ERC: 127001

ISSN: 1647-4090

Correspondência relativa a assinaturas, colaboração de permutas e oferta de publicações deve ser dirigida à Sede de Redação:

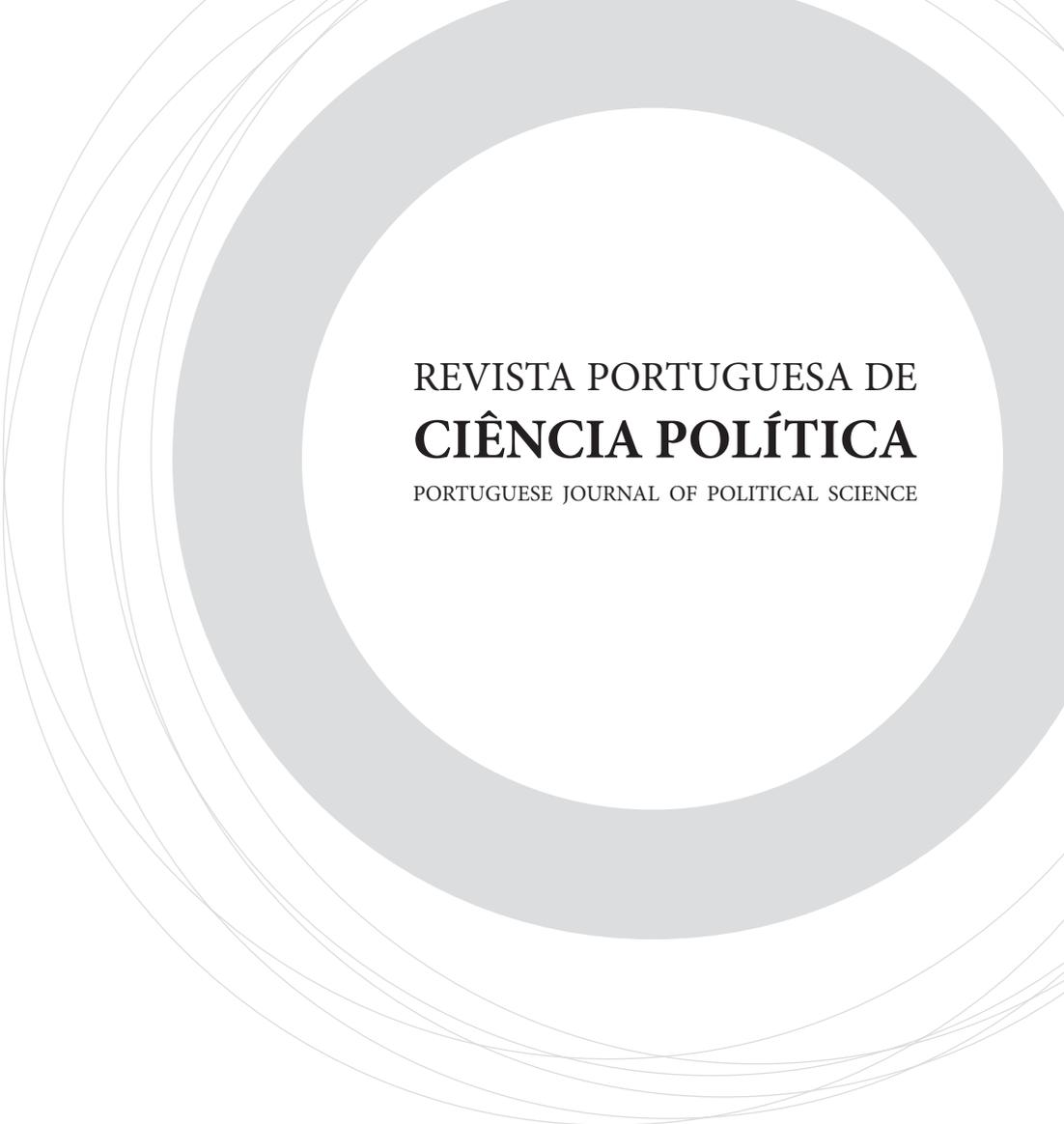
#### OBSERVATÓRIO POLÍTICO

Rua Almerindo Lessa, Polo Universitário do Alto da Ajuda, 1349-055 Lisboa – Portugal  
Tel.: (+351) 213 619 430

E-mail: revista@observatoriopolitico.pt

Para mais informações consulte:

[www.observatoriopolitico.pt](http://www.observatoriopolitico.pt)

A large graphic consisting of several concentric circles. The innermost circle is white, followed by a thick grey ring, and then several thin, overlapping white lines that create a sense of depth and movement.

REVISTA PORTUGUESA DE  
**CIÊNCIA POLÍTICA**

PORTUGUESE JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE

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

OBSERVATÓRIO  
POLÍTICO 

The logo of the Observatório Político, featuring a stylized circular design with concentric elements and a central dot.



# Índice

Editorial	7
<b>I. Espaços</b>	
The EU and NATO – brothers in arms or brothers at war? Why a cooperative relationship should be next on the European agenda Inês Rocha e Melo	11
The US, China and the future of global governance Nguyen Hang	19
<b>II. Planeamentos</b>	
As (im)possibilidades do aparato estatal diante dos desafios da análise de políticas públicas territoriais César Augusto António da Silva e Euridice Ribeiro de Alencastro	41
Evolución del campo de estudio de la Administración Pública: una reseña Augusto Guillermo Girao	51
<b>III. Valores</b>	
Prevenção e gestão de riscos de corrupção Mário Henrique Gomes	71
O voto justo: questões sobre um sufrágio equitativo Hugo Gomes Leal	103
<b>Recensão</b>	
Chomsky, Noam. <i>Who Rules the World?</i> Lisboa: Editorial Presença, 2016 Duarte Carrasquinho	129
<b>Resumos</b> – Abstracts	137
<b>Autores</b> – Authors	145



# Editorial

Em 2016, sob o lema “tradição e inovação”, o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas comemorou 110 anos. O processo histórico é iniciado em 1906 com o decreto fundador da Escola Colonial, estabelecida na Sociedade de Geografia de Lisboa. Treze anos mais tarde, seria reorganizada, para vir a ser instalada no Palácio dos Anjos no Príncipe Real, onde funcionará como Escola Superior Colonial a partir de 1933.

No pós-guerra, corria o ano de 1954, o então Ministro do Ultramar determina que a Escola passe a denominar-se Instituto Superior de Estudos Ultramarinos (ISEU) e o Centro de Estudos Políticos e Sociais (CEPS) é criado na Junta de Investigações do Ultramar, para funcionar junto do Instituto, que em 1961 será integrado na Universidade Técnica de Lisboa.

Já no ano seguinte seriam inauguradas as instalações no Palácio Burnay, na Junqueira, assumindo a Escola poucos meses mais tarde a designação de Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina (ISCSPU). Em 1974, virá a adquirir a atual denominação de Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, já antes avançada por Adriano Moreira.

As vicissitudes da história originam os anos turbulentos da segunda metade da década de 70, em que o encerramento e a reestruturação do ISCSP são determinados. Só no final da década, com a nomeação da Comissão Diretiva Eventual, que conduz à eleição dos órgãos de gestão, a vida académica se normaliza.

A criação de novas licenciaturas e, no início da década de 80, a eleição dos novos órgãos de gestão, viriam a estabilizar a Escola o que culmina com a inauguração das instalações no Polo da Ajuda, em 2002, onde hoje se encontra e festejou o seu centenário. Em 2013, o ISCSP integra a Universidade de Lisboa, após a fusão desta com a Universidade Técnica de Lisboa. Ao ser nomeada como observadora consultiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, no ano de 2015, a Escola cumpre o seu destino histórico entre a tradição e a inovação que orgulhosamente assume.

Acompanhando a história e a essência da sua condição educativa, o ISCSP convoca também a sua tradição publicista. Em 1920 inicia-se a publicação do primeiro Anuário da Escola Colonial e em 1948 é criada a revista de Estudos Coloniais, que em 1955 passa a denominar-se revista de Estudos Ultramarinos e, em 1962, revista de Estudos Políticos e Sociais.

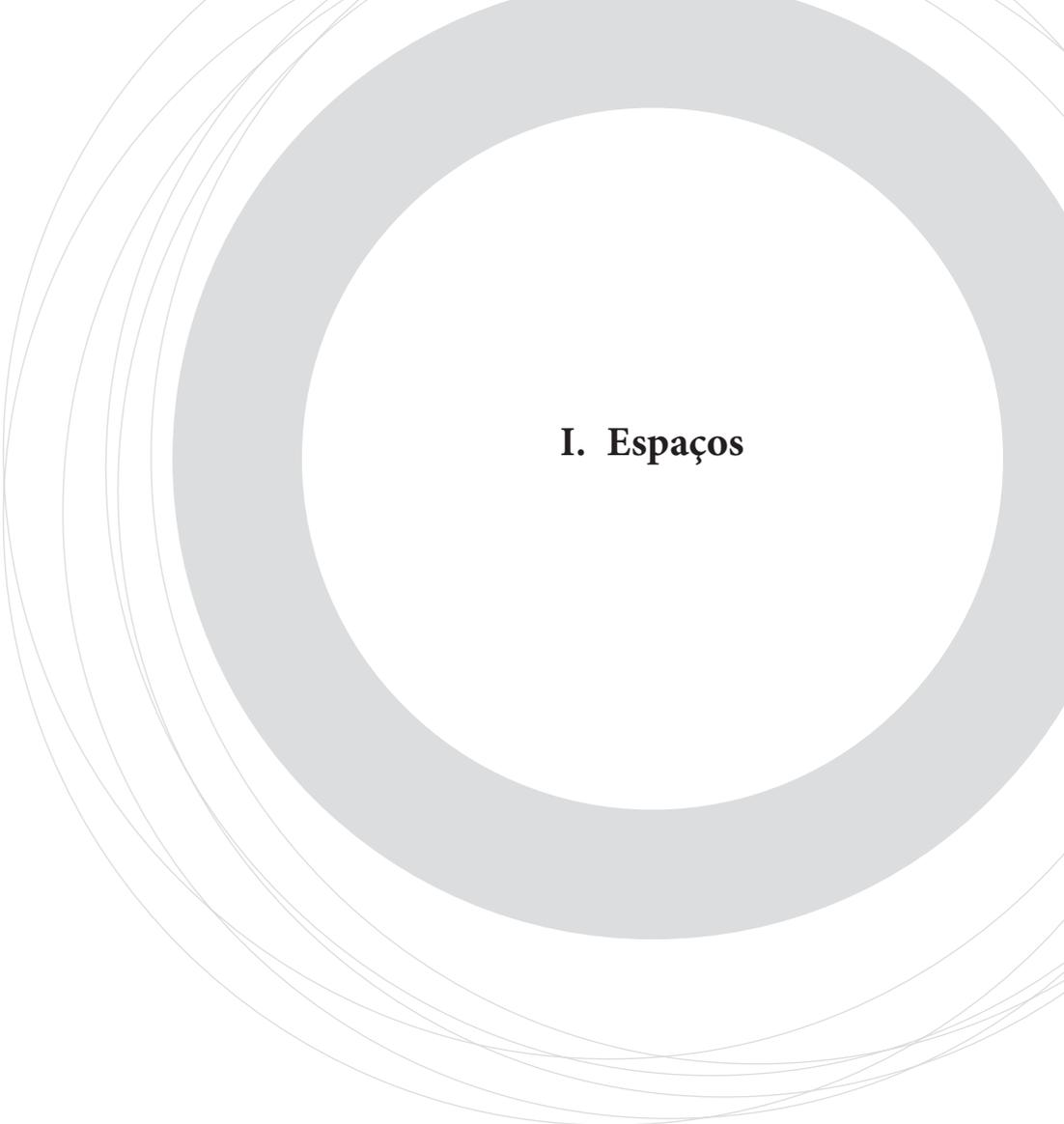
Mantendo viva a sua vocação de política e administrativa de gestão pública, publica também hoje, a par das suas edições pedagógicas, composta por inúmeros manuais, uma Coleção de Estudos Políticos e Sociais, a Coleção de Estudos sobre a CPLP, a Coleção Estudos do Oriente e a Coleção Estudos de Género.

A este conjunto de edições, junta-se a especial proximidade na área da investigação, cooperando com as revistas que os centros de investigação desenvolvem, nomeadamente a revista Ciências e Políticas Públicas, do Centro de Administração e Políticas Públicas, e a Revista Daxiyangguo – Revista Portuguesa de Estudos Asiáticos, do Instituto do Oriente, ambos centros de pesquisa do ISCSP acreditados na Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Ao crescimento na área de investigação, correspondem várias unidades e grupos de pesquisa que constituem a Rede de Laboratórios e Observatórios, entre os quais se insere o Observatório Político, que desde 2010, publica a Revista Portuguesa de Ciência Política.

A integração do Observatório Político nesta rede determina esta parceria, pelo que a partir do corrente ano a Revista Portuguesa de Ciência Política será publicada pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, reforçando assim a nossa intervenção editorial na área que marca a matriz científica e pedagógica da Escola.

Manuel Meirinho

A decorative graphic consisting of several concentric circles. The innermost circle is a thick, solid gray ring. Surrounding it are several thin, light gray lines that form a series of overlapping, slightly offset circles, creating a sense of depth and movement. The text is centered within the white space of the innermost circle.

# **I. Espaços**



# The EU and NATO: brothers in arms or brothers at war? Why a cooperative relationship should be next on the European agenda†

Inês Rocha e Melo

*“He who wants to defend everything defends nothing, and he who wants to be everyone’s friend has no friends in the end.”*

Frederick the Great

## 1. Introduction

«The rising tide of globalisation is ultimately bound to sweep the EU into a prominent position as a strategic actor.»<sup>[1]</sup>

Europe has often played a central role in global affairs. After the Cold War, most Europeans believed that its unique model of economic interdependence and the complex system of political ties between each member state as a primary source of security could be a reference to the rest of the world. Either through the extension of EU ties to states on the Union’s borders or through the ascent of global institutions, the European order started to be perceived as paramount in the next world environment.

Thus, it came under considerable pressure to respond to the many demands on its political power and economic strength. A growing “we-feeling” among EU citizens and a widespread support for the EU as a foreign-policy actor required a strong muscle to exercise a credible global influence. Today, the need for a working common European security and defence policy is even more pressing than it was in the 1990’s, which is due to the fact that the Union is considerably different from what it was twenty years ago. Factors such as the abolishment of internal borders and the recent

---

1. N. Gnesotto, *What do Europeans Want From NATO*, p. 12.

---

† The title of this paper is inspired on Tomas Valasek’s briefing note for the Centre for European Reform Policy Brief in 2008.

wave of enlargement have placed member states much closer to regions where clashes are real concerns<sup>[2]</sup>.

The Ukraine crisis and the Russian invasion of Crimea forced Europeans to face up to the fact that the Union's political and economic institutions are not enough to prevent armed conflicts. The strategic importance of Russia remains very real to the EU, as Putin tries to preserve Russian influence in the post-soviet era through force. Indeed, in June of 2015 President Vladimir Putin gave a speech at the site of a new \$360 million military amusement park<sup>[3]</sup> allowing and encouraging youngsters to play with weapons and warfare. From the Union's point of view, the relationship with Moscow has become a much more demanding one.

EU's soft power is proving to be very soft indeed. In a world of sovereign states, military force is still a decisive requisite of power and prestige, and the EU must live up to these conditions if it wants to be internationally recognized and respected. Against a background of different national capabilities, geographical interests and historical experiences, the development of the European foreign policy has always been reactive rather than being guided by a long term vision aimed at clearly defined goals. If the EU wishes to embrace the twenty-first century, it has no alternative but to acquire a strategic vision<sup>[4]</sup>. Indeed, the end of the Cold War era required both the EU and NATO to radically rethink their security roles, and the EU's global ambitions but limited capacity for military intervention beyond the continent has pushed the demand for an updated strategic approach.

In other words, an effective defence policy should not be a project of the past, but a modern necessity. As Robert Cooper puts it, «the EU cannot protect its post-modern paradise, much less spread its post-modern message if it is not prepared to play by the rules of the jungle outside»<sup>[5]</sup>. The aggregation, conservation and use of military power, are critically important, not only to ensure survival but to protect national interests.

All these conditions constitute new challenges for the Common Security and Defence Policy of the European Union (CSDP) and reveal the necessity of a much stronger defence strategy at an European level<sup>[6]</sup>. That is why the future of the North Atlantic Alliance is of paramount importance to the EU common foreign and security policy.

---

2. The European Council's December 2008 *Report on the Implementation of the European Security Strategy* recognizes that over the last years, the threats facing the EU have become "increasingly complex".

3. AN: On June 16<sup>th</sup> 2015, Putin inaugurated a military amusement park to serve as an introduction for Russian children to the Red Army (<https://foreignpolicy.com/2015/06/16/russia-army-expo-opens-at-new-theme-park-devoted-to-russian-nationalism/>).

4. J. Howorth, *The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain*, Yale University, 2010, pp. 455-74.

5. R. Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*, London, Atlantic Books, 2003.

6. Great Britain and France are also essential elements for the development of a common defence policy. In fact, one of the greatest difficulties has been the traditional opposition of the United Kingdom an European common security and defence project.

## 2. Current state of the art: EU and NATO are not the best of friends

Of NATO's 28 members, 22 are members of the EU. Even though there is a significant overlap of membership between the two organisations, their relationship is far from satisfactory. It will not come as a surprise that the responses of the EU and NATO have been of a rather different nature.

In that respect it is interesting to see how both players have responded to the annexation of Crimea and the subsequent war in Ukraine: The European response has been threefold: diplomatic efforts directed towards Russia and the Ukraine, especially led by Chancellor Angela Merkel and President François Hollande, the adoption of economic sanctions (along with the U.S.), and the sending of a mission aimed at strengthening the rule of law. NATO, on the other hand, has mainly responded by providing military support to the allies in the regions bordering to the conflict. In light of their different legacies and instruments, both partners appear to have drawn different conclusions about the need for future action.

There are several factors contributing to a weak political bond between the EU's common security and defence policy and NATO. In fact, both of them are going through adverse conditions at the moment.

To start with, European military capabilities are declining, and most of the responsibility lies with the European governments. The economic crisis fosters member states to give greater priority to the recovery of their own economies than to raise their defence budgets. They are equally unwilling to compromise on an external policy that may offend others' sensitivities or goes against their own national interests. This fact reduces the tools of EU foreign-policy-making and ultimately its military capacity. To gain credibility, but also to protect its interests, the EU has to avoid divergent security doctrine in this area and define its strategic objectives and principles. Only with a coherent and powerful EU in the realm of security and defence can we have it in a position to lend its weight to making NATO a more rational, consistent, and effective instrument of transatlantic cooperation<sup>7</sup>.

But unity alone is not enough to solve the problem; one has to bear in mind that the further development of CSDP asks for a straightforward definition of each of the institutions' competences. Article 42 of the Treaty on the European Union (TEU) specifically states that the Union's policy shall respect and be compatible with other member states' obligations under NATO's common security and defence policy.

However, there is no clear definition of the role of each organization, nor any official EU perspective regarding NATO's future plans. Each organization is therefore asking the same impoverished governments for resources, leaving them torn between choices. This failure to reconcile tasks has left Europe divided and weakened, with a prevailing attitude of "leave it all to NATO"; indeed, why should member states focus on trying to give the Union the funds that they do not have, only to duplicate mechanism that already exist in NATO? Contrary to what could be our first intuition, a stronger and matured CSDP fuels a more powerful military alliance with NATO, by providing better coordinated complementarity between the two organiza-

---

7. A. de Vasconcelos, *What do Europeans Want From NATO*, p. 9.

tions. Moreover, the EU will not be able to exercise much influence if it cannot back up its diplomacy with the use of force.

The informal cooperation in the Gulf of Aden, Afghanistan and Kosovo may be nice illustrations of bottom-up cooperation, but they are *ad hoc* in nature. Whether they will serve as a catalyst for future strategic convergence is difficult to predict and it will hardly provide grounds for realistic prospects of strategic alignment beyond the theoretical level.

Thus, there is an urgent need for a contemporary debate on NATO's future and on its 2010 strategic goals<sup>[8]</sup>, taking into consideration the Union's vital common interests<sup>[9]</sup>. Competition leaves everyone worse off, especially the member states, which currently have to choose between a small European group of planners combining civilian and military knowledge or a large group of planners providing military force only.

### **3. Cooperation: the key to a stronger EU's defence and security policy.**

As the two main European security bodies in Europe, both the EU and NATO have adopted their own security strategies. The first step towards a functional relationship between the two organizations is acknowledging that the EU and NATO are not meant to be competitors or alternative tools for European foreign policy. In fact, although their object partly overlaps, they are built to serve different defence and security purposes<sup>[10]</sup>.

Their strategies differ in some ways. For obvious reasons, the EU is ambivalent on the whole question of nuclear weapons, whereas NATO's "New Strategic Concept" (NSC) bluntly states that «as long as there are nuclear weapons in the world, NATO will remain a nuclear Alliance». NATO is essentially a military organization and therefore it will always demand a parallel comprehensive strategy; one where the military component is just one among others. Recent conflicts, like the war in Afghanistan, showed us that military action is most likely to fail if it is not guided by clearly defined political strategies.

The structural weaknesses in NATO and the falling public support for "military might", once again mean that a stronger and more developed European strategic responsibility is not only necessary but unavoidable and imminent in modern days. An enhanced defence and security planning in the EU would allow member states to efficiently manage their participation in both the EU and NATO and thus obtain a «more efficient pooling of resources, which would in its turn diminish the financial burden incurred by the member states»<sup>[11]</sup>. In a limited budgetary environment, neither the EU nor NATO can afford to waste ever-scarcer resources and funds.

---

8. Goals set forth at the NATO Summit in Lisbon in 2010.

9. In the words of Jacques Delors.

10. NATO is a collective defence organization (article V of the North Atlantic Treaty). The CSDP, in its turn, has crisis management as its priority.

11. T. Tiilikainen, *What do Europeans Want From NATO*, p. 22.

Putting bureaucratic rivalry aside, what the EU and NATO have to focus on then is what they have in common: they are both concerned in boosting member states military capabilities.

The generalities of the European Security Strategy (ESS) and the 2010 New Strategic Concept (NSC) of the EU and NATO respectively, provide room for overlap since they are both comprehensive in nature and scope. Naturally, both overlap in prescriptive terms, referring to the common values and challenges that arise from the current security environment (such as the proliferation of nuclear weapons, terrorism and cybersecurity), both emphasize the importance of conflict prevention and both mention each other. However, none of these statements are real strategies, but mere statements of the challenges facing the two organizations. They lack specific targets and action plans and further elaboration on how challenges will be addressed.

Thus, the second step must be to re-invigorate their cooperation from the point of view of complementarity. NATO should be allowed to plan its operations together with non-military bodies like the EU and other international organizations.

Powerful command structures and headquarters capability are essential to exercise global influence, and NATO should not lose that. However, it should be able to combine civilian and military expertise when deploying a mission, which is why the planning phase must be rethought alongside civilian bodies like the EU<sup>[12]</sup>.

At the same time, the EU should make a real effort and an explicit commitment to reflect on its crisis management strategies, on what it hopes to achieve in the world, where, and with what instruments.

This would make it easier to identify responsibilities, increase the visibility of national contributions and show to rising powers the EU's much needed contribution to global security. In fact, it is the only way to see if NATO operations are consistent with EU interests.

Although it can be a very sensitive topic — foreign policy has always been regarded as the prerogative of member states — this is an essential task, and the EU is slowly but steadily getting there.

The absence of joint planning leaves everybody worse-off: if the EU and NATO had been required to work together from the beginning, they would facilitate data sharing, increase the convergence of policies and approaches and therefore facilitate the coordination of those policies with EU's interests. Moreover, NATO would have better chances of succeeding, since every single past operation under its supervision involved elements of nation-building.

#### 4. Conclusion

«A strategically-driven military alliance at the service of a comprehensive strategy»<sup>[13]</sup>. Silvestri<sup>[14]</sup> argues that both organizations need to go back to the drawing

---

12. The literature on EU's international identity often refers to what is a hybrid civilian power and power bloc, although it is a controversial topic.

13. A. de Vasconcelos, *What do Europeans Want From Europe*, p.7.

14. S. Silvestri, *What do Europeans Want From NATO*, p.18.

board, with their own geographical boundaries, and stick to what they were originally supposed to do. But an effective partnership requires taking a step further.

EU/NATO relations must adapt to their present international reality: it is time for the old transatlantic bond to be converted into effective coordinated action, bearing in mind that it will require overcoming some practical obstacles from both sides.

A new joint security approach would create opportunities for a division of tasks whereby NATO focuses primarily on the military dimension of security, while the EU further develops its crisis management role and its comprehensive approach, linking different dimensions of external action. In order to develop sustained cooperation, both players invest on stronger interaction at the political level, including the ministers of foreign affairs. In such a scenario, strategies would partly overlap but have different emphases. The two organizations should devote their full attention to the hurdles that stand in a way of a smooth CSDP/NATO relationship and be open to fully cooperate, by sharing knowledge, tools and compensating each other's weaknesses.

On the EU side, on the one hand there is a need to strengthen the CSDP and clarify its role and competences, on the other hand, the urgency to formulate an official EU perspective regarding NATO's official plans. Essentially, Europeans have to acknowledge that a EU comprehensive strategy on defence and security is of foremost importance. Given that the UK has fractured the idea of a Western cohesion by choosing to leave the EU and France is weakened and increasingly absorbed by its internal struggles, the question of leadership in the EU is more critical than ever.

In its turn, NATO should remain intrinsically a military organization and enjoy all the support of EU member states to perform this role in the best possible way; it would become a military component of a stronger Euro-Atlantic strategic relationship.

This requires conducting all conflict operations using civilian capabilities and bodies with nation-building capacities, accepting that NATO is not well equipped for that purpose.

It should also be noted that in spite of everything that was argued above, the EU and its member states should always prefer diplomacy and economic integration strategies before recurring to the use of force. But the *sui generis* nature of the EU is always able to surprise us in stressing situations by adapting its institutions to modern needs; and what could be of greater importance, than the maintenance of an old Atlantic pact?

In this regard, it is worth noting how the election of Donald Trump as President of the United States in November of 2016 has turned the tables on virtually every area of the international relations, including NATO. Trump's rhetoric during the presidential campaign suggested a genuine possibility that the United States would seek a withdrawal from NATO, an action that would inevitably and dramatically reduce the alliance's influence. His close ties to President Vladimir Putin have also raised significant concerns from NATO members — while Trump's well established unpredictability means that nothing is ever certain, his election likely forecasts a new era

for the coalition of states. As such, there is an unmistakable undertone of worry in the European capitals.

In the words of Lily Gardner, «the legacy of reconciliation between former enemies (Germany and France) provides EU foreign policy with a distinctive content — a focus on peace and development, on the one hand, and the creation of cooperative institutional structure, on the other».

To conclude, NATO will not have much of a political future unless the EU becomes a stronger international player. If the EU remains weak, then the European parts of NATO will remain weak, and everyone loses<sup>15</sup>.

Data de receção: 16/6/2016

Data de aprovação: 15/12/2016

## Bibliography

Cooper, Robert. *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*. London: Atlantic Books. 2003.

Council of the European Union, Council Decision.

Gnesotto, Nicole. *What do Europeans Want From NATO*. European Union Institute for Security Studies. Report no. 8. 2010.

Howorth, Jolyon. “The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain.” *Journal of Common Market Studies* 48 (2010): 455-474.

Keohane, Daniel. *What do Europeans Want From NATO*. European Union Institute for Security Studies. Report no. 8. 2010.

Krastev, Ian, and Mark Leonard. “Europe’s Shattered Dream of Order: How Putin is Disrupting the Atlantic Alliance.” *Foreign Policy Magazine* (2015).

NATO. *Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Adopted by the Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon 2010.

NATO. *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*.

O’Sullivan, John. “Europe’s New World Order is Letting Vladimir Putin Run Riot”. *The Spectator*, March 8, 2014. <https://www.spectator.co.uk/2014/03/europes-nightmare-neighbour/>.

Report on the Implementation of the European Security Strategy. S407/08, Brussels. 2008.

Silvestri, Stefano. *What do Europeans Want From NATO*. European Union Institute for Security Studies. Report no. 8. 2010.

Smith, E. Karen. *European Union Foreign Policy In a Changing World*. Polity Press: Cambridge. 2003.

The North Atlantic Treaty. 4<sup>th</sup> April 1949.

---

15. Daniel Keohane, *What do Europeans Want From NATO*, p.28.

Tiilikainen, Teija. *What do Europeans Want From NATO*. European Union Institute for Security Studies. Report no. 8. 2010.

Treaty of Lisbon amending the Treaty on the European Union and the Treaty establishing the European Community. OJ C 306. 2007.

Valasek, Thomas. "France, NATO and European Defence", *Centre for European Reform (Policy Brief)* (2008).

Vasconcelos, Álvaro de. *What do Europeans Want From NATO*. European Union Institute for Security Studies. Report no. 8. 2010.

# The US, China and the future of global governance

Nguyen Hang

## **Introduction**

Global governance has been widely understood as «collective efforts to identify, understand or address worldwide problems that respect no national or regional boundaries and go beyond the capacity of individual States to solve» (UN Secretariat 2006, 4). The way that the United States and China view and participate in global governance has important implications for the world peace and prosperity. Chinese leadership is preoccupied with implementation of socio-economic reform and assertion of sovereignty, and thus Chinese view of global governance is changing in keeping with its economic and political ascendancy. Meanwhile, the US government seems to be more concerned with sustaining US pre-eminence in the international system. This is reflected in Chinese and US attitudes towards and their participation in global governance. This paper seeks to examine more closely how the United States and China view global governance and assess their participation in security, economic and regional governance. It will also analyse some recent developments in the US-China relations before suggesting how the United States and China might work together to improve global governance.

## **The US and Chinese attitudes towards global governance**

Any discussion of the US and Chinese attitudes towards global governance must be conducted along with some analysis of differences in their self-identification, and their views on global governance. This is because the US and Chinese attitudes towards global governance have been influenced by their self-identification and their views on global governance. The differences in their self-identification and their views on global governance yield contrasting attitudes towards global governance.

The very first difference in the US and Chinese attitudes towards global governance is that the US is proactive and enthusiastic while China is passive and selective. China's rapid growth from a low to a middle income developing country and its expanding military and diplomatic outreach have made the international commu-

nity highly expect it to play a bigger role in dealing with global governance issues. The United States, as a superpower in the international system, has expressed its willingness to welcome China to participate in the club of global leaders (Ikenberry 2008). Yet, it is noted that China and the United States have different self-identifications. China still sees itself as a developing nation with limited capability while the US views it as “an indispensable nation” in the world system. Chinese President, Xi Jinping stressed in his speech at the Global Poverty Reduction Forum that despite remarkable economic achievements, China is still a developing country. The development gap between urban and rural areas is widening. China’s policy priority is to lift more people out of poverty and to build “a moderately prosperous society” (Xi 2015a). Obviously, Chinese leadership realises that poverty remains a salient issue in their country. Chinese government needs to focus on poverty reduction and hunger eradication. Thus, Chinese leadership is keener on promoting domestic development than addressing global issues. This had been emphasised in President Xi’s joint address with President Obama in September 2015: «China is making all-around efforts to deepen comprehensive reform, to build law-based governance, to enforce strict party discipline, so as to achieve the grand goal of building a society of initial prosperity in all respects. The reform at opening up China will not stop» (The White House 2015).

By contrast, the US has seen it as powerful nation with global responsibilities. The combination of US strengths in economics, military, political influence and innovation suggests that the US is still a superpower in the international system. Its power remains unmatched and unchallenged by the rest of the world. The US has been proud of their unrivalled power. US self-identification as a dominant nation in the world system once elaborated by former secretary of state, Albright in an interview on the *Today Show*: «If we have to use force, it is because we are America; we are the indispensable nation. We stand tall and we see further than other countries into the future». She implied that in the contemporary international system the United States is the only nation that is powerful enough to guarantee global security, and without US support and participation multilateral endeavors would not be realized. President Barack Obama has repeatedly mentioned the notion of “the indispensable nation”. For example, in his address to the commencement ceremony of US Military Academy at West Point, New York, he vividly described the increasingly important role of the United States:

When a typhoon hits the Philippines or schoolgirls are kidnapped in Nigeria or masked men occupy a building in Ukraine, it is America that the world looks to for help. So the United States is and remains the one indispensable nation. That has been true for the century past and it will be true for the century to come (Albright 1998).

Indeed, China sees itself as a developing country with a large proportion of population living under poverty line. Thus, it would rather focus its time and energy on tackling domestic issues, namely poverty reduction, economic reform rather than global issues. In Chinese understanding, rich and powerful nations should contrib-

ute significantly to the global community because they have sufficient resources to deal with global governance issues. Henceforth, China appears passive and selective in engaging with global governance. Meanwhile, the United States sees itself as a dominant nation in the world system. It endeavours to sustain its pre-eminence by taking the lead in US-inspired international institutions and in shaping world politics to its advantage. Put simply, seeing itself as a superpower in the world, the United States has taken global responsibilities that other nations are unwilling or unable to assume. The difference in their self-identification leads to the fact that the US actively contributes to global governance while China is passive and reluctant to take bigger role in global governance.

The second difference between the US and Chinese attitude towards global governance is that the United States holds a positive view of the feasibility of global governance while China is ambivalent about the current system of global governance.

The earliest discussion of Chinese concept of global governance appeared in Cai Tuo's article, Director of Research Centre on Globalization and Global problems at Chinese University of Political Science and Law. He defines global governance as:

A set of new regulations, mechanisms, methods and activities for the administration of the public affairs of man, with the doctrine of holism of mankind and its common interests as the value orientation, and with dialogues, consultations and cooperation on equal footings among multiple actors as the approach so as to deal with global changes as well as global problems and challenges facing the contemporary world (Tuo 2004, 57).

According to this concept, global governance has three main features: (i) many of human problems are global in scale, (ii) all nations with different socio-political systems and ideologies have responsibility to deal with these problems through consultations, coordination and cooperation, and (iii) both governmental and non-governmental actors should be equally involve in dealing with global changes and global problems.

Over the years, China repeatedly emphasises the need to make the global governance system become more equal and democratic (Xi 2015c). This reflects that China believes that the system of global governance is designed to serve the interests of Western nations, particularly the United States. China criticises that developing nations including China have not had an equal status and position in this system and stresses that China wants developing countries to have a stronger voice in the decision-making process of international organisations. The Westphalian sovereignty still carries much weight in Chinese view on global governance. Though China sees the importance of non-governmental actors in global governance, it is cautious that major powers may intervene in Chinese internal affairs through international organisations. China expresses deep concern over US quest for influence and US intentions of containing China. It is stressed in almost all Chinese media releases the significance of the principle of national sovereignty in the system of global governance. This principle is considered as a major guarantor of the freedom and equality of China and other developing states within the global governance system (Xi 2015c & Ministry of Foreign Affairs 2016).

From Chinese view, it is important to build a harmonious world, an idea that has the same logic of the old-age Westphalian international order. Implicitly, China remains ambivalent about the feasibility of global management of global problems even though it has joined various international organisations and treaties. Thus, China endeavours to restructure the global governance system. China wants to develop an approach to global governance «with prominent Chinese characteristics» (Ministry of Foreign Affairs 2015b). China will continue to work with other developing countries to increase their representativeness and voice in the global governance system. Indeed, Chinese somehow shows its distrust of the current global governance system and wishes to build a new model of development and governance with Chinese characteristics. Pan Wei, a professor at Peking University said: «Global governance is an imagined topic of the Atlantic mentality» (Grant 2012, 74). He pointed out that global issues, namely climate change, financial crisis, nuclear proliferation, and Islamic terrorism are caused by globalisation; nation states should cooperate to solve these issues (Grant 2012, 74). He added that international institutions that are not strong enough to deal with such issues can help on the margins (Grant 2012, 74). In reality, China has employed a two-pronged strategy to global governance. On the one hand, it demands to have a greater say in the existing international institutions and organisations (the UN, IMF and WB), and on the other hand it seeks to launch new initiatives, namely the Asian Infrastructure Development Bank (AIIB), the New Development Bank BRICS (NDB BRICS), the One Belt-One Road (OBOR). These new China-inspired institutions indicate Chinese endeavour to develop a new system of global governance underpinned with Chinese characteristics.

As for the United States, it has embraced the concept of global governance as a necessary way to advance US leadership and interests. From US view, in an increasingly interdependent world, it is important to expand global governance. This expansion is in US interests and consistent with US norms and values. The United States is, therefore, the main architect of many of international institutions. It supposes that without US leadership global governance will be ineffective. Though the United States stressed the vitality of US leadership in international institutions, it realises that other states also have important roles in global governance. The United States itself cannot afford to manage all global issues. The United States may be a superpower in the world today, but it will not always be so powerful. China and other nations are emerging and will become equal to or pass the United States in the future. Hence, it is imperative for the United States to establish global rules while it remains the most powerful nation state. The United States should encourage China and other states to take part in the existing system of global governance, thus China and these states will essentially share with the United States the concept of global governance and global order. Anne Marie Slaughter, President of New America, put this forth in 2007: «What goes around comes around, and as other nations grow in power, size, and economic weight, their decisions will increasingly affect us. Principles that could constrain us today may well guarantee our freedom tomorrow» (Slaughter 2007, 104-105). In this line of argument, the United States sees global governance as a global decision-making process in which all states should have meaningful representation

and equal say. This concept stems from US core values: liberty, freedom and democracy as Anne Marie Slaughter elaborates: «If we [Americans] truly believe that all human beings have an equal right to institute governments to protect their rights, then those governments must have the ability to do just that at the global level» (Slaughter 2007, 104-105). This was what President Bill Clinton once vividly mentioned in his talk with Strobe Talbott, President of the Brookings Institution: «We're not going to be cock of the roost forever, you know» (Talbott 2009, 329-330). President Clinton implies that the US leaders «must build a global social system» and a «world for [their] grandchildren to live in where [the US is] no longer the sole superpower, for a time when [the US] would have to share the stage» (Talbott 2009, 329-330).

Though the United States embraces multilateralism and international institutions for management of global problems, it is unwilling to promote and embrace rapid reforms to global governance. The United States has employed a pragmatic strategy to international cooperation and relied on a combination of existing international institutions and established partnerships to protect US national interests. With the view that the United States must build a global governance system that serves US interests and ideals, the smart thing for the United States to do is to take a lead in the formal international institutions and take part in dealing with global governance issues. As a global leader, the United States has been active and enthusiastic in maintaining the current global governance system and has supported modest reforms to the existing international institutions. For example, the Obama administration has showed US willingness to take a lead in both nuclear proliferation and climate change, but without important governance changes in the multilateral arrangements governing either arena (Patrick 2010, 1).

Indeed, the differences between US and Chinese attitudes towards global governance have been associated with the differences in their self-identification, and views on global governance. As for China, seeing itself as a developing country, China has been limited in its practical ability to contribute to global governance. Considering the current global governance system as a means that Western nations, particularly the United States have devised to promote their interests, China is sceptical of the feasibility of global management of global issues. China is reluctant and passive to participate in global governance even though it keeps calling for reforms that enable developing countries to have a more meaningful role in the international institutions. By contrast, the United States views itself as a superpower in the world system; it has offered leadership on various arenas. In order to sustain its predominance, the United States has sought to maintain the current global governance system which has been inspired and established by the United States since the end of the Second World War. With divergent attitudes towards global governance, the ways that the United States and China have participated in and devoted to the provision of global public goods, particularly security, economic and regional governance are somehow different. The following section will give a critical evaluation of their participation in global governance.

## Assessing the US and Chinese participation in global governance

This section assesses the US and Chinese participation in security, economic and regional governance by examining their respective contributions of personnel and finance to major international security, economic institutions, and their engagement with regional organisations. Particularly, the paper explores US and Chinese participation in global governance in three general categories: In terms of security governance, it evaluates the US and Chinese personnel contributions to the United Nations peacekeeping force. In terms of economic governance, it evaluates the US and Chinese financial contributions to the WTO and the IMF. In terms of regional governance, it looks at the US and Chinese stances and contributions to two forums, the ASEAN Regional Forum (ARF) and the Asia-Pacific Economic Cooperation forum (APEC) in the Asia-Pacific, a region vital to their interests. Analysing these three categories offers an insight into how the United States and China have involved in global governance.

### Security governance

Regarding security governance, UN peacekeeping is a key component of global security governance. Peacekeeping has been seen as one of the most effective means that the United Nations has employed to help host countries «navigate difficult path from conflict to peace» (the United Nations 2016b). From the United Nations view, peacekeeping has unique advantages, «including legitimacy, burden sharing, and an ability to deploy and sustain troops and police from around the globe, integrating them with civilian peacekeepers to advance multidimensional mandates» (The United Nations 2016b). UN peacekeepers are mainly tasked with providing security, political and peacebuilding supports to host countries. UN peacekeepers come from different countries, large and small, developed and developing, but they have the same goal that is to foster global peace. Hence, Chinese and US contributions to UN peacekeeping operations have helped to maintain global peace and security. The numbers of Chinese and US personnel participate in UN multidimensional peacekeeping operations have experienced some fluctuations, though the general trend is upward. It is clear that Chinese peacekeepers have always outnumbered US ones. As shown in Table 1, from 2010 to August 2015 US personnel contribution to UN peacekeeping force is significantly less than that of China.

**Table 1.** Total uniformed personnel contributions from China and the US (2005 to 2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	8.2015
<b>China</b>	2,044	1,997	1,908	1,846	2,186	3,079
<b>The US</b>	81	112	137	111	124	82

**Source:** Adapted from “UN peacekeeping”, viewed on March 12, 2016, <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>.

Their shares of the uniformed personnel reflect a dominant trend in UN peacekeeping contributions over the years, with developing countries contributing considerably more manpower than their developed counterparts. China's manpower contribution makes it one of the largest contributors in the UN peacekeeping force, and the only UN Security Council member to be in the top 25 countries currently contributing the largest number of peacekeepers (Kirk 2015). Chinese move to become one of the largest presences in the peacekeeping force is an important indication of its growing presence in global security governance (Moscoe 2015). China's personnel contribution to the UN peacekeeping operations in recent years shows its efforts to meet the demand from the international community who have been calling China to make more tangible contributions to global peace and security. Furthermore, Chinese security forces gain substantial benefits from taking part in multilateral peacekeeping operations such as practical experience in various kinds of operations, opportunities of overseas training, increased cooperation and coordination with different countries' forces.

Obviously, the United States has scored lower than China in terms of the manpower it provides for the UN peacekeeping operations. However, this does not simply lead to the conclusion that China is more actively involved in global security governance than the US. In other words, the gap between China's and US personnel contributions should not be interpreted that the United States contributes less to UN peacekeeping mission than China. It is because the United States has been the most significant contributor to the UN peacekeeping budget over the years. For instance, in 2013-2015, the US pays 28.38% of the UN peacekeeping budget while China pays about 6.64% (the United Nations 2016c). Any comparison of Chinese and US participation in global security governance appears to be incomprehensive if it only evaluates their manpower contributions to the UN peacekeeping operations. Thus, it is necessary to include an examination of their respective contributions to the financing of peacekeeping operations. Looking at the manpower contributions demonstrates the expansion of Chinese engagement in global security governance while looking at the financial contributions demonstrates the crucial role of the US in global security governance. With different economic background and political views, they have devoted differently to the UN peacekeeping operations. Yet, both China and the US have made more tangible and meaningful contributions to the UN peacekeeping operations as part of global security governance.

### Economic governance

Regarding economic governance, examining the US and Chinese contributions to the budgets of the World Trade Organization (WTO) and the International Monetary Fund (the IMF) demonstrates their role and involvement in the global economic governance.

The WTO is one of the key institutions in the global economy. Its main function is to ensure that the global rules of trade are respected by nations. This helps trade to flow as smoothly and freely as possible around the globe. To finance its activities, the WTO has an annual budget contributed by each member's share of international

trade (%). The US and Chinese contribution to the WTO’s annual budget over the past five years reveals differences in their decision-making power as shown in Table 2. The United States is by far the biggest contributor to the WTO, thus it has the biggest decision-making power in this organisation. China contributes roughly a half of the US share from 2010 to 2011, and about two-thirds of the US share between 2013 and 2015. China’s contribution, though less than 9%, has been on the rise over the last five years. This reflects Chinese economic growth and its effort to build a stronger multilateral trade system.

**Table 2.** US and China’s contributions to the WTO budget (2010 to 2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>China</b>	6.454%	6.878%	7.286%	7.697%	8.144%	8.619%
<b>US</b>	12.962%	12.422%	12.191%	11.709%	11.406%	11.312%

**Source:** Adapted from “the WTO: Secretariat and Budget,” viewed on March 12, 2016, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/secret\\_e/budget\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/secret_e/budget_e.htm).

In his address at in London in 2015, Chinese President Xi Jinping said that China will gradually take more international responsibilities within its ability, contributing to world economic development and global governance improvement (Gang 2016). As the largest developing country in the world and the main driver of global economic growth, China wants to be a bridge between the East and the West and to become an active player in bettering global economic governance.

The IMF, established with the WTO under the Bretton Woods agreement in 1944, is one of the main financial institutions in configuring the global economy since the end of the Second World War. Its main role is to bail out countries which have serious troubles with balances of payments. The IMF functions on the basis of power sharing. Its members’ voting power is determined by their donations to the Fund. The United States has been the most important decision-maker of the Fund since its inception. Its donation accounts for nearly 18% of the total funding; therefore, it has up to 16.80% of the voting rights (The International Monetary Fund 2016).

China, an emerging economy, donates 6.52% of the overall funding, thus has only 6.19% of the total vote (the International Monetary Fund 2016). According to a circulated among European capitals by the French EU Presidency, China’s contributions to the IMF budget is well below its potential. Also, China is dissatisfied with how the voting power of each member is calculated. In Chinese views it is unfair and irrational. China underlines that the existing global financial system is no longer accommodates the changes in world politics and economy. President Xi Jinping emphasised the need for «establishing new mechanisms and rules for international economic and financial cooperation and regional cooperation» (EurActive 2008). He pointed out that emerging economies and developing countries should be given greater representation in the IMF (Ministry of Foreign Affairs 2013). The problem of

under-representation of developing countries may lead to inappropriate financial coordination and supervision, and imbalanced management of currency (Gang 2016). It is a clear manifestation of injustice and irrationality in the global financial governance. China, therefore, has pressed for reform in global financial and economic governance system. This can be seen in its efforts to internationalise the RMB that was finally included within the Special Drawing Rights (SDR) basket in December 2015. This means that Chinese currency will become the fifth international reserve currency, along with the US dollar, the euro, the Japanese yen and the British pound (Gang 2016). Also, China has actively explored a new model of global economic governance by launching new initiatives, namely the OBOR, the AIIB and the NDB BRICS, and expanding its network of regional and global partnerships. It is clear that China will lead in the AIIB and the NDB BRICS, while Japan has a leadership role in the Asian Development Bank (ADB) and the United States has a leadership role in the World Bank. Despite its emphasis on the need for reform, China holds that «such reform is not about overturning the current system or starting all over again» (Ministry of Foreign Affairs 2015a and Wall Street Journal 2015).

China underlines that the AIIB and the NDB BRICS are established as complements not competitors to the World Bank and the ADB. In an effort to maintain its dominance in the traditional global economic governance system, the United States has supported the World Bank and the ADB's expansion of infrastructure lending (Wacker 2014). For instance, in 2014 the World Bank launched its own Global Infrastructure Facility (GIF). Inevitably, there will be some competition between these newly-established and traditional multilateral development banks.

Indeed, China's engagement with global economic governance is reluctant and selective. China's financial contribution to the WTO and the IMF remains below its potential. China pushes for reform in the traditional Bretton Woods Institution to have a greater say in global economic governance. As China substantially benefits from its participation in the WTO and the IMF, it still supports the existing global economic governance architectures. China's expanding engagement in global economic governance is based on three main principles: pragmatic, opportunistic and self-interested (Jorgensen and Strube 2014). This reflects China's preference for incrementalism and pragmatism in engaging with global governance in general (Jintao 2008).

The United States remains the very leader in global economic governance system. It is still the world's economic power and financial centre. The enduring size and resilience of the US economy allow it to have made the most significant contribution to the WTO and IMF budgets. This means it continues to have the most important role in global economic and financial affairs. With its prominent leadership role in the global economy, the United States can be active in defining global economic rules, and enthusiastic in launching fund programs which on the one hand help the international community, and on the other hand strengthen US leadership position in global economic governance. It is also noted that for China is more willing to become tied up global economic institutions than in global security institutions. The United States places emphasis on security aspect of global governance while China wants to expand its participation in the economic aspect of global governance.

## Regional governance

Regarding regional governance, this section examines the US and China's enthusiasm and supports for the creation and expansion of two multilateral regional organisations (the ASEAN Regional Forum (ARF) and the Asia-Pacific Economic Cooperation forum (APEC), in Asia-Pacific. This region is typically selected for exploring the US and Chinese participation in regional governance because first, the US and China are the first formal participants in these regional organisations and second, the US and China are seen to have significant roles for regional peace, progress and prosperity.

First, the ARF was created in 1994 with 21 participants, and now including 27 countries. Its main objectives are to strengthen dialogue and consultation on political and security issues and contribute to confidence-building and preventive diplomacy in the Asia-Pacific ASEAN (Regional Forum 2016). Both China and the United States were invited to take part in this regional security forum in 1994. Before the ARF, China was reluctant to join multilateral security institutions. From its cold-war experience, China thought multilateral institutions were detrimental to its security (He 2014). The main reason behind China's participation in the ARF meeting in 1994 was that it wanted to break Western isolation after the Tiananmen incident. China's initial attitudes toward the ARF were naturally defensive and sceptical, thus it rejected virtually all the ARF initiatives. Gradually, through interactions with the other ARF members, China changed its attitudes. It has realised that this is a good diplomatic forum to foster dialogues with regional countries on security and political matters of mutual concerns and eliminate their suspicion about China's rise. Yet, it is noted that China has no enthusiasm and support for preventive diplomacy in the ARF. This underlines China's concern that international community may intervene if any problems arise in the South China Sea and the Taiwan Strait (Yuzawa 2006). China holds that the ARF is still in primitive stage, thus much needs to be done to foster confidence-building and trust-building measures in the region. Any pressures to move toward preventive diplomacy would be detrimental to the development of the ARF.

The United States has been enthusiastically participated in the ARF since 1994. The United States believes that the ARF is «an effective forum for dialogue on a wide range of issues» and especially can make considerable contribution to dealing with security challenges in the Asia-Pacific (Bureau of Public Affairs 2006). From the US view, US participation in the ARF is essential to ensure Asian countries of US security commitment to the region. The United States has hoped that the ARF would develop faster and play an increasingly important role in the regional security architecture (Ashizawa 2003). In contrast to China which has opposed efforts to move the AFR into the stage of preventive diplomacy, the United States sees that it is time for the ARF to advance from a body concentrating on confidence-building to one that has capacity for preventive diplomacy that in US understanding «refers to timely, non-coercive and peaceful methods consistent with international law to deal with disputes and conflicts» (US Department of State 2015). For instance, the United States planned to organise a regional preventive diplomacy training course

in Vietnam in 2016 to develop an effective and comprehensive approach to preventive diplomacy (US Department of State 2015). Also, the United States co-sponsored Statement on Strengthened Cooperation on Marine Environmental Protection and Conservation was adopted by the ARF ministers at the ARF meeting in 2015. A new USAID Oceans and Fisheries Partnership was announced by Secretary of State John Kerry (US Department of State 2015). Initially, the United States made a commitment of \$4.3 million for dealing with the threat of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing in Southeast Asia (US Department of State 2015). Besides its active engagement in such security areas as preventive diplomacy; maritime security; disaster response; counterterrorism and transnational crime; and nonproliferation and disarmament, the United States has called for the ARF members to work together to build a rules-based order that help to maintain stability, security, development and freedom in the Asia-Pacific (US Department of State 2015).

Second, APEC was created in 1989 as the very first multilateral forum in the Asia Pacific region with an emphasis on economic cooperation, trade, and investment. China joined APEC in 1991 and has been an active member of this organisation. China's total trade with other APEC nations represents nearly 70% of all China's global trade (China Briefing 2013). China has reduced its tariff rates for goods imported from APEC members to 9.8% in 2010 from 40% in 1991. Moreover, it established a US\$10 million China-APEC Cooperation Fund to facilitate Chinese businesses to take part in APEC economic and technical cooperation. This Fund has supported Chinese firms to develop and invest in other APEC member countries. Indeed, APEC offers China a great opportunity to expand its trade and economic relations. It is also a useful forum for China to express its willingness to integrate in the global economy. As China is a major trade and investment partner with most of the APEC nations, Beijing can handle important economic issues effectively with these nations through the auspices of APEC (Yang & Hijang 2012). China wants to be seen as a responsible nation in the Asia-Pacific generally, and as a serious member of APEC particularly. Like its participation in the ARF, China's membership in APEC reassures its smaller East Asian neighbours that China's rise is peaceful. China wants to contribute to the Asia-Pacific community's prosperity and stability. This is directly reflected in President Xi's statement at the 2014 APEC CEO summit: "We are duty-bound to create and fulfil an Asia-Pacific dream for our people" (Xinhua 2014).

The United States has also been an enthusiastic participant of APEC since its inception in 1989. The US views APEC as "an integral component" of US engagement with the Asia-Pacific (American Institute in Taiwan 2016). At the G-7 summit in Tokyo in July 1993, President Bill Clinton highlighted that APEC is "the most promising forum" for promoting trade liberalization and economic growth in the region (American Institute in Taiwan 2016). The United States has contributed considerably to APEC. For example, in 1992 a permanent APEC secretariat was established in Singapore. The secretariat's 1996 budget was \$2.9 million, and \$510,000 came from the US. This budget was used to support the work programs of APEC's three committees (Trade and Investment, Budget and Administrative, and Economic Trends and Issues) and ten sector-based working groups (The ten groups are: Trade and Invest-

ment Data Review; Trade Promotion; Industrial Science and Technology; Human Resources Development; Regional Energy Cooperation; Marine Resources Conservation; Telecommunications; Transportation; Tourism; and Fisheries) (American Institute in Taiwan 2016). The US financial aid for APEC for Fiscal Year 2010 was \$900,000 per year (Martin 2009). The United States has placed an emphasis on building the partnership between business and APEC officials because it wants to increase the engagement of business in all of APEC's activities. Given US rebalance to the Asia-Pacific region, Washington has expanded its engagement with APEC. For example, the United States has called for APEC member countries to limit tariffs on environmental goods and services. Also, the United States identified APEC as a good forum to put forth its concern about issues related to human dignity and human security (Martin 2009). In 2013, the US-APEC Technical Assistance to Advance Regional Integration (ATAARI) project was launched by the United States. The project aims to offer technical assistance on economic integration and institutional management and to support US and APEC policy objectives between 2013 and 2018. It indicates that APEC is the primary forum for the expansion of US trade and investment in the Asia-Pacific as President Obama once stressed: «There's no region of the world that we consider more vital than the Asia-Pacific region» (Hiebert 2011).

In general, both the United States and China have shown certain level of enthusiasm and willingness to participate in the ARF and APEC since their creation. The United States found the participation in the ARF and APEC a pragmatic option for enhancing its economic interest and strategic position in the region. It came to see the promotion of regional economic integration and multilateral economic institutions as a new foreign policymaking agenda, while still acknowledging bilateral relations with the member countries of these regional organisations. China at first did not hide its hesitation and ambivalence about the multilateral arrangement proposed by the other nations. Shortly after, it realised that participating in these organisations is favourable to its economic growth, and thus sought to make them better serve Chinese interests. Chinese behavior pattern to regional organisations are usually reactive and skeptical about regional security issues.

## **The US and China: improving global governance**

### **The US-China relations under Trump**

The question is if the US and China can work together to improve global governance has been posed for a long time and has been more deeply concerned under the Trump administration. With his will to make America great again, Trump had shown that he would seek to take jobs back for Americans. For example, he decided to withdraw from the Trans-Pacific partnership. For Trump, the implementation of such a trade agreement will be a disaster to the U.S. workers and corporations. Regarding China, Trump had seriously criticized China for trade and political issues during his presidential campaign. As a President of the United States, Trump may lead the US-China relations to a new era in which frictions and tension are unavoidable. There have been various issues in the US-China relations. To name some, the

merchandise of the US trade deficit with China was \$347 billion and was considerably larger than with any other trading partners of the US (Morrison 2017, 9). Though in 2016, China was no longer the biggest holder of US treasuries, it is still the second largest foreign debtor of the US with its holdings of US treasuries at \$1.12 trillion (Mullen 2016). The imbalanced trade relations with China seem to become more complicated under the Trump presidency. Trump had identified the US as a loser and China as a winner in their trade relations and he pledged his voters that he would devise a new US China policy that aimed to rebalance the US-China trade relations.

However, it is undeniable that the US and China remain significant and active players in the global system. They are both key members of various regional and international institutions. President Trump, despite his accusation of China on trade issues can see that the US needs to work together with China to promote global governance. The US and China will need to coordinate policies on security, economic, political and climate issues at regional and global organization to save the world from sliding into chaos. The question is now how the United States under the Trump administration would continue to cooperate with China to coordinate global policies that benefit the US, China and the wider world. The following parts, based on the above analysis of the U.S. and Chinese understanding of global governance and the examination of their contribution to global system will outline some policy thoughts for Washington and Beijing to improve global governance in the future.

### China: constructive and responsible

The remarkable rise of China is an important reality in contemporary world politics and should be welcome. Chinese rise should not be perceived as a zero-sum game, but as a sign of global growth and opportunity (Birrell 2015). As a powerhouse for global growth, Chinese leadership should be more willing to take global governance seriously. China should work constructively together with other powers to address global governance issues and become a responsible player in the global governance system. In his speech at the UN in 2014, President Xi Jinping quoted an ancient Chinese adage, «the greatest ideal is to create a world truly shared by all», and explained Chinese view that the future of the world should be shaped and economic growth and social progress should be shared by all (Xi 2015b). By emphasising the common values of all mankind, (peace, development, equity, justice, democracy and freedom), President Xi Jinping illustrates that there is still much for the United Nations in particular and many of international institutions in general to do. This means that China, as the largest developing country in the world, must continue its effort to make more tangible and meaningful contributions to global governance.

- First, China should play an active part in the promotion of sustainable development the developing world. Sustainable development has been defined and promoted by the UN (The United Nations 2016a). Unfortunately, most developing countries are unable to pursue sustainable development because of their heavy reliance on natural resources, seriously lack of capital and management skills, etc. The consequence is that many of them are still caught in poverty

and low income trap. More Chinese initiatives, like China's "One Belt, One Road" should be launched to help the developing countries to improve their domestic infrastructure, a necessary condition for national socio-economic development.

- Second, to become more constructive and responsible in global governance, China needs to promote its innovative growth. In the era of informational and technological economy, China should set up itself as an example for escaping its resource trap and initiate new industries that based on knowledge and supported by the Internet. China can share its experience in developing new tech giants, namely Alibaba and Tencent. China's call for more reform in global economic governance should be coupled with concrete actions to help the developing economies become globally competitive.
- Third, China can contribute more to the reform of the global financial system. In reality, it is hard for the developing countries to access capital necessary for their development. The developed countries, the real leader of the established economic and financial institutions, are unwilling to risk their investments in many of developing countries due to political reasons and socio-economic uncertainties. As a rising power, China can play a bigger role in the global economic governance by focusing its investments on the developing world. The AIIB and NDB BRICS represent good examples for the increasingly significant of China in promoting broader reforms of the global economic and financial governance.
- Last but not least, China should be more active in advancing democratisation of global governance. Global governance system needs to be reformed in a way that will make it become fairer and more accessible. This means that both developed and developing countries should jointly manage global governance issues. Before China can be an active player in promoting democratisation of global governance, it should take more global responsibilities in three main areas: security, economic and regional governance. Its constructive participation will definitely help to better global governance mechanism.

### The US: sharing and caring

As a practical matter, the United States needs to call for other nations to share the burden of global governance. The United States is unable to coordinate a global response to global challenges by itself. In the increasingly interdependent world, the United States should invite more countries to make substantive contribution to global governance system. This means that it truly cares about democratisation of global governance and strengthening multilateral institutions as it has called for. It is undeniable that the United States has a leadership role in global governance reform. However, it does not mean that it should always control and supervise the main multilateral institutions of the global governance system. Effective global governance can only be achieved when all nations poor or rich, developed or developing are enabled to shape and participate in its system. The UN, the IMF, the WTO and

many other multilateral organisations should not be perceived as exclusive clubs of certain nation states. With the rise of the East and the relative decline of the West, it is time for the United States to redefine leadership — global leadership (EU Institute for Security Studies 2010). It should be understood as a new type of international co-operation — developing and developed governments, civil society organisations and the private sector are enabled to work together for a common global good.

As the most powerful nation state in the world system, the United States should be more active in engaging different countries regardless of political system and level of development to participate in global governance. When the United States engages with other nation states in a constructive manner, global governance issues can be effectively managed by the whole global community. It is crucially important that no nation states are marginalised in the cause of building an advanced and democratic system of global governance.

## Conclusion

Both the United States and China are major players in the world. There are differences between the United States and China in many respects, namely history, culture, political system, level of development and policy priorities, thus they have divergent attitudes toward global governance. This does not mean that the United States and China have nothing to share. In reality, they have much in common. As two important nations in the international system, the United States and China share a collective responsibility in ensuring global issues to be well managed. A failure to reform security and economic multilateral institutions (the UN, the IMF, and the WTO) would be a big blow to the global governance system. Also, any sign of passiveness and scepticism from the United States and China to regional organisations (the ARF and APEC) would negatively affect stability and security in the Asia-Pacific. The United States and China should work closer together with other nation states to find new governance mechanisms acceptable to all. They may find it useful to undertake a dialogue on the future agenda of global governance. Dialogue on the basis of mutual understanding and benefits is necessary to enhance the political trust between the United States and China, and crucial for the future of global governance. Indeed, the United States and China are vital to ensuring a more effective and efficient global governance system. The United States and China should work together to coordinate global responses to a wide range global issues from financial crisis, regional stability, counter-terrorism, climate change to human security. They are simply big enough and significant enough to take such responsibility for the future of global governance. They can do it and should do it as soon as possible.

Data de aprovação: 4/9/2016

Data de receção: 1/5/2017

## Bibliography

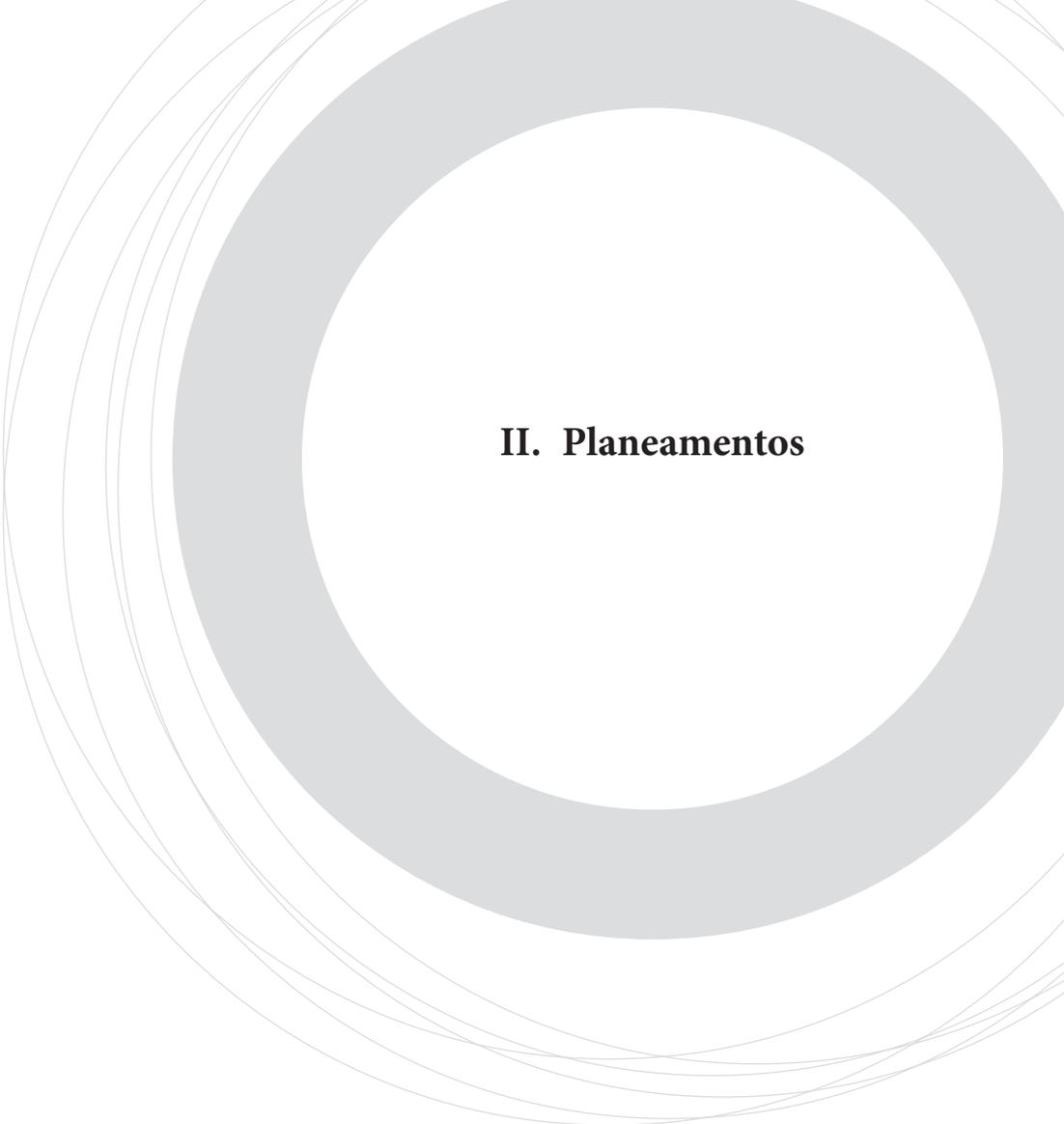
- Albright, Madeleine K. *Interview on NBC-TV "The Today Show" with Matt Lauer*. 1998. <https://1997-2001.state.gov/www/statements/1998/980219a.html> (accessed January, 2016).
- American Institute in Taiwan. *Policy: Backgrounder: Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)*. 2016. <http://www.ait.org.tw/en/officialtext-bg9612.html> (accessed January 14, 2016).
- ASEAN Regional Forum. *About the ASEAN Regional Forum*. 2016. <http://aseanregionalforum.asean.org/about.html> (accessed January 30, 2016).
- Ashizawa, PK. "Japan, the US and Multilateral institution- building in the Asia-Pacific: APEC and the ARF." In *Beyond Bilateralism: U.S.-Japan Relations in the New Asia-Pacific*, edited by Elis S. Kraus and T. J. Pempel. New York: Stanford University Press, 2003.
- Birrell, Ian (2015). "China's economic growth is a force for good". *The Telegraph*, October 20, 2015. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/china/11943879/China-economic-growth-is-a-force-for-good.html> (accessed January 11, 2016).
- Bureau of Public Affairs. *US Participation in the ASEAN Regional Forum*. 2006. <http://2001-2009.state.gov/r/pa/scp/2006/69567.htm> (accessed January 11, 2016).
- CCTV News. "Xi Jinping makes bold pledge of ending poverty in China by 2020", October 16, 2015. <http://www.cctv-america.com/2015/10/16/xi-jinping-makes-bold-pledge-of-ending-poverty-in-china-by-2020#ixzz43KxiVbnH> (accessed April 3, 2016).
- China Briefing. "The Importance of APEC to China". China Briefing (2013). <http://www.china-briefing.com/news/2013/10/07/the-importance-of-apec-to-china.html>.
- EU Institute for Security Studies. *Global Governance 2025: At a Critical Juncture*. Paris: 2010. [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Global\\_\\_Governance\\_2025.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Global__Governance_2025.pdf).
- Gang, Li. "China's Contributions to Global Economic Governance." *China Today*, March 6, 2016. [http://www.chinatoday.com.cn/english/economy/2016-03/06/content\\_715473.htm](http://www.chinatoday.com.cn/english/economy/2016-03/06/content_715473.htm) (accessed April 1, 2016).
- Grant, Charles (2012). *Russia, China and Global Governance*. London: Centre for European Reform, 2012. [http://carnegieendowment.org/files/Grant\\_CER\\_Eng.pdf](http://carnegieendowment.org/files/Grant_CER_Eng.pdf).
- He, Kai "Facing the Challenges: ASEAN' institutional responses to China's rise," In *China's Power and Asian Security*, edited by Li Mingjiang & Kalyan M. Kemburi. New York: Routledge, 2014.
- Hiebert, Murray "APEC Summit Boost US Trade Opportunities in Asia." *Center for Strategic & International Studies* (2011). <http://csis.org/publication/apec-summit-boosts-us-trade-opportunities-asia>.
- Ikenberry, G. Jonh "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?". *Foreign Affairs* 87 (2008).
- Jinping, Xi. *Working Together to Forge a New Partnership of Win-win Cooperation and Create a Community of Shared Future for Mankind*. Statement At the General Debate of the 70th Session of the UN General Assembly. New York. 2015.

- [https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/70/70\\_ZH\\_en.pdf](https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/70/70_ZH_en.pdf) (accessed January 21, 2016).
- Jorgensen H & Strube D. "China, the G20 and Global Economic Governance," *Lowy Institute*, (2014). <https://www.lowyinstitute.org/publications/china-g20-and-global-economic-governance>.
- Kirk, Ashley. "UN peacekeepers: How many personnel does each country contribute?" *The telegraph*, September 29, 2015. <http://www.telegraph.co.uk/news/world-news/asia/china/11898603/UN-peacekeepers-How-many-personnel-does-each-country-contribute.html> (accessed January 10, 2016).
- Martin, Michael F. "The Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) Meetings and U. S. Trade." *Congress Research Service*, (2012). <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R42842.pdf>.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. *Xi Jinping Attends Eighth G20 Leaders' Summit and Delivers Important Speech*. 2013. [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/zyjh\\_665391/t1074372.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1074372.shtml) (accessed September 26, 2015).
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. *Foreign Minister Wang Yi Meets the Press*. 2015. [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1243662.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1243662.shtml) (accessed March 18, 2016).
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. *Work Together to Meet Challenges and Join Hands to Promote Development*. 2015. [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1322223.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1322223.shtml) (accessed January 1, 2016).
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. *Xi Jinping Attends Eighth G20 Leaders' Summit*. 2016. [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/zyjh\\_665391/t1074372.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1074372.shtml) (accessed April 3 2016).
- Morrison, Wayne M. "China-U.S. Trade Issues." *Congressional Research Service*, viewed on February <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33536.pdf>.
- Moscoe, Adam. "Crouching Tiger, Blue Helmet: Chinese Combat Troops in UN Peace Operations." University degree essay, Sciences Po – Paris School of International Affairs, December, 2014. [http://www.e-ir.info/2015/10/03/crouching-tiger-blue-helmet-chinese-combat-troops-in-un-peace-operations/#\\_ftn3](http://www.e-ir.info/2015/10/03/crouching-tiger-blue-helmet-chinese-combat-troops-in-un-peace-operations/#_ftn3) (accessed January 10, 2016).
- Mullen, Jethro. "China is No Longer the Biggest Foreign Holder of U.S. Debt". *CNN*, December 16, 2016. <http://money.cnn.com/2016/12/16/investing/china-japan-us-debt-treasuries/> (accessed February 21, 2017).
- Obama, Barack. "Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony," *The White House – Office of the Press Secretary*, May 28, 2014. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony> (accessed January 29, 2016).
- Obama, Barack & Xi Jinping "Remarks by President Obama and President Xi of the People's Republic of China in Joint Press Conference", *The White House – Office of the Press Secretary*, September 25, 2015. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/25/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china-joint> (accessed January 8, 2016).

- Patrick, Stewart. "Global Governance Reform: An American View of US Leadership," *Stanley Foundation* (2010). <http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/Patrick-PAB210.pdf>.
- Slaughter, Anne-Marie *The Idea that is America: Keeping Faith with Our Values in a Dangerous World*. New York: Basic Books, 2007.
- Talbot, Strobe. *The Great Experiment: The Story of Ancient Empires, Modern States, and the Quest for a Global Nation*. New York: Simon & Schuster, 2009.
- The International Monetary Fund. *IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors*. 2016. <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx> (accessed January 10, 2016).
- The United Nations. *UN Documents: Gathering a Body of Global Agreements*. 2016. <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm> (accessed January 21, 2016).
- The United Nations. *What is Peacekeeping?*. 2016. <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml> (accessed January 10, 2016).
- The United Nations. *Financing Peacekeeping*. 2016. <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml> (accessed January 19, 2016).
- The Wall Street Journal. "Full Transcript: Interview with Chinese President Xi Jinping", September 22, 2015. <http://www.wsj.com/articles/full-transcript-interview-with-chinese-president-xi-jinping-1442894700> (accessed March 22, 2016).
- Tuo, Cai "Global Governance: The Chinese Angle of View and Practice." *Social Sciences in China* 25 (2004).
- UN Secretariat. *Definition of Basic Concepts and Terminologies in Governance and Public Administration*. New York: United Nations Economic and Social Council, 2006.
- US Department of State. *US Engagement in the 2015 ASEAN Regional Forum*. 2015. <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2015/08/20150806316766.html#axzz-44RM2SNyD> (accessed January 14, 2016).
- Wacker, Gudrun. "China's Role in G20/BRICS and Implications." *Heinrich Böll-Stiftung - China* (2014). [https://cn.boell.org/sites/default/files/uploads/2014/07/chinas\\_role\\_in\\_g20\\_brics\\_and\\_implications.pdf](https://cn.boell.org/sites/default/files/uploads/2014/07/chinas_role_in_g20_brics_and_implications.pdf).
- Xi, J. "Full text of President Xi's speech at opening ceremony of Paris climate summit," *China Daily*. (2015c). [http://www.chinadaily.com.cn/world/XiattendsParisclimateconference/2015-12/01/content\\_22592469.htm](http://www.chinadaily.com.cn/world/XiattendsParisclimateconference/2015-12/01/content_22592469.htm). (accessed December 17, 2015).
- Xinhua. "Xi Stresses Urgency of Reforming Global Governance", October 13, 2015. [http://news.xinhuanet.com/english/2015-10/13/c\\_134710464.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2015-10/13/c_134710464.htm) (accessed October 19, 2015).
- Xinhua. "Chinese President Proposes Asia-Pacific Dream." (2014). [http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/09/c\\_133775812.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/09/c_133775812.htm) (accessed January 14, 2016).
- Yang, Yongzheng & Yiping Huang. "How Important Is APEC to China?". In *APEC and Liberalisation of the Chinese Economy*, edited by Peter Drysdale, Zhang Yunling and Li-gang Song, 89-108. Canberra: ANU E PRESS, 2012. <http://press.anu.edu.au/wp-content/uploads/2012/12/ch065.pdf> (accessed January 14, 2016).
- Yi, Wang. "Wang Yi: The New Concept of Win-win, Multi-win, and All-Win is Right Direction of Development of International Relations." *Ministry of Foreign Affairs of*

- the People's Republic of China*, February 2, 2015. [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1234405.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1234405.shtml) (accessed February 22, 2016).
- Yuzawa, Takeshi. "The evolution of preventive diplomacy in the ASEAN Regional Forum", *Asian Survey* 46 (2006): 785-804.



A decorative graphic consisting of several concentric circles. The innermost circle is a thick, solid gray ring. Surrounding it are several thin, light gray lines that form a series of overlapping, slightly offset circles, creating a sense of motion or depth. The text is centered within the white space of the innermost circle.

## **II. Planeamentos**



# As (im)possibilidades do aparato estatal diante dos desafios da análise de políticas públicas territoriais

César Augusto Antônio da Silva  
Eurídice Ribeiro de Alencastro

## Introdução

O processo de desenvolvimento característico do ocidente, fundamentalmente alicerçado na exploração dos recursos naturais, tem dado origem a muitas críticas em alguns setores da sociedade. Entretanto, a busca de medidas governamentais, sociais e de Organismos supranacionais e internacionais de compatibilização do desenvolvimento tecnológico aliado, à necessidade de preservação ambiental, deve-se muito mais à constatação do desequilíbrio ecológico, observado em sinais visíveis de degradação, do que propriamente a uma preocupação do ser humano com a utilização racional e planejada dos recursos naturais.

Atualmente, com a crescente mudança do ser humano do campo para as cidades, tornando as zonas urbanas mais densas demograficamente, gera a necessidade de criação de medidas tecnológicas e governamentais para fomentar a resiliência frente aos riscos e catástrofes. Em meados do século XX, grandes metrópoles brasileiras passaram por verdadeiros inchaços populacionais, ampliando a precariedade das áreas periféricas e das favelas. Habitações precárias, populações de baixa renda e baixo poder aquisitivo refletem o padrão constante nas cidades brasileiras, tornando-as mais vulneráveis a eventos catastróficos e a crises. Com o crescimento da urbanização, assim como o acréscimo de mais de 100 milhões de habitantes nas metrópoles, o número de pessoas vivendo em situações precárias, no que tange infraestruturas públicas, aumenta linearmente.

Diante dessa realidade, deve-se dar maior atenção ao risco urbano em que a maior fatia populacional se encontra vivendo em zonas territoriais urbanas. Assim, visando as populações urbanas, cujas necessidades básicas nem sempre são supridas, que se encontram cada vez mais vulneráveis a eventos catastróficos, carecem de novas e eficazes alternativas para fomentar a resiliência nas cidades. Isto sublinha a necessidade de uma reformulação radical na forma como a comunidade internacional e os

gestores locais e regionais analisam e abordam o risco territorial urbano, e elaboram seus planos de território, bem como as legislações acerca do risco e pós-catástrofe, além das diretivas e tratados internacionais relacionados com a temática, primando pela busca de inovação técnica e tecnológica.

Note-se que o paradigma vigente tem sido pouco eficaz nas medidas até agora implementadas, com a finalidade de prevenção de riscos, mitigação de danos e o fomento de resiliência das cidades e suas populações. Um dos principais fatores para diminuir os riscos de catástrofes é compreender melhor como as áreas urbanas estão em risco e como esses indicadores divergem de áreas rurais. Uma parcela deste risco requer um estudo pormenorizado de eventos relacionados com o desastre e uma análise, levando-se em conta situações passadas das cidades e das ações governamentais, para solucionar os principais constrangimentos. Para uma melhor compreensão da distribuição espacial das perdas e dos danos nelas sofridos, torna-se relevante a busca de alternativas para a prevenção e a redução do risco nas diferentes escalas de intervenção. Há novos referenciais de segurança para a gestão territorial dos riscos, naturais e tecnológicos, estando disponíveis novos instrumentos legais e de apoio científico e técnico. Aliado à busca de adequação nos tratados internacionais sobre a temática do risco, como o Programa das “Cidades Resilientes” (ONU) e o Protocolo de Hyogo (ONU).

Deve-se considerar um longo caminho na busca de prevenção e redução dos perigos, como também no fomento da resiliência nas populações e comunidades. A análise regional dos riscos fez salientar a importância da temática no desenvolvimento, sendo determinante a abordagem dos diferentes setores de atividades. A aplicação de orientações à escala regional permite a construção e a fortificação de novas ferramentas e tecnologias, assim como parâmetros de atuação na prevenção e minoração dos danos e catástrofes eminentes, de modo a considerar o ordenamento do território como forma estrutural de segurança para as populações.

Neste sentido, o presente trabalho se justifica dada a necessidade de estudar as medidas até agora postas em prática com uma visão crítica na busca de alternativas para a prevenção do risco. Sempre levando em conta as resoluções de caráter internacionais emanadas por organismos e entidades internacionais de forma a alcançar a Resiliência das Cidades e a melhoria nos sistemas de crises na tangente a catástrofes ambientais e sociais. Quando elas já foram alcançadas, faz-se necessário analisar as medidas práticas e mecanismos jurídicos tomados para chegar a este fim, otimizando os processos e tomando-os como exemplo em outros casos.

Procuram-se mecanismos de prevenção de riscos e de calamidades para evitar os danos e quando estes são iminentes, minorar seus efeitos sociais e ambientais sofridos pelas populações. Também se procura fomentar iniciativas dos gestores públicos locais e administradores públicos, com o objetivo de apoiar as políticas públicas, os processos decisórios e a organização para implantação de atividades de redução de riscos de desastres e fomento à resiliência.

Diante desse quadro de busca pela inovação, um fator importantíssimo para a formatação de meios para alcançar a resiliência e prever calamidades e catástrofes é a avaliação de políticas públicas. Os Estados nas últimas décadas têm notado o quanto

é importante analisar as Políticas Públicas e daí criar diretrizes e caminhos nos quais pretendem seguir, inclusive por conta de indicação, referência e até da pressão de organismos supranacionais, como o caso da União Europeia e das Nações Unidas.

### Referencial teórico

Importante e se faz necessário para a compreensão da evolução da Análise da Política Pública Territorial uma breve explanação do que se é percebido como Riscos, bem como, a Vulnerabilidade. Afinal, as citadas políticas públicas têm como alvo prever e mitigar os Riscos. Inicialmente introduzir-se-á a temática do Risco e as Vulnerabilidades para posteriormente adentrar a temática central: A Análise da Política Pública de Risco.

### O risco e as vulnerabilidades

O risco<sup>[1]</sup> em algumas situações específicas é ampliado por questões sociais e econômicas de uma determinada circunstância analisada. Devem-se levar em conta algumas situações específicas na formatação e no ato de mensurar o grau de risco suscetível, e os possíveis impactos que podem ser.

O risco, os acidentes, as catástrofes, não constituem em si um novo campo científico e especificamente geográfico. Não se trata de uma nova disciplina, mas de uma abordagem global que integra os aportes provenientes das ciências ditas duras (geologia, meteorologia, química, física) e da sociologia, do direito, da economia. Em que lhe diz respeito a essa problemática do risco? A resposta é evidente: questão social, o risco interroga necessariamente a geografia que se interessa pelas relações sociais e por suas traduções espaciais. (Yvette Veyret 2007)

Neste contexto, deve-se levar em conta os indicadores sociais e socioeconômicos quando se vai mensurar a possibilidade de sofrimento e o índice de resiliência pós-catástrofe ou evento de crise.

Assim, para tal, os organismos internacionais criam índices para medir tais questões, como a possibilidade dos danos e seus posteriores impactos em um determinado número de pessoas ou um coletivo social. No mundo dos agentes do planejamento, a implementação de indicadores e índices permitiu a avaliação do estado de uma comunidade ou sociedade, um meio para comparar diferentes sociedades, bem

---

1. Segundo José Mendes e Alexandre Tavares (2011) o Risco pode ser considerado uma questão temporal; de incerteza sobre o futuro e, também, de conhecimento passado. Seguindo o raciocínio de Douglas e Wildavsky (1983), o risco é o produto do conhecimento acerca do futuro e de acordo com as perspectivas mais desejáveis, uma questão de determinação, Cardona (2004), sem a qual o conceito de risco não faria sentido. Assim, o risco pode ser definido como possibilidade de ocorrência futura de um dado evento com consequência nefasta segundo entende, Gonçalves (2007), ou nas palavras de Luhmann (1993), à ocorrência de evento e das consequências, necessariamente nefastas; quando esta possibilidade não existe, fala-se de incerteza e não de risco, causados em caso de crise. O impacto social causado por uma catástrofe atinge não somente, apesar de serem os mais atingidos e que mais sofrem com os impactos, os menos favorecidos economicamente e socialmente, mas a todos da coletividade social.

como a intensificação das questões importantes que precisam de ser abordadas a fim de promover o desenvolvimento de uma dada sociedade (De León 2006).

Nesse contexto, é um tanto quanto óbvio e até “gritante” o facto de pessoas em risco social serem também as mais atingidas quando ocorre catástrofe climática ou ambiental. É a partir daí que se deve iniciar a análise dos gestores públicos na criação e implementação de medidas contidas em tratados internacionais ou de uma política pública específica.

Tentar equalizar questões sociais, económicas e de infraestruturas técnicas, é uma problemática há muito sentida pelos gestores do risco, em busca de achar um “meio-termo” para o desenvolvimento sustentável e justo, onde as diversidades e desigualdades são minoradas e que as políticas públicas tenham o maior alcance possível. A intenção é que seja plena e alcance toda a coletividade. Segundo José Mendes e Alexandre Tavares (2011), um relevante índice medidor de Vulnerabilidade<sup>[2]</sup> é o índice de bem-estar das nações (IBN) elaborado por Prescott-Allen (2001), onde tem em conta não só a esfera social, mas também o estado do ambiente. O índice é calculado para 180 países e assenta em cinco áreas: saúde e população, riqueza; conhecimento; comunidade e igualdade. Embora Susan Cutter use a expressão de vulnerabilidade causada pela exposição a um perigo e a vulnerabilidade como resposta social, verifica-se que o Índice de Avaliação da Vulnerabilidade Social<sup>[3]</sup> não tem um indicador semelhante ao Índice de Bem-estar das Nações é o Índice de Sustentabilidade Ambiental (ISA), elaborado por Esty (2005), e nele apresenta algumas semelhanças com o IBN, na medida em que tem em conta a interação entre a esfera social e o ambiente. Aliás, uma das principais linhas conceituais deste índice assenta na dicotomia entre vulnerabilidade humana e as pressões ambientais. Para além disso, é também tido em linha de conta a capacidade social e institucional para responder à mudança ambiental. O ISA foi calculado para um conjunto de 146 países.

- 
2. Vulnerabilidade: Vulnerabilidade representa o grau de perda do conjunto de elementos expostos, não só antropogénicos, mas também naturais, em resultado da ocorrência de um processo perigoso (Cunha e Fernandes 2013). Envolve os contextos espaciais, socioeconómicos, demográficos, culturais e institucionais e sua abordagem, é sensível às condições locais e à dimensão temporal. (Mendes et al., apud Kuhlicke et al. 2011). A vulnerabilidade é o potencial de perda. A vulnerabilidade significa diferentes coisas: Tem sido explicada de várias perspetivas: a ameaça de exposição, a capacidade de sofrer danos. Tem duas dimensões, temporal e espacial. Isto significa que a vulnerabilidade pode ser examinada a partir do nível da comunidade até ao nível global; pode ser comparada a partir de um lugar para outro, e pode ser estudada a partir do passado para o presente e do presente para o futuro. Os desastres sempre tiveram seus maiores impactos em áreas rurais em termos de mortes, ferimentos graves e empobrecimento. Em parte, isso acontecia porque a maioria das pessoas viviam e trabalhavam em áreas rurais.
  3. Vulnerabilidade Social: entendida como o somatório de situações de precariedade para além das variáveis socioeconómicas tradicionalmente associadas e caracterização de populações vulneráveis, como rendimento dos chefes de família, indicadores de escolaridade e outros. É necessário considerar como elementos relevantes no entendimento da privação social aspetos como: Presença de grupos etários específicos no ciclo da vida familiar; exposição a situação de riscos variados (altas incidências de certos agravos saúde, gravidez precoce, exposição a morte violenta, etc.; habitação/saneamento; situações de violência no território; empregabilidade; precárias condições gerais de vida e outros indicadores, conta essa divisão. São vários fatores que influenciam o cálculo da vulnerabilidade social, como a falta de acesso a recursos, falta de acesso à representação política, o capital social (incluindo vertentes como as redes sociais), a cultura, a tipologia e idade do edifício para a habitação, a qualidade das infraestruturas, estruturas e serviços de emergência e socorro e o peso de grupos críticos, segundo enumera Cutter (2003).

O resultado final da equação depende do desempenho de cada país em termos de sistemas ambientais, redução de tensões, redução da vulnerabilidade humana, capacidade em termos institucionais e sociais, assim como a administração geral. A partir do desenvolvimento intensivo dos riscos, ou a proliferação extensiva das áreas suscetíveis aos processos perigosos, Berke & Campanella (2006) afirmam a dificuldade de planejar lugares mais resistentes que são, simultaneamente, socialmente justos, que apresentem vitalidade económica, sejam ecologicamente compatíveis e menos vulneráveis a futuros desastres. Para contrair esta invulnerabilidade salientam a necessidade de se incentivar a participação pública, renovando ou criando novas instituições/estruturas cívicas de forma a enfrentar situações críticas de recuperação de desastres, a par da aquisição de novas competências cívicas pela população, nomeadamente aquela com baixo status nas comunidades, assim como, a construção de redes mais extensas para atingir as metas de resiliência ao desastre.

Diante dessa perspectiva os governos formatam os planos e as medidas que iram tomar para evitarem e resolverem os problemas, tais medidas são as Políticas Públicas, que passo a tratar.

### **A formatação, implantação e análise de políticas públicas**

As políticas públicas se tornaram o centro dos debates políticos em virtude de seus custos e benefícios sociais. Isso incentivou o crescimento de dois campos: o da análise de políticas públicas, e o da gestão de políticas públicas. A história do processo de desenvolvimento da maioria dos atuais países desenvolvidos contou com a consolidação e com a permanência, em longo prazo, de forte ação do Estado. Essa ação, em toda sua diversidade e complexidade, trouxe influências e consequências em diversos elementos conformadores da economia, da sociedade e do mercado, como por exemplo, a montagem de fortes estruturas de proteção social no chamado *welfare state*. Em geral, as Constituições e demais instituições adotadas, procuraram se estruturar em torno de um projeto de desenvolvimento — fruto das disputas políticas e correlações de forças entre diferentes segmentos sociais — estabelecendo direitos e deveres de cada cidadão de acordo com o referido projeto. Sendo as políticas públicas um dos meios mais importantes de concretização dos direitos e dos deveres pactuados.

Para que se compreenda o papel das políticas públicas na promoção do desenvolvimento, é importante situar os conceitos aos quais se referencia o termo em discussão. A tarefa é mais complicada do que parece à primeira vista, pois as políticas públicas e os processos de desenvolvimento têm aspetos bastante dinâmicos, uma vez que na sua trajetória histórica, cada sociedade reconhece problemas e propõe soluções de acordo com suas capacidades. Ou seja, tais processos constituem, em cada sociedade, políticas com maior ou menor abrangência e com características próprias, estando, na maior parte do tempo, em construção ou em reforma.

No campo das políticas públicas, é comum o uso da abordagem sequencial, ou ciclo de políticas públicas. É uma ferramenta analítica que apresenta a política pública em fases: formulação, implementação e avaliação. De forma simplificada, podemos definir as etapas da seguinte forma: a fase da formulação é composta pelos processos

de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão; a implementação refere-se à execução das decisões adotadas na etapa prévia; por fim, a avaliação consiste na interrogação sobre o impacto da política<sup>[4]</sup>.

Apesar de todas as dificuldades e limitações, o termo desenvolvimento, será aqui entendido como a capacidade de determinada sociedade superar os entraves à realização de suas potencialidades. A partir dessa leitura, o desenvolvimento pode ser abordado em múltiplas dimensões, sempre levando em consideração as especificidades históricas e espaciais de cada sociedade. Por sua vez, as políticas públicas serão aqui entendidas como o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo. Tais políticas, programas e ações concretizam-se na oferta de bens e serviços, que atendam às demandas resultantes das disputas políticas acerca do que é ou deveria ser de interesse público.

O conceito de política pública pressupõe, portanto, o reconhecimento de que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual. Independentemente da escala, as políticas públicas remetem a problemas que são públicos, em oposição aos problemas privados. Nas sociedades contemporâneas, cabe ao Estado prover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade. Para que as funções estatais sejam exercidas com legitimidade, é preciso haver planejamento e permanente interação entre governos e sociedade, de forma que sejam pactuados objetivos e metas que orientem a formulação e a implementação das políticas públicas.

Pode-se dizer que as políticas públicas dão partida a um circuito de influências bastante complexo, em diversos fatores do desenvolvimento, esquematicamente aqui divididos em cinco grandes dimensões: social, económica, ambiental, territorial e político-institucional. Os resultados esperados do processo de desenvolvimento, considerando essas dimensões, vão depender das combinações de políticas públicas conduzidas pelos diversos Estados nacionais. Para o entendimento desse modelo simplificado, é importante, primeiro, determinar o que compreende cada dimensão.

Neste contexto Ligia Mori Madeira em sua obra *A Avaliação de Políticas Públicas* (UFRGS 2014) enumera as dimensões e polos de atuação do estado por meio de Políticas Públicas:

[...]A dimensão ambiental, por sua vez, tem como centro a sustentabilidade, associando o desenvolvimento produtivo a um meio ambiente equilibrado e saudável, pelo uso adequado dos recursos naturais, tais como os recursos hídricos, as florestas, o solo e os recursos minerais. No que diz respeito às questões ambientais, as políticas públicas podem e devem cumprir papel relevante, buscando a recuperação e preservação do meio ambiente como critério para o desenho e para a implementação dos programas e das ações. Em contrapartida, os problemas ambientais, quando de sua ocorrência, atingem fortemente as populações mais pobres, forçando ainda mais a necessidade de aperfeiçoamento das políticas públicas.

---

4. Para uma discussão dos limites da abordagem sequencial, ver Muller e Surel (2002). Majone e Wildavsky (1984) e Browne e Wildavsky (1984) discutem as relações de interdependência entre as fases.

Essa adequação por meio da interferência do estado, muitas vezes tem um papel meramente normativo, ficando a cargo dos particulares a efetiva ação.

Na dimensão territorial, as políticas públicas tendem a buscar, essencialmente, a distribuição pelo território nacional de condições mais adequadas de acesso a bens e serviços, e a redistribuição de oportunidades e renda, fortalecendo e estimulando as potencialidades de cada território. A atuação do Estado nesse sentido é fundamental, pois o jogo das forças de mercado tende, em geral, a aumentar e não a diminuir as desigualdades territoriais. Isso porque, a partir de uma aglomeração inicial verificada em determinada localidade, ocorrem economias de escala e externalidades tecnológicas, atraindo novos recursos que reforçam circularmente a expansão do mercado. O primeiro empreendedor cria facilidades para a implantação de novos empreendimentos, contribuindo para o sucesso das iniciativas subsequentes. (Myrdal, 1972)

Já na questão territorial, a atuação do Estado muitas vezes não é delegável, pois a confecção dos planos territoriais, tanto numa esfera local, quanto no quadrante regional, ou supra regional, tem interferência em outras políticas públicas, ficando a cargo do particular seguir as normatizações estatais.

Já a dimensão político-institucional envolve a promoção da inserção internacional soberana e o contínuo fortalecimento do Estado e das instituições em um regime democrático que estimule a participação e a inclusão social. Nesse sentido, Evans (2010, p. 37) chama a atenção que «tanto os teóricos quanto os formadores de políticas não podem ignorar o papel fundamental das instituições estatais na criação bem-sucedida do desenvolvimento». Como adverte Chang (2004), contudo, muitas instituições atualmente imprescindíveis ao desenvolvimento são mais a consequência do que causa do desenvolvimento econômico e social das nações. (Castro, Jorge Abrahão; Oliveira, Marcio Gimimene 2014, 26)

A relação entre o plano da política pública e sua execução é uma preocupação que ultrapassa o campo da análise da implementação. Parece óbvio dizer que o planejamento de alguma atividade é, necessariamente, seguido por sua implementação. No entanto, a execução de uma política pública é um processo problemático, no sentido de que, inevitavelmente, diferirá das intenções daqueles que a formularam. A semelhança ou o distanciamento da implementação, em relação ao plano que lhe deu origem é aparentemente, um objeto de pesquisa dos mais valorizados nesse campo. Ou seja, a implementação é na maioria das vezes, observada a partir do plano que lhe deu origem. Daí falar-se tanto sobre os problemas de implementação, o que a grosso modo, expressa a seguinte ideia: o sucesso da política seria resultante da perfeição de seu desenho, mas seu fracasso seria derivado da forma como ela foi executada.

Nessa linha, Cline em sua obra *Defining the Implementation Problem* (2000): apresenta duas definições predominantes para os problemas de implementação. A primeira estabelece que a natureza do problema é administrativo-organizacional, e sua resolução depende da especificação de objetivos e do controle dos subordinados. Para a segunda definição, o problema da implementação decorre de conflito de interesses, e a preocupação é com a obtenção de cooperação dos participantes do

processo. Deste modo, a solução para os problemas da implementação é construir instituições ou mecanismos que criem um contexto de cooperação para os participantes. As abordagens analíticas em implementação de políticas públicas equilibram-se nesses pressupostos. A definição do problema da implementação influencia a escolha das variáveis, o foco da análise e as proposições decorrentes.

Diante desse contexto, podemos perceber que o processo analítico das políticas públicas contém distintas definições levando-se em conta o foco, o meio e a finalidade a qual se destina a política pública.

### **A avaliação da política pública territorial**

Passo a tratar em específico sobre a análise da política pública territorial que é o alvo central desse estudo. Segundo cita João Ferrão e João Mourato (2011):

A análise dos processos de avaliação no domínio do ordenamento do território deve ser efetuada à luz de duas narrativas que apenas recentemente se cruzaram de forma explícita: a história do ordenamento do território enquanto política pública e a história da avaliação de políticas públicas.

A partir de 1998 com o advento e aprovação da Lei de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBPOTU) nascendo juntamente a autonomia da política de ordenamento enquanto política pública. Além dessa principal, devemos também levar em conta suas derivações: planeamento urbanístico, territorial e biofísico.

Já no que diz respeito à avaliação de política de ordenamento do território, compõe-se um universo mais amplo de avaliação territorial, contendo não somente política pública de ordenamento do territorial, mas além desta, contempla a avaliação estratégica e políticas de desenvolvimento territorial, bem como a avaliação de políticas setoriais com forte impacto no território.

Ainda nesse contexto citam Ferrão e Mourato (2011):

Este universo mais amplo transcende o domínio específico do ordenamento do território, constituindo-se um contínuo, do ponto de vista de finalidades, abordagens e metodologias, entre a avaliação da política de ordenamento do território e a avaliação de outras políticas com expressão territorial. Essa continuidade é evidente em avaliações recentes, como o Territorial Review sobre Portugal.

A evolução da avaliação em ordenamento do território pode ser reconstituída a partir de como vem sendo estimulada, tanto externamente quanto internamente, ou por consequente de sua *praxis* ou reconstrução dos contrapontos da avaliação e de ordenamento do território. No que diz respeito à avaliação tem sido ampliado em seu âmbito: objetivos versus resultados, análise de impactos potencialmente negativos, tendências territoriais, planeamento participativo; institucionais e das entidades profissionais; em correlato os alvos.

## Os desafios e benefícios da análise de política pública territorial

Após apresentar algumas abordagens analíticas para a implementação de política públicas, com a finalidade de exemplificar o processo de formulação, demonstrando a variedade de elementos explicativos que podem ser integrados para compor uma perspectiva mais ampla. Isso é relevante uma vez que a sociedade e o sistema político almejam melhores políticas públicas. Para tanto, precisamos conhecer e entender os constrangimentos e as capacidades dos atores e organizações que participam na sua execução e formulação. Essa é a contribuição do campo de análise de políticas públicas para a sociedade.

Um desafio que não é exclusividade do campo das políticas públicas, é a relação incipiente entre análise e gestão. A afirmação de que esses campos não dialogam é comum, gerando um grande desperdício de recursos públicos investidos em pesquisa e em intervenções deficientes. No entanto, Bardach (1980) identificou que a resistência por parte de quem as formula e dos políticos eleitos às análises de implementação de políticas públicas, se deve ao facto de estas serem um exercício de pessimismo concentrado: seus produtos serão sempre a exposição dos problemas da política pública. Entretanto, somente a partir da análise das deficiências das alterações necessárias, será possível um melhor uso dos bens públicos e tornar a medida pública mais eficiente e eficaz.

Logo, deve o gestor público olhar a demanda, a medida anteriormente tomada e se ela foi eficaz ou não para alcançar o alvo, podendo esta ser otimizada debruçada na eficiência. Trata-se de uma temática ainda pouco difundida e não muito discutida no campo das políticas públicas e alguns dos programas ainda estão em processo de formação e ainda não foram completamente consolidados, dificultando uma conclusão pontual e precisa, com base nos materiais disponíveis, sobre as questões.

Mesmo assim, há um consenso, entre os estudiosos do tema, de que a abordagem territorial traz avanços significativos tanto no que se refere à visão anterior de desenvolvimento com base nas escalas analisadas, que congregam uma realidade extremamente heterogênea para serem pensadas enquanto totalidade, quanto à visão essencialmente regionalizada, dado que as regiões são instâncias muito numerosas e com estrutura bastante diversificadas umas das outras.

Entretanto, pode-se constatar a persistência de alguns entraves para uma consolidação e institucionalização de facto da abordagem territorial. O que leva a necessidade de algumas possíveis medidas que possam viabilizar essa consolidação: buscar estabelecer programas intersetoriais inovadores; implantação de um marco jurídico mais favorável para o desenvolvimento de programas territoriais de desenvolvimento, onde o território e seus respectivos fóruns deliberativos ganhem maior legitimidade; otimizar os mecanismos de financiamento visando melhor suporte a projetos territoriais estratégicos.

Pode-se depreender que a temática territorial ainda não alcançou um nível de prioridade suficiente no campo da decisão política, embora apareça cada vez mais como diretriz dos programas governamentais e das organizações supranacionais. Compreende-se com isso que a retórica de discurso presente nos documentos oficiais não foi acompanhada no mesmo ritmo por inovações normativas para as legitima-

rem. Entretanto, deve-se explicitar e deixar claro que as experiências em curso já desencadearam bons “frutos”, como a formação de novos formatos institucionais para o planeamento e a delimitação de prioridades para a ação governamental. O maior envolvimento dos atores sociais na gestão de políticas e projetos territoriais deve ser levado em conta como um ponto de partida importante para uma institucionalização mais robusta de uma proposta dessa natureza. E que apesar de já haverem grandes avanços na temática, muito há que se discutir e adequar, e por se tratar de um tema recorrente deva sempre ser tido como prioridade e importância.

Data de receção: 1/6/2016  
Data de aprovação: 7/12/2016

## **Bibliografia**

- Chang, Ha-Joon. *Chutando a Escada*. São Paulo: UNESP, 2004
- Cline, Kurt D. “Defining The Implementation Problem: Organizational Management Versus Cooperation”. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2000): 551-572.
- Edigheji, Omano. *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa*. Cape Town: HSRC Press, 2010.
- Madeira, Lígia Mori. *Avaliação de Políticas Públicas*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2014.
- Majone, Giandomenico e Aaron Bernard Wildavsky. *Implementation as Evolution*. 3<sup>rd</sup> ed. Berkeley: University of California Press, 1984.
- Majone, Giandomenico e E. S. Quade. *Pitfalls of Analysis*. Chichester [W. Sussex]: Wiley, 1980.
- Mendes, José Manuel, Alexandre Tavares, Lúcio Cunha, e Alexandra Aragão. *Risco Vulnerabilidade Social e Estratégias de Planeamento: Uma Abordagem Integrada*. Coimbra: CES (Centro Estudos Sociais), 2011.
- Muller, P. e Y. Surel. *A Análise das Políticas Públicas*. Pelotas: Educat, 2002.
- Myrdal, Gunnar. *Teoria Econômica E Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1972.
- Pressman, Jeffrey L. e Aaron B. Wildavsky. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- Veyret, Yvette. *Os Riscos: O Homem como Agressor e Vítima do Meio Ambiente*. São Paulo: Contexto, 2007.

# Evolución del campo de estudio de la Administración Pública: una reseña

Augusto Guillermo Girao

## 1. Definición de Administración Pública

Hasta donde llega la memoria humana, el arte de la administración ha sido una de las posesiones esenciales del hombre. La construcción de las pirámides fue una proeza administrativa de primer orden, tanto como una realización técnica notable. La administración de los negocios del Imperio Romano, con los medios de que entonces se disponía, fue una gigantesca tarea bien ejecutada durante siglos. Organizar el Estado nacional, sobre el feudalismo de la Edad Media y crear ejércitos disciplinados, de muchedumbres indisciplinadas, de caballeros cubiertos con armaduras, fueron hazañas administrativas tanto como políticas. A pesar de las grandes diferencias en cultura y tecnología, el proceso de la administración, a través de los siglos, fue intrínsecamente el mismo que ahora hace posibles grandes empresas de negocios, sistemas continentales de gobierno y los comienzos de un orden universal (White 1964). La actividad administrativa es tan antigua como la vida social organizada. Es un proceso universal el cual es seguido en una variedad de organizaciones tanto públicas como privadas.

La voz *Administración* tiene el mismo significado en los idiomas derivados del latín; del igual modo, en los países donde se hablan estas lenguas ha tenido su mayor desarrollo la Ciencia de la Administración Pública (incluyendo a Alemania). Dicha voz tiene una exacta correlación con el fenómeno conceptuado, lo que puede observarse evocando su raíces: *administración* derivada de la voz latina *administratio* compuesta por *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar), que era empleada entre los romanos para referir el acto o la función de prestar un servicio a otras personas. El foco de la palabra *administratio* la ocupa el vocablo *ministrare*, que deriva del sustantivo *minister* (“el que sirve o ayuda”). *Minister*, a su vez, proviene de *minis*, voz referida a lo “menor”, como contraste de *magis*: lo “mayor”. Por consiguiente, el *minister* era el funcionario subordinado a la autoridad del *magister*, cuya tarea se circunscribía a la realización de funciones subalternas. En suma: *administrare* significaba entre los romanos la satisfacción de las necesidades de la sociedad, con un esfuerzo extra por parte de los oficiales: *ad ministrare* (López Álvarez 1956).

La Administración Pública es una realidad social, política y organizativa que requiere unos tratamientos analíticos jurídicos, económicos, sociológicos y politológicos. Pero estos tratamientos científicos pueden ser insuficientes. Las transformaciones del Estado, las nuevas tareas a abordar por las diversas administraciones públicas, y sobre todo el enorme predominio de los recursos financieros y humanos que han supuesto y suponen la creciente actividad de prestación de servicios, han puesto de relieve la aproximación organizativa, también denominada gerencialista o eficientista (Subirats 1990).

### 1.1 Administración Pública como actividad: objeto de estudio

Entre las definiciones de Administración Pública que la definen como actividad (objeto de estudio) tenemos:

En 1937, Marshall Dimock delimita el campo de estudio de la administración al señalar que la Administración Pública está relacionada con el *qué* y el *cómo* del gobierno. El *qué* es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para realizar sus tareas. El *cómo* son las técnicas de dirección, los principios de acuerdo a los cuales se llevan al cabo exitosamente los programas cooperativos. Cada uno es indispensable; juntos forman la síntesis llamada administración.

Leonard White (1964) señala que la Administración Pública consiste en todas aquellas operaciones que tengan por finalidad el cumplimiento de la ejecución de las políticas públicas. En la misma línea, Hodgson manifiesta que la Administración Pública comprende todas las actividades de las personas o grupos en los gobiernos u organismos públicos, ya sea estas organizaciones internacionales, regionales o locales en su ámbito de acción, para cumplir el propósito de estos gobiernos o agencias.

Omar Guerrero (1993) sostiene que la Administración Pública es el conjunto de organizaciones características del Estado que con su actividad tienden a satisfacer necesidades consideradas como públicas en una sociedad dada. Además, señala el autor, la Administración Pública en su actividad consiste en una cadena de acciones que consiste en:

1. El problema o necesidad que suscita la actividad, el porqué.
2. La actividad en sí, el qué.
3. El modo en que se desenvuelve la actividad, el cómo.
4. La consecuencia de la actividad, el para qué.

La Administración Pública comprende un solo objeto de estudio, es decir, la actividad organizada del Estado. Sin embargo, existen diferentes interpretaciones del "objeto de estudio" que históricamente se han constituido como orientaciones de estudio, que han sido: 1) el Estado; 2) el gobierno; 3) el poder; 4) el poder ejecutivo; 5) los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial); 6) la burocracia; 7) la teoría organizacional; 8) el management público y 9) las políticas públicas (policy), entre otros (Sánchez Gonzales 2001, 17).

## 1.2 Administración Pública como disciplina: estudio del objeto

Entre las definiciones de Administración Pública como disciplina (estudio del objeto) tenemos:

En 1808, Bonnin define la Administración Pública como la autoridad común que ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público (Bonnin 1834,91).

Luther Gulick (1937) sostiene que la Administración se refiere a hacer cosas; a la realización de objetivos definidos. La ciencia de la administración es, por tanto, el sistema de conocimientos con el cual los hombres pueden entender relaciones, predecir efectos e influir resultados en cualquier situación en que haya personas trabajando conjuntamente en forma organizada para un propósito común. La Administración Pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno, y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativa y judicial. La Administración Pública es, pues, una división de la ciencia política y una de las ciencias sociales.

La Administración Pública como disciplina ha sido objeto de estudio de los pensadores desde la antigüedad, desde las pequeñas civilizaciones hasta los grandes imperios. Puede afirmarse que la Administración Pública tiene dos momentos fundamentales en su origen: 1) con Bonnin, a la que llamó ciencia de la administración, fundada en 1808 con su obra *Compendio de Principios de Administración*, que tiene por objeto explicar el sentido y el contenido de la administración en la primera República Francesa (creada por la Revolución), más que engendrar un nuevo campo de conocimiento; y, 2) con Woodrow Wilson en 1887, con su ensayo *El Estudio de la Administración*, documento que funda la Administración Pública moderna (Sánchez 2001, 98).

Para realizar una definición integral (como actividad y como disciplina académica), F. A. Nigro and L. G. Nigro (1976), ofrecen una de las definiciones más integrales de Administración Pública al señalar que:

- Es un esfuerzo de grupo cooperativo en un entorno público.
- Cubre los tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial y sus interrelaciones,
- Tiene un papel importante en la formulación de la política pública y, por lo tanto, parte del proceso político.
- Es diferente en las formas de la administración privada, y
- Está estrechamente asociada a numerosos individuos y grupos privados en la prestación de servicios a la Comunidad.

Para efectos del presente trabajo académico, pasaremos a desarrollar la evolución del campo de estudio de la Administración Pública.

## 2. Evolución del campo de estudio de la Administración Pública

### 2.1 Administración Pública Tradicional:

(Traditional Public Administration, TPA) (1880-1950)

La publicación del ensayo de Woodrow Wilson titulado “The Study of Administration” en *Political Studies Quarterly* en 1887, se toma a menudo como el comienzo simbólico de la Administración Pública como una disciplina de estudio separada. En este trabajo, este autor investiga sobre los antecedentes, objeto de estudio y los métodos de investigación de la disciplina. Wilson estableció que el objeto del estudio de la administración tiene dos metas: primero, descubrir qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno, y además, cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible de dinero y esfuerzo (Wilson 1983, 383). Por esta razón, Wilson es considerado como el *padre fundador de la disciplina*. Posteriormente los enfoques de Wilson fueron ampliados por Goodnow y Willoughby.

Frank J. Goodnow, “*el Padre de la Administración Pública Americana*”, en su obra *Politics and Administration* (1900), elabora una división entre política y administración. Este autor dijo que la política «tiene que ver con las políticas o expresiones de la voluntad estatal», mientras que la administración «tiene que ver con la ejecución de estas políticas».

En 1922, se publica la obra del sociólogo alemán Max Weber, *Burocracia*, este autor, llamado el “*Padre de la Sociología Moderna*”, mediante un riguroso estudio de las antiguas burocracias, desarrolló el concepto moderno de burocracia. Define a la burocracia como la forma más eficiente de organización. Una forma de organización de carácter legal, formal y racional.

De acuerdo con Weber (1983) la burocracia tiene las siguientes características, las mismas que sugieren las características de las organizaciones burocráticas:

1. Clase administrativa
2. División del trabajo
3. Jerarquía de la autoridad
4. Reglas y normas oficiales
5. Registros oficiales
6. Relaciones Impersonales

Weber consideró estas características como la solución a los problemas que existían en los sistemas administrativos tradicionales, las mismas que aumentarían la eficacia y eficiencia de dichos sistemas.

El primer texto de Administración Pública *Introduction to the Study of Public Administration* escrito por Leonard White, sería publicado en 1926. Este libro significó el lanzamiento de la Administración Pública como una asignatura de estudio académico. En este trabajo, White señala cuatro posturas que fueron la base para el estudio de esta disciplina.

1. La Administración es un proceso unitario que puede ser estudiado uniformemente, en los niveles local, estatal y federal.

2. La base para el estudio es la gerencia, no la ley.
3. La Administración sigue siendo arte, pero la idea de transformación a ciencia es factible y vale la pena.
4. La Administración se ha transformado y seguirá siendo el centro del problema de la gobernanza moderna.

En 1927, William Willoughby publica su famosa obra *Principles of Public Administration*, este autor sostenía que existen ciertos principios generales de aplicación de la administración, y que estos principios pueden ser determinados por medio de la investigación.

El término “administración” se puede emplear en la ciencia política en dos sentidos. En su sentido más amplio, que denota el trabajo involucrado en la conducta real de los asuntos gubernamentales, independientemente de la rama del gobierno de que se trate. Por tanto, es muy adecuado para hablar de la administración de la rama legislativa del gobierno, la administración de justicia o asuntos judiciales, o de la administración del Poder Ejecutivo, así como la administración de los asuntos de la rama administrativa del gobierno, o de la dirección de los asuntos del gobierno general. En su sentido más estricto, denota las operaciones de solamente la rama administrativa (Willoughby 1927).

En 1930, surge en Estados Unidos, la “teoría de las relaciones humanas”, desarrollada por Elton Mayo, como resultado de los experimentos Hawthorne, en donde se estudiaron los efectos que las características físicas del ambiente de trabajo tenían en la productividad de los trabajadores. En dichos experimentos descubrieron que las condiciones sociopsicológicas del ambiente laboral podían tener mucho más importancia potencial que las condiciones físicas. Esta teoría se centraba en la importancia del factor humano y las relaciones humanas en las organizaciones. Se consideró un movimiento de oposición a la teoría clásica de la administración y además, fue un gran aporte a la misma, ya que humanizó la administración, al considerar al trabajador como el centro de la administración.

Después de la II Guerra Mundial, el estudio de la Administración Pública estuvo influenciado por el paradigma de la *Teoría Conductista*. Herbert Simón, en 1947, publica su obra *Administrative Behaviour: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* en donde sostuvo que la Administración Pública no se ha convertido en una ciencia y considera sus principios como poco más que los proverbios contradictorios y máximas de la sabiduría popular. Hizo hincapié en la toma de decisiones como el aspecto central de la administración. Él, por lo tanto, puso énfasis en los enfoques lógicamente precisos para estudiar el comportamiento como la mejor manera de desarrollar una teoría administrativa. Simón sostenía que si la conducta administrativa en un entorno organizacional tiene que ser analizada condiciona entonces que solo se puede hacer mediante el estudio de las decisiones tomadas por los administradores.

Un defecto fatal de los actuales principios administrativos es que, lo mismo que los proverbios, surgen por parejas. Para casi todos los principios se puede encontrar otro principio contradictorio, igualmente plausible y aceptable. No

existe nada en la teoría que indique cuál es el que se debe aplicar, a pesar de que los dos principios del par lleven a recomendaciones organizativas exactamente opuestas. (Simón 1988)

Este autor fue pionero en la investigación sobre la toma de decisiones en organizaciones económicas complejas. Simón distingue tres etapas básicas en la toma de decisiones, las actividades de inteligencia, de diseño y de elección. Siguiendo la tradición de las ciencias sociales, define primero un tipo ideal, el modelo racional puro de toma de decisiones -la racionalidad objetiva-, a partir del cual intenta describir el comportamiento real de quienes toman decisiones -la racionalidad limitada-, y, finalmente, formula algunas prescripciones para acercar lo más posible el comportamiento real al modelo ideal -la racionalidad organizacional (Pardo 2004,33).

Las ideas de Simón influenciaron significativamente en una gran cantidad de investigadores que realizaron estudios del comportamiento y la toma de decisiones en las organizaciones administrativas y crearon una nueva metodología de vocabulario y la investigación, más preciso. Esta Administración Pública neoclásica siguió las tendencias comunes del conductismo, el funcionalismo estructural y la teoría de sistemas, y emplearon los fundamentos teóricos de la economía del bienestar y la teoría de la toma de decisiones.

En el mismo año, Robert Dahl publica *The Science of Public Administration: Three Problems*, acá Dahl enfatizaba las razones del porqué la Administración Pública no puede llegar al status de ciencia. Los problemas de la creación de la ciencia de la Administración Pública eran inmensos porque el tema estaba involucrado con los valores, el marco social y las personalidades individuales (Dahl, 1947). Dahl señala que la Administración Pública no es un valor libre, ya que los administradores públicos se enfrentan a menudo a las consideraciones éticas en el quehacer de sus deberes. Como resultado de la influencia de los valores, el investigador en la Administración Pública no puede ser completamente objetivo. Dahl también señala que la Administración Pública no es una ciencia porque esta se ocupa de ciertos aspectos del comportamiento humano en las organizaciones. El comportamiento humano no puede ser examinado en experimentos controlados en una configuración de laboratorio. Y por último, la Administración Pública no es una ciencia porque, está ampliamente influenciada por factores culturales. La influencia de la cultura en la Administración Pública hace que esta varíe de país a país. En conclusión, para Dahl, la Administración Pública no puede reclamar el estado de la ciencia, a menos que sea estudiada en forma comparativa.

En el año 1948, Dwight Waldo publica la obra *The Administrative State*, en donde sostiene que los Estados democráticos se basan en las burocracias profesionales y políticas y que la administración científica y la eficiencia no es la idea central de la burocracia gubernamental, sino más bien es el servicio al público.

En la década del 50' la investigación académica en la disciplina de la Administración Pública cobró gran notoriedad. Hubo un gran interés para un acercamiento entre la ciencia política y la Administración Pública, sobre todo por el impacto de los valores políticos e intereses especiales sobre administración gubernamental, pero

lamentablemente no prosperó. Para fines de la década el modelo de Administración Pública parecía no tener un norte definido, por la falta de una identidad y un enfoque.

## 2.2 Nueva Administración Pública

(New Public Administration, NPA) (1960-1980)

En la década del 60', la Administración Pública Tradicional no respondía a los desafíos en proveer soluciones a los problemas. Es así que se reinventó el modelo y surgió el concepto de *Nueva Administración Pública*.

La *Nueva Administración Pública* surgió a fines de los años sesenta y a principios del setenta en respuesta a diversos estímulos, sobre todo la guerra en Vietnam, la constante inquietud racial, la insatisfacción sistemática con la base intelectual de la Administración Pública, y el ambiente de cambio general en las disciplinas de las ciencias sociales (Frederickson 1983, 29-30).

Este paradigma tuvo sus orígenes en la 1era Conferencia Minnowbrook celebrada en 1968 por iniciativa de Dwight Waldo. Se hizo hincapié en los valores de la Administración Pública y un compromiso por los administradores y estudiosos de la disciplina hacia la formulación de valor y su aplicación. Se desarrolló la idea de la sociedad y su bienestar como el objetivo principal de la Administración Pública contemporánea a través del enfoque de las políticas públicas. Los participantes en la conferencia pidieron una reorientación de la disciplina: la Administración Pública debe alejarse de la búsqueda de la administración eficiente hacia estructuras más democráticas dentro y fuera de las organizaciones públicas (la participación fue la palabra de moda del movimiento) y debería tratar sobre todo a una mayor igualdad social.

Uno de sus controversias es que había rechazado las teorías clásicas de la Administración Pública y en su lugar se ofrece nuevos principios. Por ejemplo, Frederickson en su ensayo, *Hacia una Nueva Administración Pública*, añade la equidad social a la definición clásica de la Administración Pública. La Administración Pública Convencional o Clásica solo buscaba responder a preguntas sobre la eficiencia y la eficacia como: *¿cómo puede el gobierno ofrecer mejores servicios con los recursos disponibles (eficiencia)?* o *¿Cómo podemos mantener nuestro nivel de servicios, mientras gastamos menos dinero (economía)?* En la introducción de los principios de la NPA, añade la pregunta: *«¿Este servicio mejorará la equidad social?»* (Frederickson, 1971).

A principios de la década de 1970, los politólogos que trataban de identificar y corregir las causas del fracaso de muchas de las políticas sociales de la década de 1960, fundaron la disciplina de *Estudios de Políticas o el Análisis de Políticas*. Este nuevo enfoque nace en los Estados Unidos, impulsado por Harold Lasswell, en las denominadas "*Policy Sciences*" (Ciencias de la Política).

Lasswell utiliza el término "*ciencias de la política*" a fin de designar el contenido específico que la "orientación hacia las políticas" alcanza en un momento determinado. Las ciencias de la política incluyen: 1) los métodos de investigación de la política, 2) los resultados de los estudios de las políticas y 3) los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de

inteligencia del momento. Si es necesario avanzar en nuestra averiguación científica del proceso de producción y ejecución de las políticas, obviamente resulta esencial aplicar y mejorar los métodos mediante los cuales se lleva a cabo la investigación en las ciencias sociales y psicológicas (Lasswell 1992,81).

Lasswell manifiesta que la orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponible de los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología (Lasswell 1992,80).

Su programa de investigación, “*el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política*”, busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno. Formulado en 1951, el programa pretendió ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas. (Aguilar 1992,39). Lasswell considera que el aporte desde la ciencia del conocimiento contribuirá al mejoramiento del desempeño administrativo y acción gubernamental del Estado.

En la misma década de 1970 surge otro paradigma como lo es el campo de la *Gestión Pública (Public Management)*. Cuando las escuelas de análisis de políticas comenzaron a capacitar a los estudiantes para puestos directivos en el sector público, pronto se dieron cuenta de que se necesitaba más que la habilidad para crear políticas óptimas. Los ejecutivos también necesitaban habilidades en la gestión; por lo tanto, las escuelas de análisis de políticas crearon nuevos cursos, que más tarde se llamarían cursos de gestión pública.

En la misma línea, Bozeman (1998) sostiene que la *Gestión Pública* como campo de estudio y enseñanza educativa parece haber surgido a finales de los años de 1970 y comienzo de 1980 en dos instituciones muy distintas: *las escuelas de políticas públicas (el enfoque P)* y *las escuelas comerciales (el enfoque B)*. Mientras que el enfoque P, enfatiza el estudio del management como complementario del estudio de las políticas públicas, al que se le traduce en español gestión pública. Por su parte, el enfoque B, el cual recupera los conceptos básicos de la administración de empresas, no establece una distinción entre las esferas públicas y privadas, este enfoque corresponde a la denominada gerencia pública.”

Uno de los primeros trabajos en los que se intentó definir el *Management público* como un “nuevo” campo de estudio fue el libro compilado por L. Perry y K. L. Kraemer *Public Management: Public and Private Perspectives* (1983), los autores buscaron las raíces del Management Público en la “vieja” Administración Pública, empezando por Wilson y continuando por los desarrollos posteriores de esta disciplina hasta nuestros días. Así, por ejemplo, toman de Wilson cuatro ideas que caracterizarían el *Management público* actual: el gobierno, como el principal marco organizativo; la función ejecutiva, como focus distintivo el descubrimiento de los principios y técnicas de gestión eficaz, como la clave para desarrollar la competencia

administrativa y la comparación, como el método de estudio más adecuado (Perry y Kraemer, p. 5). En este sentido, emplean el término *Management Público* como un intento por definir una “nueva intersección” entre dos perspectivas: la que considera la gestión como una actividad genérica que incluye conocimientos, técnicas y habilidades compartidas que cruzan sistemas de valores, políticos e institucionales; y aquella otra, que considera la administración pública como una actividad especial, concerniente a valores de interés público, bienes públicos y asuntos de carácter social (p. 8).

### 2.3 Nueva Gestión Pública (New Public Management, NPM) (1980-1990)

El movimiento de la *New Public Management* o *Nueva Gestión Pública* tuvo su origen en el Reino Unido a finales de los 70's y principios de los 80's, durante la administración Thatcher, quien realizó una serie de reformas. Diversos académicos identifican características comunes de estas reformas y las organizan bajo la etiqueta de “*Nueva Gestión Pública*” (*New Public Administration, NPM*). Luego se extendió en primer lugar a los EEUU, Australia y sobre todo Nueva Zelanda, y luego más adelante a Europa (OECD 1995).

El NPM es definido como una serie de reformas que involucran un liderazgo profesional orientado a la gestión, descentralización y mayor autonomía local para la asignación de recursos, una gestión por objetivos que usa indicadores cuantitativos, uso de la privatización, separación entre clientes y contratistas, la desintegración de instituciones administrativas tradicionales, el enfoque en el Estado como productor de servicios públicos, uso de incentivos en salarios, costos reducidos y mayor disciplina presupuestaria (Arnold 2007).

Este modelo se caracteriza en base a 4 líneas:

1. *Delegación de la toma de decisiones*. La reducción de la carga de las reglas jerárquicas y la promoción de una mayor discreción en los niveles inferiores de jerarquía (agencias operativas, organismos regionales, gobiernos subnacionales) permiten tomar decisiones adecuadas, ya que los encargados de ellas están más próximos al problema y tienen objetivos más claros.
2. *Orientación hacia el desempeño*. El cambio en la relación de responsabilidad, desde un énfasis en los insumos y el cumplimiento legal hacia un énfasis en los productos, provee incentivos que conducen a una mayor efectividad.
3. *Orientación hacia el cliente*. El informar y “escuchar” a los clientes del sector público le permite a los gobiernos comprender sistemáticamente lo que quieren los ciudadanos y responder con productos más apropiados.
4. *Orientación de mercado*. Un mayor aprovechamiento de los mercados o cuasi mercados — por lo general a través de contratos de gestión y personal, la competencia entre los organismos públicos, el cobro entre los organismos y la externalización, mejoran los incentivos orientados al desempeño (Losada i Marrodán, 1999).

Las reformas del sector público han sido una experiencia común en todo el mundo a pesar de sus diferentes enfoques. El NPM representó un cambio total del modelo tradicional de la Administración Pública. Desde la década de 1980, las reformas administrativas han surgido bajo la bandera de “NPM” en diversos países. Este paradigma busca mejorar el desempeño del gobierno, haciendo hincapié en el servicio al cliente, la descentralización, los mecanismos de mercado, la colaboración funcional cruz y la rendición de cuentas por los resultados. Esta serie de reformas no busca cambiar fundamentalmente la estructura adoptada, sino organizar y gestionar los asuntos públicos adecuadamente. Estos cambios han propiciado una mayor apertura a la participación ciudadana en el desarrollo de políticas y programas públicos, el aumento de la transparencia en la gestión de los recursos públicos y una mayor responsabilidad de los funcionarios públicos.

En el caso latino, el profesor Carles Ramió (2001) plantea cinco problemas derivados de la implantación de la NPM en las administraciones públicas latinas. Estos problemas son:

1. En buena parte de los países de América Latina y de la Europa mediterránea no se ha producido un debate político sobre el modelo de Estado que se desea implantar y, en cambio, sí se ha decidido implementar un nuevo instrumental de gestión de la mano de la Nueva Gestión Pública de carácter neo empresarial que parte de unos valores ideológicos y administrativos que acaban, con el tiempo, por definir el nuevo modelo de Estado. Es decir, el *cómo* (forma de gestionar) acaba definiendo el *qué* (modelo de Estado).
2. Los instrumentos de la Nueva Gestión Pública pierden buena parte de sus supuestas bondades, cuando se implantan a países con cultura y tradición administrativa distinta a la anglosajona, y se transforman en estrategias que dificultan la consecución de eficacia y eficiencia en las instituciones públicas que han decidido “importar” estas estrategias modernizadoras.
3. La mayoría de las administraciones públicas latinas no poseen una cultura organizativa sólida y cohesionada edificada sobre valores públicos. Ante esta situación de debilidad cultural, la introducción de valores neo empresariales de la mano de la Nueva Gestión Pública es muy negativa ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en los fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y a los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos.
4. La combinación de la externalización (servicios públicos prestados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), que es la principal estrategia de la Nueva Gestión Pública, con una cultura neo empresarial puede tener en un futuro graves consecuencias para nuestras administraciones públicas como, por ejemplo, la cesión de la agenda pública a actores privados y problemas de “capturas” de los agentes públicos por parte de los agentes privados.
5. La postburocracia que propugna la Nueva Gestión Pública se transforma en muchas ocasiones, en los países latinos, en un modelo pre burocrático en el que predomina el clientelismo y la inseguridad jurídica.

Ramió da algunas conclusiones como que las estrategias neo empresariales del NPM pueden ser útiles para mejorar la economía, eficacia y eficiencia de las administraciones públicas de los países latinos y contribuir al desarrollo humano de estas sociedades. Pero para que este rendimiento positivo de estas estrategias sea posible hay que atender, al menos, cuatro requisitos: En primer lugar, definir un modelo de Estado autóctono como resultado del pacto social de cada país e implantar unas nuevas instituciones públicas acordes con la tradición histórica y la cultura administrativa de cada nación para evitar los fenómenos de decoupling y de isomorfismo incompleto e imperfecto. En segundo lugar, hay que equilibrar los valores de empresa asociados a las estrategias más relevantes de la NPM con la implantación de valores neo públicos: al principio hay que asentar unos valores públicos básicos y sobre ellos edificar valores de carácter eficientista. En tercer lugar, hay que implantar la Administración Relacional invirtiendo en capacitación técnica de los empleados públicos para que estos sean capaces de afrontar todas las complejidades derivadas de la gestión de redes. Finalmente, un cuarto requisito transversal es implantar un servicio civil de carrera que permita canalizar y consolidar una cultura administrativa potente y que favorezca la profesionalidad y competencia técnica de los empleados públicos (Ramió 2001,26).

#### 2.4 Governance (Gobernanza) (1990 al presente)

De acuerdo con Prats i Catalá, desde mediados de los noventa, especialmente en Europa, emerge un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre estos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global. La reforma de las estructuras y procedimientos de las Administraciones Públicas pasa a ser considerada desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza (Prats i Catalá, 2005,130).

Este paradigma presenta una evolución en los estudios de Administración Pública. La socióloga alemana Renate Mayntz (1998) manifiesta que el término *Gobernanza* por un lado, se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas. Por otro lado, el término *Gobernanza* es mucho más general y tiene una genealogía diferente. Aquí la gobernanza significa los diferentes modos de coordinar acciones individuales o formas básicas de orden social. Este uso del término parece haber surgido de la economía de los costes de transacción, más concretamente de los análisis de Oliver Williamson sobre los mercados y las jerarquías como formas alternativas de organización económica (Mayntz 1998, 83-84).

Para Prats i Catalá, la *Gobernanza* moderna se explica por una conciencia creciente de que:

- Los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Estas son hoy desafíos también para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas (lo que no significa desconocer la diversidad y hasta conflicto de intereses entre ellas). Los intereses generales implicados en las grandes cuestiones de nuestro tiempo, debido a la complejidad de estas, no pueden ser considerados trascendentes, sino inmanentes al proceso de formulación y gestión en redes de políticas públicas. De ahí que se rompa el dogma del monopolio estatal de los intereses generales. Esto, desde luego, supone un cambio en la concepción hasta entonces vigente de la relación entre Estado y sociedad: no se niega la autonomía de ambos, pero se reconoce su interdependencia y la necesidad de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales a través de las políticas públicas.
- Para enfrentar eficazmente esas grandes cuestiones, además de los modos tradicionales de gobernación (burocracia y gerencia), debemos contar con nuevos modos de gobernanza. Esta no elimina en absoluto la burocracia ni la gerencia, convive con ellas y designa sencillamente el cambio de foco en la búsqueda del buen gobierno. Con todo, la orientación a la gobernanza cambia estructuras organizativas — requiere introducir flexibilidad —, perfiles competenciales de los gerentes — la interacción requiere dosis extraordinarias de visión estratégica, gestión de conflictos y construcción de consensos — cambio en los instrumentos de gestión — paso del plan a la estrategia, por ejemplo —, al tiempo que, desde una óptica democrática, multiplica el valor de la transparencia y la comunicación.
- No hay un modelo único de gobernanza. La gobernanza no pretende ser un modelo organizativo y funcional de validez universal, ni siquiera para las situaciones de alta complejidad a las que conviene que se aplique. Las estructuras de gobernanza deben diferir según el nivel de gobierno y el sector de actuación administrativa considerados. A diferencia del universalismo de la burocracia y la gerencia públicas, la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error.
- Las cuestiones o desafíos sociales hoy son el resultado de la interacción entre varios factores que rara vez son plenamente conocidos ni están causados ni se hallan bajo el control de un solo actor. El conocimiento y los recursos de control son siempre limitados y presentan márgenes de incertidumbre y, además, se hallan fragmentados entre los diversos actores involucrados. Sin articular la cooperación entre estos, difícilmente puede lograrse una decisión razonable. La clave para la gobernanza está en saber organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia. Hoy sabemos que nadie tiene el conocimiento suficiente para resolver unilateralmente cuestiones complejas. Conscientes de los límites de nuestros conocimientos, sabemos que debemos interactuar para

buscar soluciones provisionales siguiendo procedimientos que nos permitan aprender permanentemente y adaptarnos a los resultados del aprendizaje.

- Esta conciencia de la limitación del conocimiento disponible ante cuestiones complejas, de la existencia de amplios márgenes de incertidumbre sobre las consecuencias de la decisión — por ejemplo, sobre la distribución de los beneficios y riesgos derivados de la misma —, hace que los objetivos de la gobernación no sean fáciles de determinar y queden sujetos a revisión frecuente. Los intereses generales se componen en procesos de conflicto, negociación y consenso entre los diversos actores involucrados. No hay interés general trascendente a los intereses sociales y privados. No hay monopolio de los intereses generales por las organizaciones gubernamentales. Con el reconocimiento de la discrecionalidad necesaria en la toma de decisiones públicas, vinculada a la limitación y fragmentación de un conocimiento limitado y a la necesidad de organizar la interacción sobre procedimientos que permitan el aprendizaje, se redescubre y revaloriza la política a la vez que se reconceptualiza la gestión pública. La política ya no puede pretender tener un fundamento exclusivamente legal y técnico. Su legitimidad parte del reconocimiento de que hacer política es optar entre bienes públicos igualmente valiosos y que la decisión responde a juicios de valor, interés, oportunidad y otros que no solo son, sino que deben ser siempre discutidos en la esfera pública.
- Solo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas, puede hoy asegurarse la gobernación legítima y eficaz, al menos en relación a los grandes desafíos de nuestro tiempo. La misión fundamental de la dirección política y administrativa consiste en la creación de tales estructuras y procesos, es decir, en la construcción de gobernanza.
- El gran desafío de las reformas administrativas hoy es reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades de la gobernación en base a la integración y a la diferenciación de las diversas inquietudes e intereses y de los actores que los expresan en los diversos procesos de interacción. Esto plantea exigencias importantes de rediseño organizacional, de la estructura de personal, de procedimientos, de instrumentos de gestión y presupuestación, de transparencia y responsabilización. El gran desafío de hoy es hacer productivas las interacciones en que consiste la gobernación de las cuestiones complejas
- Para ello, tanto las reformas como la teoría tienen que focalizarse en la interacción más que, como sucedía en la aproximación tradicional, en el gobierno como actor único o sobre determinante de la gobernación (En Prats i Catalá 2005, 131-133).

El concepto de *Buena Gobernanza* ha surgido y llegó a ser prominente en los círculos internacionales de ayuda en torno a 1989 o 1990. Sirvió como un principio rector general para los organismos donantes para exigir que los gobiernos receptores

se adhieren a los procesos administrativos adecuados en el manejo de la ayuda al desarrollo y poner en marcha los instrumentos de política eficaces para el manejo de la ayuda al desarrollo y poner en marcha los instrumentos de política eficaces para lograr ese fin (Doornbos 2003).

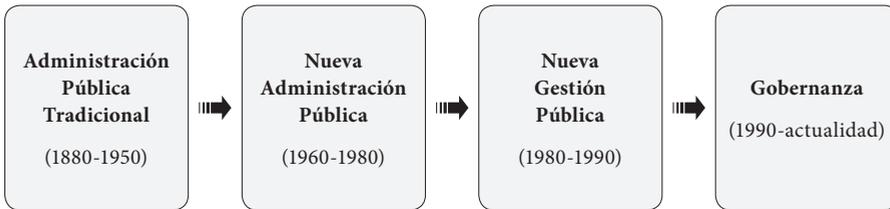
De acuerdo con el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea*, se propone cinco principios de la *Buena Gobernanza*: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática. No solo son la base de la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local (2001,10).

- *Primer principio: Apertura.* Las Instituciones deberían trabajar de una forma más abierta. Junto con los Estados miembros, deberían desarrollar una comunicación más activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que esta adopta. Deberían asimismo utilizar un lenguaje que resultara accesible para el público en general. Este aspecto reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas.
- *Segundo principio: Participación.* La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las Administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la UE.
- *Tercer principio: Responsabilidad.* Es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las Instituciones de la UE debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumbe. Pero también se precisa una mayor claridad y una mayor responsabilidad de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la UE en los distintos niveles.
- *Cuarto principio: Eficacia.* Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas de la UE sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado.
- *Quinto principio: Coherencia.* Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad; desafíos tales como el del cambio climático o la evolución demográfica rebasan las fronteras de las políticas sectoriales que han cimentado la construcción de la Unión; las autoridades regionales y locales están cada vez más implicadas en las políticas comunitarias.

La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las Instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo (2001,11).

Hasta acá, hemos realizado una revisión general de la evolución del estudio de la Administración Pública, desde su forma clásica hasta llegar a la gobernanza.

**Tabla 1.** Evolución del Estudio de la Administración Pública



Fuente: Elaboración propia

## Conclusiones

Desde fines del siglo XIX hasta la actualidad hemos podido apreciar en el ámbito de las Ciencias de la Administración diversas corrientes que iniciaron desde la Administración Pública Tradicional hasta llegar a lo que conocemos hoy en día como Gobernanza. Dichas reformas administrativas se inspiraron en diversos paradigmas.

El papel de la Administración Pública en la Gobernanza es un tema permanente en discusión y debate. La actual reevaluación global de las funciones del Estado y de los funcionarios y servidores públicos surge de dos fuentes principales: una es la globalización y su impacto en el rol que los gobiernos deben desempeñar para adaptarse y responder a los diversos desafíos de índole económico, social, político y tecnológico, y el otro es el de cada vez mayor descontento entre los ciudadanos con sus gobiernos en las funciones y los servicios que prestan las diversas administraciones públicas.

El presente artículo ha debatido en torno a la evolución del campo de estudio de la Administración Pública en general, focalizando el desarrollo que ha tenido principalmente en los Estados Unidos de América. Esta misma evolución ha propiciado una serie de desafíos, los mismos que podrán enfrentarse y solucionarse si se tiene definido un sólido norte o en todo caso preguntarnos ¿sí se requiere desarrollar un nuevo modelo o integrarnos a los ya existentes?

Para finalizar, se debe entender que tanto la Administración Pública como la Gobernanza son paradigmas que marchan juntos en la actualidad y deben ser de mutuo apoyo en la relación entre gobierno y gobernados.

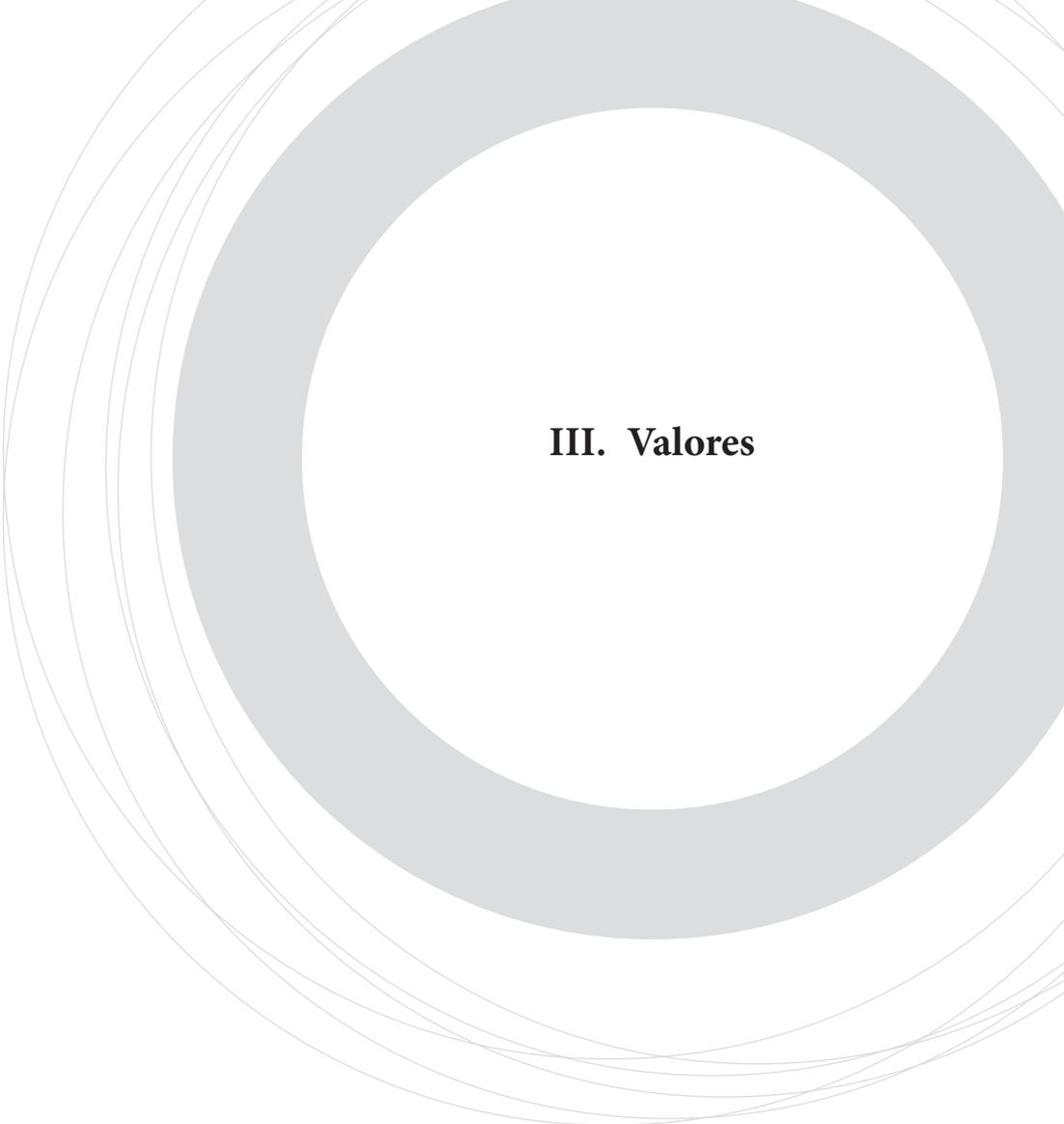
Data de recepción: 10/9/2016  
Data de aprobación: 7/4/2017

## Bibliografía

- Aguilar, Luis. *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa Ed, 1992.
- Arnold, Erik. "Gobernando la Infraestructura del Conocimiento en un Mundo de Sistemas de Innovación." (2007).
- Bonnin, J. C. *Principes d'Administration Publique*. Paris: Renaudiere, Imprimeur-libraire, 1812.
- Bozeman, Barry. "Todas las Organizaciones son Públicas. Tendiendo un Puente entre las Teorías Corporativas Privadas y Públicas." México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Comisión de Comunidades Europeas. "La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco". Bruselas: COM 428 final, 2001.
- Dahl, Robert A. "The science of public administration: Three problems". *Public Administration Review* 7 (1947): 1-11.
- Dimock, Marshall. (1937). "The Study of Administration". *The American Political Science Review* XXX (1937): 31.
- Doornbos, Martin. "Good Governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor." *Journal of International Affairs* 57 (2003): 3-17.
- Marini, Frank E. *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, New York: Chandler Publishing Company, 1971.
- Frederickson, George H. *Nueva Administración Pública*. México DF: Noema Editores, S.A., 1983.
- Guerrero, Omar. "Política, política pública y administración pública", *Estudios Políticos*. (1993): 97.
- Gulick, Luther. "Science, Values and Public Administration" (1937): 191.
- Lasswell, Harold. "Orientación hacia las políticas", en *Estudio de las Políticas Públicas*, Luis F. Aguilar Villanueva, 79-103. México: Porrúa, 1992.
- López Álvarez, F. *La Administración Pública y la Vida Económica en México*. México: Edit. Porrúa, 1956.
- Losada i Marrodán, C. ¿De burócratas a gerentes? *Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington, DC: BID, 1999.
- Mayntz, Renate. "New Challenges to Governance Theory". *Jean Monet Chair Papers* 50 (1998).
- Nigro, Felix. A. & Nigro, Lloyd. G. *The New Public Personnel Administration*. USA: F. E. Peacock Publishers., 1976.
- OECD. *Governance in transition: public management reforms in OECD countries*. Paris: OECD. 1995.
- Pardo, María. *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2004.
- Perry, James L. & Kenneth .L. Kraemer. "Public Management: Public and Private Perspectives." En *De la administración a la gobernanza* Pardo, María. México: Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2004.

- Prats I Catalá, Joan. *De la burocracia al management: Del management a la gobernanza (Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo)*. Madrid: INAP, 2005.
- Ramió, Carles. “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional.” *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (2001).
- Sánchez Gonzales, José. *La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio*. México: Plaza y Valdés, S.A. de C.V., 2001.
- Simón, Herbert. *El comportamiento administrativo: Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*. Buenos Aires: Aguilar, 1998.
- Subirats, Joan. “La Administración Pública como Problema. El Análisis de Políticas Públicas como Propuesta”, *Documentación Administrativa*, núm. 224-225 (1990).
- Waldo, Dwight. *The administrative state*. New York: The Ronald Press Company, 1948.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica, 1983
- White, Leonard D. *Introducción al estudio de la administración pública*. México, D.F: Compañía general de ediciones, S.A., 1964.
- Wilson, W. “El estudio de la administración”, *Revista de Administración Pública* Antología 1-54 (1983).
- Willoughby, W. F. *Principles of public administration*. Baltimore: Md., Johns Hopkins Press, 1927.



A decorative graphic consisting of several concentric circles. The innermost circle is a thick, solid gray ring. Surrounding it are several thin, light gray lines that form a series of overlapping, slightly offset circles, creating a sense of motion or depth. The text "III. Valores" is centered within the white space of the innermost gray ring.

### **III. Valores**



# Prevenção e gestão de riscos de corrupção

Mário Henriques Gomes

A prevenção da corrupção na Administração Pública tem vindo a assumir um papel de destaque na mitigação deste fenómeno, em Portugal, na Europa e no mundo, relacionando-se com a necessidade de pugnar pelo bom funcionamento das instituições públicas e pela manutenção da credibilidade dos Estados e dos decisores públicos junto dos seus cidadãos.

A corrupção existe à escala mundial e desenvolve-se, em cada sociedade e cultura, sob a influência de aspetos políticos, económicos, sociais e culturais.

## **A corrupção na Administração Pública**

As diferentes perspetivas de abordagem ao estudo da corrupção influenciam o entendimento do seu próprio conceito. A Comissão Europeia define-a, «em sentido lato, incluindo todo e qualquer “abuso de poder em benefício próprio”»<sup>[1]</sup>. Este abuso de poder em benefício próprio perverte e compromete a relação de confiança que o cidadão deposita nos políticos e na Administração Pública. Nesta perspetiva, pode ser entendida como a contaminação ou a perversão de uma relação fiduciária, ou seja, de uma relação de confiança. O agente corrupto trai a confiança em si depositada, procurando o seu próprio benefício, em vez de zelar pelos interesses dos muitos representados que lhe delegaram poderes.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) aprovou uma definição mais ampla e comumente utilizada pelos ativistas do combate à corrupção, concebendo-a como o «mau uso do poder confiado, para ganhos privados»<sup>[2]</sup>. Esta definição aproxima-se da proposta por Susan Rose-Ackerman<sup>[3]</sup>, professora da Universidade de Yale, que define a corrupção na Administração Pública como o abuso da função pública para obter vantagens ou benefícios privados.

---

1. Comissão Europeia. *Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Relatório Anticorrupção da UE*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2014.

2. UNDP (United Nations Development Programme) (10 de maio de 2008). *Corruption and Development*. New York: UNDP. Obtido de <http://www.undp.org/content/undp/en/home.html>.

3. Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government. Causes, consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Em termos restritos, é a legislação de cada país que define a corrupção e o seu enquadramento criminal e penal. Em Portugal, a corrupção encontra-se criminalizada desde o primeiro Código Penal de 1852. Na sua edição atual, o crime de corrupção no quadro do exercício de funções públicas está enunciado nos artigos 372.º a 374.º-A.

As formas de corrupção variam de acordo com as condições em que ocorrem. A *United Nations Public Administration Network* (UNPAN) classifica-a em grande e pequena corrupção<sup>[4]</sup>, para denominar a corrupção política e a corrupção burocrática, respetivamente. Da mesma forma, também se refere a endémica ou a episódica, quando se trata de situações de corrupção sistémica ou de situações esporádicas.

As “causas” da corrupção são, na realidade, os facilitadores ou fatores de risco e ocorrem a três níveis — indivíduo, organização e ambiente favorável — combinando-se para criar condições que proporcionam o incentivo e a oportunidade para a prática de corrupção<sup>[5]</sup>. Não existindo causas simples de corrupção, têm sido propostas diversas explicações para as causas.

Robert Klirgaard<sup>[6]</sup> propõe uma explicação das causas da corrupção usando a seguinte fórmula:  $C = M + D - A$ . De acordo com este autor, a corrupção surge do serviço monopolizado, acrescido de poder discricionário e sem prestação de contas.

Independentemente da tipologia ou das causas, que é fundamental conhecermos para agirmos preventivamente, é essencial derrubar, desde logo, o mito da chamada «corrupção por uma causa nobre», isto é, a prática de atos de corrupção com a convicção de que se trata de um meio legítimo para conseguir fins legítimos, como a paz ou a justiça. Da mesma forma, é imperioso combater a ideia de que a corrupção burocrática é um “mal menor”, assumindo a sua prática como normal. Estas perceções culturais são dos entraves de base à irradicação da pequena corrupção.

De acordo com o Barómetro Global da Corrupção de 2013<sup>[7]</sup>, um índice anual preparado com base nas perceções, pela *Transparency International* (TI), os setores em que o público internacional considera que há mais corrupção são a política, a polícia, o serviço público e a magistratura. Concretamente, estima-se que haja mais casos de corrupção nos campos das aquisições públicas, dos serviços aduaneiros, da polícia e do poder judicial. O financiamento da política é também uma área muito sensível à corrupção, devido aos riscos de suborno, clientelismo e tráfico de influências que detêm.

Importa referir que, segundo os dados recolhidos pelo Conselho de Prevenção da Corrupção<sup>[8]</sup>, verifica-se que, em Portugal, é a área da Administração Local a que apresenta maior expressão de crimes de corrupção.

---

4. UNPAN. *Engaging Citizens to Counter Corruption for Better Public Service Delivery and Achievement of the Millennium Development Goals*. Marrocos: UNPAN, 2011. Disponível em <https://goo.gl/E8z7VL>.

5. Graaf, Gjal. “Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption.” *Public Administration (Quarterly Spring)*, 2007: 39-86.

6. Klitgaard, R. “International Cooperation Against Corruption”. *Finance & Development*, 1998: 3-6.

7. Transparency International. *Global Corruption Barometer 2013 – Report*. Berlim: Transparency International, 2013.

8. CPC. *Um Balanço (2008-2013)*. Lisboa: CPC, 2014. Disponível em: [http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/balanco\\_2008-2013.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/balanco_2008-2013.pdf).

O impacto negativo da corrupção no desenvolvimento dos países tem sido cada vez mais reconhecido por autores e instituições diversas que, *inclusive*, têm tentado calcular o seu impacto económico. O Banco Mundial sugere que o combate da corrupção e a melhoria do Estado de Direito concorrem diretamente para o aumento dos rendimentos das nações até quatro vezes mais, a longo prazo.

Para além dos montantes envolvidos na corrupção, difíceis de calcular, dadas as características deste tipo de crime, a investigação tem vindo a demonstrar que ela agrava a pobreza e afeta negativamente o crescimento económico, repercutindo-se no aumento do custo de bens e serviços e prejudicando a distribuição de recursos. A corrupção tem efeitos debilitantes das sociedades, sobretudo sobre os mais pobres, aumentando as desigualdades, dificultando o crescimento económico e o respeito pelos direitos humanos.

### Prevenir a corrupção

A partir dos anos 1990, foram tomadas diversas iniciativas ao nível internacional, orientadas para a luta contra a corrupção, impulsionadas, designadamente, pela União Europeia, pelas Nações Unidas (UN) e pela da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

Com grande influência em Portugal, é de referir o *Programme of Action Against Corruption*<sup>[9]</sup>, que foi adotado pela Comissão Europeia, em novembro de 1996, bem como a Convenção Relativa à Luta Contra a Corrupção<sup>[10]</sup>, assinada em 1997.

O Conselho Europeu cria, em 1999, o *Group of States Against Corruption* (GRECO), com a missão de monitorizar a ação dos Estados na implementação de mecanismos anticorrupção.

De acordo com a UNPAN, independentemente do foco, as atividades de prevenção da corrupção devem ser implementadas de forma coordenada e multidisciplinar, através de vias reativa, preventiva e pró-ativa. Uma maneira de fazer isso, é usando um plano de prevenção. A TI desenvolveu, na década de 1990, o Sistema de Integridade Nacional (SIN) — um exemplo de implementação de um sistema integrado de prevenção da corrupção<sup>[11]</sup>.

Com elementos semelhantes, existem experiências ao nível da administração local (Sistemas de Integridade Municipal)<sup>[12]</sup> e de sistemas de integridade de organização (OIS)<sup>[13]</sup> ou ao nível de serviço<sup>[14]</sup>.

Para que as medidas de prevenção sejam eficazes, os programas de prevenção da corrupção devem ser planeados e executados de forma holística, a partir do envolvimento da gestão e promovendo a sua aceitação e implementação em toda a hierarquia.

9. Disponível em <https://goo.gl/ETWCc4>.

10. Disponível em <https://goo.gl/AiYYJj>.

11. Exemplos disponíveis em <https://goo.gl/VhwO4w>.

12. Exemplo disponível em <https://goo.gl/JmpfSq>.

13. Exemplo disponível em <https://goo.gl/PcJLxt>.

14. Exemplo disponível em <https://goo.gl/ukCCXK>.

Nos últimos anos, tem sido muito propagado o potencial do envolvimento dos cidadãos na prevenção da corrupção. Se os cidadãos são envolvidos na monitorização dos riscos de corrupção, os funcionários públicos tendem a ser menos propensos a agir corruptamente, porque sentem que estão a ser observados e têm que explicar as suas ações aos cidadãos.

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC)<sup>[15]</sup>, nos seus artigos 6.º e 36.º, exige que os países signatários criem organismos especializados de combate à corrupção (autoridades anticorrupção). Independentemente da tipologia da agência anticorrupção, defende-se uma «abordagem global e multidisciplinar» para prevenir e combater eficazmente a corrupção.

A prevenção da corrupção implica, desde logo, uma mudança na forma como a corrupção é vista pela sociedade, pelas organizações e pelos indivíduos. Os cidadãos devem passar do papel passivo, contra práticas corruptas, para se tornarem participantes pró-ativos na prevenção e no combate da corrupção.

Tanto as convenções das Nações Unidas, como o Conselho da Europa, estabelecem critérios de eficiência para estes organismos anticorrupção, incluindo a independência, especialização, formação e recursos adequados.

Pretendendo atuar também ao nível da prevenção da corrupção, alinhando-se com as exigências das convenções assinadas e com as exigências externas, Portugal cria, com a Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC). Este Conselho é uma entidade administrativa independente, que desenvolve uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e das infrações conexas, a funcionar junto do Tribunal de Contas.

Em 2009, o CPC delibera, como «primeiro passo estrutural para prevenir a corrupção e infrações conexas, fazer o levantamento neste domínio». Posteriormente, o CPC determina que «os órgãos dirigentes máximos das entidades gestoras de dinheiros, valores ou património públicos, seja qual for a sua natureza, devem (...) elaborar Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas» (PGRCIC).

Para além da criação das entidades vocacionadas para a prevenção da corrupção, é urgente que os Estados apostem na transparência da Administração Pública, para esta funcione de maneira aberta, sem nada às escondidas, baseada em princípios éticos e democráticos, em função da facilidade que têm os cidadãos em aceder às informações públicas.

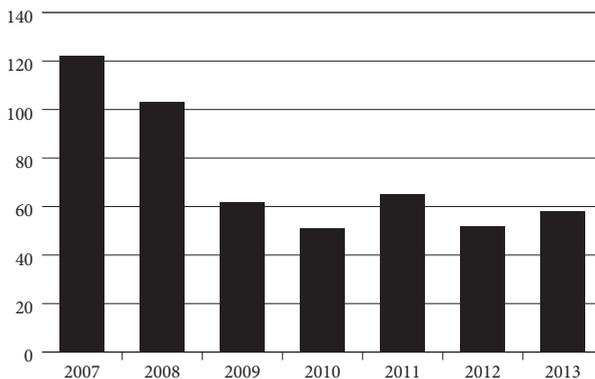
---

15. Texto completo da UNCAC disponível em [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf).

## Caracterização da corrupção, em Portugal

De acordo com o Boletim Estatístico Temático — Estatísticas Sobre Corrupção (2007-2013)<sup>[16]</sup> — da Direção-Geral da Política de Justiça, segundo a perspetiva das Polícias «relativamente aos crimes de corrupção registados pelas autoridades policiais em cada ano, verificou-se uma tendência de decréscimo entre 2007 e 2013 (ver Figura 1). De facto, entre 2007 e 2013, o número de crimes registados diminuiu cerca de 52,5%, passando de 122 crimes registados em 2007 para 58 crimes registados em 2013 (correspondendo a uma taxa de redução anualizada de 11,7%)».

**Figura 1.** Crimes de corrupção registados pelas autoridades policiais (2007 a 2013)



Fonte: DGPJ, 2014, p. 1.

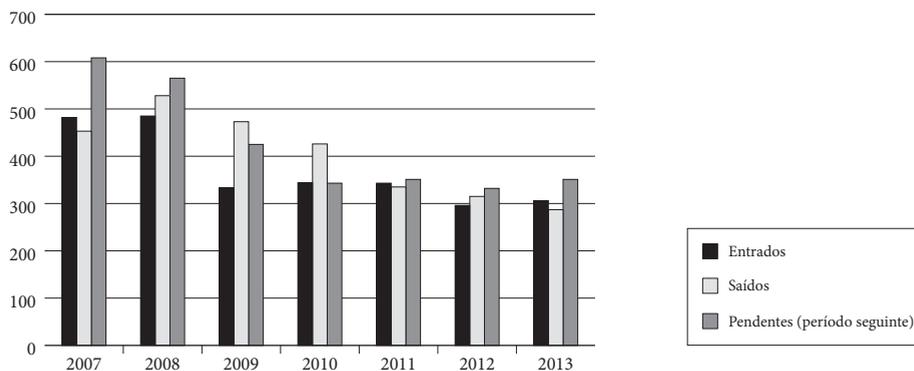
De acordo com os dados estatísticos que solicitámos à DGPJ<sup>[17]</sup>, em 2014, foram registados pelas autoridades policiais 82 crimes de corrupção, alterando a tendência de decréscimo.

Acresce que, analisando o movimento processual na Polícia Judiciária nos anos de 2007 a 2013, se verifica «uma tendência assinalável para uma diminuição no número de processos de corrupção entrados, findos e pendentes nesta entidade. A comparação dos valores relativos ao ano de 2007 com os valores relativos ao ano de 2013 revela uma diminuição de cerca de 36,5% no número de processos entrados (correspondendo a uma taxa de redução anualizada de 7,3%). Esta redução é acompanhada por uma diminuição idêntica do número de processos findos, cuja variação em igual período foi de cerca de 36,6% (correspondendo a uma taxa de redução anualizada de 7,3%). No final de 2013, o número de processos de corrupção pendentes apresenta uma diminuição de cerca de 42,3% face ao que se registava no final de 2007 (correspondendo a uma taxa de redução anualizada de 8,7%)».

16. Disponível em <https://goo.gl/560EB7>.

17. DGPJ, Direção-Geral da Política de Justiça. “Estatísticas Sobre Corrupção (2007-2013)”. *Boletim Estatístico Temático*, 32, 2014, 1-6.

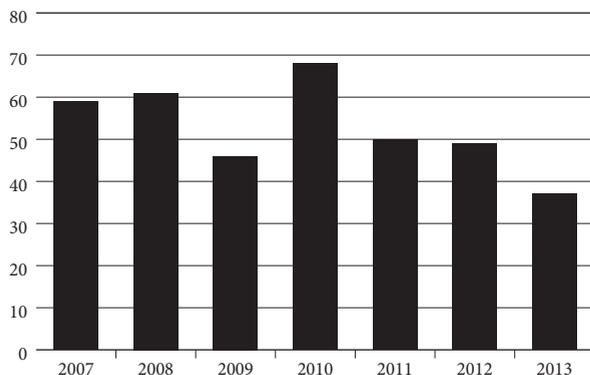
**Figura 2.** Movimento de processos de corrupção na Polícia Judiciária (2007 a 2013)



Fonte: DGPJ, 2014, p. 2.

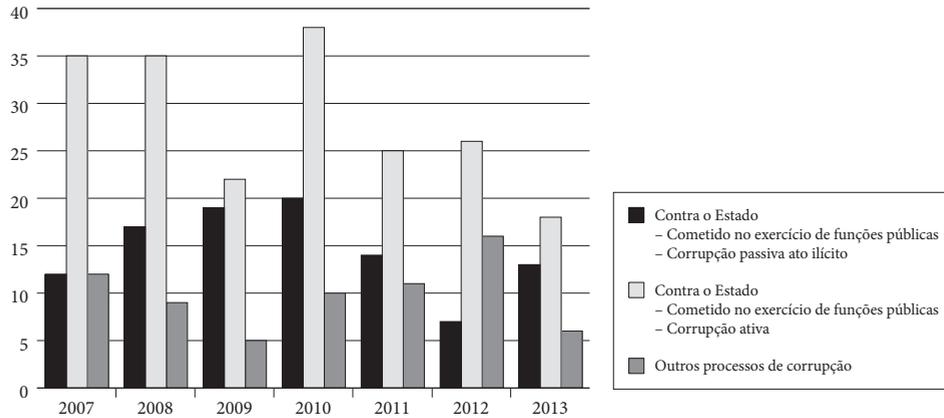
Tendo em conta a perspetiva dos tribunais, o número de processos de corrupção na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância, entre os anos de 2007 e 2013 (Figura 3), apresentou uma tendência de decréscimo. Com efeito, este valor sofreu uma diminuição de cerca de 37,3%, passando de 59 processos de corrupção findos em 2007 para 37 processos de corrupção findos em 2013, nos tribunais judiciais de 1.ª instância (correspondendo a uma taxa de redução anualizada de 7,5%).

**Figura 3.** Processos de corrupção na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância (2007 a 2013)



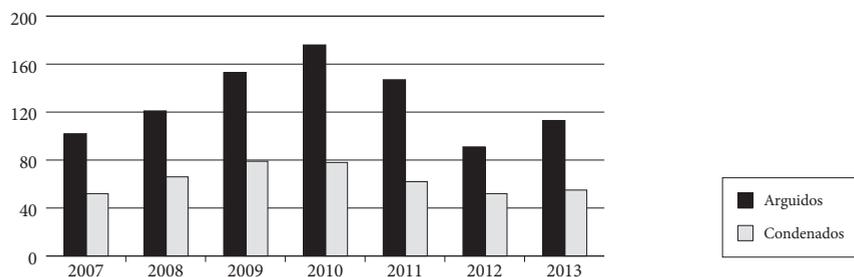
Fonte: DGPJ, 2014, p. 2.

Considerando os tipos de crime de corrupção na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância, «é possível verificar a prevalência dos crimes de corrupção ativa contra o Estado, cometidos no exercício de funções públicas, que apresentam a frequência mais elevada em qualquer um dos anos considerados na análise. Seguem-se os crimes de corrupção passiva para ato ilícito contra o Estado, cometidos no exercício de funções públicas, que apresentam a segunda frequência mais elevada entre 2007 e 2013».

**Figura 4.** Processos de corrupção na fase de julgamento findos nos tribunais

Fonte: DGPJ, 2014, p. 2.

De referir que «o número de arguidos e o número de condenados em processos de corrupção na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância, no período de 2007 a 2010, cresceu em todos os anos, invertendo-se esta tendência a partir de 2011. Em 2013 este número volta a crescer, pelo que o valor do número de arguidos em processos de corrupção findos, entre 2007 e 2013, apresentou um crescimento de cerca de 10,8%, passando de 102 arguidos em 2007 para 113 arguidos em 2013, nos tribunais judiciais de 1.ª instância (correspondendo a uma taxa de crescimento anualizada de 1,7%). De forma similar ao verificado com o número de arguidos, o número de condenados em processos de corrupção na fase de julgamento findos, entre os anos de 2007 e 2009, também cresceu em todos os anos, tendo a partir de 2010 apresentado uma tendência de diminuição. Em 2013 este número volta a crescer, pelo que o número de condenados em processos de corrupção findos, entre 2007 e 2013, apresentou um crescimento de cerca de 5,8%, passando de 52 condenados em 2007 para 55 condenados em 2013, nos tribunais judiciais de 1.ª instância (correspondendo a uma taxa de crescimento anualizada de 0,9%)».

**Figura 5.** Arguidos e condenados em processos-crime de corrupção (2007 a 2013)

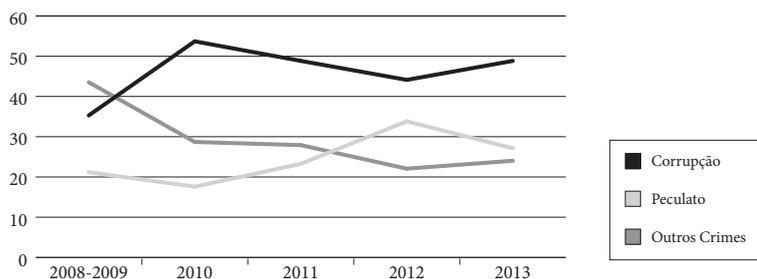
Fonte: DGPJ, 2014, p. 3.

De acordo com a análise descritiva das comunicações recebidas pelo CPC, durante os anos 2008-2013<sup>[18]</sup>, provenientes do Ministério Público, dos Tribunais e da Autoridade Tributária e Aduaneira, os principais crimes associados às decisões judiciais reportadas foram a corrupção e o peculato, com um total de 398 comunicações (71,88%): a corrupção corresponde a quase metade (46,5%) de todas as comunicações desta natureza e o peculato representa  $\frac{1}{4}$  (25,4%) do total<sup>[19]</sup>.

No relatório das comunicações recebidas em 2013, constata-se que «os dados apresentados sustentam de forma objetiva e inequívoca que a corrupção e o peculato são os delitos que tendem a apresentar maior representatividade no universo dos crimes praticados no exercício de funções públicas que chegam ao conhecimento das entidades judiciais»<sup>[20]</sup>.

Importa esclarecer, no entanto, relativamente à análise das comunicações recebidas pelo CPC, que, «em regra, em cada procedimento criminal estão em causa crimes diversos crimes ou múltiplas práticas de um mesmo crime. Todavia, por razões metodológicas de estudo e análise dos casos, opta-se por associar a cada procedimento criminal uma única ocorrência pelo crime de maior gravidade (o crime principal). Finalmente importa ainda referir que sempre que no mesmo procedimento criminal surgem associados os crimes de corrupção e peculato — o que é de certa forma frequente — se considerou a corrupção como o crime principal»<sup>[21]</sup>.

**Figura 6.** Tipologia de crimes comunicados ao CPC – 2008-2013 (percentagem)



Fonte: CPC, 2015.

No que diz respeito à tipologia das instituições envolvidas, verifica-se que a área da Administração Local é a que apresenta maior expressão, representando 39,7% das instituições envolvidas nas decisões judiciais reportadas, como podemos verificar no gráfico seguinte:

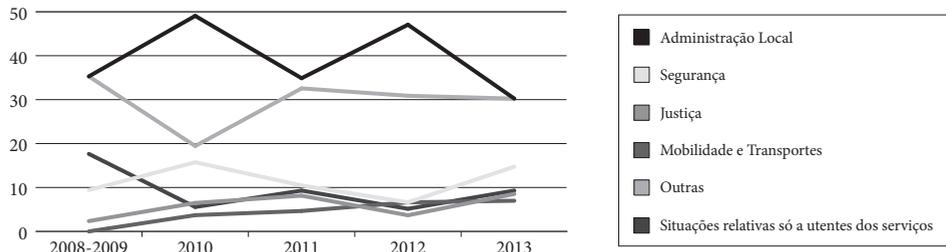
18. CPC (2014). Um Balanço (2008-2013). Lisboa: CPC. Disponível em: [http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/balanco\\_2008-2013.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/balanco_2008-2013.pdf).

19. CPC. *Comunicações recebidas no CPC em 2014*. Lisboa: Conselho de Prevenção da Corrupção, 2015. Disponível em <https://goo.gl/dILI4k>.

20. CPC. *Comunicações recebidas no CPC em 2013 – Análise Descritiva*. Lisboa: Conselho de Prevenção da Corrupção, 2014. Disponível em <https://goo.gl/rf9OT1>.

21. CPC. *Comunicações recebidas no CPC em 2014*. Lisboa: Conselho de Prevenção da Corrupção, 2015. Disponível em <https://goo.gl/dILI4k>.

**Figura 7.** Tipologia de instituições envolvidas nas comunicações judiciais ao CPC – 2008-2013 (percentagem)



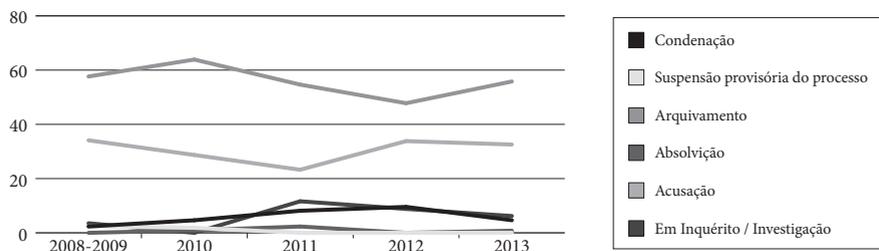
Fonte: CPC, 2015.

Podemos verificar também a existência de alguns procedimentos judiciais relativos a alegados crimes praticados apenas por utentes dos serviços (8,8%).

De acordo com o CPC, as entidades das áreas da Administração Local, da Segurança, da Justiça e da Mobilidade e Transportes, muito provavelmente pela natureza das funções que desenvolvem, designadamente pelo poder discricionário conferido aos funcionários que as exercem, muitas vezes em contextos de grande proximidade com os cidadãos, encontram-se naturalmente mais expostas a riscos de ocorrência de atos de corrupção e de natureza similar.

Relativamente à tipologia das decisões judiciais reportadas, poderemos verificar que mais de metade das decisões judiciais reportadas ao CPC, entre 2008 e 2014, 55,5% corresponde a despachos de arquivamento, apenas cerca de  $\frac{1}{3}$  corresponde a despachos de acusação (30,88%) e são escassas as decisões judiciais reportadas que traduzem condenações (6,1%) ou absolvições (0,7%) dos arguidos julgados por suspeita da autoria deste tipo de crimes.

**Figura 8.** Tipologia das decisões judiciais reportadas (percentagem)



Fonte: CPC (2015)

Para o CPC, «este conjunto de elementos indícia, com alguma probabilidade, que os Tribunais parecem não estar a reportar ao CPC o resultado dos julgamentos que realizam com os suspeitos da autoria deste tipo de crimes» porque «os despachos de acusação têm necessariamente de dar origem a despachos de não pronúncia (no caso de ter sido requerida Instrução após o despacho de acusação, e o Juiz de Instrução considerar que as provas apresentadas não são suficientes para sustentar a acusação)

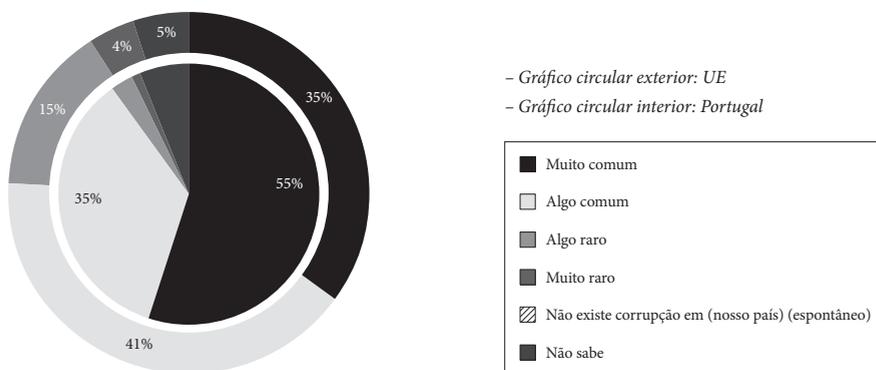
ou, confirmando-se a realização do julgamento, a condenações (se o Tribunal considerar provada a prática do crime pelos suspeitos) ou absolvições (se o Tribunal considerar que as provas apresentadas não são inequivocamente suficientes para sustentar a condenação dos suspeitos)»<sup>[22]</sup>.

Por outro lado, estes dados também podem denotar as dificuldades da ação da investigação criminal, no acesso e recolha dos indícios e das provas das práticas delituosas neste tipo de criminalidade sendo, no entanto, de «realçar o facto de cerca de 1/3 das decisões corresponderem a despachos de acusação, o que, apesar de tudo, poderá ser um elemento que evidencia os esforços desenvolvidos pelo Ministério Público, coadjuvado pelos Órgãos de Polícia Criminal, nessa tarefa de realização da investigação criminal»<sup>[23]</sup>.

De acordo com a Comissão Europeia, em Portugal o suborno afigura-se raro, mas a corrupção em sentido lato constitui uma preocupação grave: foi relativamente baixo o número de pessoas que declararam ter sido forçadas a pagar um suborno ou que se confrontaram com esta expectativa nos últimos 12 meses. Embora a experiência pessoal de suborno seja aparentemente rara (1-3%), a perceção é tão fortemente influenciada pelos recentes escândalos políticos e pela crise económica e financeira que se reflete na impressão negativa dos inquiridos sobre a corrupção em geral (90%)<sup>[24]</sup>.

Analisados os dados do Eurobarómetro, quando questionados os cidadãos se consideram que a corrupção é comum, em Portugal, verificamos que a perceção da existência de corrupção é superior à média europeia.

**Figura 9.** Perceção sobre a medida em que corrupção é comum



Fonte: Eurobarómetro 2013.

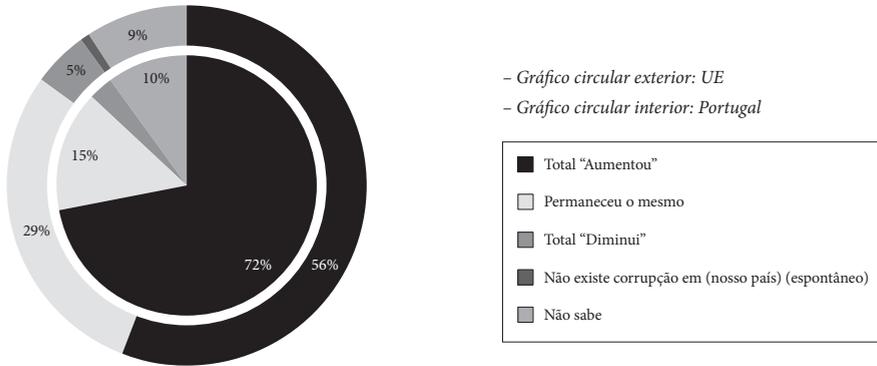
22. CPC. *Comunicações recebidas no CPC em 2014*. Lisboa: Conselho de Prevenção da Corrupção, 2015. Disponível em <https://goo.gl/dILI4k>.

23. CPC. *Comunicações recebidas no CPC em 2013 – Análise Descritiva*. Lisboa: Conselho de Prevenção da Corrupção, 2014. Disponível em <https://goo.gl/rf9OT1>.

24. Comissão Europeia. *Relatório Anticorrupção da EU*. 2014. Disponível em <https://goo.gl/0BAUB2>.

A percepção dos Portugueses é que a corrupção tem vindo a aumentar.

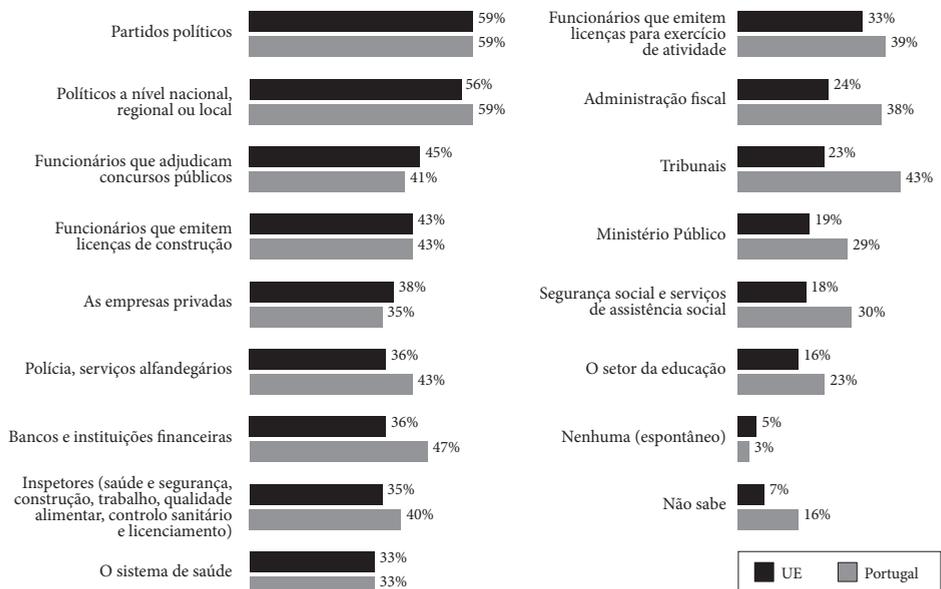
**Figura 10.** Percepção sobre a medida em que corrupção tem vindo a aumentar



Fonte: Eurobarómetro 2013.

Questionados acerca das instituições em que considera haver mais atos de corrupção, as respostas são bastante semelhantes às obtidas nos restantes países da União Europeia.

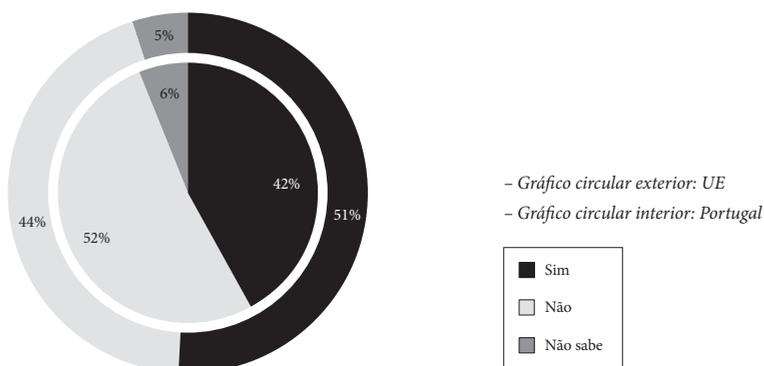
**Figura 11.** Percepção sobre as instituições em que se verificam mais situações de corrupção



Fonte: Eurobarómetro 2013.

Relativamente ao conhecimento dos mecanismos e procedimentos para denunciar atos que de corrupção testemunhasse ou vivenciasse, apesar de bastante próximos dos resultados da União Europeia, 52% dos portugueses não saberiam onde denunciar.

**Figura 12.** Em que medida sabe onde denunciar atos de corrupção



Fonte: Eurobarómetro 2013.

## Metodologia

A investigação que aqui apresentamos foi desenvolvida segundo uma metodologia sociocrítica, considerando que o estudo se foca em situações reais (baseámo-nos na ação — prevenção da corrupção —, sendo central, neste caso, a ação do CPC) e teve por objetivo contribuir para a melhoria da prevenção da corrupção.

No tocante à profundidade, trata-se de uma investigação descritiva, seguindo a via da descrição, não havendo manipulação de variáveis. O objetivo é a descrição crítica da matéria em estudo, pretendendo apontar, nas conclusões, após a análise e interpretação dos dados, sugestões/recomendações.

Utilizámos procedimentos qualitativos e quantitativos, embora tenha havido uma maior preocupação nos aspetos qualitativos, uma vez que estão implicados, no processo de prevenção da corrupção, fatores sociais, históricos e políticos.

## Questões de investigação

Para orientar o nosso estudo, concebemos a seguinte pergunta de partida:

Que balanço pode ser feito acerca do papel dos Planos de Gestão dos Riscos de Corrupção e Infrações Conexas no âmbito da prevenção da corrupção?

A pergunta de partida foi subdividida nas seguintes questões de investigação:

Que recomendações, relacionadas com os PGRIC, foram produzidas pelo CPC?

As entidades cumpriram essas recomendações do CPC? Como? Que impacto tiveram?

Que balanço da implementação dos PGRIC fazem o CPC; a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, da Assembleia da República; e a sociedade civil?

Em que sentido seria recomendável evoluírem os PGRIC, com o intuito de garantirem/melhorarem a sua eficácia?

### Estratégia de investigação e desenvolvimento

Fizemos um estudo acerca das recomendações do CPC, aferindo como foram implementadas e o impacto obtido. Estudámos, ainda, se foram aplicadas as sugestões para a transparência da Administração Pública (publicitação de concursos, entre outros), bem como a elaboração e a divulgação dos códigos de conduta, assim como a formação inicial e permanente proporcionada aos agentes das organizações estudadas (fator essencial, para a implementação da legislação e das recomendações do CPC).

Para o efeito, baseámo-nos nos seguintes indicadores.

- Elaboração dos PGRIC
  - Têm/não têm PGRIC
  - Têm/não têm o PGRIC divulgado no seu sítio da internet
  - Ano de elaboração da 1.ª versão do PGRIC
  - Têm/não têm revisões anuais
  - Ano da última revisão
- Conteúdo/cumprimento das recomendações do CPC
- Caracterização da entidade
  - Setor
  - Dimensão Financeira
  - Recursos Humanos
  - Grau de desconcentração
- Estrutura Orgânica
- Indicação, em termos nominativos ou por indicação do cargo, os responsáveis
- Identificação de riscos
- Caracterização dos riscos
- Classificação dos riscos (elevado, moderado e fraco)
- Indicação de medidas de prevenção de riscos
- Indicação de medidas relativas à prevenção de conflitos de interesse
- Afetação de meios para a concretização do PGRIC
- Enunciação de resultados previstos com as medidas de prevenção apresentadas
- Estratégias de monitorização (avaliação, correção do PGRIC)
  - Planeamento da monitorização
  - Previsão de mecanismos para a sua revisão
  - Demonstração de envolvimento dos cidadãos

- Referência à deteção ou não de situações de corrupção
- Indicação da identificação ou não de novos riscos
- Divulgação *online* do Plano Anual de Atividades
- Divulgação *online* do Relatório Anual de Atividades
- Divulgação *online* do Orçamento
- Divulgação *online* das Contas
- Divulgação *online* de concursos
- Divulgação *online* de Código de Conduta

Analisámos as atividades do CPC, designadamente as suas deliberações e as visitas às instituições que implementam os PGRICIC.

Complementámos as análises documentais com a realização de entrevistas académicas.

### Análise documental

Para a realização deste estudo, procedemos à análise documental de PGRICIC de entidades públicas gestoras de dinheiros e/ou património. Partindo da lista de entidades públicas que fizeram chegar ao CPC os seus PGRICIC<sup>[25]</sup>, seleccionámos, para o nosso estudo, a totalidade das entidades de âmbito nacional, apenas não considerando 27 que foram extintas e 7 que tinham as suas páginas de internet inoperacionais (durante o período em que foi realizada esta análise, que decorreu durante o mês de outubro de 2015). Assim, foram consideradas 128 entidades, abarcando os diversos setores da atividade da Administração Pública.

### Entrevistas

Realizámos entrevistas académicas às seguintes individualidades:

- Sr. Juiz Conselheiro José Tavares, Conselheiro do Tribunal de Contas, Diretor-Geral do Tribunal de Contas, sendo, por inerência, Presidente do Conselho Administrativo do Tribunal de Contas. É membro e Secretário-Geral do Conselho de Prevenção da Corrupção (por inerência do cargo de Diretor-Geral do Tribunal de Contas) e também é Diretor do Gabinete de Estudos do Tribunal de Contas.
- Sr. Professor Doutor Luís de Sousa, doutorado em Ciências Sociais e Políticas, é docente da Universidade de Aveiro e sócio fundador e presidente da direção da Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIAC).
- Sr.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria de Belém Roseira, deputada à Assembleia da República, signatária da proposta de Projeto de Lei para a criação do CPC. À época, integrava a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. Durante anos, integrou a Delegação da Assembleia da República ao Conselho da Europa e, nessa qualidade, o GRECO.

---

25. Lista de entidades, publicitada à data da realização do estudo, disponível em <https://goo.gl/FBhXyr>.

## Apresentação e discussão de dados

Procurando perceber as recomendações produzidas pelo CPC, bem como a forma como as mesmas foram implementadas pelas entidades públicas e que impacto tiveram, iniciámos com uma análise da atividade desenvolvida por este Conselho, ao longo do período de 7 anos (2008-2015).

O art.º 2.º da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, define as atribuições e competências do CPC. Na tabela seguinte, propomos uma análise às atividades concretizadas por este Conselho, no período de 2008-2015, de acordo com a informação divulgada, tendo por base as atribuições e competências definidas no referido diploma legal.

**Tabela 1.** Análise das atividades desenvolvidas face às atribuições e competências

Atribuições e competências	Atividades realizadas
Recolher e organizar informações relativas à prevenção de corrupção e das infrações conexas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratamento e análise das comunicações recebidas relativas a decisões do Ministério Público e dos Tribunais, bem como relatórios de auditoria, inspeção e decisões disciplinares.</li> <li>• Conção e aplicação (junto das entidades públicas) do Questionário de Avaliação da Gestão de Riscos (deliberação de 4/março/2009).</li> <li>• Desenvolvimento e realização do projeto “Prevenir a corrupção no Setor Público – uma experiência de 5 anos” (2010-2015), que se traduziu no desenvolvimento e aplicação de um questionário junto das entidades que, ao longo destes cinco anos, produziram, adotaram e enviaram ao CPC os seus Planos de prevenção de riscos de corrupção.</li> </ul>
Acompanhar a aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adotadas pela Administração Pública e setor público empresarial para a prevenção da corrupção e avaliar a respetiva eficácia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Audição das Comissões Especiais de Acompanhamento a cada um dos processos de privatização.</li> <li>• Audição de especialistas e de informadores qualificados (por exemplo, Diretor do DCIAP, do Consultor de Ética do Banco de Portugal, etc.).</li> <li>• Conção e divulgação do Manual de Sensibilização dos Inspectores Tributários para o Fenómeno da Corrupção.</li> <li>• Encaminhamento de denúncias recebidas, para o Procurador-Geral da República.</li> <li>• Visitas pedagógicas junto das entidades públicas ou de natureza pública, no sentido de verificar e constatar in loco a aplicação dos Planos, as dificuldades na sua produção e na adoção das medidas preventivas neles previstas.</li> </ul>
Dar parecer, a solicitação da Assembleia da República, do Governo ou dos órgãos do governo próprio das regiões autónomas, sobre a elaboração ou aprovação de instrumentos normativos, internos ou internacionais de prevenção ou repressão da corrupção e das infrações conexas.	<p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Parecer do CPC sobre os Projetos de Lei 4/XII/1.ª (BE), 5/XII/1.ª (BE), 11/XII/1.ª (PCP), 31/XII/1.ª (BE) e 72/XII/1.ª (PSD, CDS-PP), pedido, em pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.</li> </ul>

Atribuições e competências	Atividades realizadas
<p>O CPC colabora, a solicitação das entidades públicas interessadas, na adoção de medidas internas suscetíveis de prevenir a corrupção, designadamente: na elaboração de códigos de conduta...</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A 1/julho/2009 recomenda a elaboração de PGRCCIC a todas as entidades públicas que façam gestão de dinheiro e/ou património.</li> <li>• A 7/abril/2010 recomenda a publicidade dos PGRCCIC.</li> <li>• A 6/julho/2011 recomenda a elaboração de Planos de prevenção de riscos na área tributária (destinatários: DGCI e DGAIEC).</li> <li>• A 14/setembro/2011 recomenda a elaboração de Planos de Prevenção de riscos específicos associados aos processos de privatizações.</li> <li>• A 7/novembro/2012 recomenda, às entidades públicas, a adoção de medidas de gestão de conflitos de interesse.</li> <li>• A 7/janeiro/2015 recomenda a adoção de medidas de prevenção de riscos de corrupção na contratação pública (destinatários: entidades que celebram contratos públicos).</li> <li>• A 1/julho/2015 reforça a recomendação de 1/julho/2009 da elaboração de PGRCCIC.</li> <li>• Paralelamente realizou um conjunto de visitas pedagógicas de acompanhamento à implementação da recomendação n.º 1/2009, com o objetivo de sensibilizar as entidades públicas para a importância da elaboração de PGRCCIC, tendo visitado cerca de 40 entidades.</li> <li>• Organização de seminários e ações de formação.</li> </ul>
<p>O CPC coopera com os organismos internacionais em atividades orientadas aos mesmos objetivos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foi manifestada ao Governo a disponibilidade para colaborar na promoção e concretização das ações necessárias para o completo acolhimento das recomendações do GRECO (janeiro/2009).</li> </ul>

O entrevistado Luís de Sousa critica a criação do CPC «sem política, sem estratégia, à partida». Efetivamente, no Artigo 5.º da UNCAC, podemos verificar que «cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais do seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de prestar contas».

É competência do CPC (a entidade criada, em Portugal, com a missão de prevenir a corrupção), de acordo com o Artigo 6.º da UNCAC, «a aplicação das políticas a que se faz alusão no Artigo 5.º (...), a supervisão e coordenação da prática dessas políticas». Segundo a UNODC, os Estados devem identificar riscos específicos de corrupção, desenvolver soluções de combate desses riscos, pô-las em prática e monitorizar o seu funcionamento.

Há países que dispõem de um documento oficial específico, com a sua Política Nacional Anticorrupção. São disso exemplo, o Reino Unido, a Austrália, a Rússia, a Grécia, entre outros. No entanto, de acordo com a UNODC, a política anticorrupção pode estar implícita na estratégia do governo, sem a encontrarmos num documento específico, existindo como um “entendimento comum” sobre a abordagem ao problema da corrupção, que se traduzirá na legislação e nas práticas políticas.

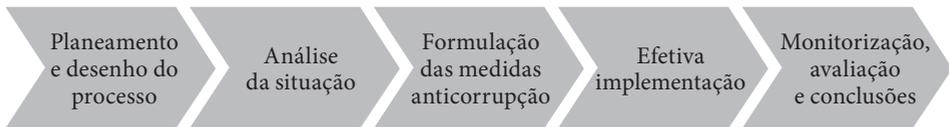
As Políticas Nacionais Anticorrupção começaram a surgir, nos últimos anos do século XX, em diversos países, de forma explícita, como documentos dedicados ao combate à corrupção, constituindo-se como um conjunto de princípios que orientam as tomadas de decisão. A UNODC estima que cerca de 70 países tenham criado estes documentos.

Em Portugal, não existe, de facto, uma explícita Política Nacional Anticorrupção, como refere o entrevistado Luís de Sousa, que considera ser essencial para poder orientar e sustentar a ação do CPC.

A este propósito, relembramos que João Cravinho, em setembro de 2015, sugeriu ao Governo o lançamento de uma «política nacional anticorrupção centrada na prevenção», considerando que «não houve nenhum Governo que enfrentasse este problema a sério»<sup>[26]</sup>.

Relativamente à implementação de uma estratégia nacional anticorrupção, a UNODC (2015) considera que a mesma deve desenvolver-se através dos cinco passos identificados no quadro seguinte:

**Figura 13.** Implementação das Estratégias Nacionais Anticorrupção



Refletindo sobre o que até aqui foi dito, consideramos que a opção pela criação do CPC, junto do Tribunal de Contas, é uma opção estratégica perfeitamente alinhada com a UNCAC e com as orientações da UNODC, dentro das diversas possibilidades de diferentes formatos. Contudo, pela análise feita, é pertinente a opinião expressa pelo entrevistado Luís de Sousa, na medida em que a criação do CPC não foi precedida da definição clara de uma política e estratégia de prevenção da corrupção.

A Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, que cria o CPC, apenas define as atribuições e competências, a composição, a organização e funcionamento (autonomia, serviço de apoio, relatórios, infrações criminais ou disciplinares) e o dever de colaboração com o CPC. Neste diploma legal não está clarificada a relação com uma estratégia ou política nacional anticorrupção.

No início do seu funcionamento, em 2009, o CPC deliberou realizar um inquérito relativamente à forma como as entidades públicas adotam medidas de identificação dos riscos de corrupção e infrações conexas (com indicação das medidas preventivas da sua ocorrência e a definição dos responsáveis pela sua aplicação). Pode considerar-se que esta iniciativa corresponde à segunda fase da implementação das Estratégias

26. Dâmaso, Eduardo. “Cravinho exorta Governo a lançar política nacional anticorrupção centrada na prevenção.” *Público*, 2015.

Nacionais Anticorrupção, tal como é preconizado pela UNODC. Contudo, não é claramente verificável, por parte do poder político, o «planeamento e desenho do processo», que corresponderia à primeira fase deste processo.

Pode ler-se, na deliberação 1 de março de 2009<sup>[27]</sup>, que o CPC considera «que o primeiro passo para contribuir para prevenir a corrupção e infrações conexas consiste no levantamento da situação neste domínio, nomeadamente nas áreas da contratação pública e da concessão de benefícios públicos». Neste sentido, foi então aprovado o questionário «destinado a servir de guia na avaliação dos riscos», nesta área.

Relativamente à relação entre a composição do CPC e a sua ação, relembramos que, tanto as convenções das Nações Unidas, como o Conselho da Europa, estabelecem critérios de eficiência para os organismos anticorrupção, incluindo a independência, especialização, formação e recursos adequados.

Elena Dias, consultora da TIAC, a este respeito, refere o seguinte: «o CPC tem que dirigir recomendações à inspeção de finanças e a outras inspeções, das distintas entidades, que fazem parte dos instrumentos controladores internos, das instituições. Parece-me impossível que estes parceiros [Inspetor-Geral de Finanças, representante do Ministério da Economia e membro do Conselho Superior do Ministério Público] façam parte» do CPC, porque também são reguladores nas suas entidades. «Não se sentem com autoridade para se perguntarem “porque não estás a atuar?”. E, mais grave, é que o Tribunal de Contas é o órgão por excelência que tem um papel fundamental no tema da prevenção, do controlo e sancionatório».

Questionado José Tavares, Secretário-Geral do Conselho de Prevenção da Corrupção, acerca de alguma limitação da ação do CPC, decorrente do atual quadro legislativo português, responde-nos que não existe nem existiu «absolutamente nenhuma» e acrescenta que «o facto de o CPC funcionar junto do Tribunal de Contas, embora seja uma entidade autónoma, faz com que as pessoas vejam o CPC junto do tribunal e, como o Tribunal tem prestígio (...) e como o presidente do CPC é o presidente do Tribunal de Contas e o Secretário-Geral do CPC é o Diretor-Geral do Tribunal, que é um órgão independente, transmite independência ao CPC». Reforça, aliás, que «não há a mínima possibilidade de a atividade do CPC ser obstruída. Tem uma vantagem muito grande», que tem a ver com o reduzido orçamento. «Não é preciso mais! Isto é o suficiente!» — conclui. José Tavares salienta que o CPC constituiu um acréscimo de trabalho, mas sublinha que «nós não somos um órgão de investigação».

Quanto à possibilidade de, pelo facto de alguns dos membros serem nomeados, poder obstar à isenção no desempenho das suas funções, José Tavares responde categoricamente que «não. O presidente do Tribunal de Contas é independente e o Diretor-Geral, também. Há um Procurador-Geral Adjunto que também é independente. Há um advogado que é nomeado pela Ordem dos Advogados e há uma personalidade que é cooptada por todos. Os únicos que não o são, neste momento, é o Diretor-Geral de Finanças, e o Secretário-Geral do Ministério da Economia. (...) A maioria são independentes».

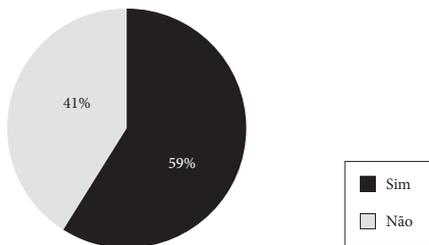
---

27. Disponível em [http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/deliberacoes/deliberacao\\_e\\_questionario.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/deliberacoes/deliberacao_e_questionario.pdf).

No que toca aos Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PGRCIC), uma das recomendações com maior centralidade na ação do CPC, apresentamos, de seguida, uma síntese dos principais dados recolhidos.

Iniciámos o nosso trabalho de estudo dos PGRCIC por analisar as entidades que estão a cumprir a recomendação de divulgarem, nos seus sítios de internet, os PGR-CIC, tendo verificado uma elevada percentagem de entidades não está a implementar esta medida. Das 220 entidades seleccionadas (entidades públicas, das que enviaram os respetivos PGRCIC ao CPC, que são de âmbito nacional), apenas 128 publicam este documento.

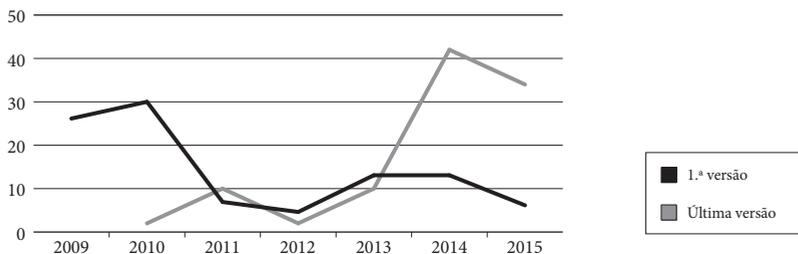
**Figura 14.** Entidades que divulgam os seus PGRCIC



Relativamente às 128 entidades, de âmbito nacional, que publicam os PGRCIC nas respetivas páginas de internet, verificámos apenas 49 têm uma versão ou mais após a primeira.

Para melhor visualizarmos a relação entre o momento em que foram elaboradas as primeiras e as últimas versões dos PGRCIC, apresentamos o seguinte gráfico.

**Figura 15.** Anos de elaboração da 1.ª e última versão dos PGRCIC



Podemos inferir a influência da recomendação de 1 de julho de 2015<sup>[28]</sup> e, eventualmente, das visitas do CPC, no aumento do número de entidades a elaborarem quer as primeiras versões quer as versões atualizadas dos respetivos PGRCIC.

28. Disponível em: [http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao\\_cpc\\_20150701\\_2.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_cpc_20150701_2.pdf).

## Profundidade e abrangência da informação contida nos PGR-CIC

Para a análise da profundidade e abrangência da informação contida nos PGR-CIC, atribuímos (1 ponto) à verificação positiva nos planos de cada entidade (considerando apenas a última versão, ou seja, a mais recente), da informação relativa aos indicadores enunciados na metodologia.

Da atribuição dessa pontuação, encontramos os seguintes dados:

**Tabela 2.** Pontuações obtidas pelo nível de completude dos PGR-CIC

Média	11,76
Mínimo	3,00
Máximo	24,00

Quanto maior é a pontuação obtida, mais completo se encontra o PGR-CIC, evidenciando ter recolhido um conjunto bastante detalhado de informações (máximo: 24 pontos).

Verificamos que a pontuação máxima obtida se situa nos 24 pontos (muito completo), cifrando-se a moda, contudo, num valor muito baixo (10 pontos), e o mínimo 3 (muito incompleto).

Estes dados revelam que a maioria dos PGR-CIC são documentos bastante incompletos.

### I. Caracterização da entidade

O primeiro dos indicadores relativos à informação apresentada nos PGR-CIC, diz respeito à caracterização da entidade.

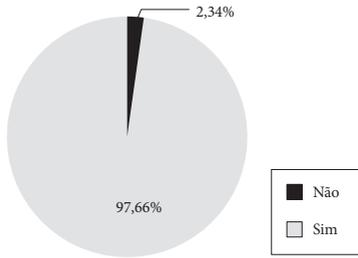
A caracterização da entidade congrega as informações que permitem perceber as áreas de atividade e as características da organização, designadamente as suas missões e objetivos, recursos humanos e financeiros envolvidos, a estrutura orgânica e a identificação dos responsáveis pela boa execução do PGR-CIC.

Na tabela seguinte é possível verificar a percentagem de entidades que integram informação sobre cada um dos indicadores de caracterização da entidade.

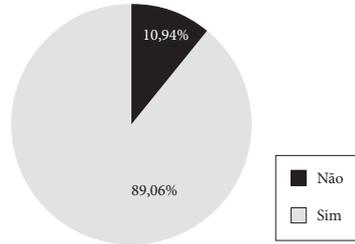
**Tabela 3.** Frequência de dados de caracterização da entidade

	Setor	Dimensão financeira	Recursos Humanos	Grau de desconcentração	Estrutura Orgânica	Identificação de responsáveis
Média	98%	27%	34%	89%	89%	38%

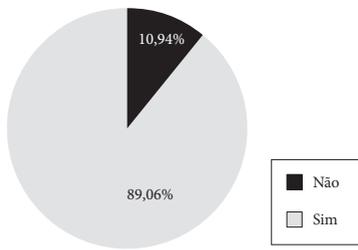
**Figura 16.** Caracteriza o setor



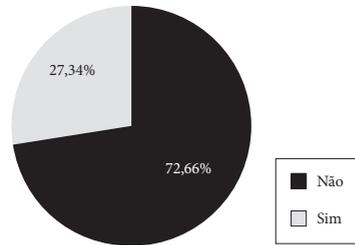
**Figura 17.** Caracteriza o grau de desconcentração



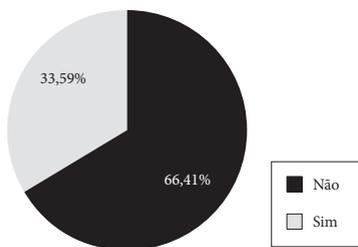
**Figura 18.** Apresenta a estrutura orgânica



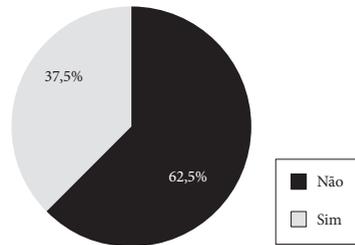
**Figura 19.** Caracteriza a situação financeira



**Figura 20.** Caracteriza os Recursos Humanos



**Figura 21.** Identifica os responsáveis



Na quase totalidade dos PGRIC encontramos uma clara apresentação do setor (administração central direta, indireta, empresarial do Estado, etc.), da mesma forma que 89% clarifica se tem/quantos serviços desconcentrados, bem como apresenta a sua estrutura orgânica.

Contudo, apenas cerca de ¼ apresenta a sua caracterização financeira (27%), 34% caracteriza os seus recursos humanos e 38% indica os responsáveis pela execução do PGRIC e das respetivas medidas.

Verifica-se, portanto, que em grande parte dos PGRIC a caracterização da entidade é feita de forma incompleta. De realçar, sobretudo, que são poucos os PGRIC onde encontramos informação relativa à dimensão financeira, assim como consideramos ser problemático que não sejam identificados os responsáveis pela implementação dos planos e das respetivas medidas de prevenção da corrupção.

Importa referir que, «no âmbito da gestão dos riscos de corrupção e das infrações conexas, é de fundamental relevância definir (...) o grau de responsabilidade de cada interveniente na respetiva administração»<sup>[29]</sup>.

## II. Identificação de riscos

O risco é aqui considerado como «o facto, acontecimento, situação ou circunstância suscetível de gerar corrupção ou uma infração conexa» (idem).

Na identificação dos riscos deverá ser feito o levantamento do que pode acontecer, como pode acontecer, quando pode acontecer e quais são as oportunidades de aperfeiçoamento.

Procedemos à análise da identificação dos riscos, nos 128 PGRIC estudados. Verificámos se continuam a identificação dos riscos de corrupção, a caracterização dos riscos identificados e a classificação dos riscos (elevado, moderado e fraco).

**Tabela 4.** Identificação, caracterização e classificação de riscos

	Identificação dos riscos	Caracterização dos riscos	Classificação dos riscos (elevado, moderado e fraco)
Média	98%	84%	80%

Apesar de a esmagadora maioria (98%) ter procedido à identificação dos riscos de corrupção e de infrações conexas, nos seus PGRIC, é surpreendente que existam entidades que não os identifiquem, num documento que tem como objetivo central a prevenção desse tipo de riscos.

A não apresentação da caracterização dos riscos identificados, bem como a sua classificação, são situações que se verificam em 16% e 20%, respetivamente.

29. CPC. *Deliberação Sobre Avaliação da Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*. Lisboa: Conselho de Prevenção da Corrupção. 2009.

A classificação dos riscos deve resultar de uma combinação do grau de probabilidade com o grau da consequência da respectiva ocorrência, resultando na graduação do risco (elevado, moderado ou fraco).

Para esta classificação, é necessário ponderar quais as causas da ocorrência do risco, quais os efeitos, se o risco é estratégico ou operacional e como podem estes efeitos ser reduzidos.

### III. Indicação de medidas de prevenção de riscos

Uma vez identificados, caracterizados e classificados os riscos, é necessário proceder-se à indicação de medidas de prevenção, já que o PGRIC visa evitar o risco, eliminando a sua causa, e prevenir o risco, procurando minimizar a probabilidade de ocorrência ou o seu impacto negativo.

Ao analisarmos a indicação de medidas de prevenção de risco, focámo-nos na existência de medidas de prevenção de riscos de corrupção, mas também na indicação de medidas concretas relativas à prevenção de conflitos de interesse, bem como a afetação de meios para a concretização do PGRIC e a enunciação de resultados previstos com a implementação das enunciadas medidas de prevenção.

**Tabela 5.** Frequência de entidades com indicação de medidas, afetam recursos e enunciam resultados previstos

	Indicação de medidas	Indicação de medidas relativas à prevenção de conflitos de interesse	Afetação de meios para a concretização do PGRIC	Enunciação de resultados previstos com as medidas de prevenção apresentadas
Média	91%	47%	5%	2%

É possível verificar que a maioria dos PGRIC apresenta medidas preventivas, embora poucas afetem meios e enunciem os resultados previstos.

Apesar de os PGRIC visarem a prevenção deste tipo de riscos, 9% das entidades não apresentam medidas preventivas.

**Tabela 6.** Frequência de entidades que indicam medidas de prevenção de riscos

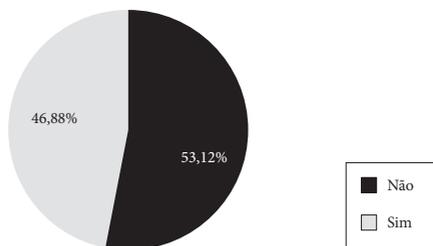
	Frequência	Percentagem
Não indicam	12	9,4
Indicam	116	90,6
Total	128	100,0

O CPC, com a recomendação n.º 1/2012, de 7 de novembro, considera que as entidades devem dispor de mecanismos de acompanhamento e de gestão de conflitos de interesse, devidamente publicitados.

O conflito de interesse, no setor público, ocorre quando os seus agentes, no exercício das suas funções, intervém em processos que envolvam interesse particulares, podendo retirar vantagens para si ou para terceiros, pondo em causa a isenção e a prossecução do interesse público.

Analisados os PGRIC, verificamos, contudo, que em menos de metade se encontram medidas específicas relacionadas com a prevenção dos riscos associados aos conflitos de interesse.

**Figura 22.** Entidades que indicam medidas de prevenção de riscos de conflitos de interesse



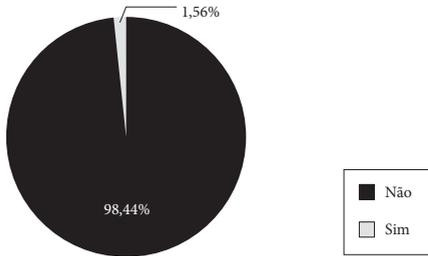
Menos de 50% das entidades está a cumprir com a recomendação n.º 1/2012, de 7 de novembro, do CPC, com a determinação de medidas específicas relacionadas com os conflitos de interesse.

No que concerne à enunciação de resultados previstos com a implementação das medidas de prevenção, os dados recolhidos apresentam-se de seguida.

**Tabela 7.** Entidades que enunciam os resultados previstos com a implementação das medidas de prevenção

	Frequência	Porcentagem
Não enunciam	126	98,4
Enunciam	2	1,6
Total	128	100,0

**Figura 23.** Percentagem de entidades que enunciam os resultados previstos com a implementação das medidas de prevenção



Apenas encontramos em PGRIC de duas entidades (1.6%), a enunciação dos resultados esperados com a implementação das medidas de prevenção indicadas.

#### IV. Estratégias de monitorização (avaliação, atualização e correção) dos PGRIC

Neste ponto, procedemos à verificação de indicadores relativos ao planeamento da monitorização, à previsão de mecanismos para a sua revisão e à demonstração de envolvimento dos cidadãos.

**Tabela 8.** Estratégias de monitorização (avaliação, correção do PGRIC)

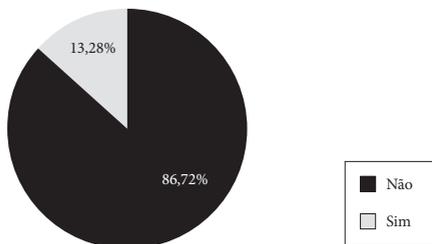
Planeamento da monitorização	Previsão de mecanismos para a sua revisão	Demonstração de envolvimento dos cidadãos
13%	11%	1%

São residuais as referências ao planeamento de estratégias de monitorização dos PGRIC.

**Tabela 9.** Planeamento da monitorização

	Frequência	Percentagem
Não	111	86,7
Sim	17	13,3
Total	128	100,0

**Figura 24.** Percentagem de entidades que planificam a monitorização da implementação do PGRCIC



Apenas em 17 dos 128 planos estudados (13,3%), há referências à monitorização, designadamente sobre a periodicidade de acompanhamento à implementação das medidas.

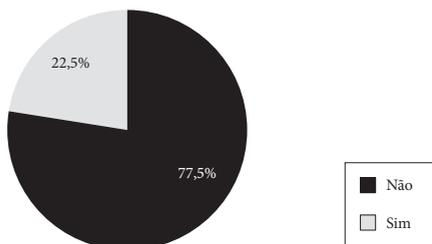
Das entidades que publicam relatórios (40 das 128 estudadas), em nenhum relatório se indica terem sido detetadas situações passíveis de virem a considerar-se atos de corrupção.

**Tabela 10.** Demonstração de envolvimento dos cidadãos

Foram detetadas situação de corrupção?	Foram identificados novos riscos?
0%	23%

Nos 40 relatórios publicados, 23% identificam novos riscos, no seguimento do processo de monitorização/avaliação dos PGRCIC.

**Figura 25.** Entidades que identificam novos riscos com a revisão dos PGRCIC



## Conclusões

O CPC recomendou (recomendação n.º 1/2009) que os órgãos dirigentes das entidades públicas gestoras de dinheiros, valores ou patrimónios, concebessem e implementassem PGRIC. Posteriormente, viria a recomendar que as entidades procedessem à sua divulgação destes instrumentos de gestão nas respetivas páginas da internet.

Seria relevante que o CPC divulgasse as medidas que foram ou serão adotadas para que a conceção, implementação e monitorização dos PGRIC seja uma prática no universo das entidades públicas gestoras de dinheiros, valores ou patrimónios.

Da totalidade de entidades que conceberam e enviaram ao CPC os PGRIC, identificámos as entidades de âmbito nacional e procedemos à pesquisa daquelas que cumprem com a recomendação de publicitação. Foram os PGRIC destas 128 entidades que analisámos. Verificámos que nem todas as entidades que conceberam e enviaram os seus PGRIC ao CPC os divulgam nas respetivas páginas de internet.

Em futuros estudos, para se aprofundar o impacto dos PGRIC como estratégia de prevenção da corrupção na Administração Pública, seria oportuno investigar, junto dos dirigentes de topo das entidades que não cumprem esta recomendação de divulgação, a perceção que detém sobre a eficácia e relevância destes planos.

Também não existem dados disponíveis sobre as entidades que enviam às respetivas tutelas os PGRIC. Num próximo estudo, seria pertinente investigar se as entidades estão a cumprir com essa recomendação e, concomitantemente, que medidas de acompanhamento e monitorização são desenvolvidas pelas respetivas tutelas, no sentido de incentivarem a sua melhoria e a sua aplicação.

Constatámos que a generalidade elaborou planos muito incompletos, muitas delas não incluindo medidas de prevenção de conflitos de interesse, são poucas as que preveem mecanismos de monitorização e avaliação dos planos e insignificantes os casos em que está previsto o envolvimento dos cidadãos.

Esta constatação pode denunciar, por um lado, uma reduzida perceção da importância deste instrumento de gestão na prevenção da corrupção e, por outro lado, talvez a insuficiente formação e informação dos dirigentes e dos quadros superiores que supostamente deveriam liderar os processos de conceção, implementação e monitorização dos PGRIC.

Consideramos pertinente a realização de um estudo mais aprofundado e focado neste âmbito da perceção e da formação dos dirigentes no domínio da prevenção da corrupção, em geral, e sobre os PGRIC, em particular.

Verificámos, ainda, que a prática de publicitação dos planos anuais de atividades e respetivos relatórios, do orçamento e contas, dos contratos públicos e dos códigos de conduta estão muito aquém do desejável numa Administração Pública que se pretende transparente, para se mitigar o flagelo da corrupção.

Também sobre esta matéria nos parece que se justificaria aprofundar, junto dos dirigentes da Administração Pública, porque não implementam estas mais rudimentares medidas de transparência.

Pelo danoso impacto que a corrupção tem na vida das sociedades, destruindo a confiança nos políticos e na Administração Pública; pelo que acarreta em termos

financeiros, aumentando o custo dos serviços públicos e reduzindo a sua qualidade, é fundamental agir de forma eficaz na prevenção.

Neste sentido, consideramos ser fundamental apostar na formação dos dirigentes, para que estes se apropriem da utilidade deste instrumento de gestão, sejam eficazes na identificação dos riscos e na definição/implementação de medidas de prevenção. Também junto da opinião pública, é importante apostar na sensibilização, para que os cidadãos percebam o impacto da corrupção e se envolvam em medidas de prevenção.

Os PGRCCIC, foco da nossa investigação, deverão evoluir no sentido de se tornarem mais completos, desde logo através de uma rigorosa definição dos riscos e das medidas de prevenção, passando pela identificação dos responsáveis e sem descurar a definição das medidas de monitorização e revisão. Consideramos, ainda, que deverão evoluir no sentido de conseguirem envolver o máximo de funcionários das entidades, assegurando mecanismos de um mais eficiente controlo interno. Do nosso ponto de vista, e até porque verificámos que na esmagadora maioria das entidades tal não está contemplado, é necessário envolver os cidadãos (através dos representantes dos cidadãos/utentes de cada entidade) na identificação dos riscos, na definição das medidas de prevenção e na monitorização e avaliação da implementação destes planos.

Só desta forma, com rigor e empenhamento dos dirigentes e dos funcionários públicos e com o envolvimento dos cidadãos, os Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas poderão ser centrais numa estratégia de prevenção da corrupção.

Data de receção: 15/2/2017

Data de aprovação: 19/4/2017

## Bibliografia

- Basel Institute on Governance. *Basel AML Index 2015 – Report*. Basel: Basel Institute on Governance. 2015.
- Comissão Europeia. *Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Relatório Anticorrupção da UE*. Bruxelas: Comissão Europeia. 2014.
- CPC. *Comunicações recebidas no CPC em 2013 – Análise Descritiva*. Lisboa: Conselho de Prevenção da Corrupção. 2014. Disponível em <https://goo.gl/rf9OT1>.
- CPC. *Comunicações recebidas no CPC em 2014*. Lisboa: Conselho de Prevenção da Corrupção. 2015. Disponível em <https://goo.gl/dILI4k>.
- CPC. *Deliberação Sobre Avaliação da Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*. Lisboa: Conselho de Prevenção da Corrupção. 2009. Disponível em <https://goo.gl/dILI4k>.
- CPC. *Um Balanço (2008-2013)*. Lisboa: CPC. 2014. Disponível em [http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/balanco\\_2008-2013.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/balanco_2008-2013.pdf).

- Dâmaso, Eduardo. “Cravinho exorta Governo a lançar política nacional anti-corrupção centrada na prevenção.” *Público*, 11 de setembro de 2015.
- DGPJ, Direção-Geral da Política de Justiça. “Estatísticas Sobre Corrupção (2007-2013)”. *Boletim Estatístico Temático*, 32, 2014, 1-6.
- Económico*. “Portugal em 5.º lugar entre os 38 países mais corruptos”. 16 de junho de 2015.
- Graaf, Gjalte de. “Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption.” *Public Administration* 31 (2007): 39-86.
- Jornal de Negócios. “Denúncias de corrupção à PGR disparam.” *Jornal de Negócios*, 9 de dezembro de 2015. Disponível em [http://www.jornaldenegocios.pt/economia/justica/detalhe/denuncias\\_de\\_corrupcao\\_a\\_pgr\\_disparam.html](http://www.jornaldenegocios.pt/economia/justica/detalhe/denuncias_de_corrupcao_a_pgr_disparam.html).
- Klitgaard, Robert. “International Cooperation Against Corruption”. *Finance & Development* (1998): 3-6.
- Maia, António João. “Os Números da Corrupção em Portugal.” [http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/Os\\_Numeros\\_da\\_Corruptao\\_em\\_Portugal.pdf](http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/outros/Os_Numeros_da_Corruptao_em_Portugal.pdf).
- Procuradoria-Geral da República. *O Ministério Público Contra a Corrupção – Programa de Ação*. Lisboa: PGR. 2015.
- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government. Causes, consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press. 1999.
- RTP. “360.º.” *RTP*, 09 de dezembro de 2015. Disponível em [www.rtp.pt/play/p2044/e216929/360](http://www.rtp.pt/play/p2044/e216929/360).
- TIAC. *Mais de uma centena de suspeitas de corrupção num ano*. 9 de Dezembro de 2015. Disponível em <https://transparencia.pt/tag/provedoria/>.
- Transparency International. *Global Corruption Barometer 2013 – Report*. Berlim: Transparency International. 2013.
- UNDP (United Nations Development Programme). *Corruption and Development*. New York: UNDP. 10 de maio de 2008. Disponível em <http://www.undp.org/content/undp/en/home.html>
- UNPAN. *Engaging Citizens to Counter Corruption For Better Public Service Delivery and Achievement of the Millennium Development Goals*. Marrocos: UNPAN. 2011. Disponível em <https://goo.gl/E8z7VL>

## ANEXO

### Listas de entidades cujos PGRIC foram analisados, no âmbito deste estudo

Administração Central do Sistema de Saúde	Direção-Geral de Arquivos
AdP Energias – Energias Renováveis e Serviços Ambientais, S.A.	Direção-Geral de Energia e Geologia
Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.	Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
Agência Portuguesa do Ambiente	Direção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular
Águas de Portugal – Serviços Ambientais, S.A.	Direção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar
Águas de Portugal Internacional – Grupo Águas de Portugal, S.A.	Direção-Geral de Política do Mar
Águas de Portugal, SGPS, S.A.	Direção-Geral do Consumidor
ANPC – Autoridade Nacional de Proteção Civil	Direção-Geral do Ensino Superior
ASAE – Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica	Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas
Assembleia da República	Direção-Geral do Orçamento
Autoridade da Concorrência	Direção-Geral do Património Cultural
Autoridade de Gestão do Programa Operacional de Pescas	Docapesca – Portos e Lotas, S.A.
Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária	Editorial do Ministério da Educação
Autoridade para as Condições do Trabalho	EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS), S.A.
Autoridade Tributária e Aduaneira	Empresa de Desenvolvimento Mineiro
Banco de Portugal	Empresa Geral do Fomento – Grupo Águas de Portugal S.A.
Biblioteca Nacional de Portugal	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (ex-Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E.)
Centro de Estudos Judiciários	Entidade Reguladora da Saúde
CIG – Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género	Entidade Reguladora de Águas e Resíduos, I.P.
CMVM – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários	Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)	Estado-Maior da Armada
Conselho das Finanças Públicas	Estado-Maior da Força Aérea
Cooperativa António Sérgio para a Economia Social	Estado-Maior do Exército
Departamento de Prospetiva e Planeamento e Relações Internacionais do Min. Amb. e Ord. Território	Estado-Maior General das Forças Armadas
Direção-Geral da Administração de Justiça	FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia
Direção-Geral da Política de Justiça	Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento
Direção-Geral da Saúde	Gabinete de Investigação de Segurança e de Acidentes Ferroviários
Direção-Geral da Segurança Social	Gabinete para os Meios de Comunicação Social
Direção-Geral das Artes	GPEARI – Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais do Ministério da Cultura
Direção-Geral das Atividades Económicas	GPEARI – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Min. Finanças
Direção-Geral das Autarquias Locais	
Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural	

GPIAA – Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves	Instituto Hidrográfico da Marinha – Ministério da Defesa Nacional
GPP – Gabinete de Planeamento e Políticas do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
ICP – ANACOM, Autoridade Nacional de Comunicações	Instituto Nacional de Emergência Médica
IGESPAR – Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico	Instituto Nacional de Reabilitação do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
INAC – Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P.	Instituto Nacional de Recursos Biológicos, I.P.
INCM – Imprensa Nacional – Casa da Moeda, S.A.	Instituto Português da Qualidade, I.P.
INFARMED – Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P.	Instituto Português de Acreditação
Inspecção-Geral da Administração Interna	Instituto Português do Sangue
Inspecção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT)	Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos
Inspecção-Geral das atividades em Saúde	Laboratório Nacional de Energia e Geologia
Inspecção-Geral de atividades Culturais	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
Inspecção-Geral de Finanças	OGME – Oficinas Gerais de Material de Engenharia
Inspecção-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	Ordem dos Notários
Inspecção-Geral dos Serviços da Justiça	Ordem dos Psicólogos
Instituto Camões Portugal	PME Investimentos – Sociedade de Investimentos, S.A.
Instituto da Construção e do Imobiliário	Polícia de Segurança Pública
Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.	Polícia Judiciária
Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.	Programa de Desenvolvimento Rural – PRODER
Instituto da Segurança Social, I.P.	Provedoria de Justiça
Instituto da Vinha e do Vinho	Rádio e Televisão de Portugal, S.A.
Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I.P.	SAGESTAMO – Sociedade Gestora de Participações Sociais Imobiliárias, S.A.
Instituto de Defesa Nacional	Secretária-geral do Ministério da Economia e do Emprego
Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.	Secretária-geral do Ministério da Justiça
Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social	Secretária-geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública
Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P.	SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.	Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências
Instituto de Informática do Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, I.P.	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E.
Instituto de Seguros de Portugal	Serviços Sociais da Administração Pública
Instituto do Cinema e do Audiovisual	Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública
Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.	Supremo Tribunal Administrativo
Instituto dos Registos e do Notariado	Supremo Tribunal de Justiça
Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P.	Teatro Nacional D. Maria II, E.P.E.
	Tribunal de Contas (Direção-Geral)
	Universidade Aberta



# O voto justo: questões sobre um sufrágio equitativo

Hugo Gomes Leal

Por voto justo, que pretende significar voto equitativo, entendemos um voto pessoal e unitário, sob o princípio «uma pessoa-um voto», ponderado de acordo com critérios de equidade aplicados sobre uma base universal «1», que lhe atribuem, em urna, um valor não excessivamente desigual. O voto justo distingue-se do voto plural no sentido em que neste último se assume o princípio «uma pessoa-múltiplos votos».

O princípio do voto justo não define quais os fatores equitativos aplicáveis a cada sistema eleitoral, nem preconiza uma aplicação universal dos mesmos fatores sem se considerar o contexto político. A própria lógica subjacente ao voto justo, assente no princípio jurídico da equidade enquanto tratamento desigual do que é desigual — uma igualdade adaptada ao caso específico, manifestada num *suum cuique tribuere* que encontra tradução na aplicação prática contemporânea da justiça redistributiva como alicerce do próprio Estado (Maltez 1996, 175-9; 355-62) — admite a adoção de diferentes critérios de ponderação por agregados políticos diferentes.

A hipótese do voto justo implica uma interpretação da evolução da teoria representativa moderna e da sua progressiva adaptação à constituição qualitativa e substancial dos *demos*. Esta análise conduz-nos ao sentido utilitário da política e à crescente importância do sufrágio como elemento de intervenção direta e de forte impacto sistémico na tomada de decisão política para a redistribuição dos bens sociais, nomeadamente no contexto dos mercados eleitorais do pós-Guerra (Parte I).

Esta perspetiva economicista do voto coloca pressão sobre a teoria da representação uma vez que, perante a exigência de eficácia executiva do Estado-empresa, torna o representante político num propiciador de *paybacks* sucessivamente mais imediatos e sujeito à exigência de produtividade. É esta aceção do voto como *moeda política* útil para adquirir direitos e serviços públicos que atribui sentido à teoria do voto justo: segundo uma perspetiva jurídica redistributiva, o voto representaria uma forma de capital para a *aquisição* de bens sociais que teria de ter um valor superior para aqueles que mais precisam desses bens. A atualidade e a eventual aplicabilidade do voto justo decorreriam, precisamente, da normalização do princípio da equidade e da sua utilização como fator de legitimação quer dos Estados democráticos ocidentais quer do próprio Estado Social como modelo demo-liberal consensual. (II.2)

A virtude aparente desta lógica encontra resistências naturais, teóricas e práticas. Vai contra o princípio da igualdade intrínseca de cada voto — que é visto como o principal fator de igualização dos direitos cívicos ao longo dos últimos três séculos —, defronta os cânones democráticos e apresenta os problemas da qualidade do representante e do votante, do risco demagógico, da alienação dos mais aptos e da degradação da política. Sugere a hipótese de sequestro sistémico por parte de partidos populistas ou subversivos. Coloca problemas de aplicabilidade, como os instrumentos censitários necessários à ponderação e ao exercício do voto. Uma análise mais atenta, contudo, revela-nos que os obstáculos iniciais colocados à implementação do voto justo não surgem, não são exclusivos e não se referem especificamente ao voto justo em si mas à própria lógica democrática que suporta o atual sistema do voto igual. (II.2)

A questão central do artigo é, então, a de se o voto justo nos surgiria não como uma eventual degradação de sistema mas como uma evolução natural de um sistema em si mesmo degradado devido aos pressupostos pelos quais se rege. Essa é uma resposta a que apenas poderemos responder através de uma pesquisa que cruze a teoria da representação com os mais atuais estudos de política comparada.

Objetivamente, a tese do voto justo deverá permitir-nos:

- Explorar a aplicabilidade do conceito de equidade ao sufrágio eleitoral;
- Demonstrar que a adoção do voto equitativo refletiria a adaptação do sufrágio ao processo de democratização em curso durante o último século, e desde a emergência das massas como elemento essencial da política contemporânea;
- Refletir sobre a validade do princípio do voto equitativo em sociedades com índices de desigualdade elevados.

Se for bem sucedido, este estudo servirá como base de reflexão sobre a problemática do voto justo e sobre a necessidade de adaptação da prática eleitoral convencional à realidade política emergente no século XXI.

## Parte I

### 1. Democracia como mercado eleitoral

A democracia representativa pode e deve ser vista sob duas perspetivas distintas:

- Como um regime no qual as pessoas (na figura do *povo*) detêm o poder político originário, elegendo representantes que o tornem efetivo;
- Como um regime em que as pessoas *acreditam* deter o poder político originário, elegendo representantes que o tornem efetivo.

Esta distinção é importante para separar a utilidade da legitimidade da democracia.

Como ação organizativa e governante, sob a política recai uma expectativa de utilidade e eficácia que não está necessariamente vinculada a um regime específico. Essa expectativa tanto existe sob um regime democrático como sob um regime do

tipo autoritário ou totalitário. Do poder político instituído espera-se sempre a boa decisão para o agregado. A utilidade e a eficácia da democracia, como regime de governo, são questões em aberto. Outra questão é a da sua legitimidade como melhor forma percebida de exercício do poder político. Ainda que as expectativas de utilidade e de eficácia por parte dos cidadãos não sejam satisfeitas, o regime democrático só necessita, para ser legítimo, da concordância ideológica e/ou psicológica por parte dos constituintes do agregado, expressa ou pela participação ou pela não-insurgência violenta. A crença no sistema é a base de legitimação do próprio sistema.

Para o entendimento do voto justo nesta problemática torna-se útil analisar o período democrático que poderemos chamar atlântico que aceita o princípio atomista e ascendente da origem e deslocação do poder, de cada cidadão individual para o Estado, por via de um contrato social (Maltez 1996, 282-298). É neste contexto de implantação da representatividade que encontramos antecedentes relevantes de um voto equitativo.

### 1.1 O voto desigual

John Stuart Mill afluou a ideia de um voto ponderado — igual na quantidade (uma pessoa-um voto) e desigual na qualidade (pessoas diferentes-votos diferentes) — em *Considerations on Representative Government* (Mill 1977). Confrontando o problema dos perigos daquilo a que chamava de «democracia de classe» (Mill 1977, 126), e socorrendo-se do estudo de De Tocqueville sobre a política americana, Mill rapidamente identifica a questão de fundo colocada ao governo representativo pela supremacia do número — na figura da maioria — sobre a razão.

Aceitando a necessidade de não-pariatio dos cidadãos aos quais é pedido «que paguem, que lutem e que obedeçam», Mill defende a exclusão do «privilegio eleitoral» (Mill 1977, 127) dos que, «como crianças que não sabem falar», não sabem ler, escrever ou executar contas aritméticas simples. Assumindo a relação direta entre o ato da eleição e o da decisão governativa, acrescenta que apenas deveriam votar para a assembleia que gerisse os impostos aqueles que os pagassem. Estes seriam os critérios básicos de acesso ao voto, mas, ainda assim, não suficientes para obviar os perigos da «baixa inteligência política» e da «legislação de classe» que impenderiam sobre o bom governo representativo (Mill 1977, 130).

«Apesar de toda a gente dever ter uma voz, que todos tenham uma voz igual é uma proposição completamente diferente», afirma, distinguindo o interesse comum da virtude, inteligência ou conhecimento daqueles que o partilham, e defendendo que «aquele, entre dois, mais sábio ou melhor, tem o direito a um peso superior» (Mill 1977, 130). Mill coloca, assim, a questão essencial da qualidade e segue um critério aristocrático de justiça consensual no seu contexto histórico: mais direitos aos melhores.

Chegado a este ponto, Mill diverge da mera diferenciação censitária, considerando a propriedade material como um critério demasiado acidental para definir qualitativamente um indivíduo, e propõe, como método de aferição da «superioridade mental individual», o exercício de uma profissão qualificada durante pelo menos três anos e, em conjunto ou em alternativa, do grau de instrução, referindo

especificamente os graduados de Oxford e Cambridge. Não elaborando muito além, Mill afirma, não obstante, ser esse «o caminho ideal do governo representativo», e o trabalho nesse sentido o caminho do verdadeiro incremento político (Mill 1977, 131-2).

A proposta de Mill consiste num voto plural, em que um voto de qualidade é multiplicado, o que o leva a chamar a atenção para a necessidade de não transformar o multiplicador num fator de perversão que pudesse resultar naquilo que se pretenderia evitar: a legislação de classe (já nas das massas mas das elites), degeneradora do interesse comum. Um problema que se evidenciaria em dois cenários reais.

### 1.1.1 A reforma parlamentar sueca de 1866 e o sistema prussiano das três classes

A passagem de um sistema quadricamaral para um bicamaral do Parlamento sueco, em 1866, obedeceu à necessidade de, impondo um sistema eleitoral universal, salvaguardar os direitos adquiridos pelas elites dominantes (Congleton 2003, 24-6). Assim, ao normal fator censitário como limitador ao direito de voto, juntou-se um método de ponderação nas eleições para a Câmara Alta do Riksdag segundo o qual o valor de cada voto dependia dos impostos pagos pelo votante. O peso de cada voto podia variar entre cinco mil e um o que explica que, num décimo dos círculos, três votos individuais tenham sido suficientes para eleger o representante parlamentar da região<sup>[1]</sup>.

O denominado Sistema Prussiano das Três Classes, vigente na Prússia, em Brunswick, em Waldeck e na Saxónia entre 1848 e 1918 (1909 na Saxónia), era um sistema de eleição indireta para a Câmara Baixa do parlamento. Os votantes — homens com mais de 24 anos que pagassem impostos — eram divididos em três categorias, através da divisão do total de impostos colectados no círculo eleitoral em três partes. A cada um dos segmentos correspondia o mesmo número de eleitores (*Wahlmänner*) que, então, elegiam os representantes do círculo na Dieta. Este sistema levava a que os votos no primeiro escalão de rendimentos elegeassem o mesmo número de representantes que o do segundo e o do terceiro, independentemente do número de votantes iniciais em cada escalão. Na primeira eleição, na Prússia, em 1849, a primeira classe constituía cerca de 4,7 por cento da população, a segunda 12,7 a terceira 82,6. Assistia-se, assim, a uma ponderação plutocrática, com um voto de primeira classe a valer cerca de dezassete vezes e meia o de um de terceira (The Belgian and Prussian Electoral Systems 1908).

Podemos considerar ambos os modelos apresentados como de transição para a posterior igualdade aritmética de todos os votos. Salientam-se duas diferenças decisivas em relação à teoria do voto justo tal como é apresentada neste artigo.

Em primeiro lugar, a exclusividade, que segregava grande parte da população.

Em segundo, e mais importante, a noção prevalecente de justiça na relação com o Estado. Na Reforma Constitucional sueca de 1866 as prioridades eram a manutenção dos valores aristocráticos e a conservação do sistema de poder tradicional perante o

---

1. Para aceder a um estudo detalhado da Reforma Parlamentar sueca de 1866, consultar Verney, Douglas, *Parliamentary Reform in Sweden 1866-1921*. Oxford: Clarendon Press, 1957.

advento democrático. No Sistema das Três Classes, implementado numa altura em que o Estado liberal, neófito, se encontrava ainda muito longe do seu papel atual de provedor de bem-estar económico e social da população, prevalecia a teoria dominante à época segundo a qual o assunto político era um assunto do homem provido de bens, e cujos interesses dependiam das políticas públicas. O voto era entendido mais como um privilégio do que como um direito (Mill 1977). A ponderação incremental do voto do mais rico correspondia à mesma lógica que se proporia para a do voto justo na atualidade: a de que quem mais precisa das políticas públicas deve ter direito a possuir maior peso na influência sobre a decisão política. É a alteração dos  *fins do Estado*  que justifica, teoricamente, a aplicação da mesma lógica, mas num sentido inverso. A razão que levou à extinção do Sistema das Três Classes encontra-se, afinal, nessa mesma alteração sociológica tectónica que foi a emergência e politização das massas (Eley (ed.) 1996, 225-55): a exigência de direitos iguais para todos os cidadãos, sob a ameaça latente de uma revolução do proletariado, levou à implantação, em 1918, pela República de Weimar, do atual sistema eleitoral e da fórmula «uma pessoa-um voto».

## 1.2 Inserção de qualidade na representação política

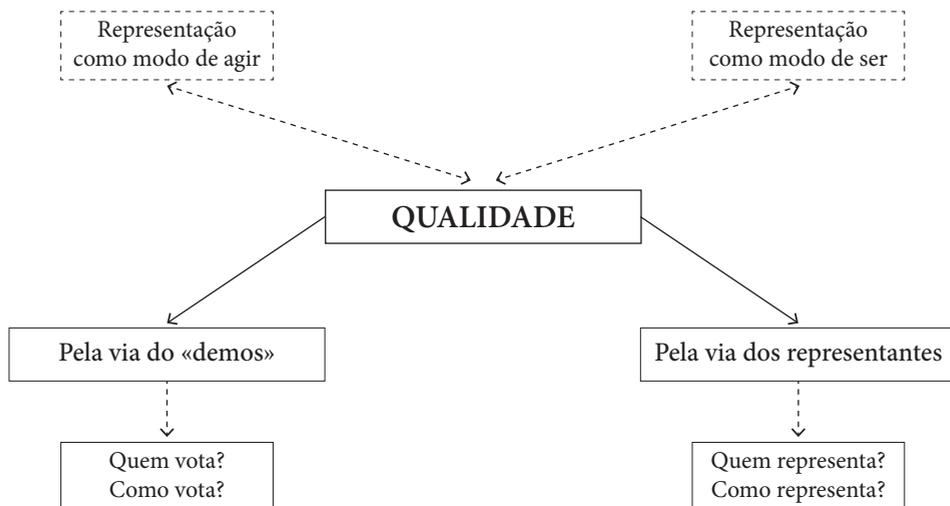
A desigualdade no acesso e na prática do voto é uma opção que segue critérios politicamente definidos. Os casos apresentados, tal como a teoria de Mill, inserem-se num contexto de transição entre o  *Ancien Régime*  e o contratualismo democrático e de debate sobre a forma virtuosa de representação política. Situa-se aí o confronto entre a teoria da representação de Edmund Burke, aristocrática e concebida para aquilo que Pitkin chama de «representação de interesses desligados», ou da representação ideal da nação como um todo homogéneo (Pitkin 1972, 168-189), e a perspectiva a que a autora apelida de liberalista, de «representação de um povo que tem interesses», marcada pelo utilitarismo e por uma representatividade mais direta entre os representados e os seus representantes (Pitkin 1972, 190-208). Mais do que os interesses, o que se deveria representar era as pessoas que têm a propriedade dos interesses, seguindo o trilha dos federalistas americanos: «taxação sem representação é tirania» (Pitkin 1972, 191).

Esta visão liberalista e democrática foi a que veio a suceder. Como refere a autora, é o próprio conceito de interesse — vicioso, em Burke, por fraccionar a nação; virtuoso no utilitarismo democrático, porque visto como fonte de pluralismo e de liberdade — que se encontra em confronto nestas duas visões da representação.

Analicamente, encontramos tanto em Mill como nos exemplos apresentados os fatores essenciais na evolução da teoria democrática da representação política.

O primeiro, de carácter estrutural e simples, refere-se à tentativa de inserção de qualidade no processo de eleição. Reduzindo essa ideia ao seu princípio elementar, compreendemos que o  *qualis*  distintivo — o  *que* , ou  *como*  — se materializa, objetivamente, num  *qui*  — um  *quem*  — que confere qualidade sendo e/ou agindo, num esquema que podemos apresentar da seguinte forma:

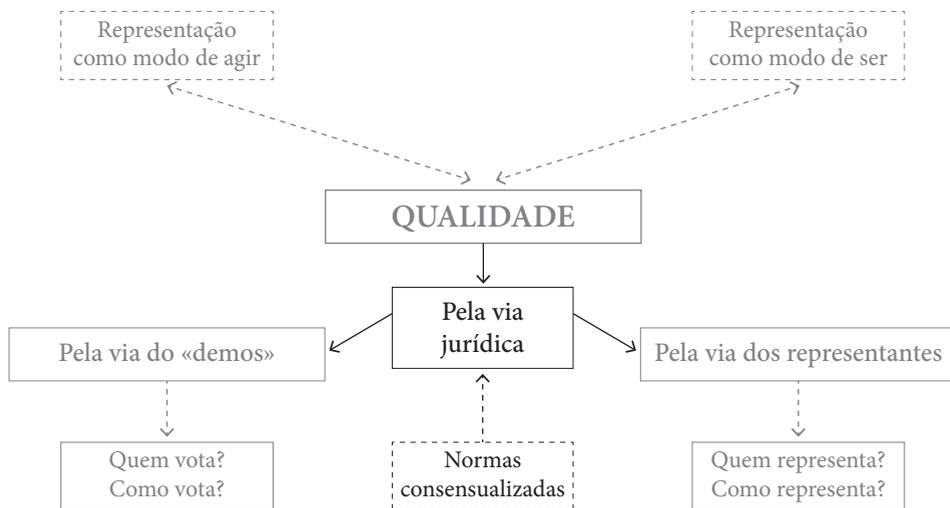
**Esquema 1.** Inserção Qualitativa na Representação Política em Democracia



Esquema do autor, a partir de Pitkin, Hannah. *The Concept of Representation*. Los Angeles: University of California Press, 1972.

O segundo, de carácter conjuntural e complexo, refere-se à adaptação dessa tentativa de qualificação sistémica à normatividade vigente em cada época, em busca de uma legitimidade jurídica consensual dentro do agregado político:

**Esquema 1.1** Inserção Qualitativa na Representação Política em Democracia



Esquema do autor, a partir de Pitkin, Hannah. *The Concept of Representation*. Los Angeles: University of California Press, 1972.

O consenso normativo tem uma sustentação ideológica de época, e a legitimação política depende tanto de princípios civilizacionais como do que Almond e Verba colocaram no centro dos seus estudos sobre a cultura política: a congruência. Segundo os autores a legitimidade de um regime é tanto mais forte quanto mais congruente ele for com a cultura política da sociedade que regula (Almond e Verba 1989).

Aprofundando essa importante contribuição, e continuando o percurso iniciado por Ronald Inglehart na investigação das ditas sociedades pós-materialistas, Russell Dalton afirma a existência de um movimento contemporâneo de apoderamento humano (*empowerment*) que estará de acordo com a «teoria geral da emancipação» identificada por Welzel — segundo a qual as atuais sociedades politicamente desenvolvidas «sobem a escada utilitária das liberdades» (Welzel e Dalton 2014, 306) —, que se traduz numa alteração da relação com a autoridade originada na elevação da autonomia individual (Nevitte 2014), e que se manifesta numa mudança da tipologia do cidadão que sustenta a democracia. De acordo com Dalton e Shin, o modelo do cidadão “fiel” (*allegiant*) proposto por Verba e Almond como típico das democracias desenvolvidas já não é aplicável às sociedades modernas: a democracia moderna não cria conformidade mas antes crítica em relação às elites e ao processo políticos (Dalton e Shin 2014) e o cidadão fiel transforma-se num cidadão assertivo, surgindo essa assertividade política individual como consequência do desenvolvimento económico e da modernização social, expressa em novos valores como, por exemplo, a consciencialização ambiental e as questões de género. (Welzel e Dalton 2014).

Esta teoria demonstra-nos que a deriva para valores pós-materialistas não apenas resiste ao efeito geracional e à hipótese do ciclo de vida — segundo a qual, com a idade, os valores pessoais se tornariam mais materialistas — como tem uma correlação acentuada com a insatisfação em relação à *praxis* da democracia, sugerindo-nos que a emancipação individual não encontra tradução na evolução democrática, e que há uma divergência entre o desenvolvimento humano e as práticas democráticas atuais (Welzel e Dalton 2014).

Em relação a este último ponto, podemos compreender a aparente contradição entre aquela que é a posição de autores como Pippa Norris — que defendem que os sistemas eleitorais ocidentais têm sofrido alterações substanciais desde os anos 90 do século passado (contrariando a ideia de estabilização após a homogeneização do universo eleitoral) (Norris 2004, 249) — e a de, por exemplo, Carter e McFarrell, segundo as quais as reformas eleitorais têm sido meramente pontuais e de efeitos quase nulos (Carter e Farrell 2010, 44). Se, de facto, existe inovação nos sistemas eleitorais ocidentais, ela existe sempre numa lógica fechada, em que se mudam aspetos formais dentro de princípios gerais que se mantêm imutáveis e que serão, esses sim, o objeto real da insatisfação. Assim, as *afinações* da estrutura do voto ou da fórmula eleitoral, por exemplo, não alteram substancialmente o cenário de fundo, teórico e fechado, onde se move, por exemplo, o debate entre maioritarismo e proporcionalismo. A reformatação qualitativa não altera, no essencial, os pressupostos para a qualificação, nem pela via dos representantes — sedimentada em modelos que se repetem — nem pela via dos representados, presa a uma normalização absoluta que decorre, em grande parte, da igualdade aritmética intrínseca do voto.

Por outro lado, o consenso normativo conjuntural baseia-se na interpretação do justo, dessa distinção entre o certo e o errado que constitui a força normativa motriz de qualquer regime e que serve de substância irreduzível, ainda que abstrata, ao processo genuinamente político e não-coercivo (Maltez 1996, 123-9). E, nesse aspeto, já não podem restar dúvidas de que a equidade, tal como nos é apresentada de forma seminal por John Rawls, é o fulcro discursivo do poder no demo-liberalismo (Rawls 1999).

É na equidade que as liberdades modernas encontram o seu preceito jurídico básico, sendo que ela não se encontra presente, no processo eleitoral, senão a jusante do voto e por via da ação dos representantes. Enquanto voto equitativo, o voto justo é uma hipótese para a inserção da equidade a montante do voto.

### 1.3 A oportunidade do voto justo

A relevância atual do voto justo decorreria sobretudo da oportunidade de circunstância da sua implantação, que se basearia em três fatores:

- O grau de abrangência do sufrágio no interior das democracias modernas;
- A complexidade que envolve a representação política, quer pela problemática económica, quer por razões identitárias ou culturais, que, com a emergência da opinião pública, se manifesta numa «democracia de temas» e que se desenvolveu para o que Bernard Manin denominou de «democracia de audiências», não sendo esta mais do que uma reinterpretção simplificada do governo representativo baseada na figura mediática dos representantes e, sobretudo, na pessoa do candidato (Manin 1997, 218-235);
- A tipologia contemporânea do sufrágio que, além da profunda identidade criada entre eleição e democracia — dois conceitos autónomos mas que a prática política levou a uma espécie de osmose (LeDuc, Norris e Niemi 2010) —, se concretiza na figura de uma democracia de mercado.

Sobre este último ponto, devemos elaborar.

Após o final da II Guerra Mundial, com a estabilização dos sistemas políticos internos, o surgimento institucional do Estado Social como método de amortecimento das tensões socioeconómicas e de mitigação das desigualdades e a adaptação dos antigos partidos de massas e de ruptura a forças políticas de carácter conservador e sistémico (Duverger 1957), orientadas para a captura do voto total — os *catch-all parties*, como os denominou Otto Kirchheimer (Stock, Teixeira e Revez 2005, 134 e seg.) —, surge o fenómeno do mercado eleitoral, que é a expressão mais atual da representação política.

A figura do mercado eleitoral, antecipada por autores como Joseph Schumpeter e Anthony Downs (Stock, Teixeira e Revez 2005, 127-134), traduz a aplicação de princípios economicistas à escolha democrática. Tem características visíveis:

- a) A constituição dos partidos políticos como marcas ideológicas, com acesso exclusivo à decisão sobre os bens sociais — que, no mercado eleitoral, repre-

sentam o capital de investimento no agregado — e concorrendo livremente pelo voto do eleitor.

Para que a concorrência funcione e exista a uma correlação forte entre as preferências partidárias e as preferências de políticas públicas dos eleitores, como refere Thomassen, são necessárias diferenças entre os partidos, visíveis para a opinião pública (Thomassen, 2005), ainda que essa percepção não corresponda à realidade;

- b) A constituição das políticas públicas como *output* político cuja função é a redistribuição dos bens sociais e que está ao alcance apenas dos partidos políticos, ainda que acessível à influência de grupos organizados de pressão e de interesses;
- c) A prevalência da comunicação política como instrumento de *marketing*, adotando técnicas de venda concorrencial, o que se torna mais visível na campanha eleitoral — um período prévio à eleição que, no mercado eleitoral, funciona como momento de verdadeira ação política, o que só pode ser explicado pela prevalência da eleição propriamente dita sobre a política.

A este respeito, Pippa Norris considera que o incremento do *marketing* político (ou a *americanização* da campanha eleitoral) corresponde não a uma modalidade histórica mas a uma modernização definitiva — ou seja, a uma evolução sustentável no tempo e com efeitos sistêmicos, tanto nas campanhas como nos *media* e no eleitorado (Norris 2002, 134). A digitalização agudizou as características «pós-modernas» de mercado da comunicação política, que vão além de uma simples *americanização* (Norris 147-8);

- d) A emergência do *vendedor* da promessa, ou enquanto líder partidário ou enquanto candidato independente mercador de expectativas.

Segundo Dalton, o processo de escolha eleitoral deixou de ser tão marcado pelas clivagens tradicionais e pela identificação partidária e passou a depender mais de fatores de curto prazo como os tópicos de debate e a imagem dos candidatos (Dalton 2002, 207), mais coerentes com a de campanha eleitoral como exercício de *marketing*;

- e) A constituição do eleitor como consumidor de expectativas e de desempenho, impondo-se a lógica da eficiência como fator determinante da fiabilidade do partido-marca. Ao eleitor-consumidor são oferecidas, sob a forma de programas políticos, futuros expectáveis criados a partir da redistribuição dos bens sociais, esperando-se da sua parte uma resposta em função dos seus interesses e antecipando-se as consequências para o próximo ciclo de vendas do cumprimento das promessas.

Esta subjetivação da escolha eleitoral começou a ser estudada de forma mais aprofundada em meados do século XX, nomeadamente pelas escolas de Columbia e de Michigan, seguindo as vias sociologistas e psicologistas, respetivamente (Carmines e Huckfeldt 2996, 223) (Espírito Santo 2011, 214-21). Para a tese do mercado eleitoral torna-se relevante o denominado individualismo metodológico, que aplica as teorias

da escolha racional e dos jogos ao comportamento do eleitor, e que se enquadra no famoso postulado de Joseph Schumpeter, segundo o qual «o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas nas quais os indivíduos adquirem o poder para decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo» (Schumpeter 2006, 269). Esta adaptação da ideia de mercado livre à racionalidade política e ao voto, abre a porta conceptual à teoria económica da democracia, proposta por Anthony Downs em 1957, e que constituirá a mais importante alteração à visão tradicional do comportamento político (Carmines e Huckfeldt 2006, 223-8).

A linha individualista do comportamento eleitoral levanta duas questões fundamentais para perceber a relevância e a eventual oportunidade do voto justo:

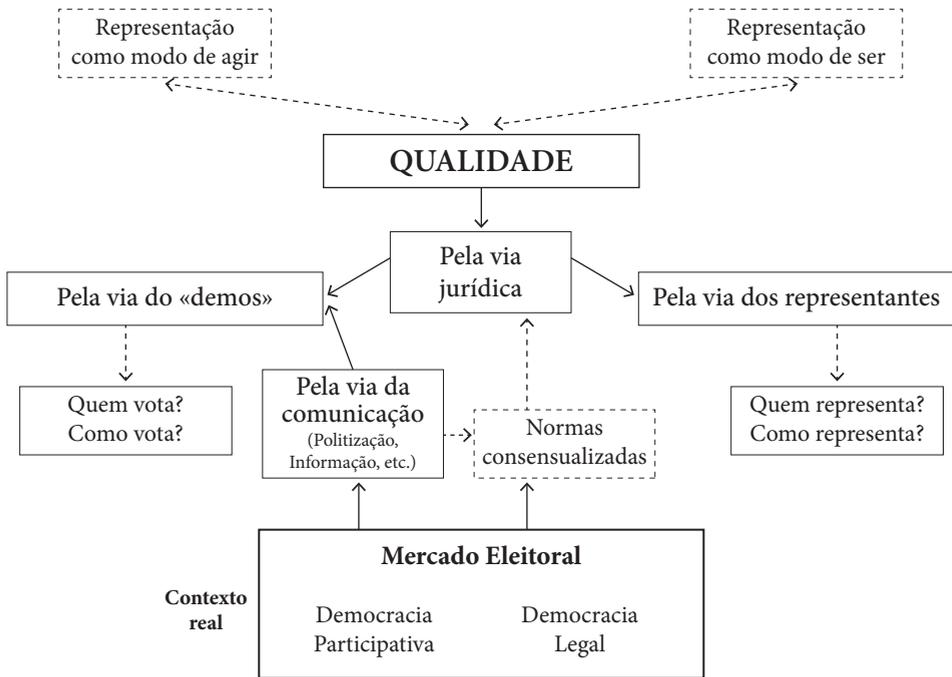
- a) A posição de Schumpeter decorre de uma premissa pragmática segundo a qual o processo racional é exclusivo do indivíduo, e não pode ser aplicado ao «povo», que, como entidade abstrata, não tem capacidade de produzir vontades nem pensamentos. O que define a democracia é a competição pela racionalidade individual, que, como afirma Downs, se encontra sempre dependente quer da informação percebida quer da relação custo-benefício dessa informação e do voto;
- b) O momento do voto é o único objetivamente individual no processo democrático — aquele em que o volume realizado da comunicação política se sintetiza na decisão de voto do eleitor, e após o qual o poder se encontra transmitido (alienado) para o representante.

Esta visão consensualizada do sistema democrático tem como consequência a transformação do voto em moeda corrente do mercado eleitoral, uma divisa básica e de valor universal ao dispor dos cidadãos-consumidores para adquirir um serviço público. Concomitantemente, esta valorização do voto corresponde a uma desvalorização das outras formas de intervenção política. Como afirma André Blais, «a única atividade política realmente disseminada nas democracias é o voto» (Blais 2010, 182).

Podemos concluir que a transformação da democracia de audiências num mercado eleitoral é a que mais bem se enquadra no *espírito do tempo* atual, traduzindo-se num mecanismo de confiança suficiente para manter a estabilidade tectónica do próprio regime. O voto-moeda, como instrumento fiduciário, reproduz consistência sistémica.

Esta influência decisiva da cultura política e dos fatores sociais, culturais e ideológicos na normatividade que alimenta as leis eleitorais resultariam, assim, num esquema do seguinte tipo:

**Esquema 1.2** Inserção Qualitativa na Representação Política em Democracia



Esquema do autor, a partir de: Pitkin, Hannah. *The Concept of Representation*. Los Angeles: University of California Press, 1972; Martins, Manuel Meirinho, *Representação Política – Eleições e Sistemas Eleitorais*. Lisboa: ISCSP, 2008; e outras fontes inseridas na bibliografia.

## Parte II

### 1. Lógica do voto justo

O voto em urna não é a única forma de intervenção do cidadão numa democracia representativa mas é a mais importante, juntamente com o imposto. Voto e imposto são os constituintes funcionais necessários ao Estado. Se a história do Estado é a história do imposto, como afirmou Duverger, e se não há Estado sem imposto, também não há sobrevivência do Estado democrático sem a legitimidade conferida pelo voto. A questão do voto justo decorre, essencialmente, da questão da qualidade do voto, da tradução dessa qualidade em eficiência política e da incoerência entre o conceito dominante de voto unitário e igual e o princípio jurídico da equidade.

Por equidade podemos entender adaptação da norma geral ao caso específico, o que resulta num conceito de igualdade desigual. Um *a cada um o que é seu de direito*. O Estado plural demo-liberal aceita a virtude dessa conceção e transpõem-na para as suas políticas públicas, sob o pressuposto da redistribuição. A teoria da justiça redistributiva defende que a função do Estado é a de recolher e redistribuir os bens sociais de acordo com as necessidades dos cidadãos, com vista à constituição de uma sociedade com a maior paridade possível de direitos e privilégios, e implica a substituição do conceito de igualdade simples pela de equidade (Walzer 1983) (Klosko 2005).

O princípio da justiça redistributiva aplicado, por exemplo, ao Erário Público, é um mecanismo teórico utilizado para a compensação das desigualdades concretas numa sociedade, partindo-se da noção fundamental segundo a qual, podendo existir categorias de qualificação, não há cidadãos iguais nas suas necessidades e possibilidades.

Esse princípio fundamental da teoria representativa contemporânea não é aplicado ao voto, que continua a obedecer a uma lógica de igualdade simples, em que todos os votos têm o mesmo valor independentemente do contexto socioeconómico ou de quem vota. Esta prática será não apenas anacrónica como incoerente. Com o voto igual inserido num sistema equitativo a democracia funciona, em simultâneo, sob dois princípios diferentes e teoricamente incongruentes.

A aplicação do princípio da justiça equitativa ao sufrágio eleitoral resultaria, assim, no voto equitativo, ou voto justo, cujos procedimentos básicos assentariam:

- Na definição, por parte das instituições políticas, dos principais fatores de desigualdade social, cuja diminuição ou extinção estivesse ao alcance das políticas públicas, assim como na definição de um quociente de ponderação que refletisse a justa importância de cada um deles no processo de redistribuição dos bens sociais;
- Num recenseamento eleitoral e na definição de categorias de voto de acordo com a aplicação desse quociente à base «1» inicial de cada voto individual;
- No exercício normal do voto individual, sem alteração dos restantes elementos do sistema eleitoral.

A premissa que possibilitaria teoricamente a aplicação do voto justo pode resumir-se, então, da seguinte maneira: considerando um sistema de democracia de mercado, em que o voto funciona como uma moeda privilegiada no processo de transação de bens sociais entre os cidadãos e o Estado, é justo que aqueles que mais necessitem do voto para influenciar as políticas públicas, assim como cujo acesso às esferas de decisão política seja mais difícil em comparação com outras forças sociais, e cujos interesses coincidam com os de um bem geral da sociedade determinado de forma consensual, tenham um voto de valor superior relativamente à média e, dessa forma, possam influenciar mais diretamente a eleição dos representantes políticos como implementadores das políticas públicas.

O voto equitativo assume, portanto, a linhagem liberal e democrática da representação de interesses, tal como entendida por Pitkin (Pitkin 1972, 190-208), e, na lógica defendida, entre outros, por Mancur Olson — segundo a qual o Estado redistribuidor, ainda que se orientando para o bem comum, obedece sobretudo a estímulos por parte de grupos de interesses gerados num ambiente de pluralidade de expectativas —, como uma arma ao alcance dos que «sofrem em silêncio»: os «grupos esquecidos» que, apesar de constituírem a maioria da população e de terem interesses em comum, não têm capacidade, acesso ou motivação para se organizarem (Olson 1965, 98-102). Aqueles «impotentes e impossidentes» que, segundo Pasquino, «têm apenas o seu voto», que, por sua vez, se encontra à mercê dos que se organizam para o capturar (Pasquino

1996, 190), sem que estes garantam uma mediação satisfatória do fosso entre impotentes e poderosos, e sem que se resolva o enviesamento do processo democrático e a possibilidade de fortalecimento de soluções autoritárias (Pasquino 1996, 202).

## 2. Contra o voto justo, e a favor

A implantação do voto justo encontra objeções de natureza teórica, logística e mesmo (chamemos-lhes assim) canónica. Assumindo o carácter introdutório deste artigo, podemos enumerar algumas das mais previsíveis, começando por estas últimas.

### 2.1 O voto justo é, essencialmente, discriminatório

A igualdade intrínseca de cada voto (*isopsephia*) é um direito sacralizado na moderna teoria democrática (Martins 2008, 151). Um voto desigual seria, desta forma, um fator de diferenciação e de hierarquização entre os cidadãos, ferindo esse princípio.

Para compreender a sacralidade da igualdade na teoria democrática do voto (presente já na antiguidade grega), temos de a enquadrar na contemporaneidade.

Apesar de o discurso demo-liberal nos remeter para uma prática antiquíssima e virtuosa da democracia, a igualdade universal de direitos é, no Ocidente, uma conquista ainda pouco sólida. O direito de voto das mulheres, por exemplo, apenas começou a ser reconhecido constitucionalmente há pouco mais de um século, e só recentemente, por questões culturais, esse direito pôde traduzir-se plenamente no plano prático (Gelb e Palley 2009). Nos Estados Unidos, o direito ao voto dos negros está constitucionalmente reconhecido desde 1870, mas apenas os movimentos dos direitos civis dos anos 60 tornaram esse direito efetivo, através do Voting Rights Act de 1965 (The Voting Rights Act 1965), e mesmo hoje, como nos casos de desfranquia (*disenfranchisement*) ou de restrições impostas em alguns Estados norte-americanos, facilmente se identifica a discriminação racial no processo eleitoral (Graham 2016) (Lang e Hebert 2016).

A igualdade de voto é, na prática uma conquista recente, delicada e valiosa, pouco consolidada, que conduz a uma resposta de defesa imediata perante qualquer alteração.

A questão da igualdade, contudo, não é posta em causa pelo voto justo. O voto justo é um voto igual no que tem de ser igual — todos os cidadãos votantes têm acesso ao voto e numa ponderação que não torne o seu voto fútil — e desigual no que tem de ser desigual — as necessidades dos cidadãos. Existe, de facto, um princípio discriminatório na teoria do voto justo, que assume que, se a igualdade corresponde a um dever-ser consensualizado, o ambiente político é intrinsecamente desigual.

O princípio «uma pessoa-um voto» responde à questão da justiça igualitária elemtar das minorias étnicas ou *cívicas*, mas não à questão da equidade: «É justo que o voto de um negro, num contexto de desigualdade que possa resolver, valha o mesmo que o de um branco? Ou o de uma mulher? Ou o de um refugiado? Ou o de um pobre?

O caso da representatividade de género é um bom exemplo de como a tentativa de inserção qualitativa do sistema representativo e de resolução de um défice democrático se faz quase exclusivamente pela via dos representantes. O debate contemporâneo

centra-se na questão das quotas em cargos públicos ou elegíveis (Sawer 2010). Defende-se que a mulher será mais justamente valorizada se suficientes mulheres tiverem acesso ao poder político. Deve colocar-se a questão sobre se, caso exista, de facto, esse desfasamento entre expectativas/massa crítica e poder/decisão política, ele não seria mais eficazmente mitigado se o voto de cada mulher, perante a desigualdade, valesse, por exemplo, mais dez, vinte ou trinta por cento do que o voto de cada homem.

Acresce que o voto desigual é uma prática real e corrente, devido à aplicação de fórmulas eleitorais em que se aceita determinado grau de desigualdade (Martins 2008, 279-89). O caso das duas últimas eleições legislativas em Portugal é disso exemplo, com a ponderação *de facto* dos votos a ser indiretamente determinada pelos totais partidários e pelos círculos eleitorais (Lusa 2015) (Visão 2015).

No caso do Chile, por exemplo, o sistema de círculos binominais conduz a um enviesamento na relação voto/lugares em que, enquanto para os dois partidos mais votados a paridade percentagem de votos/percentagem de representantes é quase absoluta (1/1), para as restantes forças políticas ela pode ir de 4/1 a 7/1, ou até mesmo chegar à inexistência, como aconteceu em 1993, quando 8 por cento dos votos não chegaram para que algum dos partidos para além dos dois mais votados elegeisse sequer um dos 120 deputados na Câmara Baixa (Zucco Jr. 2007).

## 2.2 A ponderação do voto não se traduziria em políticas públicas concordantes.

Esta objecção pode basear-se em dois fatores que antecedem a própria lógica do voto justo. Em primeiro lugar, a não-tradução, pelos partidos políticos ou representantes eleitos, da vontade popular expressa em eleições. Em segundo lugar, a não-correlação entre essa vontade e a expressão eleitoral.

### 2.2.1 A autonomia do representante político

De acordo com esta tese, o facto de determinados segmentos da sociedade terem acesso a um voto mais valioso não se refletiria, necessariamente, em políticas públicas concordantes uma vez que não existe uma correlação direta (de delegação pura) entre a intenção original do eleitor, o voto, o mandato e a ação do representante. Ou seja, por motivos que pudessem ir da estratégia partidária ou da imposição de outros interesses à autonomia necessária deste último enquanto agente fiduciário, a justiça procurada pelo voto equitativo não passaria da urna.

Este problema não tem relação direta nem com a fórmula eleitoral nem com a estrutura do voto, representando apenas uma das questões funcionais e éticas intrínsecas à teoria representativa. É o voto como elemento de transmissão de poder que é posto em causa, pelo grau de autonomia dos representantes, e pela distância que essa autonomia impõe entre a fonte originária do poder e o exercício do poder (ver ponto 2.3.1 desta Parte II).

Podemos, por outro lado, admitir que a identificação de prioridades consensuais diminuiria a autonomia dos representantes ao colocar um ónus publicamente reconhecido sobre a sua ação.

### 2.2.2 A inexpressividade qualitativa do voto

Até que ponto um número pode refletir um valor não quantificável? Esta é uma questão que diz respeito à própria quantificação do voto. Ou seja: num cenário em que se espera uma correlação entre as intenções populares e as decisões dos representantes, o princípio lógico prevalecente é o de que é possível transformar elementos subjetivos e psicológicos (as intenções, ou os desejos), que são sempre qualitativos, em práticas políticas, através de uma fórmula aritmética que é sempre quantitativa. O valor de mercado do representante é interpretado qualitativamente, sob a forma de opinião, mas determinado quantitativamente, através do elemento aritmético “voto”, em eleições.

Afirmar que a qualificação implícita no total ponderado de votos não seria importante, ou decisivo, na prossecução de políticas públicas, não é uma declaração contra o voto ponderado mas contra o voto em si mesmo, uma vez que este é sempre uma tentativa de quantificar ideias e intenções. O voto justo limita-se a acrescentar-lhe fatores de ponderação.

### 2.2.3 Voto justo e «*accountability*»

O problema que se levanta nesta matéria é o da propriedade da eleição como fator de eficiência de um sistema político. Podemos dividi-lo em duas partes: até que ponto o voto tem um efeito real na constituição de políticas públicas?; e até que ponto o voto permite o funcionamento do sistema pela legitimação?

Não podendo, neste artigo, ir além de alguns tópicos relacionados com o primeiro ponto, devemos dar algum relevo ao segundo, uma vez que a própria argumentação a favor do voto justo se baseia nessa premissa de normatividade que proporciona legitimação e a autenticidade ao sistema democrático.

Se a competição eleitoral é um método de importância consensual para a legitimação da democracia (Thomassen 2014, 1) isso deve-se ao que Olivier Ihl definiu como superioridade total do voto, constitucional e universalmente proclamada, que o torna necessário tanto em regimes democráticos como autoritários (Espírito Santo 2011, 154-7). E se a existência de eleições não é suficiente para fazer uma democracia virtuosa, servindo mesmo o ato do voto como forma de legitimação das chamadas autocracias eleitorais ou das democracias eleitorais (LeDuc, Norris e Niemi 2010), é um facto objetivo que não há democracia sem eleições, pelo que o voto é a condição democrática *sine qua non* (Espírito Santo 2011, 154).

A expectativa utilitária do cidadão em relação ao voto — expressa numa instrumentalização objetiva que é, segundo Mark Franklin, a primeira e mais importante motivação para a participação eleitoral (Franklin 2002) —, assim como a dependência da legitimidade dos regimes democráticos da avaliação de *outputs* por parte da opinião pública (Sanders, et al. 2014), só fazem sentido numa premissa de fé no voto, que será sempre superior, por ordem de razão, à confiança nos representantes.

Observando os estudos de opinião sobre a confiança na democracia podemos situar-nos num ponto prévio aos resultados, e perceber que a avaliação da opinião pública sobre a virtude e a utilidade da democracia esbarra no obstáculo cognitivo inevitável de o ser humano não ter a capacidade de compreender completamente a

complexidade dos sistemas em que está inserido, por ausência de suficientes mecanismos de percepção e entendimento (Lupia, McCubbins e Popkin 2000). Objetivamente, temos de reconhecer que a democracia liberal é, ainda, historicamente curta e profundamente vinculada a realidades específicas, que facilmente adaptam (para não dizer que deturpam) o ideal democrático às práticas locais. Estes obstáculos epistemológicos condicionam e relativizam as conclusões científicas. Partindo de um princípio benevolente de que o indivíduo inquirido é capaz de perceber a sua própria racionalidade e o seu contexto, esses estudos não incidirão, então, sobre a virtude da democracia mas sobre a crença na virtude da democracia, sendo esta a base da legitimidade operativa do sistema.

Podemos, então, argumentar que, se o voto como elemento de eficácia é um objeto ambíguo, por vicissitudes do funcionamento institucional, como elemento de legitimação ele é essencial, e essa importância decorre diretamente da crença nele depositada como símbolo de poder pessoal.

Por outro lado, observamos, segundo a denominada teoria institucionalista da escolha racional, que as regras eleitorais formais têm implicações mecânicas e psicológicas no comportamento eleitoral, e que influenciam o comportamento político sistémico, podendo acentuar ou mitigar repercussões de clivagens sociais que não têm diminuído mas antes se têm convertido noutros tipos de clivagem, determinados pela alteração de valores prioritários (Norris 2004, 252-6). A inserção de valores no sistema eleitoral num momento prévio à aplicação das fórmulas eleitorais, seria uma valorização do sistema, mais do que do eleitor em si mesmo, que continuaria diluído quer no seu escalão de voto quer no todo do *demos*.

Podemos também supor que, num sistema virtuoso, a definição de prioridades para a ação política produziria efeitos ao nível da politização dos cidadãos, e resultaria numa clarificação e numa pragmatização dos programas partidários ou ideológicos.

### 2.3 O voto justo tornar-se-ia injusto através da manipulação sistémica

Segundo esta previsível objecção o voto justo tornar-se-ia num instrumento legalizado para representantes cujo discurso se encontrasse mais próximo das questões ligadas à desigualdade ou ganharem uma importância desproporcional ou, mesmo, capturarem o sistema político, de forma permanente, por via da majoração do voto. Da mesma forma, fenómenos populistas ou demagógicos poderiam adquirir um volume de poder que desvirtuaria a democracia.

Por outro lado, a necessidade de se identificarem os fatores de desigualdade dos quais resultariam os critérios de ponderação conduziria a que fossem as forças políticas organizadas, profissionais e com acesso mais direto aos centros de discussão e decisão as coordenadoras no processo de definição desses critérios. Esse privilégio permitir-lhes-ia manipular não apenas o âmbito e a substância dos temas em discussão como, determinando prioridades e ponderação, utilizar o voto justo quer para adquirirem, de forma legal, mais poder através das eleições, quer para impedirem o fortalecimento de outras forças políticas concorrentes no mercado eleitoral. Neste caso, o voto justo poderia tornar-se numa arma ilegítima de sequestro sistémico.

O potencial de manipulação pela via discursiva ganha força se se considerar a forma como o poder constitucional já permite, aos incumbentes, a utilização da lei fundamental em benefício próprio, com prejuízo para a representatividade. Um caso clássico é o *gerrymandering*, a configuração de círculos eleitorais em benefício de determinado partido, que, existindo praticamente desde a origem do sufrágio moderno (Martins 2008, 224-5) (Ingraham 2015), continua a representar um desafio à constitucionalidade mesmo em contextos democráticos evoluídos (Smith 2016). Outro exemplo é o da forma como, no Chile, o regime Pinochet utilizou os últimos anos de poder para desenhar e blindar um sistema eleitoral de círculos binominais que permitisse aos partidos de Direita manter não apenas uma representatividade excessiva como a capacidade de bloquear as alterações à própria lei eleitoral (Pastor 2004).

Estas questões direcionam-se ao fulcro dos regimes democráticos de mercado atuais, e exigem que se recue ao próprio elemento basilar da política: a razão.

### 2.3.1 O princípio virtuoso da autonomia dos representantes

A virtude da autonomia dos representantes políticos eleitos baseia-se em alguns pontos essenciais, entre os quais os mais importantes serão os seguintes:

- A impraticabilidade da democracia direta em agregados de grande complexidade quer demográfica quer temática, sobre a qual se baseia a própria necessidade do governo representativo desde a sua origem — um conceito inicialmente oposto mas que se adaptou à democracia representativa (Manin 1997). A necessidade da representação parcelar da população implica a existência de representantes, e a teoria (aristocrática) de que se pode escolher os melhores através da eleição aceita o pressuposto de que existem indivíduos com melhor capacidade de decisão;
- A afinidade entre a representação pelo chamado mandato imperativo, característico da representação por delegação, e os regimes socialistas, de democracia formal. Nesta visão, o representante prescinde da sua autonomia de pensamento e de decisão para se tornar num mero elemento transmissor de voto entre os eleitores e o Governo, geralmente numa lógica territorial e cingida a temas particulares e de interesse parcial, baseando a sua legitimidade na manutenção de uma identidade estrita com as exigências dos representados (Martins 2008, 52-5). A representação por delegação acaba por ser uma repercussão da democracia direta. Se, por um lado, o representante mantém a ligação entre o povo soberano e a decisão política, por outro, com a rejeição do princípio aristocrático, encontramos a negação da política como *techne*, assumindo-se que não há uma verdadeira necessidade do saber específico e que a representação política seria uma mera formalidade. Nos regimes demo-liberais o comportamento esperado dos representantes eleitos tem, antes, uma sustentação fiduciária, aceitando-se como virtuoso o princípio de que o voto não é apenas uma transmissão de poder mas também uma transmissão de confiança (Martins 2008, 48-51);

- O entendimento da política como uma ação racional, por um lado, e, por outro, caracterizada pela lógica do todo integral e não como mera soma de partes com interesses isolados e divergentes. Enquanto nos modelos de delegação se tenta atingir a supressão das classes pela supressão do privilégio da autonomia racional por parte dos representantes, nos modelos fiduciários tenta-se atingir uma unidade plural seguindo o princípio da equidade e aceitando-se que apenas uma racionalidade autónoma dos representantes é capaz de entender a desigualdade na perspetiva mais abrangente do agregado. A autonomia do representante torna-se, assim, num compromisso dos eleitores com os interesses do todo e não apenas com os seus interesses particulares, e num elemento de integridade da comunidade política (Martins 2008, 37-63).

Os problemas que se colocam ao princípio virtuoso da autonomia dos representantes nos atuais regimes demo-liberais (ou de inspiração demo-liberal) são, essencialmente, de dois tipos:

- O da incapacidade de uma boa tomada de decisão por parte do representante;
- O do distanciamento excessivo e iníquo entre os interesses dos representados e os interesses e a ação concreta dos representantes.

Ambos os casos enquadram-se, ainda que em perspetivas diferentes, no problema básico da racionalidade inerente ao processo político.

### 2.3.2 O fardo da racionalidade

De nenhuma teoria política está ausente o princípio de que ela é uma ação racional, e de que se distingue precisamente pelo grau de racionalidade que implica. A deriva behaviourista e positivista da ciência política não chegou ao ponto de eliminar o fator normativo e de excluir a razão como fator definidor do político.

Se se questiona o tipo de racionalidade que move o cidadão não se coloca em causa o grau de influência que essa racionalidade (seja ou não «racional» *in latu sensu*) tem na ação política. Em consequência, na teoria democrática o fundamento processual da representação política continua a ser o que Sartori identificou como a «transmissão do fardo da racionalidade» no momento do voto (Sartori 1987, 110).

Segundo o autor italiano, o que se passa é que o cerne do pensamento político transmigra, na eleição, do polo individual que é o cidadão para o representante eleito. A partir do momento em que o representante recebe o fardo da racionalidade, é a sua razão que conta, e esta tanto pode ser ineficaz para a boa decisão política como o pode conduzir ao afastamento dos interesses dos eleitores. Temos, portanto, que a qualidade da relação causa-efeito procurada na eleição, no atual sistema representativo, depende já, *exclusivamente*, da racionalidade e da normatividade pessoal do representante, da sua lógica de ação ou do seu grau de autonomia e de vinculação sistémica. O voto justo não interfere estruturalmente neste mecanismo.

O principal fundamento teórico a favor do voto justo pode ser colocado precisamente neste ponto. Em teoria, a vinculação do voto a fatores políticos descriminados aumentaria o grau de comprometimento dos representantes aos interesses priorita-

rios do «demos», aumentando a imperatividade subjacente ao mandato sem diminuir a sua autonomia ao ponto de a tornar irrelevante. Corresponderia não a uma alteração essencial do sistema representativo mas a um ajustamento desse sistema à situação real e específica de um mercado eleitoral.

O voto justo corresponderia, em teoria, a uma simplificação lógica do processo político: por entre a complexidade dos sistemas socioeconómicos atuais, definiria prioridades de ação política e retiraria potencial entrópico ao sistema partidário, levando a uma concentração superior de recursos materiais e ideológicos dos partidos nos assuntos mais valorizados — que são aqueles, como refere Duverger, que conduzem à própria transformação arquitetónica e funcional desses partidos (Duverger 1957) —, aliviando-os do fardo de racionalidade através de uma distribuição mais pragmática da sua carga e colocando contingências úteis à autonomia dos representantes.

#### 2.4 O voto justo requereria um processo administrativo insuportável

O recenseamento necessário à execução do voto justo implicaria uma atualização permanente dos cadernos eleitorais. Este processo acarretaria dificuldades técnicas e logísticas, consubstanciadas numa complexificação do sistema eleitoral e na necessidade de informatização total do processo eleitoral.

A categorização individual dos cidadãos está feita para efeitos tributários, por exemplo, e os mecanismos censitários (no caso português do Instituto Nacional de Estatística) já servem de base às políticas públicas. O aparelho administrativo do Estado evoluiu nesse sentido e a transposição desses dados para o sistema eleitoral não surge como um verdadeiro impedimento à prática do voto justo.

Por outro lado, ainda que o voto eletrónico ou informatizado esteja em fase de desenvolvimento, o voto em papel surge-nos, já, quase como um anacronismo num tempo em que toda a vida humana se dirige, na vaga de fundo da chamada sociedade da informação, e com consequências nos seus valores (Inglehart e Norris 2009, 281-83), para a integração digital.

Apesar das questões de fiabilidade, segurança, igualdade ou segurança que se levantam na implementação de novas tecnologias a um procedimento antigo, devemos compreender que todos os sufrágios têm uma margem de entropia funcional aceitável, ou seja, uma perda de eficácia sistémica e reconhecida que não é suficiente para desacreditar o próprio sistema ao ponto de o tornar fútil (Norris, *Electoral Engineering – Voting Rules and Political Behaviour* 2004, 252). No caso português, por exemplo, a existência de centenas de milhar de cidadãos já falecidos ou não-residentes no país, nos cadernos eleitorais (Visão 2013), é um facto reconhecido cuja importância não supera o próprio momento da eleição e que não põe em causa a aceitação dos resultados eleitorais, quer pelos partidos quer na opinião pública.

### Conclusões

A democracia é um regime aberto na sua evolução, e a sua transformação institucional realiza-se na conjugação entre preceitos jurídicos consensuais e alterações am-

bientais de carácter social e cultural. Como elemento democrático essencial, o tipo de sufrágio praticado para a escolha dos representantes políticos acompanha essa evolução. O preceito jurídico consensual no Estado demo-liberal é o da equidade. Esse princípio, contudo, só é aplicado após o momento da eleição, pelo representante. A incongruência entre o que podemos chamar de atitude política do Estado, por um lado, e a sua omissão num momento constitutivo fundamental como é o do voto, resulta em défices de legitimidade e de aceitação pública, e pode ser considerada uma debilidade sistémica que ameaça a sua subsistência. O voto justo, que assume o voto como uma moeda de transação pessoal num ambiente de mercados democráticos, de cidadania individualista e de decisão complexa, é uma hipótese para a resolução dessa incongruência.

Não é possível estabelecer uma correlação forte entre a aplicação do voto justo e um incremento de eficiência dos representantes eleitos, mas essa impossibilidade decorre, segundo as conclusões que podemos retirar deste estudo, mais de fatores inerentes à própria democracia representativa — como a da racionalidade dos agentes ou a prevalência de interesses parciais sobre o interesse geral dos agregados — do que de questões suscitadas pelo tipo de sufrágio eleitoral.

É possível, no entanto, inferir que uma identificação forte entre o ambiente ideológico e os sistemas eleitorais contribui para o fortalecimento da democracia, através da sua dimensão discursiva.

Podemos, assim, supor que um sistema eleitoral que seja coerente com a ideologia demo-liberal sustentada por um princípio da equidade, estabelecendo votos desiguais de acordo com a desigualdade de possibilidades e de necessidades dos cidadãos, se encontraria mais perto da coerência, e contribuiria para a legitimação das eleições e da democracia. Ao mesmo tempo, uma negação da aplicação desse princípio de equidade ao direito de voto enfraquece o discurso legitimador democrático.

Data de receção: 6/6/2017

Data de aprovação: 15/9/2017

## Bibliografia

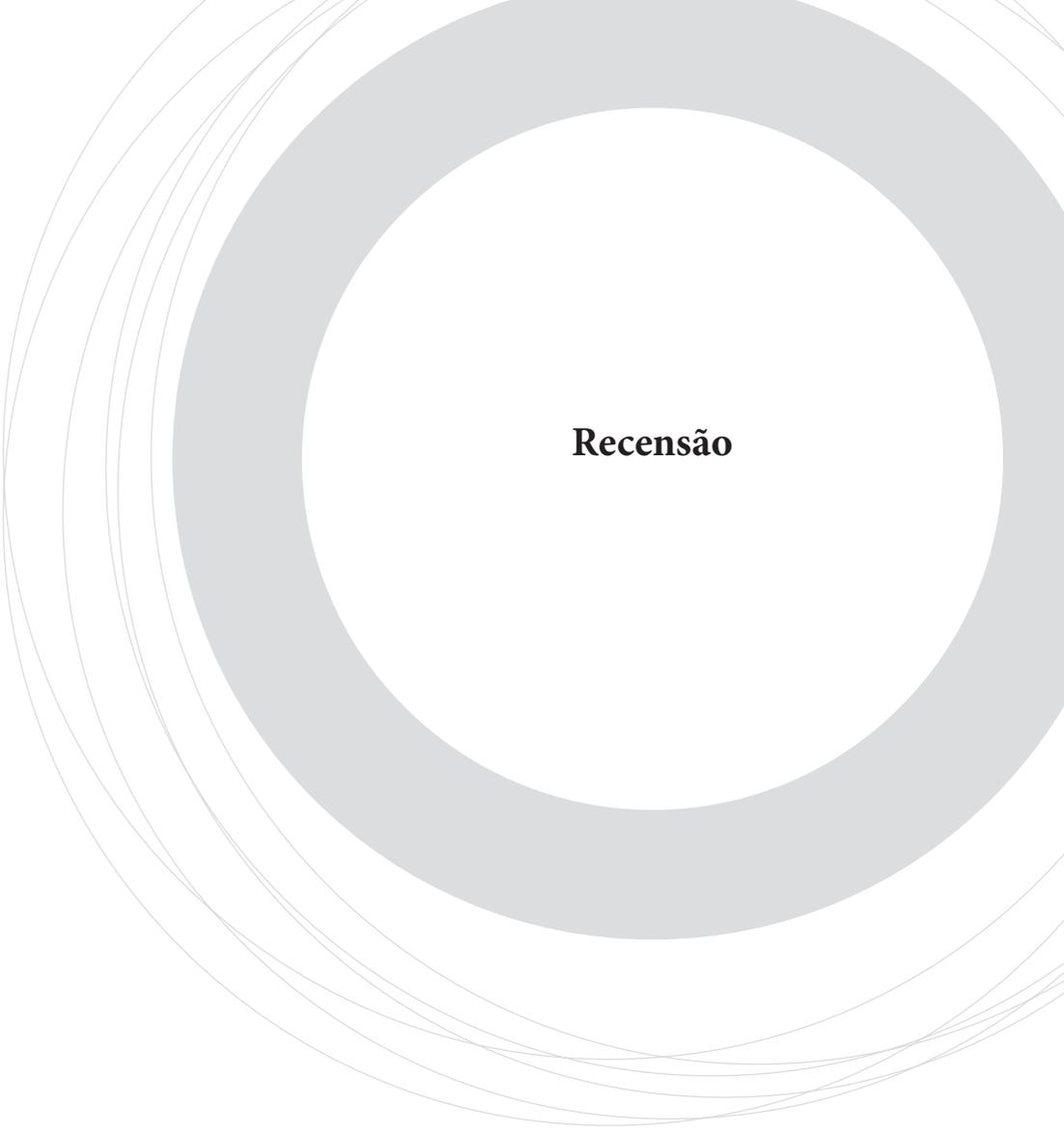
- Almond, Gabriel, e Sidney Verba. *The Civic Culture – Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. EUA: SAGE Publications, 1989.
- Blais, André. “Political Participation.” In *Comparing Democracies 3 – Elections and Voting in the 21<sup>st</sup> Century*, montagem por Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi e Pippa Norris, 165-183. Londres: SAGE Publications, 2010.
- Carmines, Edward G., e Robert Huckfeldt. “Political Behaviour – An Overview.” In *A New Handbook of Political Science*, montagem por Robert E. Goodin e Hans-Dieter Klingemann, 223-254. Nova Iorque: Oxford University Press, 1996.
- Carter, Elizabeth, e David M. Farrell. “Electoral Systems and Election Management.” In *Comparing Democracies – Elections and Voting in the 21<sup>st</sup> Century*, montagem por Lawrence LeDuc, Pippa Norris e Richard G. Niemi, 25-44. Londres: SAGE Publications, 2010.

- Congleton, Roger D. *Improving Democracy Through Constitutional Reform – Some Swedish Lessons*. Nova Iorque: Springer Science+ Business Media, 2003.
- Dalton, Russell. “Political Cleavages, Issues, Electoral Change.” In *Comparing Democracies 2 – New Challenges on the Study of Elections and Voting*, montagem por Richard G. Niemi, Pippa Norris e Lawrence LeDuc, 189-209. Londres: SAGE Publications, 2002.
- Dalton, Russell, e Doh Chull Shin. “Reassessing the Civic Culture Model.” In *The Civic Culture Transformed – From Allegiant to Assertive Citizens*, montagem por Russell Dalton e Christian Welzel, 91-115. Nova Iorque: The Cambridge University Press, 2014.
- Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1957.
- Eley (ed.), Geoff. *Society, Culture, and The State in Germany – 1870-1930*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1996.
- Espírito Santo, Paula do. *Sociologia Política e Eleitoral – Modelos e Explicações de Voto*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2011.
- Franklin, Mark. “The Dynamics of Electoral Participation – New Challenges in the Study of Elections and Voting.” In *Comparing Democracies 2*, montagem por Lawrence LeDuc, Pippa Norris e Richard G. Niemi, 148-168. Londres: SAGE Publications, 2002.
- Gelb, Joyce, e Marian Leif Palley. *Women and Politics Around the World*. Santa Barbara: ABC Clio, 2009.
- Graham, David A. “North Carolina’s Deliberate Disenfranchisement of Black Voters.” *The Atlantic*, julho 2016.
- Inglehart, Ronald, e Pippa Norris. *Cosmopolitan Communications – Cultural Diversity in a Globalized World*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2009.
- Ingraham, Christopher. “This is the best explanation of gerrymandering you will ever see.” *The Washington Post*, 2015.
- Klosko, George. *Political Obligations*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2005.
- Lang, Daniele, e J. Gerald Hebert. “Courts are finally pointing out the racism behind voter ID laws.” *The Washington Post*, agosto 2016.
- LeDuc, Lawrence, Pippa Norris, e Richard G. Niemi. “Building and Sustaining Democracy.” In *Comparing Democracies 3 – Elections and Voting in the 21<sup>st</sup> Century*, montagem por Lawrence LeDuc, Pippa Norris e Richard G. Niemi, 1-22. Londres: SAGE Publications, 2010.
- Lupia, Arthur, Mathew D. McCubbins, e Samuel L. Popkin. *Elements of Reason – Cognition, Choice and the Bounds of Rationality*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2000.
- Lusa. “Mais de 14% dos votos das legislativas não contaram para a eleição de deputados.” *Público*, outubro 2015.
- Maltez, José Adelino. *Princípios de Ciência Política*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 1996.
- Manin, Bernard. *The Principles of Representative Government*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1997.
- Martins, Manuel Meirinho. *Representação Política – Eleições e Sistemas Eleitorais*. Lisboa: ISCSP, 2008.

- Mill, John Stuart. *The Collected Work of John Stuart Mill, Volume XIX – Essays on Politics and Society Part 2*. Londres: Routledge and Kegan Paul, 1977.
- Nevitte, Neil. “The Decline of Deference Revisited: Evidence after Twenty-Five Years.” In *The Civic Culture Transformed – From Allegiant to Assertive Citizens*, montagem por Russell Dalton e Christian Welzel, 35-58. Nova Iorque: The Cambridge University Press, 2014.
- Norris, Pippa. “Campaign Communications.” In *Comparing Democracies 2 – New Challenges in the Study of Elections and Voting*, montagem por Lawrence LeDuc, Pippa Norris e Richard G. Niemi, 127-147. Londres: SAGE Publications, 2002.
- Norris, Pippa. *Electoral Engineering – Voting Rules and Political Behaviour*. Nova Iorque: The Cambridge University Press, 2004.
- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action – Public Goods and the Theory of Groups*. EUA: Harvard University Press, 1965.
- Pasquino, Gianfranco. “Mediating Between the Powerless and the Powerful.” In *Elitism, Populism, and European Politics*, montagem por Jack Hayward, 190-202. Oxford: Clarendon Press, 1996.
- Pastor, Daniel. “Origins of The Chilean Binominal Election System.” *Revista de Ciencia Política* 1 (2004): 38-57.
- Pitkin, Hannah. *The Concept of Representation*. Los Angeles: University of California Press, 1972.
- Rawls, John. *A Theory of Justice – Revised Edition*. Cambridge, EUA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1999.
- Sanders, David, Harold Clarke, Marianne Stewart, e Paul Whiteley. “Output-oriented Legitimacy – Individual and System-level Influences on Democracy Satisfaction.” In *Elections and Democracy – Representations and Accountability*, montagem por Jacques Thomassen, 153-180. Nova Iorque: Oxford University Press, 2014.
- Sartori, Giovanni. *A Theory of Democracy Revisited*. Nova Jérсия: Chatham House, 1987.
- Sawer, Marian. “Women and Elections.” In *Comparing Democracies 3 – Elections and Voting in the 21<sup>st</sup> Century*, montagem por Lawrence LeDuc, Pippa Norris e Richard G. Niemi, 202-221. Londres: SAGE Publications, 2010.
- Schumpeter, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Edição eletrónica: Taylor&Francis e-library (2003). Routledge, 2006.
- Smith, David. “Wisconsin rules GOP gerrymandering violates Democrats’ rights.” *The Guardian*, Novembro 2016.
- “The Belgian and Prussian Electoral Systems.” *Social Democrat*, 15 de Junho de 1908: 274-77.
- Stock, Maria José, Conceição Pequito Teixeira, e António Manuel Revez. *Velhos e Novos Actores Políticos. Partidos e Movimentos Sociais*. Montagem por Maria José Stock. Lisboa: Universidade Aberta, 2005.
- Congresso dos EUA. *The Voting Rights Act*. Washington: National Catalog Archive. 1965.
- Thomassen, Jacques. “Representation and Accountability.” In *Elections and Democracy – Representations and Accountability*, montagem por Jacques Thomassen, 1-19. Nova Iorque: Oxford University Press, 2014.

- Thomassen, Jacques. *The European Voter: A Comparative Study of Modern Democracies*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2005.
- Visão. “Sabia que o seu voto pode não contar para nada?” *Visão*, setembro 2015.
- Visão. “Portugal tem mais de um milhão de eleitores-fantasma.” *Visão*, 25 de janeiro de 2013.
- Walzer, Michael. *Spheres of Justice – A Defense of Pluralism and Equality*. EUA: Basic Books, 1983.
- Welzel, Christian, e Russell Dalton. “From Allegiant to Assertive Citizens.” In *The Civic Culture Transformed – From Allegiant to Assertive Citizens*, montagem por Christian Welzel e Russell Dalton, 282-306. Nova Iorque: The Cambridge University Press, 2014.
- Zucco Jr., César. “Where’s the bias? A reassessment of the Chilean electoral system.” *Electoral Studies* 26 (2007): 303-314.





# **Recensão**



# Who Rules the World?

Duarte Carrasquinho

A vida pública de Noam Chomsky foi pautada pela defesa dos direitos humanos à escala global. Desde a sua posição contra a Guerra do Vietname, passando pelas intervenções dos Estados Unidos da América (EUA) na América Central e do Sul e terminando nas declarações feitas por este pouco depois do 11 de Setembro, classificando os Estados Unidos da América como uma das principais nações terroristas, Chomsky manteve o seu olhar resiliente virado contra a política interna e externa norte-americana desde a Segunda Guerra Mundial.

Na sua mais recente obra, *Who Rules the World?* publicada em 2016, e que chega até nós no mesmo ano sob a responsabilidade da Editorial Presença, Noam Chomsky continua esta jornada de presentear o cidadão comum com a possibilidade deste se tornar mais consciente perante aquilo que são os centros de poder a nível internacional, bem como a forma como estes conseguem pôr em prática os seus objetivos estratégicos. Chomsky denuncia o modo como, as ações dos Estados conseguem alterar a perspetiva do cidadão esclarecido perante esses atos, que recebem o avale e o apoio independentemente das intenções perversas que a sua tomada de decisão acaba por ter, sendo consideradas corretas ou normais as intenções que estes atores internacionais têm.

A pergunta é aparentemente simples, contudo a resposta vislumbra-se no domínio da complexidade. A pergunta formulada que dá título ao livro — “who rules the world?” — é por si só complexa, mesmo sendo apenas constituída por cinco palavras, deixando na dimensão pessoal um sentimento de incerteza e expectativa perante a obra com que nos deparamos [Quem governa o mundo?].

Depois de concluída a leitura crítica e analítica da obra, a principal noção que Chomsky transmite ao leitor é de que o mundo é um lugar onde a capacidade de produzir dualidades é extremamente fértil<sup>[1]</sup>, tal como através dos exemplos que o autor faz alusão: Charlie Hebdo e Guerra da Sérvia.

---

1. Vejam-se os seguintes exemplos: Ataque terrorista às instalações do Jornal satírico Charlie Hebdo (Paris, 2015) e o ataque efetuado pelas forças da OTAN às instalações da Rádio e Televisão Sérvia (RTS) (1999).

A opinião do chamado “mundo livro” (Chomsky 2016, 241) é conduzida não perante aquilo que se fez, mas por quem faz, sendo os Estados Unidos da América o grande responsável pela propagação desta ideia, cometendo atos em todos os continentes, agindo como polícia do mundo. Porém, nunca são vistos aos olhos da comunidade internacional ocidental como tendo um papel que, em vez de levar aos quatro cantos do mundo ideias e noções de paz e de democracia, como os EUA dizem fazer, pelo contrário, privilegiam somente a preservação dos seus interesses como razão e justificação para as posições que têm tomado nas últimas décadas da sua história. Chomsky justifica: «Sondagens mundiais revelam que os Estados Unidos da América são vistos como a maior ameaça à paz mundial, e com uma grande distância em relação às demais nações. Felizmente os norte-americanos foram poupados a esta informação insignificante» (Chomsky 2016, 144).

O mundo é hoje um lugar global, em que o conceito que o ser humano tem de distância nunca se alterou de uma forma tão drástica como tem vindo progressivamente a registar-se. Sendo o conceito de distância mutável, também a noção de tempo se altera, estando estes dois pontos de braço dado com a inovação tecnológica que se almejou e que se desenvolveu nos últimos anos da sua existência. Assim, com a noção destes dois conceitos a mudar de uma forma tão acentuada, o pressuposto de uma ação que um Estado pretende realizar ganha contornos que nunca antes tinha tomado, pois o princípio que uma ação pressupõe torna-se imediato.

Com a alteração das noções de espaço e tempo, por força desse imediatismo, podemos considerar que a política internacional sofreu uma transformação de carácter revolucionário.

Desta maneira, a ação para ser executada não olha praticamente para a distância que tem de suprimir, mas somente para o tempo que esta demora a ser praticada, tornando-se cada vez mais relativo.

A relatividade desta noção surge assim como razão para que o Estado considerado como o polícia e a grande potência do mundo aumente a sua área de influência e de ação, capacitando-se com mecanismos económicos e militares para efetivamente realizar a sua vontade. O *status quo* de dimensões políticas distantes e diferentes da sua homogeneizasse e torna-se uma realidade para as ambições dos EUA, seja essa uma realidade pacífica ou violenta, tal como refere o autor.

A obra é, consequentemente, a confrontação do leitor com factos, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, quando a ordem internacional atual foi estabelecida (Chomsky, 2016 cap. 5). Chomsky é assim um coletor de exemplos e de ideias, visível através do capítulo 4 «A mão invisível do poder», capítulo 11 «Israel-Palestina: As verdadeiras opções» e capítulo 21 «“A ameaça iraniana”: quem representa o maior perigo para a paz mundial?», de como é que as políticas de um Estado e o sistema que controla este governam o mundo particularmente demonstrado no capítulo 16 «Cessar-Fogo nos quais as violações nunca cessam».

A democracia é um dos valores defendidos e considerada pedra basilar do sistema político norte-americano, valor propagandeado como fulcral na intervenção dos EUA no mundo.

Chomsky considera esta ideia como falaciosa, apoiando-se na noção de que nos países do Médio Oriente, região que tem sofrido nas últimas décadas uma maior intervenção americana, a opinião pública é esmagadoramente contra as políticas dos EUA.

... a esmagadora maioria dos árabes vê nos Estados Unidos e em Israel as principais ameaças a quem tem de fazer frente: os EUA são encarados como tal por 90% dos egípcios e por mais de 75% da generalidade dos habitantes da região. Em contraste, 10% dos árabes olham para o Irão como uma ameaça. (...) Se a opinião pública tivesse algum poder de influência na esfera política os Estados Unidos não só não controlariam a região, como seriam expulsos dela, juntamente com os seus aliados, pondo em causa os princípios fundamentais do domínio global. (Chomsky 2016, 64).

Quando os dois Estados vizinhos de Israel, a Líbia e a Cisjordânia, elegeram governos em que os partidos que os apoiavam não tinham no seu programa políticas concordantes à cartilha da administração norte-americana — tanto o Hezbollah como o Hamas nas únicas duas eleições livres no mundo árabe — os Estados Unidos acabaram por tomar medidas com o intuito de dificultar a governação destes dois partidos, até deixarem de conseguir ter condições para governar.

Segundo Chomsky, a política externa norte-americana é assombrada pela ideia de poder existir um Estado que sem a sua chancela e apoio consiga singrar (Chomsky 2016, cap. 15) Dada como certa desde o final da Guerra Fria, a ideia de que o modelo de vida norte-americano é o único que consegue efetivamente dar resposta às necessidades dos cidadãos, independentemente do Estado em que habitam, constitui uma fragilidade num quadro de alternativas políticas — a ideia de que só aqueles que auferem do seu apoio são os que terão sucesso desvanecer-se-ia, perdendo uma reivindicação há muito feita.

Nesta perspetiva, Chomsky considera que esta posição, capitaneada pelos Estados Unidos, criou nos últimos anos um relacionamento cada vez mais áspero com as restantes potências mundiais — «Em Janeiro de 2015, o *Bulletin of the Atomic Scientists*, adiantava o seu famoso Relógio do Juízo Final para os três minutos antes da meia-noite, um nível de risco que não era atingido há trinta anos» (Chomsky 2016, 276). O adiamento surgiu devido às duas ameaças à sobrevivência: o armamento nuclear e as alterações climáticas não controladas.

A análise de Noam Chomsky conclui (Chomsky 2016, cap.22) que o mundo nunca existiu com a ameaça nuclear tão presente, desde o final da Guerra Fria. As relações entre estes Estados deterioraram-se de ano para ano, tornando esta ameaça uma realidade cada vez mais viva.

Chomsky dedica ainda no seu livro uma parte às relações entre os Estados Unidos e os seus aliados e o Estado Russo. A propósito da disputa da Crimeia, Chomsky afirma que as relações com a Rússia tornar-se-ão progressivamente mais tensas e conflituosas.

Porém, segundo Chomsky, a maneira como a Guerra Fria acabou e as ações que os Estados Unidos da América praticaram logo de seguida foram o início do problema.

Os Estados Unidos da América acabaram por violar aquilo que tinha sido acordado verbalmente com Mikhail Gorbachev, último líder da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). As negociações concluíram que uma Alemanha unificada poderia ser estado membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), acordando que os Estados Unidos não iriam expandir a sua área de influência para leste além das fronteiras alemãs. O incumprimento deste acordo é, na visão do autor, o despontar das difíceis relações entre os Russos e os Americanos, pois com o fim da URSS, a OTAN estendeu-se até às fronteiras russas.

Podemos imaginar como os Estados Unidos reagiriam se o Pacto de Varsóvia ainda estivesse em vigor e a maior parte da América Latina a ele tivesse aderido e o México e o Canadá estivessem agora a candidatar-se a ser seus membros. (Chomsky 2016, 283)

Já na última parte do livro alusiva ao capítulo 23 «Os senhores da humanidade», a questão que aqui se coloca é, então onde se encontra a opinião pública Americana?

Os últimos estudos feitos determinam que o cidadão localizado no ponto mais baixo da escala de rendimento acaba por ser excluído do sistema político e dos centros de poder, opondo-se a uma percentagem mínima que se encontra no topo da escala e que exerce uma influência sem precedentes.

Para Chomsky, esta realidade é natural. Partindo do princípio que para um cidadão se candidatar a um cargo público com relevância é necessário o investimento de vários milhões no financiamento da campanha que pretende realizar. Isso pressupõe por si só o investimento de atores privados que, tendo os interesses que têm, investem no candidato que mais lhes irá trazer benefícios caso sejam eleitos, com prerrogativas delegadas no candidato, caso este seja vencedor.

O financiamento é por si só uma previsão das escolhas políticas a tomar no futuro.

Nas eleições de 2014 para o Congresso dos EUA, depois de uma análise efetuada, concluiu-se que a taxa de afluência às urnas se assemelhou ao início do século XIX, quando o voto era direito exclusivo da população masculina que detinha propriedades.

Chomsky denuncia que o sistema parece estar gasto (Chomsky 2016, 307) e uma grande parte do eleitorado está convencida que a política é controlada por um grupo restrito de grandes interesses.

Ao longo do livro, Chomsky desenvolve uma argumentação devidamente ilustrada por episódios polémicos e críticos que têm abalado não só a opinião pública norte-americana e mundial, como também o equilíbrio frágil nas relações internacionais.

«Regressando à questão inicial, “Quem governa o Mundo?” também seria legítimo colocarmos uma outra: “Que princípios e valores governam o mundo?”»

É com esta ideia que Noam Chomsky termina a sua obra, questionamo-nos:

Qual será o legado que as populações que vivem hoje em países ricos, nomeadamente nos Estados Unidos, que têm a liberdade como valor intrínseco de existência graças aos feitos dos seus predecessores, irão deixar na história da humanidade?

## **Bibliografia**

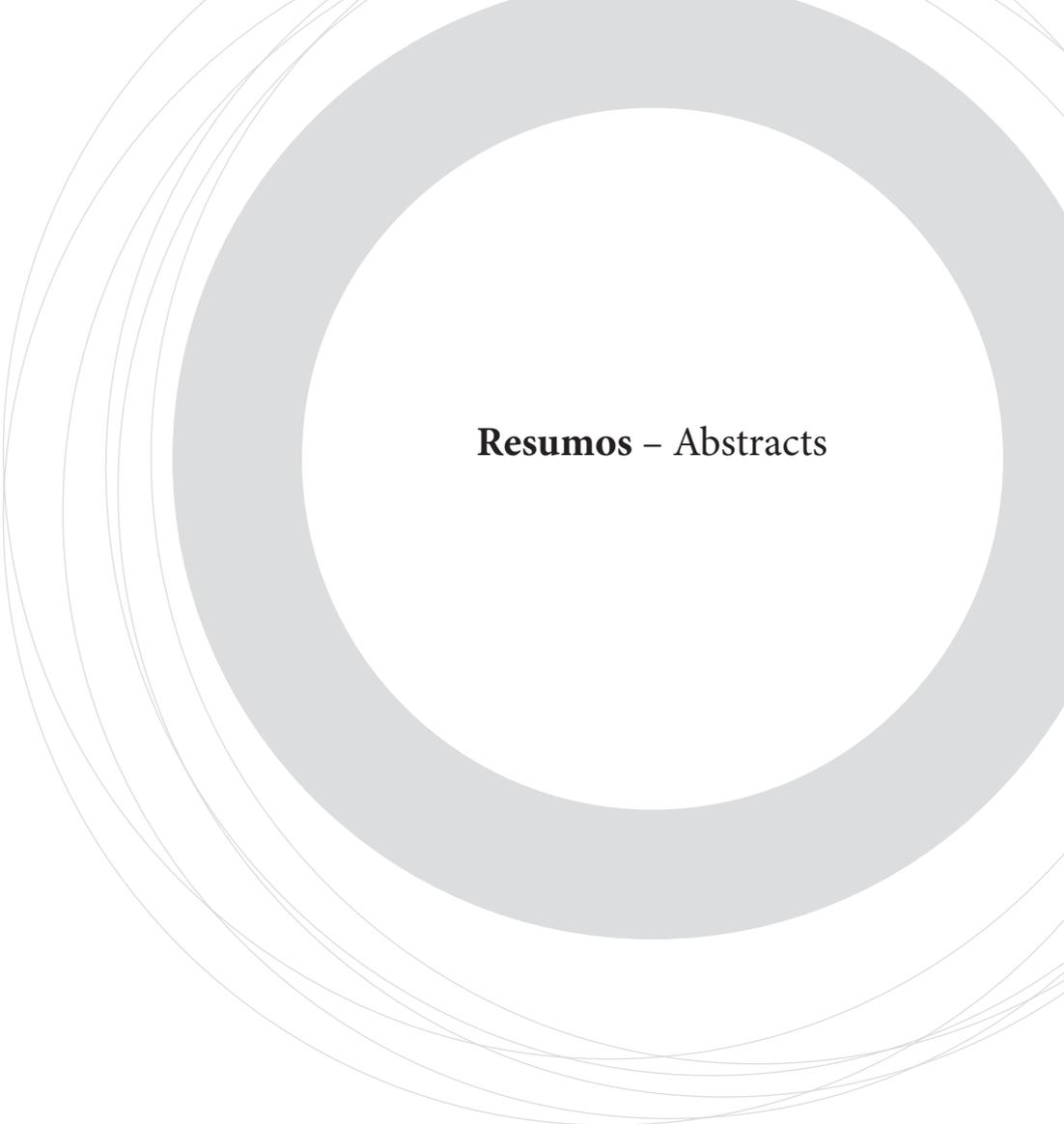
Amaral, Diogo Freitas. *História do Pensamento Político Ocidental*. Lisboa: Almedina, 2012.

Chomsky, Noam. *Who Rules the World?* Lisboa: Editorial Presença, 2016.

Chomsky, Noam. *Os Senhores do mundo*. Lisboa: Bertrand Editora, 2016.

Coutinho, Francisco Pereira, Mendes, Nuno Canas. *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Lisboa: Publicações D. Quixote, 2014.





**Resumos – Abstracts**



## **A UE e a OTAN: irmãos de armas ou irmãos na guerra?**

### **Porque uma relação de cooperação deve ser a próxima na agenda europeia**

O Tratado de Lisboa cria condições para uma UE mais coerente em matéria de segurança e defesa. Neste artigo, avaliarei até que ponto a UE se desenvolveu para ser um ator influente e poderoso nesse domínio, mais especificamente como um instrumento de cooperação transatlântica bem sucedida

Farei isso através da realização de uma análise de como a UE e a OTAN devem atuar para revigorar as políticas europeias de defesa e quão importante o futuro político da Europa é em alcançar esse objetivo.

**Palavras-chave:** Tratado de Lisboa, União Europeia, defesa, cooperação transatlântica.

## **The EU and NATO: brothers in arms or brothers at war?**

### **Why a cooperative relationship should be next on the European agenda**

The Lisbon Treaty creates the conditions for a more coherent EU in the matters of security and defence. In this paper, I will evaluate the extent to which the EU has developed to be an influential and powerful player in that realm, more specifically as an instrument of a successful transatlantic cooperation.

I will do this by conducting an analysis on how the EU and NATO should act to reinvigorate European defence policies and how important the political future of Europe is in achieving that goal.

**Keywords:** Lisbon Treaty, European Union, defence, transatlantic cooperation.

**Inês Rocha e Melo**

---

## **Os EUA, China e o futuro da governança global**

Muito tem sido dito e escrito sobre as relações EUA-China; muito pouco em como os EUA e a China irão moldar a governança global. Este artigo procura examinar as atitudes dos Estados Unidos e da China em relação à governança global e sublinhar as implicações para a governança global. Avalia a participação dos Estados Unidos e da China na segurança, na economia e na governação regional examinando o respetivo contributo de pessoal e finanças para as principais instituições internacionais de segurança e económicas e as suas posições e envolvimento nas organizações regionais. Como os EUA estão agora sob a presidência de Trump, que tinha criticado fortemente a China em várias matérias comerciais e políticas durante a sua campanha presidencial, o artigo vai tocar nos recentes desenvolvimentos nas relações EUA-China antes de sugerir como os Estados Unidos e a China podem trabalhar juntos para melhorar a governança global.

**Palavras-chave:** governança global, os EUA, China, instituições multilaterais, Xi Jinping.

### **The US, China and the Future of global governance**

Much has been said and written about the US-China relations; very little about how the United States and China will shape global governance. This paper seeks to examine the United States and Chinese attitudes towards global governance and underline the implications for global governance. It assesses the United States and Chinese participation in security, economic and regional governance by examining their respective contribution of personnel and finance to major international security and economic institutions, and their stances and involvement in regional organisations. As the US is now under the Trump presidency who had been strongly criticised China for various trade and political issues during his presidential campaign, the paper will touch on the recent developments in the US-China relations before suggesting how the United States and China might work together to improve global governance.

**Keywords:** global governance, the US, China, multilateral institutions, Xi Xiping.

**Nguyen Hang**

---

### **As (im)possibilidades do aparato estatal diante dos desafios da análise de políticas públicas territorial**

Um dos principais fatores para diminuir os riscos de catástrofes é compreender melhor como as áreas urbanas estão em risco e como esses indicadores divergem de áreas rurais. Uma parcela deste risco requer um estudo e pormenorização de eventos relacionados com o desastre, e levando-se em conta uma análise das situações passadas nas cidades e das ações governamentais de forma a solucionar os principais constrangimentos. Para uma melhor compreensão da distribuição espacial das perdas e dos danos nelas sofridos, torna-se relevante a busca de alternativas para a prevenção e a redução do risco nas diferentes escalas de intervenção. Tal busca requer uma análise aprofundada de diversos parâmetros e perspectivas, visando a proposição de medidas para reforçar os sistemas, prever possíveis catástrofes, e quando não o sendo possível fazê-lo, mitigar os danos causados. Fomentando a resiliência dos espaços públicos e das populações que neles habitam.

Esse artigo trata das possibilidades, presentes e futuras, bem como, das dificuldades encontradas pelos estados na Análise de Políticas Públicas Territorial e de como essas medidas evoluíram ao longo do tempo.

**Palavras-chave:** governação, análise de políticas públicas, território, mitigação e prevenção de riscos.

### **The (im)possibilities of the state apparatus in the face of the challenges of territorial policy analysis**

One of the key factors in order to reduce the risks of disasters is understanding how urban areas are at risk and how these indicators differ from rural areas. A portion of this risk requires study and detailing of events related to the disaster, analyzing past situations in the cities and government actions in order to solve the main constraints. To a

better understanding of the spatial distribution of losses and the damages suffered, the search for alternatives for prevention and risk reduction with different scales of intervention becomes relevant. Such a search requires an in-depth analysis of various parameters and perspectives, proposing measures to strengthen the systems, pre-view possible catastrophes, and when not possible to do so, to mitigate the damages caused. Fostering the resilience of public spaces and the populations that inhabit them.

This article deals with the possibilities, actual and future, as well as the difficulties encountered by the states in the Analysis of Territorial Public Policies and how these measures have evolved over time.

**Keywords:** governance, public policies analysis, territory, mitigation and risk prevention.

**César Augusto António da Silva**  
**Eurídice Ribeiro de Alencastro**

---

### **Evolução do campo de estudo da Administração Pública: uma revisão**

Administração pública tenta explicar como as decisões são tomadas no governo e gestão de projetos para a realização dessas decisões. Este artigo analisa a evolução dos estudos da Administração Pública através da história. Para fazer isso, vamos examinar os diferentes paradigmas que influenciaram o desenvolvimento da disciplina, começando com a Administração Pública Tradicional, na sequência da Administração Pública Nova, Nova Gestão Pública e, finalmente, chegar Governança.

**Palavras-chave:** Administração pública, gestão pública, governança.

### **Evolución del campo de estudio de la Administración Pública: una reseña**

La administración pública trata de explicar cómo se toman las decisiones en el gobierno, así como la administración de proyectos para llevar a cabo esas decisiones. El presente artículo realiza un análisis sobre la evolución de los estudios de la Administración Pública a través de la historia. Para ello examinaremos los diversos paradigmas que han influenciado en el desarrollo de la disciplina, empezando por la Administración Pública Tradicional, siguiendo con la Nueva Administración Pública, Nueva Gestión Pública y por último llegar a la Gobernanza.

**Palabras claves:** Administración pública, gestión pública, gobernanza.

**Augusto Guillermo Girao**

---

### **Prevenção e Gestão de Riscos de corrupção**

Tendo sido criado, em 2008, pela Assembleia da República, o Conselho para a Prevenção da Corrupção determinou, em 2009, que os órgãos dirigentes das entidades públicas devem elaborar Planos de Gestão de Riscos de Corrupção.

Analisámos os Planos das entidades públicas de âmbito nacional, pretendendo perceber a sua eficácia e utilidade na prevenção da corrupção. Completámos esta análise com entrevistas académicas.

Constatámos que, na generalidade das entidades, os planos são superficiais, havendo os que nem indicam medidas de prevenção. Menos de metade cumpre com as diversas recomendações do Conselho de Prevenção da Corrupção: apenas 59% os publicita e menos de metade define medidas de prevenção de conflitos de interesse.

**Palavras-chave:** Administração Pública, corrupção, prevenção de riscos.

### **Prevention and management of corruption risks**

The Portuguese parliament creates, in 2008, the Council for the Prevention of Corruption and this determines the governing bodies of public authorities shall draw up plans Corruption Risk Management.

We conducted a critical analysis of these plans. We would like to understand their effectiveness and usefulness, in order to contribute to recommendations that can support the improvement of this management tool.

We found that, in most organizations, the plans are superficial, with those not indicate preventive measures. Less than half comply with the various recommendations of the Corruption Prevention: only 59% the advertises and less than half defines measures to prevent conflicts of interest.

**Keywords:** Public Administration, corruption, risk prevention.

---

**Mário Henrique Gomes**

### **O voto justo: questões sobre um sufrágio equitativo**

O artigo propõe o conceito de voto justo enquanto voto unitário, desigual e ponderado por fatores de equidade como hipótese aplicável aos atuais sistemas eleitorais democráticos, abordando o anacronismo do atual modelo «uma pessoa-um voto» dentro do edifício da teoria política contemporânea e sintetizando algumas resistências ideológicas e sistémicas que a implementação do voto justo aí encontraria. Conclui que, embora a generalização do voto justo não implicasse necessariamente mais eficácia do instrumento «voto» nos regimes democráticos, ela poderia contribuir para uma legitimação significativa do princípio da representatividade política, e que qualquer argumento contra o voto justo comporta, na sua base, um argumento contra a própria democracia.

**Palavras-chave:** Voto, representação política, equidade, sistemas eleitorais, democracia, justiça redistributiva.

### **The fair vote: aspects about an equitable suffrage**

The article proposes the concept of a fair vote as the unitary, unequal and weighted by equity factors as a applicable hypothesis to the current democratic electoral systems, addressing the anachronism of the real «one person-one vote» model within the building of contemporary political theory and synthesizing some Ideological and systemic resist-

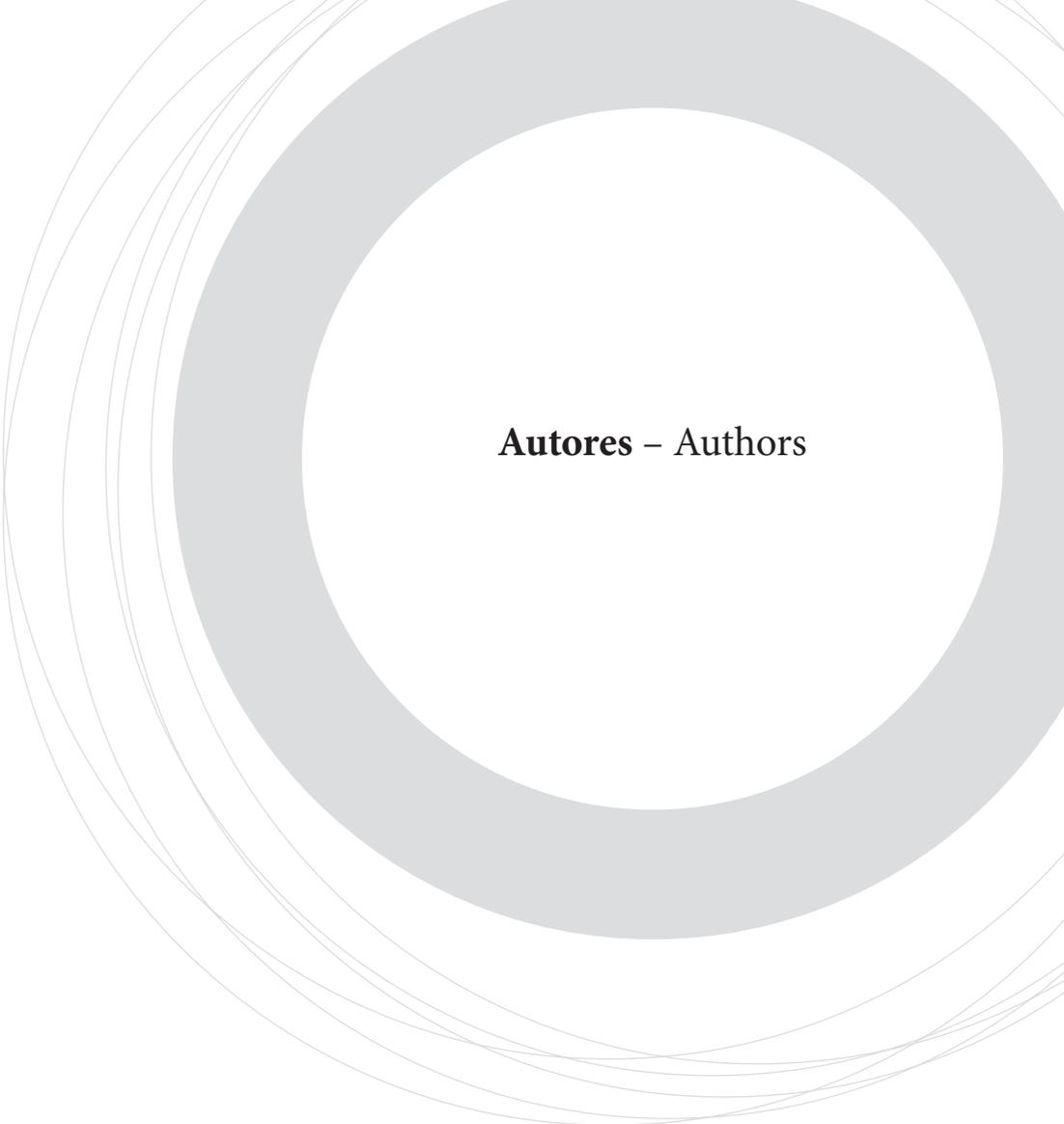
ance that the implementation of the fair vote would find. I have concluded that, although the generalization of the fair vote does not necessarily imply a more effective «voting» instrument in democratic regimes, it could contribute to a significant legitimation of the principle of political representation, and that any argument against fair voting it has, on it basis, an argument against democracy itself.

**Keywords:** Vote, political representation, equity, electoral systems, democracy, redistributive justice.

---

**Hugo Gomes Leal**



A decorative graphic consisting of several concentric circles. The innermost circle is a thick, solid gray ring. Surrounding it are several thin, light gray lines that form a series of overlapping, slightly offset circles, creating a sense of depth and movement. The text is centered within the white space of the innermost circle.

**Autores – Authors**



## Autores

**Inês Rocha e Melo**, licenciada em Direito na Universidade Católica de Lisboa. Completou na mesma Universidade o LL.M (Master of Laws) em Direito Internacional e Direito Europeu. Estagiou em seguida no Conselho de Segurança das Nações Unidas para a delegação do International Criminal Court em Nova Iorque. Em 2016, integrou a secção de política externa e serviços diplomáticos da Embaixada do Canadá em Lisboa. De momento, trabalha numa agência internacional criada para preencher a lacuna deixada pela falta de envolvimento de instituições internacionais, que investiga e recolhe provas de violações graves do Direito Internacional Penal e do Direito Humanitário no terreno, nomeadamente na Síria e no Iraque. Ávida consumidora de literatura de Segunda Guerra Mundial e interessa-se particularmente pelos temas do genocídio, segurança internacional e conflitos armados. [inesvapatrocinio@hotmail.com]

**Nguyen Hang**, professora na Academia Diplomática do Vietname. Ela publicou em vários periódicos prestigiados. Os seus interesses de pesquisa incluem a política externa dos EUA, as relações EUA-UE, as relações EUA-China, a governança global e a política e política externa do Vietname. [s3374642@student.rmit.edu.au / thuyhang032003@gmail.com]

**César Augusto António da Silva**, nascido em Conselheiro Lafaiete, Minas Gerais, Brasil em 1989 de nacionalidade Luso-Brasileira. Vive e trabalha atualmente em Londres, Reino Unido onde encontra-se desenvolvendo seu projeto de pesquisa acerca da temática de Políticas e Gestão Pública. Mestre em Administração Pública pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal), Doutorando e Investigador do Projeto Doutoral “Território, Riscos e Políticas Públicas” em curso no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra em parceria com a Universidade de Lisboa e Universidade de Aveiro. Desempenhou a Função Pública em cargos de supervisão no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como a função técnico observador (função temporária e sazonal) no Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (zonas 87 e 88) e Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (zonas 13 e 239). Tem publicado artigos científicos e apresentados resumos em congressos internacionais sobre a temática de Administração Pública, Gestão e análise de Políticas Públicas e a interação jurídico funcional do Gestor e a população. Pesquisas: A Legislação acerca do Territorial, a inovação e a Política Pública do Risco; O Território e os Riscos: a busca pela resiliência e as inovações no combate às catástrofes ambientais e sociais; O conflito entre o interesse económico e a reforma institucional sustentável; As (im)possibilidades da Política Pública da habitação sob a perspetiva da Gestão do Risco. [caesarosdm@gmail.com]

**Eurídice Ribeiro de Alencastro**, graduada em Engenharia de Alimentos e mestre em Tecnologia de Alimentos, ambos pela Universidade Federal do Ceará-UFC. Especialização avançada em Território, Risco e Políticas Públicas e Doutoranda em Território, Risco e Políticas Públicas, ambos pela Universidade de Coimbra, Portugal. Atualmente, é professora assistente – nível D da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) por concurso público e ministrante de disciplinas teóricas e práticas nos cursos de Hotelaria, Turismo e Enfermagem. Membro da Comissão Científica para organização do V Colóquio Internacional de Doutorandos do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. [ealencastro@yahoo.com.br]

**Augusto Guillermo Girao**, doutorando em Política e Governo (Universidade Católica de Córdoba, Argentina). Mestre em Ciência Política. (Universidade Ricardo Palma, Peru). Graduado em Governança e Gestão Política (George Washington University, EUA). Graduado em Gestão para Desenvolvimento de Resultados, (IBD). Graduado em Relações Internacionais (Academia Diplomática do Peru), Bacharel em Educação (Universidade de Prefeito de San Marcos, Peru). Desenvolveu suas atividades de ensino e pesquisa nas áreas de gestão pública, governo local, participação cidadã e análise de políticas públicas. Orador em vários eventos acadêmicos. Ele também tem publicações (livros e artigos) sobre Ciência Política e Governo. [augustogirao7@yahoo.es]

**Mário Henrique Gomes**, licenciado em Ensino, é pós-graduado em Administração Escolar e em Política Educativa. Mestre e doutor em Ciências da Educação, integra os quadros do Ministério da Educação e tem experiência no âmbito da formação inicial e contínua de professores. Como investigador de pós-doutoramento do Departamento de Ciências Sociais e de Gestão, da Universidade Aberta, realizou uma investigação sobre os Planos de Gestão de Riscos de Corrupção como estratégia de prevenção da corrupção na Administração Pública. Tem publicados diversos livros e artigos, é investigador do Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais e integra o Conselho Editorial de diversas revistas internacionais. [mhgomes@cemri.uab.pt]

**Hugo Gomes Leal**, licenciado em Ciência Política pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, da Universidade de Lisboa, onde também concluiu uma pós-graduação em *Governance* e *Strategic Intelligence*. Atualmente encontra-se em fase de elaboração da tese de doutoramento em Ciência Política, na mesma faculdade. As suas áreas de investigação prioritárias são a Teoria e a Filosofia Política, Teoria da Representação e Estratégia. O presente artigo é o primeiro que publica. [hugo.bcom@gmail.com]

## Authors

**Inês Rocha e Melo**, graduated in Law by Catholic University of Lisbon. Completed in the same University the LL.M (Master in Law) in International Law and European Law. After that she did an internship in the Security Council of the United Nations for the delegation of the International Criminal Court in New York. In 2016, she joined the foreign affairs and diplomatic services section of the Embassy of Canada in Lisbon. At the moment, she works in an international agency created to fill a gap left by lack of involvement of international institutions, which investigates and collects evidence of serious violations of international criminal law and humanitarian law on the ground, namely in Syria and Iraq. She is an avid consumer of World War II literature and she has particular interest in issues of genocide, international security and armed conflict. [inesvapatrocinio@hotmail.com]

**Nguyen Hang**, lecturer at the Diplomatic Academy of Vietnam. She has published in various well-regarded journals. Her research interests include US foreign policy, US-EU relations, US-China relations, Global governance, and Vietnam's politics and foreign policy. [s3374642@student.rmit.edu.au/thuyhang032003@gmail.com]

**César Augusto António da Silva**, born in Conselheiro Lafaiete, Minas Gerais, Brazil in 1989, with both Portuguese and Brazilian nationality. Currently he lives and works in London, UK, where he is developing his research project on Policies and Public Management. Master in Public Administration by the Faculty of Law of the University of Coimbra (Portugal), PhD student and Researcher of the Doctoral Project "Territory, Risks and Public Policies" in progress at the Center for Social Studies of the University of Coimbra in partnership with the University of Lisbon and the University of Aveiro. He has performed public office in supervisory positions at the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), as well as the observer function (temporary and seasonal function) at the Regional Electoral Court of Minas Gerais (zones 87 and 88) and Regional Electoral Court of São Paulo (zones 013 and 239). He has been publishing scientific articles and presenting summaries at international congresses on a subject of Public Administration, Management and analysis of Public Policies and the functional legal interaction of the Manager and the population. [caesarosdm@gmail.com]

**Eurídice Ribeiro de Alencastro**, graduate in Food Engineering and Master in Food Technology, both by the Federal University of Ceará-UFC. Advanced specialization in Territory, Risk and Public Policies and PhD student in Territory, Risk and Public Policies, both by the University of Coimbra, Portugal. She is currently an assistant lecturer

– level D at the State University of the West of Paraná (UNIOESTE) through a public tender and lecturing theoretical and practical courses in Hospitality, Tourism and Nursing courses. Member of the Scientific Committee for the organization of the V International Colloquium of PhD Students of the Center for Social Studies of the University of Coimbra. [ealencastro@yahoo.com.br]

**Augusto Guillermo Girao**, Ph.D. student in Politics and Government (Catholic University of Cordoba, Argentina). Master's degree in Political Science. (Ricardo Palma University, Peru). Graduate degree in Governance and Political Management (George Washington University, USA). Graduate degree in Management for Development Results, (IBD). Graduate degree in International Relations (Diplomatic Academy of Peru), Bachelor in Education (Mayor de San Marcos University, Peru). He has developed his teaching and research activities in the areas of public management, local government, citizen participation and the analysis of public policies. Lecturer in various academic events. He also has publications (books and articles) on Political Science and Government. [augustogirao7@yahoo.es]

**Mário Henrique Gomes**, Graduated in Teaching, he is postgraduate in School Administration and in Educational Policy. Master and PhD in Education Sciences, he is a member of the Ministry of Education and has experience in the initial and ongoing training of teachers. As a postdoctoral researcher in the Department of Social Sciences and Management at the Open University, he carried out an investigation into the Corruption Risk Management Plans as a strategy to prevent corruption in Public Administration. He has been publishing several books and articles, he is a researcher at the Center for Studies on Migration and Intercultural Relations and he is part of the Editorial Board of several international journals. [mhgomes@cemri.uab.pt]

**Hugo Gomes Leal**, graduated in Political Science at Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, of the Lisbon University, where he also concluded postgraduate studies on Governance and Strategic Intelligence. He is presently writing his PhD thesis on Political Science at the same school. His primary research areas are Political Theory and Philosophy, Representation Theory and Strategy. The current article is his first to be published. [hugo.bcom@gmail.com]

### **Normas de Publicação**

A RPCP tem uma tiragem semestral prevista de 250 exemplares, podendo haver lugar à edição de números especiais e temáticos, sendo o âmbito de circulação da RPCP nacional e regional. A sua distribuição será alargada para as comunidades portuguesas no estrangeiro com interesse no domínio científico da publicação.

### **Normas para Autores:**

1. Os artigos submetidos a apreciação têm de ser originais e inéditos. As resenhas devem analisar bibliografia recente. Uma vez submetidos os artigos ao processo de avaliação da RPCP, em momento algum poderão ser submetidos a outras revistas. Os textos podem ser apresentados em língua portuguesa, castelhana, inglesa, francesa, italiana. Todos os artigos enviados em língua portuguesa devem preferencialmente, respeitar as normas referentes ao acordo ortográfico de 2009.
2. Os artigos devem ter preferencialmente até 10.000 palavras, incluindo notas, bibliografia e quadros. As resenhas não devem ultrapassar as 2.500 palavras. Os textos devem ser entregues num documento em formato Word (ou compatível), estilo de letra Times New Roman, tamanho 12, espaçamento a um e meio.
3. Os artigos devem ser acompanhados de um resumo de cerca de 150 palavras — com uma versão em português e outra em inglês — de quatro a seis palavras-chave e de um ficheiro em formato Word (ou compatível) com os dados de identificação do autor (instituição, categoria, áreas de especialização e elementos de contacto).
4. As ilustrações, quadros, figuras e mapas deverão ser numerados e colocados no final do texto. O autor deve indicar os locais onde os mesmos devem ser inseridos.
5. As citações de fontes alheias têm de respeitar a legislação em vigor relativa aos direitos de autor.
6. A RPCP segue as normas de referência bibliográfica contidas na 16.<sup>a</sup> edição do manual de citação de Chicago (*Chicago Manual of Style*. 2010. 16<sup>th</sup> ed. Chicago: University of Chicago Press). As referências bibliográficas dos textos em língua portuguesa, castelhana, francesa e italiana deverão preferencialmente, ser inseridas em notas de rodapé de página. As referências bibliográficas dos textos em língua inglesa deverão ser inseridas em corpo de texto, ambas respeitando as normas de citação adotadas.
7. Os autores, individuais ou coletivos, dos artigos publicados conferem à RPCP o exclusivo direito de publicação, podendo o artigo sofrer alterações e revisões de forma, ou propósito de adequá-lo ao estilo editorial da RPCP.
8. Os autores, individuais ou coletivos, dos artigos publicados na RPCP receberão da revista dois exemplares cada. Os autores, individuais ou coletivos, das resenhas publicadas na RPCP receberão um exemplar. Se solicitado, poderá também ser disponibilizada uma cópia em formato PDF.

### **Descrição do processo de arbitragem científica:**

Os textos submetidos serão, num primeiro momento, analisados pelo conselho editorial, podendo ser rejeitados ou submetidos a processo de arbitragem científica. Os artigos aceites serão, em seguida, submetidos a um ou dois árbitros, através de um sistema de revisão cega de pares. Os pareceres dos *referees* serão encaminhados, sob anonimato, aos autores quando tal se justificar. A decisão final sobre a publicação do artigo proposto, num dos números da RPCP, será tomada pelo Conselho Editorial, considerando os pareceres dos árbitros. O processo de arbitragem científica das resenhas cabe ao Conselho Editorial.



## **Journal Style Sheet**

The *Revista Portuguesa de Ciência Política (RPCP) – Portuguese Journal of Political Science* – has a planned biannual printing of 250 copies, and there may be room for editing some special and thematic, and the circulation of RPCP has a national and regional scope. The distribution will be extended to the Portuguese communities abroad with interest in scientific publication.

### **Guidelines for Authors**

1. The articles submitted for consideration must be original and unpublished. Book reviews should examine recent literature. Once the articles are submitted to the evaluation process of RPCP, at no time may be submitted to other journals. The texts can be presented in Portuguese, Castilian, English, French and Italian. All articles written in Portuguese should preferably comply with the rules relating to the 2009 Portuguese orthographic agreement.
2. The articles should preferably have up to 10,000 words, including notes, bibliography and pictures. Book reviews should not exceed 2,500 words. Manuscripts should be submitted in a Word document (or compatible), font style Times New Roman, size 12, spacing 1,5.
3. The articles should be accompanied by an abstract of about 150 words — with a version in Portuguese and one in English —, by four to six key words and a Word document (or compatible) with the identification data of the author (institution, category, areas of expertise and contact details).
4. The illustrations, charts, maps and figures should be numbered and placed at the end of the text. The author should indicate where they should be inserted.
5. The quotes from outside sources must comply with the local copyright legislation.
6. The RPCP follows the bibliographic reference standards contained in the 16<sup>th</sup> edition of the Chicago Manual of Style (*Chicago Manual of Style*, 2010, 16<sup>th</sup> ed. Chicago: University of Chicago Press). The bibliographic references of texts in Portuguese, Castilian, French and Italian should preferably be placed in footnotes. The bibliographic references of texts in English should be included in the text body, both respecting the adopted rules of citation.
7. The authors, individual or collective, of the articles published confer the exclusive right of publication to the RPCP, and the article may suffer some changes and revisions of form in the purpose of adapting it to the editorial style of RPCP.
8. The authors, individual or collective, of the articles published in the RPCP receive two copies of the number. The authors, individual or collective, of the book reviews receive one copy of the number. If requested, can also be provided a copy in PDF format.

### **Description of the scientific arbitration process:**

The submitted texts will be, in the first instance, analysed by the editorial board and may be rejected or subjected to peer review process. The acceptable articles are then subjected to one or two referees through a blind review system of pairs. The final decision about publication of the proposed article, to be published in the RPCP, will be taken by the editorial board, considering the opinions of the referees. The scientific review of the book reviews rests with the editorial board.



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](http://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.<sup>a</sup> edição)  
*José Albano Santos*
30. Teoria Organizacional  
– Estruturas e Pessoas (7.<sup>a</sup> 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.<sup>a</sup> 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.<sup>a</sup> edição)  
*António de Sousa Lara*
42. Representação Política, Eleições  
e Sistemas Eleitorais (2.<sup>a</sup> edição)  
*Manuel Meirinho*
43. Gestão Estratégica de Recursos Humanos  
(5.<sup>a</sup> 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*
46. Ciência Política – Estudo da Ordem  
e da Subversão (9.<sup>a</sup> edição)  
*António de Sousa Lara*
47. Gestão de Recursos Humanos  
TOMO I – Gestão e Economia  
*Coord. Miguel Pereira Lopes*
48. Gestão de Recursos Humanos  
TOMO II – Ciências Sociais  
*Coord. Miguel Pereira Lopes*
49. Gestão de Recursos Humanos  
TOMO III – Recursos Humanos  
*Coord. Miguel Pereira Lopes*
50. Agenda Internacional  
– Os *Media* e as Relações Internacionais  
*Maria João Militão Ferreira*

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

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

1. VALORIZAR A TRADIÇÃO  
Orações de Sapiência no ISCSP

2. UMA VIDA AO SERVIÇO DO ISCSP  
Homenagem ao 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*

5. PAZ E GUERRA  
*Contributo para o diálogo entre Direito Internacional e Relações Internacionais*  
Homenagem ao Professor Luís Oliveira Fontoura

1. Violências de Género  
*Sofia Neves e Dália Costa (coord.)*







