



**SORAIA LILIANA  
MOREIRA TAVARES**

**LIDERANÇA E GOVERNAÇÃO EM CONTEXTOS  
PLURAIS – O CASO DA BÉLGICA**



**SORAIA LILIANA  
MOREIRA TAVARES**

**LIDERANÇA E GOVERNAÇÃO EM CONTEXTOS  
PLURAIS – O CASO DA BÉLGICA**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Doutor Filipe Teles, Professor Auxiliar Convidado do Departamento Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

Para os meus Pais, irmão e avô, por todo o seu amor e compreensão.

## **o júri**

Presidente

**Professora Doutora Maria Luís Rocha Pinto**

Professora Associada do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

**Professora Doutora Maria Cristina do Nascimento Rodrigues Madeira Almeida de Sousa Gomes**

Professora Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

**Professor Doutor Filipe José Cabral Teles Nunes**

Professor Auxiliar Convidado do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

## agradecimentos

Toda a realização deste trabalho não teria sido possível sem o apoio, carinho, amor e compreensão que os meus pais sempre nutriram por mim ao longo de toda a minha vida, (mas especialmente ao longo deste último ano), a eles dedico toda a realização deste trabalho. Obrigada por estarem presentes em todos os momentos da minha vida e por me ensinarem a correr atrás de todos os meus sonhos, graças a vocês muitos deles já se tornaram realidade e tudo o que sou e conquistei hoje a vocês o devo.

Ao meu irmão Tito e aos meus primos Nuno e João por terem crescido comigo, por fazerem parte da minha vida, por cantarem para mim “Soraia usa a tua garra e coração, chegues aonde chegares foi pela tua mão” e sobretudo por todas as horas de cumplicidade e sorrisos que me descontraíram ao longo da redação deste trabalho, a eles dedico e agradeço a atenção e a paciência que tiveram para comigo.

Ao Andrea Polenta, que para além de me ter explicado tudo a respeito da gestão e proxy voting da economia portuguesa, sempre me deu todo o seu apoio para a finalização deste projecto. Obrigada por todas as horas de cumplicidade e carinho!

À Marlene Silva por ter chorado e rido ao meu lado enquanto estagiava em Bruxelas.

A toda a minha família de Orlando, especialmente às Ritas, que do outro lado do oceano me ensinaram a apreciar a vida de uma outra forma, juntas partilhamos histórias e amizade que certamente ficarão para sempre na nossa memória.

À Institutional Shareholder Services, especialmente a toda a equipa GPD, por acreditarem em mim, por me ensinarem a trabalhar em equipa e por serem a minha segunda família em Bruxelas.

Gostaria de agradecer de uma forma muito especial ao Euroclear Bank e a toda a equipa de EquityReach Information por me estarem a proporcionar uma experiência fantástica na minha nova área de especialização preferida: Corporate Actions – Equities.

Ao professor Filipe Teles, por todo o apoio e cujas aulas serviram sempre de inspiração para a minha pesquisa.

Finalmente gostaria de agradecer a toda a minha família e amigos em geral por todo o apoio prestado ao longo da minha vida. Tenho a certeza que alguém que me quer muito bem olha por mim lá de cima!

**palavras-chave**

Governança, Liderança, Federalismo, pluralidade linguística, modelos de Estado.

**Resumo**

O presente estudo tem como principal objetivo reunir diferentes perspetivas sobre liderança e governança, aplicados a um estudo de caso específico: a Bélgica. Este País apresenta uma governança e liderança política que precisam ser entendidos face a contextos plurais. O nosso objectivo final será perceber quais os factores que permitem ao país manter a sua estabilidade face a estes contextos. Os conceitos de administração pública e federalismo serão abordados em primeiro lugar nesta dissertação uma vez que é a partir da análise dos mesmos que os restantes tópicos ganham pertinência de serem reflectidos. As diferentes zonas administrativas do país (regiões, municípios, províncias e comunas) serão de igual modo examinadas. O papel de diferentes líderes: primeiro-ministro, presidentes da câmara, governadores das províncias e o papel do rei vão ser abordados nos capítulos sobre governança na pluralidade. Será feita uma breve análise dos seus papéis e da influência que cada um tem para a governança e liderança dentro do Estado. A miscelânea de línguas oficiais também será abordada, uma vez que tal conceito tem um impacto não só na parte da liderança, como na governança e administração pública belga. Com este estudo concluímos que os factores que contribuem para a estabilidade da Bélgica são: a transformação do Estado numa federação, a boa divisão de tarefas em rede e dos serviços administrativos, o papel dos diferentes líderes e a relativa passividade do seu povo face á política.

**Keywords**

Governance, Leadership, federalism, linguistic diversity, models of state.

**Abstract**

The present study has as main objective to collect different perspectives on leadership and governance, applied to a specific case study: Belgium. This country has a governance and political leadership that need to be analyzed taking into account plural contexts. Our ultimate goal is to understand which factors permit the country to maintain its stability in light of those contexts. The concepts of public administration and federalism will be addressed first because only on their roots the analysis of the following topics will gain relevance. The different administrative areas of the country (regions, municipalities, provinces and *communes*) shall be similarly examined. The role of the different leaders: Prime Minister, mayors, provincial governors and the King, will be discussed in the chapters about governing within a plural framework. A brief analysis of their roles and influence in the governance and leadership of the state will also be performed. The hodgepodge of languages will be addressed as well, for its impact not only on the leadership but also in the governance and administration of the country. We finalize this study concluding that the factors leading to the stability of Belgium are: the evolution of the state into a federation, the network-shaped division of competences and administrative services, the role of the different leaders and the relative passivity of the electors towards politics.

# Índice

<b>Capítulo I – Introdução</b> .....	<b>1</b>
1.1. Introdução ao tema.....	1
1.2. Propósito da pesquisa e pergunta de investigação.....	6
1.3. Metodologia.....	10
<b>Capítulo II – Revisão da literatura - que bases?</b> .....	<b>13</b>
2.1. Explicação teórica .....	13
2.2. Conceitos na teoria.....	13
2.2.1- A governação .....	13
2.2.2- Uma perspectiva sobre liderança.....	16
2.2.3- Administração pública .....	19
2.2.4- Nova Gestão Pública .....	21
2.2.5- Uma introdução ao federalismo .....	23
2.2.6- Geopolítica e Geoestratégia .....	25
<b>Capítulo III – Estudo de Caso: história do federalismo e da administração pública belga</b> .....	<b>27</b>
3.1. A administração pública e a geopolítica belga .....	27
3.2. Estados federados – uma introdução à sua governação .....	29
3.2.1- Pequenos passos rumo ao federalismo .....	34
3.3. A democracia consociativa – a diferença da igualdade.....	38
<b>Capítulo IV – Caso prático Belga: Como funcionam os Governos e a governação multinível?</b> .....	<b>42</b>
4.1. Análise do Governo Belga - Passo a passo .....	42
4.2. Os quadros intergovernamentais .....	48
4.3. A nova gestão pública no governo belga .....	52
4.3.1- As instituições públicas e a visão dos presidentes face à NGP .....	53
<b>Capítulo V – A liderança no quotidiano belga e a sua versão da torre de Babel</b> .....	<b>58</b>
5.1- Estilos de liderança: quem lidera quem? .....	58



5.3.1- O Rei <i>versus</i> Primeiro-ministro .....	64
5.4. Um olhar sobre os governantes Belgas .....	67
5.4.1 -Função e papel dos governantes .....	67
5.4.2 - Poder <i>versus</i> autoridade .....	68
5.4.3 - Mudanças da governação multinível dos governadores .....	73
5.5- Zonas linguísticas <i>versus</i> Política .....	75
5.6- Convivência de ideologias.....	79
<b>Capítulo VI – Conclusão – Um país soberano? .....</b>	<b>81</b>
<b>Bibliografia consultada: .....</b>	<b>86</b>

## Índice de Figuras

Figura 1: Mapa das regiões .....	31
Figura 2: Pirâmide de governação .....	44
Figura 3: Municípios .....	45
Figura 4: Distribuição dos municípios belgas de 1977 a 2003 .....	46
Figura 5: Poder das regiões, das comunidades e do Estado Federal.....	47
Figura 6: Quadro intergovernamental belga.....	49
Figura 7: Mapa das regiões, províncias, comunidades e municípios belgas .....	50
Figura 8: Os níveis de multi governação .....	51
Figura 9: Atitudes dos presidentes municipais belgas face à NGP .....	56

## **Capítulo I – Introdução**

*"La Belgique, c'est un terrain vague où des minorités se disputent au nom de deux cultures qui n'existent pas"*

**Jaques Brel**

### **1.1. Introdução ao tema**

Uma afirmação tão simples como a de Jaques Brel aparenta, à primeira vista, conseguir explicar a questão que mais problemas gera na Bélgica desde a sua independência em 1830. A aparente confusão social das diversas minorias acaba muitas vezes por ser igualmente refletida na vida política Belga, representando um fenómeno interessante de ser estudado do ponto de vista administrativo/geopolítico, de lideranças e de governação.

Este país pode facilmente constituir um bom objeto de estudo dado a complexidade a que este Estado foi sujeito desde o início da sua formação. Quase parecendo um pequeno puzzle geográfico e cultural, as suas peças de governação tiveram de ser moldadas para poderem responder a estes desafios.

A governação tem sido, antes de mais, o resultado de várias experiências ao longo da história. A complexidade a ela associada é, hoje, particularmente relevante na medida em que importa considerar a existência de múltiplos atores responsáveis pela formação de políticas públicas num país. Daqui decorre a importância dos poderes paralelos de governação, das lideranças políticas e da administração pública. Os Estados estão a tornar-se, cada vez mais, dependentes de outros atores, sendo que os governos não são os únicos responsáveis pela implementação de medidas a tomar ao nível público. O país que será usado como objecto de estudo nesta tese não escapa a esta realidade de diversificação de atores, podendo, neste caso, ser ainda mais sentida devido ao facto de este se encontrar dividido em três zonas distintas de governação. De referir que a complexa divisão de responsabilidades de liderança é "multiplicada" por três na Bélgica, podendo tornar a tarefa de governar claramente mais complexa. Num Estado onde as mesmas instituições têm de se multiplicar para respeitar diferenças culturais e linguísticas dos cidadãos, acaba por tornar difícil o sentimento de pertença e de unidade nacional

dentro do seu território. Ora, se a eventual insatisfação de um cidadão com a administração pública pode constituir por si só um problema a enfrentar, mais complexa se torna a resposta a este desafio quando se trata de territórios com diversidades culturais e linguísticas profundas. Hoje em dia o cidadão não se interessa tanta pela ideologia política, mas a ação da competência de quem governa (Moreno, 1995, p. 9), querendo isto dizer que a tangibilidade das ações políticas é mais importante para um cidadão do que a ideologia por detrás do partido<sup>1</sup>.

A capacidade de atuação de um governo multilinguístico pode tornar-se um problema grave num país onde os cidadãos têm culturas totalmente distintas. No entanto, à primeira vista, a Bélgica parece manter uma relativa estabilidade. É importante referir também que os partidos políticos deste país representam mais uma cultura linguística do que um ideal de política, o que agrava a situação de sentimentos de pertença (ou não) a determinada região do *país-puzzle*. Para continuar a existir como democracia, à Bélgica tem sido exigido "um repensar dos seus fundamentos" (Martiniello, 1988, p. 120). Nomeadamente do multiculturalismo, já que, como um fator dificilmente controlável, pode por em causa toda a segurança da governação belga. Ainda que a sugestão de Martinello (1988) seja relevante, importa salientar que este não é, seguramente, o fator principal. Pois os belgas sempre viveram num multiculturalismo muitas vezes levado ao extremo como a exigência do uso de todas as suas línguas oficiais nos seus serviços públicos. Este conceito acaba por surgir mais como um capricho entre os falantes de francês e de holandês do que como um atrito entre verdadeiras diferenças culturais.

Que outros fatores poderão ser importantes para uma boa governação? Um sistema de governação eficaz deve ter por base um bom líder eficaz. Que não é necessariamente aquele que sabe o que tem de fazer, mas sim que faz o que tem de ser feito, à semelhança do que afirmou Tony Blair "a arte da liderança é dizer não, não um sim. Porque é muito fácil dizer sim" (Gill, 2006, p. 8) e é na complexidade de se encontrar uma resposta adequada a cada problema administrativo que a administração belga tem de ser mais criativa para encontrar os meios mais corretos para agir.

---

<sup>1</sup> Sendo esta realidade estendida a todo o mundo.

Considerado por muitos como um exemplo europeu e de referência mundial (por nele se encontrarem as sedes dos principais órgãos de funcionamento da atual União Europeia) a Bélgica apresenta tudo menos coerência a nível de organização política e a nível de administração pública interna, o que torna este país num estudo de caso único em termos de governação e liderança. A Bélgica é um Estado federal e a sua administração pública apresenta características bem distintas a nível de governação local. A confiança nas instituições parece manter-se mesmo quando estas não têm líderes bem definidos. A governação e a liderança são sem dúvida temas discutidos a nível mundial em qualquer país que serão explorados ao longo desta tese. De difícil definição, estas duas temáticas despertam interesse em várias áreas de investigação. A Bélgica parece um caso apropriado para o estudo destas duas temáticas e do seu papel na estabilidade de países com profunda diversidade cultural. Esta dificuldade em definir estes dois conceitos talvez seja ainda mais sentida porque ambos são fruto de uma evolução permanente. Como explicam os autores Pierre e Peters (2000) uma das razões para a popularidade destas ideias é a sua abrangência a diversos sectores. Mas também é igualmente verdade que temas como a governação têm vindo a ser cada vez mais estudados pelo impacto que trazem para a sociedade (Chhotray & Stoker, 2010, p. 2).

A governação e a liderança não têm por si só uma resposta certa, sendo que a sua interpretação cabe, antes de mais ao que os indivíduos e os Estados fazem dela. Uma questão pertinente que pode surgir destes dois conceitos será: "uma boa governação só existe porque temos um bom líder?" ou "a liderança eficaz advém de uma boa governação?". Estas duas questões vão tentar ser respondidas através da análise dos desafios de governação e liderança contemporânea na Bélgica, contudo fica claro que estes dois conceitos quase que se complementam.

Numa tentativa de clarificação dos conceitos<sup>2</sup> de governação e de liderança procuraremos considerar as definições mais atuais e que vão ao encontro da nossa pergunta de partida. A liderança é antes de mais, praticada por alguém, logo é importante clarificar que "*os líderes não são santos*" são pensadores de possibilidades (Kouzes & Posner, 2009, p. 380). O que torna a ação dos líderes tão diferente é

---

<sup>2</sup> A clarificação de conceitos será abordada com maior pormenor no seguinte capítulo do trabalho - Revisão da literatura. Achamos pertinente começar por esboçar o significado de alguns conceitos na parte introdutória como maneira de esclarecer a abordagem temática do nosso trabalho de pesquisa.

exatamente esta panóplia de hipóteses a serem estudadas e aplicadas. Por outro lado para se entender a complexidade do que tem sido escrito sobre governação Vasudha Chhotray e Gerry Stoker (2010) começam a sua obra afirmando que há vinte anos atrás ninguém escrevia sobre esta temática [governação]. Os autores questionam-se se após décadas de produção académica sobre o tema este tem “valido a pena” (Chhotray & Stoker, 2010, p. 1). Concordamos com os autores quando estes afirmam que a governação oferece um maior nível de compreensão do nosso mundo económico e social. Uma característica que torna este último conceito único é o facto de tanto ser utilizado para explicar o melhor de um país como o seu pior, dependendo da situação e época em causa. Atributo fundamental da governação é a que ressalta Armando Moreno (1995) explicando que como todos os povos evoluem, também os sistemas de governação têm de optar pela mesma prática.

Chhotray e Stoker (2010) apresentam ao mundo académico uma definição simples e ao mesmo tempo das mais completas do conceito de governação: para os autores a governação tem a ver com os processos de decisão coletiva (Chhotray & Stoker, 2010, p. 3). Já para Pierre e Peters o conceito de governação é muito “escorregadio” (Pierre & Peters, 2000, p. 7) pois consideram que este é utilizado de forma diversa por diferentes autores que similarmente são incapazes de chegar a uma definição clara do termo. Estes mesmos autores observam ainda que a governação é a capacidade que os governos possuem para por em prática as suas políticas.

Outra temática a ter em conta no nosso estudo de caso para uma melhor compreensão da liderança e da governação de um país é a sua capacidade de inserção a nível geopolítico. Até que ponto a posição geográfica de um país, pode afetar a sua vida política? Joël Kotek (1997) explica que a Bélgica nos dias de hoje já não parece ser tão artificial como era antigamente. Ora, tal afirmação pode levar-nos a compreender que se a situação hoje já não é artificial significa que outrora o pequeno reinado belga teve complicações no início da criação do seu Estado, principalmente por ser um pequeno enclave no meio de duas importantes potências políticas da altura<sup>3</sup>. Uma das questões mais pertinentes para o estudo da vida política e administrativa da Bélgica vai ao encontro do que Carlos Dias (2005) questiona sobre o fundamento principal da geopolítica: *"Como*

---

<sup>3</sup> A Bélgica obteve a sua independência assumida em termos internacionais no ano de 1830. Não esquecendo que a França e a Alemanha representavam na altura um grande peso em termos geopolíticos e geoestratégicos.

*é que a política de qualquer unidade política mais ou menos organizada, se pode servir da geografia para constituir uma teoria?"* (Dias, 2005, p. 59). É sabido que a Bélgica passou por muitos passos diferentes para construção de uma Nação federal a nível político. Torna-se importante, por isto, referir que o país utilizado como estudo de caso começou por adotar este sistema de governação por influência dos Estados Unidos da América (Delwit, 2010). No entanto, este sistema federal acaba por ter características próprias, como expõe Pascal Delwit: *"cada província tem a sua soberania garantida"* (Delwit, 2010, p. 12). Neste ponto é inevitável entender uma definição de geopolítica como *"a disciplina que tenta explicar a formação e a ação das entidades políticas no espaço, através do estudo dos poderes locais, capitais, fronteiras, minorias, limites linguísticos, federalismo e unitarismo, geografia eleitoral (...)"* (IAEM *apud* Dias, 2005, p.63). Esta relação entre o espaço e o poder torna-se interessante de ser estudado num país como a Bélgica, visto que todas as origens do seu problema de liderança se deverem ao facto das três regiões belgas, (de certo modo) quererem manter o mesmo nível de superioridade em relação às demais. Afinal *"o espaço é um dos grandes problemas que sempre esteve na base de toda a história humana e que frequentemente motivou as mais graves desavenças entre indivíduos e grupos"* (Bessa & Dias, 2007, p. 64). Outro dos problemas que administração pública belga ainda não conseguiu resolver desde o início da criação do seu Estado foram exatamente estas desavenças entre os indivíduos e os grupos linguísticos. As *"as fronteiras são uma realidade de tensão"* (Bessa & Dias, 2007, p. 67) no caso belga estas fronteiras interiores e linguísticas são um problema que necessita de uma resposta cada vez mais urgente. António Bessa e Carlos Dias (2007) explicam como um Estado com diversas etnias tem responsabilidades acrescidas a nível de política instalada, em tal semelhança podemos de igual modo entender que também um Estado com diversas línguas tem responsabilidades acrescidas a nível político, afinal ao nível administrativo o país tem a obrigação de tratar todos os cidadãos de igual modo.

Recentemente tem vindo a ser afirmado que *"a via governativa através dos políticos está exausta"* (Moreno, 1995, p. 5): note-se, a este propósito, como o país escolhido para estudo de caso confirma acima de tudo tal premissa, que se transforma, na prática, na impossibilidade de formar governo estável e duradouro. Que outras vias governativas existem para além da governação política? Esta pergunta terá, certamente, pertinência de ser analisada.

Seguidamente passaremos a abordar o nosso propósito de pesquisa e pergunta de investigação.

## **1.2. Propósito da pesquisa e pergunta de investigação**

*"First know where you want to go, then consider how to get there"*

**Robert Fritz**

Importante para qualquer propósito de pesquisa é o que expõe Robert Fritz (Fritz *apud* Puccio, G., Murdock, M., & Mance, M., 2007, p. 111): primeiro precisamos de saber onde queremos ir para mais tarde saber como chegar lá. A escolha de um tema sobre domínios como o da liderança e da governação deve-se, principalmente, à motivação pessoal por estas temáticas e porque a literatura oferecida sobre estes assuntos é bipolar: ora é extremamente objetiva (oferendo regras e definições claras a nível teórico), ora muito subjetiva, criando no leitor a sensação que a governação e a liderança são uma espécie de sobrevivência pela espécie onde só ganha quem está em constante evolução. O país escolhido como um cenário prático da aplicação destas temáticas foi a Bélgica por ser, habitualmente, alvo de discussão a propósito dos desafios da governação em contexto plural e por não ter tido governo durante um longo período de tempo (mesmo assim mantendo uma imagem de estabilidade a nível internacional).

Já Martiniello (1988) exemplifica como a evolução económica da Bélgica modificou em grande parte a vida social e económica do país. Certo que a economia de um país em muito se liga ao seu bom desempenho a nível de gestão e nova administração pública, a economia belga em muito se densifica, principalmente por neste país ter uma responsabilidade acrescida em termos europeus por nele se encontrarem as principais instituições europeias.

Note-se que *"a unidade da Bélgica não tem uma cultura única nem uma identidade nacional única"* (Martiniello, 1988, p. 121) o que tornará a nossa questão de partida ainda mais pertinente. É este mesmo sentimento de pluralidade que segundo Martiniello (1988) leva a Bélgica a ser uma democracia multicultural e um pequeno enclave balcanizado no coração da Europa. Na verdade, como explicam os autores António Bessa e Carlos Dias (2005) a obrigação de liderar com diversos interesses não dá aos governantes margem de manobra para decidirem eficazmente. Estes jogos de poder



estão bem presentes na Bélgica: os partidos políticos existentes lutam mais pela causa da sua região do que por ideologia partidária, já afirmou Karl Deutsch "*o poder, dito de maneira mais crua e simples, é a capacidade de prevalecer num conflito e vencer obstáculos*" (Deutsch *apud* Bessa e Dias, 2005, p.114).

Com o presente estudo tentar-se-á dar uma possível resposta à problemática da liderança na administração pública que faz com que certos países (como o exemplo prático da Bélgica, mesmo tendo estado sem formar novo governo, após eleições, durante quase ano e meio), consigam manter níveis de estabilidade política e administrativa. Assim a pergunta de partida desta tese será:

*"Quais os fatores de governação e liderança que permitem a um país manter a sua estabilidade administrativa face a contextos plurais?"*.

A federalização, a política administrativa e os governantes do país serão sem dúvida os principais temas de análise a serem desenvolvidos na tentativa de ir ao encontro de uma possível resposta à nossa pergunta de partida. Muitos outros tópicos de interesse específico sobre o exemplo da Bélgica surgem a partir desta pergunta como:

- O modelo de Estado será importante para o sucesso da Nação Belga?
- Quais os mecanismos de liderança adotados na Bélgica?
- A geopolítica é relevante para a administração pública federal?

Reconhece-se que serão mais as questões a serem levantadas do que as respostas a serem empiricamente comprovadas. O que este estudo pretende trazer de novo para a comunidade académica é a tentativa de uma maior compreensão da complexidade da administração pública e da dificuldade de liderar e governar em contextos plurais.

Diversos cientistas políticos belgas continuam a analisar estas temáticas, mas mesmo partilhando a mesma área de investigações as repostas que encontram à variedade de políticas na Bélgica são sempre distintas.

É sabido que cada opinião muda consoante a leitura pessoal e de informação que se tem sobre determinado tema. Com o presente estudo não se tentarão moldar opiniões

ou chegar a uma possível resposta imperativa. Esta tese será escrita tendo em conta a análise de diferentes fontes de informação.

Para tratar os doentes é preciso antecipadamente conhecer a doença (Lorenz *apud* Bessa e Dias, 2005, p.123) e é por esta razão que nos primeiros capítulos desta tese se tentará explicar como funciona a administração pública belga bem como os diversos níveis e escalas a nível de governo local e central, tendo similarmente em conta a multiplicidade das línguas passando também por uma pequena análise geopolítica.

Anthony Giddens (2005) explica que o nosso mundo não precisa de menos governo mas de mais governo (Giddens, 2005). Os governos e a sua relação com as lideranças são em todo o mundo um ponto de interesse académico: a sua formação teórica e a sua ação prática têm vindo a evoluir consoante o tipo de "líder" que apresentam. Na Bélgica existe uma dificuldade acrescida para a compreensão deste tipo de afirmação pois está claro que os líderes precisam de seguidores para poderem ter força, o que acontece no pequeno reinado é que muitos dos seguidores não se revêem na sua representação a nível político, principalmente por razões de natureza cultural. Relevante mencionar similarmente o que o autor Armando Moreno (1995) assevera: "*as populações já não votam em favor de ideologias, (...) mas em favor de pessoas, do que esperam da sua governação*" (Moreno, 1995, p. 10).

Outro problema enfrentado na Bélgica que em muito contribui para a sua formação atribulada de políticas públicas é a discussão sobre a formação de um Estado. Afinal que características são necessárias para a existência de um Estado? Para que se verifique a existência de um Estado temos de ter: um povo, um território e um poder político. A dimensão de um território é irrelevante para a existência de um Estado, tanto é Estado um micro como um macro, a fisionomia do território é de igual forma insignificante. O Reino da Bélgica como Estado soberano tem vindo a enfrentar sérias dificuldades no que diz respeito ao seu povo, por existirem diversas realidades étnicas e linguísticas (que têm existido desde a formação histórica desta nação), o que conseqüentemente tem trazido igualmente dificuldades ao seu poder político, onde o governo não consegue dar resposta aos diversos atores envolvidos nas políticas públicas. Assim Dinh, Daillier e Pellet (2003) explicam que um governo ou aparelho político é muito importante para a existência de um Estado. Estes mesmos autores também apontam para o problema do alcance limitado que um governo possui. É neste ponto interessante referir que a Bélgica obteve independência reconhecida dos Holandeses em 1830 com o apoio da Inglaterra e da

França "onde os Estados sobrevivem ao seu governo, (...) em virtude do princípio da continuidade do Estado. O reconhecimento de um Estado já adquirido não pode ser posto em questão" (Dinh, Daillier, & Pellet, 2003, p. 428).

A organização administrativa mais ou menos complexa do Estado está sempre intimamente ligada ao tipo de governante ou de liderança política que este apresenta. A lógica de articulação entre os sectores privados e públicos é um jogo cada vez mais difícil de se compreender no que diz respeito às diferentes administrações belgas. De igual modo, o pensamento de Cravinho (2006) é válido para o nosso estudo de caso. O autor refere que o atual estado das teorias sobre governação é igualmente incapaz de definir com clareza as áreas de intervenção estatal e as relações entre os Estados modernos e os indivíduos.

Outro argumento utilizado na Europa nos dias correntes é o que explicam Pierre e Peters (2000) de que a sociedade civil e os mercados estão de tal forma organizados que já não precisam de uma atenção tão especial como outrora dada pelo governo. Putnam por seu turno expressa que a governação democrática tende a ser mais efetiva onde exista uma maior participação da sociedade civil (Putnam *apud* Pierre e Peters, 2000, p. 39). Diariamente tem-se vindo a assistir a discussões sobre o Estado social e que a sociedade civil exige cada vez mais dos seus governos não só porque é mais instruída e sensível a questões sociais, mas porque também se habituou ao Estado social que se tornou demasiado protetor conferindo aos cidadãos uma certa inércia. A temática da sociedade civil e do papel das instituições tanto públicas como privadas não pode ser descurado como uma possível explicação negativa/positiva face a um sistema de governação plural.

Outra das questões colocadas ligada ao estudo da "nova" governação resulta também das crises económicas dos Estados. Quando um Estado decide fazer uma reestruturação económica deve sempre ter em conta fatores políticos. Esta mesma reestruturação económica parece ter sido mais sentida nos países com um Estado social tradicional como a Bélgica (Pierre & Peters, 2000, p. 53) principalmente porque os seus sistemas administrativos e a sua sociedade tradicional não estavam preparadas para as consequências que as mudanças acarretam, nomeadamente para a Nova Gestão Pública.

Em suma o que se pretende com o nosso propósito de pesquisa é:

**Objetivo:**

1. Investigar os processos de governação e liderança em contextos plurais
2. Impacto do Estado Federal na administração pública e geopolítica
3. O papel das lideranças políticas na estabilidade governativa

**Questões para as quais serão necessárias respostas:**

1. Quais os fatores geopolíticos e governativos que permitem a um país manter a sua estabilidade administrativa face a contextos plurais?
2. O modelo de Estado é relevante para a administração pública?
3. Qual o papel dos governadores políticos?

Finalizada a nossa introdução ao tema e pergunta de partida seguidamente apresentaremos a nossa metodologia de pesquisa.

### **1.3. Metodologia**

*"The answers one gets depend on the questions one asks"*

**Roger Gill**

A metodologia de pesquisa é relevante em qualquer abordagem académica, pois esta é a única forma de conseguirmos explicar a nossa questão de partida, tanto em termos empíricos (qual a informação que já temos que nos permite chegar a tal pergunta de partida) como em termos teóricos (perceber melhor a realidade que vamos analisar). A metodologia é o método particular de aquisição de conhecimento que nos leve a um fim específico (Reis, 2010). Deste modo ela serve como uma " condição necessária para que o trabalho tenha rumo" (Reis, 2010, p. 57). A pesquisa é a atividade cujo objetivo deve servir para explicar certos fenómenos (Reis, 2010). O caminho a ser percorrido nesta tese será maioritariamente descritivo.

Os autores Phillips e Pugh (2000) defendem a ideia que um bom investigador não é aquele que sabe as respostas mas sim o que se batalha por obter as questões corretas. Nesta tese, este problema será frequentemente colocado ao longo de todos os capítulos.

No entanto torna-se importante referir que a nossa questão de partida deixa em aberto várias outras sub-questões que tentarão ser também elas explicadas ao longo do trabalho. Tentar-se-á de igual modo nesta tese ir ao encontro das fontes de referências mais recentes (Phillips & Pugh, 2000, p. 49).

Em tom de ironia Alexandre Dumas dizia que “todas as generalizações são perigosas – incluindo esta” (*apud* Phillips & Pugh, 2000, p. 49) assim nesta tese tentaremos não generalizar demasiado os dados, até porque se trata de um estudo de caso específico e singular. O método mais utilizado nesta tese será o de reflectir sobre teorias, isto é, a partir de determinados conceitos já definidos tentaremos colocar questões mais abrangentes sobre os conceitos e determinar a sua aplicabilidade face a uma situação específica.

Para tal, procedeu-se à recolha e análise de dados e de informação de diversas fontes: livros académicos, revistas, artigos científicos, e por informações disponíveis em portais oficiais de governos. Começaremos nos primeiros capítulos desta tese por analisar a situação administrativa geopolítica e de governação belga, para mais tarde a poder interligar a dados de liderança e de governação. A acumulação do conhecimento resultante de diferentes estudos de caso já elaborados e dos instrumentos teóricos que nos apoiarão na nossa análise, terão como principal objetivo unir, de forma crítica, num só trabalho o conhecimento académico existente que permita a futuros trabalhos uma leitura mais simples e abrangente dos principais problemas de liderança e governação belga.

Como explica Bell (1997, p. 20) existe uma diferença entre um investigador quantitativo que recolhem fatos e estudam a relação entre eles, e os investigadores qualitativos que estão mais interessados em compreender as percepções sobre os factos. A principal razão da escolha de um estudo de caso vai ao encontro do que Bell (1997) explica como sendo um método que permite ao investigador a possibilidade de se concentrar numa situação específica – relembrando que neste estudo de caso os temas a serem mais abordados serão os de governação, liderança e geopolítica da administração pública. Em relação às fontes primárias, as mais utilizadas nesta tese serão as fontes deliberadas, que são segundo Bell (1997, p. 90) as produzidas para a atenção dos futuros investigadores e as fontes inadvertidas, que são, neste caso, as produzidas pelos governos locais e centrais.

No seguinte capítulo desta tese será feita uma revisão da bibliografia dos tópicos teóricos que serão posteriormente abordados com maior pormenor prático nesta dissertação. Começaremos por explicar no nosso estado da arte a história do federalismo belga, da sua administração pública e da geopolítica em geral, porque será com base nestas teorias que o governo local e a problemática dos líderes podem ser melhor compreendidos no nosso estudo de caso.

## Capítulo II – Revisão da literatura - que bases?

"Belgium has one of the most fragmented party systems of any modern democracy"

**Wilfred Sweden *et al***

### 2.1. Explicação teórica

A Bélgica apresenta um dos sistemas mais fragmentados de qualquer democracia moderna (Sweden *et al*, 2006). As bases para que tais fragmentações não se tornem numa completa desunião do país têm de ser na prática bem fortes e estruturadas.

Antes de partirmos para o nosso estudo de caso aplicado, começaremos por expor brevemente alguma teoria base que utilizaremos para sustentação dos nossos argumentos numa fase posterior deste trabalho pesquisa. Como explica Ilchaman (*apud* Pierre, 1995, p.1) "existem teorias, teorias sobre teorias, análises de outras teorias...e achamos sempre uma teoria mais fascinante do que a que analisamos", quando partimos para a revisão da literatura neste nosso estudo de caso revimo-nos em tal afirmação por diversas vezes.

Posto isto e numa tentativa de limitar as temáticas a serem abordadas nesta tese serão aplicados na prática os seguintes temas: governação, geopolítica, administração pública, nova gestão pública, liderança e o federalismo. Passaremos a explicar seguidamente em pequenos tópicos estes conceitos para que seja possível em capítulos seguintes aplicá-los em prática sem termos de recorrer novamente à sua definição.

### 2.2. Conceitos na teoria

#### 2.2.1- A governação

Sem dúvida este é um dos conceitos mais arriscados de se definir do ponto de vista de um investigador. A governação enquanto objeto de estudo dá uma nova projeção ao estudo da ciência política e à maneira de como os objetivos comuns podem ser alcançados (Pierre & Peters, 2000). É também considerada um ato de possibilidades que, quando posta em prática, gera pressão em todos os sectores da sociedade. Pode ser definida como "*uma atividade política*" (Chhotray & Stoker, 2010, p. 6) complexificada pelo facto de ser praticada por seres humanos a sua aplicação é ainda mais debatida do

que o seu conceito, devendo ainda ter em conta os limites da capacidade humana. Por isso a Governança existe como forma de liderar eficazmente com as limitações do conhecimento humano (Jones *apud* Chhotray & Stoker, 2010, p. 6).

Peters começa por explicar logo na introdução do seu livro que "governança é um bem escasso" (Peters, 2001, p.1) porque segundo este autor os governos arranjaram maneiras de criar diversas instituições que exercem e fornecem os serviços que outrora eram apenas fornecidos pelo Estado. Esta realidade de Peters não pode deixar de ser considerada no nosso estudo de caso porque também na Bélgica onde em pouco tempo se multiplicaram os seus níveis de atores<sup>4</sup>. Neste ponto temos ainda que atentar que os líderes do governo também têm a seu cargo a responsabilidade de melhorarem a eficiência das instituições (Peters, 2001, p.2). A governança não "tem por intenção reflectir-se em nenhum outro conceito" a sua abrangência acaba por ser única (Minogue *et al*, 1998, p.5)

Para Andrew Gamble outro factor que contribui para o agravamento da integração da ideia de governança foi a globalização (Gamble *apud* Chhotray & Stoker, 2010, p. 8) devido ao facto de este último conceito ter vindo a ser mal compreendido ao ser muitas vezes utilizado para o esclarecimento de acções que não correspondem ao termo. A globalização e as mudanças tecnológicas fizeram com que as pessoas já não acreditassem que os governos e os políticos fossem capazes de dar uma escolha real à escolha colectiva (Stoker, 2006, p.47).

A democratização é outra condição apresentada como grande força de mudança no mundo atual para a governança (Chhotray & Stoker, 2010, p. 9). Todavia não podemos esquecer que a democratização ajuda para que o conceito de governança ganhe mais um tópico de discussão e possa ser multifacetado na sua acção dependendo do tipo de governo adoptado pelo Estado. Há que considerar similarmente que "*os sistemas de governança são vistos com especial pressão em todos os sectores da sociedade, como nas mudanças económicas, políticas, (...) exigindo novas respostas sobre o regime existente*" (Chhotray & Stoker, 2010, p. 7). Os autores Pierre e Peters (2000) clarificam também que a governança acaba por ser um termo confuso, devido ao facto de ser aplicável a diversas áreas.

---

<sup>4</sup> (mais propriamente depois da sua federalização)



O mais importante de ser estudado nesta tese, para ir ao encontro da nossa pergunta de partida, é o conceito de governação como processo de direção e coordenação de redes explicado por Pierre e Peters (2000). O sistema de redes e de coligações será estudado com mais pormenor no capítulo sobre a federalização, tentando ir ao encontro da premissa de Bell referindo-se ao Estado hierárquico como “muito grande para resolver os pequenos problemas da vida e muito pequeno para resolver os grandes problemas” (Bell apud Pierre & Peters, 2000, p.16).

Recordando o que Pierre e Peters mencionaram sobre a governação como sendo estudada mais como uma tentativa de criar processos e não como resultado dos arranjos institucionais (Pierre & Peters, 2000, p. 22) a questão da governação de um Estado parece *a priori* ir ao encontro de tal premissa. Assim é preciso compreender que a governação não é tanto o estudo sobre as estruturas, mas sim a interação entre as mesmas (Pierre & Peters, 2000, p. 22). Uma das melhores imagens de criação de um processo de governação é explicado por Pierre e Peters como sendo um processo dinâmico no qual precisamos de ver movimento, mais do que fotos instantâneas (Pierre & Peters, 2000). O que igualmente se pode caracterizar como um processo dinâmico é a administração pública que “tanto na prática como na teoria [a administração pública] deve reposicionar-se para lidar com problemas como a assustadora desarticulação do Estado” (Fredrickson *apud* Chhotray & Stoker, 2010, p. 16).

Referindo ainda a imagem de governação e governos, André Molitor (1974) desenvolve a ideia que os governos decidem, mas a administração é que executa. Explica ainda que a grande mudança que se deu na governação Belga foi que a partir de 1918, o país passou de governos maioritariamente homogéneos para governos de coligação (Molitor, ano, p. 188), o que necessariamente se traduziu em maiores confrontos entre os diversos partidos e passou a envolver maiores negociações, onde o primeiro-ministro<sup>5</sup> ganhou um papel importante como pacificador de decisões.

Minogue, Polidano e Hulme, esclarecem que os governos de muitos países têm agora de rever o papel da sua sociedade e instituições, principalmente porque muitas das funções outrora desempenhadas pelo Estado estão a ser privatizadas. Hoje em dia temos

---

<sup>5</sup> O papel do Primeiro-ministro belga será desenvolvido em maior pormenor no IV capítulo desta tese.

"de reconhecer que o governo moderno é muito mais do que eficiência, é também sobre a relação de *accountability* [responsabilidade/ prestação de contas] entre o Estado e seu povo" (Minogue *et al*, 1998, p.5)<sup>6</sup>. Neste seguimento os autores Minogue *et al* (1998, p. 5) alvejam que as questões de responsabilidade, controle, capacidade de resposta, transparência e participação são, pelo menos tão importantes quanto a questões de economia e eficiência de um governo. Peters refere ainda que "apesar da mitologia popular os governos são raramente imperialistas e não procuram por novas soluções para resolver problemas, os governos preferem resolver os problemas que são por si insuperáveis" (Peters, 2001, p.1), esta ideia de governo é a visão prática do nosso estudo de caso. Os governos preferem muitas vezes dar a volta ao problema antigo do que criarem novas soluções para enfrentarem os problemas do desenvolvimento da sociedade civil.

### **2.2.2- Uma perspectiva sobre liderança**

A liderança é um tema intemporal (Gill, 2006) esta noção é importante de ser percebida tendo em conta a evolução dos territórios. Já na antiga Grécia Sócrates acreditava que a liderança eficaz era situacional e que depende da competência do profissional que a exercia (Adair *apud* Gill, 2006, p. 2). Como explica Gill Hickman (2010) também não podemos negligenciar o facto de que podem surgir conflitos de valores em qualquer concepção de um sistema de liderança política, assegurando também que mesmo em democracia como melhor regime, a tensão de ordem de direitos contínua (Hickman, 2010, p. 164).

A macro liderança e a micro liderança serão dois dos conceitos a serem utilizados na parte do exemplo prático nesta tese. A macro liderança como explica Covey é a que diz respeito à estratégia, à organização e ao processo; por sua vez a micro liderança é a que analisa relações de poder e as relações entre o líder e os seguidores (Covey *apud* Gill, 2006, p. 4). Roger Gill (2006) torna assim claro que se a liderança é considerada uma arte, ela tem de ser igualmente uma arte prática, pois depende de uma aplicação ou campo de estudo para ser utilizada. A ligação existente entre o líder e os seus seguidores

---

<sup>6</sup> Mais tarde será discutido nesta tese o papel dos governadores das províncias e a forma como estes acabaram por perder o seu poder de voto por não serem eleitos mas sim nomeados, assim poderemos analisar que a sua responsabilidade perante o povo acaba por ser "diminuída".

torna-se facilmente num objeto de estudo cativante devido às capacidades psicológicas relacionadas com as habilidades de ser comandado *versus* obedecer. Covey corrobora a ideia que os seguidores são mais importantes do que os líderes (Covey *apud* Gill, 2006, p. 10) porque são eles que indiretamente escolhem o tipo de liderança que se vai fazer sentir em determinado País.

O autor Roger Gill (2006) explica que no mundo político os líderes tendem a ter cada vez menos seguidores. O país utilizado como exemplo nesta tese atesta também esta afirmação de Gill, por motivos não só étnicos e multiculturais, como por também muitos dos belgas não se reverem no líder (eleito) da sua pequena Nação. Mesmo tendo como frase suprema da sua monarquia “a união faz a força” não significa que os líderes tenham essa força nem que muito menos sejam capazes de reunir as capacidades necessárias para a formação de uma “união” nacional capaz de governar o país por um período de tempo considerável. Parecendo evidente que o princípio: “seguidores responsáveis evitam líderes irresponsáveis” (PIU *apud* Gill, 2006, p. 12) não é aplicado na vida prática na Bélgica<sup>7</sup>. No entanto compreendemos que a responsabilidade dos seguidores, num país com bases democráticas deveria ser tão importante como a responsabilidade perante um líder.

O campo da responsabilidade também nos remete para a área da ética na liderança, porque os bons líderes são aqueles que ajudam com que os sonhos das pessoas a se tornem realidade (Gill, 2006, p. 12). Esta é a essência mais pura do que uma boa liderança e uma boa governação devem alcançar, todavia à semelhança de outros aspetos da vida é uma ideia que peca pela sua dimensão utópica.

Roger Gill (2006) escreve a propósito da liderança política ilustrando que na política britânica os políticos que começam como mobilizadores não governam muito tempo e eventualmente acabam por se tornar reconciliadores como resultado de pressões de culturas externas e para obter consenso dos partidos políticos do governo. Esta análise de Gill seria interessante de ser estudada do ponto de vista do Governo Belga: até que ponto os líderes na Bélgica começam como mobilizadores e não conseguindo resistir à pressão cultural nem ao consenso político desistem do seu cargo, preferindo não se tornarem

---

<sup>7</sup> Curioso reparar que os “seguidores” têm voto obrigatório.

líderes reconciliadores? A complexidade do sistema de eleição e a cultura política belga levam a que as capacidades dos líderes e a sua propensão para a mudança sejam necessariamente diferentes do que as de um líder inglês. Tendo em conta o sistema multilinguístico do sistema belga um líder com perfil de reconciliador teria a sua vida política muito mais complicada do que um líder com perfil de mobilizador. A parte de avaliação dos seguidores responsáveis, parece-nos ser menos exigente quando um líder é mobilizador do que quando este é reconciliador por razões evidentes é mais fácil ter um papel de mobilizador como líder que motiva os seus seguidores a participarem no mesmo caminho, do que como reconciliador onde o líder tem de restabelecer acordos e opiniões entre os seguidores tendo que pessoalmente saber agir eticamente a todo o instante.

Um líder tem de ser muitas vezes uma pessoa propensa ao risco, que face a um problema maior tenha a capacidade de fazer a escolha acertada e é por esta capacidade que “a liderança tem a ver com a descoberta de caminhos, de fazer as coisas certas, de estabelecer uma direcção” (Rajan *apud* Gill, 2006, p. 27). A capacidade de liderança torna-se por este motivo crucial na administração pública de qualquer Estado. Na tentativa de distinguir a capacidade de um líder de um gerente Bennis explica que “os gerentes são pessoas que fazem as coisas certas, enquanto os líderes fazem a escolha acertada”<sup>8</sup> (Bennis e Nanus *apud* Gill, 2006, p. 26) esta é a característica que melhor distingue um líder de um gerente: a coragem, para errar, para acertar, para tomar decisões. Possuir apenas a capacidade de gestão em pouco pode ajudar a manutenção de um sistema eficiente em termos de produção de políticas públicas.

A parte emocional de um líder também parece ser importante no que concerne uma gestão eficiente porque comportamentos eficientes exigem capacidades emocionais estáveis (Fineman *apud* Gill, 2006, p. 71). Segundo Roger Gill (2006) são as emoções mais negativas que dão origem a decisões tomadas irracionalmente. No caso prático escolhido para análise do nosso tema é ainda necessário ter em consideração que as emoções que o novo primeiro-ministro Elio di Rupo têm de enfrentar face ao conflito linguístico existente no país. Conforme o jornal *the economist* desde 1974 que o país não tinha um representante de uma comunidade de língua francesa (The Economist, 2011). Espera-se que Di Rupo possa aprender dos ensinamentos de inteligência emocional como a habilidade para “monitorizar os próprios sentimentos e as emoções dos outros para

---

<sup>8</sup> No texto original "*Managers are people who do things right, leaders are people who do the right things*"

discriminar entre eles e utilizar essa informação para guiar os seus pensamentos e acções” (Salovey e Mayer *apud* Gill, 2006, p. 73). A parte das emoções na liderança tem-se tornado num estudo com cada vez mais pertinência. Para se perceberem as regras básicas de liderança é necessário compreender igualmente que esta definição não engloba só termos de intelectualidade mas também é uma atitude comportamental/relacional e que envolve processos (Gill, 2006, p. 75). Por isso Roger Gill explica que “temos de nos compreender a nós próprios antes de poder dirigir os outros” (Gill, 2006, p. 75).

A arte de uma boa liderança de acordo com Rob Goffee é o conhecimento de si próprio, pois esta característica permitirá ao líder controlar melhor as suas fraquezas e aproveitar-se conseqüentemente das suas forças (Goffee *apud* Gill, 2006, p. 75). Seguindo o raciocínio no primeiro capítulo desta tese, Bennis esclarece que "mais tem sido escrito e menos tem sido conhecido sobre liderança do que qualquer outra forma de ciência comportamental" (*apud* McKinney & Howard, 1998, p. 281). Como esclarece McKinney (1998) os líderes acabam por ter um duplo papel: o de administradores e o de políticos. De seguida abordaremos o tema da administração pública.

### **2.2.3- Administração pública**

O sistema administrativo belga "é como qualquer outro no mundo, muito burocrático"

**Molitor, 1974**

A administração pública conforme McKinney e Howard (1998) foca-se nas acções diárias da administração de gestores médios e não tanto por líderes de topo. Tradicionalmente a definição deste conceito tinha como principal falha o facto de não levar em consideração o julgamento pessoal dos gestores médios a nível político (McKinney & Howard, 1998).

McKinney & Howard (1998) exprimem que a convergência entre os sectores públicos e privados tem sido importante na administração pública. Em última instância as instituições públicas têm como objetivo servir o cidadão, enquanto que as privadas tendem para a maximização de lucros. A responsabilidade social tem de passar por uma partilha entre o público e o privado. A interação entre estes dois provedores de serviços

acaba por ter ser compartilhada e complementada, sobre a base de sistemas reguladores. A política administrativa acaba por ser um meio de escolhas que conduzem a ação administrativa (McKinney & Howard, 1998). A interação entre política e administração acabam no fundo por estar sempre correlacionadas no sentido que a teoria (política) nem sempre pode ser aplicada na prática (administrativa), este acontecimento também ocorre muitas vezes na Bélgica como teremos a oportunidade de analisar posteriormente.

Jon Pierre (1995) começa por explicar que não é um exagero afirmar que durante os anos 80 e 90 a administração pública sofreu mudanças mais significativas do que desde o início da sua formação. Em consequência os cidadãos começaram a questionar-se sobre os efeitos de tais atos, muito devido ao facto dos Estados terem começado com políticas burocráticas e cortado nas despesas como resposta à crise (Pierre, 1995). Estas novas transformações administrativas de igual forma levaram "os governos locais a pressionar uma descentralização"<sup>9</sup> (Pierre, 1995, p. 1). Por isso nas últimas décadas os governos locais têm iniciado novas reformas públicas de participação social através do papel que prestam como fornecedores serviços públicos (Akkerman, 2003, p.90).

Outra consequência da evolução da administração pública foi como explicam Daneke e Lemak o facto dos serviços públicos terem mostrado aos Estados que conseguem fornecer os mesmos serviços a preços mais competitivos (*apud* Pierre, 1995, p.1). Pierre explica que a maioria destas reformas foi tomada para se pudesse melhorar a eficiência do sistema administrativo e político (Pierre, 1995, p.3), tal afirmação será melhor refletida no nosso estudo quando refletirmos as consequências da transformação da Bélgica num Estado Federal.

Rouban esclarece que estas reformas administrativas de igual modo tinham por objectivo "separar a *accountability* política da *accountability* administrativa" (*apud* Pierre, 1995, p.3). Segundo Pierre a estrutura organizacional é a variável mais importante a ter em conta quando se analisa a administração pública de um país (Pierre, 1995, p.11) e é por esta mesma razão que um dos focos a ser tratado na nossa tese também será a transformação do Estado Belga numa federalização.

André Molitor (1974) ao desenvolver a teoria da administração pública explica que o sistema político administrativo deve ser distinguido mas nunca separado, esta ideia é

---

<sup>9</sup> Facto provado na Bélgica pela formação de comunidades e de regiões.

importante de se ter em conta não só para que o funcionamento da administração seja mais eficaz como que para que o sistema não corra o risco de se desintegrar sendo ainda menos infalível nas suas acções.

Bernard Gournay (*apud* Molitor, 1974, p.42) explica que existem dois tipos de acção política a ter em conta para acabar com a burocratização: acção política geral e a acção política de execução. A primeira tem segundo o autor um carácter criativo (novas legislações, novos programas) a segunda tem um carácter mais administrativo. Claro que entre estas duas acções existe uma zona cinza onde a distinção nem sempre é fácil de ser feita (Molitor, 1974, p.43). A administração pública deve assim criar "instituições socialmente inclusivas" para que o Estado e a sociedade se possam complementar (Minogue *et al*, 1998, p.9). Minogue, *et al* (1998) acabam por criticar de igual forma que os conceitos de governação e de administração nunca serão bem aplicados na prática por não terem uma definição neutra nem muito objetiva.

A ideia fundamental explorada por André Molitor sobre a decisão política belga é que esta é largamente condicionada pelo governo central/federal, esclarecendo que esta realidade só aconteceu depois de 1830 "antigamente a prioridade era dada às instituições locais" (Molitor, 1974, p.44), como teremos a oportunidade de explorar com maior profundidade na parte prática desta tese.

#### **2.2.4- Nova Gestão Pública**

Este tema será abordado na parte prática desta tese quando se descrever o processo de federalização belga, por isso consideramos importante definir um pouco o seu conceito e impacto para a nova vida governativa de um país, uma vez que este conceito abrange não só a parte física das instituições como também o olhar que o país tem face à geopolítica do seu território.

A Nova Gestão Pública (NGP) consiste em "mudanças deliberadas nas estruturas e processos das organizações do sector público com o objetivo de fazê-los funcionar melhor" (Pollit e Bouckaert, 2000, pg. 9). Para se perceberem estas novas reformas administrativas é preciso perceber o que se passou nas antigas administrações (Peters, 2001, p.3). As reformas tiveram de ser tantas que se comparam às de um "adolescente na entrada da fase adulta" (Waldo *apud* Peters, 2001, p.4), não querendo isto dizer que

todo o sistema vai melhorar de uma só vez, porque estas mudanças podem levar a que novas reformas tenham de ser efetuadas (Peters, 2001, p.4).

Quando nos anos 90 a NGP estava a ser aplicada na maioria dos países, na Bélgica em muito se concordava com esta nova tendência mas pouco ou nada se aplicava na prática (Dierickx, 2004, p. 178). As únicas coisas que mantinham o país a funcionar devidamente eram<sup>10</sup> de acordo com Dierickx:

1. O respeito pela monarquia
2. Uma segurança social forte
3. A divisão linguística da capital
4. Um elevado grau de dívida pública<sup>11</sup>

Aberbach e Rockman (*apud* Dierickx, 2004, p. 184) afirmam por que a NGP teve de vacilar entre a autonomia do serviço público e a centralização política, querendo isto dizer que as sucessivas reformas tiveram de ser feitas no sentido de se introduzirem mecanismos novos que pudessem ser aplicados no serviço público mas que fossem ao encontro das medidas da NGP.

Minogue, Polidano e Hulme (1998) referem que é de igual modo importante perceber a mudança que estas reformas criam face às alterações que os governos começaram a sentir. A alteração deste sistema de governos fez também com que a fronteira entre o público e o privado diminuísse, dando uma maior dificuldade de compreensão aos analistas de administração pública (Minogue, Polidano & Hulme, 1998, p.2).

Peters e Pierre (2004) explicam que a NGP se baseia na importância da gestão e do controlo de políticas públicas. Segundo os mesmos autores, alguns políticos são mais propensos a mudanças do que outros. Os que o são querem que a mudança aconteça porque querem diminuir o nível de burocracia que receberam de governos anteriores (Peters & Pierre, 2004, p.283). A vida e o espírito de uma organização não dependem só da sua estrutura, mas também de um líder, sendo que a qualidade da mesma também depende da motivação e da liderança (McKinney & Howard, 1998, p. 279).

---

<sup>10</sup> E ainda o são hoje como veremos posteriormente nesta tese.

<sup>11</sup> Pois se a Bélgica se separasse em diversas regiões a dívida seria muito dificilmente compartilhada e paga.



Peters e Pierre de igual forma chamam a atenção de que "muitas reformas acabam por enfraquecer o papel dos líderes" ponto que este que poderá ser utilizado no sentido prático da nossa tese na parte da análise do papel dos governadores das províncias belgas. A falha ao se perceber este poder de prioridades políticas pode levar à má compreensão da tarefa do líder para com o cidadão (Peters & Pierre, 2004). Ainda importante para a análise de uma administração pública é o facto curioso que Peters e Pierre expressam que sendo que os líderes se sentem responsáveis pelos resultados que atingem, estes preferem muitas vezes ter como suporte colegas que partilhem a mesma orientação política. Fica claro que em muitos países a função pública falhou num melhor desenvolvimento do Estado (Minogue, *et al*, 1998, p.3).

A NGP é ainda resumida por Osborne e Gaebler como: uma forma de dar mais poder aos cidadãos, encorajar a competitividade em vez do monopólio, descentralizar a autoridade, investir em prevenção mais do que na cura, e revolver problemas ao usar os recursos do mercado ao invés de se criarem novas políticas (Osborne e Gaebler *apud* Minogue, *et al*, 1998, p.18). De certa forma estas características podem ser encontradas na Bélgica através dos processos feitos para a transformação do mesmo num Estado federal. A nova gestão do sistema passa de igual modo, por se encontrarem mecanismos mais eficientes e eficazes da na administração central (Minogue, *et al*, 1998, p.23). Minogue, *et al* (1998) clarificam que as reformas no sistema público não podem ser feitas de uma vez e devem ser ligadas a políticas compreensivas a nível institucional, reconhecendo que a principal falha da antiga administração pública era o facto de esta não reconhecer a importância do contexto político institucional.

Minogue, *et al* afirmam ainda que "as redes governativas funcionam melhor quando fragmentadas" (Minogue, *et al*, 1998, p.24), facto este que também foi experienciado na Bélgica aquando a sua federalização<sup>12</sup>.

### **2.2.5- Uma introdução ao federalismo**

Antes de explicar o federalismo é preciso esclarecer que este conceito será utilizado neste estudo de caso apenas aplicado à Bélgica.

---

<sup>12</sup> Porque este processo obrigou a uma partilha de tarefas mais organizada.

Para se explicar o federalismo é preciso compreender a sociedade antes do Estado (Erk, 2008) pois segundo Erk as estruturas sociais têm um grande poder para revolucionar um governo. Muitas vezes o processo de federalização também é denominado de "comunitarização"<sup>13</sup> Belgas, porque com este processo surgiram as diferentes comunidades derivadas das diferentes partes linguísticas do País (Erk, 2008, p.31). Interessante reparar que a "complexidade do sistema institucional federal belga reflete de igual modo complexidade da sociedade" (Erk, 2008, p. 33). O resultado do reconhecimento desta complexidade social na prática foi o facto de a Bélgica ter oficializado na sua constituição as duas línguas e as comunidades.

Segundo Lijphart o federalismo é uma "forma institucionalizada da democracia condicional"<sup>14</sup> onde os segmentos étnicos são geograficamente homogéneos" (apud Delwit & Pilet 2004, p. 77).

Delwit e Pilet por seu turno explicam que o federalismo belga nasceu de uma forma de "confrontação" do sistema (2004, p. 44). Ao definirem o federalismo clarificam ao leitor que o conceito de governação na Bélgica nunca foi bem compreendido, porque as diferenças linguísticas e económicas das várias regiões em muito contribuíram para a difícil definição do conceito na prática. As comunidades e as regiões a nível local surgiram da vontade de uma lógica cooperativa apenas conseguida com a transformação do Estado numa federação (Delwit & Pilet 2004, p. 46). Tanguy é da opinião que o federalismo belga nasceu de um processo de distanciação (Tanguy apud Delwit & Pilet 2004, p. 47). Esta é talvez a característica mais única deste Estado, porque como veremos num capítulo próximo normalmente o federalismo nasce como agregação de partes e não como último recurso de sobrevivência no sistema internacional como um só Estado.

Daniel Ducarme (apud Delwit & Pilet 2004, p. 45) ainda no seguimento da discussão sobre federalismo é da opinião que para se manter uma Bélgica estável são só necessários quatro factores: respeitar as minorias do País, combater a extrema-direita, equilibrar as regiões e as comunidades e por último fazer legislação "por experimentação". Este último argumento é também muito debatido por Delwit (2001) quando explica que a federalização na Bélgica é um assunto que ainda necessita de muita

---

<sup>13</sup> No original: *communnautarisation/communautarising* (Erk, 2008, p.31).

<sup>14</sup> Explicado posteriormente em maior pormenor nesta tese.

clarificação. Originalmente esta experimentação surgiu com a criação das comunidades e das regiões onde se queria ensaiar uma maior comunicação política e partidária (Delwit & Pilet 2004, p. 47).

### **2.2.6- Geopolítica e Geoestratégia**

Estas duas temáticas acabam por ser importantes para o nosso estudo de caso porque como já explicado no nosso primeiro capítulo a geopolítica como “*a disciplina que tenta explicar a formação e a ação das entidades políticas no espaço*” acaba por conseguir reunir num só tema todos os conceitos abordados anteriormente. A Bélgica encontra-se no coração do comércio Europeu, desta forma podemos presenciar que a favorável zona em que este se encontra permitir-lhe-á exercer influência em toda a área Europeia, proporcionando ao País uma ótima estrutura geopolítica. Muitas vezes o uso deste conceito “é confundido como sendo um sinónimo de internacional ou de política mas na verdade a ocorrência forte da palavra parece ser inversamente proporcional à sua precisão” (Lasserne & Gonon, 2008, p.3). Existe uma diferença fundamental entre geografia política e geopolítica: a primeira diz respeito à análise dos caracteres geográficos/fenómenos políticos enquanto a segunda estuda os diferentes tipos de rivalidades nos territórios como: distribuição de poder entre o centro e as regiões, estruturas administrativas, subdivisões administrativas (Lacoste *apud* Lasserne & Gonon, 2008, p.12) é este segundo conceito o mais importante de ser examinado no nosso estudo de caso.

Conforme Pierre Célérier<sup>15</sup> existem duas subdivisões de factores do espaço geopolítico: são eles os estáveis e os variáveis. Os factores estáveis dividem-se em: extensão, posição, configuração, clima e estrutura física do país, ou seja, são os factores que normalmente derivam da própria estrutura física do território, da geografia. Os factores variáveis por seu lado, são os que dizem respeito à população, aos recursos do país e às estruturas económicas, políticas e sociais do mesmo. Quando conjugados estes dois factores dão-nos a situação geográfica e geopolítica do país em questão. Nenhum

---

<sup>15</sup> Para mais informações consultar: Célérier, Pierre (1961), *Géopolitique et Géostratégie*, Presses Paris: Universitaires de France.

destes factores vale por si só, apenas a sua confluência os torna importantes do ponto de vista de uma análise geopolítica e geoestratégica.

A junção dos factores estáveis mais os factores variáveis, tem como principais pontos de interacção: a história, o sentido do espaço, a tecnologia, a ideologia, a política, os conflitos e a estratégia. Sendo o “Espaço um dos grandes problemas que sempre esteve na base de toda a História humana e que frequentemente motivou as mais graves desavenças entre indivíduos e grupos”, no nosso estudo de caso esta desavença será analisada quando referirmos as diferenças linguísticas.

O sentido de espaço<sup>16</sup> belga é bastante aprimorado. Philippe Defarges foca que os “espaços se impõe ao Homem”, contudo o Homem posteriormente tem a capacidade de explorar e imaginar o espaço à sua vontade (Defarges, 2003, p. 16).

Sendo que uma Nação é o resultado da história, a Nação belga também é fruto deste resultado. O domínio das ideologias é, ainda uma das esferas que legitimam o poder das minorias e da acção da população (Dias, 2007: 119). No papel dos conflitos, como realça Carlos Mendes Dias<sup>17</sup> “é útil salientar a responsabilidade dos homens que, têm nas mãos a sorte da paz e da guerra, que a fizeram com manobras de política externa”. Uma vez que a política internacional é a luta por um poder, a Bélgica têm-se vindo a afirmar no mundo como uma força económica relevante para o sistema de relações internacionais actuais através das suas instituições europeias.

Acabando esta pequena introdução conceitual e temática seguidamente passaremos a uma análise do nosso Estudo de caso. Algumas das teorias acabarão também por ser melhor desenvolvidas e percebidas ao se aplicarem na prática.

---

16 O sentido de espaço é a capacidade de um Estado de conseguir perceber o seu território e o espaço exterior de forma a rentabilizá-lo ao máximo, tendo a capacidade para ocupar todas as zonas do seu território, incluindo as zonas anecuménicas. A consciência geográfica do Homem é moldada pelos instrumentos e saberes com a ajuda dos quais decifra o espaço. (Defarges, 2003: 23).

17 Ver em: Bessa, António Marques e Dias, Carlos Mendes (2007), O Salto do Tigre: Geopolítica Aplicada: Prefácio: Lisboa.

## **Capítulo III – Estudo de Caso: história do federalismo e da administração pública belga**

### **3.1. A administração pública e a geopolítica belga**

*"We still tend to think of politics as defined by the spacial container of the territorial state"*

**Paul Hirst**

O que é que a administração pública e a geopolítica têm em comum? Antes de mais ambas estudam e utilizam dois conceitos fundamentais para um Estado: o espaço físico e o poder. A importância das burocracias e das decisões públicas da administração pública de um país afetam tanto os seus cidadãos como a vida política internacional dos mesmos. A administração pública deve ter duas características principais: ser "discreta e eficaz" (Moreira, 2002, p. 13). Assim como a geopolítica explica a relação de entidades políticas num espaço (Dias, 2005) a administração pública também tem de saber adequar as políticas públicas ao local onde vão ser implementadas.

O espaço e a política hoje em dia ganharam diferentes conotações de sentido e de poder. Sabemos que cada vez mais "os Estados são muito diferentes em termos de governação, tamanho geográfico e capacidades" (Hirst, 2005, p. 26) e é por este motivo que a capacidade geopolítica de um Estado não pode ser descurada quando se tentam analisar os seus sistemas de governação. Paul Hirst (2005) explica no seu livro que o renascer do Estado Nação na Europa fez com que os países mudassem o seu sistema de concepção de governação e de política. A fragmentação e o novo mapa-mundo que surgiu no final da Segunda Guerra Mundial também ajudaram a que o "sentido da história" fosse alterado e a que muitos países tivessem de reorganizar a sua administração pública de modo a sobreviverem nestes novos sistemas (Defarges, 2008). Os novos sistemas criados no fim da segunda guerra de igual modo se fizeram sentir no país escolhido como estudo de caso, por este geograficamente se encontrar no coração da Europa.

Concordamos com Lasserre e Gonon (2008) a propósito que "a geopolítica é uma ciência que está na moda", mas a verdade é que a ligação deste conceito com as capacidades de governação do nosso estudo de caso não podia deixar de ser analisadas.

Defarges (2008) explica que os fundamentos da geopolítica se resumem em duas ideias principais: tudo se encontra localizado no espaço e no tempo para que se mantenha o equilíbrio do poder, por esta razão é essencial que sempre que se estuda um país tão problemático a nível de equilíbrios de poder, se tenha de ter em conta não só a atualidade do país mas também toda a sua história passada. Sem esquecer também que a geopolítica trata de questões tão fundamentais como “as rivalidades políticas pelos territórios” (Lacoste, 2008, p. 8) – este acontecimento não poderia igualmente deixar de ser analisado na Bélgica.

O poder e o território aparecem assim como duas matérias indissociáveis para a melhor compreensão das rivalidades políticas e administrativas de uma determinada região de qualquer país. Hay afirma neste seguimento que “num mundo interdependente a nível social a política é mais complexa quando comparada com relações de dependência”, (Hay, 2010, p. 19) é igualmente verdade que “a interdependência não é um assunto novo e os cientistas políticos que não podem ignorar este facto” (Moran, 2010, p. 25).

O desejo público de encontrar uma explicação concreta de governação num sistema internacional é muito antigo (Lasserre & Gonon, 2008, p. 1). Lasserre e Gonon (2008) referem ainda que a geopolítica deve ser entendida como uma ferramenta útil para a compreensão da governação. Importante salientar que a geopolítica depende da decisão dos actores (políticos, agentes...) e não das qualidades do seu espaço<sup>18</sup>, pois a geopolítica resulta da rivalidade e do poder pelos territórios que só acontece graças aos seus actores (Lasserre e Gonon, 2008, p. 17). O espaço também se pode referir a memórias ou a construção de história (Nora *apud* Lasserre e Gonon 2008, p. 18), este elemento é um ponto essencial quando se analisam as divisões administrativas belgas<sup>19</sup>. A propósito de sentido de espaço Nicholas SpyKman (*apud* Lasserre e Gonon 2008, p. 129) esclarece ainda que a geografia não determina a política dos Estados mas que acaba por a condicionar. Esta afirmação poderá ser melhor compreendida à luz do nosso estudo de

---

<sup>18</sup> Lasserre e Gonon (2008) explicam que o espaço não é só o território político dos Estados. O espaço é também referido pelos autores como um elemento sociocultural, social, religioso, linguístico, etc. Estes diferentes tipos de espaço entram em disputa não só pela discordância de percepções políticas mas pela ideia da sua legitimidade aplicada na prática territorial.

<sup>19</sup> Conceito explorado no próximo capítulo.

caso quando explicarmos a federalização do país, pois a geografia do território belga em muito influenciou a partilha política e administrativa do mesmo.

No ponto seguinte deste capítulo, procurar-se-á uma abordagem sobre o funcionamento da governação a nível local e como funciona a dimensão federal no Estado Belga.

### **3.2. Estados federados – uma introdução à sua governação**

Num Estado federalista a necessidade de bases sólidas de governação parecem ser um conceito chave para uma duração razoável dos governos. O país usado para estudo de caso apresenta-se à comunidade política como Estado Federal, redigindo no seu artigo 1.º da Constituição o seguinte “A Bélgica é um Estado Federal constituído por comunidades e regiões” (OCDE, 1995-2012). Como qualquer outro país, a federalização foi experimentada no País como forma de responder aos vários movimentos de independência (Deschouwer, 2009, p.10). Deschouwer explica que esta foi a principal razão experimental do federalismo belga, sendo que este argumento será determinante para a divisão e governação belga, pois a adaptação dos novos actores e formas de governo em muito tiveram de ser alteradas<sup>20</sup>.

Alguns autores questionaram-se do porquê de um federalismo tão tardio (Swenden & Jans, 2006; Deschouwer, 2009) sendo que a nível de administração local muito teve de ser alterado para que a administração pública do país pudesse responder de forma mais eficiente às expectativas dos cidadãos.

Sweden, Brans e De Winter (2006) questionam-se se o federalismo terá sido a resposta encontrada pelos governos belgas para um Estado menos fragmentado. No seguimento deste raciocínio explicam que a razão para a criação de um federalismo excepcional que surgiu na Bélgica se deu como “federalismo de desagregação” (Sweden, Brans, & De Winter, 2006, p. 864) como saída encontrada para a sobrevivência do mesmo como um só país. Para os autores a adoção de um sistema de governação federal só se concretizou porque a elevada desagregação das comunidades assim o obrigaram,

---

<sup>20</sup> Uma das principais mudanças encontradas a nível de governação foi a obrigatoriedade da partilha de poderes locais pelas duas elites linguísticas belgas (Deschouwer, 2009, p.10). Outros autores são da mesma opinião dizendo que o federalismo de igual forma acabou por nascer no país devido a uma tensão de etnias e de línguas entre os flamengos e os franceses (Sweden, Brans, & De Winter, 2006).

notando-se igualmente neste ponto que o federalismo não surgiu com bases sólidas e bem pensadas, mas sim como uma solução rápida para evitar a desagregação das comunidades. No entanto é importante refletir que por norma os sistemas federais funcionam como forma de unir uma nação e nunca o contrário (Stephan and Linz *apud* Sweden, Brans, & De Winter, 2006, p. 864).

Uma falta de atenção ao detalhe parece ser uma das críticas recorrentes indicadas à multiplicação das formas de governação local belga surgidas depois da federalização do país. Durante muito tempo os cientistas políticos belgas utilizavam termos específicos sem tradução ao nível de outra língua como forma de explicar o fenómeno complexo do federalismo experienciado no seu país (Sweden, Brans, & De Winter, 2006, p. 863).

A questão a que os cientistas políticos primeiramente queriam tentar perceber era o porquê da criação de um Estado Federal no que sempre tinha sido um Estado Unitário. Na verdade a Bélgica foi um dos únicos países do mundo a poder vivenciar um tipo de “fragmentação excepcional” apenas sendo compreendido através de uma análise profunda do seu sistema político (Sweden, Brans, & De Winter, 2006). Esta fragmentação em muito se deveu ao facto dos governos locais terem de responder às necessidades das suas populações, que eram bastante diferentes em todo o território. Tendo em conta a complexidade com que o sistema federal belga foi criado, as suas diversas regiões podem ser entendidas como pequenos governos “independes” dentro de uma rede de governação central bastante complexa. As regiões administrativas Belgas gozam de um certo poder de autonomia consagrado na reforma constitucional de 1993 (Sweden, Brans, & De Winter, 2006).

Sendo a Bélgica um país de pequena dimensão geográfica a sua capacidade de administração não poderia ser mais diferente da realidade e por isso apresenta um dos sistemas mais complexos a nível de governação local.

Outro dos problemas com que a federação belga enfrenta são os diversos níveis de agentes que contribuem para a formação de políticas públicas do país. A complexidade destas medidas é ainda mais sentida no país devido ao facto de este estar “dividido” em três grandes zonas de governação resultantes do seu processo de federalização. Atualmente existem três níveis de governo na Bélgica (federal, regional, e comunitário) com uma complexa divisão de responsabilidades. De seguida passaremos a explicar a divisão do território e a história da sua divisão.



Com a federalização do País em 1993 a Bélgica dividiu-se em três regiões: a primeira designada por Bruxelas/capital, a segunda a região de Flandres e a terceira a região da Valónia (CIA Belgium, 2011):



**Figura 1: Mapa das regiões**

**Fonte:** (Institut Geographique National, 2012)

Marc Swyngedouw (1995) escreveu sobre as diferenças entre as diversas regiões de governação belga. Flandres é considerada pelo autor como uma das regiões mais importantes a nível económico, sendo a zona que mais se destaca politicamente do resto do País (Swyngedouw, 1995, p. 775). Foi exatamente na época a seguir à Primeira Guerra Mundial<sup>21</sup>, que as três regiões belgas se começaram a diferenciar cada vez mais. A região de Flandres começou nesta altura a “reivindicar um estatuto independente” (Swyngedouw, 1995, p. 776). No entanto, isto não foi conseguido devido à ocupação que o país foi alvo por parte da Alemanha. Swyngedouw (1995) explica que já em 1950 houve uma mudança política significativa no país, onde se tentou implementar a “Lei única” para a Bélgica, na tentativa de se melhorar a economia nacional, o que ainda agravou mais as diferenças entre as duas regiões envolvidas tanto a nível económico como a nível político. No ano de 1965, um partido chamado *Vulksunie* reuniu pela primeira vez um número significativo de lugares no parlamento, que poderiam vir a agravar ainda mais as diferenças regionais da Bélgica. A imprensa escreveu na altura “ganho de território político” (Swyngedouw, 1995, p. 776) referindo-se à crescente força que o partido

---

<sup>21</sup>Sem esquecer que a Bélgica foi invadida durante ambas as Guerras Mundiais devido ao facto da sua proximidade geográfica com Alemanha.

começou a auferir. Na opinião do autor Swyngedouw (1995) este partido também contribuiu para uma crescente tendência de criação de um Estado federal na Bélgica.

As revisões da constituição belga foram uma constante nos anos de 1970 a 1993, até que, finalmente, na última revisão constitucional se declarou que a Bélgica se tornaria num Estado Federal formado pelas suas três divisões linguísticas em que cada parte auferia da sua própria avaliação política (Swyngedouw, 1995, p. 777). A partir desta altura as bases de governação belgas poderiam finalmente começar a ser criadas e pensadas de modo federal definitivamente.

A mudança dos anos 70 fez com que tivesse de ser introduzida na constituição do sistema belga o reconhecimento à autonomia das comunidades culturais francesa e neerlandesa (Miroir & Leton, 1999, p. 89). Foi mais propriamente em Julho de 1976 que o Estado Belga começou a pensar no conceito de federalismo como divisão de línguas (Miroir & Leton, 1999). Neste ponto a importância do sentido de espaço geopolítico como questões étnico linguística de igual modo se fez sentir.

A questão chave mais caricata sobre o federalismo Belga, sentido pela maioria da população é em saber se " a transformação de um país num Estado Federal é uma cola suficiente para manter a Bélgica unida" (Sweden, Brans, & De Winter, 2006, p. 869). A administração pública da Bélgica também teve de ser adaptada a esta nova forma de governação, onde as capacidades das comunidades acabaram por ver as suas capacidades de execução aumentadas.

Sweden *et al* (2006) explicam que a Bélgica é o país que apresenta o sistema mais fragmentado dentro de um regime democrático e que este fenómeno não ocorre por problemas de polarização de partidos políticos mas sim pelo facto da emergência de partidos com bases étnicas e sociais como ideologia (Sweden, Brans, & De Winter, 2006, p. 870). A ideia de tornar a Bélgica num sistema de governação federal não foi só para acabar com as tensões linguísticas mas também acabar com as tensões regionais. Uma das principais vantagens de um sistema federalista é o facto de este melhorar a formação de políticas públicas (Sweden, Brans, & De Winter, 2006) pois as tarefas acabam por ser melhor divididas entre os diferentes atores envolvidos na sua formação. Importante denotar que a aprendizagem política normalmente nasce de uma situação de divergência política e de experimentação (Sweden, Brans, & De Winter, 2006) situações que aparecem frequentemente no quotidiano do sistema federal belga.

Outro factor curioso do sistema federal belga é o que explicam os autores Sweden *et al* (2006): apesar das regiões belgas terem ganho algum sentido de autonomia a nível de governação e competências, estas ainda têm de seguir em última instância as diretivas da União Europeia (2006, p. 872).

Segundo Sweden e Jans (2006) o sistema multicultural e a multiplicação das línguas foram os principais fatores que levaram o país à federalização, pois esta seria a única forma para a sua sustentabilidade a nível internacional (Swenden & Jans, 2006, p. 877). Sweden e Jans (2006) continuam o seu argumento explicando que na Bélgica ao contrário de todos os outros sistemas federados do mundo não se tornou federal pela união dos diversos Estados ou comunidades existentes no país, mas sim pela diversidade das regiões e das comunidades existentes dentro do seu Estado “tal como em Espanha, na Bélgica o federalismo foi entendido como um dispositivo para unir o que se tinha tornado um Estado multinacional democrático” (Swenden & Jans, 2006, p. 878). Do ponto de vista de governação podemos já antever que a máxima “dividir para reinar” foi implementada na Bélgica como última tentativa para manter o país no mapa internacional.

O federalismo incongruente deste país<sup>22</sup> leva Peters (2006) a argumentar que as formas de governo social causam por vezes maiores problemas de governação do que resultados (Peters, 2006, p. 1089). A explicação que o autor proporciona é que a grande divisão de tarefas complica a já difícil relação entre as várias camadas de governação interna. O balanço entre os custos elevados da produção de documentos nas várias línguas oficiais também é para Peters (2006) uma das razões que pode levar a uma mais difícil forma de governação e conseqüentemente de prestação de contas a nível social. Uma das razões deste problema se poder tonar mais grave é o facto de nos últimos anos a região de Flandres ter crescido mais prosperamente do que a da Valónia o que conseqüentemente provoca mais tensão política entre partes históricas que “obrigaram” o país a tornar-se federal para poder sobreviver no sistema internacional (Peters, 2006, p. 1090).

Antes de a Bélgica ser um Estado Federal “os nacionalismos flamengos e da Valónia eram percebidos como objetivos mutuamente incompatíveis” e até aos anos 50 a política da Bélgica era feita apenas de conflitos sociológicos bem como económicos (Hirst, 2005,

---

<sup>22</sup> Como tivemos oportunidade de analisar num tópico anterior desta tese.

p. 878). Um outro fator que criou condições para a criação do federalismo foi a regionalização dos sistemas partidários que fez com que a clivagem etno-regionalistas aumentasse abrindo as portas para a separação regional como forma de governação federal<sup>23</sup> (Swenden & Jans, 2006). Esta regionalização dos sistemas partidários fez ainda com que as elites políticas tenham “usado o federalismo como um mecanismo para recuperar as classes eleitorais perdidas e políticas de controlo para o consenso que faltava a nível nacional” (VanHouten *apud* Swenden & Jans, 2006, p. 880). Todos estes passos contribuíram para o desenvolver de uma arquitetura federal para a Bélgica.

### **3.2.1- Pequenos passos rumo ao federalismo**

*Divide et impera* a expressão com origem no latim – dividir para reinar poderia ser aplicada ao caso da história do federalismo na Bélgica. Evidentemente que o processo de transformação da Bélgica num Estado acabou por ser um processo longo e complicado. Os passos para um sistema federal ocorridos na Bélgica segundo Swenden e Jans (2006) são oito, sendo eles:

1. Uma federação baseada em comunidades e regiões
2. Federalismo como consequência de um processo top-down
3. Federalismo sem fragmentar o controlo político
4. Política de assimetria e incongruência num contexto federal bipolar
5. Federalismo assimétrico
6. Autonomia política extensa regional, mas com uma autonomia fiscal limitada
7. Duplo federalismo sem pacotes de políticas coerentes
8. Relações intergovernamentais tendo em conta partilhas inter-executivas e intra-partidos

Relativamente ao primeiro passo, os autores explicam que a diversidade e a intensidade das diferenças linguísticas que ocorreram na Bélgica foram muito importantes para o impulsionar do sistema federal. No entanto os autores referem que “a divisão de

---

<sup>23</sup> A nível das mudanças administrativas e separação regional um estudo realizado em 2003 expôs que 56.2% da população de Flandres acreditava que era preciso ter alguém conhecido dentro do sistema de administração pública para ter o serviço “feito” (Maesschalck & Walle, 2006, p. 1002).

línguas em Bruxelas será sempre mais difícil porque ambos os grupos linguísticos convivem lado a lado” (Swenden & Jans, 2006, p. 880) tornando a capital o único local onde o uso das duas línguas é oficial. A criação dos três sistemas linguísticos ajudou a que Flandres ganhasse alguma autonomia cultural que tanto ansiava, torna-se importante referir que a criação das três regiões segue uma lógica estrita a nível territorial (Swenden & Jans, 2006).

No segundo tópico, é explicado que o federalismo foi implementado por fases. Sendo que “a exigência de que ambos os grupos linguísticos devem aprovar mudanças na estrutura federal da Bélgica compensa largamente o fracasso do senado para representar uma comunidade ou interesse regional específico” (Swenden & Jans, 2006, p. 882).

O terceiro ponto é talvez o mais relevante de ser explicado porque o governo central a princípio não queria delegar competências para os governos regionais. Todavia o federalismo exige que se criem sistemas de confirmação horizontais sobre os poderes do governo central, por exemplo feitos através de uma segunda câmara que pretenda representar os interesses regionais, ou de um tribunal constitucional que teste o cumprimento da legislação federal com regras que especificam as competências do centro e das regiões (Swenden & Jans, 2006, p. 882). A política de assimetria e incongruência num contexto federal bipolar são visíveis ao nível federal da Bélgica. Segundo Swenden e Jans (2006) na década de 93 as regiões já tinham adquirido um conjunto respeitável a nível de competências que fizeram delas as mais importantes regiões da Europa, todavia politicamente elas ainda “só se estavam a aproximar da adolescência” (Swenden & Jans, 2006, p. 882). Estes mesmos autores asseveram ainda que apesar das diferenças nos sistemas de partidos regionais o sistema de governo federal acabava por ser criado de forma simétrica. Swenden e Jans (2006, p. 883) afirmam:

*“A formação de governos de partidos politicamente incongruentes é uma prática comum em outras federações, como a Áustria, Austrália, Canadá e EUA. Onde os governos de coligação regionais são formados que melhor refletem as oscilações eleitorais nos sistemas partidários regionais, o progresso é feito a partir do ponto de vista da prestação de contas eleitoral. No entanto, na Bélgica, essa prática foi sempre vai ser difícil. A bipolaridade de facto*

*da federação implica que Flandres e a Valónia tenham mais peso ao nível da política federal do que os outros Países”*

O quinto ponto alusivo ao federalismo assimétrico surge assim como consequência da formação das várias regiões do país. Os autores explicam como Bruxelas (a capital) acaba por ser uma região mas não uma comunidade. O parlamento de Bruxelas tem a característica única de estar dividido nas duas línguas do país e cada grupo pode requerer legislação suplementar (Swenden & Jans, 2006, p. 884). Assim os membros do parlamento regional de Bruxelas usam “dois chapéus”: os de legisladores de políticas regionais da capital e os de administradores das políticas das comunidades (Swenden & Jans, 2006, p. 884).

O sexto ponto explica como a política é extensa a nível regional mas a autonomia fiscal é limitada. Principalmente porque as comunidades são totalmente dependentes de verbas federais sendo designadas como “não territoriais” apresentando uma diminuída autonomia fiscal. Ainda nos dias correntes as regiões continuam dependentes das verbas federais para a sua sobrevivência (Swenden & Jans, 2006, p. 885). Portanto podemos antever que os níveis de prestação de contas a nível da administração pública do país são extremamente complicadas devido a toda esta diferença de verbas e regiões dependentes do governo federal.

O tópico mais importante é o sétimo ponto em que é explicado que existe um duplo federalismo sem pacotes ou políticas coerentes, pelo facto de o federalismo ter sido construído para ser ter o mínimo possível de cooperação intergovernamental (Swenden & Jans, 2006, p. 886). Swenden e Jans (2006) clarificam além disto as competências federais e regionais foram divididas de forma acentuada como possível forma de fazer diminuir o volume das decisões que os políticos flamengos e francófonos devem ter juntos<sup>24</sup>. No que concerne ao último tópico das relações intergovernamentais como as relações inter-executivas e intra-partidos os autores Smiley e Watts (*apud Swenden & Jans, 2006, p. 886*) dizem que como na prática normal da maioria das federações parlamentares os principais fóruns intergovernamentais reúnem os membros executivos

---

<sup>24</sup>Num próximo capítulo serão explicados com maior pormenor as competências das regiões, das comunidades e do governo federal.

federais e regionais. Existem igualmente uma série de mecanismos para troca de informações entre os vários níveis de governo dentro dos parlamentos.

Em conclusão, os autores Swenden e Jans (2006) registam que o federalismo ainda não acabou com as tensões entre os franceses e os flamengos. Contudo o ponto mais positivo do federalismo foi o facto de este ter permitido a criação das regiões onde as políticas podem agora ser implementadas a nível local o que consequentemente permitiu dar uma melhores respostas face às necessidades da população local. Relevante verificar que “o federalismo tem sido mais constrangedor relativamente a custos comparados com alguns mecanismos de resolução de conflitos que foram usados quando todas as decisões ainda eram centralizadas” (Swenden & Jans, 2006, p. 888) logo a nível da administração pública esta pode não ter sido a solução mais eficiente a nível de custos para o país.

A nível de administração pública local o mais relevante com a transformação do país para uma federação foi o facto que “os governos executaram orçamentos equilibrados por vários anos sucessivos e a transformação da Bélgica num Estado federal não aumentou o apoio popular para a independência” (Swenden & Jans, 2006, p. 889), dois aspectos consideravelmente positivos para o país baseados neste argumento: uma melhor gestão de orçamentos e menos preocupação com movimentos de independência.

Deschouwer (2009) acredita que o desempenho global deste novo sistema de federação belga tem apresentado resultados mistos: a reforma do Estado aumentou a estabilidade do governo, mas por outro lado nota que as discussões sobre o funcionamento adicional do Estado federal não têm tido uma forma fácil de ser resolvidas. É por este mesmo motivo necessário que ambas as elites linguísticas e políticas do país aprendam a lidar com a partilha de responsabilidades a que um Estado federal se obriga sendo que “a federalização na Bélgica só funcionará se o mínimo de consenso for atingido entre os dois grupos linguísticos” (Deschouwer, 2009, p. 11).

Apesar de ser um Estado Federal, dentro deste país podemos encontrar pequenos e diferentes blocos de governação. Conforme Deschouwer (2009) a Bélgica não foi formada a partir de comunidades com histórias semelhantes mas sim de diferenças linguísticas. Por consequência, uma das maiores confusões com a criação do Estado federal deveu-se à falta de precisão na criação das tais fronteiras linguísticas e das dificuldades que os governos tiveram face a tal situação. Desde os anos 60 todas as reformas feitas na Bélgica tinham como objetivo principal evitar o federalismo do país (Deschouwer, 2009).

Por gozar de um estatuto democrático único, de seguida analisaremos o que torna este país federal tão diferente mesmo nos seus conceitos democráticos.

### **3.3. A democracia consociativa – a diferença da igualdade**

Kris Deschouwer (2006) começa por explicar que a Democracia consociativa foi introduzida para resolver o enigma da estabilidade democrática nos países profundamente divididos como o caso da Bélgica. A democracia consociativa consiste basicamente em “um governo de elite para virar uma democracia com uma cultura política fragmentada numa democracia estável” (Lijphart *apud* Deschouwer, 2006, p. 895) sendo que o melhor exemplo para um estudo de caso real será a Bélgica.

Huyse (*apud* Deschouwer, 2006) utiliza quatro indicadores para explicar até que ponto a Bélgica apresenta ou não uma democracia consociativa sendo eles: a estabilidade política, a segmentação, os comportamentos de elite e passividade política. Este estudo não nos parece relevante de ser explicado com maior pormenor nesta dissertação devido ao facto de Huyse ter experimentado esta sua teoria nos anos 40-50, onde os conflitos linguísticos não eram ainda muito preocupantes nem discutidos a nível de administração pública interna.

Considerável foi o evento que Huyse acrescenta sobre que as capacidades que elites têm sobre a liderança prudente que só foram possíveis devido à liberdade de que elas gozaram e ao alto não envolvimento dos cidadãos na liderança (Huyse *apud* Deschouwer, 2006, p. 897). A democracia deste estudo de caso é por si só um exemplo singular de ser analisado, porque do ponto de vista político o facto de terem um Rei vai contra os princípios mais básicos de uma democracia no que diz respeito à escolha livre e à vontade popular de voto. Não esquecendo de igual modo que a democracia “depende sempre do suporte do povo” (Defarges, 2008, p. 75). Importante denotar que nos anos 70 apenas partidos radicais apoiavam a transformação da Bélgica para um Estado federal e que “a evolução gradual em direção a um Estado federal foi assim, atingida com a maneira clássica belga, deixando a tensão ser acumulada e finalmente, optar no final por compromisso” (Deschouwer, 2006, p. 903). As consecutivas reformas públicas que o Estado sofreu foram, na opinião de Deschouwer (2006) consequência de uma lógica de separação, para garantir a autonomia das regiões e das comunidades.

Porque continua o sistema Belga a ser prático? Deschouwer (2006) explica que o sistema continua a ser eficaz devido ao facto de todos os conflitos se tornarem em



compromissos passados alguns acordos públicos, que se torna a principal característica para o funcionamento saudável da democracia belga (Deschouwer, 2006, p. 904), esta afirmação pode ser um dos factores de governação que permite responder á nossa pergunta de partida. Na verdade a estabilidade do sistema pode passar por uma melhor compreensão das instituições políticas do país. Conforme Jans (Jans *apud Deschouwer*, 2006, p. 905) dois aspetos do contexto institucionais são importantes de ser analisados face a instituições políticas: as regras de decisão e as opções padrão. As regras decisão dizem respeito à forma em que uma decisão pode ser alcançada ou pelo voto da maioria ou por unanimidade. A opção padrão é o que acontece se nenhum acordo pode ser encontrado. É por isso que "se as elites belgas conseguiram chegar a acordos sobre as demandas incompatíveis consecutivos de ambas as comunidades linguísticas devem ser explicadas pelo facto de que o preço para um não acordo é muito alto" (Deschouwer, 2006, p. 905) o que leva à velha lógica de que um acordo é sempre melhor do que um não acordo, porque de alguma maneira significa que ambas as partes mesmo não compartilhando o mesmo ponto de vista total sobre um assunto, foram capazes de concordar em alguns pontos deixando para trás as suas divergências políticas. Pois segundo Wagner Godinho e Juliana Macioski (2005, p. 157):

*"A negociação é o processo de busca de aceitação de ideias, propósitos ou interesses, visando o melhor resultado possível, de tal modo que as partes envolvidas terminem a negociação, conscientes de que foram ouvidas, tiveram oportunidades de apresentar toda sua argumentação e que o produto final seja maior que a soma das contribuições individuais"*

O segredo do Estado Belga passa pelo facto de todas as decisões terem de ser tomadas por consenso e por nenhuma decisão poder ser unilateral ou por maioria qualificada (Deschouwer, 2006, p. 905). O que não deixa de ser irónico do ponto de vista político pois o país precisou de criar uma "divisão linguística" para poder continuar a ser um Estado (De Rynck, 2002). Curioso ainda o facto que a "reforma estrutural intensificou mais as diferenças do que as semelhanças a um nível sub-estatal" (De Rynck, 2002, p. 14) por essa mesma razão a governação e a administração pública de territórios multilinguísticos cria a qualquer Estado a difícil tarefa de conseguir governar na

pluralidade mantendo ambas as partes minimamente satisfeitas com os resultados negociados. Stefaan De Rynck (2002) explica um facto singular “presumivelmente, a procura por autonomia regional baseia-se numa visão diferente do que as políticas públicas devem querer alcançar para a sociedade” (De Rynck, 2002, p. 16). Neste seguimento o autor cita Maquiavel dizendo que já este tinha escrito que não há nada mais difícil de se alcançar do que a introdução de novas maneiras de realização de processos. Os processos de mudança são complicados para qualquer sociedade, mas na verdade a democracia permite exatamente que estes processos possam ser mais facilmente assimilados ao por em prática estas mudanças gradualmente (De Rynck, 2002).

A democracia como “um fenómeno de elite” (Peters, 2006, p. 1081) pode ser entendida como um mau especto na Bélgica. As elites por vezes não são as melhores fontes de compreensão para uma melhor resolução de problemas. Como esclarece Peters (2006) este sistema de elites desfavorece o sistema de governação belga porque faz com que os partidos políticos sejam na maioria controlados sempre pelas mesmas pessoas, o que consequentemente faz com que os processos de negociação com os restantes partidos sejam sempre mais complicados e com uma maior duração. Sem esquecer que a unidade da Bélgica também passa pelas suas diversas línguas, ao mesmo tempo isto pode criar uma carga política maior sobre o sistema de governo que precisa de saber gerir com maior eficácia estas diferenças linguísticas fundamentais para um país tão pequeno (Peters, 2006, p. 1082). A dominação das elites<sup>25</sup> também parece ser um problema crucial para o funcionamento dito “normal” deste pequeno enclave político no centro da Europa. Peters (2006) acorda com esta ideia esclarecendo que a Bélgica é o país mais complexo de se governar tendo em conta todas as democracias industrializadas, devido não só às suas diversas línguas mas também à extrema complexidade do seu sistema federal.

A democracia consociativa como forma de representação igualitária dos partidos políticos parece ser a escolha mais inteligente para a governação belga, contudo é preciso também ter em mente o que explica Peters (2006): as ligações entre as políticas formais e informais belgas podem ser pensadas como uma forma de reduzir um pouco a eficácia da informalidade para suavizar o potencial de conflito entre os vários segmentos da

---

<sup>25</sup> Outro problema que as elites podem criar é um maior nível de corrupção que também se tem de ter em conta como um fator negativo para a governação no meio da pluralidade (Peters, 2006, p. 1088).

sociedade belga. Como discutido anteriormente nesta tese a singularidade deste Estado e do seu federalismo leva o autor Peters (2006) a acreditar que a “divisão mais completa das duas componentes tende a disfarçar as diferenças entre os partidos políticos” (Peters, 2006, p. 1083). Igualmente interessante que Peters denota que a elevada divisão de tarefas geográficas de cada uma das comunidades é capaz de governar dentro do seu próprio reino geográfico, acabando por fazer com que governação aconteça superando todos estes bloqueios e divisões regionais (Peters, 2006, p. 1084). Mas não podemos descurar que a democracia consociativa faz com que as práticas de distribuição do país possam funcionar juntas porque os princípios de divisão de poderes se encontram bem divididos (Deschouwer, 2009).

Por estas razões a Bélgica é segundo De Rynck (2002) um excelente estudo de caso para se estudarem as reestruturações de sistemas políticos e de mudanças políticas que podem ocorrer a nível interno num país. Concordamos com George Orwell (Orwell *apud* Peters, 2006, p. 1079) quando diz que “algumas democracias são mais únicas do que outras”, na verdade a Bélgica não pode ser julgada por falta de originalidade e de complexidade. Devido à sua originalidade de gestão e de formas de governar também Peters se questiona se “é possível governar efetivamente este país” (Peters, 2006, p. 1080). Este mesmo autor explica também que não basta só compreender o que distingue a Bélgica dos restantes países, mas do mesmo modo é preciso perceber como é que estas diferenças influenciam o seu sistema de governação.

Peters refere que “a lógica da política comparada envolve olhar para as semelhanças e diferenças entre os sistemas políticos” (Peters, 2006, p. 1090) o que acontece na prática da governação belga, é que com a transformação do país num estado federal os sistemas políticos finalmente encontraram um meio-termo saudável para conviverem. Concordamos com Peters (2006) em que o sistema de governação belga se mantém positivo e funciona razoavelmente bem, apesar de ter sistemas com notáveis exceções a nível de governação local. A questão que carece de ser respondida é o famoso “porquê”? Seguidamente tentaremos analisar os governos centrais e locais e a governação multinível para tentar responder a esta questão.

## Capítulo IV – Caso prático Belga: Como funcionam os Governos e a governação multinível?

*"There is nothing more difficult to take in hand, more perilous to conduct, or more uncertain in its success than to take the lead in the introduction of a new order of things"*

**Maquiavel**<sup>26</sup>

### 4.1. Análise do Governo Belga - Passo a passo

Na parte introdutória do presente capítulo tentar-se-á descrever o funcionamento do governo belga a nível central e regional para que posteriormente possamos analisar com mais cuidado o papel dos seus governantes.

Rosière (2007) explica que o poder de limite de influência de um Estado e do seu governo termina nas suas fronteiras. O mesmo se passa a nível da governação local, esta é a principal razão que a autora apresenta para a necessidade e a tão elevada importância das fronteiras a nível mundial.

Sendo que a noção de "Estado moderno, está intimamente ligado à noção de sociedade moderna" (Bogason, 2000, p. 29) não podemos deixar de entender que o mesmo se tem passado na Bélgica. O evoluir da sociedade, a transformação do seu Estado numa federação, a continuação do seu Rei no poder, o "entendimento" linguístico existente entre as partes é fruto da evolução de uma sociedade moderna. O Estado gera sempre um objeto de estudo ligado à governação, porque é nele que se podem antever as "políticas de força e de governação" (Bogason, 2000, p. 29).

Concordamos com Peter Bogason (2000) quando este explica que o valor das democracias reside no facto dos cidadãos contribuírem juntos para a criação de políticas mais eficazes. Não esquecendo que governar implica a manipulação e incentivo dos participantes (Pierre & Peters, 2000) na Bélgica esta relação acaba por ser fragilizada devido ao enorme número de atores envolvidos na formação de políticas públicas. Sendo

---

<sup>26</sup> Maquiavel *apud* De Rynck, 2002, p. 27.

que “o governo parece continuar a ser o principal responsável por governar” (Pierre & Peters, 2000, p. 49), esta realidade não pode ser experienciada na Bélgica, não por falta dos atores envolvidos mas por falta da vontade e passividade política da maioria dos eleitores. Concordamos com Pierre e Peters (2000) quando estes explicam que o envolvimento de diversos atores na formação de políticas públicas não quer necessariamente dizer que o governo se está a tornar mais fraco, pois “o Estado acaba por ganhar com o maior número de interações que tem com os seus cidadãos” (Pierre & Peters, 2000, p. 49), para além disso os mesmos autores esclarecem que esta ligação pode criar um governo que cumpra com mais eficiência os seus parâmetros.

A governação na era das crises económicas, segundo Pierre e Peters (2000, p. 54) foi uma fonte atrativa para nível político porque:

1. Envolve atores privados e públicos
2. Maior participação
3. Legitimidade do serviço público

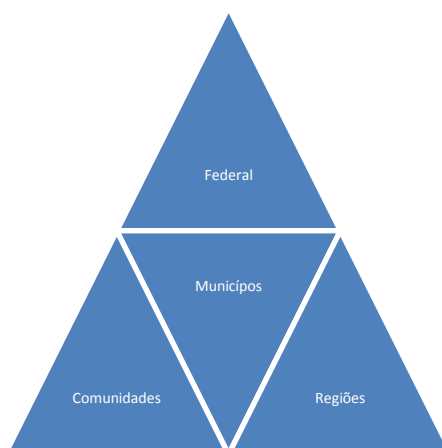
Sendo que terminam explicando que as crises económicas forçaram a um maior envolvimento de outros atores de modo a se poderem superar problemas do passado e organizar uma melhor governação futura.

Devemos ter em atenção antes de analisar o governo que “uma das características mais evidentes da política da Bélgica é o importante papel que os partidos políticos continuam a desempenhar” (Peters, 2006, p. 1081). Como evidência também o autor, os partidos políticos belgas por vezes têm tendência para controlar as posições e opções políticas do governo, o que nos leva a compreender mais facilmente o porquê de tão pouca durabilidade dos mesmos. O conceito de soberania como “fornecedor de uma moeda linguística em que ambas as políticas internas e internacionais são transacionados” (Agnew, 2009, p. 1) é do ponto de vista governativo uma verdadeira caixa de Pandora. O problema da soberania estatal também se prende com o facto de as relações económicas estarem cada vez mais dependentes do exterior (Murphy, 1996).

Peters (2006) aponta um outro acontecimento que não pode deixar de ser analisado nesta tese. Segundo o autor as instituições centrais para a governação são localizadas fora do centro de governação ou estão apenas minimamente ligadas às estruturas formais do governo, o que faz com que as instituições estejam sempre intimamente ligadas às políticas de quem governa no momento.

O governo belga em muito se pode diferenciar dos restantes governos europeus, devido ao facto das suas revisões constitucionais representarem uma das principais atividades dos sucessivos governos e também porque o seu arranjo territorial federal torna o espaço belga bastante diferente dos restantes países. Seguidamente analisaremos com mais pormenor as divisões administrativas do País.

No topo máximo do governo belga existe a parte federal, as comunidades e as regiões tem todo o mesmo nível de responsabilidades mas em diferentes campos. Seguidamente surgem municípios (supervisionadas pelo governo central).



**Figura 2: Pirâmide de governação**

**Fonte:** Própria

Os autores Valcke *et al* (2008) explicam que as províncias belgas ficaram como que “no meio” das comunidades e o governo central ganhou por seu turno maior relevância com um papel mais ativo a nível de formulação de políticas públicas. Isto também levou alguns críticos a se questionarem sobre a validade das províncias, que apenas ficaram com a categoria de suportar os municípios e de governação territorial (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008).

Não se deve contudo subvalorizar as capacidades das províncias<sup>27</sup> em gerir os municípios, uma vez que eles são no total 589.

Veja-se a seguinte imagem:



**Figura 3: Municípios**

**Fonte:** (Institut Geographique National, 2012)

Deschouwer (2009) descreve que antes de 1976 a Bélgica tinha 2.359 municípios. Apesar de ainda hoje existirem na Bélgica um nível ainda considerável de municípios estes já foram drasticamente reduzidos. Atualmente a sua responsabilidade passa basicamente pela ajuda das infra estruturas locais, pela gestão da área e pelas escolas locais. Os municípios recebem verbas do Estado federal e alguns deles ainda se encontram divididos em submunicípios (Deschouwer, 2009, p. 167).

Historicamente a Bélgica era formada por grandes centros urbanos (Plees, 2005). Yves Plees (2005) esclarece que com as novas demandas da administração local e com a industrialização que se foi sentindo no país, a formação de diversos municípios foi a forma encontrada de manter o país a funcionar. Em 1977, o número de municípios diminuiu para 595, apesar da contestação da população (Plees, 2005, p. 48).

---

<sup>27</sup> As províncias normalmente actuam como parceiros em políticas adoptadas pelas comunidades (Deschouwer, 2009, p.165).

No quadro seguinte pode ver-se a evolução dos municípios belgas:

Tamanho da população	1977	2003
Menos de 5.000	108	87
5.000 a 10.000	183	166
10.000 a 20.000	180	200
20.000 a 50.000	91	109
50.000 a 100.000	19	19
Mais de 100.000	8	8
Total	589	589
Média da população	16.678	17.582

**Figura 4: Distribuição dos municípios belgas de 1977 a 2003**

**Fonte:** Adaptado de Yves Plees (2005, p. 48)

Apesar desta adaptação de municípios, Plees (2005) explica que o mais importante não foi a mudança política que aconteceu mas sim que a maioria da atenção continuava a ser o evitar o crescimento de tensões entre os dois maioritários grupos linguísticos. A criação das comunidades linguísticas distintas foi a forma encontrada para o atenuar das tensões belgas<sup>28</sup> (Plees, 2005, p. 49).

Até 2000, cerca 58% da população belga vivia nos municípios de Flandres, 33% na Valónia e apenas 9% em Bruxelas (Plees, 2005, p. 49). Plees (2005) explica ainda que ambas as comunidades têm a sua assembleia legislativa (concelho ou parlamento) e executiva (governos). Dadas as características serem tão diferentes entre o governo federal e as regiões Plees acredita que existirá um maior atrito no futuro entre o governo federal e as regiões (Plees, 2005, p. 51).

Plees (2005) esclarece que a maior mudança com a transformação da Bélgica num estado federal foi que a maioria das reformas públicas já não é feita a nível central mas sim a nível do governo local (Plees, 2005, p. 51). O maior órgão político a nível regional são os concelhos, que são eleitos pelos cidadãos belgas maiores de 18 anos, interessante esclarecer que o voto é obrigatório neste país (Plees, 2005, p. 51), este mesmo autor explica ainda que estes concelhos são os órgãos legislativos dos municípios. As tarefas

---

<sup>28</sup> Com a exceção de Bruxelas que obrigatoriamente continua a ser bilingue.



dos municípios passam por: tarefas autónomas (as que dizem respeito à governação local, como a educação), tarefas “limitadas” onde o governo central dá os moldes do que têm de ser feitos e por tarefas co-governamentais onde o agente principal é o do governo federal (Plees, 2005, p. 56).

O autor Deschouwer (2009) explica por seu turno que as comunidades existentes na Bélgica têm mais poder relativo às pessoas, enquanto as regiões têm mais poder relacionado com o território. Continua argumentando que estas pessoas habitam apenas “num território”, mas que não podemos deixar de apontar que a lógica de “território” na Bélgica encontra-se em mudança, isto é, os habitantes de um determinado “território” podem apenas viver no território mas trabalhar numa comunidade ou num município diferente da sua região, aproveitando-se apenas dos diversos “serviços” que lhe são prestados.

As principais competências das regiões, das comunidades e do Estado Federal podem ser resumidas no seguinte quadro segundo Deschouwer (2009, p. 55):

Poder das regiões	Poder das comunidades	Poder do Estado Federal
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Desenvolvimento regional</li> <li>•Agricultura</li> <li>•Ambiente</li> <li>•Desenvolvimento rural</li> <li>•Economia de desenvolvimento</li> <li>•Economia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Utilização da língua</li> <li>•Assuntos culturais (promoção da língua, bibliotecas...)</li> <li>•Educação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Justiça</li> <li>•Segurança social</li> <li>•Gestão de fundos</li> <li>•Segurança e defesa externa</li> <li>•Leis cívicas</li> <li>•Assuntos externos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Políticas de Emprego</li> <li>•Transporte público</li> <li>•Cooperação Internacional</li> </ul>		

**Figura 5: Poder das regiões, das comunidades e do Estado Federal**

**Fonte:** Adaptado de Deschouwer (2009, p. 55-56)

O mais interessante de ser analisado neste quadro é a forma como o país funciona a nível de multi-governança e a forma como que cada governo pode ser definido pela

sociedade que o rodeia (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008). Podemos compreender que a sociedade civil é importante não só para a eleição dos governos como é responsável pelas mediadas que este possa vir a tomar no futuro. Por esta razão e para que uma governação a nível multilinguístico seja eficaz é importante que se reforce a gestão das redes e se de mais importância ao diálogo, porque hoje em dia “o governo enfrenta novos desafios trazidos por uma crescente complexidade e interdependência” (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008, p. 256) a cooperação e a parceria desta forma de multi-governança são por este motivo conceitos chave para o futuro da existência na Bélgica e para a estabilidade do seu sistema administrativo.

Em relação ao poder económico da administração pública das regiões e das comunidades, antes de 2002 a autonomia nestes assuntos era bastante limitada, no entanto segundo Deschouwer, esta lógica acabou por ser alterada dando às comunidades e regiões uma maior autonomia em termos de decisão fiscal porque a parte francesa “queria mais, por certa inveja de flandres” (Deschouwer, 2009, p. 64). Por isso Deschouwer critica o federalismo belga como sendo um pouco “à la carte” (Deschouwer, 2009, p. 69), por este dar atenção às preferências do que as províncias e ao que as regiões querem e não por lhes devolver competências, como é suposto acontecer nos Estados federados.

O processo de governação na opinião de Valcke *et al* (2008) também se refere a um processo de cooperação política que se está a tornar cada vez mais importante do que as instituições. Já Deschouwer é da opinião que estes novos arranjos institucionais estão a por em perigo a forma como conhecemos a democracia e a soberania dos cidadãos (Deschouwer *apud* Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008, p. 257). Todavia Valcke *et al* (2008) retaliam que a interdependência nas redes do governo tem aumentado a necessidade de coordenação entre os vários níveis de governo belga.

#### **4.2. Os quadros intergovernamentais**

Com todas as mudanças ocorridas na Bélgica desde a formação do seu Estado federal, as províncias também tiveram de se adaptar a novas formas de gestão e de governo, sendo que estas transformações também derivam em parte da NGP. As redes intergovernamentais também se tornaram ponto-chave a ter em conta neste novo modelo de governação belga (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008).

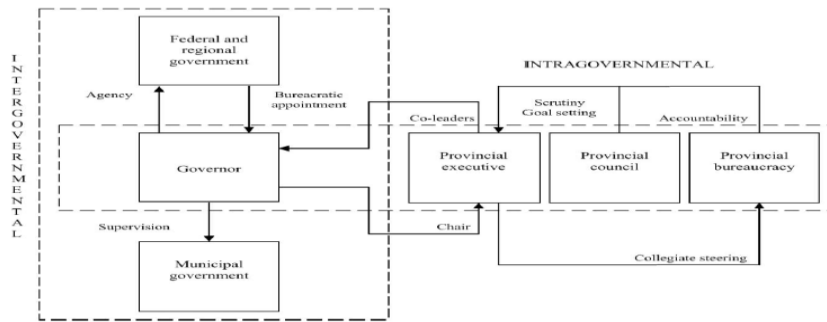


Figure 1. Governors: the institutional framework

### Figura 6: Quadro intergovernamental belga

Fonte: Steyvers, Reynaerdt, De Ceunick, & Valcke, 2006, p. 252

Valcke *et al* (2008) constatarem que “ a Bélgica é conhecida pela sua elevada complexidade institucional”, tal afirmação dá ainda mais pertinência ao nosso estudo de caso. Como é que um país com tamanha complexidade institucional consegue manter as suas ligações intergovernamentais estáveis? Estes mesmos autores exemplificam que até ao início do século XX a Bélgica apresentava três níveis de governo sendo eles: os municípios, as províncias e o Estado central. Com as reformas de Estado e com a evolução do País, este gradualmente transformou-se em:

- Três comunidades (Flamenga, Francesa, Germânica);
- Três regiões (Flamenga, Valónia e região de Bruxelas Capital);
- Dez províncias (cinco Flamengas e cinco da Valónia);
- 589 Municípios<sup>29</sup>

Na figura seguinte podemos visualizar de forma muito prática todas estas áreas/zonas de governação belga:

<sup>29</sup> Na prática cada parte desta divisão têm as suas próprias competências.



**Figura 7: Mapa das regiões, províncias, comunidades e municípios belgas**

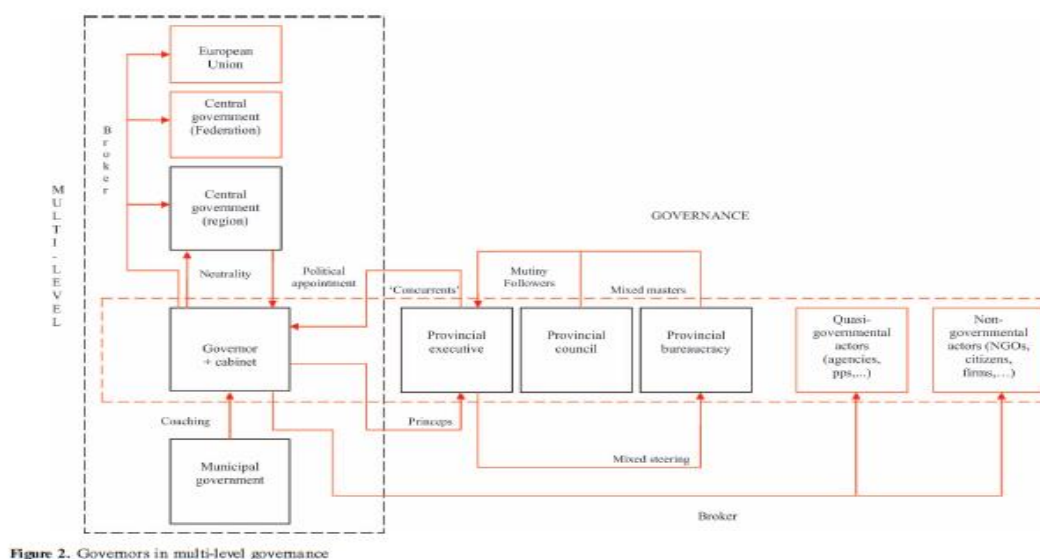
**Fonte:** (Institut Geographique National, 2012)

À complexidade assustadora deste mapa, acresce ainda o desafio extra que o país enfrenta em termos de falta de um governo que tenha uma duração razoável. Para se perceber esta análise e evolução institucional Valcke *et al* (2008) dizem que é preciso primeiro recuar no tempo até 1836 quando a formação das províncias foi finalmente aprovada. Deste modo os autores explicam que com este acto passaram a existir três formas de estrutura na organização: um concelho, um órgão de colégios e um governador. O concelho era formado por eleições diretas, fixava o orçamento e regulava as províncias. Nesta altura o governador ainda “tinha um papel crucial” (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008, p. 254), como direito de voto através do qual podia servir para influenciar o concelho, tinha também como função vigiar as leis e o poder executivo para se certificar que tudo corria de forma justa, até 1987 apenas o governador tinha o direito de poder executar as decisões do concelho e dos colégios.

É deste modo completamente compreensível que do ponto de vista de Valcke *et al* (2008) os poderes de longo alcance de reguladores que os governadores possuíam tiveram de ser diminuídos face ao contexto do novo Estado na Bélgica, e ao risco de algumas províncias poderem tomar medidas contra o próprio Estado Central – como a independência. Este risco de independência das províncias levou a que na última reforma

do Estado as suas competências passassem a ser extremamente limitadas, com muito pouca autonomia, poucos recursos financeiros e também menos reuniões (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008).

Na próxima imagem os autores Valcke *et al* (2008) tentam exemplificar o papel dos governadores face ao seu papel multinível de governação:



**Figura 8: Os níveis de multi governação**

**Fonte:** (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008, p. 253)

Em termos legais os governadores desde 1997 não têm mais poder para serem criadores de políticas públicas, ficaram limitados ao que concerne à regulação de leis, legislação de armas, do ambiente, e de acidentes de maior gravidade (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008). Um dos mais importantes passos, e talvez mais polémicos ocorridos em nível de delegação de competências aconteceu em 2002: de acordo com Valcke *et al* (2008) o poder de regular a organização em termos do governo de províncias foi transferido do nível global para o nível regional o que permitiu aos parlamentos Flamengos e da Valónia começarem a criar os decretos que regulam as províncias e foi assim que “pela primeira vez a parte Valónia e a parte Flamenga começaram a não terem de se governar pelos mesmos princípios”. Neste seguimento o parlamento de Flandres no ano de 2005 fez passar o seu primeiro decreto que consistia em dar a possibilidade de uma maior flexibilidade à sua organização interna e ouvindo mais a opinião dos cidadãos e dando mais responsabilidade e delegação de voto a

administração local transformando a região mais para uma “equipa de gestão” (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008). Como esperado, a Valónia seguiu exatamente o caminho oposto ao de Flandres. Em 2004 fez com que o seu governador perdesse o seu lugar como presidente do concelho, fazendo também com que a sua administração não seja tanto virada para a gestão de equipas, mas para uma divisão de tarefas específicas (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008). A divisão de tarefas e a transformação da Bélgica numa federação não podia deixar de ser analisada face á nova gestão pública.

### **4.3. A nova gestão pública no governo belga**

A mudança de equipas de gestão e a nova divisão de tarefas resultantes da nova formação do estado Belga leva-nos a introduzir neste ponto a temática da nova gestão pública.

A nova gestão pública tenta “melhorar a eficiência dos governos” (Steyvers, Reynaert, De Ceunick, & Valcke, 2006, p. 429). No nosso estudo de caso este ponto será interessante de ser analisado tendo em conta os governos locais, uma vez que é nas regiões que mais atores públicos e privados são envolvidos em negociações de âmbito mais delicado e onde o seu nível de eficiência é mais vezes posto em prática.

Para por em prática o argumento segundo o qual a nova gestão pública tenta melhorar a eficiência dos governos, os autores Steyvers, Reybaert, De Ceuninck e Valcke (2006) decidiram moldar a teoria de “menos governo, mais governação” aplicado ao caso de 249 presidentes de câmaras municipais para verem até que ponto estes se concentram mais nas regras implícitas com a NGP ou com as necessidades dos cidadãos. Começam por abordar no seu artigo que os regimes são um espaço onde deve haver legitimidade para os cidadãos participarem nos debates sobre a governação, criando um governo “mais perto do cidadão” (Mill *apud* Steyvers, Reynaert, De Ceunick, & Valcke, 2006, p. 429). Estes mesmos autores expõem também que as reformas administrativas devem ocorrer para que se melhore o funcionamento dos governos locais, o que não é devidamente explicado são as medidas concretas que podem fazer com que o sistema possa funcionar melhor.

No nosso estudo de caso específico estas reformas são ainda mais complicadas de se ter em conta, visto que tudo o que é aplicado a nível regional tem de ser primeiro aprovado pelo governo federal central belga. A pirâmide de responsabilidade política belga é, como veremos mais detalhadamente num próximo tópico, bastante elevada

devido a todas as mudanças de que o país foi alvo ao longo do seu crescimento e posicionamento a nível internacional com o passar do tempo.

#### **4.3.1- As instituições públicas e a visão dos presidentes face à NGP**

Steyvers *et al* (2006) explicam que ao se tentar melhorar algumas questões de governação local se podem criar tensões democráticas, esta afirmação não poderia parecer mais acertada para o país utilizado como estudo de caso. A título de exemplo: todos os passos que o governo federal faz para uma comunidade similarmente têm de ser aplicados em todas as outras por uma questão de justiça social.

Na Bélgica a tendência para a modernização dos serviços públicos, quase que é percebida como uma obrigação do sistema. Sabido que nem tudo é o que parece, concordamos com os autores Steyvers *et al* (2006) quando estes afirmam que o vácuo democrático cresce cada vez mais na Bélgica como consequência das falhas da governação local. As instituições públicas devem deste modo caminhar para uma maior eficiência e eficácia no que concerne à prestação de serviços públicos de um país (Steyvers, Reynaerdt, De Ceunick, & Valcke, 2006). A liderança e a governação hoje em dia partilham a necessidade de terem de se focar cada vez no nível social, neste sentido “enquanto as reformas políticas tentam não só uma democracia mais direta e de alteração os mecanismos tradicionais de representação mas também uma transformação da forma de participação no domínio público” (Steyvers, Reynaerdt, De Ceunick, 1& Valcke, 2006, p. 430). Na Bélgica a aplicação de tais conceitos enfrenta sempre uma dificuldade acrescida devido às suas reformas federais serem de uma elevada complexidade.

O ciclo da vida das instituições belgas é explicado por Jonh de uma forma curiosa: primeiro explica que as instituições são restruturadas, conseqüentemente surge um maior crescimento de redes e de contatos, que geram novas políticas, por sua vez estas levam a uma maior inovação o que faz com que o resultado final implique uma resposta mais ativa por parte da liderança (Jonh *apud* Steyvers, Reynaerdt, De Ceunick, & Valcke, 2006, p. 431).

Ainda hoje é discutido na Bélgica a problemática do excesso de burocracia existente nos serviços públicos. Unanimemente alguns autores acreditam que a demasiada papelada estava a comprometer não só a forma e a utilização dos serviços públicos por

parte dos cidadãos, mas também o bom funcionamento dos governos (Sweden, Brans, & De Winter, 2006). Steyvers *et al* (2006) prosseguem esta lógica elucidando que os serviços públicos precisam de ser modernizados através de reformas que sejam impostas a nível administrativo e que possam contribuir para a modernização do sistema. Por isto a nova gestão pública ganha um papel de relevo, pois tem como base contribuir para um sistema mais eficaz e eficiente para a governação local: onde "*o espaço que o governo local tem distribuído neste papel de facilitação esclarecendo a variação na abertura para os atores externos, equilibrados entre o derramamento e a partilha de tarefas*" (Steyvers, Reynaerdt, De Ceunick, & Valcke, 2006, p. 432).

Os autores Steyvers *et al* (2006) continuam o seu raciocínio explicando que as parcerias público privadas assumem cada vez mais um papel importante para a reinvenção de um sistema de nova gestão pública mais eficaz.

A relação entre a função da política e da burocracia tem de ser reinventada para que os governos se possam concentrar em aspetos mais importantes para a população (Steyvers, Reynaerdt, De Ceunick, & Valcke, 2006). Nesta lógica, Gabriel e Eisenmann expõem que "*os políticos devem concentrar-se na supervisão democrática, enquanto os administradores se devem focar na implementação de políticas*" (Gabriel e Eisenmann *apud* Steyvers, Reynaerdt, De Ceunick, & Valcke, 2006, p. 431) seguindo assim a teoria popular sobre a qual a divisão de tarefas parece ser a solução mais conveniente para o caminho da eficiência e eficácia, fazendo ao mesmo tempo com que a dependência face a uma subordinação política diminua drasticamente. O aspeto mais importante da NGP é o facto de esta "*reduzir o poder da política através do derreamento de certas tarefas para o mercado mais eficiente e para a classificação de supervisão política como intromissão indevida*" (Steyvers, Reynaerdt, De Ceunick, & Valcke, 2006, p. 434).

Tendo em conta o país escolhido para análise, podemos concluir que a NGP enfrenta um problema ainda maior em termos de implementação de políticas e de reformas administrativas devido ao facto de tudo ter de ser aprovado pelos governos federais e centrais de cada zona. Sendo que os presidentes a nível local são os principais responsáveis pela formação e implementação de políticas, a problemática da governação de partilha de redes e de responsabilidade como tentativa de resposta a uma maior coordenação e eficácia em termos de *accountability* torna-se mais complicada de ser entendida, porque a sua tarefa de liderar nestes contextos aumenta drasticamente.



Steyvers *et al* (2006) na tentativa de resolverem esse dilema resolveram medir as tensões entre a "democracia" e a "eficiência" sentida pelos presidentes de câmaras municipais, ligando as suas atitudes face à sua visão de NGP e de democracia local. Deste modo tentam avaliar se as relações entre estes dois itens afetam de algum modo a eficiência da NGP ou a democracia participativa dos presidentes e qual a sua atitude face à governação local tendo em conta a análise destes dois tópicos. Steyvers *et al* (2006) tentam assim ao longo do seu artigo analisar também o impacto que a governação tem na eficiência do Estado, para isso resolveram utilizar como fonte o que para eles é considerado como o maior pivô da força de governação e liderança da Bélgica: os presidentes municipais.

Supostamente os presidentes mais orientados para a NGP "*também podem estar mais dispostos a alargar o âmbito da participação dos cidadãos na democracia local*" (Sweden, Brans, & De Winter, 2006, p. 436) este é o ponto de partida destes autores. No caso Belga tal acontecimento tanto poderia gerar uma iniciativa extremamente positiva ao fazer com que a opinião das varias partes fosse ouvida, ou por outro lado negativa, fazendo com que as diversas comunidades linguísticas exigissem diversos tipos de tratamento face às exigências do seu presidente.

A NGP ainda está a ser desenvolvida na Bélgica, mas é notório que os presidentes vão ter um papel muito importante para este desenvolvimento, tendo em conta que desempenham um papel político crescente (Steyvers, Reynaerdt, De Ceunick, & Valcke, 2006, p. 437).

Apesar de serem atores com um papel "fraco" neste momento, estão segundo Steyvers *et al* (2006) a tornar-se em protagonistas no que concerne as políticas públicas. No seu estudo sobre as atitudes dos presidentes locais face à eficiência e à democracia Steyvers *et al* (2006) relativamente à questão "as parcerias público-privadas e as redes devem desempenhar um papel igualmente importante na resolução de problemas sociais como a administração pública"<sup>30</sup> conseguiram obter os seguinte resultados que constam na tabela seguinte:

---

<sup>30</sup> Os autores queriam testar em que pontos se colocavam em termos de dimensão governativa.

**Table 1.** Attitudes towards NPM among Belgian mayors

NPM	Agreement (1–5)		
	X	S	N
<i>External</i>			
Public–private partnerships	3.3	0.9	242
Privatisation/contracting out	2.9	1.0	244
<i>Internal</i>			
Equality in power relations	3.0	1.1	243
Role differentiation	2.8	1.2	243

**Figura 9: Atitudes dos presidentes municipais belgas face à NGP**

**Fonte:** Steyvers, Reynaerdt, De Ceunick, & Valcke, 2006, p. 437

Os autores chegam à conclusão que relativamente à relação da dimensão externa da NGP os presidentes têm uma maior disposição para compartilhar as tarefas do que para as começar internamente, o que vai ao encontro do facto da NGP ainda ser uma novidade na administração plural belga. Confirmando também que a capacidade interna de predisposição para a criação de políticas públicas nem sempre parte do presidente local. Neste sentido torna-se importante que as redes de parcerias público-privadas sejam muito bem desenvolvidas de modo a poderem satisfazer as necessidades dos cidadãos.

Steyvers *et al* (2006) também analisam de igual forma se existe uma abertura dos presidentes da câmara à inclusão de atores não estatais em serviços públicos. Concluem que 46% dos presidentes concordam que as parcerias público-privadas são igualmente importantes para a resolução de alguns problemas sociais. Identicamente expõem que metade dos presidentes discorda da ideia que os políticos devem definir objetivos de controlo de políticas públicas, mas nunca devem intervir no cumprimento de tarefas da administração local (Steyvers, Reynaerdt, De Ceunick, & Valcke, 2006, p. 438). Estes mesmos autores concluem o seu estudo expondo que muitas novas formas de gestão dos governos locais acabam por ser confundidas como práticas de nova gestão pública devido ao facto do maior alargamento de redes e do crescimento de relações entre parcerias público-privadas.

Igualmente importante para a governação da pluralidade da Bélgica é o crescimento “de mecanismos mais participativos com o envolvimento da democracia local” (Steyvers, Reynaerdt, De Ceunick, & Valcke, 2006, p. 441). Steyvers *et al* (2006) explicam ainda que os governantes possuem um certo grau de conservadorismo, que no entanto, não afetam a representatividade democrática. Como a NGP implica de certo modo uma perda de poder por parte dos governantes (ao implicar uma das maiores redes de governação e de parcerias público privadas) a democracia participativa ganha mais espaço face ao

caminho de uma cidadania mais ativa. Steyvers *et al* (2006) ainda registaram que ao se optar pela eficiência não se conduz a uma batalha ou a um balanço dentro de um sistema democrático.

Assim os resultados apresentados levam os autores a considerar que a maioria dos presidentes ainda se rege por padrões de governação clássica, sendo que “ a governação pode confundir atitudes convergentes para manter velhos hábitos em prática” (Steyvers, Reynaerdt, De Ceunick, & Valcke, 2006, p. 442). O nível de educação dos presidentes também foi tido em conta por Steyvers *et al* (2006) sendo que:

- os presidentes com estudos universitários parecem ser mais ativos perante a produção de políticas cooperativas a nível local (do que os seus colegas mais liberais)
- os cristãos democráticos são mais resistentes a uma mudança
- os presidentes flamengos são mais consultivos confiando mais nos modelos de democracia local

Estes autores concluem o seu estudo afirmando que as diferenças regionais e partidárias levam a caminhos mais multidisciplinares face à governação e às estratégias para resolverem os problemas decorrentes na formação das suas decisões.

A forma como a governação multinível funciona na Bélgica “oferece um ângulo interessante para estudar a liderança em um contexto de mudança” (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008, p. 245), principalmente por duas razões mencionadas por Tony Valcke *et al* (2008):

1. A forma particular em que as instituições se colocam face às províncias
2. Pelo impacto que as reformas internas e externas colocaram aos governadores e às suas funções.

No seguimento da breve descrição do funcionamento do Estado federal e dos governos achamos pertinente começar por analisar no próximo ponto o papel de quem acaba por fazer com o sistema funcione na prática: os líderes. Começaremos por explicar um pouco a história da liderança belga, passando por uma breve análise do papel do Rei e do primeiro ministro. Seguidamente faremos uma breve análise da caracterização dos governadores das províncias. Concluiremos o nosso capítulo com um tópico muito discutível e discutido na Bélgica : a diversidade linguística.

## **Capítulo V – A liderança no quotidiano belga e a sua versão da torre de Babel**

*"Tem-se verificado historicamente que a não decisão é extraordinariamente estimulante para as elites políticas vorazes e decididas ou para elites recentes, ainda não treinadas que entendem que podem fazer literalmente tudo no palco internacional"*

**Bessa e dias (2007, p. 104)**

O poder das elites/governantes/rei/presidentes e todos os agentes que possam contribuir para a formação de políticas públicas belgas são bastante complexos e chegar a uma decisão eficaz nem sempre é uma tarefa fácil. Como explicam Bessa e Dias "A grande política de bem comum a longo prazo é tão impensável como impossível, e toda a fractura com eco étnico ou nacional em contexto conflitual não pode deixar de ser explorada com sucesso pelos políticos profissionais" (Bessa e Dias, 2007, p. 112).

### **5.1- Estilos de liderança: quem lidera quem?**

O simples facto de se falar em "Rei" ou em "monarquia" remete o nosso pensamento para um passado. A figura de reinados é vista por alguns com um elevado grau de fascínio ou com algum grau de admiração clássica. Contudo, não podemos omitir o facto que a globalização transformou o mundo na tão famosa "aldeia global" fazendo com que muitos dos antigos admiradores de reinados começassem a abrir os seus horizontes sobre as novas formas de governação experimentadas nessa "aldeia" fora.

Alguns autores que contribuíram para a formulação de conceitos de liderança concordam que o líder tem de ter uma estratégia, um estilo de liderança pela qual pode alcançar os seus objetivos (Gill, 2006). A personalidade e o estilo de liderança são fundamentais para que os governadores belgas possam cumprir os seus objetivos (Valcke *et al* 2008). São analisados pelos autores Valcke *et al* três estilos de liderança diferentes: laissez-faire (os subordinados acabam por ganhar um papel importante na tomada de decisões, uma vez que estão mais envolvidos nos processos), o transaccional (os líderes adotam uma postura forte face a criação de políticas) e por fim o transformacional (os que mobilizam mais o apoio do governo para tomarem decisões). Estes estilos levam os autores a concluir que os processos de liderança são muito dependentes de diversos

fatores mas que um líder ao longo do tempo também pode adotar um pouco dos diferentes estilos de liderança<sup>31</sup>.

Sabido que a Bélgica é uma Monarquia, parece-nos oportuno começar por referir uma frase clássica de um dos mais poderosos reis (líderes) que a história já conheceu, Luís XIV *"l'État c'est moi"*<sup>32</sup> (*apud* David, 2008, p. 122). Repare-se que a importância dos monarcas antes de mais só é válida caso existam seguidores, pois ninguém lidera sozinho. No entanto as afirmações de Luís XIV clarificam bem o porquê de muitos reinados terem acabado e na sua maioria se terem tornado repúblicas. Os reis atribuíam a si mesmo uma importância suprema. Importante lembrar que Luís XIX se autointitulava como o Rei Sol. Sabido que na governação o querer não é poder, nos reinados esta força parece ser menos compreendida do que em qualquer outro tipo de sistema democrático "regular"<sup>33</sup>. A capacidade de seguidores de um Rei é mantida por um processo que para muitos pode não parecer um sistema de todo democrático, visto que a sua figura ainda é mantida por hereditariedade e não por nenhum tipo de eleição. A sua fonte de poder face aos seguidores surge assim como "natural" e não como um processo. Será que este tipo de processo é mais proveitoso para os seguidores?

No sentido de melhor se compreender a noção dos seguidores João Oliveira escreveu que *"a liderança pode definir-se com a capacidade para influenciar os outros numa certa direção"* (Oliveira, 2010, p. 94). Mas será o processo de liderar assim tão simples? Afinal em tempos de mudança drásticas quem está em aprendizagem, herda o futuro (Cockerell, 2008). O que pode significar que a capacidade e a possibilidade de um líder em muito se podem alterar com o diferente contexto onde estão inseridos, e por conseguinte estas mudanças podem também não agradar os tão esperados "seguidores". Já Hesselbein dizia que *"a liderança é uma questão de como ser, não de como fazer"* (Hesselbein *apud* Cockerell, 2008, p. 219). As expectativas podem assim ser moldadas face às capacidades inatas de um líder e não da maneira como ele age para chegar ao poder. Esta tese parece-nos mais credível em relação à expectativa que um povo tem

---

<sup>31</sup> Facto este que não pode ser descurado num país onde a fragmentação política e regional é extremamente elevada.

<sup>32</sup> "O Estado sou eu" – tradução própria

<sup>33</sup> Entenda-se democracias onde o sentido do termo que a eleição tem mais poder do que em reinados, como o exemplo de repúblicas democráticas, onde todos os líderes de topo têm de ser eleitos. No entanto a lógica da "ditadura da maioria" também pode continuar a ser aplicada.

perante um monarca. Afinal um Rei age sempre como “deve” e não de “como devia fazer”, neste caso face à afirmação de Hesselbein ele terá sempre as expectativas do seu povo garantidas. Mas Dinh, Daillier e Pellet (2003) contrariam este pensamento escrevendo *"o reconhecimento da personalidade jurídica internacional das pessoas morais privadas permanece um tema de controvérsia doutrinal e constitui um problema constante da atualidade"* (Dinh, Daillier, & Pellet, 2003, p. 626) logo a nível internacional o reconhecimento de um Rei como personalidade jurídica por si só pode gerar sempre uma fonte de conflito.

Uma alternativa ao facto de os líderes nem sempre cumprirem o seu direito moral é desenvolvido por Maquiavel que explica que o líder não poder manter a sua palavra, quando isso afetaria o seu estatuto social, e quando existem razões de que essa palavra não seria mais relevante (Maquiavel *apud Prince*, 2008, p. 149). Já Jonh Mill apresenta uma teoria diferente em relação à moralidade de um líder. Na opinião deste autor *"não há um fim generalizado entre os grupos e sociedades, mas sim um propósito moral separado dos outros"* (Mill *apud Prince*, 2008, p. 192), porque para este mesmo autor a felicidade é o culminar da moralidade. No fundo a liderança é uma responsabilidade séria (Cockerell, 2008) um talento que pode ser melhorado e que no caso Belga deve ser melhor aprendido.

Mas afinal quem assume o papel de líder neste país? O Rei ou o Primeiro-ministro? Sabe-se que *"Democracia e Liberdade não são termos sinónimos nem tão pouco equivalentes"* (Moreira, 2002, p. 135). Torna-se neste ponto importante distinguir a fonte do poder da autoridade ou liderança que certo individuo representa numa sociedade. Maquiavel explica que *"os padrões de moralidade são aplicados ao mesmo nível entre os líderes e os seus seguidores"* (Maquiavel *apud Price*, 2008, p. 145). No fundo o que ambos os líderes deste país tentam alcançar é a coesão de um determinado grupo.

Como afirma Prince *"não há dúvida que muitos dos maus líderes mundiais são assim porque a vida foi dura para com eles"* (Prince, 2008, p. 24). Mas um Rei não terá de se preocupar com a sua fonte de poder, pois o seu poder é resultante de um “poder tradicional” (Oliveira, 2010, p. 95) querendo isto dizer que a liderança foi uma qualidade herdada. Isto não parece de todo uma solução democrática para um país que se diz independente e democrático, pois assumindo o seu Rei um papel de “unidade nacional e de pertença de nação e é moderador na vida política do país” (Belgium Gouvernement, 2012), o seu papel está sempre garantido e não precisa de ser eleito por sufrágio

universal para ser considerado um líder. Note-se de igual modo que o Rei ainda tem o acréscimo de ter sempre o seu lugar garantido no parlamento. O papel do Rei também pode ser utilizado como um instrumento importante, porque este é visto como um meio federal para mobilizar o público belga contra a autonomia regional (Swenden & Jans, 2006). O seu papel serve mais uma vez como uma “cola” que mantém o puzzle intacto. A monarquia serve assim como “uma ferramenta federal para mobilizar o público Belga contra mais autonomia regional, que leva a muito menos a secessão” (Swenden & Jans, 2006, p. 890). Ideia semelhante partilha Goethem (2010) explicando que os defensores da monarquia atualmente consideram a Bélgica como um Estado Nação multicultural.

Importante referir que a Bélgica é como qualquer outro país com monarquias constitucionais: têm um parlamento soberano e ministros, que em última instância triunfam sobre a vontade da realeza (Goethem, 2010). Podemos afirmar que o estilo de liderança deste “Rei Líder” está assim condicionado pelo sucesso das suas ações, que em última análise podem nem ser levadas a cabo. Sendo que o poder é uma possibilidade, neste caso não se nota tanto a relação assimétrica entre os que exercem e os que o seguem porque o poder do Rei, está limitado desde o seu começo.

O papel de um rei como “detentor de poder” (Monteiro & Ventura, 1999, p. 7) tem vindo a ser alterado ao longo da história de quase todas as monarquias. Tradicionalmente os monarcas belgas tinham um “grande poder de influência” (Goethem, 2010, p. 21) no entanto com o passar do tempo e uma maior diversificação de grupos culturais a figura do Rei foi-se diluindo, mantendo-se apenas um aparente estatuto social. Ainda pode ser sentido nos dias de hoje no país esta diluição do estatuto outrora tão importante da figura do monarca. O papel do Rei<sup>34</sup> passa apenas por apoiar as decisões dos ministros (Deschouwer, 2009, p. 147).

Um Rei nos dias de hoje não se pode assumir como uma figura do “Rei Sol”, não é divino e a sua fé em manutenção de poder também já não é o que era antigamente. O crescimento da sociedade civil e o seu certo grau de poder também contribuíram para que a figura do Rei passe mais para um segundo plano no que concerne a tomada de decisões políticas.

---

<sup>34</sup> O princípio mais curioso pelo qual o Rei líder se rege é que “um Rei não pode errar” (Goethem, 2010, p. 21) o que significa que se tona num agente o determinante da possibilidade.

É suposto o líder fazer o que é correto, de forma apropriada e por motivos adequados. A liderança política formal levou-nos a compreender que a lei é por vezes ela mesma coerciva, mesmo quando se fala de uma democracia plena, em que todos os órgãos políticos do país são eleitos pelos cidadãos, e consequentemente rotativos. No sistema democrático pleno existe o que no sentido comum se designa "*O Governo do povo, pelo povo e para o povo*", o que não implica que os regimes democráticos não sejam muitas vezes entendidos como "a ditadura das maiorias", onde as maiorias acabam por legitimar os atos das elites que nem sempre correspondem às suas expectativas. Já Michels dizia que "*a liderança é um fenómeno incompatível com os postulados mais essenciais da democracia*" (Michels *apud* Bessa e Pinto 2002, p. 108). Contudo a democracia continua a merecer ser defendida, pois continua a ser um dos poucos regimes democráticos onde se permite "*a mudança de um governo de forma pacífica*" (Alves & Moreira, 2004, p. 131), não querendo isso dizer que o nível de aceitação e de respeito pelo novo governo seja também ele aceite de forma pacífica.

Certo que em qualquer democracia os estilos de liderança podem ser alterados face às exigências e às expectativas dos cidadãos, os estilos de líderes não podem ser de igual modo deixar de ser alterados e percebidos. A capacidade da Bélgica em alterar um governo é extraordinária e a relativa passividade com que os cidadãos a encaram é ainda mais excepcional. A cultura deste país é de extremos e dividida por zonas linguísticas, mas não podemos esquecer que isto é "um fator a ter em conta para a formação de políticas públicas e da economia de um país" (Fulbright, 1999, p. 91). O autor Alexander (1999) explica que apesar de todos os estudos que já foram feitos sobre a liderança no mundo, é muito difícil saber definir cada um com precisão e adaptá-lo a um país.

Interessante que Burns explica que a liderança envolve "persuasão mútua, troca, elevação e transformação" (Burns *apud* Rejai e Phillips, 1997, p. 4). Conforme este mesmo autor existem dois tópicos relacionados com o poder na liderança essenciais: os recursos e os motivos.

Na Bélgica existem claramente dois tipos de líderes: um deles é o Rei (figura bastante adorada pela Nação) cuja fonte de poder é hereditária, e um primeiro-ministro, cuja fonte de poder carece de eleições. Mais importante do que a fonte do poder ou a maneira como um líder decide comandar é o porquê dos seguidores serem fiéis aos líderes (Rejai & Philips, 1997). Um líder carece sempre em última análise de seguidores, interessante reparar como na Bélgica o mesmo tipo de seguidores consegue "obedecer" a



dois tipos de líderes tão diferentes nas suas origens e nas suas obrigações para com os cidadãos.

Hemerijck e Visser (2007) explicam como pequenos países têm uma maior tendência para se tornarem liberais devido ao pequeno espaço geográfico de que auferem. Isto pode transbordar um pouco para o tipo de liderança e de administração de um país. O espaço geográfico neste sentido ganha novamente uma conotação bastante importante. A Bélgica é um dos países que primeiramente se industrializou na Europa (Hemerijck & Visser, 2007, p. 229). Interessante neste ponto ressaltar que "em pequenos países o sentido da sua vulnerabilidade é muitas vezes agravado pelo sentido dos [criadores] de política do mesmo" (Hemerijck & Visser, 2007, p. 229), de modo que todo o progresso social, económico e político vai depender muito da forma das suas instituições políticas e da sua sociedade. Assim como também é relevante esclarecer que "a formulação de políticas é extremamente dependente do acordo dos partidos da coligação e apoio de diferentes parceiros sociais" (Hemerijck & Visser, 2007, p. 229).

Segundo os maiores críticos e analistas políticos belgas, a liderança na Bélgica atingiu o seu auge de discussão nas eleições de 2007. Estas eleições que quase conduziram à separação do país (Sinardert, 2008). Encontrar um líder para este pequeno Reinado não é uma tarefa simples para os eleitores nem mesmo para os políticos. A capacidade que têm para gerar problemas governamentais é relativamente alta. Em sistemas políticos demasiados complexos, as mudanças políticas estão sempre muito dependentes dos acordos entre as diversas partes, tendo sempre de passar por grandes dilemas negociais (Hemerijck & Visser, 2007).

As eleições da Bélgica apresentam um dos sistemas mais complexos em termos administrativos: sempre que existe uma eleição federal, existem simultaneamente duas eleições regionais: uma em língua francesa e uma em holandês (Sinardert, 2008, p. 1016). À semelhança do país os partidos políticos também estão divididos não só por ideologias mas como por línguas (Sinardert, 2008).

Foi apenas no ano de 2007, segundo Dave Sinardet (2008) estas divisões foram as mais simétricas e as mais problemáticas de sempre. Contudo como em qualquer outra situação é preciso perceber o que aconteceu no passado da vida política para se compreender o que sucedeu neste ano de tão diferente. Sinardet (2008) elucida que desde 1993 até 2007 a Bélgica teve na sua vida política o liberal flamengo Guy Verhofstadt (com apoio de diferentes partes), no segundo mandato "o seu governo

carecia de uma notável falta de objetivos comuns” (Sinardert, 2008, p. 1017). Uma das razões para esta perda de popularidade prendia-se com o “direito de não belgas poderem votar nas eleições para as comunas”. Os partidos flamengos eram contra tal facto, mas a moção acabou por ser aprovada pela parte francesa em 2004, o que acabou por enfraquecer a posição original de Verhofstadt (Sinardert, 2008, p. 1017). No ano de 2004 que Yves Leterme se tornou o novo primeiro-ministro federal de origem flamenga da Bélgica. Leterme “criou uma imagem de si mesmo como um bom administrador, talvez um pouco pálido, mas muito capaz, e com uma imagem de boa governação ao invés do seu opositor Verhofstadt” (Sinardert, 2008, p. 1021). A propósito das capacidades e divisões linguísticas do país, tudo começou a descambar para o lado de Leterme quando este afirmou que “os francófonos não tinham a capacidade intelectual necessária para aprender holandês” (Sinardert, 2008, p. 1021).

Sinardert (2008) explica que por razões óbvias estes comentários fizeram parte dos tabloides belgas por semanas a fio, o que conseqüentemente levou à queda da sua popularidade e a uma maior tensão e debate em torno das capacidades administrativas e linguísticas do país. Este acontecimento também foi importante para que Elio di Rupo ganhasse um pouco mais de protagonismo como “falante” de francês e o debate de o que seria possível de a Bélgica tivesse depois de 33 anos, um primeiro-ministro de língua francesa (Sinardert, 2008, p. 1023).

Em suma, a política não se pode reduzir apenas à acção dos líderes, mas também ao local onde é aplicada. A importância da administração pública não pode ser deixada de ser analisada face aos líderes que em última análise a executam.

A necessidade de um Estado com bases sólidas e subdivisões de governação são a chave para a duração de uma boa liderança. Dividir para reinar parece também ser a lógica seguida no país, para que este se mantenha unido.

### **5.3.1- O Rei *versus* Primeiro-ministro**

Jean-Marie Klinkenberg escreveu que “Ser Rei não é mais do que seguir o princípio da equidistância” (Klinkenberg, 2009, p. 35) este mesmo autor defende a tese que o Rei apenas existe como o representar de uma profissão, não sendo mais importante do que um papel de coesão unitária. Segundo o autor este papel de coesão também é mal sucedido porque ao Rei é-lhe impossibilitado dar a sua opinião face a que grupo linguístico deve prevalecer sobre o outro, logo nunca poderá servir de símbolo unitário

real porque tem de agir sempre face ao “politicamente correto”. Outro problema dos grupos linguísticos e culturais é que este representa o ponto mais fraco a nível político de toda a Bélgica, mesmo com “as reformas do Estado, estas tensões regionais continuam” (Delwit, 2010, p. 189) e a vida política do país continua a ser assim nos dias correntes.

Afinal, quem tem o maior nível de “seguidores” no que diz respeito ao povo belga? Uma pesquisa de 1999 demonstra que uma maioria de 54% da população Belga considera o papel do Rei como fundamental, e 43% da população acredita mais na ação do Rei belga do que na do parlamento (onde apenas 19% acredita que este é mais eficaz) (Maddens & Billet, 2001, p. 10). Desta pesquisa podemos concluir que o Rei continua a apresentar um alto nível de credibilidade perante o seu povo, maior do que o nível do próprio governo. No entanto esta característica não faz dele um melhor líder, até porque quem toma as decisões que normalmente afetam a vida dos cidadãos é o Governo. Assim a “moral e análise política em liderança há muito que dão mais atenção ao relacionamento entre líderes e seguidores, e a importância ética do consentimento dos governados” (Prince, 2008, p. 119).

O primeiro-ministro belga pode não ser uma figura tão popular como a do Rei exactamente por ser ele que tem de tomar as decisões mais problemáticas para o país. Por vezes quem tem o “poder” é visto de pior forma porque as suas decisões influenciam pela certa a vida do cidadão comum, não só para o bem, como para o mal.

O papel do Primeiro-Ministro belga consiste resumidamente em:

- 1) Ser o Chefe de Governo
- 2) Garantir o bom funcionamento das instituições (sendo uma tarefa verdadeiramente complicada dado ter Bélgica é um sistema federal)
- 3) Representa o País a nível internacional<sup>35</sup>

Deste modo pode-se perceber que o Primeiro-ministro representa a liderança enquanto poder (de exercício). Poder de capacidades - garantindo o funcionamento das instituições e de possibilidades pois é ele que em última instância toma decisão face às políticas públicas que têm de ser adotadas no país.

---

<sup>35</sup> Informações adaptadas do Portal Oficial do Governo Belga: [http://www.belgium.be/en/about\\_belgium/government/federal\\_authorities/federal\\_government/prime\\_minister/competence](http://www.belgium.be/en/about_belgium/government/federal_authorities/federal_government/prime_minister/competence)

O papel do Rei dos belgas:

- 1) Actor de diálogo - ajuda na decisão da vida política
- 2) "Juramento"<sup>36</sup> - Jura respeitar e defender a independência nacional e a integridade da Bélgica
- 3) Comandante das Forças Armadas

Outro papel importante que o Rei desempenha é ser mediador em intervenções diárias com os ministros, e ajudar a criar um novo governo. Tornando-se evidente que a figura de "um bom líder" não é por si só razão para se compreender as acções políticas levadas a cabo pelo mesmo como as mais eficazes. Importante clarificar neste ponto que uma das características muitas vezes atribuídas a um "bom líder" é o seu nível de criatividade, o que pode ser melhor traduzido como sendo um "bom pensador de possibilidades" (Puccio, Murdock, & Mance, 2007, p. 19). Note-se ainda que estes mesmos autores descrevem a criatividade como uma maneira de fazer algo de forma original e ao mesmo tempo que seja útil. Um líder eficaz tem assim de desrespeitar a premissa "se sempre pensarmos no que já pensámos, então vamos fazer o que já sabemos" (Puccio, Murdock, & Mance, 2007, p. 126) para poder ser criativo e eficaz nas suas acções. Para ser eficaz o líder não tem de ter capacidades sobre-humanas; para ser efectivo nas suas acções só necessita de "ter a capacidade de imaginar um futuro Estado que não existe hoje, mas deve também ser eficaz nos desejos dos outros" (Puccio, Murdock, & Mance, 2007, p. 112).

Terry Prince (2008) explica que os líderes assumem o poder em virtude da sua posição, e que a noção *de facto* "implica que o líder tem poder em virtude da sua posição na organização" (Prince, 2008, p. 47).

Resumindo, não se encontra na Bélgica um excesso de liderança (Goethem, 2011), mas sim uma falta de capacidade de se encontrar o verdadeiro líder – o primeiro-ministro, o único eleito por via democrática, que pode não ser a mais eficaz, mas é a melhor das piores formas de ser governado que um cidadão pode desejar, reunindo as capacidades *de facto* e *de jure*. Uma das maiores vantagens em se viver em democracia sob a égide de uma monarquia, é que a lógica do excesso de poder na parte de um líder não é tão

---

<sup>36</sup> Tradução Própria, a palavra usada originalmente no Portal Oficial do Governo Belga é "*le serment*" pois alude ao juramento que o Rei faz quando toma posse como Rei, jurando defender a Constituição e os interesses do Estado Belga: [http://www.belgium.be/fr/la\\_belgique/pouvoirs\\_publics/autorites\\_federales/roi/role\\_politique/](http://www.belgium.be/fr/la_belgique/pouvoirs_publics/autorites_federales/roi/role_politique/)

visível, porque o monarca apesar de tudo continua a ser uma figura respeitada por toda a Nação Belga (Goethem, 2011).

## **5.4. Um olhar sobre os governantes Belgas**

*"Popular support is crucial to the character and stability of the government as a whole"*

**Valck *et al* (2008)**

### **5.4.1 -Função e papel dos governantes**

Importante constatar que até 2008 "nenhum estudo aprofundado sobre liderança estava disponível na Bélgica" (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008, p. 247) e também é por esta razão que a nossa pergunta de partida e o nosso estudo de caso ganham mais sentido de serem analisados.

Depois do Governo federal, os governadores estão no segundo grau de maior influência do Estado, e são ao mesmo tempo o símbolo das províncias. Contudo só há muito pouco tempo é que os governos centrais e das províncias começaram a merecer uma maior importância de estudo em termos de liderança e de governação, devido ao facto do concelho e dos membros executivos terem vindo a ganhar mais poder a nível democrático (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008).

A função de governador das províncias da Bélgica é um pouco controversa, porque estes não precisam de ser eleitos pelos cidadãos mas sim nomeadas pelo governo regional. Valcke *et al* (2008) registam ainda que a maioria destes governadores teve no seu passado uma carreira política no governo central ou federal, "significa que foram políticos, mas não deixa claro a sua autoridade política como executivos" (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008, p. 246).

Tony Valcke *et al* (2008) explicam no seu artigo que os outros membros eleitos pelo conselho acabam por ver os governadores como "competidores" políticos na área da liderança. O mais curioso é que "os cidadãos belgas não têm uma noção clara de como funcionam as províncias e quem são os políticos que a fazem funcionar" (Valcke, De

Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008, p. 246) é por isso que questões como a legitimidade democrática e a *accountability* são levantadas pelos autores como cruciais para um sistema de governação multinível não muito claro. Por esta razão os governadores das províncias tendem a entender o seu papel como representantes dos direitos da população, o que não deixa de ser irónico tendo em conta que a maioria da população desconhece o seu nome, as suas funções e a maneira como este chegou ao "poder". Tony Valcke *et al* (2008) tentam encontrar três respostas fundamentais:

-Serão estes governadores realmente líderes políticos?

-Como lidam com a sua função neutral sem poder de voto?

-Qual a diferença entre os governadores da parte de Flandres e da Valónia? (sabido que a cultura política destas duas regiões são desde o começo diferentes) os autores também se questionam se estas regiões funcionam de forma diferente porque os governadores têm personalidades diferentes.

O objetivo de Valcke *et al* (2008) é descobrir similarmente até que ponto estas alterações internas e externas foram significativas para a forma de liderança destes presidentes. As relações internas dizem mais respeito à mudança das instituições (que em parte também se deve à nova gestão pública) e ao crescimento e alteração dos poderes do presidente, por seu turno as alterações externas dizem respeito ao aumento das redes e das formas de governação multinível.

Os autores Valcke *et al* (2008) tentam também compreender como é que os governadores resistem à mudança e de que maneira e que isso altera o seu estilo de liderança. Antes de partirmos para tal análise consideramos relevante distinguir primeiro a diferença entre poder e autoridade, visto que a liderança lida com aspetos formais e informais de poder.

#### **5.4.2 - Poder versus autoridade**

Uma discussão muito levantada por parte dos cientistas políticos é exatamente a distinção entre estes dois conceitos. Importante não só para uma democracia estável como para uma sociedade mais ou menos participativa, estes conceitos acabam muitas vezes por ser mal compreendidos pela sociedade civil.

O conceito de autoridade pode ser definido como:

1. Direito legalmente estabelecido de se fazer obedecer; pessoa que tem esse direito; Valor pessoal, importância; Autorização.<sup>37</sup>

Por sua vez como poder pode ler-se a seguinte definição:

1. Ter a faculdade de; Ter ocasião ou possibilidade de; Estar sujeito a; Ter razões para; Ter força, possibilidade, influência para; Império, soberania; Força ou influência. (...) <sup>38</sup>

Repare-se que mesmo nas definições encontradas no dicionário à primeira vista parecem ser dois conceitos bem semelhantes. O poder é o conceito que teoricamente faz menos sentido de ser utilizado num Estado de direito democrático, visto ser segundo Weber (Weber *apud Rocha*, 2005, p. 273) "a probabilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, ainda que contra toda a resistência e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade" o que na prática iria implicar que os cidadãos se tivessem de reger pela vontade do governante de praticar certas regras dentro da sociedade. Já a autoridade como "direito legalmente estabelecido de se fazer obedecer" é o conceito que soa melhor para ser levado à prática numa democracia plena, no entanto não podemos esquecer que a prática é sempre muito diferente da teoria. Neste seguimento Rocha (2005) explica que a autoridade implica a legitimação do poder, o que não deixa de ser curioso tendo em conta que mais tarde aplicado na prática a autoridade passa a ter uma importância parecida a definição de poder no sentido que o ator continua a ter a "autorização" de exercer determinado feito, com a pequena diferença que teve a predisposição de "legitimidade" a ser aplicada através do conceito de eleição. A autoridade é assim um "dominação legal" de acordo com Weber (Weber *apud Rocha*, 2005, p. 273). Sem esquecer que por detrás de toda esta lógica de obediência em cadeia temos de ter em conta que o líder continua a ter seguidores a quem possa aplicar a lógica de autoridade "legítima".

Valcke *et al* (2008) referem que os "líderes representam o Estado" (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008, p. 249). Repare-se como os autores utilizaram o conceito de Estado na sua definição e não que os líderes representavam os cidadãos.

---

<sup>37</sup> "Autoridade", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2010, <http://www.priberam.pt/dlpo/dlpo.aspx?pal=autoridade> [consultado em 07-05-2012].

<sup>38</sup> "Poder", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2010, <http://www.priberam.pt/dlpo/dlpo.aspx?pal=poder> [consultado em 07-05-2012].

Afinal um Estado não é antes de mais formado pela sua população? O cuidado que muitos autores têm ao elaborarem os seus textos sobre liderança, poder e seguidores é deveras preocupante no que concerne a uma sociedade mais livre, porque o leitor tem de ler entre as linhas o que os autores querem dizer na verdade, ou tentar compreender o porquê do tão cuidado uso de conceitos.

Valcke *et al* (2008) explicam ainda que normalmente o poder é a competência pela qual se tomam decisões através de um quadro formal, porque segundo estes "o poder nas democracias modernas não é limitado" afirmação aplicada na Bélgica (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008, p. 248). Só porque existem eleições não quer dizer necessariamente que os mecanismos formais sejam sempre capazes de atenuar o efeito perverso do poder, pois como explicam Valcke *et al* (2008) as eleições podem dar aos políticos um certo grau de legitimidade para tomar decisões políticas, mas é preciso um sistema de balança de poderes entre o governo e redes para que as decisões possam ser aplicadas, e é a sociedade que acaba por fornecer um meio-termo da balança contento em si o controle.

Pelo lado da autoridade Valcke *et al* (2008) elucidam que esta se encontra nas bases informais e que se refere mais a aspectos de experiência e de personalidade dos líderes.

O resultado mais importante deve resultar da soma da autoridade com o poder gerando deste modo como resultado uma liderança forte (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008). Neste ponto estes autores similarmente não deixam de considerar a personalidade do líder como um fator importante para a soma destes dois conceitos resultar num sucesso: por isso "a liderança pode ser encontrada no cruzamento de posição e comportamento" (Leach e Wilson *apud* Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008, p. 248).

As instituições também são importantes para o moldar da personalidade dos líderes, porque é nelas que estes podem ou não tomar decisões.

No caso prático da Bélgica os governantes das províncias assumem um "duplo" papel de atores, porque eles não são eleitos para o cargo mas sim nomeados pelo governo central (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008). Não obstante a maioria deles já teve um papel ativo para a vida política do país. Os dirigentes políticos eleitos das províncias tendem muitas vezes a ver estes governadores como seus inimigos,



mas o papel principal destes dirigentes políticos consiste basicamente em dirigir e controlar os processos políticos. Não esquecendo que grande parte da política é iniciada pelos grupos de interesse ou partidos políticos, concerne portanto apenas aos dirigentes a tarefa de controlar estes processos (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008).

Valcke *et al* (2008) esclarecem que desde a reforma ocorrida em 1997 os governadores perderam o seu direito de voto o que conseqüentemente lhes tira o devido direito de serem formadores de políticas, e foi por isso que estes governadores tiveram de aprender a utilizar caminhos informais como meio de continuarem a alcançar os seus objetivos. A importância dos seguidores ganhou cada vez mais atenção por parte dos governantes desde esta última reforma, pois sem ela "a aplicação de políticas públicas torna-se mais complicada" (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008, p. 250).

Ainda no seguimento da teoria de poder, é de lembrar que existem três tipos de poder:

1. Formal – poder de responsabilidades e competências constitucionais
2. Informal – poder que a personalidade e a experiência política possuem
3. Externo – o contexto político, económico e social no qual os governadores operam.

Na parte prática do seu estudo de caso Valcke *et al* (2008) relatam que desde 1946 até 2007 apenas 18 governadores foram apontes na parte de Flandres contra 26 na parte da Valónia (no que concerne às províncias), por este número podemos auferir que Flandres tem uma política mais suave e mais desenvolvida do que a Valónia, outra razão que os autores dão é em que medida os governadores da Valónia em média são sempre mais velhos do que os de Flandres, logo ficam menos tempo em serviço. Valcke *et al* (2008) no seu estudo também descobriram que para muitos destes governadores esta atividade era o último passo nas suas carreiras. Dizem ainda que é interessante analisar as suas carreiras académicas, visto que a maioria possui um curso de ensino superior na área de direito. A importância deste grau académico não surpreende os autores visto que segundo estes a complexidade de governar em qualquer parte da Bélgica é muito elevada, requerendo altos níveis de intelectualidade, bons níveis de educação e claro excelentes capacidades em termos de comunicação. Outro acontecimento curioso que

Valcke *et al* (2008) esclarecem é o facto de os presidentes da parte Flamengo<sup>39</sup> possuírem na sua maioria uma função na vida académica ou uma profissão na área do direito, enquanto os presidentes da Valónia apenas têm experiência em gabinetes de gestão na sua maioria.

Concordamos com Valcke *et al* (2008) quando estes exprimem que a experiência da vida profissional dos presidentes flamengos é uma vantagem significativa, pois são mais comunicadores por natureza do que os seus opositores da parte Valónia. Outro ponto resultante da pesquisa de Valcke *et al* (2008) é que a maioria dos presidentes vinha dos três maiores partidos políticos da Bélgica: os cristãos democratas, os socialistas e os liberais.

O resultado mais interessante do estudo de Valcke *et al* (2008) é que 22 do total de 26 presidentes da Valónia<sup>40</sup> tiveram uma carreira federal antes de serem governadores, face a apenas 11 da parte de Flandres. De referir ainda que "as características pessoais e passado desempenham um papel igualmente importante, especialmente quando o quadro institucional permite a interpretação individual, (...) a liderança é assim indiretamente influenciada pela cultura política" (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008, p. 259).

A explicação dada por Valcke *et al* (2008) para aclarar que o reconhecimento pessoal dos governadores é importante no contexto de liderança<sup>41</sup> é que embora estes não tenham a sua política escolhida eles podem ganhar posições junto de quem tenha um papel importante nos tópicos de políticas primárias. Repare-se como o poder de influência destes líderes continua a fazer efeito mesmo quando estes não têm um poder direto de mudança nas instituições.

Como escrito anteriormente, estes governadores não têm poder de voto, como tal e também porque anteriormente na sua maioria já tinham todos tido uma carreira política, tiveram de se adaptar à grande mudança que da perda de poder formal na sua nova carreira política. Para além disso todos os governadores parecem ser de acordo que ter

---

<sup>39</sup> Relembre-se que são os presidentes que ficam mais tempo em funções governativas.

<sup>40</sup> Acrescendo ainda o facto que 12 presidentes da parte flamenga tiveram uma carreira previa no governo federal ou central da Bélgica.

<sup>41</sup> mesmo quando estes não têm poder de voto

uma atitude neutral é um passo necessário para se obter autoridade (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008).

Valcke *et al* (2008) acabam por concluir que a perda dos direitos de votos formais em quase nada afetou na prática a tomada de decisões e de criação de políticas públicas por parte destes governadores, que acabaram por tornar os canais de comunicação informais de liderança muito significantes no que diz respeito a poderes de autoridade e a tomada de decisões.

O poder de tomar decisões só pode partir de um líder. Considerando que “uma das principais características de liderança são as preocupações em criar políticas e em formular as suas opções” (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008, p. 260), as capacidades de comunicação da liderança têm de ser bem desenvolvidas, por meio da dependência de alguns espaços. Em relação há tão diferente forma de multi-governança belga constata-se que “o papel formal do governador nesta instituição quase-governamental varia de acordo com as tradições específicas de cada província” (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008, p. 261).

Os autores Valcke *et al* (2008) concluem explicando que o que se passa na Bélgica é que nos últimos tempos o país foi obrigado a viver uma dupla mudança fazendo com que a sua capacidade de liderança se tenha debilitado. Como se sabe a resistência à mudança é sempre um fator que cria bastante atrito não só para a governação, como para todos os agentes envolvidos na criação de políticas públicas e claro consequentemente também afeta a vida dos cidadãos.

#### **5.4.3 - Mudanças da governação multinível dos governadores**

Com os diversos agentes envolvidos para a criação de políticas vários passos tiveram de ser feitos no país para que a governação continuasse a funcionar de forma mais ou menos razoável.

A mudança mais evidente que aconteceu na Bélgica foi dada a nível da legislação para que o país se tornasse num Estado federal. A outra grande mudança ocorrida na Bélgica deu se ao nível externo na governação multinível e ao nível interno na nova rede de governação cooperativa e dos novos poderes dos governadores. Valcke *et al* (2008) explicam ainda que “estas mudanças graduais parecem indicar maior poder para os

políticos eleitos e uma perda de poder formal do governador” (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008, p. 262), explicando que a principal razão deste argumento foi devido à perda de poder de voto dos governadores<sup>42</sup>. Concordamos com os autores quando estes dizem que esta não foi a principal mudança ocorrida na Bélgica.

A principal mudança vai ao encontro da nossa pergunta de partida: o papel das instituições para as formas de governação multinível. Como elucidam estes mesmos autores “as novas configurações e arranjos institucionais, governamentais podem ajudar a impor a reforma liderança, mas ainda muito vai depender da cultura política e força dos líderes individuais, dos governadores como os políticos e sua vontade de se envolver em uma nova forma de governar” (Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008, p. 262).

A maior crítica feita por Valcke *et al* (2008) é que as províncias teriam muito mais a ganhar em termos de governação multinível se os seus governadores fossem eleitos em vez de nomeados, porque a neutralidade e a distância dos mesmos acaba no final por ser criticada. Com este estudo fica claro que as evidências que o governo local apresenta como resultados não mostram na realidade as mesmas expectativas esperadas (Larsen *apud* Valcke, De Ceunick, Reynaert, & Steyvers, 2008, p. 263).

Contudo, como explicado em capítulos anteriores, temos de ter em conta que a Bélgica se tornou num país federal ainda há pouco tempo, logo não podemos esperar que os seus níveis de governação multinível já estejam a alcançar os melhores resultados. No último capítulo desta dissertação introduziremos com maior profundidade a temática de liderança e de igual forma analisaremos nos restantes pontos os líderes principais belgas: o rei e o primeiro-ministro, bem como as diferentes línguas faladas no território.

Num último tópico analisaremos brevemente o tema das zonas linguísticas *versus* Política, uma vez que estes tópicos foram ainda pouco discutidos ao longo da nossa tese, mas parecem-nos ser um fator importante para dar resposta à nossa pergunta de partida.

---

<sup>42</sup> Que no entanto acaba por não ser um grande entrave a criação de políticas, visto que estes governadores têm sempre uma segunda carta como opção acabando no final por conseguir influenciar o resultado das votações, mesmo sem terem direito de voto.

## 5.5- Zonas linguísticas *versus* Política

*"(...) até que um dia os seus habitantes decidiram edificar uma cidade e nela construir uma torre cujo cume tocasse os céus, no desejo de não serem espalhados sobre a face de toda a terra. Porém, o nobre propósito de preservação da unidade que os motivava tornou-se a origem da divisão e confusão"*

**António Costa (2010, p. 27)**

A origem da torre de Babel e todo o fascínio que rodeia tal mito poderia facilmente ser comprovado na vida real do quotidiano do pequeno reinado belga. A quantidade de diferentes línguas faladas neste país é por vezes levada ao extremo. Tendo já três línguas oficiais (CIA Belgium, 2011): o holandês, o francês e o alemão, este território é rico em diversas culturas e influências históricas. O que muitos estudos empíricos têm provado é que esta miscelânea de línguas tem levado o país a ter de optar por muitas mudanças, nomeadamente a nível institucional (Erk, 2008, p. 43).

A comunicação eficaz é um assunto sempre discutido em todas as áreas, porém a complexidade a que a Bélgica é submetida é três vezes superior à de que um país normal pode enfrentar. Um dos seus maiores problemas com as diversas línguas oficiais é que a maior parte dos seus cidadãos não são falantes de todas as línguas fluentemente, o que obriga a que todas as comunicações oficiais a serem escritas em pelo menos holandês e francês. A partir deste tópico já podemos antever os elevados custos económicos que isto acarreta à pequena nação.

Na prática os territórios linguísticos são formados através de censos, cada vez que 30% da população declara que não se revê na língua do município este tem de se tornar bilingue (Deschouwer, 2009, p. 44). No definir das fronteiras linguísticas tudo está bem desde que Flandres e Valónia "concordem em discordar" (Deschouwer, 2009, p. 49) que a região de Bruxelas continue sem uma língua maioritária a ser definida. Já no que concerne à parte de organização de línguas dentro do governo belga é interessante constatar que no seu parlamento tem de estar representadas partes iguais dos seus diversos grupos linguísticos. Esta dualidade linguística é encarada por Molitor como um facto que enfraquece o Estado, porque ao mesmo tempo envolve toda uma parte social do problema (Molitor, 1974, p. 44).

Os falantes das três línguas oficiais são os responsáveis principais pela criação das diversas comunidades (De Wever, 2008). A aparente guerrilha linguística só começou depois do parlamento belga no ano de 1898 ter reconhecido a língua holandesa como oficial (De Wever, 2008). Este acontecimento leva De Wever a acreditar que foi esta mesma lei que desencadeou o surgimento do nacionalismo flamengo.

Os elevados custos económicos do uso das duas línguas também estão presentes no país, repare-se que “todos os documentos distribuídos no Parlamento Federal são traduzidos nas duas línguas” (Deschouwer, 2009, p. 182). O artigo 4 da sua constituição demonstra claramente o “direito das minorias em preservar a sua identidade, como religião, línguas e tradição” (OCDE, 1995-2012) em termos de *accountability* esta não parece ser a solução mais razoável para esta pequena Nação.

O autor Jusgen Trabant (2007) esclarece que as línguas só se tornam importantes se fizerem parte da política. Importante reparar que “existem muito poucos factos linguísticos que não estejam ligados à política” e esta declaração é válida em qualquer país (Trabant, 2007, p. 60). O amor à sua língua materna é um sentimento bastante vivido na Bélgica. Porém não podemos deixar de evidenciar que a globalização está a oferecer aos belgas mais um problema face a este “amor” nacional pela língua materna.

A linguagem está também ela em “constante mutação” (Swann, 2007, p. 81), semelhança que os belgas têm de partilhar com a formação dos seus governos e com as suas miscelâneas de governação e liderança. Os defensores das línguas maternas têm hoje uma nova missão, que não é a de preservar o uso correto da linguagem escrita mas sim protegerem as pessoas que se sentem ameaçadas por outras línguas (Swann, 2007). Este argumento faz todo o sentido no seio das comunidades belgas, o seu sentimento de amor pela língua está mais ligado a um elevado grau de incerteza e até certa empatia para com as outras comunidades e não com o sentimento de preservar a sua cultura linguística.

Arend Lipjard (1981) por seu turno acredita que o que é mais deslumbrante na Bélgica é a “coexistência pacífica entre as comunidades linguísticas” (Lijphard, 1981, p. 1), argumento que só é válido segundo o autor graças ao tipo de democracia consociacional sentida no país.

O emergir desta tensão linguística tem várias explicações. Segundo Huyse (1981) elas podem resumir-se a duas explicações principais: a consciência das diferenças étnicas entre as duas comunidades e o surgimento de políticas de nacionalismo do mundo antigo.

Witte e Velthoven (1999) explicam como a língua e a política estão sempre relacionadas. Segundo estes mesmos autores “a língua representa um elo de ligação central para a formação de uma Nação” (Witte & Velthoven, 1999, p. 15). Um Estado multilinguístico pode parecer fascinante do ponto de vista sociológico, contudo esta lógica não é tão aprovada do ponto de vista económico nem mesmo governativo porque a língua é igualmente “a representação de uma cultura” (Witte & Velthoven, 1999, p. 16). No caso Belga podemos distinguir logo *a priori* três culturas distintas. O poder que o Estado exerce sobre o seu território tem necessariamente de ser moldado para pertencer a três comunidades.

Ao apresentar um governo de múltiplas línguas e de coligações e integração de parceiros sociais as estruturas administrativas da elaboração de políticas públicas envolvem muito mais meios de mobilização de recursos do que em outros Estados (Hemerijck & Visser, 2007), fazendo com um líder seja mais difícil de ser identificado no meio de tantos atores. Segundo os autores Hemerijck e Visser (2007) a Bélgica, a Holanda, a Suíça e a Áustria foram os países que melhor praticaram democracias concionais com base na diferença linguística. No entanto a Bélgica foi o único país que assumiu na sua governação uma dupla federalização, obrigando a nação a definir fronteiras linguísticas. De referir ainda que a criação de várias regiões na Bélgica e a sua procura por autonomia regional “baseia-se numa visão diferente do que as políticas públicas devem alcançar na sociedade” (De Rynck, 2002, p. 16). Segundo Stefaan De Rynck (2002) os governos regionais controlam cerca de 40% do total de despesas públicas na Bélgica, é deste modo compreensível que o governo federal se preocupe cada vez mais com as demandas de “autonomia” regional e com as fronteiras linguísticas. Por isso é necessário que as transferências de responsabilidades políticas para as regiões tenham de ser criadas através de um elevado consenso político (De Rynck, 2002). Importante também reparar no que Putnam explica sobre a orientação dos cidadãos para o bem comum e a sua confiança nas instituições ajuda para o despenho das autoridades regionais (Putnam *apud* De Rynck, 2002, p. 17) sendo que estes de igual modo têm de se sentir representados a nível cultural.

Note-se que “a ligação entre língua e política é ainda mais complexa em países onde as línguas constituem valores inegáveis entre elas” (Witte & Velthoven, 1999, p. 16) a Bélgica é um exemplo de tal premissa. Os autores Witte e Velthoven (1999) referem que em muitos destes países existe uma diferença entre a “língua de prestígio” e a

“língua do povo” e foi a diferença entre estes dois tipos de língua que aconteceu na Bélgica. O francês era considerado a língua de prestígio e o holandês a língua do povo, mas hoje em dia com todas as igualdades e com a última atualização da constituição belga, estas duas línguas já não têm estes problemas a nível prático (Witte & Velthoven, 1999). A língua de prestígio era associada às grandes elites de governação e por esta razão era mais utilizada em zonas urbanas, por este motivo o francês é mais falado na capital do que o holandês (Witte & Velthoven, 1999). No início da independência da Bélgica apenas o francês era reconhecido como a língua oficial da Nação (Witte & Velthoven, 1999, p. 37).

Curioso ainda reparar que “a língua de prestígio representa a melhor ligação interna e fornece o prestígio internacional” (Witte & Velthoven, 1999, p. 20). Witte e Velthoven (1999) explicam ainda como as leis em relação a línguas podem acarretar uma carga negativa para os sectores públicos e privados em termos de exigências de contratações e de burocracias. Para além deste problema o reconhecimento da “língua do povo” como oficial, o seu estatuto passa a ser igualado com o da “língua de prestígio”, sem esquecer que “o contacto entre duas línguas gera sempre um certo atrito ao início entre duas culturas” (Witte & Velthoven, 1999, p. 24). Pode um país continuar a ser unido apesar da sua diversidade linguística e cultural? Este ponto só pode ser analisado com precaução política necessária ao mesmo e com a reação e sensibilidade dos governantes. Witte e Velthoven (1999) chamam a atenção para a delimitação de fronteiras linguísticas como um passo chave para a boa relação entre as duas comunidades, pois ambas as línguas vão entrar em confronto sobre os limites a serem aplicados. Esta situação ainda piora quando estes dois grupos são obrigados a partilhar uma “capital mista”, porque tal território acarreta uma fonte dupla para a possibilidade de ocorrerem conflitos (Witte & Velthoven, 1999, p. 28).

A capital tem cerca de 85% de francófonos mas os flamengos começaram a reivindicar o seu direito linguístico aquando a formação de leis sobre a língua da capital, única zona oficialmente bilingue (Rosière, 2007, p. 241)

Por ser um “laboratório” para estudos de caso com diferentes línguas e processo de federalização Witte e Velthoven (1999) asseveram que nem todos estes processos foram fáceis de ser compreendidos na Bélgica, mas que são um excelente estudo de caso por várias perspectivas. O novo equilíbrio de poderes que teve de ser posto em prática para



que estas duas línguas conseguissem viver em união foi um elemento fundamental para a coexistência dos dois grupos linguísticos de hoje em dia (Witte & Velthoven, 1999).

Concordamos com Rosière (2007) quando esta explica que a língua é um conceito mais difícil de se perceber do que realmente parece. No entanto asseveramos que com a intervenção dos governos e a preocupação em igualar a língua na constituição, estes estão a fazer com que o atrito entre as duas culturas diminua.

## 5.6- Convivência de ideologias

“Power is like the weather. Everyone depends on it and talks about it, but few understand it”

**Joseph Ney Jr. (2004)**

Joseph Ney não poderia ir mais ao encontro do que se passa na maioria dos países do mundo. A comparação que o autor faz é atual e faz todo o sentido ao ser aplicado na finalização do nosso estudo de caso.

A verdade é que “o poder é como o amor, mais fácil de se experimentar do que se descrever” (Nye, 2004, p. 1) prática mais uma vez aplicável na Bélgica, onde este “amor” é ainda mais difícil de ser conciliado devido ao facto da sua elevada fragmentação estatal e aos diversos atores envolvidos na formação de políticas públicas.

O mais importante é que o poder depende sempre do grau de relação que as partes têm (Nye, 2004). Ora na Bélgica a lógica de separação federal mostra por si só que estas partes tiveram de se separar para poderem evitar a separação do país. Assim o tipo de poder da fragmentação belga encontra-se mais na lógica de *soft power* conceito definido por Joseph Ney como “a habilidade de moldar as preferências dos outros” (2004, p. 5) porque apesar da diversa divisão federal já vimos que o nível de interdependência dos vários organismos é elevado. A cultura como forma de criação de valores comuns numa sociedade (Nye, 2004) é identicamente relevante de ser analisada do ponto de vista do brasão da Bélgica que menciona “ a União faz a força”. Hipoteticamente o que tal frase deveria significar na prática é o que o país nunca se deveria ter tornado federal, pois só o facto de isto ter acontecido leva-nos a poder concluir que afinal o querer nem sempre é o poder e que a união não faz a força. A união levou os belgas a adotarem um sistema

parecido a um divórcio onde necessariamente todas as partes têm de coexistir e partilhar poderes.

Relevante de igual modo reparar que o *soft power* ganha mais importância quando os diversos tipos de poder se encontram dispersos (Nye, 2004) facto comprovado mais uma vez no nosso estudo de caso.

O espaço como símbolo de pertença a uma Nação (Rosière, 2007) também pode estar na origem de mais conflitos entre os dois grupos linguísticos, porque de algum modo sentem que a sua pertença terá sempre de ser “dividida” com outro grupo. Este símbolo de pertença normalmente está também associado, segundo Rosière (2007) aos monumentos e à história específica do país em causa.

A descentralização em alguns países ajudou o Estado a melhorar as suas expectativas económicas, porque ao envolver mais atores ajudou a descentralizar também o seu poderio e cargas económicas (Pierre & Peters, 2000, p. 88), situação que com algum espaço de tempo também pode vir a ser comprovada neste pequeno reinado. Assim o elevado nível de união que fez com que a Bélgica se torna-se independente em 1830, encontra-se hoje em dia em extinção dando lugar a uma fragmentação regional.

No último capítulo da nossa pequena pesquisa tentaremos fornecer ao leitor uma síntese geral de todo o trabalho elaborado.

## Capítulo VI – Conclusão – Um país soberano?

“Governing Belgium will never be easy (...) one must be brave to survive it all. But maybe the Belgians are the bravest of the Gauls after all”

**Kris Deschouwer**

Ao longo dos capítulos anteriores tentámos demonstrar que a governação e a liderança em contextos plurais é um tema que por si só já gera bastante discussão no mundo académico. Existem as mais diversas teorias sobre governação, liderança, administração pública, nova gestão pública, etc.

Com este nosso pequeno projeto tentámos empregar algumas dessas teorias a um pequeno reinado do coração da Europa. Diversas fontes foram consultadas na tentativa de uma melhor compreensão histórica e contemporânea sobre liderança, líderes, diferenças linguísticas, federações, ou até se os reinados continuam a ser uma solução para o século atual. O mais interessante é que nenhuma das fontes oferecia uma resposta certa, isso foi a conclusão mais relevante do ponto de vista de investigador com que nos podíamos deparar. A imaginação como resposta ou até mesmo um certo nível de sarcasmo e ironia é tudo o que se pode ler e consultar sobre a formação de políticas ou de governação na Bélgica. Os seus diversos níveis de governação, os seus múltiplos e sucessivos governantes e a falta de uma “união que faça a força” são o único ponto comum entre as diversas fontes consultadas. A passividade dos cidadãos deste pequeno Estado é incrível. O seu relativo grau de aceitação de factos é sempre discutido por diversos autores (Deschouwer, 2009; Valk *et al* 2008), no entanto tal “passividade” já não pode ser tão observável no campo das “batalhas linguísticas”, aí os pequenos belgas sabem agir como “grandes” para a afirmação da sua língua de origem.

O seu federalismo único e as suas instituições políticas não se assemelham a mais nenhum país federal do mundo (Deschouwer, 2009, p. 69). Concordamos com Deschouwer (2009) quando este afirma que a Bélgica por defeito não estava preparada para se tornar num Estado federal e que apenas se transformou num para acalmar os diversos conflitos de governação linguística e institucional da nação. Nesta lógica e por não ter sido preparado como uma federação desde o seu início Deschouwer descreve o país como “inacabado” e bipolar escrevendo ainda que “ninguém sabe ainda aonde é que estas reformas levarão o país” (Deschouwer, 2009, p. 70). Deschouwer descreve de igual

forma a Bélgica como um manual para a democracia consociativa onde a lógica de partilha de poderes tem de ser dividida entre os diversos atores a nível central e onde o princípio de autodeterminação é utilizado como veículo para se evitarem maiores problemas a nível de governação central.

O papel do Rei no país também não podia ter deixado de ser analisada do ponto de vista da liderança em contextos plurais. Apesar do Rei ter um papel importante para a formação de governos e ser mesmo mais apoiado do que o primeiro-ministro em geral "isso não significa que o Rei possa tomar decisões reais" (Deschouwer, 2009, p. 146). A elevada complexidade de líderes que o país apresenta, na forma prática acaba por funcionar e ser eficaz do ponto de vista de um cidadão comum. A figura do Rei-líder é como o chocolate belga, apenas funciona como imagem de marca do país, e derrete ao mínimo problema político. Sendo que um líder só age quando tem consenso, o Rei nem sempre consegue ser eficaz a agir porque o seu consenso depende sempre do Parlamento. O primeiro-ministro, apesar de mais polémico e de ter menos tempo de governação acaba por ter de ser admitido como o ator principal no mundo do governo federal belga.

Pela elevada divisão territorial e linguística formar governo neste país não é uma tarefa fácil. O problema de conflitos internos também é sempre uma variável a ter em conta (Deschouwer, 2009). Outro facto interessante e que não pode ser esquecido é que as "gerações mais novas começam a falar apenas uma língua" (Billet, Maddens & Frogner, 2006, p. 914) o que a longo prazo pode vir a provocar problemas a nível da administração interna.

Os elementos de controlo e de segurança do Estado Belga são deste modo mais enfraquecidos. Afinal o que resta ao Estado democrático do século atual? Pierre e Peters (2000) elucidam que as novas formas de governação e de governo são a resposta para a perda de controlo que o Estado enfrenta em alguns sectores. Os serviços públicos terão sempre de se adaptar às mudanças económicas sofridas pelo Estado (Pierre & Peters, 2000, p. 92), por isso este país tem de saber adaptar-se da melhor forma possível à NGP.

No campo da formação de políticas públicas "a centrifugação de reforma do Estado, e a vontade das diversas instituições para adquirir poderes próprios produziram uma distribuição clara e ambígua de partilha de poderes" para o Estado Belga (Deschouwer,

2009, p. 189). Também Pierre e Peters (2000) ressaltam o facto de que a globalização trouxe uma nova visão e debate em torno da força dos estados-nação. É necessário que os Estados se saibam adaptar às mudanças e que o seu crescimento económico reflita tal capacidade. No entanto "a capacidade de adaptação não está intimamente ligada à força do Estado logo nem à sua governação" (Pierre & Peters, 2000, p. 165), a energia desta mudança encontra-se mais na sociedade. Por toda esta mudança e adaptação de novos estados Pierre e Peters (2000) elucidam que conceitos como mudança e reforma institucional são um "processo em movimento".

Em matéria de economia Deschouwer escreve ainda que as políticas de governação deste país também têm de ser necessariamente diferente devido às diferenças económicas entre o norte e o sul do país. O atual Estado de governação de lideranças em contextos plurais na Bélgica resulta "do bom entendimento de princípios e políticas tomadas no país" (Deschouwer, 2009, p. 233). Importante reparar que as políticas de desintegração da Bélgica quando teve de formar as suas comunidades e as suas regiões seguiram a lógica de perda de poder do Estado central explicado por Peter e Pierre (2000). Assim as tensões belgas podem resumir-se em dois tópicos: as diferenças linguísticas e as diferenças económicas entre o norte e o sul.

Concordamos com Peters (Peters *apud* Deschouwer, 2009, p. 242) quando este expõe que existem duas histórias para ser contadas sobre a Bélgica: a primeira é que este país foi capaz de resolver as suas diferenças de identidades linguísticas ao criar instituições que gerissem estes conflitos, a segunda é que a Bélgica é um país que nem sempre acredita em si próprio nem nas suas capacidades. Este país não é o único no mundo com problemas multiculturais, como afirma Deschouwer (2009), no entanto acordamos que talvez a forma peculiar com que este lidou com a situação de liderar na pluralidade sem deixar de ser um país soberano foi a chave para o seu sucesso.

A divisão do país é ainda muito recente para se poderem tirar conclusões específicas e mostra que as diferenças linguísticas hoje já são encaradas no país com mais naturalidade. A fragmentação do seu sistema de governação também ele com características um pouco diferentes das federais, dá ao pequeno reinado por enquanto a força necessária para se manter estável a nível internacional.

Sem esquecer que a emergência de novas formas de governação em muito ajudou para um melhor entendimento do Estado (Pierre & Peters, 2000), a história mundial já demonstrou por ela que muitos países não aguentam para sempre a "união" territorial

inicial e a Bélgica começou exatamente a sua história no mundo internacional livrando-se da anexação da Holanda (Deschouwer, 2009).

A governação e administração local belga terão sempre de passar por saber lidar com “conflitos e por compromissos, entre medos e esperança, entre grandes líderes e fracas técnicas de governação, entre satisfação e frustração, entre popularidade e prudência” (Deschouwer, 2009, p. 245), características que não são únicas apenas a este estudo de caso, mas a qualquer tipo de governação multinível. Apesar de ser um micro Estado (Rosière, 2007, p. 35) a influência política da Bélgica é sentida em vários outros locais do mundo. O Estado Nação está a tornar-se um ator com cada vez menos importância a nível de criação de políticas públicas e de economia, as novas instituições e políticas de top-down estão a ganhar um terreno cada vez mais importante para as sociedades modernas (Bogason, 2000).

Os Estados parecem estar mais disponíveis em ceder algum do seu nível de poder a governos sub-nacionais (Pierre & Peters, 2000, p. 195), o que a seu tempo também tem sido a ser verificado na Bélgica. O envolvimento de outras partes na formação de políticas públicas e na forma de governar no país também parecem estar a surtir efeitos positivos para a Nação. Pierre e Peters (2000) acreditam que o Estado continua a ser “o elemento” central e com mais poder sobre todas as estruturas de uma sociedade e que por isso é erróneo acreditar-se que este não é capaz de evoluir. Concordamos como este pensamento e consideramos que o pequeno Estado belga só faz parte do mapa-mundo como um estado unitário porque a capacidade de adaptação e de mudança de uma unidade para uma federação foi no fundo bem-sucedida. O facto de ter sempre “um líder” mesmo que este não seja eleito nem seja um verdadeiro líder no sentido mais lato do termo, também ajuda a que o país nacional e internacionalmente se mantenha estável. Devemos também ter em atenção que um governo nunca pode ser bem-sucedido se não tiver uma boa interpretação de preferências entre a população e as estruturas envolventes de modo a que possa traduzir estas preferências em ações políticas (Pierre & Peters, 2000, p. 198). Tal argumento resume toda a situação actual deste pequeno reinado.

As redes de governação e a partilha de poderes a nível de federação e de atores e parcerias público-privadas na Bélgica foram sem dúvida a margem para a sobrevivência

do mesmo no mundo político. O seu modelo de federalismo e de Estado singular acabaram por conseguir marcar a sua independência a nível internacional. Apesar de ter diversos líderes (eleitos e não eleitos) assemelha-se um pouco à sua fragmentação linguística, juntos acabam por conseguir conviver em relativa harmonia. A fragmentação ajudou à proporção inversa da "união faz a força" tornando o país num local mais fácil de se governar, pois tudo se encontra subdividido em tarefas. Tirando a capital, Flandres e Valónia "coexistem como dois mundos á parte" a nível político (Billet, Maddens & Frogner, 2006, p. 913). Deste modo, a soberania deste pequeno reinado manteve-se porque a velha lógica do dividir para reinar foi aplicada com sucesso. Contudo, não podemos deixar de reparar que toda esta lógica de federalização e regiões é recente demais para que os seus efeitos mais perversos possam desde já ser sentidos no país.

Já a sua população também contribui bastante para que o sistema acabe por funcionar porque segue a lógica de "toda a gente se queixa, mas ninguém faz nada para o mudar" (Pierre, 1995, p. 4). Assim, o Estado continua a funcionar com eficácia porque a sua estratégia foi bem concedida e bem aplicada a um nível prático. Apesar do governo central ter saído um pouco enfraquecido com a delegação de poderes, a divisão do Estado Federal acabou por fazer com que o seu sistema administrativo continue a funcionar de forma estável.

Em suma e numa tentativa de responder à nossa pergunta de partida podemos concluir que o que permite à Bélgica manter a sua estabilidade administrativa face a conceitos plurais se resume nos seguintes tópicos

- o seu governo de Estado Federal
- uma boa divisão de tarefas em rede (resultante da federalização).
- os dois líderes que se complementam
- a (relativa) passividade do seu povo

## **Bibliografia consultada:**

- CIA Belgium*. (2011). Obtido em 3 de Maio de 2011, de CIA - the World Fact book:  
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/be.html>
- Institut Geographique National*. (2012). Obtido em 09 de May de 2012, de  
<http://www.ngi.be/FR/FR0.shtm>
- Agnew, J. (2009). *Globalization and Sovereignty*. Maryland: Rowan and Littlefiel Publishers.
- Akkerman, T. ( 2003). Political Responsiveness and public participation In Font, Joan (Edits.), *Public Participation and local governance*. Barcelona : Institut de Ciències Polítiques i Socials
- Alexander, J. (1999). Leadership Development. In A. Safty (Ed.), *Leadership and Global Governance* (pp. 100-114). Northern Cyprus: Eastern Mediterranean University Press.
- Alves, A., & Moreira, J. M. (2004). *O que é a escolha pública? Para uma análise económica da política* (1ª Edição ed.). Cascais: Princípia.
- Belgium Governement. (2012). *The political role of the king*. Obtido em 25 de Janeiro de 2012, de <http://www.belgium.be/en/>
- Bell, J. (1997). *Como realizar um projecto de investigação* (1ª Edição ed.). Gradiva.
- Bessa, A. M., & Dias, C. M. (2007). *O Salto do Tigre - Geopolítica Aplicada*. Lisboa: Prefácio.
- Bessa, A., & Pinto, J. N. (2004). *Introdução à Política*. Lisboa: Verbo.
- Biliet, J., Maddens, B., & Frogner, A.-P. (29 de November de 2006). Does Belgium (Still) exist? Differences in Political Culture between Flemings and Walloons. *West European Politics*, 29(5), pp. 912-932.
- Bogason, P. (2000). *Public Policy and Local Governance - Institutions in Postmodern Society*. Cheltenham : Edward Elgar Publishing.
- Célérier, Pierre (1961), *Géopolitique et Géostratégie*, Presses Universitaires de Paris: France.
- Chhotray, V., & Stoker, G. (2010). *Governance theory and practice - A cross-Disciplinary Approach*. Palgrave Macmillan.



- Cockerell, L. (2008). *Magia - Estratégia de liderança na Disney* (1ª Edição ed.). (R. Fidalgo, Trad.) Alfragide: Casa das letras.
- Costa, A. A. (2010). *Ciência e Mito*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Cohen, Saul Bernard (2003), *Geopolitics of the World System*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Cravinho, J. (2006). *Visões do Mundo - As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo* (2ª edição ed.). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- David, I. (2008). *Do federalismo à federação ou a Inconciliabilidade entre Pensamento e Acção*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- De Rynck, S. (2002). *Changing Public Policy: The role of the regions - Education and environmental policy in Belgium*. Brussels: Presses Internuniversitaires Européennes.
- De Wever, B. (2008). From language to nationality - the case of the dutch-speaking belgians in the nineteenth century. In P. Broomans, G. Jensma, H. Vandevoorde, & V. Ginferractheer (Edits.), *The beloved mothertongue - Etnolinguistic Nationalism in Small Nations: Inventions and Reflections* (pp. 50-61). Leuven: Peeters.
- Defarges, P. M. (2008). *La Géopolitique pour les nuls*. Paris: Éditions First.
- Defarges, Philippe Moreau (2003), *Introdução à Geopolítica*. Lisboa: Gradiva.
- Delwit, P. (2010). *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*. Bruxelles: Université de Bruxelles.
- Delwit Pascal, Pilet Jean-Benoit, (2004) *Fédéralisme, institutions et vie politique. Stabilité, instabilité et retour*. In De Boeck, Coll (Ed) *L'Etat de la Belgique. Quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles.
- Deschouwer, K. (24 de Novembro de 2006). And the peace goes on? Consociational democracy and Belgian politics in the twenty-first century. *West European Politics*(29 (5)), pp. 895-911.
- Deschouwer, K. (2009). *The politics of Belgium - Governing a Divided Society*. Hampshire UK: Palgrave Macmillan.
- Dias, C. M. (2005). *Geopolítica: Teorização Clássica e Ensinos*. Lisboa: Coleção Estratégica e Política Externa.

- Dierickx, G. (2004) Politicization in the belgian civil service. In Peters, G. & Pierre, J. (Ed.), *Politicization of the civil service in comparative perspective: the request of control*. (pp. 178-205) Routledge: Studies in Governance and Public Policy.
- Dinh, N., Daillier, P., & Pellet, A. (2003). *Direito Internacional Público* (2ª edição ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Erk, J. (2008). *Explaining Federalism. State, society and congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*. Cardiff University, UK.
- Fulbright, H. (1999). Leadership and Culture. In A. Safty (Ed.), *Leadership and Global Governance* (pp. 91-104). Northen Cyprus: Eastern Mediterranean University Press.
- Giddens, A. (2005). *O mundo na era da globalização*. Barcarena: Editorial presença.
- Gill, R. (2006). *Theory and practice of Leadership*. London: SAGE publications.
- Godinho, W., & Macioski, J. M. (Janeiro de 2005). Estilos de Negociação - a maneira pessoal de realizar negócios internacionais. (Curitiba, Ed.) *Ciência e Opinião*, 2(1/2).
- Goethem, H. V. (2010). *Belgium and the Monarchy - From national Independance to National Desintegration*. Bruxelas: University Press Antwerp.
- Hay, C. (2010). Introduction: Political Science in an Age of Acknowledged Interdependece. In C. Hay (Ed.), *New Directions in Political Science - Responding to the Challenges of an Interdependent World*. London: Palgrave Macmillan.
- Hemerijck, A., & Visser, J. (7 de December de 2007). Change and immobility: Three decades of policy adjustment in the Netherlands and Belgium. *West European Politics*, 2(23), pp. 229-256.
- Hickman, G. R. (2010). *Leading Change in multiple contexts*. Los Angeles California: SAGE publications.
- Hirst, P. (24 de Novembro de 2005). *Space and Power- Politcs, War and Architecture*. Cambridge: Polity Press.
- Klinkenberg, J.-M. (2009). *Petites Mythologies Belges*. Bruxelles: Les Impressions Nouvelles.
- Kotek, J. (1997). Une nation belge a-t-elle existé? *Problème politiques et Sociaux*.
- Kouzes, J., & Posner, B. (2009). *O desafio da liderança*. Casal de cambra: caleidoscopio.

- Lacoste, Y. (2008). *Géopolitique - La longue histoire d'aujourd'hui*. Paris: Larousse.
- Lasserre, F., & Gonon, E. (2008). *Manuel de géopolitique - Enjeux de pouvoir sur des territoires*. Paris: Armand Colin.
- Lijphard, A. (1981). The belgian example of cultural coexistence in comparative perspective. In A. Lijphard (Ed.), *Conflict and Coexistence in Belgium - Dynamics of a Cultural divided society*. Berkeley: Institute of International Studies - University of California.
- Maddens, B., & Billet, J. (2001). Bagehot revisited: the monarchy as a factor of political support - the case of Flanders/Belgium. *EGAPA*. Bruxelles: Vaasa.
- Maesschalck, J., & Walle, S. (29 de Maio de 2006). Policy Failure and corruption: federal belgium as an institutional vulnerability? *West European Politics*, pp. 999-1017.
- Martiniello, M. (1988). La "diversification" de la diversité belge. In M. Martiniello, & M. Swyngedouw, *Où va la Belgique? Les soubresauts d'une petite démocratie européenne*. Paris: L'Harmattan.
- McKinney, J. & Howard, L. (1998). *Public Administration: Balancing power and Accountability*. London : Praeger
- Minogue, M., Polidano, C, & Hulme, D. (1998). The analysis of public management and governance. In Minogue, M., Polidano, C, & Hulme, D. (Ed.), *Beyond the New Public Management*. Chetenham: Edward Elgar Publishing.
- Miroir, A., & Leton, A. (1999). *Les conflits communautaires en Belgique*. Paris: Press Universitaire de Frande.
- Molitor, André (1974). *L'administration de la Belgique*. Bruxelles: Institute Belge de Science Politique.
- Monteiro, D., & Ventura, E. &. (1999). Cultura e mudança organizacional: em busca do dilema sobre as organizações. *Caderno de Pesquisa em Administração 1*.
- Moran, M. (2010). Policy-Making in a Interdependent World. In C. Hay (Ed.), *New directions in Political Science - Responding to the challenges of an interdependent World*. London: Palgrave Macmillan.
- Moreira, J. M. (2002). *Ética, Democracia e Estado*. Cascais: Principia.
- Moreno, A. (1995). *A governação pela competência*. Lisboa: Editorial Notícias.

- Murphy, A. (1996). The sovereign state system as political-territorial ideal: Historical and contemporary considerations. In T. Biersteker, & C. Weber (Edits.), *State sovereignty as social construct*. Cambridge: University Press.
- Nye, J. (2004). *Soft Power - The means to success in world Politics*. New York: Public Affairs.
- OCDE. (1995-2012). *La constitution Belge*. Obtido em Janeiro de 2012, de Legislation online: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/8784/preview>
- Oliveira, J. (2010). *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública* (3ª Edição ed.). Lisboa: Escolar Editora.
- Peters, G. (November de 2006). Consociationalism, Corruption and Chocolate: Belgium Exceptionalism. *West European Politics*, 29, pp. 1079-1092.
- Peters, G. & Pierre, J. (2004). Political control in an Managerialist World. In Peters, G. & Pierre, J. (Ed.), *Politicization of the civil service in comparative perspective: the request of control*. Routledge: Studies in Governance and Public Policy
- Peters, G. (2001). *The future of governing*. Kansas: University Press.
- Phillips, E., & Pugh, D. (2000). *How to get a PhD - a handbook for students and their supervisors*. Buckingham: Open University Press.
- Pierre, J. (1995). Comparative public administration: the state of the art. In J. Pierre (Ed.), *Bureaucracy in the modern state : an introduction to comparative public administration*. UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press LTD.
- Plees, Y. (2005). Belgium: the changing world of Belgian municipalities. In B. Denters, & L. Rose (Edits.), *Comparing Local Governance - Trends and Developments* (pp. 47-64). New York (NY): Palgrave Macmillan.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford. University Press.
- Portal Oficial do Governo Belga. (s.d.). Obtido em 2012, de <http://www.belgium.be/en/>
- Prince, T. L. (2008). *Leadership Ethics an introduction*. New York: Cambridge University Press.

- Puccio, G., Murdock, M., & Mance, M. (2007). *Creative Leadership - Skills that drive change*. Thousand Oaks California: Sage Publications.
- Reis, F. (2010). *Como elaborar uma Dissertação de Mestrado - Segundo Bolonha*. Lisboa: PACTOR - Edições de Ciências Sociais e Política Contemporânea.
- Rejai, M., & Philips, K. (1997). *Leaders and Leadership: An Appraisal of Theory and Research*. Westport, Connecticut London: Praeger.
- Rocha, M. (2005). *CAPÍTULO V. Relações Sociais de Género, Relações Sociais de Poder – Uma Problematização*. Minho: Universidade do Minho.
- Rosière, S. (2007). *Géographie politique et Géopolitique - Une grammaire de l'espace politique* (2<sup>a</sup> ed.). Paris: Editions Ellipses.
- Sinardert, D. (26 de August de 2008). Belgian Federalism Put to the Test: the 2007 Belgian Federal Elections and their aftermath. *West European Politics*, 5(31), pp. 1016-1032.
- Stoker, Gerry. (2006). *Making Democracy work*. New York : Palgrave Macmillan.
- Steyvers, K., Reynaerdt, H., De Ceunick, K., & Valcke, T. (August de 2006). Mayors in Governance: Heading for Efficiency and Democracy? The Belgian Case. *Local Government Studies*, 32(4), pp. 429-445.
- Swann, A. (2007). Les sentiments des langues. In M. Werner (Ed.), *Politiques et usages de la langue en europe* (pp. 82-98). Paris: Maison des science de l'homme.
- Sweden, W., Brans, M., & De Winter, L. (24 de Novembro de 2006). The politics of Belgium: Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism. *West European Politics*, pp. 863-873.
- Swenden, W., & Jans, M. T. (24 de Novembro de 2006). Will it stay or will it go? Federalism and the sustainability of Belgium. (Routledge, Ed.) *West European Politics*, 29(5), pp. 877-894.
- Swyngedouw, M. (1995). Les nouveaux clivages dans la politiques Belgo-Flamande. *Revue Française de Science Politique*, pp. 775-790.
- The Economist. (03 de Dezembro de 2011). *Belgium's new Government An end to waffle?* Obtido em 15 de Dezembro de 2011, de The economist: <http://www.economist.com/node/21541074>

- Trabant, J. (2007). L'antinomie linguistique - quelques enjeux politiques. In M. Werner (Ed.), *Politiques et usages de la Langue en Europe* (pp. 67-80). Paris: Maison des sciences de l'homme.
- Valcke, T., De Ceunick, K., Reynaert, H., & Steyvers, K. (28 de March de 2008). Leadership, Governance and Legitimacy at an Intermediate Government Level: The belgian Governors. *Local Government Studies*, 3(34), pp. 245-265.
- Villamarín, A. (2000). *Da escolha profissional ao emprego*. Editora Ag.
- Witte, E., & Velthoven, V. (1999). *Langue et politique*. Bruxelles: VUB University Press.