

“Eu participo, tu participas... nós protestamos”:

ações de protesto, democracia e participação em
processos de decisão

“I participate, you participate ... we protest”: protest
actions, democracy and participation in decision-
making processes

Ana Raquel Matos*

RESUMO: Este artigo discute as ações de protesto enquanto espaços de participação cidadã em processos públicos de decisão e explora a sua relevância enquanto formas de participação no funcionamento regular da política e da democracia. Inicialmente explora-se a relação entre movimentos sociais, ação coletiva pelo protesto e democracia para, num segundo momento, enquadrar a ação pelo protesto enquanto espaço legítimo de participação em contextos deliberativos a partir das principais características da cultura democrática portuguesa. A análise empírica que sustenta este trabalho socorre-se de uma abordagem qualitativa a um caso controverso na área da saúde, o qual mobilizou a sociedade portuguesa para fortes ações de protesto durante 2006 e 2007 – o caso do encerramento de blocos de parto –, demonstrativo das potencialidades da ação pelo protesto em colocar um assunto na agenda política nacional, influenciar os ciclos eleitorais e enquanto plataforma consultiva da vontade coletiva e de vigilância democrática.

Palavras-chave:
ações de protesto,
saúde, Portugal.

I ntrodução

O modelo de democracia representativa pressupõe a realização de eleições de forma cíclica e regular para escolher quem nos representa politicamente e tomar decisões em nosso nome. Esse modelo, no entanto, não implica que tenhamos de estar sempre de acordo com quem escolhemos para nos representar politicamente. As possibilidades de desacordo e de oposição a

certas decisões tomadas por quem nos representa integram legitimamente o jogo implícito no processo político são uma condição necessária ao bom funcionamento da democracia.

Muitas das ações de protesto desencadeadas por populações afetadas por decisões que não vão ao encontro das suas necessidades não só marcam a atualidade, como expressam formas de conflito que, embora organizadas em torno de questões muito específicas, contestam o modelo de democracia representativa vigente enquanto espaço cada vez mais acanhado para o exercício do direito de participar na vida política. Muitas ações de protesto reivindicam, portanto, a transformação da democracia num sistema mais aberto à participação direta dos cidadãos e cidadãs na política e nas decisões.

Este artigo propõe discutir os protestos enquanto espaços de participação cidadã em processos públicos de decisão, explorando a relevância destas formas de mobilização coletiva de base conflitual. Sustentar aqui uma análise centrada em ações de protesto na sua relação com a democracia não significa, no entanto, subscrever a tese sobre a crise da política, pelo contrário, esta reflexão visa enquadrar os protestos enquanto formas alternativas de estar e de fazer política, ou seja, perspetivando as manifestações de protesto enquanto plataformas de ação participativa que integram legitimamente o funcionamento regular da política e da democracia e que operam no sentido do seu aprofundamento.

Este artigo começa por tratar, teoricamente, a relação entre movimentos sociais, ação coletiva pelo protesto e democracia para, num segundo momento, enquadrar a ação pelo protesto enquanto espaço legítimo de participação em contextos deliberativos no âmbito da cultura democrática portuguesa. Socorre-se, para isso, da análise de um caso controverso na área da saúde, o qual mobilizou a sociedade portuguesa para fortes ações de protesto durante 2006 e 2007: o caso do encerramento de blocos de parto (reestruturação dos serviços de saúde materna e neonatal).

As ações de protesto no enquadramento da democracia

Alexis de Tocqueville foi um dos primeiros autores a sugerir que o discurso em torno da crise se pode equiparar a língua nativa de qualquer democracia, entendido no seu sentido mais genuíno, exatamente porque a política verdadeiramente democrática, segundo o autor, é aquela que requer a sua dose de drama, sendo ela própria uma sucessão de crises (TOQUEVILLE, 2003). Na mesma linha, também a abordagem da democracia radical, centrada

numa maior participação dos cidadãos nos processos deliberativos, tem enfatizado o conflito e as relações agonísticas como inerentes à democracia e à deliberação (MOUFFE, 2005; FUNG, COHEN, 2007). Neste contexto, a ação dos movimentos sociais, sobretudo ação coletiva pelo protesto, vai ao encontro das principais preocupações da abordagem da democracia radical sobre a aceitação do conflito na concepção de democracia.

Nesta linha de discussão, os protestos populares podem ser encarados como uma nova instituição destinada ao controle político entre eleições, numa espécie de exercício de vigilância democrática que Pierre Rosanvallon designou de *contra democracia* (ROSANVALLON, 2006). Entender, hoje, as ondas de ação pelo protesto no seu devido enquadramento democrático a partir do conflito, pressupõe levar em linha de conta a perda de confiança na política e na forma como ela é exercida, sobretudo se perspectivadas a partir do atual contexto de crise financeira mundial, coadjuvada com a crise do modelo de democracia representativa e de austeridade económica (DELLA PORTA, 2012; KRASTEV, 2014).

Neste contexto, os movimentos sociais desempenham, sobretudo nas sociedades ocidentais, um relevante papel na compreensão e análise da democracia. A sua ação, assente em reivindicações coletivas, enquadrando formas de interação entre atores politicamente relevantes, tornou-se uma peça indispensável ao processo político, com elevado potencial para afetar, direta ou indiretamente, os seus resultados. Trata-se de uma dinâmica política definida como política de contestação (*contentious politics*) (MCADAM, TARROW E TILLY, 2001), mas nem sempre as ações de protesto se revestiram dessa dimensão propositiva. Por muito tempo foram encaradas como claras manifestações de desvio e de patologia social, definidas a partir dos preceitos teóricos da “psicologia das multidões” que davam conta do colapso da sociedade a partir de uma concepção de anomia social onde os líderes destas ações se moviam por impulsos psíquicos inconscientes e eram seguidos por multidões rendidas a uma ideologia irracional (PARK, 1972; FLACKS, 2005: 49).

A partir de 1960, porém, passou a prevalecer uma nova visão dos movimentos sociais e uma nova abordagem à ação coletiva a partir da ênfase que passou a ser dada aos movimentos sociais e à ação coletiva pelo protesto enquanto política feita por outros meios. Esta viragem muito ficou a dever a Mancur Olson e à sua obra “A Lógica da Ação Coletiva”, na qual o autor argumenta que ações como os protestos remetem a indivíduos egoístas que se enquadram em coletivos cuja ação é definida por motivações racionais¹ (1965, 108), abrindo assim um amplo caminho ao entendimento destas formas de ação como atos racionais, com verdadeiro significado político e impulsionadas pela necessidade de operar mudança social. Desde então que o entendimento da ação coletiva

1 Esta é uma questão relevante que suscita alguns problemas. Tal pressupõe, desde logo, definir: o que é “racional” e/ou “irracional”? E para quem? Por outro lado, na abordagem de Olson “egoísmo” e “interesse” aparecem associados à dimensão da racionalidade, enquanto indignação” à da irracionalidade.

a cargo dos movimentos sociais, como os protestos, se passou a revestir de intencionalidade – a mudança que projetava – equiparando-se, portanto, a uma forma de ação legitimamente política. Ainda neste domínio, a literatura científica tem optado por distinguir entre “velhos” e “novos” movimentos sociais. Esta classificação, embora sirva essencialmente propósitos teóricos, não deixa de ser problemática, sobretudo porque não é totalmente clara (FRANK e FUENTES, 1989; TOURAINE, 2004). Assim, enquanto os velhos movimentos sociais que marcaram os finais do século XIX, inícios do século XX, se encontram vinculados à reivindicação de direitos cívicos, políticos e sociais – associados sobretudo a contenciosos de classe e de trabalho – os novos movimentos sociais, que emergem em finais da década de 1960, aparecem intimamente definidos por novas bases de conflito social, designadamente a partir de reivindicações decorrentes da sociedade pós-industrial. Marcados por questões identitárias, os novos movimentos sociais enquadram lutas diversas: por direitos estudantis, pacifistas, ambientalistas, feministas, entre muitos outros, como o direito à orientação sexual, mas também democracia, designadamente o direito à informação e à participação na vida coletiva (MELUCCI, 1980; OFFE, 1985; COHEN E ARATO, 1992).

Esta passagem para o paradigma dos novos movimentos sociais comporta, portanto, uma crítica à ordem social que é reveladora do crescente descontentamento que se vem manifestando ao longo das últimas décadas em relação ao modelo liberal de democracia que tem prevalecido. Os novos movimentos sociais assumem como uma das suas reivindicações centrais a transformação do modo convencional de fazer política (OFFE, 1985; FRANK, FUENTES, 1989; DELLA PORTA, 2003), de qual possam emergir esferas públicas alternativas onde se possam debater políticas e avançar ideias alternativas sobre a democracia e o seu funcionamento (GUIDRY, SAWYER, 2003).

Movimentos sociais e protestos, embora distintos no que os define e caracteriza, surgem neste contexto analítico intimamente relacionados. Um movimento social representa, assim, esforços coletivos e duradouros (que envolvem uma estrutura organizativa também ela duradoura) no sentido de transformação social que reclamam, esforços esses que assumem a ação de protesto como mecanismo privilegiado para pressionar no sentido da mudança que preconizam (DELLA PORTA, DIANI, 1999). Neste âmbito, enquanto os movimentos sociais ficariam descaracterizados sem referência às ações de protesto, os protestos enquanto estratégia de ação coletiva podem emergir sem qualquer referência a um movimento social em particular; ou seja, enquanto manifestações de carácter mais espontâneo e/ou momentâneo no âmbito de um determinado conflito, impulsionados pelo sentimento de oposição ou descontentamento. Já os protestos remetem para a arte performativa da política,

cuja proposta é dar visibilidade aos que não conseguem fazer ouvir a sua voz e os seus interesses de outro modo (JURIS, 2008; PIVEN, 2008). Definem-se, por isso, como “ações não convencionais de participação na vida pública e política em que canais indiretos de influência se abrem a partir da ação desempenhada por certos atores coletivos” (DELLA PORTA, DIANI, 1999, 192).

Os protestos enquanto forma de ação coletiva abrigam, no entanto, uma variedade de comportamentos coletivos, desde a queixa mais tímida a atos mais violentos. Representam estratégias de *comunicação participativa* que emergem quando o diálogo entre atores sociais em desacordo se encontra comprometido (RUDOLPH, 2004). Podem, assim, equiparar-se a rituais comunicativos reveladores de argumentos, posicionamentos e informação nova sobre um determinado assunto ou decisão controversa que, por essa via, se contesta (BURSTEIN, 1999, 12). Participar numa ação de protesto pode, de facto, desencadear um processo de capacitação coletivo no sentido de uma ação política transformadora, algo que um cidadão isolado mais dificilmente alcançará, exatamente porque, sozinho, não detém o mesmo poder para confrontar o Estado e ocasionar consequências políticas e sociais em seu favor (RUDOLPH, 2004, 66). É neste sentido que as ações de protesto se podem equiparar a rituais de alta densidade (JURIS, 2008), com clara correspondência a momentos de alta intensidade democrática (SANTOS, 1998, 2002), sobretudo se entendermos as ações de protesto como formas legítimas de participar na vida política.

A relação entre movimentos sociais, ações de protesto e democracia revela-se, portanto, bastante tensa e complexa (FRANK e FUENTES, 1989; TILLY, 2003), muitas vezes a partir de enquadramentos que encaram estes elementos – sobretudo os protestos e democracia – como incompatíveis. Importa ainda esclarecer que democracia e conflito, elementos presentes nas ações de protesto, se traduzem, portanto, em dois lados da mesma moeda (McADAM *et al.*, 2001; DELLA PORTA, 2003; FLACKS, 2005).

Estas formas de ação coletiva têm vindo a ser assimiladas pela generalidade dos sistemas democráticos ocidentais como um direito, embora muitas vezes sujeitas a repressão policial, chegando, em muitos casos, a ser criminalizadas e desvalorizadas pelos representantes políticos, factos que adensam ainda mais a complexidade da relação entre ações de protesto e democracia. Neste contexto, um sistema democrático, verdadeiramente inclusivo, afirma-se não pela sua hostilidade a estas formas de ação coletiva, mas pela sua capacidade de as acolher como um direito que obriga à abertura de mais espaços comunicativos em reconhecimento da sua legitimidade como parte integrante do processo democrático (BURSTEIN, 1999). Não pode, porém, ignorar-se

que, mesmo em democracia, muitas ações de protesto facilmente transpõem a linha que delimita o direito de reunião e manifestação, invadindo espaços ilegítimos da violência e violando o direito de reunião e de manifestação enquanto pilares do Estado de direito democrático².

A ação de protesto, e para certos autores até os protestos “mais violentos”, representam formas de “poder a partir de baixo” que dão vida e cor a manifestações de poder do povo (PIVEN, 2008). Neste âmbito, o argumento da desobediência civil, muitas vezes invocado neste contexto, é demonstrativo das potencialidades que a ação pelo protesto a cargo da esfera cidadã exerce, sobretudo ao influenciar a cultura política sem colocar em causa as instituições democráticas que a consubstanciam (COHEN, ARATO, 1992). Num reforço desta íntima associação entre protestos e democracia, também Jacques Rancière (2004) adverte que a verdadeira participação política reside na criação desse cidadão imprevisível que ocupa as ruas em protesto, colocando em marcha esse movimento de onde, segundo o autor, emerge a democracia.

Em suma, as ações de protesto configuram-se enquanto exercícios legítimos de imaginação e de luta por novas possibilidades democráticas. Emergem do confronto com as dinâmicas de poder que marginalizam a esfera cidadã no âmbito de processos participativos mais diretos, ativos e regulares no âmbito da vida política, designadamente em processos públicos de decisão. Esse *pluralismo contencioso*, que se traduz em ações de protesto, visa a subversão dos meios, dos mecanismos e das ideologias geradoras da exclusão cidadã da esfera política e, nesse sentido, confere-lhes protagonismo enquanto grupos com voz e que intervêm na sua própria governação (GUIDRY, SAWER, 2003, 273-274). É deste contexto que emerge um argumento incontornável a este trabalho: a legitimidade da democracia não se encontra apenas sedimentada no respeito pelos seus princípios fundamentais, mas também na capacidade criativa daqueles que, de forma eficiente, dinamizam formas de ação coletiva, como os protestos, no sentido de garantirem a sua efetiva inclusão, e das suas perspetivas, nos mecanismos que sustentam o bom funcionamento das instituições democráticas.

As ações de protesto enquanto espaços de participação nas decisões públicas: o caso de Portugal

O debate em torno da participação cidadã tem-se revelado um dos tópicos mais atuais das agendas políticas nacionais e internacionais, constituindo-se como um dos mais sérios desafios que se tem colocado à democracia,

2 De facto, muitas ações de protesto culminam em atos extremamente violentos, com impactos adversos tanto na sociedade como na democracia (TILLY, 2003). É sob o conceito de *má sociedade civil* que cabem estas formas de ação mais violentas e que se traduzem num movimento de oposição à democracia (CHAMBERS, KOPSTEIN, 2001).

sobretudo se atentarmos no facto de as democracias liberais representativas, que prevalecem no mundo, continuarem a operar a partir de mecanismos que protegem os processos públicos de decisão do que consideram como “intrusão” cidadã. É, aliás, através de processos de *dupla delegação* (CALLON *ET al.*, 2001) – a delegação de competência política e administrativa nos eleitos e funcionários do Estado e a delegação da competência técnica e científica nos cientistas e peritos que avaliam e legitimam certas decisões políticas – que se tem assegurado grande parte do processo em que assenta o funcionamento do modelo de democracia representativa, protegendo, assim, as decisões da interferência direta dos cidadãos. São estes mecanismos, tão característicos da democracia representativa, que têm vindo a ser apontados como os principais responsáveis pelo fosso que se agrava entre a política praticada nestes termos e os reais interesses da esfera cidadã. Este é, portanto, um contexto propício ao descontentamento e à desconfiança da sociedade civil (COHEN, ARATO, 1992), mas que tem potenciado também a emergência de formas alternativas de envolvimento da esfera cidadã na política, sobretudo em contextos deliberativos, de que a generalidade das ações de protesto são exemplo.

Ao atentarmos no acervo de literatura científica sobre participação em processos públicos de decisão constatamos a existência de propostas que tipificam o envolvimento dos cidadãos a partir de diferentes estratégias e com consequências distintas nas decisões. Tais tipologias organizam, portanto, as possibilidades de participação ditas convencionais, assentes no consenso, deixando de fora outras possibilidades de participar, designadamente aquelas que emergem de relações de oposição e de conflito. Nessas tipologias, as ações de protesto não têm lugar ou sequer referência, sendo comum não se considerarem essas formas de ação como participação, sobretudo, porque, quando muito, são classificadas como práticas de participação *não convencionais* (DELLA PORTA, 2003). A intemporal “escada de participação” de Sherry Arnstein (1969), por exemplo, remete para uma abordagem que assenta em distintas formas de participar em contextos públicos de decisão onde os protestos claramente não têm lugar. Ou seja, a participação começa a desenhar-se nos patamares mais baixos dessa escada teórica (patamares que remetem para a manipulação dos/as cidadãos/ãs por parte das instituições, considerados como não participação) e percorre um percurso ascendente, que é também um percurso no sentido do poder de decidir, que nos conduz aos patamares superiores, onde se regista o efetivo controlo das decisões, na mão dos cidadãos, e que corresponde ao lugar onde a efetiva participação acontece³. As relações representadas nos diferentes patamares de tipologias participativas como estane gligenciam outras relações possíveis entre sociedade, política e deliberação que escapam aos ditames do

3 Segundo Sherry Arnstein, as diferentes formas de participação cidadã distribuem-se ao longo de uma escada de oito degraus, que vão desde a manipulação (situada na base), terapia, informação, pacificação, parceria, poder delegado até ao controle pelos cidadãos (no topo) dos processos de tomada de decisão. Esta “escada da participação” torna-se ilustrativa dos distintos níveis que a arquitetura institucional sobre envolvimento dos/as cidadãos/ãs pode assumir.

que é tido como participação convencional, às quais importa então prestar mais atenção (LOEBER *et al.*, 2011), sobretudo pelos impactos que podem provocar na vida pública, na vida dos cidadãos, mas também na democracia.

Assim, quando os cidadãos são privados dessas oportunidades convencionais de participação, ou seja, quando as oportunidades que existem não são adequadas para que possam expressar a sua perspectiva em relação a uma situação ou decisão, são escassas ou simplesmente inexistentes, a tendência é para que aumentem as manifestações de descontentamento em relação à democracia representativa e aos mecanismos de delegação em que ela tem operado. Desta maneira, quando a esfera cidadã se sente afetada por decisões que não vão ao encontro das suas necessidades, com as quais não concordam e sobre as quais não tiveram qualquer influência, o descontentamento gerado tende a ser canalizado para formas de ação que se mostrem capazes de pressionar o Estado no sentido da sua abertura a outras formas de participação. É neste contexto que as ações de protesto emergem enquanto recurso participativo de alta intensidade, carregando potencialidades quanto à inversão de processos deliberativos que se apresentam herméticos a uma participação direta e esclarecida.

As especificidades nacionais de cada democracia tendem a condicionar as práticas participativas disponíveis e ao alcance de todos, uma vez que estas variam em função das características políticas e culturais dos espaços onde emergem, bem como dos arranjos institucionais que são permitidos nesses contextos democráticos (LOEBER *et al.*, 2011, 599). Entre os países da União Europeia, por exemplo, as formas de participação cidadã implementadas variam largamente, sendo a consulta pública uma das ferramentas a que mais se recorre.

Em Portugal – contexto democrático onde as oportunidades de participação direta dos cidadãos em processos deliberativos são ainda raras e onde é evidente a escassez de espaços institucionalizados de participação (GONÇALVES *et al.*, 2007, 114; NUNES, 2007, 67; MATOS, 2012) – as ações de protesto tendem a emergir enquanto recurso possível para participar na vida pública, tentando forçar ao diálogo e influenciar o curso dos processos deliberativos e das políticas públicas.

A não concretização das expectativas criadas com a Revolução de 25 de Abril de 1974 de implementação efetiva de um modelo de democracia participativa em Portugal e a crescente negligência política, ao longo das últimas décadas, quanto à consolidação de mecanismos participativos têm vindo a reforçar a relevância das ações de protesto na história do país (MENDES, 2005;

PALACIO CEREZALES, 2011). Neste contexto, a persistência de um Estado autoritário continua a manifestar-se não só nas suas relações quotidianas com a esfera cidadã, como através de episódios de abuso por parte dos representantes políticos portugueses nas suas relações com os cidadãos, organizações ou movimentos sociais que tentam exercer os seus direitos, incluindo o direito de acesso à informação e o direito de manifestação pública (NUNES, 2007: 67).

Grande parte das ações de protesto realizadas em Portugal insurge-se, assim, contra decisões tomadas ou planeadas sem qualquer forma de intervenção cidadã, ou sequer a sua escuta, não devendo, no entanto, ser desvalorizadas enquanto práticas participativas, apesar de muitas vezes ignoradas e rotuladas pelos decisores políticos como atos perturbadores da ordem pública (MATOS, 2012).

O exercício do direito de manifestação integra hoje o património cultural e histórico da sociedade portuguesa (PALACIO CEREZALES, 2011). Manifesta-se sobretudo em situações em que as pessoas sentem “na pele” os efeitos de problemas associados à qualidade dos serviços públicos (saúde, educação, segurança, etc.) (MENDES, 2005) e onde as políticas neoliberais afirmam, cada vez com mais nitidez, o recuo do Estado na proteção social, o que agrava a persistente hermeticidade dos processos deliberativos face às tentativas de intervenção cidadã.

Protestos e participação no domínio da saúde em Portugal

A saúde é, sem dúvida, uma das áreas que mais tem mobilizado a população portuguesa para o protesto, sobretudo ao longo das duas últimas décadas, em parte, também, como resultado da crise económica global, com impactos muito particulares em Portugal. Esta forte mobilização, no entanto, encontra justificação na própria história da democracia portuguesa já que os sistemas públicos de saúde se tornaram, depois da Segunda Guerra Mundial, um dos principais pilares do que veio a ficar conhecido como Modelo Social Europeu.

Em Portugal, o Sistema Nacional de Saúde (SNS) é considerado pelos cidadãos uma das mais relevantes conquistas da democracia no país. Na verdade, outros direitos estão implicados no direito à saúde, nomeadamente o direito à integridade da vida humana e o direito à dignidade, o que eleva a saúde a domínio das políticas públicas particularmente vulnerável aos efeitos da crise económica e social que se vive atualmente no país. Os cortes orçamentais implicados na adoção de medidas de austeridade pelas

estruturas governativas nos últimos anos, por exemplo, assim como a rendição da saúde a lógicas mercantilistas previamente adotadas pelos sucessivos governos (NUNES, 2011), muito têm contribuído largamente para o aumento de manifestações de protesto nesta área em Portugal.

Particularmente marcantes foram as reestruturações implementadas, entre 2006 e 2008, pelo então ministro da saúde, que avançou com várias reformas controversas, especificamente a reorganização dos Serviços de Atendimento Permanente dos Centros de Saúde, no âmbito da reforma dos cuidados de saúde primários, e a reestruturação dos serviços de saúde materno-infantil, ambas implicando o encerramento de várias unidades de saúde no país, situações que geraram forte mobilização da população e várias ações de protesto realizadas, sobretudo, nas várias localidades afetadas pelas medidas.

Ao longo dos últimos anos, os protestos têm-se intensificado, motivados também pela falta de profissionais de saúde em certas zonas do país. Neste sentido, e sem precedentes, os próprios profissionais de saúde, nos últimos anos, têm-se juntado a ações de protesto organizadas pelas populações afetadas ou realizado as suas próprias ações de rua, ativando novos registos de manifestação da sua insatisfação que vai para além do direito à greve. Tais manifestações por parte dos profissionais têm acolhido como reivindicação a defesa do Serviço Nacional de Saúde⁴.

Esses protestos, com focos localizados, apesar de não redundarem em resultados estáveis no que toca à sua influência nos processos deliberativos sobre saúde, não podem deixar de ser considerados formas legítimas de participar nesses contextos de decisão. Não devem, por isso, ser esvaziados do seu potencial de influência no âmbito das políticas públicas de saúde em Portugal. Estas formas de ação coletiva, apesar de consideradas não convencionais pela literatura científica, constituem-se um dos recursos mais ativados para interferir nos processos de decisão, sobretudo dada a ausência de canais institucionalizados para participar para onde possam ser canalizadas as vozes e necessidades da população portuguesa. É neste contexto que os protestos se assumem como estratégias de monitorização dos processos de implementação das políticas de saúde em Portugal, exercendo a necessária vigilância, por parte da população, sobre a democracia e a forma como ela vai funcionando.

As principais linhas teóricas adotadas neste artigo são agora ilustradas a partir da análise de um caso específico de ação de protesto⁵. Este reporta às várias ações realizadas em 2006 e 2007, em Portugal, motivadas pela decisão de encerrar alguns blocos de parto em diversas localidades do país. Esta é uma decisão que se enquadra na já referida reestruturação dos serviços de saúde

4 Enquadra-se neste contexto, por exemplo, a manifestação de protesto da classe médica realizada em julho de 2012, em demonstração de um episódio raro de mobilização desta classe profissional neste tipo de ação de rua.

5 Os dados que sustentam a análise derivam de uma abordagem qualitativa elaborada a partir de 27 entrevistas semiestruturadas realizadas com atores privilegiados neste processo de decisão, análise documental (relatórios, legislação, protocolos sobre saúde materno-infantil) e análise de imprensa (dos jornais diários *Jornal de Notícias* e *Diário de Notícias* e do seminário *Expresso*), num total de 1114 publicadas entre 2004 e 2010, das quais 497, centradas nos contornos específicos do caso tratado neste artigo, foram sujeitas a análise de conteúdo.

materno-infantil implementada no país e que surge con-signada no Despacho ministerial nº7495/2006. A medida surge na sequência de reestruturações prévias, às quais se vinha reconhecendo o mérito pelo bom desempenho nacional ao nível dos principais indicadores de saúde materno-infantil como, por exemplo, a cada vez mais baixa taxa de mortalidade infantil registada no país que, sendo de 77,5‰ em 1960, diminuiu para 3,3‰ em 2006 e para 2,8‰ em 2014⁶. Indicadores como este fizeram, assim, Portugal sair dos últimos lugares no ranking mundial dos indicadores de saúde materno-infantil para passar a figurar entre os 10 países com melhores indicadores (WHO, 2011).

A implementação da decisão de encerrar blocos de parto surgiu fundamentada num relatório solicitado pelo ministério da saúde à Comissão Nacional de Saúde Materna e Neonatal (CNSMN) (Portugal, Comissão Nacional de Saúde Materna e Neonatal, 2006)⁷. Entre as medidas sugeridas pela CNSMN constava o encerramento de todos os blocos de parto que realizassem menos de 1500 partos por ano, um rácio que, de acordo com o documento, era referido pela Organização Mundial de Saúde como indicador que garantia segurança e qualidade aos serviços a prestar. Assim, e apesar de outras sugestões terem sido avançadas na avaliação efetuada, dentre as quais a necessidade de informar e de consultar as populações afetadas e representantes políticos locais, o governo avançou com um plano de encerramentos que foi sendo cumprido ao longo de 2006 e 2007, mas baseando-se apenas na aplicação do critério dos 1500 partos/ano.

Considerando o número de partos realizados nos 50 blocos de parto do serviço público de saúde em funcionamento na altura, essa avaliação mencionava que 27 reuniam condições técnicas para se manter em funcionamento enquanto 23 não reuniam e que, destes últimos: em 15 realizavam-se menos de 1200 partos/ano; em 12 menos de 1000 partos/ano; e em 5 menos de 500 partos/ano. O despacho ministerial avançou, assim, com a indicação de que 13 blocos de parto no país deveriam encerrar, não obstante, as fracas acessibilidades aos serviços alternativos mais próximos em algumas localidades e a potencial sobrelocação de outras unidades de saúde, levou a que a decisão viesse a determinar apenas o encerramento de nove blocos de parto⁸.

Uma análise conjunta das ações de protesto realizadas por todo o país contra esta decisão permitiu identificar os principais argumentos que foram avançados pelas populações afetadas pela decisão, de onde se destacam: a falta de participação da população no processo de decisão, a falta de atenção prestada às desigualdades geográficas, às especificidades demográficas e a discricionariedade usada pelo Governo na aplicação da medida. Sobre esta última, foi argumentado que o Governo não respeitou o critério do rácio de partos por ano estabelecido, o que ficou visível na decisão de manter em

6 Dados disponíveis em <http://www.pordata.pt>.

7 Foi esta avaliação que sustentou a decisão. Na base da controvérsia esteve também o facto de este relatório ter sido entregue ao ministro da tutela quatro dias antes da assinatura do despacho que consagrou os encerramentos, num claro indicador, de acordo com os opositores à medida, de que a medida estaria já tomada, esperando-se apenas a sua necessária fundamentação técnica.

8 Os blocos de parto das seguintes localidades: Amarante, Barcelos, Chaves, Elvas, Figueira da Foz, Lamego, Mirandela, Oliveira de Azeméis e Santo Tirso.

funcionamento, por exemplo, os blocos de parto de localidades Cascais e Vila Franca de Xira, ambas próximas à capital do país, Lisboa, apesar de realizarem menos de 1500partos/ano, sob o argumento de que iriam sobrecarregar as maternidades da capital. Sobre os outros aspetos, e embora a avaliação da CNSMN tivesse considerado algumas variáveis regionais na sua análise, tanto a avaliação realizada como a decisão governamental acabaram por negligenciar as desigualdades culturais, económicas e educacionais da população na sua relação com o território e com a medida a implementar. Destaca-se, porém, como um dos mais fortes argumentos avançados a total desconsideração da participação cidadã nesta decisão, assim como a sobrevalorização das razões técnicas que resultaram em situações como aquela que a seguinte citação ilustra:

Não tenho carta de condução e os meios de transporte são muito caros para vir todos os dias [para a maternidade alternativa]. Eu não tenho dinheiro para ficar num hotel. Não tenho condições para estar com minha mulher, nem sequer para assistir ao parto do meu filho. (cidadão de localidade afetada em entrevista)

Os vários protestos representaram uma tentativa de combater desigualdades a vários níveis, sobretudo desigualdades regionais, as quais foram associadas a fenómenos como a desertificação do interior de Portugal em consequência dos sucessivos encerramentos, tanto na área da saúde como de outros serviços.

Também o tratamento desigual dado pelo Governo aos serviços públicos e privados no âmbito desta decisão foi interpretado por quem protestou como uma clara evidência relacionada com a adoção de políticas neoliberais que tendem a penalizar os serviços públicos. Neste contexto, um relatório elaborado pela Entidade Reguladora da Saúde (Portugal, Entidade Reguladora da Saúde, 2007) veio ilustrar essa realidade. De acordo com a essa avaliação, das 28 unidades privadas de saúde com bloco de parto a funcionar na altura, apenas duas realizavam mais de 1500 partos/ano, ou seja, cerca de 10%. Não obstante, estes serviços privados não foram alvo de um processo de avaliação semelhante, nem em momento algum se equacionou o seu encerramento. Além disso, em três das localidades afetadas pela decisão (Chaves, Mirandela e Santo Tirso) estava projetada a abertura de uma unidade privada de saúde com prestação de serviços de saúde materna e neonatal, o que foi entendido pelas populações locais como forma de promover serviços privados de saúde onde existiam serviços públicos que acabaram encerrados.

Como já avançado, a questão da participação foi um fator nevrálgico das ações de protesto. Não só a participação das populações afetadas pela decisão

como de outros atores no âmbito deste processo. Este foi um dos argumentos avançados, por exemplo, por vários profissionais de saúde (obstetras das unidades a encerrar, alguns médicos de clínica geral e familiar, mas também profissionais ligados ao serviço de transporte de doentes urgentes). Para os últimos, a falta de auscultação dos vários intervenientes no processo teve fortes implicações no planeamento e execução da medida.

Eu ouvi falar do encerramento da maternidade local, mas enquanto comandante [dos bombeiros] eu nunca fui informado. Ouvi falar quando toda a gente ouviu! Nem o hospital, o Instituto Nacional de Emergência Médica ou a Administração Regional de Saúde me informou da medida que estava para ser tomada. Eles fecharam as maternidades sem nunca se preocuparem se havia meios necessários. Porque se uma ambulância está fora como uma grávida durante duas horas e se houver outra emergência não há meios disponíveis. Nós nunca fomos sequer consultados para saber que recursos tínhamos. (responsável pelo serviço de transporte de doentes urgentes em entrevista)

Portanto, a falta de transparência do processo de decisão e a ausência de mecanismos de consulta dos cidadãos e profissionais envolvidos potenciaram fortemente estes protestos.

Todos nós, cidadãos, não queremos que a maternidade feche. (...) Se não há condições, melhorem-nas. Não podemos é aceitar de forma leve que encerrem as coisas sem antes nos ouvirem (entrevista realizada a líder de movimento cívico criado para defender o serviço de saúde a encerrar no local).

A falta de transparência, aliás, fica patente o facto de o próprio parlamento português ter sido oficialmente informado apenas no dia em que o despacho que determina a decisão foi assinado e tornado público⁹. A este propósito, as ações de protesto realizadas contestaram uma cultura democrática marcada pelo excessivo autoritarismo do Estado português, já que a tomada de decisões decorre, tendencialmente, em espaços herméticos à participação cidadã, a partir de processos deliberativos muito vinculados à ideia de que os representantes eleitos são os únicos e legítimos detentores do poder de decisões coletivas.

“O maquinista, quando muito, serei eu. Os senhores são passageiros que representam os cidadãos”, sublinhou o

⁹ De acordo com o art. 12º (g) da lei n. 27/2002, de 8 de novembro, é da responsabilidade do ministério da saúde encerrar serviços. Esta não é, portanto, uma material sujeita a discussão parlamentar prévia ou à sua aprovação.

titular da Saúde aos deputados do seu partido, falando nas jornadas parlamentares do Partido Socialista, realizadas em Óbidos.” (declarações do Ministro da Saúde responsável pelos encerramentos publicadas no Diário de Notícias, 25-02-2007)

Os protestos aqui reportados dão conta de uma democracia onde os canais de participação possíveis de ativar numa tentativa de reverter as decisões remetem, sobretudo, para essas formas de indignação e de luta como estratégia para interferir nas decisões.

O cidadão tem entre os direitos inscritos no seu caderno, o direito à indignação e ao protesto. O que aconteceu com o encerramento das maternidades [...] é algo que está muito inscrito na matriz deste governo. Um posicionamento alheado da realidade, de tudo querer das populações. Uma atitude altamente desrespeitosa da vontade do outro, da razão do outro, que se nota na negociação seja do que for. (Líder de Movimento Cívico Local em entrevista)

Protestos como estes, aqui analisados, ilustram a ausência de espaços participativos institucionalizados na área da saúde em Portugal. Estas jornadas de contestação mantiveram-se durante dois anos nas várias localidades afetadas. Tais ações não conseguiram promover o diálogo entre os atores que se opuseram neste conflito, nem se mostraram capazes de reverter a decisão tomada. Ações de protesto como esta, e outras que se têm sucedido, mostraram-se incapazes concretizar espaços institucionalizados de participação e de promover o envolvimento regular e efetivo da esfera cidadã nas políticas sobre saúde. Neste contexto, deve referir-se a constituição de sete movimentos cívicos em seis das localidades afetadas. E embora se lhes reconheça a organização das várias manifestações de protesto realizadas, a sua ação acabou diluindo-se ao longo do tempo por força, em grande medida, da constatação da irreversibilidade da decisão entretanto implementada. Com o tempo tornou-se notório o enfraquecimento da vigilância crítica praticada em blogs e *sites* criados por estes movimentos em particular.

Conclusões

Neste artigo trataram-se as ações de protesto, usando como exemplo um caso na área da saúde em Portugal, assumindo-as como formas de participação em contextos deliberativos com protagonismo a nível nacional.

No caso analisado, a participação cidadã foi negligenciada antes, durante e após a decisão, dada a inexistência de outras possibilidades de participação no processo de decisão, a ação pelo protesto revelou-se a única possibilidade que as populações afetadas encontraram para tentar influenciar o curso da decisão. Embora não tenham sido alcançados os objetivos a que se propunham, estes espaços tornaram evidente a capacidade de vigilância democrática que os protestos, enquanto formas de participação na vida pública, detêm.

Estes protestos permitiram sensibilizar e/ou cooptar a opinião pública para a causa por que lutaram. Nesse sentido, protestos como estes revelam-se demonstrativos da capacidade coletiva para intervir em processos deliberativos, colocando o problema que os mobiliza na agenda política, tanto local como nacional, influenciando o curso da política e os ciclos eleitorais. Mencione-se a este propósito, por exemplo, que o ministro da saúde que implementou a decisão sobre o encerramento de blocos de parto no país acabou sendo substituído, em grande medida devido aos protestos gerados por esta decisão tão controversa.

Ação coletiva pelo protesto funciona, assim, como espaço de indignação, contestação e reivindicação, mas pode equiparar-se também a espaço de capacitação cidadã, já que promove o conhecimento sobre a política e elucidada sobre a forma como decorrem os processos deliberativos e a formulação de políticas públicas. Desta forma, negligenciar as ações de protesto na sua relação com os processos deliberativos e a democracia significa ignorar as suas várias potencialidades, sobretudo enquanto fenómenos de caráter informativo, já que ações de protestos como as que foram aqui analisadas podem equiparar a dispositivos de consulta cidadã, reveladores da vontade coletiva e com potencial para transformar as decisões. A legitimidade deste tipo de ação não deve, portanto, de forma alguma, ser negligenciada.

ABSTRACT: This article discusses protest actions as spaces for citizen participation in decision-making processes. It explores protest action's relevance in the functioning of politics and democracy. Initially it explores the relationship between social movements, collective action through protest and democracy. In a second moment, the protest action as a legitimate space for citizen participation in decision-making is contextualized according to the main features of the Portuguese democratic culture. The empirical analysis of this work is based on a qualitative approach to a controversial case in the health domain that mobilized the Portuguese society to strong protest actions during 2006 and 2007, namely the case of the maternity wards closure. As main conclusions, this article highlights the protest action potential to put an issue on the national political agenda and to influence political electoral cycles. It also reveals how public protest actions, as those analysed, function as consultative platforms of the collective will and of democratic surveillance.

Artigo
Recebido: 02/02/2016
Aprovado: 30/03/2016

Keywords: protest action, health, Portugal

Referências

- ARNSTEIN, Sherry. A Ladder of Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, n. 4, p.216-224, 1969.
- BURNSTEIN, Paul. Social Movements and Public Policy. In: GIUNI, Marco; MCADAM, Doug; TILLY, Charles (eds.). *How Social Movements Matter*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press, 1999, p.3-21.
- CALLON, Michel; LASCOUMES, Pierre; BARTHE, Yannick. *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil, 2001.
- PALACIO CEREALES, Diego. *Portugal à Coronhada. Protesto Popular e Ordem Pública nos séc. XIX e XX*. Lisboa: Tinta-da-china, 2011.
- CHAMBERS, Simone; KOPSTEIN, Jeffrey (2001), “Bad Civil Society”, *Political Theory*, Vol. 29, n. 6, p. 837-865, dezembro de 2001.
- COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press, 1992.
- DELLA PORTA, Donatella. *Critical Trust: Social Movements and Democracy in Times of Crisis*. *Cambio, Ano II*, n. 4, p. 33-44, Dezembro de 2012.
- DELLA PORTA, Donatella. *Introdução à Ciência Política*. Lisboa: Editorial Estampa, 2003.
- DELLA PORTA, Donatella; DIANI, Mario. *Social Movements: An introduction*. Cornwall: Blackwell Publishing, 1999.
- FLACKS, Dick. A questão da relevância nos estudos dos movimentos sociais. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 72, p. 45-66, outubro de 2005.
- FRANK, André Gunder; FUENTES, Marta. *Dez teses acerca dos movimentos sociais*. *Lua Nova*, n. 17, p. 19-48, junho de 1999.
- FUNG, Archon; COHEN, Joshua. *Democracia radical*. *Política & Sociedade*, Vol. 6, n. 11, p. 221-237, 2007.
- GONÇALVES, Maria Eduarda (Coord.); DELICADO, Ana; BASTOS, Cristiana; RAPOSO, Hélder; DOMINGUES, Mafalda. *Os portugueses e os novos riscos*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2007.

GUIDRY, John A.; SAWYER, Mark Q. Contentious Pluralism: The Public Sphere and Democracy. *Perspectives on Politics*, Vol. 1, n. 2, p. 273-289, junho de 2003.

JURIS, Jeffrey. Performing Politics. Image, Embodiment, and Affective Solidarity during Anti-corporate Globalization Protests. *Ethnography*, v. 9, n. 1, p. 61-97, março de 2008.

KRASTEV, Ivan. From Politics to Protest, *Journal of Democracy*, v. 25, n. 4, p. 5-19, outubro de 2014.

LOEBER, Anne; GRIESSLER, Erich; VERSTEE, Wytse. Stop Looking Up the Ladder: Analyzing the Impact of Participatory Technology Assessment from a Process Perspective. *Science and Public Policy*, Vol. 38, n. 8, p. 599-608, 2011.

MATOS, Ana Raquel. “Birthing democracy”: Between birth policies in Portugal and mothering new forms of democracy in Brazil. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2012. (Tese de Doutorado).

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MELUCCI, Alberto. The new social movements. *Social Science Information*, v. 19, n. 2, p. 199-226, maio de 1980.

MENDES, José Manuel. «Só é vencido quem deixa de lutar»: Protesto e Estado democrático em Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 72, p. 161-185, outubro de 2005.

MOUFFE, Chantal. *The Democratic Paradox*. London: Verso, 2005.

NUNES, João Arriscado. *Governança, Conhecimentos e Participação Pública*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2007. (Relatório de Agregação em Sociologia)

NUNES, João Arriscado. Os mercados fazem bem à saúde? O Caso do acesso aos cuidados. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.95, p. 137-153, 2011.

OFFE, Claus. *New Social Movements: Changing Boundaries of the Political*. *Social Research*, n. 52, p. 817-868, 1985.

OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

PARK, Robert. *The Crowd and the Public and Other Essays*. Chicago: The University of Chicago Press, 1972.

PIVEN, Frances Fox. Can power from the below change the world? *American Sociological Review*, v. 73, n. 1, p. 1-14, fevereiro de 2008.

PORTUGAL, Comissão Nacional de Saúde Materna e Neonatal. *Organização Perinatal Nacional. Programa de Saúde Materna e Neonatal*. Lisboa: Comissão Nacional de Saúde Materna e Neonatal, 2006.

PORTUGAL, Entidade Reguladora da Saúde. *Caracterização dos Prestadores de Cuidados de Saúde com Centros de Nascimento*. Lisboa: Entidade Reguladora da Saúde, 2007.

RANCIÈRE, Jacques. *Aux bords du politique*. Paris: Gallimard, 2004.

ROSANVALLON, Pierre. *La contre-démocratie*. Paris: Éditions du Seuil, 2006.

RUDOLPH, Susanne H. Is Civil Society the Answer? In: PRAKASH, Sanjeev; SELLE, Per (Eds.). *Investigating Social Capital*. New Delhi/Thousand Oaks/London: Sage, 2004, p. 64-87.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reinventar a democracia*. Lisboa: Gradiva, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

TILLY, Charles. When do (and Don't) Social Movements Promote Democratization? In: Pedro Ibarra (ed.). *Social Movements and Democracy*, Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2003, p. 21-45.

TOCQUEVILLE, Alexis. *Democracy in America and Two Essays on America*. London: Penguin Classics, 2003.

TOURAINÉ, Alain. On the Frontier of Social Movements. *Current Sociology*, v. 52, n. 4, p. 717-7125, julho de 2004.

WHO. *World Health Statistics*. Geneva: WHO Press, 2011.