

democracia
PRALAMENTAR

Sandra Isabel Samúdio da Silva Carvalho

Uma democracia PRAlamentar?

Retrato do funcionamento dos partidos políticos portugueses
com representação parlamentar no período de 2009 a 2013

Tese de Doutoramento em Democracia no Século XXI, orientada pelo Professor Doutor João Arriscado Nunes
e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Setembro 2015



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Sandra Isabel Samúdio da Silva Carvalho

Uma democracia PARlamentar?

Retrato do funcionamento dos partidos políticos portugueses com
representação parlamentar no período de 2009 a 2013

Tese de Doutoramento em Democracia no Século XXI apresentada à

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

para obtenção do grau de Doutor

Orientador: Professor Doutor João Arriscado Nunes

Financiamento: FCT

Coimbra, 2015

Agradecimentos

Uma tese de doutoramento é um caminho. Um caminho que se descobre todos os dias. Um caminho que se entrecruza com a vida, com os seus ensinamentos, as suas vitórias, os seus obstáculos, as suas alegrias e tristezas. Uma tese de doutoramento é, assim, o resultado de um conjunto de saberes vividos que vão muito para além daquilo que é escrito no seu conteúdo.

O resultado deste processo de vida, apesar de se dever, naturalmente, ao esforço e dedicação próprio, jamais poderia ser alcançado sem a presença de muitos outros a quem devo um merecido agradecimento. Em diversos momentos e circunstâncias, a sua amizade e o seu apoio foram cruciais para cumprir o meu percurso. A todos eles o meu muito obrigado.

Particularmente, gostaria de destacar algumas pessoas (e entidades) que pelo seu contributo muito concreto, tornaram possível esta realização.

Em primeiro lugar, o meu imprescindível orientador, o Professor João Arriscado Nunes, que sempre me transmitiu o(s) seu(s) imenso(s) saber(es) com toda a paciência do mundo e que, nos momentos de maior atrapalhão, soube dizer-me as palavras certas com a mesma serenidade de sempre e de um modo sempre construtivo.

Agradeço também ao Professor Jorge Correia Jesuino que me acompanhou no mestrado e que me conduziu a estas temáticas quando elas estavam apenas a começar a emergir com mais intensidade nas discussões académicas. O seu apoio e a sua amizade - que tem vindo a sedimentar-se ao longo dos anos, são para mim preciosos.

Agradeço ainda aos Professores Boaventura de Sousa Santos e Fernando Ruivo, o facto de terem aberto a primeira edição do Doutoramento em Democracia no Século XXI em 2007 – o ano em que eu mais precisava dele. Bem hajam.

À Fundação para a Ciência e Tecnologia pelo apoio financeiro concedido que permitiu a dedicação exclusiva a este meu “empreendimento”. Obrigada!

Às bibliotecas e aos maravilhosos bibliotecários que encontrei ao longo desta caminhada com destaque para a Biblioteca do ISCTE, a Biblioteca Municipal de Sesimbra, a Biblioteca Municipal José Saramago, a Biblioteca Municipal Vicente Campinas e, finalmente, as Bibliotecas da Universidade de Coimbra – a Biblioteca Geral e, em especial,

a Biblioteca Norte I Sul do CES na qual tive o melhor acolhimento possível quando em 2013 decidi mudar-me para Coimbra. O meu agradecimento muito especial a Maria José Carvalho, a Acácio Carvalho, a Ana Correia e a Inês Lima. Foram parte da minha família em Coimbra.

Quero também agradecer a todos os entrevistados – naturalmente sem “eles” nada seria possível.

Agradeço ainda a todos aqueles com quem partilhei as angústias, o sofrimento e as pequenas vitórias do dia-a-dia. Foram anos muito duros sob todos os aspetos e muitos foram os amigos que aqui e acolá me foram dando palavras de alento e de incentivo cujo valor, acreditem, é incalculável. Para “eles”, o meu muito obrigada e um até já. Um agradecimento especial à Ana, à Annelieke, à Augusta, à Bela, ao Eduardo, ao Elísio, ao Fernando, à Inês, à Lúcia, ao Luís, ao Mário, à Marisa, à Mariu, ao Nuno, ao Pedro, à São e à Sara pela sua profunda amizade.

E, por fim, agradeço à minha família que sempre me apoiou incondicionalmente.

Tudo foi possível graças a todos. Um imenso obrigada.

Esta tese beneficiou do apoio da Fundação para a Ciência e Tecnologia (QREN – POHP – Tipologia 4.1 – Formação Avançada, comparticipado pelo Fundo Social Europeu e por fundos nacionais do MCTES)
(SFRH/BD/42773/2008)



Resumo

Após o vibrante período revolucionário, os partidos políticos portugueses têm sido progressivamente acusados de cederem a interesses e pressões variadas (sobretudo económicos), de não defenderem o bem-comum, de não ouvirem as suas bases, de se encapsularem e de não promoverem a sua própria renovação, de se afastarem cada vez mais dos cidadãos e dos seus problemas reais, de estarem envolvidos em casos de favorecimentos, clientelismo, patronagem e corrupção, e por fim, de serem dos principais responsáveis pela crise em que o país se encontra mergulhado. O trabalho político encontra-se desprestigiado e revela-se uma profunda descrença na capacidade dos partidos para cumprirem as suas funções tradicionais, o que se traduz nos baixos índices de confiança observados, na elevada abstenção e, mais recentemente, na opinião de alguns comentadores, no surgimento de várias candidaturas independentes a eleições autárquicas.

A presente dissertação convida a olhar mais de perto os partidos políticos portugueses com representação parlamentar enquanto organizações, observando o seu funcionamento – o modo como tomam decisões a vários níveis, e como prestam contas, e as respetivas representações associadas a essa atuação, partindo da ideia de que a forma como os cidadãos percecionam as práticas dos partidos influencia de forma determinante os seus níveis de confiança social e política.

O objetivo geral do trabalho é, pois, o de desenhar um quadro abrangente (retrato) do funcionamento partidário em Portugal (considerando os mecanismos de *accountability*), e ao mesmo tempo refletir de forma sustentada sobre as barreiras estruturais que o sistema representativo em larga escala pode significar para a integração de mais e melhor participação, ou seja, para o próprio processo de democratização.

Assim, na prossecução do nosso objetivo seguimos uma linha compreensiva baseada, fundamentalmente, em entrevistas a cidadãos com diferentes graus de envolvimento político (“não militantes”, “militantes e ex-militantes” e “representantes eleitos”) relativamente ao funcionamento geral dos partidos, bem como relativamente a três decisões estratégicas (“a escolha dos candidatos às Câmaras Municipais”, “a escolha da localização/construção do novo aeroporto de Lisboa” e a “escolha do provedor de

Justiça em 2009”) e no caso concreto da experiência de Orçamento Participativo em Sesimbra. Estes dados permitiram uma aproximação à avaliação, pelos cidadãos entrevistados, das práticas participativas dos partidos políticos portugueses quando confrontados com diferentes tipos de tomada de decisão e quando ocupam o executivo no poder local.

As conclusões apontam para um cenário problemático da democracia em Portugal – os sinais de declínio das funções representativas dos partidos e as suas tendências oligárquicas saem reforçados, em especial no contexto da globalização neoliberal e do processo de construção europeia.

Palavras-chave: Partidos políticos, *accountability*, práticas participativas

Abstract

After the vibrant revolutionary period, the portuguese political parties have been progressively accused of submitting themselves to the interests and diverse pressures (mainly economic), of not defending the common good, not listening to their bottom structures, of being encapsulated and not promoting their own renovation, of withdrawing more and more from citizens and their real problems, of being involved in cases of partisanship, clientelism, patronage and corruption, and ultimately, of being the main responsible for the crisis that submerge the country. The political work is depreciated and a profound disbelief on the capacity of parties to fulfill their traditional functions is revealed, translated into the low levels of trust, the high abstension, and more recently, in the opinion of some opinion makers, in the emergence of several independent candidatures to autarchic elections.

The present dissertation is an invitation to look more closely to political parties with parliamentary representation as organizations, observing their functioning – the way they take decisions at different levels, how they rend accounts, and the respective representations associated to those actions, based on the idea that the way citizens perceive the parties' practices influence, in a determinant way, the levels of social and political trust.

The main purpose of this work is, therefore, to draw a wide framework (portrait) of parties' functioning in Portugal (taking in consideration the accountability mechanisms) and, at the same time, to reflect in a sustained way, on the structural obstacles that the representative system in a large scale might mean for the integration of more and better participation, that is, for the process of democratization itself.

Thus, in the prosecution of our objective we follow a comprehensive approach based, mainly, in interviews to citizens with different levels of political involvement (“non militants”, “militants and ex-militants” and “elected representatives”) regarding the general functioning of parties, as well as regarding three strategic decisions (“the choice of municipal candidates”, “the choice of the location/construction of the new airport of Lisbon” and “the choice of the Ombudsman in 2009”) and a concrete case of the experience of Participatory Budgeting in Sesimbra). These data allowed an approach to

the evaluation, made by the interviewed citizens, of the participatory practices of political parties when confronted with different kinds of decision making processes and when they occupy the executive power at a local level.

Our conclusions point to a problematic scenario for the portuguese democracy – the signs of decline of the representative functions of the parties and their oligarchic tendencies are reinforced, especially in the context of neoliberal globalization and in the process of european construction.

Key-words: Political parties, accountability, participatory practices

Índice de Figuras

Figura 1 – Modelo Triangular da Responsabilidade (Schlenker et al., 1994)	17
Figura 2 – Rede associativa de “interesses”	202
Figura 3 – Rede associativa de “confusão”	203
Figura 4 – Rede associativa de “corrupção”	203
Figura 5 – Rede associativa de “desilusão”	204
Figura 6 – Rede associativa de “não_confiança”	204
Figura 7 – Rede associativa de “todos_iguais”	205
Figura 8 – Rede associativa de “não_”	206
Figura 9 – Rede associativa de “falta_”	207
Figura 10 – Rede associativa de “fechados”	208
Figura 11 – Rede associativa de “clientela”	208
Figura 12 – Rede associativa de “descredibilidade”	209
Figura 13 – Rede associativa de “representação”	209
Figura 14 – Rede associativa de “distância_eleitores”	210
Figura 15 – Rede associativa de “demagogia”	211
Figura 16 – Rede associativa de “irrealistas”	211
Figura 17 – Rede associativa de “democracia”	212
Figura 18 – Rede associativa de “falta_diferenciação”	212
Figura 19 – Rede total de palavras enunciadas pelos “representantes eleitos”	213
Figura 20 – Rede associativa de “estruturas_associações”	214
Figura 21 – Rede associativa de “participação”	214
Figura 22 – Rede associativa de “representação”	215
Figura 23 – Rede associativa de “instrumentos”	216
Figura 24 – Rede associativa de “carreirismo”	216
Figura 25 – Rede de palavras enunciadas pelos “não militantes” – relativa à actividade dos partidos	231
Figura 26 – Rede de palavras enunciadas pelos “militantes e ex-militantes” – relativa à actividade dos partidos	232
Figura 27 – Rede de palavras enunciadas pelos “representantes eleitos” - relativa à actividade dos partidos	233

Figura 28 – Principais corredores da Rede Transeuropeia de Transportes	287
Figura 29 – Rede principal de linhas ferroviárias (passageiros) e aeroportos na península ibérica	288
Figura 30 – Rede principal de estradas, portos, terminais de linhas ferroviárias e aeroportos na península ibérica	289
Figura 31 – Plano da Rede Transeuropeia de Transportes para 2020 – sistema internacional de pontos de conexão	292
Figura 32 – Localização de Sesimbra	339
Figura 33 – Mapa de Sesimbra	340
Figura 34 – Divisão administrativa do concelho de Sesimbra	340

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução da confiança nas instituições	96
Gráfico 2 - Percentagem de entrevistados por grupo	185

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Distribuição dos entrevistados por sexo	186
Tabela 2 – Distribuição dos entrevistados por faixa etária	186
Tabela 3 – Distribuição dos entrevistados por nível de escolaridade	187
Tabela 4 – Distribuição dos entrevistados por situação profissional	187
Tabela 5 - Distribuição dos entrevistados por tendência de voto	188
Tabela 6 – Medidas de tendência central e dispersão – transparência, justiça, correção processual, legitimidade e confiabilidade dos processos de tomada de decisão	235
Tabela 7 – Os mecanismos de <i>accountability</i> vistos por cada grupo	241
Tabela 8 - Medidas de tendência central e dispersão – grau de confiança	249
Tabela 9 - Medidas de tendência central e dispersão – fé na democracia	250
Tabela 10 – Distribuição da população por nível de escolaridade	341
Tabela 11 – Distribuição de alojamentos por freguesia	342

Índice de Quadros

Quadro 1 – Tipos de <i>accountability</i> (Bovens, 2006)	33
Quadro 2 – Grelha analítica – baseada no guião da entrevista	179
Quadro 3 – Grelha de observação	181
Quadro 4 – Palavras mais frequentes por grupo	200
Quadro 5 – Primeiras reações ao anúncio da decisão do Governo	308
Quadro 6 – Cenário e atores mais relevantes <i>versus</i> dimensões de análise/argumentos	310
Quadro 7 – Cronologia das reações dos vários partidos à construção à construção do NAL	312
Quadro 8 – Cronologia dos acontecimentos de 2009	327
Quadro 9 – Continuidades (aspectos comuns) entre as 13 reuniões	358
Quadro 10 – Descontinuidades (aspectos divergentes) entre as 13 reuniões	359

Índice de Caixas

Caixa 1 – Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – relação entre funcionamento dos partidos e qualidade da democracia	197
Caixa 2 – Excertos das respostas de “representantes eleitos” – relação entre funcionamento dos partidos e qualidade da democracia	199
Caixa 3 – Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – diferenciação	218
Caixa 4 – Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – diferenciação – PCP	221
Caixa 5 – Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – diferenciação – CDS-PP	222
Caixa 6 – Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – diferenciação – BE	223
Caixa 7 – Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – diferenciação – PS e PSD	225

Caixa 8 – Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – não diferenciação	228
Caixa 9 – Excertos das respostas de “representantes eleitos” – diferenciação	230
Caixa 10 – Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – legitimidade	236
Caixa 11 – Excertos das respostas de “representantes eleitos” – transparência, justiça, correção processual, legitimidade e confiabilidade dos processos de tomada de decisão	239
Caixa 12 – Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – mecanismos de <i>accountability</i>	243
Caixa 13 – Excertos das respostas de “representantes eleitos” – mecanismos de <i>accountability</i>	246
Caixa 14 – Excertos das respostas de “representantes eleitos” – grau de confiança	249
Caixa 15 – Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – fé na democracia	251
Caixa 16 – Excertos das respostas de “representantes eleitos” – fé na democracia	254
Caixa 17 – Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – sistema alternativo	256
Caixa 18 – Excertos das respostas de “representantes eleitos” – sistema alternativo	258
Caixa 19 – Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – alternativa	258
Caixa 20 – Artigos dos estatutos do CDS-PP (2011) referentes às competências dos Órgãos Concelhios	266
Caixa 21 – Artigos relevantes do “Regulamento para as eleições autárquicas de 2013” do CDS-PP	268
Caixa 22 – Processo de escolha dos candidatos às câmaras descrito pelo representante eleito do CDS-PP	269

Caixa 23 – Artigos dos estatutos do PSD (2010 e 2012) referentes a candidaturas a cargos públicos eletivos	270
Caixa 24 – Processo de escolha dos candidatos às câmaras descrito pelo representante eleito do PSD	272
Caixa 25 – Artigos dos estatutos do PS (2012) referentes a candidaturas a cargos públicos eletivos	273
Caixa 26 – Processo de escolha dos candidatos às câmaras descrito pelo representante eleito do PS	273
Caixa 27 – Processo de escolha dos candidatos às câmaras descrito pelo representante eleito do PCP	274
Caixa 28 – Artigos dos estatutos do BE (2009, 2011 e 2012) referentes a listas de candidatura	275
Caixa 29 – Processo de escolha dos candidatos às câmaras descrito pelo representante eleito do BE	276
Caixa 30 – Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” relativamente ao processo de escolha dos candidatos às câmaras	278
Caixa 31 – Processo de decisão sobre a localização/construção do NAL descrito pelo representante do CDS-PP	315
Caixa 32 – Processo de decisão sobre a localização/construção do NAL descrito pelo representante do PSD	316
Caixa 33 – Processo de decisão sobre a localização/construção do NAL descrito pelo representante do PS	316
Caixa 34 – Processo de decisão sobre a localização/construção do NAL descrito pelo representante do PCP	317
Caixa 35 – Processo de decisão sobre a localização/construção do NAL descrito pelo representante do BE	317
Caixa 36 – Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” relativamente à escolha da localização/construção do NAL	319
Caixa 37 - Processo de escolha do Provedor de Justiça descrito pelo representante do CDS-PP	328

Caixa 38 - Processo de escolha do Provedor de Justiça descrito pelo representante do PS	329
Caixa 39 - Processo de escolha do Provedor de Justiça descrito pelo representante do PCP	329
Caixa 40 - Processo de escolha do Provedor de Justiça descrito pelo representante do BE	329
Caixa 41 - Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” relativamente à escolha do Provedor de Justiça	331
Caixa 42 - Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” relativamente às OP de Sesimbra	365

Lista de acrónimos

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
ACP	Associação Comercial do Porto
AMS	Assembleia Municipal de Sesimbra
ANA, EP	Aeroportos de Navegação Aérea, Empresa Pública
ANA, SA	Aeroportos de Navegação Aérea, Sociedade Anónima
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
AR	Assembleia da República
BE	Bloco de Esquerda
CDS-PP	Partido Centro Democrático Social - Partido Popular
CDU	Coligação Democrática Unitária
CE	Comissão Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
CIP	Confederação da Indústria Portuguesa
CMS	Câmara Municipal de Sesimbra
CNE	Comissão Nacional de Eleições
DIA	Declaração de Impacto Ambiental
EB	Eurobarómetro
ECFP	Entidade de Contas e Financiamentos Políticos
EIA	Estudos de Impacto Ambiental
EPIA	Estudos Preliminares de Impacto Ambiental
EUA	Estados Unidos da América
GNAL	Gabinete do Novo Aeroporto de Lisboa
IA	Instituto do Ambiente
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
NAER	Novo Aeroporto, SA
NAL	Novo Aeroporto de Lisboa
NPM	<i>New Public Management</i>
OP	Opções Participadas

PC	Presidente da Câmara
PCP	Partido Comunista Português
PDA	Proposta de Definição do Âmbito
PDM	Plano Diretor Municipal
PE	Parlamento Europeu
PEC III	Programa de Estabilidade e Crescimento III
PM	Primeiro-Ministro
PPE	Partido Popular Europeu
PPP	Parceria Público Privada
PR	Presidente da República
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata
PSE	Partido dos Socialistas Europeus
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TC	Tribunal Constitucional
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia

ÍNDICE

Agradecimentos	III
Resumo	VII
Abstract	IX
Índice de figuras	XI
Índice de gráficos	XII
Índice de tabelas	XII
Índice de quadros	XIII
Índice de caixas	XIII
Lista de acrónimos	XVII
Introdução	1

PARTE I

QUADRO TEÓRICO E METODOLOGIA

Capítulo 1 – A crise da democracia representativa	13
1.1 Uma questão de múltiplas <i>accountabilities</i>	15
1.1.1 O papel da <i>accountability</i> para o equilíbrio social	16
1.1.2 O que está em causa quando se fala de <i>accountability</i> ?	20
1.1.3 O conceito de <i>accountability</i> na governação	28
1.1.4 As múltiplas <i>accountabilities</i> na União Europeia	32
1.2 Conclusões: entre múltiplas <i>accountabilities</i> e uma política de extinção?	44
Capítulo 2 – O neoliberalismo, a globalização hegemónica e o processo de construção europeia	47
2.1 O neoliberalismo e a globalização hegemónica: Ação económica e estrutura social	50
2.1.1 Globalização e construção europeia	57
2.1.2 A integração política na UE: Subsidiariedade, <i>unaccountability</i> e ilegitimidade?	59

2.1.3 A aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade: Ou a europeização dos Estados-Nação	63
2.1.4 Efeitos da integração política: A europeização dos partidos políticos nacionais e o nascimento dos europartidos	68
2.2 Conclusões: Tensões entre mercado e democracia ou asfixia democrática?	79
Capítulo 3 - Os partidos como organizações reticulares e corpos heterogéneos	81
3.1 Mas o que é um partido político?	82
3.2 Funções tradicionalmente associadas aos partidos	89
3.2.1 Sinais de declínio das funções representativas dos partidos políticos em Portugal	92
3.2.2 A emergência de uma democracia profissionalizada e suas consequências	99
3.3 O partido como rede social complexa	101
3.3.1 Os partidos dentro do partido	105
3.3.2 A vida no interior da teia partidária	109
3.4 Conclusões: Organizações reticulares e corpos heterogéneos?	111
Capítulo 4 - O processo de democratização e a <i>accountability</i> da atividade político-partidária em Portugal	113
4.1 A “constitucionalização” dos partidos e a evolução da estrutura de competição	114
4.1.1 Características gerais dos partidos políticos	116
4.2 O sistema eleitoral como constrangimento à abertura democrática	119
4.3 As dinâmicas intrapartidárias e distribuição interna de poder nas organizações partidárias portuguesas	120
4.4 As múltiplas <i>accountabilities</i> da atividade político-partidária	123
4.4.1 Os mecanismos de <i>accountability</i> : Das leis às práticas	124
4.4.1.1 Legislação	125
4.4.1.2 O papel do Tribunal Constitucional e da Entidade de Contas e Financiamentos Políticos	127
4.4.1.3 A regulação dos processos internos: Ou da democracia interna	130

4.4.1.4 <i>Accountabilities</i> conflituentes: As relações com as TIC, os <i>media</i> , as empresas financiadoras e as clientelas	134
4.5 Conclusões: Democratização e (des)controlo?	137
Capítulo 5 – Clientelismo político, patronagem e corrupção em Portugal	139
5.1 Ligações entre o poder político e o poder económico	140
5.2 Ação político-partidária, redes de influência e controlo social	145
5.2.1 Clientelismo político como intercâmbio ou mercado de favores?	146
5.2.1.1 Funções (e disfunções) do clientelismo político	148
5.2.1.2 O clientelismo político e os <i>media</i>	150
5.3 O conceito de patronage	151
5.3.1 Partidos e patronagem em Portugal	154
5.4 O fenómeno da corrupção	156
5.4.1 A relação entre o financiamento partidário e a corrupção política	159
5.4.2 Corrupção em Portugal	160
5.4.3 Representações da corrupção em Portugal	162
5.5 Conclusões: Redes de influência ou mercado de favores?	163
Capítulo 6 – Trajetória do trabalho e metodologia	165
6.1 Breve história de um percurso e de um projeto	165
6.1.1 Antecedentes	167
6.1.2 O projeto de doutoramento e seus desenvolvimentos	168
6.1.3 Do olhar psicossocial a uma ecologia de saberes: Ou de volta ao (a um outro?) senso comum	171
6.2 Objetivo geral e orientação metodológica	174
6.3 Técnicas utilizadas e procedimentos	176
6.3.1 Entrevistas semi-estruturadas	178
6.3.2 Observação	181
6.3.3 Análise documental	183
6.4 Instrumentos de análise de dados utilizados	183

6.5 Caracterização sociológica dos entrevistados	184
6.6 Proposições de partida	188

II PARTE

ANÁLISE DAS REPRESENTAÇÕES DOS CIDADÃOS

Capítulo 7 - As representações do funcionamento partidário em Portugal	195
7.1 A ação político partidária: Uma visão geral	196
7.1.1 A relação entre o funcionamento dos partidos e qualidade da democracia	196
7.1.2 O funcionamento dos partidos políticos	200
7.1.3 Os processos de tomada de decisão políticos	234
7.1.4 Os mecanismos de <i>accountability</i>	241
7.1.5 A confiança nos partidos políticos	248
7.1.6 A fé na democracia	250
7.1.7 Em busca de um sistema alternativo?	255
7.1.8 Discussão: desilusão, desencanto e distanciamento?	259
7.2 Os estudos de caso: Um olhar concreto	263
7.2.1 A escolha dos candidatos às Câmaras Municipais: Distribuição interna de poder?	263
7.2.1.1 Mapeamento dos processos de escolha dos candidatos nos vários partidos	266
7.2.1.2 A representação dos cidadãos	276
7.2.1.3 Discussão: Distribuição de recompensas e gestão de interesses?	282
7.2.2 A construção do novo aeroporto de Lisboa: Uma controvérsia socio-técnica, um dilema político ou uma disputa económica?	283
7.2.2.1 Enquadramento	284
7.2.2.2 Breve história de uma (longa) controvérsia	294
7.2.2.3 Cartografia da controvérsia: Atores principais e linhas narrativas	306
7.2.2.4 Mapeamento dos processos de tomada de decisão nos vários partidos	315

7.2.2.5 A representação dos cidadãos	318
7.2.2.6 Discussão: controvérsia socio-técnica, dilema político ou disputa económica?	323
7.2.3 A escolha do Provedor de Justiça em 2009: Uma caricatura da patronagem em Portugal?	324
7.2.3.1 O mandato do Provedor de Justiça	325
7.2.3.2 Cronologia da controvérsia e posicionamento dos partidos	326
7.2.3.3 Mapeamento dos processos de tomada de decisão nos vários partidos	328
7.2.3.4 A representação dos cidadãos	330
7.2.3.5 Discussão: Uma caricatura?	334
7.2.4 O Orçamento Participativo em Sesimbra: Uma versão “fraca” de democracia participativa?	334
7.2.4.1 O Orçamento Participativo como instrumento de participação	335
7.2.4.2 Breve enquadramento do concelho de Sesimbra	338
7.2.4.3 História, atividades económicas e as lutas sociais do início do século XX	342
7.2.4.4 A história do OP em Sesimbra: Nascimento e morte das Opções Participadas	347
7.2.4.5 As OP 2011: Observação das reuniões	356
7.2.4.6 As representações dos cidadãos	365
7.2.4.7 A dinâmica das Assembleias Municipais	366
7.2.4.8 Discussão: O rei vai nú?	368

III PARTE

CONCLUSÕES: Ou um ponto de chegada provisório?	373
Revisitando a tese	373
Os desafios de uma “democracia sequestrada”	379
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	381
ANEXOS	441

Introdução

E desse modo toda e qualquer organização partidária produz uma poderosa oligarquia, assente sobre um pedestal democrático [...] Logo que a democracia atinge um certo estágio de desenvolvimento, inicia-se um processo de degeneração, adota um espírito aristocrático, em parte adquire também formas aristocráticas e torna-se idêntica àquilo que em tempos procurara combater. É então que do seu próprio seio se levantam as vozes que a acusam dos privilégios oligárquicos [...] Sempre novas ondas a rugir no mesmo ponto de rebentação. É esta a marca mais profunda e mais característica da história dos partidos políticos (Michels, 1911/2001: 422-423, 429).

Na concepção liberal, os partidos políticos são reconhecidos como um componente essencial dos regimes democráticos e o processo de representação (e o voto) como o veículo primordial da sua legitimação. Neste sentido, no momento atual, a discussão em torno da democracia passa necessariamente pela discussão dos partidos políticos e da sua atuação.

Alguns autores, sobretudo a partir do trabalho de Michels (1911/2001), alertam para a “tendência oligárquica¹” de qualquer organização (partidária) e para as suas consequências ao nível do seu funcionamento interno.

Manin (1996), por exemplo, salienta como a democracia representativa é necessariamente elitista na sua essência e como todos os sistemas democráticos deverão ter idealmente uma mesma preocupação: a de corrigir constantemente essa “deficiência originária” do princípio da representação.

Anos mais tarde, a crítica de Rancière (2006) radicaliza esta posição defendendo que o princípio da democracia deveria consistir precisamente na organização de uma contestação permanente à “tendência oligárquica”. Na sua perspetiva, a democracia deveria ser um contra-movimento dos mecanismos de reprodução social e a forma “partido político” (tendencialmente oligárquico) deveria ser contestada como método de

¹ Segundo o Michels (1911/2001), o “fenómeno oligárquico” iniciar-se-ia com a diferenciação das tarefas no seio da organização. Esta diferenciação transformaria os dirigentes voluntários em funcionários, produzindo assim uma liderança profissionalizada. Para o autor, esta liderança profissionalizada seria “apenas o prelúdio para o aparecimento de uma classe dirigente *estável e inamovível*” (p.422). De salientar ainda que Michels considera a formação de oligarquias como uma tendência natural – “orgânica”, de qualquer organização.

reprodução das elites – ou, por outras palavras, no nosso entender, como método de reprodução de uma desigualdade social (particular) estrutural e estruturante.

Apesar de podermos reconhecer a necessidade da existência de instâncias mediadoras entre o poder e a sociedade – tal como Rosanvallon (2008a) para quem os partidos e o sistema eleitoral (introduzidos no século XIX) seriam essas instâncias, não podemos igualmente negligenciar todos os constrangimentos que decorrem, ou podem decorrer, da sua existência quando as oligarquias tomam o seu funcionamento. Rosanvallon, atribui a estes atores o papel de defensores do interesse público, contudo reconhece a “tentação” para uma “democracia de apropriação” (p. 345). A distância funcional que existe entre representantes e representados levaria, segundo o autor, à “tentação do impolítico” e a uma democracia “discreta”².

Nesta conceção “minimalista” de democracia – ou numa democracia de “baixa intensidade” nas palavras de Santos e Avritzer (2003), normalmente associada ao neoliberalismo, a premissa é de que existe um modelo global de organização económica que condiciona os processos políticos, reduzindo em muito as possibilidades de escolha e desta forma afetando a dinâmica democrática – ou, se quisermos, tendendo a quebrar o “contrato social”³ definido por Santos (2006a) como “a expressão da tensão dialéctica entre regulação social e emancipação social que se reproduz pela polarização constante entre a vontade individual e vontade geral, colectiva, entre o interesse particular e o bem comum” (p. 295).

Santos (2006a) salienta ainda que estes bens públicos – o bem-comum e a vontade geral, só são concretizáveis em conjunto pela ação de cidadãos envolvidos na coisa pública. Agora o significado destas palavras – bem-comum e vontade geral, assim como os valores da “modernidade ocidental” – liberdade, igualdade, autonomia, justiça, solidariedade parecem estar sujeitos a uma “crescente sobrecarga simbólica, ou seja,

² Para Rosanvallon (2008a), o próprio termo “democracia” é problemático desde logo pela fórmula vaga de “poder do povo” (p. 357) – ela parece ser a solução e, simultaneamente, o problema. Rosanvallon identifica quatro dimensões da democracia, todas elas plurais: uma atividade cívica, um regime, uma forma de sociedade e um modo de governo. Para o autor, a única definição universal possível de “democracia”, uma definição mínima portanto, é aquela que afirma que a “democracia desenvolve e radicaliza as exigências” (p.359).

³ Sobre diferentes conceções de “contrato social”, ver Rousseau (1989/1762), Hobbes (1946) e Locke (1952).

significam coisas cada vez mais díspares para pessoas ou grupos sociais diferentes, e de tal modo que o excesso de sentido se transforma em paralisia da eficácia e, portanto, em neutralização” (p.302). Na nossa perspectiva esta paralisia opera-se precisamente pelo “esvaziamento” de todos estes conceitos e valores pela sua transformação no que, retomando um termo proposto por Laclau, se poderia designar de “significantes vazios” (Laclau, 2005: 104-106).

A compreensão deste processo encontra nas contribuições de Pierre Bourdieu um recurso importante. Desse autor retemos três noções-chave que, na sua conceção, estabelecem os limites do exercício legítimo do poder político nas democracias liberais, e que atravessam naturalmente todo o trabalho. São elas a noção de “campo político”, “capital político” e “poder simbólico”.

De acordo com Bourdieu (1989/2007), o “campo político” é

entendido ao mesmo tempo como campo de forças e como campo de lutas que têm em vista transformar a relação de forças que confere a este campo a sua estrutura em dado momento, não é um império. Os efeitos das necessidades externas fazem-se sentir nele por intermédio sobretudo da relação que os mandantes, em consequência da sua distância diferencial em relação aos instrumentos de produção política, mantêm com os seus mandatários e da relação que estes últimos, em consequência das suas atitudes, mantêm com as suas organizações (Bourdieu, 1989/2007: 164).

Do seu ponto de vista, a vida política pode ser descrita numa lógica de oferta e procura na qual a distribuição dos instrumentos de produção de uma representação do mundo social é desigual. Nas suas palavras,

O campo político é o lugar em que se geram, na concorrência entre agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de “consumidores”, devem escolher, com probabilidades de mal-entendido tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção (Bourdieu, 1989/2007: 164).

Neste enquadramento é importante salientar a ideia de “capital político”, ou seja, “uma forma de capital simbólico, assente na *crença* e no *reconhecimento* ou, mais precisamente, nas inúmeras operações de crédito pelas quais os agentes conferem a uma pessoa, ou a um objecto, os próprios poderes que eles lhes reconhecem” (Bourdieu, 1989/2007: 187-188).

Para o autor, a concentração do capital político nas mãos de pequeno(s) grupo(s) é tanto mais provável quanto menos “instrumentos materiais e culturais” – sobretudo “tempo livre” e “capital cultural”, tiverem aqueles que não pertençam a esse(s) grupo(s). Como consequência, a política tende a tornar-se monopólio de profissionais e, acrescentamos, nesse sentido, a probabilidade da constituição de oligarquias partidárias acentua-se. A eficácia do “capital político”, por sua vez, decorre da sua vinculação a uma forma particular de “poder simbólico”.

Para Bourdieu (1989/2007), o “poder simbólico” seria “um poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (p.8) e que transcende o poder institucionalizado. Segundo o autor, os elementos estruturantes deste “poder simbólico” seriam a arte, a religião, a língua, as produções simbólicas e os seus instrumentos de dominação, os quais reproduzem por homologia a estrutura do campo das classes sociais. Será na relação de forças entre ignorar/reconhecer que se joga a invisibilidade/visibilidade desse poder.

Não podemos nesta introdução deixar de caracterizar a instabilidade sistémica que se vive atualmente. Na linha de Prigogine (1979, 1980, 1997), Santos (2006a) reconhece que as sociedades atravessam um período de bifurcação caracterizado por uma instabilidade sistémica crescente. No nosso entender, esta bifurcação acentuou-se exponencialmente durante o período abrangido por esta tese, ou seja, de 2009 até 2013, por indução da economia de mercados “ultra-capitalistas” traduzida numa rutura quase completa com a ideia de contrato social conhecida até então.

Já em 2006, Santos nos alertava para a nova contratualização “liberal individualista, moldada pela ideia do contrato do direito civil, entre indivíduos e não na ideia do contrato social entre agregações colectivas de interesses sociais divergentes” (p.304). Neste novo modelo, o Estado tem uma intervenção reduzida, a estabilidade não existe, e a sua designação passa, se quisermos, para “Consenso Económico Neoliberal” (ou “Consenso de Washington”)⁴.

Este novo contrato envolve como agentes da sua elaboração os países capitalistas centrais que o “ratificaram” excluindo do diálogo democrático os países periféricos e

⁴ Sobre o Consenso de Washington, ver Santos (1995).

semi-periféricos sendo que a nova contratualização coexiste com a emergência de um certo *status quo* apoiado na ordenação hierárquica da sociedade, ou seja, no reforço das assimetrias e das desigualdades entre dominantes, dominados e semi-dominados-dominantes. Queremos ainda notar que os países semi-periféricos (ou semi-dominados-dominantes), têm vindo a ocupar uma posição cada vez mais delicada e ambivalente na emergência do novo sistema-mundo, na nova ordem mundial – ora contribuindo com exemplos de vitalidade dos seus movimentos sociais, ora revelando casos de favorecimentos, clientelismo, patronagem e corrupção.

Santos (2006a) chama-nos ainda a atenção para a emergência (ou reemergência) daquilo que designou de “fascismo social”, um regime social e civilizacional apoiado no *apartheid* social, no fascismo paraestatal (contratual e territorial), no fascismo da insegurança, e no fascismo financeiro - o “mais virulento” (p. 312).

Na última edição do seu livro *Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-Modernidade* (de Novembro 2013), Boaventura de Sousa Santos assalta-nos com um conjunto de perplexidades, que partilhamos, e que não podemos deixar de ter em conta na análise do campo político contemporâneo.

A primeira perplexidade aborda precisamente os problemas de natureza económica – nas suas palavras “os problemas mais absorventes” (p. 31), como a inflação, o desemprego, as taxas de juro, o défice orçamental, a crise financeira do Estado-Providência, a dívida externa e a política económica em geral, que assolam todo o mundo.

A segunda perplexidade denuncia a “dramática intensificação das práticas transnacionais, da internacionalização da economia à translocação maciça de pessoas como migrantes ou turistas, das redes planetárias de informação e de comunicação à transnacionalização da lógica do consumismo destas transformações” (p.31) durante a última década. Estas mudanças operaram uma perda de autonomia dos Estados-Nação.

A terceira perplexidade é o “regresso do indivíduo” (p.32) também durante as últimas décadas. Este regresso não deixou contudo de ser ambivalente. Por um lado, observou-se uma revalorização tanto das práticas e dos processos como dos indivíduos

que os protagonizaram. Por outro lado, segundo o autor, nunca a vida privada (íntima) foi tão pública e tão codificada.

A quarta perplexidade centra-se no “surpreendente consenso” (p.33) em torno da ideia da democracia como paradigma socio-político da modernidade. Apesar deste facto, o autor reconhece que todos “os seus conceitos satélites têm vindo a ser questionados e declarados em crise” (p.33) – as patologias da representação e da participação, que veremos adiante, são um espelho disso mesmo.

A quinta perplexidade relaciona-se com a desterritorialização das relações sociais - que decorre da intensificação da interdependência transnacional e das interações globais (o que tem consequências na diluição das “fronteiras tradicionais” dos costumes, das línguas, das ideologias, dos nacionalismos) e com o surgimento de novas identidades regionais e locais assentes numa revalorização do direito às raízes.

E como enquadrar Portugal (e os partidos políticos portugueses) neste contexto?

Também Santos (2013) nos apresenta onze teses para a compreensão do Portugal contemporâneo, das quais destacamos - tendo em atenção o enfoque do presente trabalho que

5) Portugal é uma sociedade de desenvolvimento intermédio. A sua análise é particularmente complexa e não é possível sem ousada inovação teórica;

[...]

7) Portugal é uma sociedade semiperiférica. Findo o ciclo do império, está a renegociar a sua posição no sistema mundial. Não é possível que num futuro próximo seja promovido ao centro do sistema ou despromovido para a sua periferia. É mais provável que a sua posição intermédia se consolide em novas bases;

8) Por via do tipo e da historicidade do seu nível de desenvolvimento intermédio, a sociedade portuguesa é muito heterógena. Caracteriza-se por articulações complexas entre práticas sociais e universos simbólicos discrepantes, que permitem a construção social, tanto de representações do centro, como de representações da periferia;

9) O Estado tem desempenhado em Portugal um papel privilegiado na regulação social. Um papel desempenhado com muita ineficiência e com muita distância entre representantes e representados. Daí a recorrência de fenómenos de carnavalização da política⁵ (Santos, 2013: 35).

⁵ Relativamente à carnavalização da política (que não iremos desenvolver aqui) vale a pena referir a conclusão de Santos citando Quadros (1986), de que é natural neste contexto que o cidadão português tenha uma imagem (uma convicção) negativa da política e dos políticos.

Das teses apresentadas, a última é aquela que nos merece uma maior reflexão por colocar a ênfase no reduzido papel regulador do Estado e na distância entre representantes e representados. O autor explica que

A prevalência de fenómenos de populismo e de clientelismo contribui em grande medida para que a lógica da acção do Estado (estatal, oficial, formal, pública) seja a cada passo interpenetrada, ou mesmo subvertida, por lógicas sociais particularísticas com influência suficiente para orientar a seu favor e de modo não oficial, informal e privado, a actuação do Estado. Um fenómeno que, em geral, se pode designar por privatização do Estado (recursos estatais postos ao serviço de grupos de indivíduos e para a prossecução dos seus interesses particulares) e que em períodos democráticos transformam os partidos, sobretudo o governante, em mecanismos privilegiados de mobilidade social. (Santos, 2013: 89)

São estes os ingredientes iniciais a partir dos quais gostaríamos de partir para uma reflexão sobre o funcionamento da democracia representativa no Portugal contemporâneo.

O presente trabalho convida a olhar mais de perto os partidos políticos portugueses com representação parlamentar enquanto organizações, observando o seu funcionamento - o modo como tomam decisões a vários níveis, e como prestam contas, e as respetivas representações (sociais) associadas a essa atuação, partindo da ideia de que a forma como os cidadãos percecionam as práticas dos partidos influencia de forma determinante os seus níveis de confiança social e política. Neste olhar, não ignoramos também a dimensão transnacional – no caso europeu, a tensão entre o projeto de um pan-europeísmo centrípeto e a dinâmica de acentuação da diferenciação interna dentro do espaço da União Europeia, que parece estar a desenhar-se. De uma maneira geral, observaremos as implicações da integração europeia e das políticas da UE na dinâmica política nacional.

O objetivo do trabalho é, pois, o de desenhar um quadro abrangente (retrato) do funcionamento partidário em Portugal (através da observação dos mecanismos de *accountability*⁶) que nos permita, ao mesmo tempo, refletir de forma sustentada sobre as

⁶ Não existe uma tradução literal para a palavra *accountability* em português, como aliás noutras línguas (como veremos adiante na seção dedicada ao conceito). As expressões “prestação de contas” e “responsabilidade” são as mais aproximadas. Normalmente, a palavra *accountability* adquire significado através do recurso a uma constelação de outros conceitos como abertura, transparência, direito à

barreiras estruturais que o sistema representativo em larga escala pode significar para a integração progressiva de mais e melhor participação (e prestação de contas), ou seja, para o próprio processo de democratização.

Num primeiro capítulo iremos abordar a crise, ou erosão, da democracia representativa colocando-a como uma questão de múltiplas *accountabilities* dos poderes políticos.

No segundo capítulo iremos observar o processo de construção europeia - que se intensificou a partir da assinatura do Tratado de Maastricht em 1992, e que tem vindo a afetar progressivamente a autonomia dos Estados-Nação membros da União Europeia (UE) e, conseqüentemente, a autonomia das instâncias nacionais de decisão política, resultando num aumento da distância entre os cidadãos e quem toma as decisões.

O terceiro capítulo analisa os partidos políticos enquanto organizações, considerando as suas características e limitações estruturais e explorando o seu funcionamento enquanto organizações que cruzam dinâmicas de hierarquização, diferenciação interna e reticularização, complexas e heterogéneas.

No quarto capítulo consideramos o contexto histórico nacional nomeadamente no que respeita ao processo de institucionalização que ocorreu no pós-25 de Abril e como esse processo tem configurado a ação político-partidária em Portugal. Serão igualmente abordadas as implicações de transformações sociais mais amplas e de desenvolvimento recente, nomeadamente o impacto da internet na vida política, assim como o efeito dos meios de comunicação social tradicionais e a sua relação com o poder económico.

O quinto capítulo aborda os temas, politicamente e socialmente sensíveis, do clientelismo, da patronagem e da corrupção em Portugal.

Num sexto capítulo iremos apresentar de forma mais precisa e detalhada o tema de pesquisa e o percurso que a ele nos conduziu, assim como os métodos e as técnicas utilizadas, e os procedimentos de seleção e caracterização dos materiais mobilizados para o estudo, a seleção e perfil dos entrevistados.

A segunda parte da tese é constituída pela apresentação e análise dos dados mais gerais construídos a partir das entrevistas com atores com diferentes graus de

informação, participação, responsabilização, regulação, auditoria, avaliação, consulta pública, discussão pública (Nunes et al., 2003). Por esse motivo optámos neste trabalho por deixar o termo em inglês.

envolvimento político (“não militantes”, “militantes e ex-militantes” e “representantes eleitos”), assim como de três casos que foram escolhidos de forma a permitir a análise dos modos de decisão em contextos partidários : 1) escolha dos candidatos às eleições para Câmaras Municipais; 2) a decisão sobre a localização/construção do novo aeroporto de Lisboa (NAL); e 3) a escolha do Provedor de Justiça em 2009. Iremos ainda observar mais de perto o funcionamento do governo municipal no caso Orçamento Participativo em Sesimbra, um caso escolhido pela sua exemplaridade enquanto tentativa de realização de um projeto de democracia de proximidade, e do que podem ser os seus efeitos para a imagem que os cidadãos têm da política e dos políticos.

O último capítulo propõe um conjunto de proposições que, mais do que conclusões, pretendem, por um lado, condensar os resultados desta investigação e, por outro, apontar algumas direções para investigações futuras.

Duas reflexões finais se impõem antes de entrarmos no território a percorrer por esta investigação. Em primeiro lugar, reconhecemos que, apesar de nos propormos observar todos os partidos políticos portugueses com representação parlamentar, ou seja, aqueles com maior peso na vida política desde 1974, o caso do Bloco de Esquerda (BE) não foi tão aprofundado como seria desejável. Para o facto concorreram vários fatores, nomeadamente a juventude do partido e a sua ausência em lugares de exercício de poder executivo. Não obstante, sempre que foi possível e pertinente, procurámos integrar o caso do BE nos diferentes momentos da investigação.

Uma segunda reflexão diz respeito à primeira parte do título da presente dissertação – “Uma democracia PRAlamentar?” Apesar da democracia portuguesa ser considerada por vários autores como uma democracia de pendor semi-presidencial (Jalali, 2007), na prática temos assistido a um papel secundário ou mesmo ausente do Presidente da República (PR) em função de leituras diferentes da função presidencial, do mandato do momento, da composição do governo em exercício. Assim, o Parlamento tem desempenhado um papel central na vida política portuguesa e constitui a arena política por excelência onde tudo é formalmente decidido, muito embora decida dentro de limites que são estabelecidos no quadro de UE e que definem a sua margem de manobra – a situação alegadamente de exceção que temos conhecido justificada pela

crise, mostrou de maneira muito visível esta dinâmica. Neste sentido, embora teoricamente nos possamos enquadrar numa democracia de pendor semi-presidencial tutelada por acordos e obrigações internacionais, na prática é o parlamento nacional que decide em matérias sob a sua alçada. Desta feita podemos questionar-nos se, cada vez mais, e à medida que se vai tornando claro que prerrogativas de soberania vão sendo transferidas para a UE e as suas instituições, o parlamento (e o governo) têm a dupla função de aplicação e legitimação das decisões oriundas dessas entidades e do exercício subsidiário do poder político em matérias em que essa transferência não ocorreu. Estas constatações aliadas às conclusões a que chegámos com o desenvolvimento do trabalho, levou-nos a colocar a questão desconcertante “Uma democracia PRAlamentar?” utilizando um trocadilho entre “parlamentar” e “para lamentar”, que nos parece fazer justiça à situação portuguesa. A inspiração para tal foi trazida por um mural que esteve inscrito no edifício da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra durante alguns meses de 2013 e que serve de ilustração na capa deste trabalho.

PARTE I
QUADRO TEÓRICO E METODOLOGIA

Capítulo 1 - A crise da democracia representativa

La vie démocratique implique donc d'organiser une forme de séparation e de tension entre des institutions appartenant au monde de la décision majoritaire et des institutions se rattachant à l'impératif unanimiste de justification [...] D'où la tension qui s'établit dorénavant entre un démocratie des décisions (encastrée dans la dynamique proprement politique du suffrage universel) et une démocratie des conduites (renvoyant quant à elle à un impératif de considération de tous les citoyens) (Rosanvallon, 2008a: 28-30).

Ao longo das últimas décadas temos assistido a processos de transição política que têm disseminado o modelo liberal de organização da vida política um pouco por todo o mundo.

As democracias liberais representativas assentam em sistemas de partidos cujo principal objetivo é o de intermediarem a relação entre os cidadãos e as autoridades e instituições públicas. Espera-se que os partidos agreguem e articulem interesses, estruturem a competição eleitoral e forneçam um governo capaz e coerente (Duverger, 1965; Von Beyme, 1985; Gallagher et al., 2005).

Não obstante, em muitos Estados, os partidos enfrentam mudanças estruturais profundas que revelam uma também profunda crise de representação. A ligação entre os votantes e os partidos enfraqueceu, a confiança nos partidos é baixa, a participação diminuiu e a ação político-partidária é frequentemente associada a favorecimentos, clientelismo, patronagem e corrupção.

As críticas feitas aos partidos apontam para um enfraquecimento da sua capacidade para servirem os interesses dos cidadãos dado o enfoque crescente na sua organização interna – o que, como veremos, não significa que os partidos tenham, internamente, um funcionamento democrático. Aliás, desde há muito, os partidos são considerados como elitistas, oligárquicos e insensíveis às preferências e necessidades dos seus públicos (Michels, 1911/2001 e Van Biezen, 2006). Este estado de coisas tem conduzido ao questionamento da legitimidade dos políticos e das suas organizações para desempenharem o seu papel na democracia.

Mesmo em países considerados como o berço da democracia, a diminuição da participação dos cidadãos nas eleições, a falta de accountability dos representantes eleitos, a crescente exclusão ou marginalização de sectores significativos da população da participação na vida social e política, ou de emprego adequadamente remunerado, a limitação dos direitos sociais e políticos, o desmantelamento da prestação pública de apoio social e a privatização dos serviços públicos que estavam no centro do Estado-Providência são entendidos por muitos observadores como sintomas das graves patologias que afectam a ordem democrática e a sua legitimidade (Santos e Nunes, 2006: 4).

De acordo com os autores, nos países centrais do sistema mundial esta experiência levou ao “alastramento do mercado” a todos os domínios da vida, e no domínio político a uma versão “estreita” ou “minimalista” de democracia que “empurra” o sistema para a desregulação e para o desmantelamento das políticas redistributivas.

Para Santos (2008), as democracias liberais enfrentam uma dupla patologia. Por um lado, a patologia da representação, a qual está relacionada com a distância (cada vez maior) entre os cidadãos, a vida política e os seus representantes eleitos. E, por outro lado, a patologia da participação, associada à ideia cada vez mais comum entre os cidadãos de que não vale a pena participar na vida política, pois são os grandes interesses e as dinâmicas políticas e económicas que movem a sociedade, minando assim a confiança no sistema e nos seus representantes.

No nosso entender, estas crises têm-se agudizado em relação com a falta de mecanismos de *accountability* eficazes – alicerces da confiança política, que estabeleçam precisamente a ligação entre representantes e representados.

A confiança pode ser identificada tanto como o motor que permite à democracia representativa tomar forma (através da delegação de poderes) como a base para o empenho dos cidadãos na participação (Rosanvallon, 2008b).

Na perspectiva deste autor, a confiança está na génese da legitimidade. Rosanvallon considera que a legitimidade nunca é um dado adquirido, é sempre precária e está constantemente a ser posta em causa em função da perceção social da ação e do comportamento das instituições. A legitimidade seria, portanto, um produto da adequação à norma e do reconhecimento social e uma “instituição invisível” (p.21) que permite que a relação entre governantes e governados se estabeleça de modo sólido.

Para o mesmo autor, no entanto, o governo da maioria repousa sempre numa “legitimidade imperfeita que necessita ser confortada por outros modos de legitimação

democrática” (p.29), nomeadamente uma legitimação por imparcialidade (relacionada com a independência das autoridades), uma legitimação por reflexividade (relacionada com o controlo no sentido de reflexividade democrática generalizada, começando pela própria Constituição e terminando na adequação entre funções, poderes e competências) e uma legitimação por proximidade (relacionada com a atenção às particularidades, à justiça procedimental, ao individuo e ao seu reconhecimento – no fundo uma política ética de atenção e cuidado).

A legitimação por proximidade conduziria a uma política de presença, reconexão e maior visibilidade e, conseqüentemente, a uma democracia de interação, onde a participação, o trabalho de justificação (*accountability*) e troca de informações seriam elementos essenciais. O processo de representação seria, neste sentido, um perpétuo trabalho reflexivo, de interpretação e de inclusão, como refere o autor.

1.1 Uma questão de múltiplas *accountabilities*

Segundo Williams (2003) é ao Estado-Nação que cabe definir os limites dentro dos quais as formas democráticas de representação política e de *accountability* operam. Neste sentido, são os Estados que controlam os mecanismos sobre os quais assentam as suas práticas democráticas. São, portanto, os responsáveis últimos pela forma como os conceitos de democracia e democratização, de representação política e de *accountability*, são traduzidos localmente.

Assim, a ideia de cultura democrática requer a criação de espaços para o diálogo, permanente e construtivo entre as partes. O conceito de *accountability* que traduz, no fundo, os canais disponíveis, ou tornados disponíveis, para esse diálogo pode ser muito útil para a compreensão dos processos de regulação social que desafiam, ou reforçam, o *status quo*. Do modo como atores políticos e cidadãos dialogam, e prestam contas mutuamente, depende a qualidade da democracia e, naturalmente, a mudança socio-política.

Poderá ser útil introduzir, em relação com este ponto, uma contribuição adicional para a definição de democracia, assente na ideia de reequilíbrio. Santos (2011)

considera que a “democracia é toda a transformação de relações de poder desigual em relações de autoridade partilhada” (p. 108).

Assim, nesta linha - concordando também com Williams (2003) -, defendemos que a democracia constitui uma batalha permanente, um diálogo continuado, para manter *accountable* aqueles que estão no poder, para proteger as liberdades dos cidadãos, para assegurar a efetiva representação política e para criar os espaços que permitam aos cidadãos e cidadãs tomarem a palavra sobre a forma como são governados/as e sobre as decisões que afetam as suas vidas e o seu quotidiano.

1.1.1 O papel da *accountability* para o equilíbrio social

One only qualifies for the right to be autonomous and responsible if it is possible for others to treat one as responsible, that is able to “answer for” one’s reasons for acting as one did (Shotter, 1981: 279).

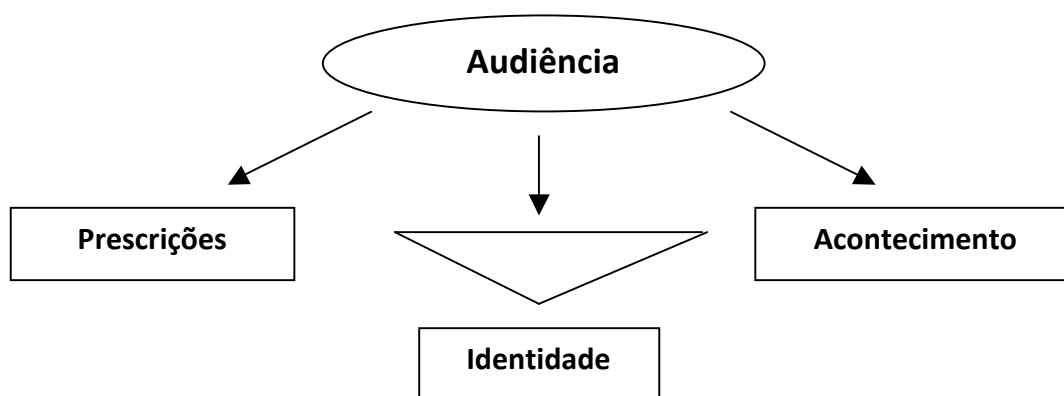
A *accountability* e a responsabilidade têm assumido, ao longo das últimas décadas, um protagonismo crescente nas discussões em torno da condição democrática nas sociedades ocidentais, desempenhando um papel central nos debates sobre a dinâmica das organizações e da governação nas sociedades contemporâneas. Este protagonismo crescente ocorre não tanto pela afirmação de uma condição ideal mas, antes pelo contrário, pelo declínio dos valores e de uma cultura de responsabilidade e *accountability* dos governantes perante os governados.

A *accountability* pode ser considerada um mecanismo essencial de reforço de regras e normas que permitem o controlo da sua aplicação e, em última análise, sustenta a vida social organizada (Tetlock, 1992). É, portanto, um mecanismo de regulação social que opera a vários níveis, desde o micro ao macro, desde as estratégias cognitivas individuais, passando pelas dinâmicas intergrupais, aos sistemas de *accountability* em organizações complexas.

É um conceito também ele extremamente complexo, no qual a responsabilidade assume uma importância crucial como fator de integração psicossocial que liga o ator/decisor ao acontecimento/ação e às normas que devem orientar a conduta

(Schlenker et al., 1994). A responsabilidade (que articula noções de justiça, dever, controlo social e auto-regulação) é um conceito-chave para a *accountability* na medida em que é condição necessária para tornar alguém *accountable*. A responsabilidade funciona como um adesivo psicológico que liga o ator a um evento que, por sua vez, se liga a prescrições que devem orientar a conduta. Ou seja, o grau de responsabilidade percebido (por um individuo relativamente à conduta de outro) é função da força percebida das três ligações (Schlenker et al., 1994).

Figura 1 – Modelo Triangular da Responsabilidade (Schlenker et al., 1994)



Deste modo, e de acordo com os autores, para avaliar a conduta dum ator, o avaliador deverá ter informação relativa a três elementos e às ligações entre esses três elementos. São eles: (a) prescrições (códigos morais e regras de conduta) que deverão orientar o ator no momento; (b) acontecimento (relevante de acordo com as prescrições); e (c) um conjunto de características da identidade do ator relevantes para o acontecimento e que descrevem os seus papéis, qualidades, convicções e aspirações. O grau de perceção conjunta destas ligações entre os três elementos determinará o grau de responsabilidade percebida do ator num acontecimento específico.

A responsabilidade transfere pois informação, sob a forma de categorização e avaliação, de um acontecimento para um ator submetido a prescrições. Permite que a informação e os resultados fluam para a pessoa (ou entidade) que está a ser responsabilizada por determinado acontecimento.

Nessa perspectiva, afirmar que um indivíduo (ou entidade) é responsável por um determinado acontecimento é reconhecer que o acontecimento irá afetar a forma como o ator é categorizado e avaliado. Assim, os acontecimentos pelos quais as pessoas (ou entidades) são responsáveis, e responsabilizadas, podem mudar as suas vidas.

Por seu turno, a *accountability* num sistema complexo faz a ligação entre a esfera dos decisores e os sistemas sociais situados em posição “inferior” na hierarquia do sistema, com base num princípio de responsabilização e prestação de contas vertical dos primeiros aos segundos.

Existirão tantos tipos de *accountability* quantas as formas distintas de relações entre pessoas, e os diferentes tipos de *accountability* podem ativar diferentes estratégias sociais e cognitivas (Tetlock, 1985). Para Tetlock e Lerner (1999), este é um construto multidimensional com um leque de efeitos também eles multidimensionais.

A *accountability* pode ser definida, genericamente, como a obrigatoriedade ou condição de prestar contas (explicações ou justificações) a outro (ou outros) pelo desvio entre o acontecimento pelo qual é responsável e as expectativas ou normas relevantes e, eventualmente, sofrer as consequências por esse desvio (Cummings e Anton, 1990).

Nas palavras de Tetlock (1995), a *accountability* refere-se, normalmente, a pressões sociais para justificar uma posição, ou decisão, a outros. Ou, por outras palavras, pode ser entendida como uma relação (social) entre o ator e uma audiência, na qual o ator tem a obrigação de explicar ou justificar a sua conduta, a audiência pode colocar questões e julgar, e o ator pode enfrentar consequências (Bovens, 2006). A *accountability* requer, neste sentido, uma componente pública.

A *accountability* corresponderia, portanto, a uma adaptação sociocultural inevitável para lidar com o problema de como organizar e coordenar as relações entre indivíduos que são capazes de monitorizar e controlar as suas próprias ações (Semin e Manstead, 1983).

Em diferentes contextos sociais e organizacionais, os indivíduos e pequenos grupos agem em função de normas, procedimentos e recursos disponíveis, o que sugere que o conteúdo das normas grupais é um importante fator que influencia a qualidade dos processos de tomada de decisão (Postmes et al., 2001).

Decorrendo do seu papel central na formação das identidades, e não obstante os efeitos positivos da *accountability*, ela pode também ter efeitos disfuncionais.

Os decisores, ao anteciparem o momento da prestação de contas, podem, em vez de contribuírem para elevar a qualidade dos processos decisoriais, ficar paralisados pela dúvida, ou tão ansiosos por evitar a crítica que tomam precauções obsessivas perante os piores cenários possíveis (Tetlock, 1992). Podem igualmente ficar mergulhados na auto-justificação ou na ansiedade de defender compromissos anteriores, canalizando a maior parte do seu esforço mental para a geração de razões que confirmem que estão corretos e que as eventuais críticas serão, pois, erradas ou equivocadas (Tetlock et al., 1989). Ou podem ainda exercer um esforço cognitivo para pensar em formas de ultrapassar o sistema – encontrar as falhas nas regras de *accountability* que as organizações inevitavelmente criam (Tetlock, 1998).

Uma outra consideração interessante e útil para a nossa discussão remete para a definição do que constitui o objeto da *accountability*.

As justificações elaboradas pelos indivíduos/grupos/organizações sobre as decisões que tomam em resposta à solicitação de prestação de contas podem ter enfoques diferentes. Por um lado, podem incidir sobre o modo como foi alcançada uma determinada decisão, ou seja, sobre o processo; por outro, podem incidir sobre a responsabilidade (individual e/ou coletiva) pelo resultado obtido. Neste sentido, podemos considerar a existência de dois tipos distintos de *accountability*: (a) *accountability* procedimental (ou processual); e (b) *accountability* pelo resultado (Siegel-Jacobs e Yates, 1996).

O primeiro centra-se na justificação do procedimento usado para atingir a decisão, e o segundo focaliza-se na qualidade dos resultados dessa decisão. É de salientar que, enquanto a *accountability* pelo resultado gera incentivos para produzir uma resposta positivamente avaliada pelo outros sem ter de tomar atenção ao modo como se atinge esse objetivo, a *accountability* procedimental sugere um método para melhorar o desempenho. Note-se igualmente que, se a avaliação for baseada apenas na *accountability* pela qualidade do resultado, um indivíduo/grupo/organização que tenha utilizado o procedimento considerado como ótimo ou mais adequado pode, mesmo

assim, ser considerado como tendo falhado. No caso da *accountability* procedimental – quando um indivíduo (ou grupo) tem unicamente de chegar a um procedimento justificável de abordagem do problema -, um resultado menos bom não coloca necessariamente dúvidas sobre a qualidade do processo e permite, de certa forma, uma desresponsabilização por um resultado menos bom, muitas vezes dependente de fatores contingentes, exteriores ao âmbito e capacidade de ação do(s) decisor(es).

A investigação sobre este tema realizada no campo da Psicologia Social sugere que a *accountability* procedimental estimula os indivíduos (e grupos) a modos mais complexos e analíticos de pensamento baseados em mais informação (dependendo da relevância da informação para o julgamento-alvo, o efeito será benéfico ou não), ao passo que no caso da *accountability* pelo resultado a tendência será para aumentar o “ruído” nos julgamentos dos sujeitos conduzindo a uma baixa acuidade e tendência para efeitos disfuncionais (Siegel-Jacobs e Yates, 1996).

É interessante verificar que, normalmente, do ponto de vista das elites políticas, o dispositivo (ou canal) para a *accountability*, o mecanismo para o “diálogo” com os cidadãos, é materializado nas eleições, e que a *accountability* está associada, sobretudo, aos resultados de um mandato, avaliados no final deste e sancionados positivamente pela reeleição.

1.1.2 O que está em causa quando se fala de *accountability*?

It is also a very elusive concept, meaning very different things to different people and to different audiences (Curtin et al., 2010: 930).

Não obstante, o consenso em torno da sua importância para a sustentabilidade da ordem social e política, uma definição mais concreta de *accountability* é tudo menos consensual.

A complexidade inerente ao conceito tem levado cientistas sociais de várias áreas de estudo a dedicar a sua atenção à compreensão do que está em causa quando se fala em *accountability*.

No plano individual, a pesquisa centra-se sobretudo nos processos cognitivos e nas suas implicações nas estratégias de tomada de decisão. Neste sentido, a *accountability* pode afetar, não só o que as pessoas declaram pública ou formalmente que pensam, como também a forma como efetivamente pensam, justificando deste modo que diferentes padrões de processamento de informação sirvam diferentes funções consoante os contextos. Ou seja, a forma “como” os indivíduos pensam depende, em certa medida, do “porquê” e do “onde”. E esse “como” determina “o que” pensam.

É importante referir que quando o comportamento é controlado por expectativas sociais, em vez de ser controlado pelos outros, as pessoas tendem a experimentar um sentimento de maior autonomia (Deci e Ryan, 1985). A ironia é que o controlo normativo, apesar de não ser encarado como tão intrusivo quanto o controlo formal, pode de facto exercer uma influência mais forte sobre as atitudes e os comportamentos (Caldwell e O’Reilly, 2003).

De acordo com os resultados experimentais, para atingirem os seus objetivos, as pessoas apoiam-se em heurísticas simples e regras pré-concebidas na interpretação e escolha das alternativas (Tetlock, 1983). Segundo Tetlock e Lerner (1999), diferentes tipos de *accountability* podem desencadear efeitos muito diferentes no conteúdo e características do pensamento, através da ativação de determinadas heurísticas em detrimento de outras.

A literatura tem identificado os efeitos de diferentes heurísticas no processamento da informação, nomeadamente a “autocrítica preventiva”, a “heurística da racionalização” e a “heurística da aceitabilidade” que são consideradas por Tetlock (1992) como as principais estratégias que os indivíduos utilizam para lidar com a *accountability*.

A “autocrítica preventiva” relaciona-se com o facto de que, quando as pessoas não conhecem a perspetiva dos seus avaliadores, e não são pressionadas para justificar as suas ações passadas, tendem a tornar-se relativamente mais flexíveis e autocríticas e a pensar de modo multidimensional (Tetlock, 1992). Por exemplo, quando a situação é ambígua (as ideias do avaliador são desconhecidas), o decisor tentará encontrar o plano de ação mais defensável entre os que estão disponíveis (“autocrítica preventiva”). Neste

caso, ele tornar-se-á mais “vigilante” ou, por outras palavras, tenderá a processar a informação de modo mais cuidadoso, resultando em níveis mais elevados de exatidão e consistência nos julgamentos, níveis mais elevados de complexidade de pensamento e quantidade de informação processada. Ou seja, a *accountability* pré-decisional conduz a juízos de maior complexidade integrativa ⁷, maior exatidão nas predições comportamentais e níveis mais apropriados de confiança nas suas predições do que a *accountability* pós-decisional e a *unaccountability* (Tetlock, 1985; Tetlock e Kim, 1987).

Deste modo, a *accountability* pré-decisional pode, mais do que simplesmente motivar o trabalho cognitivo, estimular a complexidade cognitiva, potenciando a possibilidade de analisar os eventos de formas alternativas.

A “heurística da racionalização” poderá ser entendida como uma tendência para desvalorizar as consequências negativas das ações através da identificação de “desculpas”. Os indivíduos aceitam responsabilidade pela sua conduta mas negam que o ato em questão permita a atribuição de traços ou características negativas ao próprio (Tetlock, 1985). Segundo Tetlock, ela ocorre especialmente quando as pessoas se apercebem da necessidade de virem a explicar a sua posição a outros após se comprometerem com uma determinada ação, ou seja, posteriormente à tomada de decisão. Assim, no caso da *accountability* pós-decisional, os indivíduos tenderão a aumentar o seu compromisso/vínculo (*commitment*) com as ações anteriores, aumentando a rigidez no processo de tomada de decisão.

Por seu turno, a “heurística da aceitabilidade” é considerada por Tetlock (1985, 1992) como a forma mais simples de lidar com a *accountability*. Os indivíduos tendem a escolher a opção que julgam, com razoável confiança, que será aceitável para os outros. Esta estratégia é compatível com a ideia de que as pessoas seguem o princípio do menor esforço, ou seja, evitam procedimentos mentais que requeiram atenção sustentada, concentração e cálculo (Tetlock, 1983). Aquilo que é necessário fazer é adotar a opção

⁷ Tetlock (1983) utiliza a noção de complexidade integrativa nas suas pesquisas sobre a complexidade do pensamento. A noção é definida em termos de duas propriedades cognitivas estruturais: diferenciação e integração. A diferenciação refere-se ao número de características ou de dimensões de um problema que um individuo leva em conta quando toma uma decisão. A integração refere-se, por seu turno, ao desenvolvimento de conexões complexas entre características diferenciadas. A diferenciação é uma condição necessária para a integração: isolamento (baixa integração); interações simples (integração moderada) e múltiplos padrões contingentes (elevada integração).

saliente mais “aceitável”. Por exemplo, numa situação objetiva (onde o indivíduo conhece qual a resposta aceitável para o avaliador), a tendência é para se conformar (“heurística da aceitabilidade”), de modo a obter aprovação.

Tetlock e Lerner (1999) sugerem mesmo que a *accountability* afeta a própria codificação inicial da informação e a interpretação da evidência - e não faz apenas ajustamentos. Contudo, os autores alertam para o facto de que o esforço cognitivo desencadeado pela *accountability* pode ser canalizado na direção da autocrítica aos enviesamentos originados pela sobreutilização das heurísticas de fácil recurso, mas que essa mesma *accountability* pode ser canalizada para direções potencialmente desadaptadas, como notámos anteriormente.

A *accountability* pode, pois, motivar os atores a serem processadores de informação mais rígidos ou mais flexíveis consoante as situações sociais e as funções para as quais são chamados a responder.

No plano grupal, as diferentes abordagens dos investigadores focam-se nos fatores psicológicos que influenciam o processo de tomada de decisão em grupo. As decisões que tomamos não são tomadas num vazio social – mesmo quando uma decisão é tomada, aparentemente, por um indivíduo isolado. Elas têm lugar no seio de grupos organizados nos quais normas implícitas e explícitas regulam a conduta do decisor.

A *accountability* pode aqui ser considerada como um processo que tende a reforçar a diferenciação intergrupal e a identidade grupal. Ou por outras palavras, as ameaças à identidade social que emergem no seio de um grupo levam os seus membros a procurar restaurar a relativa “positividade” (do grupo). Com este enfoque intragrupal, os membros podem procurar ativamente condicionar os outros membros no sentido de reforçar as normas do grupo, o que pode levá-los a comportamentos depreciativos em relação àqueles que representam uma ameaça à coesão interna do grupo.

O Modelo da Contingência Social (*Social Contingency Model*) apresentado por Tetlock (1985) encara as pessoas como atores políticos cujo objetivo principal é o de manter positiva a relação com outros constituintes importantes para com os quais o indivíduo, ou grupo, se sente *accountable*. Esta perspetiva procura identificar as

estratégias cognitivas, sociais e políticas que os indivíduos, ou grupos, utilizam para lidar com a *accountability* perante outros significativos.

Alguns estudos, nomeadamente Tetlock (1992) e Carvalho (2005) mostram que os grupos com tendência para o *Pensamento Grupal*⁸ tendem a processar a informação de uma forma mais superficial (com argumentos mais vinculados a fatores contingentes), recorrendo mais frequentemente à heurística da racionalização (desculpas) quando confrontados inesperadamente com uma solicitação de *accountability*.

Carvalho (2005) concluiu igualmente que a *accountability* pré-decisional favorece o surgimento da “autocrítica preventiva” traduzindo-se por maior prudência e proatividade no processo de tomada de decisão, e permitindo a posterior desresponsabilização; por sua vez, a *accountability* pós-decisional favorece o recurso à “heurística da racionalização” que desvaloriza a consequência negativa através do uso de “desculpas” relativas aos fatores contingentes que desencadearam a decisão e/ou a consequência negativa. Esta atitude mais reativa perante a necessidade inesperada de *accountability* leva, por outro lado, os indivíduos e grupos a exprimirem a necessidade do apuramento das respetivas responsabilidades em vez de explicitamente se responsabilizarem (ou não).

Um segundo estudo desenvolvido por Carvalho (2005) mostrou o efeito que o estilo de liderança pode ter sobre todo este processo. Assim, a autora concluiu que um estilo de liderança mais autocrático conduz a uma argumentação mais reativa e à tendência para o recurso à “heurística da racionalização”, onde a atribuição de responsabilidade é feita mais ou menos explicitamente para o exterior e que, por seu turno, um estilo de liderança mais democrático poderá ter dois efeitos distintos quando

⁸ Janis (1972) observou um fenómeno que designou de *Pensamento Grupal* (*Groupthink*). Nesta situação, a intensa pressão social para a conformidade e a lealdade intragrupo em tomadas de decisão grupal afetariam seriamente a eficiência cognitiva e o julgamento moral. O *Pensamento Grupal* ocorreria quando a motivação dos membros para manter a solidariedade grupal e evitar a desunião (pela expressão de dúvidas e opiniões impopulares) conduziria a análise independente crítica do problema para segundo plano. Estes grupos tenderiam também a isolar-se do julgamento de *outsiders* qualificados. Outras características presentes seriam: a ausência de procedimentos sistemáticos para avaliar e procurar informação nova relativa ao problema; e líderes diretivos, ou seja, líderes que durante as deliberações tenderiam a promover as suas soluções preferidas mais do que encorajar a análise aprofundada das alternativas. O autor salienta que os decisores políticos tomam frequentemente decisões em grupos coesos caracterizados por elevados níveis de atração entre os seus membros e que a possibilidade de *Pensamento Grupal* neste contexto não é de negligenciar.

associados a diferentes tipos de *accountability*. Se estiver associado à *accountability* pré-decisional, os indivíduos tenderão a recorrer à “autocrítica preventiva”, revelando uma maior proatividade no processo de tomada de decisão que se traduz precisamente pela preocupação com a qualidade do próprio processo de tomada de decisão, e onde a atribuição de responsabilidade é feita com maior prudência e apoiada em investigação. Se, por outro lado, estiver associada à *accountability* pós-decisional, os indivíduos já não tenderão para o recurso à “heurística da racionalização” mas antes para uma “autocrítica preventiva”. Neste caso, os grupos tendem a atribuir responsabilidades para o exterior.

No plano organizacional, a *accountability* é fundamental para entender o nível de coordenação e a integração de uma dada entidade/organização. Segundo Cummings e Anton (1990), a ausência de procedimentos de *accountability* tornaria a vida organizacional cada vez mais precária. Na base dessa precaridade crescente estaria aquilo que Thompson (1980) designou de *Problema das Muitas Mãos (Problem of Many Hands)* que se traduz na dificuldade em apurar responsabilidades quando muitos indivíduos intervêm num processo de tomada de decisão. A questão foi colocada em contexto político, “porque muitos funcionários contribuem de modos muito diferentes para as decisões e políticas do governo, é difícil até mesmo em princípio identificar quem é moralmente responsável pelos resultados políticos” (p.905). Assim, quando demasiados atores estão envolvidos, as relações formais (e informais) multiplicam-se, as ligações entre eventos e atores responsáveis tornam-se mais dispersas - ou mesmo invisíveis, o que produz uma dispersão de responsabilidades e, conseqüentemente, uma “desresponsabilização em cascata”. Parece, pois, que as organizações complexas⁹ são confrontadas com o paradoxo da responsabilidade partilhada que estimula problemas de várias ordens: práticos, morais e, naturalmente, de controlo.

No contexto das organizações, Sinclair (1995) define *accountability* como um conceito camaleão (*chameleon like*) dada a sua flexibilidade. Como salienta Newman (2004), os atores podem cooptar, ou apropriar-se, dos discursos “oficiais” e modificá-los

⁹ Uma organização complexa é, segundo Etzioni (1969), uma combinação de estrutura burocrática, estatuto formal e grande escala. Para Bovens (1998), o número de organizações complexas aumentou muito durante o século XX.

atribuindo-lhes um conjunto de significados sociais e políticos alternativos de modo a legitimar as suas ações perante os outros.

No seio das organizações complexas, a ausência de especificação do significado concreto daquilo que se entende por *accountability* pode ter efeitos nefastos e desencadear aquilo que Koppell (2005) designou de *Desordem das Múltiplas Accountabilities (Multiple Accountabilities Disorder)*, a qual tende a ocorrer quando expectativas conflitantes de *accountability* estão presentes numa mesma organização. De acordo com Schillemans e Bovens (2011), o problema das múltiplas *accountabilities* reside no facto de existir a possibilidade do ator mudar de audiências consoante as suas preferências. Ou seja, o ator é *accountable* perante diversos “outros”, o que lhe permite fazer escolhas estratégicas nos fóruns onde as suas causas são bem recebidas. Para Keohane (2002 *apud* Schillemans e Bovens, 2011: 10), a multiplicação do número de *principais* perante os quais o ator é responsável resulta, na prática, na erosão dos mecanismos de *accountability* – ou, na nossa perspetiva, no seu progressivo esvaziamento - resultado da tensão existente entre a multiplicação de “outros” e essa erosão.

Apesar disso é importante reconhecer que, em determinados contextos, nomeadamente nas burocracias profissionais altamente hierarquizadas, as múltiplas *accountabilities* podem ter efeitos positivos decorrentes do aumento da informação disponível (Schillemans e Bovens, 2011).

Igualmente problemática será a inclusão de mecanismos de *accountability* de tipo burocrático, como a elaboração de um relatório anual de atividades, os quais se têm vulgarizado nos últimos anos. Neste caso, não se trataria de uma *accountability* verdadeira e construtiva (Owen, 2005).

Koppell (2005) distingue cinco dimensões de *accountability*: 1) transparência; 2) obrigação; 3) controlabilidade; 4) responsabilidade e 5) responsividade (*responsiveness*) – conceitos também eles muito abrangentes. Para o autor, esta conceitualização tão ampla torna impossível verificar empiricamente se uma organização é *accountable* porque isso implica para cada um destes vários elementos uma vasta operacionalização e porque os mesmos não podem ser medidos na mesma escala. De acordo com o autor, algumas

dimensões, como a transparência, são instrumentais para a *accountability* - mas não constitutivas da *accountability* -, outras, como a responsividade, são dimensões mais avaliativas do que analíticas.

A *accountability* é, neste sentido, utilizada para qualificar o estado de coisas, ou o desempenho de um ator. Aproxima-se assim de “responsividade” e de “sentido de responsabilidade”. Bovens (1998) chamou-a de *accountability* ativa, ou responsabilidade-como-virtude, uma vez que envolve padrões de comportamento responsável proativo.

No presente trabalho, iremos adotar a perspectiva mais sociológica (e mais estrita) de Bovens (2006) já anteriormente referida. A *accountability* é, portanto, aqui encarada como a obrigação de explicar ou justificar a conduta e estar sujeito a consequências. As explicações (ou as justificações) não são feitas no vazio, mas antes perante um outro significativo. Isto envolve, normalmente, não apenas a cedência de informação acerca do desempenho mas também a possibilidade de debate, de questões formuladas pela audiência e de respostas pelo ator e, eventualmente, de julgamento do ator pela audiência. O julgamento implica também a imposição formal (ou informal) de sanções ao ator em caso de mau desempenho ou, pelo contrário, de recompensas em caso de desempenho adequado. Esta será uma *accountability* em sentido estrito. Bovens (1998) chamou-a de responsabilidade passiva, ou responsabilidade-como-prestação de contas, dado que os atores são chamados a responder *a posteriori* perante uma audiência pela sua conduta.

A relevância da análise da *accountability* aos níveis “mais elementares” das estruturas sociais (individual, grupal e organizacional) mostra-se, como acabámos de verificar, um interessante ponto de partida para uma reflexão mais profunda acerca da *accountability* política à escala nacional e supranacional. Esta traduz-se, desde logo, na forma como os vários elos da cadeia de delegação comunicam entre si através de dispositivos (ou canais comunicacionais) e prestam contas pelas decisões tomadas, ou ações desenvolvidas – que podem contemplar uma maior ou menor inclusão/participação dos cidadãos nos processos decisoriais.

1.1.3 O conceito de *accountability* na governação

No *Oxford Concise Dictionary of Politics* (2009), a *accountability* é definida simplesmente como “*The requirement for representatives to answer to the represented on the disposal of their powers and duties, act upon criticisms or requirements made of them, and accept (some) responsibility for failure, incompetence, or deceit*” (p. 1-2).

Não obstante, uma das definições mais interessantes que encontramos de *accountability* na governação é a de Carlos Moreno, juiz jubilado do Tribunal de Contas português, para quem ela se traduz como:

a obrigação que anda colada à pele e à vida de todos os membros de um órgão decisório, administrativo ou representativo, de prestarem contas às devidas instâncias controladoras e a todos os representados e administrados e, bem assim, de, perante todos eles, serem responsabilizados pelo seu agir gestor e/ou representativo. O que, em termos práticos inclui, quando as coisas não correm bem, a aplicação de sanções pecuniárias (responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória) e/ou políticas (demissão de cargos). Por palavras ainda mais simples, accountability significa que quem desempenha funções de importância na sociedade deve regularmente explicitar o que anda a fazer, como o faz, quanto gasta e o que vai fazer a seguir. E assumir todas as responsabilidades decorrentes do seu agir e dos respectivos resultados. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas de auto-avaliar a obra feita, de dar a conhecer o que conseguiu e de justificar aquilo que falhou. A accountability é também um conceito que releva da esfera ética podendo, então, ser usado em situações ou circunstâncias que evidenciam responsabilidade social (Moreno, 2010: 174-175).

Numa democracia representativa, a *accountability* é um pré-requisito fundamental da legitimidade da política democrática pois, como já foi referido, faz a ligação entre a esfera dos decisores e a esfera dos “não-decisores”, entre representantes e representados, entre os governos e os seus cidadãos.

Nesse sentido, a *accountability* política depende dos arranjos institucionais que criam uma relação circular entre governantes e governados (Scharpf, 1998).

Este conceito tem sido debatido explicitamente no âmbito da governação, ao longo das últimas três décadas, especialmente a partir do debate dos anos 1990 sobre a Constituição para a Europa. Podemos admitir que estamos presentemente a viver uma era de transformação da democracia no sentido da emergência de formas supranacionais (e transnacionais) de governação - a *multilevel governance* de Dahl (1989), ou aquilo que Newman (2004) designa de *network governance*; mas os mecanismos de controlo democráticos têm ficado aquém das novas exigências.

Enquanto os cientistas políticos discutem o grau de poder que os governos nacionais devem ter nesta mudança para uma governação multinível, muitos se questionam sobre os efeitos dessa transformação nas estruturas de poder ao nível da qualidade da democracia europeia. Ao que tudo indica, a transformação do papel dos parlamentos nacionais na direção de um papel meramente – ou predominantemente – simbólico é um sinal da degradação da qualidade desta governação multinível (Held e McGrew, 2000).

De acordo com Benz (2001), os governos eleitos “pelo povo” devem ser efetivamente controlados “pelo povo” e ser induzidos a agir “para o povo”. Isto requer que aqueles que são responsáveis pelas decisões possam ser identificados, que as suas contribuições para as decisões sejam perceptíveis e que os representados possam efetivamente controlar os decisores relevantes.

Mas a complexidade que envolve o conceito a este nível reflete-se desde logo na dificuldade em traduzir o termo para outras línguas, nomeadamente o Português, de uma forma literal. Mesmo no Japão, onde existem pelo menos 70 termos equivalentes a “responsabilidade” – um termo próximo -, existe apenas uma tradução de *accountability* e, ainda assim, essa deriva de uma apropriação do termo em inglês (utilizado com frequência nos contactos estabelecidos entre japoneses, ingleses e americanos no decorrer dos últimos 150 anos) (Dubnick, 1998).

Já Campos (1990) colocou algumas hipóteses interessantes para explicar a ausência de tradução do conceito. Na sua investigação apresentou uma análise das subtilezas do termo no contexto da administração pública brasileira, concluindo que o problema estará possivelmente na ausência do próprio conceito na realidade do país, razão pela qual não existe um termo equivalente no vocabulário que a traduza cabalmente. Adianta também que a *accountability* não é apenas uma questão de desenvolvimento organizacional, ou de reforma administrativa, dado que a simples criação de mecanismos de controlo burocrático não é suficiente para tornar efetiva a responsabilidade, e responsabilização, dos funcionários públicos ou daqueles que desempenham funções públicas.

Outra conclusão interessante é a de que a ausência de *accountability* decorrerá de um dado padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade. Um padrão onde o clientelismo é, ou acaba por ser, largamente aceite como prática administrativa em todos os níveis do governo, quer no executivo, quer no legislativo.

Estas considerações parecem-nos muito relevantes dada a sua possível validade para explicar outros contextos. Não esquecendo as diferenças culturais, julgamos que talvez neste argumento se encontrem algumas das principais razões para as dificuldades de tradução do termo *accountability* noutras línguas, incluindo o português.

Uma outra abordagem que me parece complementar das anteriores foi desenvolvida por Dubnick (2002), partindo da diferenciação entre *accountability-the-word* (*accountability_w*) e *accountability-the-concept* (*accountability_c*).

Para o autor, a primeira menção a *accountability_w* remonta à história de Vermont publicada em 1794. Palavras inglesas relacionadas com *accountability_w* podem ser encontradas no início do século XIV. Estas palavras derivariam, por seu turno, do Francês e da expressão *comptes a rendre*.

A *accountability_w* é, segundo o autor, um “sinal” semiótico, capaz de desempenhar três funções distintas – como símbolo, como indicador e como ícone. Na sua perspetiva, *accountability_w* apresenta a capacidade de poder “representar” um vasto conjunto de termos devido à sua natureza sinonímica, o que a torna num excelente instrumento para a retórica que pode utilizar responsabilidade, responsabilização, transparência, participação e prestação de contas como sinónimos em função dos seus objetivos situacionais.

A *accountability_w* está, pois, muito dependente de fatores situacionais (culturais e contextuais). Segundo o autor, no contexto adequado, a *accountability_w* pode conter a promessa de levar alguém à justiça, de gerar um desempenho ideal através do controlo, de promover a democracia através de formas institucionais, ou de facilitar o comportamento ético.

A “ideia” da *accountability* não se restringe, portanto, a um único significado, mas antes a uma constelação de significados próximos – a *accountability_c*. As origens da *accountability_c* podem ser encontradas muito antes das origens da *accountability_w*. O seu

trilho leva-nos até ao Egipto (Ezzamel, 1997) e a Atenas (Elster, 1999). Contudo, a concetualização moderna de *accountability_c* começou a tomar forma durante o século XI no decorrer do reinado de William I em Inglaterra, onde os proprietários de terras tinham a obrigação de prestar contas ao rei sobre as suas posses (Dubnick, 2002).

Segundo o autor, um conceito é, normalmente, representado como um “protótipo”, um exemplar, um constructo mental e os seus significados emergem, e são partilhados, no seio das comunidades de atores. Ou seja, um conceito existe dentro de certos limites, formatos, esquemas, sistemas de crenças e paradigmas. Mais do que um significado único, a *accountability_c* representa uma “família” de conceitos próximos que estão relacionados (Dubnick, 2002). Ou, por outras palavras, uma constelação de conceitos que apresentam convergências e semelhanças entre si.

Dubnick destaca ainda que, concetualmente, a *accountability_c* emerge com significado de, pelo menos, quatro contextos diferentes: 1) do enquadramento institucional; 2) das trocas sociais; 3) do enquadramento organizacional; e 4) em ambientes complexos.

Neste sentido, podemos pensar a *accountability_c* como um conceito associado às atividades de governação, ou seja, aos esforços para estabelecer e manter uma determinada forma de ordem num dado contexto social (Mulgan e Uhr, 2000). Esta ideia aproxima este conceito do conceito de subsidiariedade - como será observado em capítulo posterior.

A *accountability_c* pode ser encarada como conjuntos de padrões sociais, processos e formas institucionais que se desenvolvem para lidar com questões de como organizar e implementar a ação coletiva. A sua diferenciação de outras formas de governação possíveis é denunciada pela existência de uma “comunidade moral” que molda, e é simultaneamente moldada, pelas expectativas, regras, normas e valores no seio das relações sociais. A *accountability_c* emerge como uma característica primária da governação em contextos onde prevalece um sentido de concordância sobre a legitimidade das expectativas entre os membros de uma dada comunidade.

Concluindo, a *accountability_c* pode, portanto, ser considerada como uma expressão da governação que depende da dinâmica das interações sociais e dos

mecanismos reguladores criados no interior de uma comunidade. O seu papel é indispensável para a capacidade de pensar a governação e, conseqüentemente, a democracia. Ou seja, a *accountability*_c é fundamental para aprender com os inevitáveis erros que marcam a ação.

1.1.4 As múltiplas *accountabilities* na União Europeia

Como foi referido anteriormente, vivemos uma era de transformação da democracia e a UE constitui um dos contextos centrais em que está a decorrer essa transformação. As estruturas políticas supranacionais emergentes no seu seio mostram-se problemáticas para o exercício da *accountability* uma vez que, por um lado, a dispersão de responsabilidades tende a inviabilizar o controlo democrático, e por outro, segundo Bovens (2007), a proliferação de relações de *accountability*, ou, se quisermos, a rede de mecanismos de *accountability*, tende a criar uma teia intrincada e opaca de regimes de *accountability* no domínio público que propendem, por sua vez, a controlar-se a si próprios, dado que os governos não têm poder suficiente para exercer o controlo sobre esses atores (Harlow e Rawlings, 2006).

Estas novas estruturas políticas surgem, assim, em conflito com as condições para a existência de uma democracia vigorosa e saudável. Segundo Offe (1998), uma democracia saudável é aquela em que: 1) os cidadãos são capazes de formular e enunciar os seus interesses; 2) as estruturas de poder não privilegiam grupos específicos, ou excluem indivíduos ou grupos da possibilidade de influenciar a tomada de decisão; 3) os padrões de comunicação existentes permitem a circulação de informação não distorcida e facilitam a abertura da discussão em matérias relacionadas com políticas públicas; e 4) os membros da sociedade se guiam por um padrão mínimo de solidariedade, o qual os motiva a aceitar os resultados dos procedimentos democráticos, mesmo que não concordem com esses resultados.

Ao que tudo indica, no caso da UE, estas condições têm sido postas em causa, dado que a relação imediata entre o *demos* e as elites políticas se tem diluído em consequência das profundas alterações estruturais, resultando num certo grau de impunidade dos agentes políticos (Curtin et al., 2010). As decisões políticas são tomadas

em negociações intergovernamentais, e nenhum governo, por si só, é responsável pelos resultados finais – no nosso entender, um sintoma do já referido Problema das Muitas Mãos, a “desresponsabilização em cascata”. Aqueles que tomam decisões deixaram de ser *accountable* diretamente ao eleitorado (Curtin et al., 2010). Na melhor das hipóteses, prestam contas aos cidadãos no Parlamento Europeu (Benz, 2001).

Enquanto num Estado unitário o governo é imediatamente dependente do resultado das eleições parlamentares, num sistema multinível (como a UE) não existe uma ligação direta entre eleições e instituições de governação (Bovens, 1998), tornando-o assim tendencialmente *unaccountable*.

Tendo como referência o contexto europeu, Bovens (2006) estabeleceu uma tipologia interessante da complexa teia de mecanismos de *accountability* presentes no seio da UE.

Quadro 1 – Tipos de *accountability* (Bovens, 2006)

Natureza da <i>Accountability</i>	
Baseada na natureza do ator (Quem deve prestar contas?)	Baseada na natureza da audiência (A quem?)
<u><i>Accountability</i> corporativa</u> “Organização como ator”	<u><i>Accountability</i> política</u> Representantes eleitos, partidos, votantes e media
<u><i>Accountability</i> hierárquica</u> “Um por todos”	<u><i>Accountability</i> legal</u> Tribunais
<u><i>Accountability</i> coletiva</u> “Todos por um”	<u><i>Accountability</i> administrativa</u> Auditores, inspectores e controladores
<u><i>Accountability</i> individual</u> “Eu por mim”	<u><i>Accountability</i> profissional</u> Pares - da mesma profissão
	<u><i>Accountability</i> social</u> Grupos de interesse e outros <i>stakeholders</i>
Baseada na natureza da conduta (Sobre quê?)	Baseada na natureza da obrigação (Porquê?)
<u><i>Accountability</i> financeira</u> relativa às contas	<u><i>Accountability</i> vertical</u> audiência detém poder formal
<u><i>Accountability</i> procedimental</u> relativa ao processo	<u><i>Accountability</i> diagonal</u> na “sombra” de uma hierarquia
<u><i>Accountability</i> pelo produto</u> relativa ao resultado/conteúdo	<u><i>Accountability</i> horizontal</u> obrigação sentida (de natureza moral)

Partindo da resposta a quatro questões (quem deve prestar contas? a quem? sobre quê? E porquê?), o autor aponta um conjunto de 15 tipos de *accountability* (quadro 1).

De acordo com Bovens, a *accountability corporativa* é aquela em que a organização é o ator. Muitas organizações públicas são entidades corporativas com um estatuto legal independente. Em consequência disso, estas organizações podem atuar como atores unitários e podem ser chamados a responder enquanto tais. A maioria dos países ocidentais aceita obrigações corporativas em termos de direito civil, administrativo e criminal, contudo algumas entidades públicas possuem imunidade. Apenas a Noruega, a Dinamarca e a Irlanda aceitam acusações criminais ao governo central e local (Roef, 2001 *apud* Bovens, 2006: 19).

A *accountability hierárquica* é o tipo de *accountability* dominante em relações de *accountability* política, que se apoia na estrutura piramidal das organizações complexas. Os processos de chamar a prestar contas começam no topo. O ministro, o administrador ou o comandante assumem a total responsabilidade e culpa. Não obstante, as camadas “mais baixas” da organização podem ser chamadas pelos seus superiores para prestar contas relativamente a questões de *accountability* interna ou organizacional.

No caso da *accountability coletiva* qualquer membro da organização pode ser chamado a responder pelo simples facto de a ela pertencer. Este é um tipo de *accountability* que levanta muitas questões morais, desde logo pelo Problema das Muitas Mãos. Uma estratégia de *accountability* coletiva será apropriada e eficaz apenas em circunstâncias específicas, nomeadamente em pequenas entidades colegiais.

Por seu turno, a *accountability individual* mostra-se uma estratégia muito mais adequada para lidar com o problema da responsabilidade por uma conduta. Aqui, cada indivíduo é julgado com base na sua contribuição efetiva para o facto ao invés da sua posição formal. A *accountability* individual é muito característica da *accountability* profissional, onde perante um erro humano se procura estabelecer exatamente em que medida a conduta individual se distancia dos padrões profissionais.

A *accountability política* aplica-se a representantes eleitos, partidos políticos, votantes e aos *media* e desempenha um papel fundamental nas democracias. Aqui a

accountability é entendida como uma cadeia de relações *principal-agente* (Strøm, 2000). Os votantes delegam a sua soberania a representantes eleitos que, por sua vez, pelo menos em democracias parlamentares, delegam a maior parte da sua autoridade a um gabinete de ministros, os quais delegam aos funcionários públicos ou a várias entidades administrativas mais ou menos independentes. O mecanismo da *accountability* política funciona na direção oposta do mecanismo da delegação. De salientar que o momento da *accountability* política dos representantes eleitos para com os votantes é, num sentido estrito, o momento das eleições. Por fim, destacar que, em muitos países, os *media* estão rapidamente a ganhar poder como fóruns informais de *accountability* política (Elchardus, 2002 e RMO, 2003 *apud* Bovens, 2006: 16).

A *accountability legal* é aquela exercida pelos tribunais. Este tipo de *accountability* baseia-se normalmente em responsabilidades específicas, formalmente ou legalmente conferidas por autoridades. Deste modo, a *accountability legal* é a forma menos ambígua de *accountability*.

A *accountability administrativa* (auditores, inspetores e controladores) são fóruns quase-legais que exercem controlo administrativo e financeiro externo independente. Estes novos fóruns, que atuam com regularidade, variam de provedores europeus, nacionais e locais a gabinetes de auditoria, autoridades de supervisão independentes, inspetores gerais, gabinetes antifraude e contabilistas credenciados.

A *accountability profissional* refere-se ao controlo exercido pelos pares ao nível profissional através, por exemplo, de associações profissionais e tribunais disciplinares. Muitos grupos profissionais possuem códigos de conduta que definem os padrões de uma prática aceitável e que se aplicam a todos os profissionais da área. Estes padrões são monitorizados por entidades profissionais de supervisão e assentam num processo de revisão pelos pares.

A *accountability social* surge como reação à falta de confiança (percebida) no governo. As entidades e gestores públicos deveriam, de acordo com o autor, sentir-se obrigados a prestar contas do seu desempenho ao público em geral ou, pelo menos, a grupos de interesse, instituições de beneficência e associações de clientes. Um primeiro passo neste sentido foi a instituição de relatórios públicos e o estabelecimento de painéis

públicos. A internet veio também trazer uma nova dimensão a este tipo de *accountability*. Apesar da fraca evidência acerca das consequências desta *accountability* social, e dos relatórios qualitativos, em comportamentos de saída ou voz¹⁰, os *agentes* locais sentem-se cada vez mais obrigados a prestar contas públicas da sua atuação (Meijer, 2004 *apud* Bovens, 2006: 18). Mas aqui levanta-se uma questão sobre a sua real amplitude, dado que as possibilidades de julgamento e sanção estão normalmente ausentes neste tipo de *accountability*.

Devemos salientar que os tipos de *accountability* baseada na natureza da conduta decorrem da natureza da audiência e podem coexistir. Ou seja, num mesmo processo de *accountability* administrativa, por exemplo, pode ser solicitada uma *accountability* financeira, procedimental (ou processual) e/ou pelo produto (ou conteúdo) (Day e Klein, 1987 *apud* Bovens, 2006: 20).

Segundo o autor, podemos ainda diferenciar os tipos de *accountability* em função da natureza da obrigação: vertical, horizontal e diagonal.

A *accountability* vertical refere-se à situação em que uma audiência detém poder formal sobre um ator devido à sua relação hierárquica. A *accountability* política, que se baseia na delegação de *principais* a *agentes* é, de acordo com Lupia (2003), uma forma de *accountability* vertical. Em muitos casos de *accountability* legal, a audiência detém autoridade formal para forçar o ator a prestar contas, apesar deste processo não se basear tanto numa relação *principal-agente*, mas em leis e regulamentação. A este nível, no outro extremo do espectro podemos encontrar a *accountability* social. Aqui, não existe propriamente uma relação hierárquica entre o ator e a audiência, nem tão pouco uma obrigação legal de prestar contas. Prestar contas a grupos de interesse e *stakeholders* é normalmente um ato voluntário sem intervenção direta por parte do *principal*. A obrigação sentida (*felt accountability*) pelas organizações para publicamente prestarem contas tem uma natureza moral e não se baseia em requisitos legais. Esta é considerada a *accountability* horizontal.

As relações da *accountability* administrativa são, normalmente, uma forma intermédia onde as contas são prestadas a outra organização pública que foi nomeada

¹⁰ Sobre estes comportamentos, ver Hirschman (1970).

por um *principal* – parlamento ou ministro -, para supervisionar ou monitorizar a conduta do *agente*. O resultado da supervisão será reportado, em última instância, ao *principal* que assim exerce um controlo indireto sobre o *agente*. Esta forma configura a *accountability diagonal*, uma *accountability* na “sombra” de uma hierarquia. Muitas organizações públicas que servem, no fundo, de intermediárias, são audiências auxiliares de *accountability* vertical que surgiram para ajudar os *principais* a controlar a enorme variedade de *agentes* administrativos.

Apesar de podermos identificar estes vários tipos de *accountability* na UE, Schmitter (2000) e Fisher (2004) reconhecem que a mudança para uma lógica transnacional e multinível na governança europeia não tem sido acompanhada pela criação de regimes de *accountability* adequados e eficazes - e que, por vezes, são mesmo conflituantes.

Bovens (2007) defende que uma das questões mais prementes na atualidade se refere à necessidade de novas formas de *accountability* na UE para colmatar os défices identificados. Estas novas formas seriam diagonais e horizontais e incluiriam *accountability* a fóruns administrativos de cidadãos, clientelas e sociedade civil (p.110). Mas o próprio autor afirma mais adiante que estes fóruns só por si nada garantem dada a sua natureza “não democrática” (p.116). Algumas destas novas formas de *accountability* transferem, segundo Mair (2005), o controlo popular para um controlo mais profissional e tecnocrático.

Assim, um aspeto parece incontestável: a *accountability* ao nível supranacional torna-se num desafio progressivamente mais exigente. Não só pelos diferentes entendimentos do que é a *accountability* nos vários contextos mas também pela complexidade das teias de relações decorrentes tanto das relações entre indivíduos, grupos e organizações, como da complexidade crescente dos mecanismos de controlo que exigem.

No plano nacional, assistimos, na nossa perspetiva, à ampliação do fosso entre representantes e representados, reduzindo-se a democracia ao momento das eleições – enquanto se consolidam os mecanismos de *accountability* financeira ao exterior,

nomeadamente no plano transnacional - aos “mercados”. As recentes medidas dos Programas de Assistência Financeira são um sinal disso mesmo.

No plano nacional notamos, ainda, a emergência de conflitualidades entre outras formas de *accountability* dos agentes políticos que não a política. Observamos, por exemplo, o florescimento da *accountability* social (a grupos de interesse, *opinion makers* e *media*) e de formas subtis de *accountability* diagonal (a empresas financiadoras, clientelas e aos “mercados”) que levam as elites políticas a desviar a sua prestação de contas dos cidadãos em geral para estes grupos que tendem, assim, a condicionar fortemente a sua atividade.

Por outro lado, observou-se nas últimas décadas um fenómeno paralelo no contexto da UE.

A par do surgimento da rede de mecanismos de *accountability*, houve um aumento exponencial do número e dos poderes das chamadas “*non-majoritarian agencies in the EU*” (Bovens, 2006: 111). Segundo o autor, estas agências, estabelecidas pela Comissão, foram incumbidas de reunir grandes quantidades de informação e foram-lhes concedidas tarefas de coordenação. Estas novas agências, incluindo aquelas com poderes de decisão e com poderes para o estabelecimento de “agências independentes de regulação” foram propostas pela Comissão. Simultaneamente, o Conselho de Ministros (Europeu) criou um conjunto de agências (*Europol, Eurojust, European Defence Agency*) com poderes executivos e operacionais. A regulação da atividade destas agências é orientada pelo Livro Branco da Governança Europeia (*White Paper on European Governance*) (2001)¹¹ contudo o controlo é, sobretudo, deixado ao próprios (aos participantes destas redes), através de relatórios e de revisão de pares e a única “sanção” existente consiste nas recomendações da Comissão (Harlow e Rawlings, 2006)¹².

Perante este cenário, não é de estranhar que tenha vindo a ser defendido que a UE sofre de um sério défice de *accountability* (Harlow, 2002; Fisher, 2004; Van Gerven, 2005 *apud* Bovens, 2006: 30). No caso europeu, o declínio da *accountability* na governação transnacional pode ser explicado por vários fatores, nomeadamente pelo desenvolvimento institucional da UE (que procurou a fusão de poder de um grande

¹¹ Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/> (acedido em 23 de Maio de 2009).

¹² Sobre os mecanismos e instituições de regulação na UE, ver Majone (2003).

número de atores e instituições) mas também pela emergência de padrões informais de preparação de decisões e de procura de acordos no seio das instituições europeias, e, por fim, pela divisão de poderes decorrente da aplicação do princípio da subsidiariedade e pela dinâmica que se gerou a partir de uma divisão de poderes específica - a divisão “federal” entre níveis foi combinada com a divisão “horizontal” de funções legislativas (Benz, 2001).

Contudo, tal como salienta Fisher (2004), “não podemos desligar a questão da *accountability* da discussão acerca do que é e do que deverá ser o papel e a natureza das instituições europeias” (p.511). Ou seja, dependendo da visão que se tem daquilo que deve ser a UE e política europeia, o copo da *accountability* pode ser visto como meio vazio ou meio cheio, dado que a avaliação da *accountability* não pode ser separada da discussão sobre o que constitui um adequado controlo democrático (Bovens, 2006) – portanto, sobre o processo de construção europeia sobre o qual nos iremos debruçar no capítulo seguinte.

Uma coisa é certa, tal como Bovens (2007) aliás salienta, a distância entre representantes e representados na UE é uma realidade - e o rápido desenvolvimento de uma *European Common Foreign and Security Policy (CFSP)* e de uma *European Security and Defence Policy (ESDP)* são sintomas adicionais do sério défice de *accountability* que paira sobre a UE.

Como o autor aponta, podemos colocar a “*million dollar question*”: até que ponto é possível aos cidadãos, ou aos seus representantes tanto a nível nacional como no Parlamento Europeu, escrutinar o que se passa nestas novas arenas (e redes) de deliberação?

Doutra perspetiva podemos ainda questionar-nos, tal como Newman (2004), relativamente aos múltiplos discursos produzidos para legitimar as múltiplas *accountabilities* em ação, mais ou menos deficientes – para com cidadãos, consumidores, *stakeholders*, empresários e clientelas. De acordo com o autor, podemos observar os diferentes atores sociais a apropriarem-se dos vários *policy discourses*, amplificando alguns e marginalizando outros, ou agregando-os a outros discursos num processo ativo de produção de significado (p.29).

De salientar que, para Newman (2004), a *accountability* é tanto um processo cultural e social como “algo” enraizado nos papéis e nas estruturas formais; e destaca a importância de uma abordagem discursiva da *accountability*, ou seja, um olhar sobre o processo através do qual os atores atribuem significado ao que fazem e legitimam as suas ações perante outros e como, por vezes, cooptam seletivamente os discursos oficiais e os (re)articulam com um conjunto de significados sociais e políticos alternativos. Os dados do autor sugerem que “*the multiple ways in which government discourses – on public participation, joined up government, social inclusion, regeneration and a host of others – are articulated with managerial discourse in a way that is shaped around a local purpose*” (p.30).

Estes processos devem ser lidos, segundo o autor, como processos de vinculação (*attachment*) e posicionamento cultural. Podemos concluir então, tal como o autor, que uma questão central é a extensão na qual os *agentes* políticos entendem efetivamente a participação cidadã em termos de *accountability*. Para Newman (2004), a ausência de referências diretas à *accountability* nas políticas que enquadram a participação pública significa que as iniciativas que envolvem o público tendem a ser desligadas dos lugares-chave de tomada de decisão. Ou, sob a forma de uma questão: o vazio deixado pelos lapsos da rede de *accountability* na UE implicam uma autorresponsabilização compatível com a autonomia e liberdade concedida às novas estruturas políticas, mas terão elas estado à altura do desafio colocado? No capítulo dedicado ao processo de construção europeia iremos aprofundar esta questão.

Não podemos terminar este capítulo sem fazer referência à “cultura de auditoria” (uma *accountability* administrativa) na administração pública que tem vindo a emergir na UE desde os anos 1990 com a aplicação dos princípios e das práticas no *New Public Management* (NPM), e aos seus efeitos a vários níveis – e que, na nossa perspetiva, associado à progressiva falta de *accountability* dos representantes (atrás ilustrada) traduz uma certa inversão de “valores”: os representantes prestam cada vez menos contas aos cidadãos e os cidadãos prestam cada vez mais contas aos seus representantes.

As origens do NPM remontam aos anos 1980 e às políticas para a redução da despesa pública de Margaret Thatcher, no Reino Unido¹³. Os trabalhos de Michael Power (1994; 1997) trouxeram à luz do dia a Teoria da *Audit Society*. No seu ensaio de 1997, o autor reconhece que a auditoria atingiu uma popularidade assinalável e adquiriu aceitação institucional.

Como prática institucionalizada, a auditoria tornou-se, de acordo com o autor, num ritual de desempenho organizacional destinado mais a produzir conforto e segurança do que crítica. Segundo Power (1997), a auditoria assiste a reafirmação de uma ordem social e fornece uma fonte de validação das organizações e das suas atividades, sobretudo quando outras fontes de legitimidade, tais como a comunidade e o Estado, parecem estar a declinar num contexto de “sociedade de risco” e “economia política da insegurança” (Beck et al., 1994; Beck, 2000). A auditoria será necessária, de acordo com o autor, quando a *accountability* já não se pode apoiar nas relações informais de confiança e tem de ser formalizada, tornada visível e sujeita a uma “validação independente”.

O autor associa estas mudanças às grandes alterações estruturais que têm ocorrido desde que, em meados dos anos 1980, o consenso em torno do Estado Providência foi quebrado e aumentaram as pressões para reduzir a despesa pública.

O outro ingrediente do NPM foi a emergência da ideia da necessidade de uma reforma na Administração Pública que seguisse os princípios da gestão em vigor no setor privado, de modo a torná-la mais eficiente, ou seja, limitar ao máximo o desperdício dos recursos públicos. Contudo, estas novas circunstâncias conduziram a transformações profundas no setor público nem sempre positivas, como explicitaremos adiante.

Segundo Power (1997), o NPM não é mais do que um “rótulo” que tem sido utilizado para descrever (e caracterizar) as profundas alterações observadas no estilo da Administração Pública. Na sua perspetiva, as instituições auditoras têm vindo a assumir um papel cada vez mais importante na implementação destas mudanças e as auditorias (financeiras) tornaram-se instrumentos centrais (em evolução constante) de governação, nomeadamente no contexto da UE.

¹³ Sobre democracia, burocracia e escolha pública – associadas ao NPM, ver Dunleavy (1991).

Estas transformações radicais na visão do papel do governo no provimento de serviços públicos - que em última instância produziram a “explosão auditora” (*audit explosion*) dos anos 1990, são comuns na maioria das sociedades ocidentais, e traduziram aquilo que alguns designam de “viragem instrumental” da governação. Mas Power (1997) alertava-nos, desde logo, para o facto de que esta explosão poderia produzir os efeitos contrários àqueles que anunciava, pois a auditoria proposta “*represents a very peculiar conception of accountability*” (Power, 1994: 8) que facilmente se confunde com contabilidade (*accountancy*). As suas palavras-chave são o controlo de custos, a transparência financeira, a introdução de mecanismos de mercado nos serviços públicos, a dependência de uma “cultura de contrato” e, mais importante, o aumento da *accountability* (para com os clientes) pela qualidade do serviço através da criação de indicadores de desempenho (Powers, 1997).

Uma característica desta viragem reside, segundo o autor, no facto dela introduzir nos sistemas onde é implementada uma pressão crescente e uma nova lógica de funcionamento que chega mesmo a reformular tanto a identidade organizacional como a dos indivíduos que nela se inserem, alterando os seus discursos e a forma como se entendem a si próprios como profissionais e como pessoas.

O imperativo da medição e da quantificação que caracteriza a “sociedade da auditoria” produz efeitos diversos, que vão desde alterações nos procedimentos (que muitas vezes implicam grandes aumentos da carga de trabalho e dos níveis de *stress* dos indivíduos – Shore, 2009) a redefinições totais das identidades, e que podem desvirtuar as funções próprias das instituições, ou setores, onde são aplicados, nomeadamente nas escolas (DiGiacomo, 2005; Shore, 2009), nos hospitais (Lord e Littlejohns, 1997) e inclusivamente nas artes (Belfiore, 2004). Em última instância, esta viragem pode tornar-se, de facto, utilizando a expressão de Belfiore, uma “política de extinção” (p.26). Segundo Foucault (1977), auditar é uma “prática divisora”, simultaneamente “individualizante” e “totalizante”. Daí que possamos concluir também que criar *rankings* de instituições e indivíduos é colocá-los uns contra os outros e contribuir, no mínimo, para a instabilidade do sistema (Powers, 1997).

Apoiando-se na lógica do cálculo dos custos como princípio para a tomada de decisão nas escolhas públicas, políticas e governamentais, o NPM aceita, segundo Clarke (2004), a universalidade e superioridade do mercado como mecanismo último de tomada de decisão. O autor associa isto ao movimento político da Nova Direita e a uma estratégia de despolitização com o objetivo de mover os regimes de *accountability* e influência dos eleitos para os eleitores. Assim, ao longo das últimas décadas proliferaram auditorias de todo o género em áreas como o ensino, a saúde e outros serviços públicos, produzindo aquilo que Shore e Wright (2000) denominam de *accountability* coerciva.

Portanto, mais do que representar uma solução política neutra, o NPM e a retórica da gestão parecem-nos, concordando com Clarke (2004), acompanhar muito bem as estratégias da Nova Direita e da globalização neoliberal.

The neoliberal strategy has been consistently hostile to the public realm. It has challenged conceptions of the public interest, striving to replace them by the rule of private interests, aggregated by markets (and forms of corporate collusion and combination). It has insisted that the “monopoly providers” of public services be replaced by efficient suppliers, disciplined by the competitive realities of the market (or, in some of its neo-conservatives combinations, by philanthropy). It has disintegrated conceptions of the public as a collective identity, attempting to substitute individualised and economised identities as taxpayers and consumers (Clarke, 2004: 3).

Estas alterações são sintomáticas de uma nova racionalidade. A “governamentalidade neoliberal”, utilizando as normas do mercado livre como princípios organizadores não apenas da vida económica, mas das atividades do próprio Estado e, ainda mais profundamente, das condutas dos indivíduos, produz mecanismos regulatórios, ou “tecnologias políticas”, que conduzem pessoas, organizações e sociedades inteiras ao alinhamento com os seus objetivos (Shore e Wright, 2000).

Segundo os autores, apoiando-se em Foucault (1977), o controlo através da auditoria transforma-se assim numa “tecnologia política” do Eu, na qual os indivíduos, de forma ativa e livre, regulam a sua própria conduta, ou seja, redefinem tanto a sua relação com o trabalho como com os outros e consigo próprios¹⁴, e assim contribuem para o novo modelo de ordem social.

¹⁴ Sobre as consequências das relações de trabalho ao nível individual na “utopia capitalista”, “novo capitalismo” (ou “capitalismo flexível”), ver Bourdieu (1998) e Sennett (2001).

Para Shore e Wright (2000), este processo é muitas vezes designado de “empoderamento” (*empowerment*), o que para nós traduz na verdade uma confusão pois não se trata de verdadeiro empoderamento, mas sim de efetiva despersonalização e submissão a relações hierárquicas e práticas coercivas *neo-tayloristas*, tal como observa Pollitt (1993), e que se destinam a transformar as instituições públicas em negócios lucrativos.

As recentes medidas dos Programas de Assistência Económica introduzidas em vários países da UE, nomeadamente em Portugal, seguem estes mesmos princípios.

Segundo Cooper (2001), a “cultura da auditoria” alimentou também o surgimento de um “exército de burocratas” (inspetores, auditores, reguladores e especialistas) que, de acordo com o autor, tem vindo a ameaçar as liberdades democráticas e, acrescentamos nós, a colonizar os indivíduos e as instituições de uma forma sem precedentes na história da Europa.

Assim, a partir dos anos 1980 – período que correspondeu ao incremento do papel da UE nos sistemas políticos dos seus Estados-Membros em virtude do estabelecimento da união monetária, do maior uso da co-decisão entre o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu, e do alargamento das competências da Comissão Europeia, as influências “do topo para a base” da UE vieram afetar de forma subtil mas consistente tanto a governação europeia como a nacional.

1.2 Conclusões: Entre múltiplas *accountabilities* e uma política de extinção?

Podemos, em primeiro lugar, considerar que o espaço da UE é caracterizado por uma rede de mecanismos de *accountability* que tendem a fugir ao controlo dos governos nacionais tornando, assim, este espaço tendencialmente *unaccountable*. As decisões políticas são tomadas, predominantemente, em negociações intergovernamentais e a responsabilidade não recai sobre nenhum governo em particular originando, deste modo, uma autoridade partilhada e uma espiral de desresponsabilização.

No plano nacional, assistimos, na nossa perspetiva, à ampliação do fosso entre representantes e representados, reduzindo-se a democracia ao momento das eleições –

enquanto se consolidam os mecanismos de *accountability* financeira ao exterior, nomeadamente no plano transnacional - aos “mercados”.

No plano nacional notamos, ainda, a emergência de conflitualidades entre outras formas de *accountability* dos agentes políticos que não a política. Observamos, por exemplo, o florescimento da *accountability* social (a grupos de interesse, *opinion makers* e *media*) e de formas subtis de *accountability* diagonal (a empresas financiadoras, clientelas e aos “mercados”) que levam as elites políticas a desviar a sua prestação de contas dos cidadãos em geral para estes grupos que tendem, assim, a condicionar fortemente a sua atividade.

Importa, igualmente, destacar a emergência de uma “cultura de auditoria” na administração pública dos países da UE a partir dos anos 1990, a qual se apoia nos princípios e nas práticas do NPM. Esta “explosão auditora” veio contribuir para transformações profundas nas sociedades onde foi implementada. A nova lógica, assente sobretudo numa *accountability* muito próxima da contabilidade (focada no controlo de custos, na transparência financeira e na criação de indicadores de desempenho), veio alterar substancialmente a identidade das organizações e dos próprios indivíduos. Esta “viragem instrumental” pode, neste sentido, ser encarada como uma “política de extinção” (ou privatização). Com efeito, ao longo das últimas duas décadas proliferaram auditorias de todo o género em áreas como a educação, a saúde e outros serviços públicos, movendo a *accountability* dos representantes para os representados de uma forma que entendemos como coerciva. Deste modo, a “cultura de auditoria” contribuiu para o estabelecimento de um novo modelo de ordem social que visou transformar as instituições públicas em negócios lucrativos e, simultaneamente, constituiu-se um “corpo de burocratas” que, na nossa perspetiva, tem vindo a colonizar as instituições e os indivíduos de uma forma sem precedentes na história da Europa.

Capítulo 2 – O neoliberalismo, a globalização hegemónica e o processo de construção europeia

Toda a política económica tem implícita ou explicitamente um objectivo social: participa de um projecto de sociedade (Fitoussi e Rosanvallon, 1997: 140).

Gingrich e o seu “contrato com a América” exemplificam nitidamente a ideologia de duas faces do “mercado livre”: protecção estatal e subsídio para os ricos, disciplina de mercado para os pobres. Apela aos “cortes nas despesas sociais”, nas participações em despesas de saúde dos pobres e dos idosos, negando o auxílio às crianças e diminuindo os programas de assistência... para os pobres. E apela igualmente ao aumento do bem-estar para os ricos, segundo as vias clássicas: medidas fiscais regressivas e subsídios sem limites. Da primeira categoria fazem parte as crescentes isenções de impostos sobre a actividade empresarial e a riqueza, as deduções nos ganhos de capital, etc. Da segunda fazem parte os subsídios dos contribuintes para o investimento em instalações e equipamentos industriais, a introdução de regras mais favoráveis para a depreciação, o desmantelamento da regulamentação que possa proteger as populações e as futuras gerações e o “reforço da nossa defesa nacional”, para melhor podermos “manter a nossa credibilidade em todo o mundo”, ou seja, para que quem começar com ideias esquisitas, como padres e dirigentes dos camponeses da América Latina, percebam que “o que nós dissermos vale” [...] O contrato é notoriamente descarado. É assim que as propostas de incentivos ao investimento, de deduções à colecta nos ganhos de capital e de outras medidas semelhantes para benefício dos ricos surgem com o título de “Decreto sobre a criação de emprego e a promoção do salário”. Contém uma secção que de facto inclui uma cláusula respeitante a medidas “para a criação de empregos e crescimento dos salários dos trabalhadores” com um pequeno acrescento...: “sem financiamento”. Mas não faz mal porque na Neolíngua [o “newspeak” de Mil Novecentos e Oitenta e Quatro de George Orwell] contemporânea a palavra “empregos” quer dizer “lucros”, e portanto trata-se de facto de “criação de emprego” que continuará a “promover” os salários baixos (Chomsky, 2006: 58-61).

Atualmente, não podemos falar de partidos políticos nem de democracias representativas sem os enquadrarmos no quadro mais geral da governação neoliberal que tem vindo a desenvolver-se a nível mundial sobretudo desde os anos 1970 e 1980.

O Consenso Económico Neoliberal pode ser considerado o grande motor das transformações político-económicas que têm tido lugar ao nível planetário nas últimas décadas. Nem partidos nem democracias escapam a esta dinâmica poderosa que tem transformado profunda e rapidamente a vida de milhões de seres humanos.

Este Consenso, também designado de Washington, refere-se à organização da economia global, e apoia-se na liberalização dos mercados e na desregulamentação, nas privatizações e na minimização do Estado, no controlo da inflação e na redução do défice público, muitas vezes sacrificando as políticas sociais, e dando primazia às exportações e

à concentração do poder comercial nas empresas multinacionais e ao poder financeiro nos bancos transnacionais (Santos, 2006a).

A política de globalização neoliberal tem-se acentuado especialmente a partir da década de 1990. Esta nova matriz de governação não será mais do que

uma estrutura basilar, ou de engaste, e simultaneamente um ambiente fomentador de toda uma rede de ideias pragmáticas e de padrões de comportamento cooperativo, partilhados por um grupo de actores seleccionados e respectivos interesses; uma rede auto-activada, destinada a lidar com o caos num contexto em que nem a ordem normativa exercida do topo para a base e gerada a partir do exterior (comando estatal) nem o ordenamento participativo autónomo feito da base para o topo e não-pré-seleccionado (democracia participativa) estão disponíveis, ou se estão disponíveis, não são desejáveis (Santos, 2005: 10).

As suas raízes podem encontrar-se “nas crises dos anos 1970” – crise da democracia, crise de legitimidade e crise de governabilidade -, que foram o motor para a construção dos pilares do novo regime político e social durante os anos 1980.

O processo culminou em 1989 com o estabelecimento do já referido Consenso Neoliberal em Washington, cujas ideias-chave são três: privatização, mercantilização e liberalização (Santos, 2005). Ou, por outras palavras, como Plehwe e Walpen (2006) defendem, a hegemonia do discurso e da prática neoliberal advoga a superioridade do mercado e dos processos competitivos do desenvolvimento capitalista sobre a organização económica e social do Estado, as limitações do governo na proteção dos direitos individuais, especialmente os direitos de propriedade, da privatização das empresas públicas e da liberalização dos mercados.

Durante a década de 1986-1996, o neoliberalismo atingiu um ponto alto com o Estado a retirar-se do social e da regulação económica, com a lei do mercado a orientar a regulação económica e social e com a proliferação de organizações da sociedade civil cujo principal objetivo era o de responder às necessidades a que o mercado não conseguia dar resposta e que o Estado já não tinha condições de satisfazer (Santos e Jenson, 2000; Santos, 2002a).

As consequências deste período fizeram-se sentir, sobretudo, no progressivo “afastamento entre os ricos e os pobres”, mas também no aumento significativo da corrupção e das guerras civis inter-étnicas (Santos, 2005: 13).

Neste quadro, os Bancos Centrais, ao lado do Fundo Monetário Internacional, têm desempenhado um papel preponderante na implementação do plano do neoliberalismo global. A subordinação dos Estados nacionais periféricos e semi-periféricos a estas agências, bem como as novas restrições à regulamentação estatal e os novos direitos internacionais de propriedade para investidores estrangeiros e criadores intelectuais dão sinais muito fortes dessa influência (Santos, 2006a).

Nos últimos 20 anos, sensivelmente, assistimos a uma progressiva “tirania dos mercados” sobre os Estados nacionais. Na Europa, o movimento de entrada da *Troika*¹⁵ nos espaços soberanos e a imposição de sucessivos pacotes de austeridade¹⁶ a países como a Grécia e Portugal tem-se revelado fatal para as economias nacionais e, tal como Beck (2013) salienta, é revelador da “tensão estrutural entre um projeto europeu apresentado e gerido de cima pelas elites políticas e económicas e a resistência de baixo” (p.21).

É aqui que a economia e a democracia entram em rota de colisão. De acordo com Beck (2013), as reações tecnocráticas à crise abrem o caminho ao fim da democracia, dado que medidas alegadamente necessárias são legitimadas através da invocação da catástrofe iminente. De acordo com o autor, qualquer oposição é declarada como inadmissível e como uma interferência com o curso necessário das coisas e, assim, a governação assume contornos absolutistas numa Europa cada vez mais alemã.

O autor salienta ainda que a ideia de que “ninguém pode fazer política contra os mercados”, expressa por Joschka Fischer, um político Alemão da coligação *Alliance '90/The Greens*, ex-ministro de um governo alemão de coligação entre social-democratas e Verdes, mostra que o capital está a ganhar no jogo do poder à escala global. E a *accountability*, em vez de ser orientada para os cidadãos, é orientada cada vez mais para os “mercados” e as suas instituições.

¹⁵ A Troika foi definida por Pureza (2012) como “o mecanismo de estabilização criado pela UE em Maio de 2010, com base no artigo 122º do Tratado de Lisboa, para alegadamente responder às expressões nacionais da crise do Euro – as chamadas “crises de dívida soberana” - consistiu numa garantia de créditos repartida por três fontes: o orçamento da União, o Fundo Europeu de Estabilização Financeira e o Fundo Monetário Internacional. A Troika é o rosto institucional desta abordagem da crise do Euro que articula a Comissão Europeia com o Banco Central Europeu e com o Fundo Monetário Internacional” (p.208).

¹⁶ Sobre políticas de austeridade em Portugal, ver Moury e Freire (2013).

2.1 O neoliberalismo e a globalização hegemónica: Ação económica e estrutura social

Neoliberalismo [...] deve ser entendido como um projecto que busca encontrar soluções, com um grau mínimo de aceitação social que, em democracias de alcance tanto quanto possível limitado, ou mesmo em regimes autoritários ditos de excepção, permitam subordinar a actuação dos governos à promoção de engenharias políticas mercantis em áreas crescentes da ampla vida social. Política, moralidade ou direito são vistos de forma instrumental, num projecto que aposta numa profunda reconfiguração do Estado e das suas funções, e que vai para lá da privatização, da liberalização financeira e comercial ou da desregulamentação das relações laborais. O objectivo é também o de encontrar soluções institucionais que favoreçam a entrada dos grupos privados nas áreas da provisão pública. Limitar os efeitos da democracia na economia, entregando a política económica a instituições independentes do poder político e limitadas por regras orientadoras, e fragilizar a acção colectiva dos trabalhadores pressupõe uma atenção às motivações humanas, seguindo a injunção da Margaret Thatcher: “a economia é o método, mas o objectivo é mudar a alma”. Isto traduz-se na difusão de uma ideologia de empreendedorismo, em que indivíduos declarados livres, porque imersos em mercados, aprenderiam a encarar as escolhas pelo prisma do ganho pecuniário e sempre sob a sua exclusiva responsabilidade. O construtivismo é combinado com uma retórica naturalista sobre a ordem espontânea de um mercado tendencialmente global e difusor da cooperação e do civismo. Ancoradas na ideia de que a justiça social não passaria de inveja idealizada, as regras económicas neoliberais favorecem a concentração de recursos no topo da pirâmide social (Rodrigues, 2012: 150-151).

A construção do movimento neoliberal pode ser encarado como um processo de construção de redes à escala global. De facto, Castells (2002) associa explicitamente o neoliberalismo às redes. Para ele, as redes são instrumentos apropriados pela economia capitalista baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada. No seu trabalho, Castells mostra como a nova economia está organizada em torno de redes globais de capital, gestão e informação, sendo o acesso ao fator tecnológico determinante para a sua produtividade e competitividade. A forma capitalista de produção modela as relações sociais em todo o mundo, mas fá-lo de um modo diferente relativamente ao passado – desta vez é global e está estruturada em torno de uma rede de fluxos financeiros, operando como um “casino global” (Castells, 2002: 608).

No plano legislativo, Lauder (2004) encara o processo de globalização como um processo de conversão da democracia num conjunto de redes policêntricas e, nesse sentido, questiona a possibilidade da sua sobrevivência sem Estado-Nação. Para o autor, a reprodução do modelo de Estado-Nação (ao nível europeu, e mesmo ao nível global) constitui um passo na direção errada, dado que o modelo não tem a flexibilidade necessária para lidar com a “sociedade da informação” e com a “nova ordem global”

emergente. E assim, na sua opinião, a estrutura sem-centro da UE mostrar-se-ia mais adequada e funcional pela sua configuração organizacional híbrida.

Por outro lado, a longo-prazo, a responsabilidade passará a estar concentrada não ao nível dos governos nacionais, nem ao nível supranacional, mas antes em redes público-privadas de decisores e de grupos que sobrepõem os níveis nacional, transnacional e internacional (Reinicke, 1998; Gilpin, 2001). Deste modo, a globalização caracterizar-se-ia por uma governação sem governos, uma teia complexa de interdependências, o que conduziria a uma perda de *accountability* democrática (Rhodes, 1997), o que, como defendemos no capítulo anterior, gera problemas sérios para a sustentabilidade de um sistema social e político que se autodescreve como democrático.

Numa outra abordagem que aponta para as implicações do capitalismo, Boltanski (2006) apresenta-nos uma visão deste assente naquilo que designa de “cultura de projeto”, a nova narrativa da hegemonia capitalista. Na sua perspetiva, esta “cultura de projeto” tem vindo a desenvolver-se a partir dos anos 1980 e em paralelo com uma representação do mundo económico (e genericamente da sociedade) que apela à referida metáfora da rede, ou seja, a uma interconexão de pontos singulares que permite uma série de trajetos diferentes, e onde o espaço deixou de ser homogéneo e as fronteiras entre o interior e o exterior deixaram de ser claras.

A expressão “cidade por projeto” que o autor utiliza para se referir à “nova estrutura social” do “mundo em rede” (um mundo “conexionista” e “reticular”) é oriundo da literatura da gestão e da noção de “organização por projeto”. Este tipo de organização reticular seria problemática, desde logo porque torna difícil definir o que é o “bem-comum” e não poderá portanto, só por si, constituir o suporte de uma “cidade”¹⁷. Assim, ela obrigaria a um conjunto adicional de “constrangimentos” sobre o seu funcionamento, de modo a poder qualificá-la como justa e a fundamentar a sua legitimidade.

¹⁷ Boltanski e Thévenot (1992) identificam seis tipos de “cidades” construídas, ou ordens legitimadas, com diferentes regimes de justificação: 1) a “cidade doméstica” que apresenta justificações associadas às relações hierárquicas que fazem apelo à tradição; 2) a “cidade inspirada” que apresenta justificações associadas às formas de grandeza que repousam na inspiração; 3) a “cidade do renome” que apresenta justificações associadas à reputação; 4) a “cidade cívica” que apresenta justificações associadas à solidariedade; 5) a “cidade mercado” que apresenta justificações associadas ao oportunismo mercantil; e 6) a “cidade industrial” que apresenta justificações associadas à padronização.

Para Boltanski (2006), a atividade por excelência do indivíduo da “cidade por projeto” consistiria em inserir-se nas redes existentes e em explorá-las de modo a romper com o isolamento, a encontrar-se com outros e a abrir o campo de possibilidades susceptível de gerar um projeto. O projeto constitui, nesta lógica, um dispositivo transitório e a vida é concebida como uma sucessão de projetos que serão tanto mais valiosos quanto mais diferenciados uns dos outros. E é precisamente porque o “projeto” é uma forma transitória que ele se ajusta perfeitamente ao “mundo em rede”: a sucessão de projetos multiplica as conexões, ou seja, faz proliferar as ligações e, conseqüentemente, amplia a rede.

Neste mundo conexcionista, defende o autor, os seres humanos têm como preocupação natural o desejo de se ligarem uns aos outros, o que implica produzir e dar confiança, saber comunicar e ser capaz de se ajustar aos outros e às situações sem timidez, rigidez ou desconfiança. Na “cidade por projeto”, os atores são adaptáveis e flexíveis, ativos e autônomos, sabem correr riscos, evitam as ligações redundantes e as suas ações estão sempre “encastradas” no presente. Estes são os “grandes” - os fortes, que renunciam a um projeto para toda a vida; nada os impede de se moverem, renunciam à estabilidade, ao enraizamento e à vinculação tanto às pessoas como às coisas. Portanto, numa “cidade” desta natureza, a exigência individual de “ser o próprio” é muito grande. Este novo imperativo moral é, segundo o autor, gerador de angústia e coloca perante o indivíduo o desafio de resistir à fragmentação da sua própria identidade.

Para Boltanski (2006), esta “cidade por projeto” refere-se, sobretudo, ao mundo das empresas¹⁸ mas tem-se vindo a alastrar a todas as esferas da vida social (incluindo a vida privada e a esfera íntima: familiar, sentimental, sexual e parental) acompanhando o movimento imperialista do mundo conexcionista, do mundo capitalista caracterizado por uma grande plasticidade. Em consequência, o político passa a organizar-se em torno de dois eixos: o económico e o biopolítico.

¹⁸ As redes no mundo das empresas e como forma de organização dos mercados têm sido discutidas por vários autores, nomeadamente Richardson (1972); Granovetter (1985); Hakansson e Johanson (1988); Ghoshal e Bartlett (1990); Powell (1990); White (1993); Davis e Greve (1997); Uzzi (1997); Holmstrom e Roberts (1998); e Podolny (2001).

Por fim, o autor aborda o problema das novas desigualdades geradas pela “cidade por projeto”: os indivíduos não têm todos as mesmas possibilidades de mobilidade e emergem também novas formas de precariedade justificadas pela lógica do projeto.

Estas duas perspectivas – uma que olha para a dinâmica macro do “casino global”, e outra que observa o indivíduo no contexto de uma “cultura de projeto” capitalista, parecem-nos complementar-se e ajudam a clarificar a ligação entre níveis de análise e a forma como uma e outra narrativa estão profundamente interligadas.

Por outro lado, tanto no “casino global” de Castells, como na “cidade por projeto” de Boltanski, as elites empresariais desempenham um papel crucial.

Davis e Greve (1997) mostram-nos como através das redes de gestores se estabelece a ligação entre a adaptação individual e as estruturas coletivas, e como se difundem comportamentos de empresas para empresas. Este processo ocorre através dos laços sociais entre firmas (*structural embeddedness*) e das normas dos seus gestores (*cultural embeddedness*) que condicionam a rapidez e a direção das adaptações. Segundo os autores, o contágio entre atores/gestores que participam em múltiplas estruturas sociais (*multiple affiliations*) – e, especialmente, quando um mesmo gestor pertence a vários Conselhos de Administração, é uma forma eficaz de construir “regimes de governação” (*governance regimes*). Por outro lado, salientam que o processo de imitação das práticas de outras empresas não ocorre de modo cego – ele é um processo altamente discriminante nas escolhas do referente de acordo com o tipo de legitimação pretendida. E, por fim, destacam que a proximidade geográfica é um determinante poderoso nestes processos. No nosso entender, esta dinâmica de difusão e influência ocorre também noutros contextos, nomeadamente nos meios académicos, políticos e intelectuais.

Precisamente, o nascimento (e a força) do paradigma neoliberal pode ser atribuído a uma poderosa rede de intelectuais - a *Mont Pèlerin Society* (MPS), e *think tanks*¹⁹ interessados na produção e difusão de determinados conhecimentos (Plehwe e Walpen, 2006) e na promoção e preservação de pequenos governos descentralizados um pouco por todo o mundo (Weller e Singleton, 2006).

¹⁹ Um *think tank* pode ser definido como um grupo de debate ou reflexão. A maior parte dos *think tanks* são organizações sem fins lucrativos, criados por governos, empresas ou organizações da sociedade civil. Alguns *think tanks* desenvolvem investigação e consultoria.

Na sessão inaugural da MPS em 1 de Abril de 1947, Friedrich Hayek, o grande mentor do movimento, insistia que “*common work on the more detailed outline of a liberal order is practicable only among a group of people who are in agreement on fundamentals, and among whom certain basic principles are not questioned at every step*” (Mirowski, 2009: 418).

Ao longo das décadas, a MPS identificou e desenvolveu várias linhas de investigação académica de modo a defender a ideia de uma ordem mundial baseada na abertura dos mercados e em pequenos governos (Weller e Singleton, 2006). A MPS terá sido estabelecida, segundo os autores, para facilitar as trocas intelectuais entre académicos e investigadores neoliberais, os quais por sua vez iriam promover a expansão das práticas do mercado livre e das políticas neoliberais à escala mundial.

Na sua pesquisa - baseada no *Liberaal Archief de Ghent* (na Bélgica), em documentos internos da MPS disponíveis no *Hoover Institute de Stanford* (nos EUA) e em pesquisas na Internet (alguns membros anunciam nas suas páginas a pertença à MPS) -, Plehwe e Walpen identificaram cerca de 1025 indivíduos oriundos de 50 países espalhados por todo o mundo, particularmente da América do Norte e da Europa, que constituem esta rede e estão distribuídos por inúmeras instituições, especialmente universidades, nas áreas da economia, direito e história, mas também em escolas de gestão, colégios, *think tanks* e fundações, bancos e associações empresariais, governos e política (bancos centrais, presidentes, juizes e embaixadores), meios de comunicação social (jornais, rádios, televisões e editores) e em organizações internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional). Plehwe e Walpen (2006) consideram que esta é uma estrutura bem desenvolvida e profundamente enraizada que ganhou força através da sua habilidade para articular os princípios-chave do neoliberalismo de uma forma transdisciplinar nas arenas da sociedade civil, e não apenas nas arenas políticas. Sugerem, em jeito de conclusão, que a MPS, e as suas redes “descendentes”, apoiaram o seu sucesso num processo contínuo (e fluído) de produção e disseminação de conhecimento e na sua relativa ausência de posições de poder.

Todavia, Weller e Singleton (2006) vêm demonstrar as ligações ideológicas entre vários centros de investigação e universidades americanas, fundações bem financiadas,

políticos conservadores e os *media* – através da observação desse alinhamento ideológico na sua lista de membros.

Carroll e Carson (2006) advertem-nos para o desenvolvimento de uma fase de capitalismo transnacional ao longo das últimas décadas, especialmente a partir dos anos 1970. Este movimento transnacional incluiu a integração global das economias nacionais, a mobilidade do capital e um alcance global dos circuitos de acumulação a par de uma crescente importância do Fórum Económico Mundial (*World Economic Forum*), da Organização Mundial do Comércio (*World Trade Organization*) e do Fundo Monetário Internacional (*International Monetary Fund*). Os autores focam a sua atenção na contribuição dos grupos neoliberais²⁰ para a formação de uma classe capitalista transnacional que assume atualmente um papel dominante no mundo. Esta rede transnacional é uma espécie de “superestrutura” que assenta em bases nacionais resilientes que penetram a sociedade civil, ou seja, estes grupos neoliberais estão “encastrados” na rede social na qual os negócios e o ativismo neoliberal ganham contornos e forma. Atuam, portanto, como veículos de integração das elites internacionais, ligando capitalistas e certas comunidades político-culturais. Assim, estes grupos podem ser considerados como “coletivos intelectuais”, “deputados” ou “agentes da classe capitalista” que organizam o sistema mundial de relações.

Nesta linha, Carroll e Carson (2006) apresentam aquilo que designam de *corporate global elite*, ou seja, fazem um mapeamento da estrutura social (ou rede) que governa o mundo empresarial e revelam as ligações entre um conjunto (limitado) de indivíduos, a sua pertença aos grupos neoliberais e os cargos que ocupam nas maiores empresas mundiais. Torna-se, assim, claro que esta *corporate global elite* se encontra bem enraizada no tecido social, o que facilita a sua atividade à escala global. Os autores, recorrendo à análise de redes, destacam ainda uma fratura regional na estrutura da rede que divide o centro da periferia: 198 das 350 empresas estudadas, incluindo quase todas as empresas sediadas na semiperiferia, não incluem indivíduos que acumulem cargos dirigentes em empresas centrais e pertençam simultaneamente a grupos neoliberais. As

²⁰ Segundo os autores, estes grupos são: 1) a International Chamber of Commerce (desde 1919); 2) a *Mont Pèlerin Society* (desde 1947); 3) as *Bilderberg Conferences* (desde 1952); 4) o *World Economic Forum* (desde 1971); 5) a *Trilateral Commission* (desde 1973); e 6) o *World Business Council for Sustainable Development* (desde 1995).

empresas centrais estão sediadas, sobretudo, na Europa e nos EUA. Daí que aqueles que efetivamente constituem o “coração” da rede “são um grupo de indivíduos e empresas cosmopolitas com um forte enviesamento Euro-Norte Americano” (p.67), o que revela, segundo os autores, a faceta imperialista do projeto do capitalismo global, organizado de modo a ser gerido a partir destes centros – Europa e EUA.

A economia global caracteriza-se, pois, segundo os autores, por uma assimetria fundamental entre países, em termos de grau de integração, potencial de competitividade e a percentagem de benefícios do crescimento económico. Esta diferenciação estende-se às regiões no interior de cada país. A consequência direta desta concentração de recursos, dinamismo e riqueza em determinados territórios é a crescente segmentação da população mundial, seguindo a da economia global e levando a tendências globais de crescente desigualdade e exclusão (Castells, 1996) e, consequentemente, a uma exploração ilimitada (Bourdieu, 1998)²¹.

Bourdieu (2006) fala em “polarização” (p.318) do campo económico mundial e caracteriza esta assimetria estrutural, e estruturante, como tendo uma lógica de “dois pesos e duas medidas”, ou seja, aos poderosos, nomeadamente os Estados Unidos, é-lhes permitido recorrer ao protecionismo e a subsídios, ao passo que aos países menos poderosos – “em vias de desenvolvimento”, esse acesso é negado. A globalização seria, assim, a melhor ilustração desta assimetria.

Em suma, na sua perspetiva, estes grupos neoliberais funcionam como agentes mediadores de liderança política e cultural cujas atividades são dirigidas integralmente para a formação da classe capitalista transnacional. A rede de ligações entre os grupos

²¹ Para Bourdieu (1998), o neoliberalismo é um discurso diferente dos outros pois é um “discurso forte” que tem por detrás todos os poderes de um mundo de relações de poder que ajudam a moldá-lo como se apresenta, nomeadamente porque norteia as escolhas (económicas) daqueles que dominam o mundo das relações económicas adicionando força (especialmente simbólica) a essas relações de poder. O autor acrescenta que “em nome de um programa científico de conhecimento, convertido em programa de acção política, uma imensa *operação política* tem sido perseguida (negada, porque aparentemente puramente negativa), com o objectivo de criar as condições para a realização e operação da “teoria”; um *programa de destruição metódica de colectivos* (a economia neoclássica reconhece apenas indivíduos, mesmo que esteja a lidar com empresas, sindicatos ou famílias)” (p. 95-96). A utopia neoliberal, como lhe chama, teria como objetivo questionar todas as estruturas sociais que seriam potenciais obstáculos da lógica do “mercado puro”, ou seja, o próprio Estado-Nação cuja margem de manobra tem vindo a ser progressivamente reduzida em detrimento da criação de uma “máquina” de lógica neoliberal (Bourdieu, 1998: 96).

neoliberais e as grandes corporações mundiais formam a estrutura de comunicação para este processo de construção assimétrico.

Ou, por outras palavras, como Castells (1996) afirma: este padrão de segmentação caracteriza-se por um duplo movimento: 1) segmentos valiosos de territórios e pessoas estão ligados às redes globais de produção de valor e apropriação de riqueza; e 2) todos os que não seguem os “critérios de valor” da rede, ou deixam de ter interesse, são “desligados”, ou rejeitados. As posições na rede podem alterar-se com o tempo por revalorização, ou desvalorização, e isto coloca os países, regiões e pessoas em constante movimento, configurando uma “instabilidade estruturalmente induzida” (Castells, 2002: 164).

Burns e Deville (2006) põem em evidência alguns dos mecanismos centrais e lógica do funcionamento capitalista, revelando todo o seu potencial desestabilizador: 1) a existência de um complexo de instituições capitalistas, ou seja, um complexo de poderes; 2) os atores, ou as classes de atores, que detêm diferentes posições de poder e controlo no sistema; 3) a existência de diferenciações de classe e centro-periferia; 4) a ocorrência de consequências imprevistas e não intencionais decorrentes da complexidade do(s) sistema(s); 5) a ocorrência cíclica de crises políticas e económicas desestabilizadoras; 6) a emergência do descontentamento social e dos protestos; 7) o desenvolvimento da regulação; 8) a diversidade socioeconómica e os capitalismo múltiplos; 8) a existência de contradições e múltiplas fontes de crise (desordem causada por desfasamentos sistémicos, desordem entre múltiplos segmentos, desordem de integração, desordem reflexiva).

2.1.1 Globalização e construção europeia

De acordo com Castells (2007), o processo de construção/unificação europeia é, simultaneamente, uma reação ao processo de globalização [hegemónica] e a sua expressão mais avançada.

O espaço europeu tem sofrido profundas alterações estruturais ao longo das últimas décadas e novas desigualdades têm emergido em consequência de um processo

de construção europeia assente no neoliberalismo e que reforça a centralidade de alguns países, nomeadamente da Alemanha²².

Num ensaio recente, Beck (2013) aborda três dimensões das novas desigualdades na Europa: 1) a cisão entre países da zona do euro e outros países da UE; 2) a cisão no interior do grupo dos países da zona euro (países credores *versus* países devedores); e 3) a cisão numa Europa a duas velocidades. A hierarquia de poder que emerge na relação entre as democracias nacionais e a UE resulta, portanto, das posições concretas que estas ocupam no mercado mundial, no qual “há ganhadores e perdedores sistemáticos e estruturais” (Fitoussi, 2004: 81).

Assim, a perspetiva de Fitoussi (2004) relativamente à tensão entre democracia e mercado parece-nos fazer todo o sentido. Diz o autor,

A tutela dos mercados, o endurecimento dos constrangimentos impostos aos governos nacionais e a redução das suas pretensões redistributivas são outros tantos elementos de modificação do sistema de equidade das nossas sociedades, pelo retorno aos princípios puros e pelo apagamento progressivo do campo da democracia. A mundialização não só aumenta a parte do mercado e diminui a democracia no sistema de equidade, como o faz em nome da eficácia do mercado e de uma ordem superior à democracia (Fitoussi, 2004: 80).

Se a crise económica tem conduzido os vários países, incluindo Portugal, à busca de auxílio externo, o exterior tem exercido uma forte influência no plano nacional/local através da “imposição” de Programas de Assistência Financeira – os quais, segundo Bourdieu (2006) “visam garantir a integração, na subordinação, das economias dominadas” (p. 320) -, que têm, por sua vez, determinado o modo de funcionamento interno desses mesmos países e das suas instituições democráticas.

Przeworski (1991) afirmava já nos anos 1990 que o estilo político predominante no caso de reformas-orientadas-para-o-mercado (*market-oriented*), era tendencialmente tecnocrático e autoritário, minando o apoio social à democracia.

Tal como Bourdieu (2006) alerta, a unificação (e a integração) é acompanhada de uma concentração de poder que pode chegar mesmo à monopolização e, simultaneamente, à exclusão de uma parte significativa da população, sobretudo se essa

²² Para além de que, segundo Bourdieu (2006), a “unificação europeia” está a ser conduzida, à escala nacional, sem Estado.

unificação for feita através da unificação monetária, a qual tende “a lançar todos os agentes sociais num jogo económico para o qual não estão igualmente preparados e equipados cultural e economicamente; tende simultaneamente a submetê-los à norma objectivamente imposta pela concorrência das forças produtivas e dos modos de produção mais eficientes.” (p.311). O autor conclui que a unificação tende a beneficiar os dominadores.

Podemos, pois, considerar, seguindo Bourdieu, que vivemos hoje um “totalitarismo de mercado” que resulta da unificação do espaço (mundial e europeu) através das regras do mercado, favorecendo determinadas redes em detrimento de outras.

Para Bourdieu (2006), o processo de unificação do campo mundial da economia e da finança, organizado de acordo com o modelo de uma economia assente nas particularidades históricas da tradição social americana, assume-se como destino inevitável e projeto político de libertação (universal) e resulta de uma idealização do próprio modelo americano - ou “capitalismo utópico” - que se apoia, segundo o autor, no mito da “democracia dos acionistas”²³ e no “Estado fraco”.

2.1.2 A integração política na UE: subsidiariedade, *unaccountability* e ilegitimidade?

O processo de integração política na UE²⁴, iniciado sobretudo com o Tratado de Maastricht, em 1992, afetou, ou tem vindo a afetar progressivamente, a soberania dos seus Estados-Membros e, a reboque, a autonomia dos seus representantes nacionais para tomar decisões.

O processo de integração, decorrente, entre outros meios, da aplicação do princípio da subsidiariedade, é normalmente referido como tendo enfraquecido,

²³ O mito da “democracia dos accionistas” seria, segundo Bourdieu (2006), a associação perfeita entre capital e trabalho para a tradição americana. Neste “regime”, os assalariados seriam pagos em ações e, assim, tornar-se-iam coletivamente proprietários das suas empresas.

²⁴ Em Portugal, os posicionamentos dos partidos relativamente à Europa antes da adesão (em 1986) variavam entre aqueles que defendiam um regime democrático liberal – e nesse caso a Europa constituía um parceiro indispensável para a consolidação política da democracia nacional, e aqueles que criticavam as estruturas políticas das democracias ocidentais – e que, portanto, encaravam o projeto europeu com ceticismo (Lobo, 2006). Assim, segundo esta autora, entre o PS, o PSD e o CDS-PP a opinião era de que a integração europeia favorecia a consolidação da democracia liberal em Portugal e trazia vantagens económicas. Ao passo que o PCP se oponha fortemente à entrada de Portugal na CEE, o que marcou uma forte clivagem entre este partido e os restantes.

transformado, recuperado ou mesmo substituído o Estado-Nação, o que nos pode levar a levantar a hipótese, também defendida por autores como Castells (2007), de que estamos perante uma transformação estrutural profunda, um processo de unificação europeia, ou a criação do “Grande Estado” europeu.

Contudo, não obstante os possíveis diferentes posicionamentos – integração (no sentido federalista) *versus* unificação -, é possível reconhecer que a criação de um espaço (de transição) que não é nem um supra-Estado soberano, nem um conjunto de Estados-Nação, vem colocar sérios problemas de *accountability* e, conseqüentemente, de legitimidade democrática no seio da União, como aliás desenvolvemos no capítulo anterior²⁵.

Fitoussi (2003) avança mesmo a ideia deste facto constituir um paradoxo: se a construção europeia implica necessariamente que os seus Estados-Membros abdicuem de uma parte considerável da sua soberania, não foi ainda criado, à escala comunitária, um substituto equivalente. O que tem acontecido, segundo o autor, é o esvaziamento progressivo das soberanias nacionais (dos Estados, portanto) sem que se tenha investido numa correspondente soberania europeia – “aliás, o governo da Europa parece cada vez mais ditado por regras do que resultar de escolhas” (p.15). E essas regras de governação assentam sobretudo numa combinação de políticas monetárias, orçamentais e estruturais emanadas do “centro”.

Independentemente do modelo de democracia liberal poder ser considerado o modelo mais adequado para áreas geográficas relativamente amplas e populosas e para Estados-Nação institucionalmente complexos, uma questão se pode colocar relativamente à “quantidade de complexidade” que o modelo liberal pode acomodar na prática. Esta é uma questão levantada por Kourtikakis (2006) num artigo onde apresenta uma crítica à democracia liberal na UE e onde revela as implicações deste modelo para a *accountability* da administração pública na União e nos seus Estados-Membros.

²⁵ Para além disso, levantam-se grandes desafios ao nível da redistribuição de recursos entre os Estados-Membros, com o risco de empobrecimento de algumas áreas territoriais (Le Galès, 2003) – o que decorre de algumas considerações tratadas no ponto anterior.

Segundo o autor, a resposta à questão colocada está, em maior ou menor grau, relacionada com a aplicação do princípio da subsidiariedade no contexto da União. Tendo em conta que o princípio da subsidiariedade regula a autoridade dentro de uma dada ordem política (Føllesdal, 1998), a “quantidade de complexidade” que é possível acomodar no modelo liberal europeu dependerá em boa medida da articulação entre a delegação de poderes e a eficácia da respetiva regulação (ou *accountability*).

A delegação e a regulação (ou *accountability*) podem ser concebidas como conceitos mutuamente exclusivos (Strøm, 2000), ou seja, complementares que coexistem em sentidos opostos. Para melhor clarificar a ideia recorreremos, tal como Strøm, à *Teoria da Agência*. O exemplo dado é o de uma qualquer democracia parlamentar, ou representativa. Neste caso, a cadeia de delegação começa nos cidadãos eleitores. Cada elo da cadeia é composto por uma relação *Principal-Agente*. O *Agente* de uma ligação é o *Principal* na próxima ligação. Hipoteticamente, o primeiro elo da cadeia envolveria a delegação dos poderes decisoriais dos votantes na legislatura nacional através de eleições democráticas. No elo seguinte, a legislatura produziria um governo. No elo final, o governo delegaria na administração pública a tarefa de implementar as políticas governamentais. Esta linha de delegação transfere uma porção gradualmente maior de poder e responsabilidade de nível para nível. Por seu turno, a cadeia de *accountability* começaria onde a cadeia de delegação termina, e seguiria no sentido inverso. Assim, num primeiro passo a administração pública seria *accountable* para com os ministros do governo que, por sua vez, seriam *accountable* relativamente à legislatura pelas ações do governo e, por último, a legislatura seria *accountable* para com o eleitorado.

Esta interpretação apresenta algumas limitações por ser demasiado simplista e, nomeadamente, por atribuir semelhança estrutural a cidadãos eleitores, eleições, governo e administração pública. Contudo, ela parece-nos útil para ilustrar os movimentos complementares das cadeias de delegação e *accountability* e perceber que se trata também, no fundo, de um processo de aprendizagem social. É na fluidez deste modelo que se joga, no nosso entender, a qualidade de uma democracia representativa.

Pensando no caso da UE, aquilo que aconteceu aquando do seu nascimento foi a inclusão de uma “nova camada”, desta vez supranacional, originando um novo elo na

cadeia de delegação, na cadeia de responsabilidades e, conseqüentemente, na cadeia de *accountability*. Este nível adicional de agregação aumentou a distância teórica entre a “preferência inicial” de cada indivíduo e o resultado final do processo de agregação, dado o aumento exponencial da diversidade - em vez de um Estado com as suas regiões, temos um “supra-Estado” com 28 Estados (atualmente) e um enorme número de regiões. Simultaneamente, reduziu-se a capacidade de controlo de cada cidadão relativamente aos “resultados” e aos “processos” políticos num espaço muito mais amplo e complexo.

Em consequência destas condições, a *accountability* política mais formal, institucionalizada e estrita (o voto através de partidos políticos) tornou-se progressivamente mais ilusória e, nesse sentido, os processos de tomada de decisão tenderam a tornar-se cada vez menos transparentes, pelo menos para os representados. A democracia liberal supranacional pode, pois, conduzir a uma insuficiente legitimação e à alienação política (Kourtikakis, 2006). Esta ideia é apoiada também por Covas (1997). Em condições de extrema diversidade/complexidade, a *accountability* formal só por si, como mecanismo de controlo dos representantes eleitos, não é uma resposta suficientemente forte ao problema da legitimidade democrática.

De modo a recuperar essa legitimidade democrática, como vimos no capítulo anterior, as instituições da União têm procurado reforçar os mecanismos de regulação que operam a vários níveis – a rede de mecanismos de *accountability* de que falam Harlow e Rawlings (2006) e que operam no seio da União, assentes em diversos mecanismos: fóruns e debates com cidadãos, clientelas e sociedade civil; diversas instituições: Parlamento Europeu, agências independentes, Tribunais; e num corpo legislativo: diretivas e regulamentação nos vários domínios de intervenção²⁶.

Este reforço, ou seja, esta multiplicação de mecanismos de controlo, como foi aliás observado no capítulo anterior, parece constituir ele próprio mais um problema do que uma solução.

²⁶ Sobre os mecanismos e instituições de regulação na UE, ver Majone (2003).

2.1.3. A aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade: Ou a europeização dos Estados-Nação

[...]

3. Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.

4. Em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da acção da União não deve exceder o necessário para alcançar os objectivos dos Tratados. As instituições da União aplicam o princípio da proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

[...]

Tratado da União Europeia, art.5º (2012, versão consolidada)

A subsidiariedade é uma questão central nas políticas da UE (Wilke e Wallace, 1990) e um instrumento que tem ajudado a definir uma agenda política verdadeiramente comunitária, fortemente condicionadora das agendas políticas nacionais (Ruivo et al., 2011). É, no fundo, o instrumento com o qual se joga a autonomia e se redistribui o poder na supraestrutura. Um princípio que pode ser considerado de boa administração, de contenção do uso dos poderes, de proporcionalidade entre objetivos e meios de ação, de justo equilíbrio de poderes entre níveis de governo territorial (Covas, 2001)²⁷.

Mas esta é a visão optimista do princípio da subsidiariedade. Nem todos partilham da mesma opinião e a definição do próprio conceito não se tem revelado consensual.

O conceito de subsidiariedade, tem sido referido como, possivelmente, o “mais controverso e abstracto conceito que deu entrada na política europeia desde 1789” (CEPR, 1993: 1), advogando simultaneamente centralização e descentralização. Propõe uma organização social como um todo e, simultaneamente, reconhece a importância da existência de grupos dentro de uma sociedade.

A inclusão deste conceito no Tratado de Maastricht, mais do que gerar orientações claras na determinação do equilíbrio entre as competências europeias e as competências nacionais, veio gerar um défice de transparência derivado das várias interpretações que competem entre si, ocultando dois modelos de democracia: por um

²⁷ Para maior detalhe sobre as relações entre economia, governação e território, ver Reis (2007).

lado, a social democracia coletivista, e por outro, a alternativa neoliberal baseada no mercado (Chaplin, 1997).

Um aspeto interessante é que, do ponto de vista etimológico, devido à sua origem latina, o conceito pode por si só gerar dificuldades de interpretação. O adjetivo *subsidiary/subsidiaire/subsidiário* provém do latim *subsidiariu-* que significa “relativo a subsídio”; “que corrobora” ou “vem em apoio”; “que força” (Correia, 1996).

Assim, o princípio da subsidiariedade não é absolutamente transparente, pois remete tanto para a noção de “subsídio” como para a noção de “complementaridade de ação”, a qual estaria no coração do conceito comunitário original.

Por outro lado, a expressão “subsidiariedade” só por si também não tem conteúdo porque nada indica sobre as suas características – se deve ser dado ao forte ou ao fraco, à união ou à desintegração. Trata-se de uma palavra ambivalente para Martinez (1991) e de um conceito enganador para Delors (1992), uma vez que a sua definição depende da origem da ação subsidiária – se, por exemplo, a atribuição do nível de competências é feita pela UE, ou pelos Estados-Membros.

Por conseguinte, o conceito de subsidiariedade não se encontra suficientemente delimitado, estando no centro das mais variadas discussões e controvérsias jurídicas, carecendo de uma definição legal mais adequada (Correia, 1996). Do ponto de vista jurídico, a subsidiariedade aplica-se a toda a ação ou obrigação que substitua ou fortaleça outra principal, sem que esclareça, contudo, o objeto que trata (Martinez, 1991).

Por outro lado, a subsidiariedade, assente num ideal liberal e numa ideia de “não competência”, com exceção para condições de “maior eficiência”, conduz a uma conceção económica que depende da avaliação do serviço e do seu resultado, o que não deixa de ser, de acordo com Martinez (1991), extremamente impreciso.

Retomando a sua tradução no contexto europeu, a subsidiariedade numa abordagem federal está relacionada com a repartição funcional das tarefas, ou competências, e com as transferências de soberania em função da capacidade de cada nível para as desenvolver – ou seja, estamos a falar da responsabilidade de cada nível.

No caso da UE, a subsidiariedade exprimiu-se, após o Tratado de Roma, através do instrumento da Diretiva - a partir do qual se estabeleceu uma hierarquia de normas que os Estados-Membros deveriam respeitar (Delors, 1992).

Num documento do Parlamento Europeu (2000), a subsidiariedade é apresentada como a base institucional dos Estados Federais, tendo como objetivo garantir um determinado grau de autonomia a uma autoridade subordinada, face a uma instância superior, ou a um poder local face ao poder central. Este processo refere-se, no fundo, à repartição de competências entre diversos níveis de poder²⁸.

Este documento acrescenta ainda que, aplicado no âmbito da Comunidade, o princípio da subsidiariedade implica que os Estados-Membros mantenham as competências que sejam capazes de gerir de forma mais eficaz ao seu nível, e que sejam transferidos para a Comunidade os poderes que os Estados-Membros não podem exercer de forma cabal. Mas o próprio Parlamento Europeu (PE) apresenta dificuldades em estabelecer uma delimitação clara entre competências exclusivamente comunitárias e competências exclusivamente nacionais, o que tende a gerar diferentes interpretações. Trata-se, portanto, de uma fronteira “fluida”.

A delimitação da competência exclusiva da União é, sobretudo, problemática porque nos Tratados essa delimitação não é estabelecida por referência a áreas definidas, mas antes por uma definição de funções.

Um outro aspeto a salientar é que o alcance do princípio da subsidiariedade pode ser observado de dois ângulos diferentes: 1) do lado do limite das competências – nos domínios em que o Tratado confere à UE uma dada competência (partilhada com os Estados-Membros), o princípio da subsidiariedade serve de baliza para a assunção dessa competência; 2) do lado das não-competências - nas áreas em que o Tratado não confere à UE qualquer competência, o princípio da subsidiariedade não instaura qualquer nova competência, respeitando o princípio das atribuições limitadas.

Segundo Dony (2007), no recente Tratado de Lisboa é feita uma primeira tentativa de delimitar os domínios de competências exclusivas da UE.

²⁸ Sobre a relação entre o poder local português e a construção europeia, ver Ruivo et al. (2011).

Para o sistema funcionar corretamente, Covas (1991) defende uma atualização constante do princípio e da prática da subsidiariedade, que será possível apenas em função de uma negociação institucional permanente no seio das “comunidades europeias” relativamente à atribuição de competências (exclusivas, partilhadas e complementares ou de apoio). Pressuporia, portanto, um diálogo constante, uma *accountability* permanente, entre os atores sociais e políticos.

Para Covas (1991), a articulação entre

os princípios da subsidiariedade e da autonomia aponta, idealmente, para o encadeamento político de agrupamentos sociais numa linha crescente e harmoniosa de complexidade e de integração, que se materializa na interpenetração das várias entidades que constituem o todo, na colaboração efectiva entre elas e na participação das entidades “inferiores” nos mecanismos e nos processos de tomada de decisão das entidades “superiores” que integram. Serão estes os únicos meios de garantir tanto a autonomia de cada elemento, como a unidade do todo (Covas, 1991: 34).

O alcance deste equilíbrio entre níveis passa, no nosso entender, por pôr em prática, de uma forma também ela equilibrada, mecanismos de regulação e *accountability* nacional e supranacional.

Neste sentido, como Covas (1991) salienta, o verdadeiro alcance do princípio da subsidiariedade deve incluir, ou ser colocado, no plano material das *community public policies* – a subsidiariedade acontecendo no quotidiano das comunidades e afetando o seu funcionamento. É, fundamentalmente, a este nível que a sua eficácia deve ser demonstrada e avaliada.

A subsidiariedade pode, segundo o autor, iniciar um processo de centralização, ou de descentralização, ou seja, de devolução de poderes setoriais e de criação de uma autêntica cultura político-administrativa comunitária capaz de entender, no plano mais descentralizado, as orientações comuns emanadas do “centro”.

De acordo com Covas (1997), uma democracia supranacional será sempre uma democracia subsidiária (ou deficitária) na medida em que a supraestrutura concebe e administra as atribuições e competências que lhe foram delegadas pelos Estados soberanos que a integram e este processo de delegação tem lugar no momento da assinatura dos Tratados.

É claro neste ponto que subsidiariedade e soberania estão intimamente relacionadas. Podemos mesmo afirmar, tal como Pacheco Amaral (1998), que o princípio da subsidiariedade constitui o complemento natural do princípio da autonomia e da responsabilidade.

Não é, pois, por acaso que as questões levantadas no debate em torno da subsidiariedade podem ser reconstruídas e reinterpretadas no debate sobre a soberania dos Estados que tem decorrido desde o início dos anos 1950.

A subsidiariedade, no sentido europeu, pode ser encarada como um fortalecimento ou um enfraquecimento da soberania dos Estados e como o respeito, ou desrespeito, pelas tradições locais/nacionais, dependendo do posicionamento ideológico, o qual condiciona o reconhecimento mútuo dos regimes regulatórios (nacionais ou supranacionais) (Pacheco Amaral, 1998). Em função disso, a subsidiariedade pode ser encarada como um reforço ou como uma ameaça à soberania/identidade, nacional/europeia.

Na visão do autor, a subsidiariedade constitui simultaneamente um princípio negativo que, em determinadas circunstâncias, é limitativo da ação das entidades políticas “superiores”, e um princípio positivo que, noutras circunstâncias, torna essa intervenção obrigatória. Ainda nesta linha, o princípio da subsidiariedade apontaria para uma estruturação política do Estado, a partir das bases, isto é, a partir das suas comunidades “inferiores” e do seu funcionamento autónomo, cumprindo as finalidades naturais que lhes correspondem. Dizer-se que são autónomas corresponde a dizer que são responsáveis pela identificação das normas e valores norteadores da sua atuação e que detêm em si mecanismos e recursos adequados para o efeito (Pacheco Amaral, 1998).

Na nossa perspetiva, consideramos que o reforço da afirmação do princípio da subsidiariedade, presente no Tratado de Lisboa, é revelador de uma tendência centralizadora na evolução de um “processo de integração unificadora”, refletida no reforço do poder das instituições da União, o qual “vem agravar, embora não decisivamente, a erosão das soberanias nacionais” (Cunha, 2008: 53).

No caso europeu, como referido, o sistema de regulação supranacional baseia-se em Diretivas (e Regulamentos) que devem ser seguidos pelos Estados-Membros. A regulamentação comunitária, à medida que se foi especializando, produziu legislação cujo principal objetivo foi o de promover a harmonização das leis dos Estados-Membros. As Diretivas, apesar de vinculativas para os Estados-Membros deixaram, contudo, ao critério de cada um dos 28 Estados o modo de como produzir os resultados desejados²⁹. Esse facto resultou em grandes variações nos processos dentro do cenário europeu, o que não poderá ser dissociado da forma como os atores políticos (incluindo os partidos políticos) encaram estes processos e a redução do seu poder dentro dos limites do Estado-Nação.

2.1.4 Efeitos da integração política: A europeização dos partidos políticos nacionais e o nascimento dos europartidos

Como qualquer organização, os partidos políticos tendem a adaptar-se ao meio que os rodeia e às mudanças institucionais a que estão sujeitos.

A transformação interna dos partidos em resposta às pressões europeias decorre das “grandes mudanças no contexto em que os partidos se movem, nomeadamente mudanças sociais, mudanças no financiamento (dependência progressiva de financiamentos públicos) e mudanças nos agentes comunicacionais” (Lobo, 2006: 12).

A europeização pode ser definida como um processo incremental que re-orienta a direção e a forma da política ao ponto de levar a que a dinâmica política e económica da Comunidade Europeia se torne parte da lógica organizacional da política nacional (Ladrech, 1994).

Pegando nesta definição, Radaelli (2000) defendeu que o conceito se refere a um conjunto de processos através dos quais a dinâmica política, social e económica da UE é

²⁹ Estes resultados são controlados pelos tribunais europeus: o Tribunal de Justiça da União e o Tribunal de Contas Europeu. O primeiro tem como missão garantir uma aplicação uniforme da legislação da UE em todos os Estados-Membros, assegurando o respeito pelas normas jurídicas adotadas pelas instituições comunitárias competentes. Este tribunal exerce as funções de fiscalização da legalidade dos atos das instituições da UE, assegura o respeito (pelos Estados-Membros) das obrigações decorrentes dos Tratados e interpreta o Direito da União a pedido dos juízes nacionais. É composto por três jurisdições: o Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral e o Tribunal da Função Pública. O segundo é um órgão independente que tem como função o controlo da legalidade e das despesas da UE e das suas instituições. Não possui poder jurisdicional próprio. Apenas emite pareceres e efetua auditorias. Elabora um relatório anual que é encaminhado às outras instituições da União e publicado no Jornal Oficial da União Europeia.

incorporada na lógica do discurso doméstico, nas identidades, nas estruturas políticas e nas políticas públicas. Mais tarde, Ladrech (2002) apresentou a europeização como o termo utilizado para descrever os efeitos da integração europeia na política e nas políticas dos seus Estados-Membros bem como o processo para melhorar as instituições políticas europeias. Para o autor, *"it refers to responses by actors – institutional and otherwise – to the impact of european integration"* (p. 389).

Nesta perspetiva trata-se de um processo adaptativo através do qual a dimensão europeia penetra nas arenas políticas nacionais. No presente trabalho iremos focar-nos sobretudo no impacto do processo de integração europeia nas dinâmicas político-partidárias nacionais e no nascimento dos europartidos.

Um volume crescente de literatura, sobretudo de origem inglesa, tem surgido nos últimos anos focada em aspetos como as perceções dos partidos relativamente à UE (Sowemimo, 1996 *apud* Berends, 2000: 11), as mudanças das atitudes dos partidos relativamente à UE (Philip, 1993; Daniels, 1998 *apud* Berends, 2000: 11) e a influência da questão da integração nas divisões internas dos partidos (Baker et al., 1993; Garry, 1995; Berrington e Hague, 1998 *apud* Berends, 2000: 11). Outros trabalhos analisaram e mapearam o desenvolvimento de partidos transnacionais e o seu método de operação no Parlamento Europeu (Hix, 1996; Raunio, 1997; Bell e Lord, 1998 *apud* Berends, 2000: 11).

Mair (2000) é dos primeiros investigadores a referir especificamente o impacto da integração europeia nos sistemas políticos nacionais. O autor sugere que a UE tem pouca ou nenhuma influência direta nas dinâmicas partidárias nacionais; contudo, assume a existência de um potencial impacto indireto descrito nos termos seguintes:

In first place, European integration increasingly operates to constrain the freedom of movement of national governments, and hence encourages a hollowing out of competition among those parties with a governing aspiration. As such, it promotes a degree of consensus across the mainstream and an inevitable reduction in the range of policy alternatives to voters. Second, by taking Europe itself out of national competition, and by working within a supranational structure that clearly lacks democratic accountability, party and political leaderships do little to counteract the notion of the irrelevance of conventional politics (Mair, 2000: 48-49).

Berends (2000), por seu turno, procurou demonstrar como a integração europeia tem uma influência substancial nos partidos políticos nacionais. Os processos de tomada

de decisão na UE, mais do que serem afetados pela ação dos partidos políticos, afetamos a eles em termos de perdas funcionais.

As bases para a sua pesquisa foram, em primeiro lugar, o trabalho de Schmitter (1996) que revelou a magnitude da penetração da UE nos processos de tomada de decisão nacionais; em segundo lugar, a constatação do facto de que os partidos são fenómenos primariamente nacionais – pois foi no contexto dos Estados-Nação que surgiram, e terão dificuldades em relacionar-se com níveis “mais elevados” de tomada de decisão; em terceiro lugar, a questão da ilegitimidade dos partidos para operarem ao nível europeu, dado que não respondem a um eleitorado definido a esse nível, com exceção para o Parlamento Europeu (PE), mas mesmo aí, afirma, a relação é problemática. Como Bogdanor (1989) aponta, o plenário do PE, “apesar da sua forma transnacional, é na realidade o somatório de doze eleições nacionais separadas” (p. 205).

Partindo das funções normalmente associadas aos partidos políticos ao nível nacional (Mair, 1990) (as quais iremos explorar no capítulo seguinte) - 1) estruturação do voto popular, 2) mobilização e integração da massa dos cidadãos, 3) agregação de interesses vários, 4) recrutamento de líderes para cargos públicos e 5) formulação de políticas públicas -, Berends (2000) concluiu que os partidos nacionais não têm tido grande sucesso no seu desempenho ao nível europeu. Um outro aspeto a apontar relaciona-se com uma tendência da UE para suspender a competição partidária (em favor do consenso) em vez de a promover (Hix e Lord, 1997).

No que se refere ao recrutamento do pessoal político para cargos europeus, os autores afirmam que os partidários que participam na Comissão, no Conselho de Ministros ou no Conselho Europeu, são reunidos mais pelas circunstâncias do que por uma opção deliberada. Isto significa, de acordo com os autores, que não possuem um mandato coletivo para desenvolver uma perspetiva partidária particular ao nível europeu (Hix e Lord, 1997). Deste modo, podem gerar a sua própria dinâmica, que se pode afastar substancialmente de qualquer pressão do “partido nacional”.

No caso do Parlamento Europeu, o cenário é algo diferente. Os membros do Parlamento requerem o apoio do partido que os elegeu e são, em consonância, muito mais pressionados para permanecerem alinhados com as orientações nacionais (Ladrech,

1997; Hix e Lord, 1997; Bell e Lord, 1998). Por outro lado, e de modo a terem uma palavra na tomada de decisão europeia são, de certa forma, forçados a formar coligações com outros partidos com alinhamento ideológico semelhante.

Ladrech (2002) propõe cinco áreas de investigação em torno da temática da europeização dos partidos e da atividade partidária: 1) mudança programática – assinalando uma maior atenção à influência da UE nas questões domésticas; 2) mudança organizacional – traduzida num aumento do número de facções ou mesmo na formação de novos partidos; 3) alteração dos padrões de competição partidária – introdução de novas estratégias e táticas; 4) alteração nas relações partido-governo – introdução de uma dimensão adicional; e 5) relações para além do sistema partidário nacional – novas ligações com atores europeus fora do sistema político nacional.

Num trabalho posterior, Ladrech (2007) apresentou os resultados de um projeto de investigação que explicitamente colocava a questão da influência “do topo para a base” da UE, especialmente a partir dos anos 1980, na organização política nacional. Este período correspondeu, segundo o autor, ao incremento do papel da UE nos sistemas políticos dos seus Estados-Membros em virtude do estabelecimento da união monetária, do aumento do uso da co-decisão entre o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu e do alargamento das competências políticas da Comissão Europeia.

As hipóteses colocadas foram: 1) aumento do poder das elites partidárias envolvidas em processos de tomada de decisão europeus e 2) aumento do poder e do número dos que trabalham diretamente as questões europeias dentro dos partidos. E chegaram aos seguintes resultados: a) as lideranças partidárias no governo não são *accountable* para com os seus partidos nacionais em processos de tomada de decisão europeus; b) o “partido parlamentar”, em geral, não tem consciência das preferências políticas do nível europeu porque não participa no desenvolvimento dessas políticas (isto acontece apesar da criação de comités parlamentares sobre assuntos europeus); c) a elaboração de circulares sobre assuntos europeus apoia-se em pouco pessoal e as propostas são, geralmente, vagas; d) os deputados europeus são ainda marginais nos seus partidos nacionais em termos de influência e reconhecimento, apesar dos chefes de delegação na maior parte dos casos, terem cargos de liderança na organização

extraparlamentar do partido; e) os funcionários responsáveis pela ligação com as Federações Europeias de partidos estão normalmente desligados do resto do partido (estes são maioritariamente secretárias internacionais); f) os parlamentares nacionais em comités de assuntos europeus estão, geralmente, inclinados para apoiar o executivo do seu partido, ou seja, tende a emergir a dinâmica governo-oposição; g) os membros do partido e os representantes eleitos continuam a ver os assuntos europeus como política externa, continuando por isso a divergir dos líderes partidários na sua orientação e modo de atuar (Ladrech, 2007: 947).

O autor sugere, em jeito de conclusão, que a dinâmica organizacional intrapartidária tem permanecido essencialmente estática, excepto no caso do distanciamento da liderança partidária relativamente ao resto do partido quando esta está no governo.

Assim, resumindo, o autor sugere que os partidos nacionais não mudaram as suas estruturas e regras internas de modo a tornar os seus líderes *accountable* pelas decisões tomadas em órgãos europeus, nem as políticas europeias estimularam nenhuma inovação organizacional relevante. Este projeto vem, no seu entender, reforçar a ideia de que são as elites que têm “construído a Europa”.

Para Ladrech (2007), as consequências observadas encontram-se a vários níveis, todos eles interligados: 1) na opinião pública (a subvalorização dos assuntos europeus não conduz a uma população informada, e aqui os *media* também não têm ajudado); 2) no discurso político (os partidos de centro-direita e centro-esquerda não desenvolveram discurso sobre assuntos europeus); 3) nos mandatos eleitorais (as eleições para o Parlamento Europeu são consideradas de segunda ordem); 4) nas federações transnacionais de partidos (o seu poder pode estar enfraquecido devido à fraca mobilização das bases a nível nacional que os tendem a ver como “criaturas” de Bruxelas); 5) na partidarização do governo nacional (em declínio); e 6) no reforço do “partido no governo” (em vez do reforço do “partido no terreno”).

A ausência de partidos exercendo o seu papel de ligação e educando a opinião pública relativamente às políticas europeias pode ser explicado, no seu entender, pela falta de um discurso ou ideologia com o qual os partidos poderiam interpretar ou transmitir as suas posições. A fraca legitimidade percebida dos mandatos dos deputados

européus, que contribuiu para a sua marginalização dentro dos respetivos partidos nacionais, é também partilhada ainda numa maior extensão pelas federações transnacionais de partidos, para quem qualquer papel numa UE “politizada” exporia a sua quase total invisibilidade em quase todos os seus partidos nacionais. Por fim, o autor considera que o declínio da partidarização do governo nacional é, paradoxalmente, um lado da moeda na qual as elites são fortalecidas em relação ao resto da sua organização partidária – como aliás já Katz e Mair (1994) salientavam.

De acordo com Katz e Mair (1994), diversos estudos mostram que a mudança nos equilíbrios internos dos partidos tem-se dado em favor das elites partidárias, especialmente daquelas que estão no governo, ou nos parlamentos.

No interior dos partidos, o défice democrático é considerado pelo autor como um fenómeno que emergiu devido a vários fatores. Em primeiro lugar, os esforços das lideranças partidárias para evitar o envolvimento direto com a UE como uma questão politizada de modo a evitar a instabilidade organizacional interna (e por acréscimo afetar a dinâmica da competição eleitoral). Em segundo lugar, as regras e os estatutos internos dos partidos tornam muito difícil para os membros forçarem questões para discussão, por exemplo, nos congressos partidários. E em terceiro lugar, a crença entre os membros do partido (eleitos ou não) de que as questões relacionadas com a UE são uma matéria de política externa, induzindo deste modo a delegação para as elites partidárias de assuntos desta natureza.

Prat (2008) tem uma visão algo diferente. Segundo o autor, os eurodeputados têm vindo a ganhar autonomia e peso específico (decorrente dos lugares que, por vezes, ocupam na direção nacional do partido), e tornaram-se especialistas em assuntos europeus nos seus respetivos partidos, o que lhes confere poder.

Já Carter e Poguntke (2009), preocupados com o facto dos partidos nacionais poderem deixar de ser instrumentos de ligação entre os cidadãos e a substância das políticas europeias, e se transformarem cada vez mais em meros mecanismos de seleção de elites, examinaram o efeito da integração europeia na organização interna dos partidos políticos nacionais e investigaram especificamente o poder das elites políticas

(face aos partidos nacionais) em tomadas de decisão europeias e até que ponto esse poder se modificou ao longo da última década.

O poder – concetualizado aqui na perspectiva weberiana como a habilidade para alcançar um resultado desejado mesmo com resistência (Weber, 1980 *apud* Carter e Poguntke, 2009: 8), não é entendido como uma “quantidade estática”, uma vez que está sujeito à dinâmica das lutas políticas entre aqueles que perseguem objetivos e aqueles que lhes resistem. Neste caso, salientam os autores, é o resultado da luta entre os recursos de poder das elites partidárias individuais (ativas ao nível da tomada de decisão europeia) e a resistência que emana dos seus partidos nacionais, traduzida pelo controlo antes e depois - ou seja pelos mecanismos de *accountability* pré e pós-decisional.

Carter e Poguntke (2009) interessaram-se em perceber o grau e a eficácia destes mecanismos que os partidos utilizam para controlar e restringir as ações das suas elites. Neste sentido, pediram aos atores partidários para estimarem o nível de instruções prévias que as elites recebiam dos seus partidos antes de tomarem parte num processo de decisão europeu (*accountability* pré-decisional) e para estimarem o grau em que estas elites teriam de explicar as suas ações aos seus partidos após a tomada de decisão (*accountability* pós-decisional).

Os autores frisam que o enfoque aqui não está no controlo externo, mas sim no controlo interno ao partido, ou seja, no controlo exercido pelos vários órgãos de liderança partidária. Os resultados deste estudo, que incluiu dados de 55 partidos de 15 países-membros (prévio ao alargamento de 2004), apontam para limitações à capacidade dos partidos para influenciar o comportamento das suas elites na política europeia. Neste sentido, concluem, as elites parecem deter um poder significativo face aos seus partidos. Isto sugere, de acordo com os autores, que a própria natureza da tomada de decisão europeia mina a lógica da organização partidária, a qual requer teoricamente uma razoável ligação entre o que o partido quer e o que as elites fazem.

Por outro lado, a evidência mostra que as elites têm vindo a ganhar poder ao longo da última década em consequência do progressivo processo de integração, o que, de acordo com os autores, não tem acontecido sem que os partidos as tenham tentado controlar. De facto, salientam, a evolução parece ir no sentido dos partidos tenderem a

utilizar mais mecanismos de *accountability* pós-decisional do que *accountability* pré-decisional. Ou, por outras palavras, os partidos tenderão a pedir mais explicações às suas elites uma vez terminadas as negociações, do que antes do seu final. Este parece ser um sinal evidente das limitações atuais ao controlo da atividade das elites que supostamente representam os cidadãos no cenário europeu. E, por conseguinte, estes resultados reforçam as ideias já expressas relativamente ao défice de *accountability* política das elites partidárias operando nas arenas europeias.

Ou seja, em termos concretos, acrescentam, as posições do partido num número cada vez maior de questões têm sido determinadas pelas decisões vinculativas que as suas elites tomam ao nível europeu, as quais têm escapado em grande medida ao controlo do “partido nacional”. As conclusões deste estudo são consistentes com um outro estudo realizado em torno do tema do empoderamento das elites, onde foram conduzidas 150 entrevistas em profundidade a atores políticos chave nos seis antigos Estados-Membros (Poguntke et al, 2007).

Mais recentemente, Ladrech (2012), concetualizando a UE como um estímulo para a ação, focou-se em dois tipos de mudança organizacional dos partidos. Por um lado, a criação de novas posições e as alterações estatutárias correspondentes e, por outro, a resposta das lideranças partidárias à pressão para lidar com “a UE como uma questão” no interior do partido. O autor concluiu que existe uma espécie de barreira (*firewall*) entre os deputados europeus e o “partido nacional”, a par do isolamento dos especialistas em temas europeus no interior do partido. Na sua perspetiva, isto sugere que a resposta organizacional do partido ao estímulo UE é limitada de modo a preservar a estabilidade organizacional interna.

Não podemos deixar de discutir neste ponto também o surgimento dos eurogrupos e dos europartidos, ou federações supranacionais de partidos. Ainda que estes últimos tenham até agora estruturas relativamente débeis - e o seu interesse para o meio académico tenha surgido apenas em meados dos anos 1990, parece-nos que a tendência é para uma crescente estruturação - denotada, segundo Hix (2002) e Prat (2008), pelo aumento da coesão e disciplina dentro dos europartidos, e importância nas

dinâmicas políticas europeias (com impacto nas nacionais), dada a ampliação crescente de funções do PE.

Segundo o artigo 138º do TUE, “os partidos políticos à escala europeia constituem um importante fator de integração da União. Tais partidos contribuem para a formação de uma consciência europeia e para expressar a vontade política dos cidadãos da União”.

Na perspetiva de Prat (2008), a configuração progressiva de europartidos começa agora a tornar-se mais real do que virtual com o surgimento de alguns elementos formais. Na base deste desenvolvimento estará, por um lado, a progressiva transferência de soberania dos partidos nacionais para as organizações europeias e, por outro lado, o aumento dos poderes do PE e dos Eurogrupos que o compõem. O processo é triplo:

A mayor poder del PE, mayor desarrollo de los eurogrupos que a su vez, contribuyen a reforzar las federaciones europeas de partidos que ganan en autonomía, condicionan parcialmente a los partidos nacionales y proporcionan una forma atenuada de representación y articulación de intereses; aunque no pueda ignorarse que sólo los partidos nacionales tienen vínculos directos con cada sociedad y que sus aparatos son los que realmente dirigen todas sus actividades (Prat, 2008: 32).

Não podemos esquecer, porém, tal como o autor salienta, que alguns partidos nacionais detêm uma maior influência dentro das suas federações, tanto pela sua força intrínseca como pela sua origem em Estados mais populosos, o que gera desde logo assimetrias de poder.

De acordo com Prat (2008), a política europeia – e os europartidos - organiza-se em torno de dois eixos: 1) o clássico esquerda (“Europa social”) *versus* direita (“Europa neo-liberal”); e 2) o resultante da tensão entre a visão de uma “Europa de tendência intergovernamental” (soberania/independência dos Estados) *versus* uma “Europa supranacional” (integração/federalismo). O autor salienta que a construção europeia tem mais ou menos importância política em função dos contextos em que se coloca - dado que depende das características da competição dos partidos em cada sistema nacional. Na sua opinião, “la mayor o menor relevancia pública de este asunto obedece a las consideraciones estratégicas de cada partido” (p.31). De um modo geral, e até agora, a questão europeia não é a mais importante nos debates políticos nacionais e os grandes partidos tendem a subestimá-la. Prat argumenta ainda que dada a sua natureza

fraturante não é de estranhar que se mantenha um discurso ambíguo e “politicamente correto” relativamente a este assunto – os partidos que governam tendem a afirmar que são a favor da integração europeia sem, contudo, concretizarem com clareza o horizonte final desejado.

Historicamente, as federações dos principais partidos com assento no PE foram criadas entre 1974 e 1976. As primeiras eleições diretas de 1979 vieram, então, criar as bases para a formação de um sistema europeu de partidos que hoje conta com treze europartidos: o Partido Popular Europeu (PPE), o Partido dos Socialistas Europeus (PSE), a Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa (ALDE), o Partido Verde Europeu (Greens), a Aliança dos Conservadores e Reformistas Europeus (AECR), o Partido da Esquerda Europeia (EL), o Movimento para a Europa das Liberdades e da Democracia (MELD), o Partido Democrático Europeu (PDE), a Aliança Livre Europeia (EFA), a Aliança Europeia para a Liberdade (EAF), a Aliança dos Movimentos Nacionais Europeus (AEMN), o Movimento Político Cristão da Europa (ECPM) e a Aliança para uma Europa de Democratas (EUD).

Para Prat (2008), apesar dos europartidos terem uma certa autonomia organizativa, estes estão condicionados pelo poder decisório último dos partidos nacionais que os sustentam e, nesse sentido, podem ser considerados “*más bien, “partidos de partidos” que no reclutam, no forman y no movilizam a sus militantes*” (p.37). Na nossa perspetiva, esta tendência tem vindo a modificar-se lentamente ao longo dos últimos anos no sentido inverso. Este processo não tem ocorrido sem tensões dado que os partidos nacionais não parecem muito dispostos a ceder competências decisórias aos europartidos.

Assim, muitas vezes, como defende Prat (2008), são os grupos de interesse (*lobbies*)³⁰ que dominam o espaço do PE mais do que os europartidos, muito embora este órgão venha funcionando como uma “conjugação de centros”: o centro-direita do PPE e o centro-esquerda do PSE, cujas votações coincidem normalmente em grande medida (p.41), revelando um alinhamento ideológico sobre o significado de “integração

³⁰ Sobre os grupos de interesse, o *lobbying* e a burocracia de Bruxelas, ver Mazey e Richardson (2003).

européia” para estes dois grandes europartidos. Hix (2002) chamou-lhe “a grande coligação” (p.54)³¹.

Poguntke e Webb (2005) estabeleceram ainda uma associação entre o processo de integração europeia e a tendência generalizada para a presidencialização e para a personalização dos partidos - o que não deixam de ser sintomas fortes do “défice partidário” (e de legitimidade) presente na UE, tal como Balme e Chabanet (2008) diagnosticaram.

Outra dimensão crucial para o entendimento das dinâmicas na UE é, sem dúvida, o processo de integração económica e, mais recentemente, os impactos da crise financeira, contudo tendo em conta o já amplo enfoque da presente dissertação – o funcionamento dos partidos políticos portugueses -, não iremos aqui abordar esta temática em profundidade.

De salientar apenas que, segundo Amaral (2010), a crise financeira de 2008-2009 resultou numa sociedade dividida entre a maioria dos cidadãos e empresas hipotecadas e uma minoria de grupos financeiros-imobiliários que prosperaram através do jogo da revalorização especulativa do solo e dos edifícios.

O pensamento político contemporâneo, marcadamente neoliberal foi, segundo o autor, “perversamente omissivo na análise das relações de poder entre os três fatores de produção económica: louvaram as especificidades do Capital, amparando-o e protegendo-o; criticaram as exigências do fator Trabalho, propondo a sua precarização; e, de modo desconcertante, descartaram o fator Terra” (Amaral, 2010: 2). Ou seja, facilitou aquilo que designou de “a mais antiga atividade económica parasitária: o rentismo fundiário” (p.2).

E tudo isto não aconteceu sem a cumplicidade dos partidos políticos que exerceram funções governativas desde finais dos anos 1980. No caso português, Amaral (2010) aponta o PS, o PSD e o CDS-PP.

³¹ Bourdieu (2006) defende que as forças económicas dominantes estão em condições de colocar o direito internacional e os grandes organismos internacionais ao seu serviço através de *lobbies* poderosos que procuram encobrir com justificações jurídicas os interesses económicos das empresas (ou das nações) e que se dedicam, em boa medida, a revogar legislações nacionais contrárias aos seus intuítos – e que isto constitui uma forma de governo invisível que se sobrepõe aos governos nacionais.

2.2 Conclusões: Tensões entre mercado e democracia ou asfixia democrática?

A nova matriz de governação induzida pela globalização neoliberal tem produzido profundas mudanças político-económicas ao nível planetário que constroem as democracias e condicionam a ação dos partidos políticos.

Neste contexto, o processo de construção europeia (reação à globalização e sua expressão mais avançada), assente na aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, levou à inclusão de um novo elo (supranacional) na cadeia de responsabilidades e, conseqüentemente, na cadeia de *accountability*. Este facto tem gerado muitas críticas em torno da legitimidade democrática das instituições europeias devido ao alargamento do fosso entre cidadãos e dirigentes europeus, como aliás já frisado no capítulo anterior. Em resposta a esta perda de legitimidade democrática, multiplicaram-se no seio da União, os mecanismos de *accountability*, o que parece constituir mais um problema do que uma solução, como vimos.

Por outro lado, evidenciou-se ao longo dos últimos 20 anos uma progressiva “tirania dos mercados” sobre os Estados nacionais, acompanhando o processo de integração política e económica na Europa. Com efeito, a entrada da Troika e das suas medidas de austeridade (respondendo às exigências dos “mercados”) nos espaços soberanos com um impacto considerável na economia de vários países, incluindo Portugal, são expressão disso mesmo. Este movimento introduziu uma forte tensão entre economia e democracia dado que a *accountability* passou a ser prestada mais aos “mercados” e às suas instituições do que internamente aos cidadãos em geral, asfixiando deste modo os processos democráticos.

Por seu turno, a europeização dos partidos políticos nacionais e o nascimento dos europartidos revelam-nos a tendência centralizadora/unificadora na evolução do processo de construção europeia. Este facto conduziu os partidos nacionais a adotar o consenso (em vez da competição partidária) nas suas tomadas de decisão ao nível europeu, o que levou, no nosso entender, a uma descaracterização da própria matriz da democracia entendida como espaço de dissensão, de debate de ideias e de conflito através de meios não violentos.

Em termos das dinâmicas intra-partidárias, observou-se um distanciamento entre a elite partidária nas instituições europeias e os respectivos partidos nacionais, os quais não alteraram as suas estruturas e regras internas de modo a tornar os seus líderes *accountable* pelas decisões tomadas nos órgãos europeus. Neste sentido, concluímos que são as elites europeias da “Grande coligação” entre PPE e PSE que têm construído a Europa como a conhecemos.

Capítulo 3 - Os partidos como organizações reticulares e corpos heterogéneos

A estrutura é, por conseguinte, o modo através do qual a relação entre o momento e a totalidade se expressa sob a forma de reprodução social. Trata-se de uma relação distinta da que subjaz à relação das “partes” com os “todos” na coordenação dos actores e grupos nos sistemas sociais tal como é postulada pela teoria funcionalista. Tal significa afirmar que as diferenças que constituem os sistemas sociais refletem uma dialética de presenças e ausências no espaço e no tempo (Giddens, 1979: 45-46).

Parties continue to matter. Parties continue to survive (Mair, 1997: 90).

As democracias liberais, assentes no princípio da representação, conferem aos partidos políticos um papel central na vida política como instrumentos privilegiados de articulação entre os cidadãos e as elites (Belchior, 2010).

Apesar da reconhecida vulnerabilidade atual dos partidos políticos como instituições de representação política tanto ao nível nacional como europeu, este tipo de organizações adapta-se ao meio envolvente (Smith, 2003), sobrevive na arena política e, ainda que tal possa parecer paradoxal, detém o monopólio do acesso às instâncias de decisão política decorrente de eleições.

Segundo Montero e Gunther (2003), os partidos políticos do século XXI parecem estar a ser confrontados com novos desafios. Contudo, permanecem como os atores mais importantes dos sistemas democráticos de matriz liberal. Alguns denunciam mesmo algum peso excessivo dos partidos políticos nos processos e mecanismos de participação como *partidocracia* (Cruz, 1995; Cotta, 2008; Santos, 2011) – uma espécie de “colonização” da sociedade (e do mundo da política) pelos partidos (Lisi, 2011: 258).

Não obstante a queda massiva da filiação partidária ao longo das últimas décadas num grande número de países, incluindo Portugal (Mair e Van Biezen, 2001; Lisi, 2011; Van Biezen et al., 2012), os baixos níveis de participação eleitoral, ou seja, a elevada abstenção (Mair, 2003), a volatilidade eleitoral (Gunther e Montero, 2001; Jalali, 2007) e o decréscimo do apoio eleitoral dado aos partidos no governo (Balme e Chabanet, 2008) são apenas alguns sinais da crise, ou pelo menos das transformações, que estão a ocorrer no campo político contemporâneo.

No presente capítulo iremos refletir sobre o modo como funcionam os partidos políticos, tendo em conta que as dinâmicas intrapartidárias são importantes não apenas para compreender a definição das suas orientações estratégicas e programáticas, mas também para compreender os níveis de responsabilização e *accountability* dos partidos, tanto internamente como perante o eleitorado em geral.

3.1 Mas o que é um partido político?

De uma forma genérica, os partidos podem ser encarados como “comunidades de estrutura especial” (Duverger, 1964: 11) ou, se quisermos, podemos considerá-los como estruturas internamente articuladas nas quais ocorrem dinâmicas complexas (Van Biezen, 2000; Cotta, 2008).

Esta estrutura especial e as dinâmicas complexas emergem porque os partidos são, antes de mais, agregados de indivíduos que partilham interesses, valores, ideais e programas comuns (Sartori, 1976; Ware, 1996 *apud* Cotta, 2008: 20) – mas não de uma forma absoluta e homogénea. Um partido é mais do que um agregado de indivíduos, ele existe independentemente da presença deste ou daquele militante. É, portanto, uma organização que transcende os indivíduos que num dado momento a integram, e cujo formato organizacional pode ser muito variado (Cotta, 2008).

Durante o século XX, vários foram os autores que contribuíram para o enriquecimento das teorias relacionadas com os partidos políticos, nomeadamente Max Weber, Maurice Duverger, Franz Neumann, Otto Kirchheimer, Robert Michels, Angelo Panebianco, Richard Katz e Peter Mair. A literatura é extensa, densa e situada - todas estas teorizações emergiram em contextos sociais e políticos diversos, acompanhando o percurso da história e os desenvolvimentos dos partidos nesses contextos desde os finais do século XIX.

Nesse sentido, não podemos, desde já, deixar de salientar que esse facto levou-nos a adotar uma postura bastante seletiva em relação às noções a abordar neste capítulo. Assim, não iremos analisar exaustivamente e em profundidade os contributos de cada um destes autores, mas antes destacar, em cada um deles, os aspetos das suas teorias que nos parecem mais pertinentes para enquadrar e compreender a atualidade e,

em particular, o tópico central desta investigação, o lugar da *accountability* interna e externa no funcionamento dos partidos políticos em Portugal.

Weber é, talvez, a primeira grande referência a ter em conta neste campo. A sua classificação inicial (Weber, 1922/1980) distinguia dois tipos de partidos políticos: o “partido de massas” e o “partido de notáveis”. Este último apresenta-se pouco estruturado, algo elitista, sendo constituído, sobretudo, por personalidades eminentes que se encontram, de forma regular, para preparar eleições, ao passo que o primeiro, identificado por Weber como “modelo” de partido moderno, tem uma estrutura mais sólida e diferenciada, tendendo a produzir políticos profissionais que asseguram o funcionamento da organização.

O mesmo autor propõe ainda uma classificação mais detalhada, onde faz a distinção entre o “partido da classe” – que atua em defesa de uma determinada classe social, o “partido ideológico” – que assenta a sua existência em certas teorias e visões do mundo e do futuro (ou ideologias), e o “partido de patronagem” - cujo principal objetivo é encontrar posições de poder para os seus líderes e clientelas.

Para além destas classificações, que nos podem ajudar a situar um partido no espectro existente num dado contexto histórico e social, Weber aborda a problemática central da “burocracia partidária”. De acordo com Weber (1976), as grandes organizações tendem a formar um “corpo” de funcionários que vão adquirindo poder ao longo do tempo e da história da organização. Segundo o autor, este seria um fenómeno inevitável nas sociedades modernas, uma vez que a burocracia seria a única forma de poder lidar com as necessidades administrativas de grandes sistemas sociais. Contudo, teria também consideráveis consequências na vida dessas organizações.

A organização burocrática, no seu entender, possui um conjunto de características que a distinguem de outros tipos de organização, nomeadamente: 1) a existência de regulamentos que norteiam a conduta dos funcionários em todos os níveis da organização; 2) a existência de uma hierarquia clara com as posições de maior autoridade no topo, que exercem o controlo, onde as tarefas são distribuídas em função dessa hierarquia; 3) os funcionários trabalham a tempo inteiro, recebem salário e podem ser promovidos na hierarquia. Esta análise dá primazia às relações hierárquicas e formais nas

organizações, contudo, devemos notar que as relações informais tendem também a desenvolver-se em todos os níveis das organizações e podem ser mais importantes para a estrutura real de poder do que as próprias hierarquias formais (Blau, 1963).

Neste âmbito, Merton (1957) avança com uma análise dos aspetos disfuncionais das burocracias, em que destaca a rigidez dos burocratas e o perigo da adesão às regras sem questionamento que pode, inclusivamente, tornar-se numa prioridade face aos objetivos da organização.

Numa linha próxima, Crozier (1963) aborda “o fenómeno burocrático” a partir da teoria das organizações (e do caso francês) e identifica-o como um problema de relações de poder – ou da luta interna pelo poder -, que se relaciona com os limites de crescimento da própria organização, pondo em evidência o potencial bloqueador destas “forças” tendencialmente resistentes à mudança.

Em trabalho mais recente, Beetham (1987) observa a burocracia a partir da perspectiva da teoria democrática. Apoiando-se na sociologia política de Weber e na ideia da “expansão irreversível da burocracia” e na economia política de Marx, que associa capitalismo e burocracia, o autor procura formular uma crítica a ambas e desenvolver uma teoria burocrática que beneficie das virtudes de cada uma. Para Beetham, nos processos de estruturação da política, a burocracia não é necessariamente nefasta, podendo estar associada à eficiência administrativa. As suas características centrais de concentração da informação e capacidade organizacional apenas têm o potencial de se tornarem numa força antidemocrática “quando a burocracia passa a ser fechada e exclusiva, quando a sua informação é protegida pelo secretismo e o seu poder organizacional serve propósitos manipuladores e controladores” (p. 156), o que possivelmente acontece em muitas organizações partidárias.

Outra questão central na vida dos partidos é o seu financiamento. De facto, já Weber (1976) chamava a atenção para a influência do financiamento dos partidos na sua própria dinâmica interna: o financiamento é interno tenderá a produzir uma “plutocracia de políticos ricos”, enquanto que o financiamento externo (concedido por patrocinadores), levará o partido a funcionar em torno dos interesses destes mesmos patrocinadores.

Duverger (1951/1970), por sua vez, elabora uma distinção fundamental entre “partido de quadros” e “partido de massas”, a qual reflete também a questão do financiamento. De acordo com Teixeira (2009), o primeiro tem como unidade constitutiva central o “comité” – de natureza mais restrita e fechada, desenvolve um recrutamento “seletivo” dos membros, os quais se destacam pelo seu prestígio social, pelos seus recursos económicos, ou, como salienta a autora, pela importância que assumem na manipulação dos eleitores e na organização das campanhas eleitorais, foco central da sua atividade. Esta unidade constitutiva tem uma existência efémera. O “partido de massas” tem como unidade constitutiva central a “secção” – de natureza mais aberta, territorialmente menos abrangente e heterogénea, com uma atividade regular, uma liderança mais centralizada, e com um recrutamento, a sua atividade central, caracterizado mais pela quantidade do que pela qualidade, o que permite o financiamento “democrático” assente na quotização dos membros. Ao contrário, o “partido de quadros” é financiado pelo grande capital. Uma outra distinção interessante que a autora faz, referindo-se à natureza da participação no interior do partido, é a distinção entre “partido especializado” e “partido totalitário” (Teixeira, 2009). No primeiro, a participação na vida do partido é ocasional e puramente política, ao passo que o segundo exige aos seus membros uma participação intensa e busca o máximo controlo.

Um outro aspeto das ideias de Duverger, salientado pela autora, prende-se com a noção de “estrutura de poder” e com a tendência que a luta política induz na direção do partido e que a leva a assumir uma forma oligárquica. No “partido de quadros” estamos perante uma “oligarquia de notáveis”, ao passo que no “partido de massas”, podemos falar de uma “oligarquia institucional”, ou “burocracia”.

Já Neumann (1956) propõe uma divisão entre “partido de representação individual” e “partido de integração social”. No primeiro, os membros têm total independência para atuar, característica que o aproxima do “partido de notáveis”, ou do “partido de quadros”, já mencionados. O “partido de integração social” pretende representar o amplo leque dos seus membros, aproximando-se assim do “partido de massas”.

Da contribuição de Kirchheimer (1966) destacamos a ideia do “partido *catch-all*” – a principal novidade no seu trabalho, que emerge tanto da erosão das fronteiras sociais nos anos 1950-1960, do crescimento económico e do desenvolvimento do designado Estado-Providência, e das mudanças ocorridas no sistema de comunicação política (e do impacto dos *mass media*). Este tipo de partido, em vez de visar a homogeneidade social dos membros, aceita apoio generalizado, vindo de toda a sociedade. A sua propaganda eleitoral não se dirige a setores sociais específicos, ou ideologicamente limitados, mas antes a toda a população, visando reunir o máximo de apoiantes (Kirchheimer, 1980).

Para Lopes (2004), o “partido *catch-all*” é uma organização inter-classista e pragmática, identificável pelos seus programas vagos e por uma escassa disciplina. Genuinamente popular, diferencia-se do “partido de massas” pela diversidade sociológica dos apoiantes, e do “partido de quadros” pela sua natureza “quantitativa” e não elitista. A sua natureza pouco “ideológica” pode esconder os interesses de alguns grupos que os dominem. Em Portugal, o autor identifica como “partidos *catch-all*” os dois maiores partidos portugueses: PS e PSD.

No nosso entender, não podemos, contudo, afirmar neste momento que estes partidos sejam ideologicamente neutros. Assim, tal como salienta Lopes (2004), PS e PSD parecem corresponder às características do “partido *catch-all*”, comportando-se mais como agentes de uma “burocracia estatal” do que como um corpo da sociedade civil apto para agregar as exigências dos cidadãos (não confundir com a defesa de interesses muito particulares, alerta o autor). Neste âmbito, alerta, já Aguiar (1985) falava do “isolamento” do sistema partidário português e da atuação destes partidos em “circuito fechado”.

Panebianco (1995, 2005) apresenta-nos o “partido profissional-eleitoral”, reflexo da progressiva profissionalização das organizações partidárias, o que significa que o papel crucial no interior dos partidos tende a ser desempenhado, não por funcionários e militantes, mas políticos profissionais (especialistas e técnicos).

Mais recentemente, Katz e Mair (1995) discutem a existência do “partido cartel”, a partir de uma crítica aos modelos anteriores, que presumem uma distinção clara entre os partidos e o Estado, colocando-os fora do Estado e considerando este como uma arena neutra (Lopes, 2004). O “partido cartel” deve, segundo o autor, ser entendido como uma

entidade que penetra o Estado, sendo a sua existência baseada no “conluio” estrutural entre partidos dominantes que têm o objetivo de assegurar a continuidade do fluxo de recursos.

Para Katz e Mair, esta concetualização é particularmente relevante para compreendermos as razões pelas quais certos partidos conseguem sobreviver mesmo após o enfraquecimento da sua ligação com a sociedade civil. Efetivamente, denotam os autores, o facto de alguns partidos terem sobrevivido nas últimas décadas prende-se muito com o reforço da sua relação com o Estado – uma relação que serviria para recompensar militantes, apoiantes e apoiar redes de suporte (Corkill, 1999), e redes clientelares.

Neste sentido, Lopes (2004) vem salientar o estabelecimento de uma espécie do “conluio” estrutural entre os partidos, como já mencionado, que constituem “a coligação cartel” que, apoiando-se na burocratização das “máquinas partidárias” procuram garantir a continuidade do fluxo de recursos. Em Portugal, o autor identifica certos traços do “partido cartel” nalguns partidos, nomeadamente no PS, PSD e CDS-PP, mas também no PCP. Apesar disso, para Lopes (2004), os dois partidos com maior peso eleitoral identificam-se mais com as características do “partido *catch-all*”, como já referido anteriormente.

Na nossa perspetiva, ao longo da última década, a tendência foi, de facto, para o acentuar da cartelização entre PS e PSD (alargando-se, mais recentemente, também ao CDS-PP), como veremos no capítulo que se segue.

Uma reflexão em torno destas classificações e da atual estruturação do campo político-partidário português leva-nos a considerar que todos os partidos possuem traços mais ou menos acentuados de todas as tipologias de partidos aqui identificadas, com exceção do CDS-PP, no qual identificamos realmente mais traços de “partido de notáveis”, e do PCP cujas características o aproximam mais de “partido de massas” e de “partido ideológico”. O PS e o PSD misturam em doses variáveis traços de “partido de patronagem”, “partido profissional-eleitoral” e, tal como mencionamos anteriormente, de “partido *catch-all*” e “partido cartel”. Neste sentido, Lisi (2007), Jalali (2006, 2007) e

Teixeira (2009), consideram-nos, em geral, “organizações híbridas”, dado que misturam características de várias tipologias de partidos.

Não obstante as podermos considerar válidas, todas estas classificações concetualizam o partido como um ator unitário, o que na nossa perspetiva não traduz toda a realidade das dinâmicas que têm lugar no seio dos partidos.

A contribuição de Michels (1949, 1958, 1971) - e já anteriormente a de Ostrogorsky (1903/1979; 1903/1993) -, dão suporte a esta ideia ao reconhecerem a tendência oligárquica das organizações partidárias, ou seja, para o governo por parte de um número restrito de indivíduos que operam no seio destas organizações.

Ostrogorsky, por exemplo, salienta que a partir do nascimento de um partido político, a tendência - o caminho natural, é a sua degeneração. Tanto Ostrogorsky como Michels alertam para o facto de a crescente institucionalização e burocratização de uma organização partidária poder facilitar a emergência de cliques, ou seja, pequenos grupos ou fações, que tenderão a dominá-la, o que trará consequências significativas para o seu funcionamento.

No texto clássico de Michels (1958), o autor argumenta que a emergência de uma qualquer sociedade organizada torna inevitável a emergência de uma elite – “*who says organization, says oligarchy*” (p.418). Segundo o autor, a vida de todas as organizações sociais seria regida por uma “lei de ferro da oligarquia” que se pode traduzir do seguinte modo: qualquer organização, seja qual for o seu tamanho, procura o sucesso e a sobrevivência; este facto gera uma necessidade de estabilidade da liderança, um grupo pequeno mas ativo, à qual é atribuído poder e vantagens. A liderança tende, então, a controlar a vida do partido, nomeadamente os seus fundos, os canais de comunicação e a seleção dos candidatos – e normalmente deixa de ser *accountable* perante os seus “seguidores” comprometendo deste modo a democracia interna dessas organizações. Michels sugere ainda que estas condições reforçam a manutenção do *status quo* uma vez que reforçam o poder dos burocratas e dos representantes eleitos no interior do partido.

Assim, de acordo com este autor, a vida partidária torna-se numa atrativa carreira que oferece, entre outras coisas, benefícios. O trabalho voluntário é substituído por políticos profissionais que tendem a centralizar o poder, distanciar-se das bases e

contrariar a lógica democrática da organização, que se torna progressivamente num fim em si mesmo.

Na presente investigação, encaramos a organização partidária não tanto como um ator unitário, mas como o resultado de múltiplos processos gerados no seu interior pelas diversas relações entre os atores que se movem no seu seio, orientados por determinadas normas institucionais e diferentes motivações, e aos quais não são indiferentes também as diferentes localizações geográficas e momentos históricos.

No seio do “partido nacional”³² produzem-se tensões internas e clivagens (fações³³) baseadas nas redes de relações de poder que compõem o tecido do partido – formais e informais. Consideramos, portanto, que existe uma influência mútua entre a estrutura, as posições do ator na rede, as suas ações e as suas estratégias. Deste modo, parece-nos útil – porque facilita a compreensão dos mecanismos/processos que dão acesso diferenciado aos vários recursos de poder (*status*, prestígio, recursos financeiros e informação) presentes numa dada organização, o entendimento dos partidos políticos como redes sociais complexas, um conceito próximo dos “sistemas complexos e multiformes” de Cotta (2008).

Antes de aprofundarmos esta ideia, importa determo-nos nas funções que normalmente estão associadas aos partidos políticos.

3.2 Funções tradicionalmente associadas aos partidos

Em primeiro lugar, os partidos podem ser encarados como atores centrais para mobilizar os cidadãos-eleitores e para o reforço da institucionalização dos sistemas partidários (Morlino, 1998; Mainwaring, 1999 *apud* Lisi, 2011: 20). É através destes importantes instrumentos para integrar grupos na comunidade política (Neumann, 1956; Pizorno, 1996) que os cidadãos fazem ouvir as suas reivindicações e participam politicamente na sociedade. De acordo com Simon (2003), os partidos políticos desempenham funções de socialização política, mobilização, participação, legitimação e representação.

³² Tomamos como “partido nacional” a “grande organização” partidária: CDS-PP, PSD, PS, PCP e BE.

³³ No presente trabalho utilizamos o termo “fação” para designar as configurações de relações organizadas que se geram no interior dos partidos e que produzem clivagens ou fraturas entre os seus membros.

Segundo Von Beyme (1996) e Schmitter (2001), os partidos desempenham funções de mobilização, formulação e implementação de políticas e de seleção de candidatos que nenhuma outra instituição tem, no quadro das democracias liberais, legitimidade e condição legal para desempenhar.

Outros investigadores, nomeadamente Schlesinger (1991) e Aldrich (1995), consideram que os partidos políticos (e os seus dirigentes) atuam de modo a garantir dois objetivos principais: o bom desempenho eleitoral e, a jusante, a sobrevivência da organização. Os autores esclarecem, ainda, que a função principal dos partidos nesse contexto centra-se na preparação das elites para cargos/posições de governo/poder.

Combinando as duas visões, Bartolini e Mair (2001) consideram dois tipos de funções dos partidos: as funções representativas - que incluem a mobilização, integração, estruturação do voto e articulação (e agregação) de interesses, e as funções executivas - que se referem ao recrutamento dos líderes e do *staff*, à organização das instituições de governo e à elaboração de políticas públicas, tudo atividades centrais para o seu funcionamento.

Nesta linha, Mair (2003) considera que houve uma alteração no funcionamento dos partidos. Na sua visão, os partidos políticos passaram de funções representativas a funções processuais (ou de gestão), ou seja, trocaram as funções representativas por funções de carácter mais procedimental, uma mudança que, na perspetiva do autor, acompanhou o movimento dos partidos da sociedade civil para o Estado.

Segundo Mair (2003), as funções representativas dos partidos políticos estarão em declínio e têm vindo, cada vez mais, a ser partilhadas com outros organismos – associações, movimentos não partidários e meios de comunicação -, enquanto que as suas funções processuais foram mantidas, chegando mesmo a ser mais relevantes. Por outras palavras, os partidos mudaram de uma ação, sobretudo, representativa para uma ação, sobretudo, governativa. Esta mudança significa que os partidos enquanto tais não declinaram, mas antes se modificaram, e encontram-se atualmente mais implantados nas instituições. Esta mudança é, na nossa perspetiva, problemática para o exercício de uma democracia plural.

Mais recentemente, Mair (2005) salienta que o papel de representação do partido não deve ser negligenciado, sob pena de se aumentar significativamente a dificuldade em legitimar o seu papel processual.

Por sua vez, Van Biezen (2006) considera que os partidos servem para integrar grupos (e indivíduos) no processo democrático. Mais especificamente, os partidos políticos constituem importantes, senão mesmo essenciais, instrumentos para uma diversidade de funções democráticas, incluindo a representação de interesses, a articulação e agregação de necessidades e preferências, o recrutamento e socialização de candidatos a cargos públicos, a organização da competição eleitoral pelo poder, a elaboração de políticas alternativas, a formação de governos e a implementação de políticas públicas. Algumas destas funções, alerta a autora, podem também ser cumpridas por outras organizações, contudo, os partidos são os agentes únicos que combinam um papel representativo e um papel institucional - servindo ao mesmo tempo como representantes dos cidadãos e como coordenadores/gestores da dimensão processual da democracia. Os partidos constituem, portanto, na sua visão, um mecanismo de ligação crucial entre a sociedade civil e o Estado, fazendo também a ligação entre a sociedade e uma governação democrática. De acordo com Van Biezen (2006), construir e consolidar uma democracia implicaria necessariamente o reforço dos partidos políticos, tanto nas suas competências representativas como institucionais.

Ao observar a legislação portuguesa nesta matéria, encontramos uma noção ampliada dos objetivos dos partidos. De acordo com o artigo 2º da Lei dos Partidos Políticos, os partidos em Portugal têm como “fins”: a) Contribuir para o esclarecimento plural e para o exercício das liberdades e direitos políticos dos cidadãos; b) Estudar e debater os problemas da vida política, económica, social e cultural, a nível nacional e internacional; c) Apresentar programas políticos e preparar programas eleitorais de governo e de administração; d) Apresentar candidaturas para os órgãos eletivos de representação democrática; e) Fazer a crítica, designadamente de oposição, à atividade dos órgãos do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e das organizações internacionais de que Portugal seja parte; f) Participar no esclarecimento das questões submetidas a referendo nacional, regional ou local; g) Promover a formação e a

preparação política de cidadãos para uma participação direta e ativa na vida pública democrática; h) Em geral, contribuir para a promoção dos direitos e liberdades fundamentais e o desenvolvimento das instituições democráticas.

Encontramos, pois, na legislação portuguesa a expressão mais avançada – e *quixá* ideal (incluindo dimensões de representação, estudo, debate, esclarecimento, crítica, formação e preparação política dos cidadãos e defesa e promoção de direitos e liberdades) daquilo que deve ser o papel de um partido político dentro de um quadro de uma conceção liberal de democracia (representativa). A realidade, todavia, parece-nos bastante longe deste ideal – como iremos ver ao longo deste trabalho, o que alimenta o antipartidarismo crescente.

3.2.1 Sinais do declínio das funções representativas dos partidos políticos em Portugal

O antipartidarismo em Portugal tem registado valores bastante elevados relativamente ao resto dos países europeus e tem vindo a aumentar ao longo das últimas décadas, sobretudo nos grupos que mais dificilmente conseguem ver os seus interesses representados – os cidadãos com menos recursos económicos e educacionais, e os mais idosos (Teixeira, 2009 *apud* Lisi, 2011: 256-257). Os sinais de descontentamento e desafeição diagnosticados por Magalhães (2005 *apud* Lisi, 2011: 257) revelam um cenário, no mínimo, preocupante da relação entre os partidos e os cidadãos-eleitores, indicador do funcionamento dos primeiros.

De salientar que o autor considera que esta relação problemática entre os partidos e a sociedade civil não depende unicamente da forma como as forças políticas se organizam; ela depende também do desempenho dos partidos quando estão no poder.

Acresce o facto, sublinhado por vários autores e já referido, do carácter de “cartelização” do sistema partidário português, baseado no financiamento público, na cooperação e na utilização dos recursos institucionais, especialmente pelos principais partidos – PS e PSD (Lopes, 2004; Jalali, 2007; Lisi, 2011).

Lisi (2011) afirma ainda que a estruturação das divisões internas (fações) em torno de tendências (ou correntes) “estritamente oportunistas é um exemplo da subordinação do interesse público aos interesses pessoais” (p. 257). O facto dos dirigentes apoiarem os

seus líderes com base na possibilidade de receberem favores é também, segundo o autor, um fenómeno recorrente que transforma os partidos em atores cada vez menos adequados a desempenharem as funções tradicionais representativas. Porém, o autor destaca que

o monopólio dos partidos em relação à selecção dos candidatos e a escassa abertura e transparência do seu funcionamento (a nível nacional e local) são elementos ulteriores que reforçam igualmente a imagem de uma classe política cuja acção é orientada sobretudo para a satisfação própria ou para interesses particulares, mantendo-se substancialmente indiferente às exigências e expectativas dos cidadãos (Lisi, 2011: 257).

Estes aspetos negativos seriam agravados pelo difuso clientelismo de Estado que tem caracterizado a vida partidária portuguesa (Lopes, 2000 *apud* Lisi, 2011: 257) após a revolução de 1974. Segundo o autor, a crescente dimensão do financiamento público terá tornado menos relevante a manutenção de relações (estáveis) com a sociedade civil e terá também favorecido os principais partidos de governo, reduzindo a possibilidade de que novas forças políticas pudessem emergir no campo político. Na sua perspetiva, as dinâmicas internas dos partidos relacionam-se também com a possibilidade de obter benesses. Perante este cenário não é, pois, de estranhar a aversão dos cidadãos relativamente aos partidos e à classe política (Lisi, 2011).

Alguns autores diagnosticaram o declínio dos partidos com o aumento da imagem negativa que os cidadãos têm em relação às organizações partidárias (Torcal et al., 2002; Linz, 2002 *apud* Lisi, 2011: 25).

A partir de um conjunto de inquéritos realizados nos países da Europa ocidental, vários autores concluíram que “os partidos são as instituições que inspiram menor confiança nos cidadãos e que a sua imagem negativa aumentou na última década, com consequências relevantes tanto ao nível da participação como das escolhas eleitorais” (Dalton e Weldon, 2005; Webb, 2002, 2005 *apud* Lisi, 2011: 26). Estes autores denotam que uma atitude negativa dos indivíduos em relação aos partidos pode conduzir a uma menor mobilização e participação, constituindo assim um incentivo para novas (e menos convencionais) formas de participação, alterando deste modo a natureza da democracia representativa.

A atual crise de confiança que satura o contexto político, e particularmente os partidos políticos, é pois um dos maiores desafios colocados à sobrevivência das democracias representativas contemporâneas como as conhecemos.

A confiança traduz, em geral, um poder simbólico fundamental para a estruturação de laços sociais e, em última instância, de uma sociedade. Ela é, tal como Markova et al. (1998) advogam, uma condição básica para a comunicação, para a expectativa de que o outro seja reconhecido como um parceiro dialógico e, nesse sentido, trata-se de um elemento-chave do espírito cooperativo gerador de representações.

Nas análises mais recentes da relação entre os portugueses e o sistema político encontramos dados preocupantes, como está bem patente no trabalho desenvolvido por vários autores, nomeadamente por Pedro Magalhães.

Num jogo de palavras com os 3 D's do Movimento das Forças Armadas, Magalhães (2002) afirma que, apesar de fortes apoiantes do regime democrático, os portugueses estão descontentes com o seu funcionamento, com o estado de Economia e com a atuação dos governos; e desafetos, ou seja, desligados e distantes em relação à vida política.

Num estudo mais recente, Magalhães (2009) aprofunda a sua análise partindo do *Democracy Barometer for Established Democracies* (Bühlmann et al., 2007), onde procura medir avaliações subjetivas sobre a qualidade da democracia portuguesa em nove dimensões distribuídas por três princípios democráticos: 1) Liberdade: o gozo das liberdades cívicas e direitos políticos; o acesso à justiça e a igualdade perante a lei; 2) Igualdade: a igualdade de oportunidades de participação política; a perceção de que os eleitos atendem às expectativas e exigências dos cidadãos; a disponibilidade de informação política imparcial e pluralista; 3) Controlo: o funcionamento das eleições como mecanismo de responsabilização; e de representação; a existência de “freios e contrapesos” no sistema que impeçam abusos de poder (que designa de responsabilização horizontal); e a perceção de que as decisões políticas são tomadas sem pressões externas ao processo democrático.

Das suas conclusões destacamos aquela que aponta para uma falta de “responsividade” do sistema, isto é, os cidadãos tendem a ter a perceção de que a classe política em geral, e os governantes em particular, não tem em consideração as suas expectativas, preferências e exigências no momento de tomarem decisões, e que seriam movidos, sobretudo, por interesses pessoais. Outras dimensões relacionadas com esta perceção têm a ver com a falta de qualidade (em termos de imparcialidade e pluralismo) da informação política, com a ideia de que as decisões governamentais são condicionadas por pressões de poderes não responsabilizáveis politicamente (ou seja, o governo não é autónomo), com a falta de mecanismos de responsabilização horizontal e com o tratamento desigual dos cidadãos perante a justiça. Nas suas palavras ainda, “a noção de que as eleições e a sua regularidade são o aspecto central de qualquer avaliação da qualidade da democracia – parece ser rejeitada pelos eleitores” (p.4) que apontam falhas graves no funcionamento do regime democrático em Portugal.

A história do apoio dos portugueses às suas instituições políticas, incluindo partidos políticos, na última década é, pois, uma história de declínio (Magalhães, 2013). O autor frisa que, na perspetiva dos cidadãos, os partidos políticos podem até ser vistos como necessários para o funcionamento eficaz da democracia, mas isso não significa que sejam apreciados, ou mesmo respeitados.

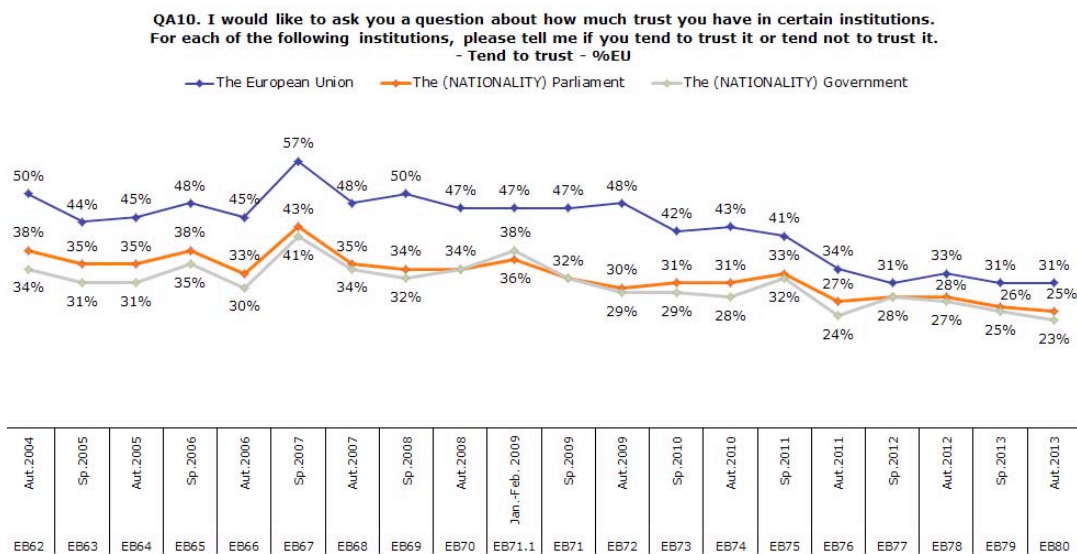
De acordo com Van Biezen (2006), esta “síndrome” tem-se tornado cada vez mais evidente tanto em novas como em velhas democracias, sendo os partidos vistos como a instituição mais suscetível de corrupção e aquela em que menor confiança é depositada. A autora salienta que, por exemplo, na UE, os partidos detêm menos confiança do que qualquer outra instituição privada ou pública.

De facto, os níveis de desconfiança nos partidos políticos são muito elevados, e Van Biezen (2006) defende que o reforço das instituições democráticas e o melhoramento da democracia dependem, precisamente, de lidar eficazmente com a questão da crise de confiança que atinge os partidos políticos, ou seja, dependem da forma como os partidos políticos conseguem articular e representar os interesses e exigências sociais, e transformá-los em programas e práticas eficazes.

No caso português, Teixeira e Pereira (2011) apontam para níveis de desconfiança bastante elevados (mais de 80%) no período de 2000 a 2008. Por outro lado, vários *Eurobarometer* (EB)³⁴ têm mostrado os baixos níveis de confiança nas instituições políticas nacionais (Parlamento Nacional, Governo Nacional e Partidos Políticos). No Outono de 2012 (EB78), apenas 15% dos inquiridos portugueses dizem ter confiança nos partidos políticos, ao passo que 80% afirmam não confiar neles (e 5% não sabem).

De salientar que o EB79 (Primavera de 2013) deixou de contemplar a questão da confiança específica nos partidos políticos, focando-se apenas na confiança no Parlamento e no Governo (e na UE). No gráfico que se segue podemos observar a evolução da confiança dos europeus, em geral, nestas instituições políticas desde 2004.

Gráfico 1 – Evolução da confiança nas instituições



(Fonte: EB80, Outono de 2013)

³⁴ O *Eurobarometer* é um programa de investigação da Comissão Europeia que existe desde 1973. Dedicado ao estudo longitudinal e comparativo da opinião pública europeia relativamente a diversos aspetos da vida social, económica e política dos Estados-Membros, nomeadamente a situação social, a saúde, a cultura, o ambiente, as tecnologias de informação, o alargamento da UE, a entrada do Euro, etc. O inquérito é aplicado a amostras representativas das várias populações nacionais, sendo que o universo são os residentes com 15 ou mais anos. É aplicado, normalmente, duas vezes por ano e contempla um módulo fixo (sobre a unificação europeia) e um módulo específico (sobre temas da atualidade). Portugal participa desde 1985.

Estes dados fornecem, pois, algum fundamento empírico para aquela que é a suspeita generalizada do decréscimo gradual da confiança nas instituições políticas, especialmente nas nacionais.

Por seu turno, o último *European Social Survey*³⁵ a que tivemos acesso (2002-2008, saído em 2010) debruça-se sobre quatro tipos de confiança: a “confiança interpessoal”, a “confiança nos políticos”, a “confiança na Assembleia da República” e a “confiança no Parlamento Europeu”. Segundo o relatório, e no caso concreto da “confiança nos políticos”, os dados apontam para uma baixa confiança naqueles que conduzem os destinos do seu país, tanto no caso português como no caso dos outros países (“UE pré-alargamento” e “países nórdicos”). No caso português essa falta de confiança é ainda mais acentuada.

De acordo com Finuras (2013), esta perda de confiança na legitimidade da liderança política e da autoridade (a par da perda de confiança no sistema monetário, nas instituições educativas e religiosas e nas relações interpessoais) é um sintoma evidente de que um sistema social está sob intensa pressão e que, possivelmente, se encontra prestes a sofrer uma mudança estrutural – o que não deixa de estar em consonância com as considerações do capítulo anterior.

Assim, a classe política é vista como centrada nos seus próprios interesses, ou criticada por servir quase exclusivamente para se autopromover, sendo os agentes políticos encarados como obstáculos à própria renovação democrática (Mair, 2003).

O autor considera ainda que o declínio dos partidos enquanto organizações está relacionado com o número de membros. De facto, a filiação partidária tem vindo também a diminuir nas últimas décadas. Mas este declínio é, no seu entender, mais amplo. As organizações partidárias mostram-se cada vez mais incapazes de atraírem novos membros. Um sintoma desta mudança pode ser observado dentro das próprias organizações – diversas descrições da vida interna de partidos de diferentes países

³⁵ O *European Social Survey* existe desde 2001 e é um inquérito bienal que visa mapear e explicar a interação entre a mudança das instituições europeias e as atitudes, crenças e padrões comportamentais das populações das mais de trinta nações europeias (numa perspetiva longitudinal e comparativa). O inquérito é aplicado a amostras representativas das várias populações nacionais, sendo que o universo são os residentes com 15 ou mais anos. O questionário é constituído por um módulo fixo (no qual se inclui a confiança nas instituições) e dois ou três módulos rotativos.

referem-se quase unanimemente ao declínio do ativismo partidário, mesmo entre os filiados que se mostram

cada vez mais relutantes em cederem uma parte do seu tempo ao partido. Os comícios são muitas vezes pouco frequentados, certos cargos internos permanecem desocupados e, não obstante os esforços dos partidos de toda a Europa para conferirem maiores direitos de participação aos seus membros, há cada vez menos sinais de um verdadeiro empenho na atividade militante (Mair, 2003: 279-280).

Segundo Dalton (1999 *apud* Mair, 2003: 278), 17 de 19 democracias ocidentais observadas (através de séries temporais de dados sobre a identificação partidária), registam um declínio na percentagem dos que declaram simpatia por um partido. Este declínio dos partidos na mente dos cidadãos foi também demonstrado empiricamente por Clarke e Stewart (1998), através de indicadores tais como a identificação partidária.

Mair e Van Biezen (2001) mostram ainda o declínio da militância partidária e a incapacidade de recrutar novos membros nas democracias europeias contemporâneas, incluindo a portuguesa, a partir sobretudo dos anos 1990. Por outro lado, a participação eleitoral está também em declínio em todo o mundo democrático (Mair, 2003). Segundo Lisi (2011), as críticas manifestas aos partidos implicam uma deslegitimação social que põe em causa, inclusivamente, o próprio funcionamento do sistema político.

Mair (2003) identifica três desenvolvimentos que marcaram a maior parte das democracias ocidentais nas três últimas décadas, que contribuíram para o declínio dos partidos enquanto instâncias de representação e que, na sua opinião, se acentuarão nas futuras gerações. O primeiro relaciona-se com o financiamento – os partidos estão hoje cada vez mais dependentes do financiamento público que recebem do Estado para se manterem vivas - como aliás já foi referido -, partindo do princípio de que cumprem a lei. Em segundo lugar, vêem-se cada vez mais forçados a respeitar novas leis e regulamentos estatais que chegam mesmo a determinar o funcionamento da sua organização interna. Assim, os partidos adquiriram um estatuto “quasi-oficial” enquanto parte do Estado. Por fim, o terceiro aspeto prende-se precisamente com a relação de interpenetração com o Estado. Muitos partidos fortaleceram a sua ligação ao Estado em virtude do seu interesse crescente na obtenção de cargos públicos e de recursos para sobreviverem.

Para além disso, denota-se uma crescente tendência para o desenvolvimento de recursos humanos e financeiros em torno do “partido no parlamento” (Heidar e Koole, 1999 *apud* Mair, 2003: 281). Os autores verificaram, igualmente, a tendência dos partidos para se definirem cada vez mais em termos dos cargos públicos que ocupam – o partido enquanto tal tornou-se, no seu entender, um sinónimo de “partido no parlamento” e “partido no governo”. Para os autores, a identidade partidária tende a desaparecer fora do contexto destes cargos públicos, reduzindo-se assim os partidos, cada vez mais, aos seus líderes que ocupam cargos públicos.

Assistimos, pois, a uma mudança do foco do partido que passa do “partido no terreno” para o “partido nos cargos públicos”, especialmente no caso dos partidos do “arco do poder”. É esta mudança que, para Mair (2003), dita o fim da organização partidária como até aqui a conhecemos – e, no nosso entender, o quadro atual revela, assim, a agudização das patologias das democracias liberais, já identificadas por Santos (2008). Por um lado, a patologia da representação (relacionada com a distância cada vez maior entre cidadãos, a vida política e os seus representantes eleitos). E, por outro lado, a patologia da participação (que se prende com a ideia cada vez mais comum entre os cidadãos de que não vale a pena participar pois são os grandes interesses e as dinâmicas políticas e económicas que movem a sociedade) minam a confiança no sistema e nos seus representantes.

3.2.2 A emergência de uma democracia profissionalizada e suas consequências

Como já foi referido, às organizações partidárias é cada vez mais difícil recrutar e reter novos membros e, assim, abrem-se as portas para a substituição do trabalho de voluntários pelo de profissionais³⁶.

Lopes (2004) defende que a profissionalização da política, ou seja, a transformação da política partidária numa carreira especializada e a tempo inteiro, tem

³⁶ Intimamente relacionado com o tema do carreirismo encontramos as polémicas (e vagamente estudadas) Juventudes Partidárias que, para muitos, são a porta de entrada para a vida política em Portugal, são as “escolas” dos partidos onde a grande maioria dos dirigentes atuais iniciaram a sua carreira política. É em função do desempenho iniciado nas J’s que emergem na estrutura organizacional do partido e ganham influência e poder. As Juventudes Partidárias são estruturas que emergiram em Portugal a partir de meados dos anos 1980 e, de acordo com Cruz (1995), são os grandes instrumentos de mobilização e recrutamento para as organizações partidárias nacionais.

sido possível devido ao aumento do financiamento público e/ou das atividades “comerciais” dos partidos.

Uma outra tendência importante prende-se com a relação que se estabelece entre estes atores profissionais e os *media*. Manin (1997 *apud* Curtin et al, 2010) fala em *democracia de audiência*, e Faucher-King (2006) em uma *media-oriented politics*³⁷ que decorrem, entre outras coisas, da utilização crescente das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) no contexto político.

Segundo Mair (2003), este conjunto de fatores contribui fortemente para a “erosão” gradual de identidades partidárias distintas. O autor salienta quatro fatores que estarão na origem deste fenómeno de erosão: 1) a erosão dos perfis eleitorais; 2) o aumento das limitações à sua margem de manobra, como já foi ilustrado no capítulo anterior; 3) a dificuldade em os partidos se apresentarem como muito diferentes uns dos outros; e 4) a perda de uma identidade estratégica partidária.

Assim, perante este cenário, os eleitores tendem a ter cada vez mais dificuldades em entender os partidos como representantes dos seus interesses e preocupações. Deste modo, o mundo político tende a tornar-se “demasiado remoto e burocratizado, demasiado dependente de negociações e compromissos [e] demasiadamente utilizado como instrumento por elites políticas e tecnocratas” (Dahl, 1966 *apud* Mair, 2003: 67) – o que resulta também, como vimos, da transferência de algumas responsabilidades-chave para o nível europeu, ou para organismos reguladores.

Por outro lado, Mair (2003) refere que os próprios cidadãos correm o risco de se tornarem indiferentes à política e à democracia. Um sinal disto mesmo no contexto nacional é a crescente abstenção, que não podemos deixar de aqui referir. No nosso entender, ela espelha sobretudo o desencanto dos cidadãos com a política.

Freire (2003) refere mesmo que o “crescimento espectacular” da abstenção em Portugal “reflecte claramente as atitudes de desconfiança nas instituições, desinteresse na política e desalinhamento com a oferta partidária disponível” (p. 64). Para o autor, a

³⁷ Pela sua extensão é um tema que iremos apenas aflorar ao longo desta tese - apesar de reconhecermos a sua centralidade crescente na vida político-partidária nacional (e estrangeira) ao longo das últimas décadas, em especial a partir do surgimento dos canais privados de televisão.

ideia das teorias elitistas de que a abstenção eleitoral é um indicador de “saúde” do sistema democrático e da confiança no regime deve, no caso português, ser rejeitada.

Um outro aspeto que o autor destaca, observando a evolução das opções de voto dos portugueses, é que após a instabilidade que caracterizou o sistema português até meados dos anos 1980, o país entrou num período de maior estabilidade alcançada através da concentração dos votos nos dois maiores partidos a partir das eleições de 1987, o que conduziu a uma alternância entre PS e PSD no controlo do poder executivo.

Na nossa perspectiva, assistimos também a um crescente “alinhamento” ideológico entre os dois partidos do centro, sobretudo uma aproximação (das elites dominantes) do PS ao centro-direita. Se inicialmente podemos afirmar, tal como Freire (2003), que havia uma elevada volatilidade entre a esquerda e a direita e uma tendência para o bipartidarismo, ao longo dos anos a clivagem esquerda-direita tem sido menos evidente, o que é visível sobretudo através da proximidade das atuações de ambos os partidos quando estão no governo. Mais do que os seus discursos, que aparentemente mantêm uma “distância ideológica”, as práticas têm demonstrado uma certa convergência, confundindo o eleitorado.

A análise dos programas partidários desenvolvida por Freire et al. (2009) mostra isso mesmo. Por um lado, os dois principais partidos mantiveram uma distância relativamente reduzida em termos ideológicos (o que reflete uma relativa convergência programática) (Freire et al., 2009 *apud* Lisi, 2011: 260). Na perspectiva dos autores, esta proximidade sobressai, especialmente, no caso das políticas sociais e do Estado-Providência e contribui para que as posições dos partidos sejam por vezes ambíguas, o que dificulta a sua diferenciação por parte dos cidadãos.

3.3 O partido como rede social complexa

O desenvolvimento de um partido político pode ser visto como um processo que se configura no funcionamento da organização, decorrente da reciprocidade estabelecida na (e pela) rede formal (e informal) que a compõe – relações sociais e fluxo de recursos. Portanto, embora a organização partidária se estruture formalmente, no seu interior

surgem relações de poder informais (fações) entre os próprios membros que a constituem que condicionam a ação e, conseqüentemente, o acesso aos recursos.

Neste sentido, os interesses pessoais e coletivos entrecruzam-se quando se estabelecem relações mais próximas, ou de confiança, entre os atores no interior da instituição, para além da sua estrutura formal. A rede informal emergente – ou fação, vai assim constranger tanto as ações individuais como as ações coletivas, através dos acessos diferenciados que proporciona a diferentes atores (Marsden, 1983).

Kerbauy e Assumpção (2011) defendem que as estratégias de ação do partido devem ser encaradas como consequência da interação entre o nível individual dos atores políticos e o nível organizacional da instituição num determinado contexto, que se expressa no concreto através das estratégias adotadas – mais ou menos direcionadas para o interesse individual ou para o interesse coletivo.

Por outro lado, qualquer que seja o campo de atividade humana, coloca-se invariavelmente o problema da difusão de informação e dos canais através dos quais essa difusão/influência tem lugar (Soczka, 2005).

Numa rede social (como num partido político), os atores podem estabelecer relações mais ou menos positivas ou negativas, mais ou menos diretas ou indiretas, mais ou menos ativas ou mais ou menos passivas, laços mais ou menos fortes, mais ou menos rígidos e hierárquicos, e estarem numa posição mais ou menos central (ou mais ou menos periférica), ou ainda desempenharem papéis diferenciados. As implicações destas várias possibilidades fazem-se sentir tanto no plano do prestígio como da confiança e das relações de poder.

A metáfora da “rede” tem obtido, ao longo das últimas décadas, um protagonismo crescente, nomeadamente nas ciências sociais. O trabalho de Manuel Castells, *The Rise of Network Society* (1996), tem neste âmbito um papel determinante ao reconhecer que, na Era da Informação, as funções e os processos dominantes se organizam, cada vez mais, em torno de redes, de uma forma peculiar e inédita em toda a história. Não obstante a organização social sob a forma de rede ter existido desde sempre, o novo paradigma da tecnologia de informação fornece as bases materiais para a expansão da sua

penetrabilidade em toda a estrutura social (Castells, 2002), incluindo, na nossa perspectiva, os partidos políticos.

Segundo o autor, e como vimos em capítulos anteriores, segundo alguns autores, as redes constituem a (nova) morfologia das sociedades, e a difusão da sua lógica modifica significativamente as operações e os resultados dos processos sociais de produção, experiência, cultura e poder. A presença ou ausência na rede, e as dinâmicas de cada rede relativamente às outras, são os fatores críticos de dominação e mudança na nossa sociedade. Ou, por outras palavras, a inclusão/exclusão em redes e a arquitetura das relações entre elas configuram os processos e funções dominantes nas nossas sociedades (Castells, 2002).

Degenne e Forsé (1994) defendem, a este propósito, que 1) a posição estrutural tem necessariamente um efeito sobre a sua forma, seu conteúdo e sua função, 2) a função de uma relação depende da posição estrutural dos elos (neste caso os atores políticos), o mesmo ocorrendo com o seu estatuto e papel, e 3) uma rede não se reduz a uma simples soma de relações - a sua forma exerce uma influência sobre cada relação, materializa-se e adquire significado na atual ordem mundial, que inclui os partidos políticos numa posição central.

Neste sentido, não podemos esquecer que a estrutura social (através, nomeadamente, de organizações como o partido, a associação, etc), e mais concretamente a forma (ou configuração) das redes sociais afeta toda a vida social, inclusivamente, como vimos no capítulo anterior, a atividade económica associada a essas estruturas.

Granovetter (2006) adianta que esta influência ocorre por três razões principais. Em primeiro lugar, porque as redes influenciam os fluxos e a qualidade da informação. Em segundo lugar, porque as redes são fontes importantes de recompensas e sanções. E, finalmente, porque a confiança, entendida pelo autor como a segurança de que os outros farão o que é “justo”, emerge enquadrada por uma rede social.

Granovetter destaca ainda um conjunto de quatro princípios fundamentais relativos às interações entre a estrutura social, as informações, as possibilidades de sanção ou recompensa (*accountability*) e a confiança que surgem frequentemente nas

análises sociológicas das instituições, nomeadamente políticas e económicas. Estes quatro princípios são: 1) as normas e a densidade da rede; 2) a força dos laços fracos; 3) a importância dos “buracos estruturais”; e 4) a interpenetração das ações económicas e não económicas.

Sobre o primeiro aspeto – normas e densidade da rede, Granovetter remete para estudos clássicos da Psicologia Social, nomeadamente Festinger et al. (1950), para fundamentar a ideia de que as normas são mais claras, mais respeitadas e mais facilmente impostas quando uma rede é densa.

O princípio da força dos laços fracos tem por base o famoso trabalho do próprio Granovetter (1973), no qual admite que as informações circulam numa rede mais através dos laços fracos (das ligações fracas) do que através dos laços fortes (das ligações fortes) – isto justifica-se porque as ligações mais próximas (mais fortes) tendem a estar inseridas no mesmo círculo social e, deste modo, a novidade da informação tende a ser menor. São, portanto, os laços fracos que “ventilam” as redes sociais, uma vez que ligam as várias cliques e, nesse sentido, tendem a facilitar a mudança e a inovação.

O terceiro princípio, da importância dos “buracos estruturais”, apoia-se no trabalho de Burt (1992). O autor reformulou a reflexão em torno dos laços fracos colocando em evidência que o mais importante é menos a qualidade de uma ligação particular, mas antes a maneira como as diferentes partes de uma rede estão conectadas. E adianta que a vantagem estratégica de um indivíduo está no número de redes a que está ligado. Na sua perspectiva, os indivíduos exploram os “buracos estruturais” para fazer circular a informação intra e inter redes. Não podemos esquecer que esta visão se enquadra numa tentativa do autor para identificar aquilo que designou de “estrutura social da competição”, ou seja, a forma através da qual os diferentes atores lutam por posições de poder.

Finalmente, o quarto princípio, a interpenetração das ações económicas e não económicas, assenta na ideia de que o essencial da vida social gira em torno de finalidades não económicas. Deste modo, quando as dimensões económicas se misturam com as dimensões não económicas, estas afetam os custos e as técnicas disponíveis para a atividade económica. A esta mistura das duas dimensões chamou Granovetter (1985),

seguindo Karl Polanyi, “encastramento social” da economia, ou seja a ação económica está dependente de ações ou instituições que são não económicas no seu conteúdo, objetivos e processos. No capítulo anterior pudemos observar isso mesmo.

Com base nestas ideias, Granovetter (2006) mostra como a estrutura social influencia diversos campos da atividade (económica) nomeadamente no mercado de trabalho, no plano do recrutamento, na atribuição dos prémios, na produtividade e na inovação. Lin e Ao (2008), por seu turno, demonstraram empiricamente a relação entre as redes sociais e o acesso ao mercado de trabalho; ou, por outras palavras, o papel visível (e invisível) das redes sociais nos processos de busca de emprego e de recrutamento no mercado de trabalho, o que nos parece interessante para pensarmos a articulação destes processos nos partidos políticos e, concretamente, na profissionalização da política. Aqueles em posições sociais vantajosas, ou “redes sociais superiores”, teriam mais facilidade em encontrar trabalho, dada a amplitude do leque de escolhas. Neste processo é, pois, crucial encontrar as conexões “corretas”.

3.3.1 Os partidos dentro do partido

Olhemos agora o interior dos partidos. Segundo Cotta (2008), a organização partidária constitui um recurso para todos aqueles que a ela pertençam. Enquanto ela existir, os seus membros poderão colher benesses que doutro modo dificilmente obteriam. O partido possui, no seu entender, também uma identidade coletiva que “evoca uma tradição, um *ethos* e um sentimento comum que acabam por ser valorizados em si mesmos e que devem de ser preservados” (Panebianco, 1988 *apud* Cotta, 2008: 20) para o “bem” da organização. Neste sentido, o partido “é uma fonte de benefícios materiais e espirituais para os seus membros, constituindo-se para eles como uma ferramenta, da mesma forma que eles são ferramentas do partido” (p. 20). Segundo Cotta (2008):

Os partidos, e em especial aqueles que participaram na experiência europeia do século XX, têm sido em regra organizações de associados. Em casos extremos, os partidos chegaram mesmo a constituir-se como uma espécie de mundos auto-suficientes e fechados em si mesmos. O partido era então não apenas o ponto de referência e de concentração para cidadãos interessados numa participação política activa, mas também uma “comunidade” de providência que ia ao encontro de um amplo leque de necessidades dos seus membros, desde a protecção social à educação, passando pelo lazer e até pelos relacionamentos pessoais. [...] Noutros casos, os partidos têm

sido organizações de associados mais intermitentes, destinadas sobretudo a mobilizar os cidadãos apenas quando necessário, durante e entre os períodos eleitorais (Cotta, 2008: 26).

Na perspectiva do autor, existem diferenças entre os partidos. Alguns serão mais debilmente organizados e acabam por ser objeto das estratégias instrumentais dos que neles trabalham; outros, por sua vez, considerarão os seus membros como um elemento secundário, como acontece em partidos totalitários (Cotta, 2008). Todavia, o mais provável, refere o autor, é que ambos os aspetos coexistam em quase todos os partidos.

Cotta considera ainda que os partidos possuem a capacidade para se adaptarem às diferentes arenas em que se movem, atravessando e interligando as diversas instituições do sistema político. Deste processo podem, no seu entender, decorrer duas consequências: ou os partidos funcionam como elemento unificador no contexto institucional tipicamente plural das democracias liberais, ou podem envolver-se em diversos “jogos políticos” e moverem-se simultaneamente em contextos que apresentam diferentes estruturas de constrangimentos e de oportunidades. Desta diversidade de contextos resultam diferenciações no interior do partido que provocam tensões entre os seus elementos (ou componentes), “os quais podem inclusivamente ser considerados como “partidos” distintos” (Cotta, 2008: 21) dentro do partido. Deste modo, o autor refere-se ao “partido organização”, ao “partido burocrático”, ao “partido parlamentar”, ao “partido no governo”, ao “partido no eleitorado” e ao “partido no poder local”.

Do ponto de vista organizativo e de funcionamento, devemos destacar a relação que normalmente se estabelece entre o “partido organização”³⁸ e o “partido burocrático”. O componente burocrático do partido, afirma o autor, envolve um quadro de funcionários profissionais (remunerados) que desenvolvem um conjunto de atividades fundamentais para a organização. Esta burocracia profissional tende a estabelecer laços mais fortes com o “partido organização”, podendo, no limite, tornar-se mesmo disfuncional para a vida do partido. Isso ocorre quando, por exemplo, estes funcionários

³⁸ Sobre os diversos modelos organizacionais adotados pelo “partido organização” existe uma vasta literatura, donde destacamos Ostrogorsky (1903/1979, 1903/1993), Michels (1911/2001, 1949, 1958, 1962, 1971), Duverger (1964, 1981), Kirchheimer (1966), Von Beyme (1985), Panebianco (1988, 1995), Katz e Mair (1994, 1995) e Scarrow (1996, 2005).

desenvolvem interesses próprios e se transformam num fator de inércia e de conservadorismo da organização.

De acordo com Lopes (2004), o aumento do quadro de funcionários profissionais tem vindo a ocorrer num grande número dos partidos com representação parlamentar da Europa Ocidental ao longo das últimas décadas – acompanhando assim a emergência do carreirismo político.

De acordo com Cotta (2008), da literatura existente sobre partidos sobressaem alguns pontos de convergência: em primeiro lugar, o “partido organização” deve ser percebido como um sistema no seio do qual se movimentam inúmeros atores. Por sua vez, os militantes subscrevem os seus princípios, pagam as quotas e constituem a “população” do partido. Contudo, grande parte dos indivíduos adota um comportamento passivo e apenas uma minoria participa, de facto, nas atividades do partido durante e entre as campanhas eleitorais, o que torna esta minoria uma peça fundamental para a vida do partido. Cotta (2008) salienta ainda que

Se os dirigentes nacionais do partido tendem a distinguir-se significativamente dos militantes, o mesmo não acontece entre os militantes e os dirigentes locais, até porque é no universo dos primeiros que os segundos tendem a ser recrutados. De entre o grupo dos dirigentes locais, alguns ascenderão ao vértice do partido, mas a maioria ficará confinada aos seus cargos de direcção ao nível das bases. No vértice do partido, um grupo relativamente restrito de dirigentes nacionais ocupa cargos como os de secretário-geral, secretário nacional ou de presidente do partido, enquanto outros desempenham funções em secretariados, comissões ou conselhos sem cargos específicos associados (Cotta, 2008: 27).

Estes dirigentes representaram o “partido-organização” perante outros atores sociais e institucionais, e constituem os principais candidatos à ocupação de cargos públicos. A seleção dos dirigentes partidários tende, na visão de Cotta (2008), a resultar da habilidade desses dirigentes para atrair apoios no grupo mais ou menos restrito das elites intermédias e de topo do partido.

De salientar que para Lisi (2010), os processos de seleção de candidatos e líderes revela uma forte centralização dos processos de tomada de decisão no topo da organização. Apesar de nos últimos anos terem sido introduzidos novos procedimentos como a realização de primárias para a seleção das lideranças – no PS, no PSD e no CDS-PP, o autor reconhece que *“the democratization of leadership selection is essentially a*

function of the strategic calculus of the party elite” (Lisi, 2010: 145). O autor conclui que, no caso português, estas mudanças não tiveram um impacto significativo na vida partidária.

The main governing parties have not used leadership campaigns to attract new members, and there has been little mobilisation of supporters during these contexts. Moreover, the strategic use of democratisation reform has been accompanied by a lack of internal debate among party members and by limited consequences for member’s powers and internal participation. Without any real effect on the internal functioning of the parties, political leaders have thus found it an easy way to increase their power, while feeding the participatory and democratic myth (Lisi, 2010: 146).

Cotta (2008) destaca ainda que os objetivos dos dirigentes e dos militantes nem sempre são coincidentes - se para os segundos o partido é, frequentemente, um fim em si mesmo, para os primeiros o partido é, muitas vezes, um instrumento utilizado no “jogo” da conquista do poder – um “jogo” disputado em torno de nomeações para cargos públicos, de apoio a determinadas políticas públicas e de acesso aos recursos em combinações variáveis. Para os dirigentes, a organização do partido (membros, militantes e funcionários) é um recurso passível de ser mobilizado no “jogo político” (Scarrow, 1996 *apud* Cotta, 2008: 28). De modo a preservar o poder no interior do partido, Cotta (2008) destaca que os dirigentes devem corresponder às expectativas dos seus membros, e em particular, dos militantes e dos dirigentes intermédios. Ou seja, devem dar resposta a dois tipos de pressão: 1) a da preservação da identidade do partido; e 2) a da adaptação às exigências do jogo político nacional, tal como exigem os militantes e dirigentes intermédios. A resposta adequada a estes dois tipos de pressão torna-se, na sua perspetiva, uma das tarefas fundamentais da elite do partido. Ou, por outras palavras, tal como o autor afirma, “a elite do partido tudo fará para maximizar os seus objectivos mas apenas na medida em que isso não afecte a sua legitimidade no interior do partido” (p.28). Para o autor, encontrar o equilíbrio entre estas duas exigências não é tarefa fácil.

Cotta (2008) observa, ainda, que o papel dos militantes anónimos acaba por ser, na prática, reduzido em resultado da existência de fortes dispositivos hierárquicos no interior do “partido organização” – ou, se quisermos, de uma forte *accountability* vertical.

Os dirigentes partidários tendem, por seu lado, a mover-se, simultaneamente, no “partido organização” e no “partido parlamentar” (Cotta, 2008). Estes dois componentes

do partido são, portanto, segundo o autor, “palco de “jogos” com características diferentes, cada um dos quais com as suas estruturas de oportunidades e constrangimentos, de que se destacam o “jogo” eleitoral para o “partido parlamentar” e o “jogo” organizacional para o “partido organização” (p. 29). Assim, cada segmento do partido é, até determinado ponto, encarado pelo outro segmento como um instrumento com potencial para promover os seus próprios interesses.

De acordo com o autor, o “partido organização” é um recurso de importância acrescida para o “partido parlamentar”, especialmente durante as campanhas eleitorais uma vez que o seu objetivo principal é a reeleição. Por sua vez, o “partido parlamentar” e os seus sucessos são vistos como instrumentos preciosos para ajudar o “partido organização” a fortalecer-se e a atingir os seus objetivos:

Através de um forte “partido parlamentar”, o “partido organização” poderá garantir a adopção de algumas das políticas do seu programa, a obtenção de cargos importantes para os seus membros e a distribuição das benesses. Mas, mais importante ainda, o “partido organização” poderá conquistar o acesso ao governo, que abrirá uma janela de oportunidade única para a prossecução de todos estes objectivos (Cotta, 2008: 30).

Na sua perspectiva, ainda, o uso instrumental que um componente do partido faz de outro componente nem sempre é pacífico, podendo mesmo gerar clivagens internas (ou fações).

Esta visão dinâmica do partido por componentes, proposta por Cotta, parece-nos muito pertinente para perceber as clivagens internas observadas em todos os partidos, podendo este fenómeno ser interpretado, seja como um problema, seja como uma expressão da pluralidade interna.

3.3.2 A vida no interior da teia partidária

Tal como Cotta (2008) faz notar, frequentemente os vários componentes de um partido procuram maximizar objetivos diferentes e, por vezes, contraditórios (pelo menos parcialmente), como a vitória nas eleições, a preservação da identidade do partido ou o sucesso do governo. Segundo o autor, cada um dos componentes dá ao partido no seu todo, assim como a cada uma das suas partes (ou componentes), um conjunto de recursos específicos, mas na interação dos seus objetivos e interesses particulares esses

componentes acabam por impor constrangimentos entre si. Ora, este “jogo de forças” ocorre nas redes sociais que compõem o partido, produzindo assimetrias estruturais (ou fações).

Não obstante, apesar da componente burocrática e de a tendência para a centralização e a oligarquia poderem ser assinaladas como emergentes no contexto nacional, consideramos que as outras componentes do partido funcionam de uma forma mais descentralizada, ou seja, mais em rede, e portanto antecipamos uma relação tensional entre a componente burocrática e as outras componentes.

Kerbauy e Assumpção (2011), partindo da hipótese de que a dinâmica organizacional de um partido político poderia ser explicada através da análise das relações entre os seus filiados, mais concretamente dos vínculos estabelecidos com os líderes partidários (reciprocidade ideológica, afetiva, confiança, ou troca de favores, recursos materiais ou de outra natureza), identificaram as posições e os papéis que os atores desempenham na estrutura social do partido e determinaram os padrões de relações, procurando assim compreender a formação e circulação do “capital político”.

De acordo com Bourdieu (1989/2007), a institucionalização do “capital político” traduz-se na materialização em “máquinas políticas”, em postos e instrumentos de mobilização. Na sua perspetiva, quanto mais o “capital político” se institucionaliza, maiores serão as vantagens em entrar para o “aparelho” e os militantes passam a ser uma espécie de clientes, como lhes chama Weber, ligados ao “aparelho” de modo mais ou menos duradouro pelos benefícios e os ganhos que ele lhes garante. Ou, por outras palavras,

à medida que o processo de institucionalização avança e o aparelho de mobilização cresce, o peso dos imperativos ligados à reprodução do aparelho e dos postos que ele oferece, vinculando os seus ocupantes por todas as espécies de interesses materiais ou simbólicos, não deixa de aumentar, tanto na realidade como nos cérebros, em relação àqueles que a realização dos fins proclamados imporia: e compreende-se que os partidos possam ser assim levados a sacrificar o seu programa para se manterem no poder ou simplesmente na existência (Bourdieu, 1989/2007: 196).

Posto isto, concluímos que os partidos políticos não são “corpos homogêneos” e que, portanto, o “capital político” no seio das organizações partidárias não está distribuído uniformemente tanto pelos vários “partidos dentro do partido” como pelo surgimento de fações – ou seja, o poder no interior dos próprios partidos é difuso, assimétrico e desigual.

3.4 Conclusões: Organizações reticulares e corpos heterogêneos?

Os partidos políticos são organizações flexíveis que, apesar da sua vulnerabilidade atual como instituições de representação política, se adaptam, sobrevivem na arena política e, paradoxalmente, detém o monopólio das decisões políticas.

Podemos encará-los como estruturas internamente articuladas onde ocorrem dinâmicas complexas entre os indivíduos e os agregados de indivíduos que os constituem e que partilham interesses, valores, ideais e programas – mas não de uma forma absoluta e homogênea. Assim, o partido, visto como o resultado de múltiplos processos gerados no seu interior, é composto por tensões internas e clivagens (fações) baseadas nas redes de relações (formais e informais) de poder que constituem o seu tecido.

No nosso entender, os partidos políticos são, portanto, “corpos heterogêneos” onde o “capital político” não está distribuído uniformemente – ele é difuso, assimétrico e desigual. Deste modo, somos levados a considerar o partido político como uma rede social complexa onde a influência mútua entre a estrutura, as posições do ator na rede e as suas ações e estratégias têm um papel crucial para a dinâmica interna.

Por outro lado, é de salientar que o partido pode ser visto também como um recurso para os seus membros, uma comunidade-providência que tem acesso a um conjunto de benefícios aos quais dificilmente acederia se a ele não pertencesse.

Um outro aspeto importante prende-se com os objetivos divergentes entre dirigentes e militantes-base. Os primeiros tendem a ver o partido como um instrumento para a conquista do poder, ao passo que os segundos se preocupam mais com o seu funcionamento.

Igualmente de destacar é a diferenciação no interior do partido dos seus componentes. Na visão de Maurizio Cotta, dentro de um partido distinguem-se o “partido organização”, o “partido burocrático”, o “partido parlamentar”, o “partido no governo”, o “partido no eleitorado” e o “partido no poder local”, os quais são palco de “jogos” diferentes. Destes salientamos o papel do “partido burocrático” para a inércia e conservadorismo do partido. Este componente é composto por funcionários profissionais que desenvolvem atividades fundamentais para o partido e tende a estabelecer laços mais fortes com o “partido organização”. A sua atividade pode tornar-se prejudicial na medida em que se constitua uma “burocracia profissional” com interesses próprios distanciados dos interesses que o partido supostamente representa.

Assim, de uma forma geral, consideramos os partidos políticos como “organizações reticulares” e “corpos heterogéneos” que combinam de forma variável a formalidade e a informalidade.

Em Portugal, o “aparelho” - como é designado, reforçou-se a partir dos anos 1980, sobretudo no PS e no PSD, coincidindo com o início do carreirismo nacional.

Capítulo 4 - O processo de democratização e a *accountability* da atividade político-partidária em Portugal

1. O povo exerce o poder político através do sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico, do referendo e das demais formas previstas na Constituição.

2. Os partidos políticos concorrem para a organização e para a expressão da vontade popular, no respeito pelos princípios da independência nacional, da unidade do Estado e da democracia política.

[...]

Constituição da República Portuguesa, artº 10 (sufrágio universal e partidos políticos)

[...] 5. Os partidos políticos devem reger-se pelos princípios da transparência, organização e gestão democráticas e da participação de todos os seus membros.

6. A lei estabelece as regras de financiamento dos partidos políticos, nomeadamente quanto aos requisitos e limites do financiamento público, bem como às exigências de publicidade do seu património e das suas contas.

[...]

Constituição da República Portuguesa, artº 51 (associações e partidos políticos)

O ano de 1974 é, incontestavelmente, considerado o “ano zero” da democratização³⁹ em Portugal (Morlino, 1998; Jalali, 2007). A queda do regime autoritário, no qual o país esteve mergulhado durante quase 50 anos, ocorreu de um modo razoavelmente pacífico, com uma forte mobilização das forças militares e um forte apoio popular, no dia 25 de Abril de 1974⁴⁰.

Pelas suas características, a “revolução dos cravos” atraiu muitos olhares internacionais e inspirou outros processos revolucionários, inaugurando aquela que seria designada de terceira vaga de processos de democratização (Huntington, 1991).

³⁹ No presente trabalho adotamos a definição de Tilly (2004) - que considera a democratização como uma expansão na qualidade da cidadania, a qual está relacionada com a qualidade institucionalizada da relação entre o cidadão e o governo (e a sua autoridade), sendo inversamente proporcional às desigualdades sociais, por considerá-la compatível com a noção de democracia que preconizamos, ou seja, por considerá-la compatível com a conceção de Santos (2011), que advoga que “democracia é toda a transformação de relações de poder desigual em relações de autoridade partilhada” (p. 108).

⁴⁰ De salientar que Portugal teve, antes de 1974, duas experiências de governo representativo: a Monarquia Constitucional (1820-1910) e a Primeira República (1910-1926) embora, segundo Jalali (2007), ambas as experiências deixem muito a desejar em termos de normas democráticas. Para o autor, tanto a Monarquia Constitucional como a Primeira República caracterizaram-se por elevados níveis de patronagem e clientelismo. No caso da Monarquia Constitucional, observou-se a alternância no governo entre o Partido Regenerador e o Partido Progressista, enquanto que a Primeira República foi dominada essencialmente pelo Partido Democrático (resultado de cisões no Partido Republicano) que se distinguiu, de acordo com Jalali (2007), pela sua ancoragem social e pela estrutura organizacional que facilitava o caciquismo.

Este é o momento crucial a partir do qual se abre espaço em Portugal para a estruturação de um sistema político-partidário plural, ou seja, é o momento que possibilitou a emergência de partidos legais e a criação de estruturas organizacionais para a luta pelo poder local e nacional. Perceber este momento é também fundamental para perceber a natureza e a evolução das organizações políticas em Portugal.

4.1 A “constitucionalização” dos partidos e a evolução da estrutura de competição

Com o 25 de Abril de 1974 e a Constituição de 1976 criaram-se as condições para a emergência de um sistema de partidos, constituindo-se assim um espaço de expressão da diversidade de orientações políticas existentes na sociedade portuguesa.

A “constitucionalização” dos partidos pode ser considerada um elemento-chave da relação partido-Estado, uma vez que confirma uma conceção de democracia na qual os partidos são encarados como instituições necessárias (Van Biezen e Kopecký, 2007). Assim, podemos considerar que a partir de 1976, a ideia de que os partidos são imprescindíveis para o funcionamento de um sistema democrático e plural materializou-se num conjunto de prescrições que assentam neste pressuposto.

A Constituição da República foi, desta feita, o principal pilar que fundamentou a institucionalização dos partidos políticos em Portugal. Nela são apontados os objetivos destes, os princípios orientadores da sua ação e o controlo ao qual estão sujeitos.

Segundo Jalali (2007), o sistema partidário português estruturou-se, após o 25 de Abril, de uma forma muito rápida, devido aos constrangimentos impostos ao eleitorado e pelas circunstâncias da transição. Nas eleições para a Constituinte de 1975 era já evidente, segundo o autor, a configuração do sistema e os principais padrões de interação entre os partidos já estavam estabelecidos – padrões que, aliás, se teriam estabelecido ainda durante o Estado Novo e que se terão mantido no sistema de partidos pós-1974. Assim, as fações da oposição, os grupos no exílio e na clandestinidade, constituíram os núcleos centrais para a formação do sistema multipartidário, o que explicará no seu entender o “enviesamento à esquerda” nos verdes anos do sistema.

O autor salienta ainda que, regra geral, o modelo organizacional escolhido pelos dirigentes nos novos partidos apoiou-se em laços verticais e numa estrutura hierárquica

assente na participação de massas organizada através de pequenos núcleos, ou secções. Estas unidades de base elegiam os delegados ao congresso – o órgão máximo de decisão e responsável também pela eleição dos principais órgãos “do partido”.

Uma outra característica fundamental do sistema nos seus primeiros anos era o fraco enraizamento social, com exceção, naturalmente, para o Partido Comunista Português (PCP), fundado em 1921. Apesar destas circunstâncias, Jalali (2007) salienta o papel do poder local em todo o processo como “correia de transmissão dos partidos, bem como o seu impacto mobilizador e formador do período revolucionário” (p. 39).

Com exceção do PCP e do Bloco de Esquerda (BE), formado em 1999, todos os outros (com representação parlamentar e que têm formado governos) se constituíram legalmente após o 25 de Abril ainda que na sua origem estejam vários pequenos partidos e movimentos (como o MDP-CDE, a UDP, o FEC-ML, MRPP e a LCI) que começaram a operar, muitos deles, na clandestinidade. O Partido Socialista (PS) foi formado em 1973 (com uma base de membros exilados na Alemanha), mas apenas foi legalizado após a revolução. Em 1974, surgiram sucessivamente o Partido Popular Democrático, mais tarde Partido Social Democrata (PSD) e o Partido do Centro Democrático Social, mais tarde CDS-Partido Popular (CDS-PP).

Devido ao fraco enraizamento social dos partidos em 1974, tornou-se necessária a criação de estruturas locais e a procura de meios para a sua ação (Morlino, 1998; Jalali, 2007). Deste modo, nos anos seguintes foram sendo constituídas as bases sociais daqueles que viriam a ser os protagonistas do atual “campo político” nacional.

Contudo, após a abertura inicial da estrutura de competição, a evolução nas décadas seguintes foi, no entender de Jalali (2007), no sentido do fechamento à alternância PS-PSD no controlo do poder executivo, especialmente a partir de meados dos anos 1980, coincidindo com a entrada de Portugal na CEE – ou seja, o sistema foi-se consolidando nesses anos, mas de uma forma algo restritiva em termos de acesso de outros partidos ao poder.

Especialmente visível em anos mais recentes, o fechamento da estrutura de competição conduziu, no nosso entender, à aproximação ideológica e convergência entre PS e PSD (e CDS-PP) – em sintonia com orientações emanadas da UE.

Vários autores, nomeadamente Jalali (2007) e Lisi (2011), justificam as características que assumiu a história destes primeiros 40 anos da democracia em Portugal através de três ordens de razões: 1) pelo longo período de ditadura que a antecedeu – que determina uma certa cultura política; 2) pelo período algo conturbado de transição 1974-1976 – que configurou um sistema de partidos com determinadas características; e 3) pelos últimos anos da liberalização política que tem vindo a ser conduzida tanto pelas dinâmicas políticas nacionais como pelas transformações que estão a ocorrer no interior do Estado em consequência das pressões externas da UE.

4.1.1 Características gerais dos partidos políticos portugueses

De acordo com Teixeira e Pereira (2011), as principais características dos partidos políticos portugueses são, por um lado, um fraco enraizamento social (parcialmente compensado pela sua proximidade ao Estado através da ocupação de lugares-chave) e pelo controlo do poder local (através da distribuição de recursos a clientelas e apoiantes de modo a manter as redes sociais de apoio). Por outro lado, serão “organizações híbridas” (Lisi, 2007; Jalali, 2006, 2007 e Teixeira, 2009) – como referimos anteriormente.

Lisi (2007) e Jalali (2007) consideram que PS e PSD são partidos flexíveis no plano ideológico, o que reflete a sua orientação *catch-all* e a centralidade das lideranças. De notar que Jalali (2007) ressalva ainda que o poder local é um importante elemento organizativo que fornece bases de poder para os notáveis locais e regionais se autonomizarem da intervenção do “partido central”, ou seja, falamos de caciquismo ao nível local.

De acordo com este autor, o CDS-PP é o partido que apresenta uma organização mais débil e aquele onde, por esse motivo, a influência do líder está mais presente. Em contraste, o PCP é aquele que se apresenta mais consolidado tanto em termos organizacionais como ideológicos - e no qual a dependência dos líderes é menor. O resultado, contudo, denota, é uma cristalização tanto da estrutura como da estratégia do partido. No caso do PS e do PSD, o maior peso organizacional e o apelo mais abrangente (de orientação *catch-all* – como já referido) torna-os organizações intermédias entre a fluidez do CDS-PP e a rigidez do PCP.

Em termos das bases sociais e regionais dos vários partidos, Jalali (2007) apresenta-nos uma caracterização que interessa aqui observar:

1) O PCP será o partido cujas bases de apoio se mostram mais coerentes e claramente definidas e, portanto, talvez o único que possa ser apelidado de “partido de massas”. Nos seus estatutos define-se como “o partido político do proletariado, o partido da classe operária e de todos os trabalhadores portugueses”, o que, de acordo com o autor, se revela coerente com os padrões de filiação. Geograficamente, os seus apoios situam-se maioritariamente nas zonas industriais de Lisboa e Setúbal (o operariado) e no Alentejo (os trabalhadores rurais). De acordo com o autor, os efeitos das profundas mudanças sociais a que temos assistido nas últimas décadas, nomeadamente a desindustrialização, o desmantelamento do setor agrícola e as privatizações, têm-se feito sentir com mais intensidade neste partido do que nos outros.

2) O PS é descrito pelo autor como um partido interclassista, de orientação *catch-all*. Para Jalali (2007), o partido segue uma tradição republicana e conta na sua hierarquia com membros da maçonaria. Geograficamente, o apoio que detém situa-se mais a Norte do país e nas áreas urbanas, mas é o partido “mais nacional” (p.127) de todos. Este facto tem implicações para as interações com os outros partidos, em especial com o PCP.

3) O PSD, tal como o PS, é considerado um partido interclassista de tipo *catch-all*, mas onde a indefinição ideológica é maior. Na prática, os dados apontam para que o PSD seja o partido com bases de apoio regionais mais fortes (Freire, 2001a), sobretudo a Norte e nos concelhos rurais onde os notáveis do partido, muitas vezes descritos como caciques locais, estabelecem ligações mais fortes com os interesses empresariais locais. Para Sousa (2000 *apud* Jalali, 2006: 368), o PSD não é mais do que uma federação de pequenos partidos com diversos estilos e discursos organizados em torno de “barões”. Todavia, Jalali (2006) defende que este padrão tem vindo a mudar no sentido de uma organização mais estratificada ao longo da última década, na qual os agentes políticos locais e a elite do partido nacional agem de forma independente, ou seja, tal como o autor refere, atuam com uma “autonomia mútua” (p.368). As bases sociais e regionais do PSD sobrepõem-se, em grande medida, ao eleitorado do CDS-PP, segundo Freire (2001b), e isso tem tido impacto nas relações entre os partidos à direita do espectro político. Esta

sobreposição tem-se traduzido, muitas vezes, numa aliança entre estas duas forças políticas (Jalali, 2007).

4) O CDS-PP demonstra um perfil mais conservador e católico, estando pouco enraizado socialmente devido à dominância do PSD nas áreas de sobreposição dos dois partidos, como salienta Jalali (2007). Tal como o PS e o PSD, o CDS-PP pode ser considerado um partido interclassista, dado que, apesar do seu eleitorado se identificar mais com setores de maiores recursos económicos, também apela a grupos específicos de menores recursos (e mais sujeitos à precarização da sua condição). É talvez o partido mais “plástico” e aquele onde se sente mais o populismo das suas lideranças, recorda o autor.

O caso do BE não é abordado por Jalali, mas merece-nos toda a atenção. Sendo um partido recente, nascido em 1999, o BE teve que conquistar o seu espaço no “campo político” nacional. As suas reivindicações - em que assumem grande visibilidade temas que têm sido descritos como pós-materialistas, nomeadamente relacionados com direitos de minorias e algumas propostas inovadoras na área da economia - conseguiram, pelo menos inicialmente, cativar uma fatia do eleitorado descontente com a situação do país e mais próxima das preocupações ambientalistas. Ao longo dos anos, contudo, têm vindo a decair os seus resultados eleitorais.

No que se refere às características dos militantes, também há diferenças entre os partidos. Segundo Lisi (2011), o partido com maior prevalência de pessoas com idades avançadas é o PCP. Denota, contudo, que o processo de envelhecimento atinge todos os partidos, com exceção para o BE, onde predominam militantes e aderentes mais jovens. Finalmente, considera o mesmo autor que a composição profissional dos militantes revela uma maior heterogeneidade do PS e do PSD. Por sua vez, o PCP apresenta uma forte componente de operários, enquanto o CDS-PP é constituído por uma maioria de profissionais liberais e do setor terciário.

4.2 O Sistema eleitoral como constrangimento à abertura democrática

Em termos de estrutura de competição⁴¹ (mais aberta ou mais fechada), Jalali (2007) aponta a manutenção de uma estrutura relativamente fechada que favorece a cooperação, muitas vezes implícita, entre o PS e o PSD. Esta cooperação traduz-se por um lado pelo esforço na manutenção do sistema eleitoral existente⁴² – um sistema de representação proporcional com fórmula d’Hondt, o que aliado à dimensão dos círculos eleitorais, tende a reforçar os maiores partidos – os do “centrão”. E, por outro lado, pelos semelhantes padrões de ocupação do Estado – a partilha de lugares-chave no setor municipal ou para-estatal (Lopes, 1997; Jalali e Lisi, 2006).

No que se refere ao impacto do sistema eleitoral, Jalali (2007) refere que este tem efeitos psicológicos e mecânicos no sistema de partidos que se refletem tanto no grau de voto estratégico e nas estratégias partidárias como na desproporcionalidade das maiorias parlamentares e na exclusão dos pequenos partidos de uma presença parlamentar. Assim, consideramos que o contexto institucional, e concretamente o sistema eleitoral, é um elemento constrangedor da abertura democrática desejável. Uma das características principais do sistema eleitoral português apontada pelo autor é a existência de três grupos de círculos eleitorais: os grandes (Porto e Lisboa), os médios (Aveiro, Braga, Coimbra, Faro, Leiria, Santarém, Setúbal e Viseu) e os pequenos (Beja, Bragança, Castelo Branco, Évora, Guarda, Portalegre, Viana do Castelo e Vila Real) – que condicionam fortemente a atividade partidária.

Outro característica do sistema que condiciona a relação dos candidatos (e dos deputados) com os partidos e com os eleitores é o facto de, em Portugal, o eleitor votar em listas fechadas, ou seja, em partidos e não em candidatos e, portanto, a eleição depender mais dos lugares que ocupam nas listas construídas pelo partido do que pelos votos diretos dos eleitores (Freire, 2003). Esta é uma característica com um enorme peso na dinâmica intra-partidária e que, no nosso entender, potencia a emergência das fações internas e das tendências oligárquicas.

⁴¹ Na base desta caracterização estão os critérios de Mair (1997), nomeadamente os padrões de alternância no governo, o grau de inovação na formação do governo e o grau de abertura a diferentes partidos no governo, o tamanho do mercado, os *pay-offs* da competição e a incerteza política.

⁴² Para características mais detalhadas do sistema eleitoral português, ver Freire (2003) e Jalali (2007).

Alguns investigadores nacionais têm defendido ao longo dos anos a necessidade de uma reforma eleitoral visando a melhoria da qualidade da representação (Cruz, 1998; Freire, 2001; Freire et al., 2002) contudo, tal como Freire (2003) nota, apenas uma mudança significativa ocorreu desde a sua implementação em 1975: a redução do número de deputados de 250 para 230 - na sequência da revisão constitucional de 1989. Esta mudança teve, segundo o autor, efeitos na dimensão média dos círculos a partir das eleições de 1991.

4.3 As dinâmicas intrapartidárias e distribuição interna de poder nas organizações partidárias portuguesas

Como referência fundamental do estudo das organizações partidárias portuguesas contemporâneas, tomamos o trabalho desenvolvido por Marco Lisi (2011), no qual o autor analisou a “armação” dos partidos, a sua fragmentação interna (ou seja, as dinâmicas de competição e cooperação dentro das elites dirigentes) e a renovação das elites partidárias.

A noção de “armação”, sugerida por Duverger, relaciona-se com a articulação geral, ou seja, com as relações que estabelecem entre os vários órgãos partidários e não apenas com as unidades de base dos partidos (células, secções, comités, etc) (Duverger, 1981 *apud* Lisi, 2011: 118). Inclui-se aqui, como elemento fundamental dessa articulação, o sistema formal de *accountability*. Neste sentido, a articulação, como lhe chama Lisi, pode ser mais ou menos forte (refletida nos estatutos e regulamentos), basear-se em ligações horizontais (entre organismos do mesmo nível hierárquico) ou verticais (entre organismos subordinados um ao outro) e ter uma maior ou menor estruturação (ou coesão).

Lisi (2011) sugere que um sistema de ligações verticais, ou seja, um sistema mais *accountable* no plano formal, é suposto constituir uma barreira contra o desenvolvimento de fações internas. Contudo, este facto, associado à disciplina partidária, pode ser encarado como um ataque à própria liberdade de expressão. Neste sentido, argumenta, se as ligações verticais podem funcionar como meio para fomentar a unidade e a

homogeneidade do partido, elas podem também comprometer a livre circulação de ideias.

Um dos principais indicadores da articulação é, segundo o autor, o grau de centralização/descentralização, medido através da análise dos poderes atribuídos aos vários órgãos partidários (executivos, deliberativos e de fiscalização). Todavia, devemos ter em atenção, como alerta o autor, que este indicador não deve ser confundido com a própria articulação, pois existem partidos descentralizados e fortemente articulados e partidos centralizados debilmente articulados. Ou seja, não existe uma relação direta entre ligações verticais e centralização e ligações horizontais e descentralização.

Em relação a este aspeto, Lisi (2011) observou duas tendências no contexto contemporâneo: 1) a centralização gradual de poderes nos líderes partidários; e 2) a crescente importância assumida pela dimensão institucional em relação às outras “componentes” dos partidos. Tendo em vista analisar de que forma estas tendências se verificaram no caso português, o autor considerou: 1) os poderes dos principais órgãos dirigentes e as relações que se estabelecem entre o presidente (ou secretário-geral) do partido e os restantes órgãos colegiais; 2) para além dos aspetos organizativos, Lisi considerou igualmente as características do grupo dirigente, examinando as divisões internas e as relações horizontais dentro da elite partidária. Estas duas dimensões serão importantes, no seu entender, para aprofundar o conhecimento acerca das dinâmicas intrapartidárias e da distribuição interna do poder⁴³.

Um outro objetivo do trabalho de Lisi foi analisar as propriedades de fragmentação interna dos partidos portugueses e a sua evolução ao longo do tempo. Para o autor, a renovação das elites pode ser tomada como um indicador muito útil para

⁴³ Segundo Lopes (2004), “no plano prático quanto mais ampla for a liberdade de manobra que as elites dirigentes conseguirem obter nos jogos de poder verticais, mais fortes serão os seus trunfos nos jogos de poder com as elites minoritárias e os adversários internos” (p.23). Essa margem de manobra, tal como o autor salienta, é conseguida através da sua capacidade para controlar os recursos organizacionais, nomeadamente as relações político-organizativas internas, as relações com o exterior, a informação, as regras formais da organização, o financiamento, a distribuição dos “incentivos” organizativos e o recrutamento de novos membros. Para Lopes (2004), confirmando a “lei de ferro da oligarquia” ou a “tendência oligárquica” que referimos anteriormente, há tendência em todos os partidos para a concentração dos recursos de poder em grupos reduzidos.

observar tanto as diferenças organizativas entre os partidos como as mudanças que ocorreram ao longo da sua existência.

Lisi (2011) concluiu no seu estudo que, de uma forma geral, os principais partidos portugueses (CDS-PP, PSD, PS, PCP e BE) se caracterizam por um elevado grau de centralização. O autor refere que “Particularmente relevante é o poder do núcleo dirigente que controla o partido e que detém também as posições institucionais mais significativas” (p.163). Neste contexto, os líderes têm desempenhado um papel crucial no interior dos partidos portugueses mais relevantes, sendo o órgão executivo um instrumento que permite um maior controlo sobre o “aparelho”, sobre a “máquina partidária”. Na perspetiva de Lisi (2011), estes órgãos (muitas vezes não previstos pelos estatutos) têm sido utilizados pelos líderes não apenas para reforçarem a capacidade de ação do partido, mas também para aumentarem a sua margem de manobra através da distribuição de incentivos seletivos.

O autor sugere ainda que esta configuração não tem sofrido mudanças significativas nas últimas décadas - apesar das transformações organizacionais que tiveram lugar nos casos do PS, do PSD e do CDS-PP, não se verificou a implementação de configurações verdadeiramente alternativas. A centralização tem sido sempre elevada, e os conflitos entre as bases e as elites dirigentes dos partidos têm sido relativamente escassos – ou, na nossa perspetiva, abafados.

Na visão de Lisi (2011) isto significa que, tendencialmente, as mudanças organizacionais são um sinal da luta interna pelo poder e da tentativa de alterar o equilíbrio de forças dentro do partido por parte da elite dirigente.

Relativamente à evolução das elites dirigentes e às características da divisão interna (e a sua evolução ao longo do tempo), a primeira conclusão a que o autor chega é que o carácter ideológico das divisões internas tem vindo a desaparecer, pelo menos nos principais partidos. Por outro lado, considera que a divisão dentro dos partidos portugueses tem vindo a assumir principalmente um carácter personalizado – e muito influenciado pelos *media*.

Outro resultado a que o autor chega refere-se à grande diferença entre os partidos no que toca ao grau de estabilidade das elites partidárias. Os partidos de centro-

direita são, na sua perspetiva, os que apresentam uma taxa de renovação mais elevada, enquanto os dirigentes do PCP e do BE mostram uma maior continuidade ao longo do período democrático.

Sobre este aspeto, o trabalho de Lisi revela que, em geral, há dois fatores que influenciam o processo de renovação: 1) a consolidação dos novos líderes e as mudanças dentro da coligação dominante; e 2) o impacto da dimensão institucional sobre a circulação das elites dentro do partido. O autor confirmou a capacidade dos líderes para controlar os principais órgãos dirigentes e assim dificultar os processos de renovação. Este fenómeno é evidente no caso do CDS-PP, mas também no PSD e no PS existem vários exemplos.

Lisi concluiu que, após um percurso de três décadas, a avaliação global das trajetórias de mudança ocorridas nos principais partidos aponta para um processo de adaptação reativo e limitado a áreas específicas. Em geral, o autor defende que as alterações ideológicas foram pontuais e raramente houve a tentativa de introduzir novas temáticas e novas dimensões de competição. Já as transformações organizacionais, afirma, foram mais intensas, sobretudo nos principais partidos de governo (PS e PSD). O PCP constituiu, no entender do autor, a única exceção a esta tendência - a sua continuidade ideológica e organizacional prevaleceu sobre as pressões para a mudança.

4.4 As múltiplas *accountabilities* da atividade político-partidária

Importa agora observar os mecanismos de *accountability* que governam os partidos políticos em Portugal.

Segundo Van Biezen (2006), aqueles que defendem a regulação do Estado sobre os partidos argumentam que estes devem ser encarados como entidades públicas e que, devido ao seu papel central na democracia representativa, as suas atividades devem ser reguladas de modo a assegurar os necessários graus de transparência e *accountability*. De facto, considera a autora, nas democracias contemporâneas a tendência é para os partidos políticos serem cada vez mais regulados pelo Estado, na medida em que as suas atividades são crescentemente sujeitas a regras públicas e leis estatais que governam as suas atividades externas ou determinam a forma como a sua organização interna deve

funcionar. A regulação da atividade partidária incide especialmente na sua ação, na sua organização, e no seu financiamento.

Por outro lado, o crescente envolvimento da regulação estatal contribuiu, segundo Van Biezen (2004) e Van Biezen e Kopecky (2007), para uma transformação dos partidos, que deixaram de ser associações voluntárias privadas para passarem a ser um tipo especial de entidades de utilidade pública.

Muita desta regulação e leis foram inicialmente introduzidas, ou substancialmente ampliadas, aquando da introdução do financiamento público a partidos, à medida que a provisão de subvenções estatais requereu um sistema mais codificado de registo e controlo partidário (Van Biezen e Kopecky, 2007).

Karvonen (2007) realizou uma análise comparativa dos conteúdos das leis relativas aos partidos em vários países do mundo, partindo das seguintes hipóteses gerais: 1) em países pouco democráticos, o principal objetivo das leis partidárias é prevenir ou obstruir a existência de certos tipos de partidos e, simultaneamente, atribuir uma posição privilegiada a outros; 2) em países com democracias jovens, ou prestes a estabelecer-se, esta legislação procura prevenir a dominância de um determinado partido sobre os outros; e 3) em democracias estabelecidas, ou consolidadas – grupo no qual o autor inclui Portugal, esta legislação centra-se no registo, no financiamento e na democracia interna dos partidos. O autor concluiu, particularmente em relação a este último grupo, que apenas sete países – Áustria, Finlândia, Alemanha, Israel, Espanha e Portugal - introduziram legislação especial neste campo. Nos casos da Alemanha, Espanha e Portugal, a legislação introduzida contém mais restrições e sanções do que nas outras democracias estabelecidas.

4.4.1 Os mecanismos de *accountability*: Das leis às práticas

Do ponto de vista da *accountability* formal, podemos considerar que as eleições e o voto são o primeiro pilar de uma democracia representativa, pelo menos na conceção liberal. Apesar da sua importância inquestionável, iremos tratar sobretudo os mecanismos que procuram exercer um controlo mais continuado da atividade dos partidos. Assim, importa considerar, em primeiro lugar, a legislação que rege a atividade

dos partidos, a qual configura uma *accountability* legal à qual os partidos devem responder.

4.4.1.1 Legislação

A atual regulação estatal da atividade partidária em Portugal baseia-se na Lei dos Partidos Políticos de 1974 (Decreto-Lei 595/74 de 7 de Novembro), atualizada em 2003 e 2008 (Lei Orgânica nº2/2008 de 14 de Maio)⁴⁴ e na Lei do Financiamento dos Partidos Políticos de 2003 (Lei nº19/2003 de 20 de Junho), atualizada em 2008, 2010 e 2013 (Lei nº1/2013 de 3 de Janeiro)⁴⁵.

Destacamos na Lei dos Partidos Políticos os artigos 4º, 5º e 6º que aprofundam as prescrições constitucionais relativas aos princípios que devem nortear a ação partidária, nomeadamente o princípio da liberdade, o princípio democrático e o princípio da transparência.

O princípio da liberdade diz-nos que “é livre e sem dependência de autorização a constituição de um partido político” e que “os partidos políticos prosseguem livremente os seus fins sem interferência das autoridades públicas, salvo os controlos jurisdicionais previstos na Constituição e na lei” (artigo 4º).

O princípio democrático refere que “os partidos políticos regem-se pelos princípios da organização e da gestão democráticas e da participação de todos os seus filiados” e que “todos os filiados num partido político têm iguais direitos perante os estatutos” (artigo 5º).

Por fim, o princípio da transparência refere que “os partidos políticos prosseguem publicamente os seus fins”, que “a divulgação pública das atividades dos partidos políticos abrange obrigatoriamente: os estatutos, a identidade dos titulares dos órgãos, as declarações de princípios e os programas, as atividades gerais a nível nacional e internacional”, que “cada partido político comunica ao Tribunal Constitucional, para efeito de anotação, a identidade dos titulares dos seus órgãos nacionais após a respectiva eleição, assim como os estatutos, as declarações de princípios e o programa, uma vez

⁴⁴ Disponível em <https://dre.pt/application/file/a/249115> (acedido em 20 de Setembro de 2015).

⁴⁵ Disponível em http://cne.pt/sites/default/files/dl/legis_financiamento_19_2003_consolidada2015.pdf (acedido em 20 de Setembro de 2015).

aprovados ou após cada modificação” e que “a proveniência e a utilização dos fundos dos partidos são publicitadas nos termos estabelecidos na lei do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais” (artigo 6º).

No que toca à organização interna dos partidos políticos (capítulo IV), a lei oferece apenas linhas gerais. Estabelece que os partidos políticos devem ter órgãos nacionais: uma Assembleia Representativa dos filiados, um órgão de Direção Política e um órgão de Jurisdição (artigo 24º).

No que se refere à Assembleia Representativa, o artigo 25º prevê que: 1) A assembleia representativa é integrada por membros democraticamente eleitos pelos filiados; 2) Os estatutos podem ainda dispor sobre a integração na assembleia de membros por inerência; 3) À assembleia compete, sem prejuízo de delegação, designadamente: a) aprovar os estatutos e a declaração de princípios ou programa político; b) deliberar sobre a eventual dissolução ou a eventual fusão com outro ou outros partidos políticos.

Sobre o Órgão de Direção Política (artigo 26º), apenas é referido que “é eleito democraticamente, com participação direta ou indireta de todos os filiados”.

O artigo 27º, relativo ao Órgão de Jurisdição, estabelece que “os membros do órgão de jurisdição democraticamente eleito gozam de garantia de independência e dever de imparcialidade, não podendo, durante o período do seu mandato, ser titulares de órgãos de direcção política ou mesa da assembleia”.

De salientar ainda que todos os partidos possuem (internamente) estatutos e regulamentos que devem cumprir, sob pena de infringirem as suas prescrições e poderem sofrer as respetivas sanções.

O financiamento dos partidos, por sua vez, é um aspeto central do controlo público sobre a sua atividade. Para Johnston (2005), a legislação relativa ao financiamento partidário é um instrumento fundamental para o desenvolvimento de uma democracia saudável, competitiva e *accountable*, e para o controlo dos índices de corrupção.

O financiamento dos partidos em Portugal é regulado atualmente pela Lei do Financiamento dos Partidos Políticos (Lei nº1/2013 de 3 de Janeiro). Os órgãos de

regulação que detém um papel mais importante são, neste âmbito, o Tribunal Constitucional (TC) e a Entidade de Contas e Financiamentos Políticos (ECFP).

De acordo com a Lei acima referida, o Estado é a principal fonte dos recursos partidários. O financiamento público dos partidos é substancial em Portugal e o seu nível varia de partido para partido em função dos resultados eleitorais – partidos com maior número de votos recebem mais verbas.

Todavia, Jalali (2007) chama a atenção para o facto de este tipo de financiamento promover o surgimento de uma estratégia *catch-all*. O autor defende que “Embora os dados relativamente ao financiamento partidário não possam ser apelidados de fiáveis, a evidência aponta para um padrão de elevada dependência do Estado, e uma virtual irrelevância das quotas dos militantes (embora não necessariamente das contribuições privadas)” (p.174).

De acordo com Van Biezen e Kopecky (2007), o financiamento público dos partidos políticos é um dos elementos mais reveladores da ligação entre os partidos e o Estado e, portanto, da dependência destes relativamente às subvenções estatais para a sua própria sobrevivência. Como os autores alertam, o financiamento público é um fenómeno relativamente recente (do período pós-guerra), que teve como objetivo dar condições para o estabelecimento de democracias multipartidárias efetivas, mas que terá tido o efeito colateral de contribuir para a emergência de “partidos cartel” que penetram o Estado e tentam controlar o acesso aos recursos públicos, configurando fenómenos como o clientelismo, a patronagem e a corrupção - temas sobre os quais nos debruçaremos no capítulo seguinte.

4.4.1.2 O papel do Tribunal Constitucional e da Entidade de Contas e Financiamentos Políticos⁴⁶

O TC foi criado em 1982, sendo o órgão judicial autónomo que tem como competência administrar a justiça em matérias jurídico-constitucionais e, nesse sentido, tem a competência para apreciar as contas anuais relativas ao funcionamento dos partidos políticos, nomeadamente nos períodos de campanhas eleitorais (para a

⁴⁶ A informação que se apresenta relativamente à ECFP foi obtida através do website do TC em www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas.html (acedido em 7 de Setembro de 2010).

Presidência da República, Assembleia da República, Parlamento Europeu, Assembleias Legislativas da Madeira e dos Açores e autarquias locais) ou referendos.

Em 2003, constituiu-se no seio do TC um órgão independente (apesar de financeiramente depender da dotação orçamental atribuída ao TC), a ECFP, cuja principal competência é coadjuvar o TC na apreciação e fiscalização dessas contas.

Assim, no âmbito das suas atribuições, a ECFP tem as seguintes competências: 1) Instrução dos processos respeitantes às contas que o TC aprecia; 2) Fiscalização da correspondência entre os gastos declarados e as despesas efetivamente realizadas; e 3) Realização, por sua iniciativa ou por solicitação do TC, de inspeções e auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados atos, procedimentos e aspetos da gestão financeira das contas dos partidos e das campanhas.

A Entidade iniciou funções em 2005, altura em que a sua organização e funcionamento foi regulamentada, tendo os seus objetivos organizacionais assentes em dois pilares. Por um lado, a qualidade da prestação de contas – apoiada em regras claras de normalização, inspeção e auditoria, com a publicação do barómetro da qualidade de serviço no Portal. Por outro lado, a redução do “*gap*” das informalidades – assente em princípios de transparência, publicado em observatório e sujeito a orientação estratégica de um grupo de personalidades, de forma a assegurar imparcialidade.

Relativamente ao controlo da qualidade da prestação de contas, a ECFP editou dois manuais de procedimentos, designados de *Recomendações*, onde é explicada aos partidos políticos (e aos movimentos de cidadãos), a necessidade de informar a Entidade de forma normalizada para facilitar o desempenho do papel que lhe foi atribuído.

No que toca ao segundo pilar, que visa fundamentalmente identificar e quantificar o montante “informal” da atividade política em geral (e em particular durante as campanhas eleitorais), foram fixados como objetivos operacionais a recolha e tratamento de um máximo de informação, de forma a que seja possível: a) Assegurar a transparência através da publicação da informação, possibilitando o acesso de qualquer cidadão à documentação produzida pelos partidos (ou movimentos de cidadãos); b) Assegurar o armazenamento transparente da informação, de forma a que a comunidade académica tenha a possibilidade de estudar o fenómeno; e c) Assegurar a comparabilidade da

informação recolhida com a informação a recolher no futuro por forma a que o estudo e a aprendizagem do fenómeno esteja facilitado.

A recolha de dados é feita através de vários canais, desde os meios de comunicação social (*media* e internet) a pessoas no terreno a observar os acontecimentos, nomeadamente comícios, e a contar *placards*, cartazes, etc. E acontece em três momentos distintos: 1) na altura da declaração dos orçamentos da campanha; 2) numa altura intermédia em que decorre a campanha; e 3) na altura da apresentação efetiva das contas da campanha.

Não obstante o esforço da ECFP para controlar as contas dos partidos, a organização depara-se com dificuldades de vária ordem, desde a sua “fictícia” independência à escassez de recursos humanos e de peritos na matéria (Sousa, 2014). O autor refere mesmo que a entidade é obrigada a contratar uma empresa (a PricewaterhouseCoopers International Limited – PwC) para prestar o serviço de auditoria, o que consome uma larga fatia do seu reduzido orçamento.

Uma outra tendência, esta positiva, que o autor deteta relaciona-se com o crescente interesse dos partidos em realizarem auditorias internas que lhes permitam prevenir sanções. Contudo, como o autor nota:

However, this does not mean that the information supplied by parties and candidates is reliable or representative of their financial transactions. Parties and candidates became more prudent about the way they formally presented their accounts. Regulatory complexity not only led to greater professionalisation; it also forced parties to become more sophisticated in concealing money received illegally (Sousa, 2014: 124).

Um relatório do *Group of States against Corruption* (GRECO, 2010) do Conselho da Europa apresentou os dados relativos à transparência dos financiamentos partidários em Portugal, concluindo que, apesar do relativo desenvolvimento da legislação para controlar o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, a sua implementação é ainda insuficiente. Para responder a essa insuficiência, emitiu um conjunto de recomendações que espelham as dificuldades do trabalho de monitorização levado a cabo pela ECFP. São elas:

- 1) *Promover a implementação de um formato comum das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais e tomar medidas relacionadas com os requisitos para a auditoria das receitas*

- e das despesas ao nível regional e local das ramificações partidárias de modo a aumentar a precisão e a transparência dessa auditoria e a sua apresentação nas contas partidárias;*
- 2) *Tomar medidas para assegurar que a informação adequada (que conste nas contas anuais dos partidos e nas contas das campanhas eleitorais) seja tornada pública de uma forma expedita que permita o acesso fácil e atempado por parte do público;*
 - 3) *Considerar introduzir um relatório mais frequente das receitas – incluindo donativos, e das despesas relacionadas com as campanhas eleitorais por partidos políticos, candidatos independentes e grupos candidatos com intervalos apropriados durante o período de campanha eleitoral;*
 - 4) *Que seja desenvolvido um estudo do financiamento político no que diz respeito aos fluxos financeiros fora da área regulada, em particular, referentes às várias contribuições de terceiros aos agentes políticos, incluindo candidatos eleitorais e de procurar formas de aumentar a transparência relacionada com financiamento de terceiros;*
 - 5) *Assegurar que o TC e a ECFP possuem os recursos apropriados para desempenharem as suas tarefas de um modo eficiente e expedito; e reduzir consideravelmente o tempo do processo de monitorização das contas anuais e das contas eleitorais dos partidos;*
 - 6) *Considerar o reforço da função reguladora da ECFP e desenvolver a sua função de aconselhamento pró-activo;*
 - 7) *Assegurar que as sanções em relação ao financiamento político disponível na lei – e como implementado, são eficazes, proporcionais e dissuasoras, tendo em conta factores como as circunstâncias de pessoas naturais ou legais, incluindo partidos sujeitos a essas sanções.*

(GRECO, 2010: 12)

De acordo com Vale (2011), “os partidos políticos continuam a colecionar sanções devido à forma como se financiam” (p.45). Apesar dos partidos do “centro” (PS e PSD) serem os mais castigados pelo TC devido a “irregularidades” ou “ilegalidades” nas suas contas anuais (ou nas contas das campanhas eleitorais), todos os partidos com assento parlamentar têm sofrido reprimendas e sanções por parte da ECFP ao longo dos últimos anos. Ou seja, apesar destes “castigos”, parece que “o crime compensa”.

A análise dos mecanismos de *accountability* dos partidos políticos portugueses tem-se dirigido sobretudo a esta dimensão financeira e legal – ou seja, à questão do financiamento partidário (Sousa, 2004), e com menor incidência à *accountability* processual - aos processos de decisão política propriamente ditos (Nunes et al., 2004). Nesta tese, iremos incidir precisamente nestes últimos, nomeadamente através dos casos que serão analisados.

4.4.1.3 A regulação dos processos internos: Ou a democracia interna

A *accountability* no interior dos partidos está relacionada com a democracia interna que, por sua vez, em termos práticos, está ligada à abertura dos processos de tomada de decisão internos, envolvendo os membros do partido, ou seja, está

relacionada com a forma como os partidos fazem as escolhas que apresentam aos eleitores.

Não podemos deixar de abordar neste ponto, o “centralismo democrático” do PCP (aliás um princípio organizativo adotado pela generalidade dos partidos comunistas). Este é definido por Cunhal (1985) com base em cinco orientações nas quais deve assentar todo o trabalho do coletivo, a saber: 1) A eleição de todos os organismos dirigentes do Partido, da base ao topo; 2) A obrigatoriedade de os organismos dirigentes prestarem regularmente conta da sua atividade às organizações respetivas e darem a máxima atenção às opiniões e críticas que estas manifestem ou façam; 3) A submissão da minoria à maioria; 4) O carácter obrigatório das resoluções e instruções dos organismos superiores para os inferiores e a obrigatoriedade para estes de relatarem a sua atividade aos organismos superiores; e 5) A disciplina rigorosa no cumprimento dos princípios orgânicos e disposições estatutárias do Partido e a proibição da existência de frações ou quaisquer atos fracionários.

O autor (e ex-dirigente máximo do PCP), entende pois o “centralismo democrático” como “uma forma de decidir, um método de trabalho, um critério de discussão e de decisão, uma maneira de actuar e estar na vida, uma forma de pensar, de sentir e de viver” (p. 101).

Assim, para o autor, a democracia interna é muito mais do que podem definir os estatutos de um partido. Ela significa “uma intervenção efectiva das organizações de base e dos membros do colectivo no exame dos problemas e na elaboração da orientação partidária” (p. 100-101).

Scarrow (2005) considera a democracia interna como uma condição necessária para que os partidos possam promover eles próprios a democracia na sociedade em geral. Por outras palavras, um partido que não seja democrático internamente dificilmente poderá promover a democracia no seu exterior. Ao “fechar” os processos de tomada de decisão, o partido está, segundo a autora, a diminuir a amplitude da sua representação e, conseqüentemente, tende a deixar de atuar na sociedade como agente democrático, passando a agir na defesa de interesses de grupos específicos, nomeadamente das elites internas e daquelas com as quais estabelecem relações.

Para Scarrow (2005), a democracia interna, ou seja, o envolvimento dos membros dos partidos nas tomadas de decisão, aumenta a legitimidade dos processos, facilitando a ligação do partido aos apoiantes e aos cidadãos, estimulando o trabalho voluntário, ampliando o leque de possíveis candidatos e criando espaço para o surgimento de uma massa crítica crucial para a saúde do partido.

Uma primeira forma de avaliar a democracia interna é observar os estatutos do partido.

Em Portugal, Belchior (2008) realizou uma análise da democracia interna dos partidos políticos com representação parlamentar através de uma análise comparativa de vários documentos, nomeadamente dos seus estatutos. A autora desenvolveu a sua investigação com base em cinco indicadores: 1) a intervenção dos militantes na vida política do partido; 2) a participação dos militantes na eleição para cargos e órgãos do partido e sistema de votação; 3) a possibilidade dos militantes se apresentarem como candidatos a eleições para cargo ou órgão do partido; 4) outras formas de participação dos militantes na gestão do partido; e 5) abertura a não militantes. Concluiu que, apesar dos resultados algo optimistas (apontando para uma elevada democracia interna), é necessário alguma precaução e consciência de que os estatutos são apenas documentos formais que contêm diretrizes para a conduta partidária mas que não garantem a sua implementação, dada a margem de flexibilidade que deixam em aberto para a atuação dos partidos.

Os estatutos, apesar de mais estáveis e mais prescritivos do que os programas, nem sempre são suficientemente exaustivos, o que deixa também uma boa margem de manobra aos partidos. Assim, a autora reconhece as limitações da análise documental para este tipo de investigação – “nos documentos os partidos projectam, muitas vezes, não o que verdadeiramente são, mas a imagem pública que desejam transmitir” (p.149).

Do nosso ponto de vista, uma abordagem mais interessante à análise da democracia interna dos partidos é apresentada por Scarrow (2005). A autora identificou três dimensões críticas de democracia interna: 1) a inclusividade: maior ou menor amplitude do círculo de decisores; 2) a centralização: se a grande maioria das decisões são tomadas por um grupo (ou órgão) específico, ou não; e 3) a institucionalização das

estruturas partidárias: maior ou menor grau de consolidação dos órgãos de decisão. Como a autora salienta, nenhuma destas dimensões é sinónimo de democracia interna, contudo elas permitem caracterizar os partidos e perceber a sua evolução ao longo do tempo nestas dimensões.

Neste âmbito, Scarrow (2005) procurou observar como se operacionaliza a democracia interna nos processos de escolha propriamente ditos. Assim, debruçou-se especialmente sobre escolhas fundamentais dos partidos: 1) a seleção dos candidatos; 2) a seleção dos líderes; e 3) a definição das posições políticas. Para tal, apresentou um conjunto de questões práticas que considera que se devem colocar a cada uma dessas escolhas de modo a aferir o grau de democracia interna de um partido.

Escolha	Questões práticas
Seleção dos candidatos	<ul style="list-style-type: none"> + Qual o mecanismo de seleção? (encontro ou primária? se encontro: local, regional ou nacional?) + Quem determina a elegibilidade do candidato? + Quem determina a elegibilidade do membro? + Os líderes partidários pré-selecionam os candidatos? + Os líderes partidários aprovam as escolhas? + As escolhas estão limitadas pelas regras partidárias?
Seleção dos líderes	<ul style="list-style-type: none"> + Quais os líderes que são eleitos versus nomeados? + Qual o mecanismo de seleção? (assembleia? votação dos membros? uma combinação?) + Que arena determina o líder do partido? (convenção? congresso? todos os membros?) + Regras de sucessão limitam a ordenação dos potenciais líderes? + Que unidades do partido se tornam selecionadores? + Quem resolve as disputas partidárias?
Definição de posições políticas	<ul style="list-style-type: none"> + O processo está formalizado? + Qual o papel que os membros desempenham? (participam em debates e fóruns? em consultas? escolhem aqueles que redigem os documentos? plebiscitam internamente?) + Qual o papel dos deputados? + Quem resolve as disputas partidárias?

Esta abordagem parece-nos muito rica e serviu de inspiração para a construção das nossas entrevistas numa área ainda por explorar no contexto nacional – como veremos adiante.

4.4.1.4 *Accountabilities* conflitantes: As relações com as TIC, os *media*, as empresas financiadoras e as clientelas

A vida partidária tem-se intensificado na última década devido também ao acesso às novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e à crescente exposição aos *media*. Não podemos ignorar o papel das TIC e dos *media* nas mudanças ocorridas na natureza da competição política contemporânea.

A *internet*, o *email* e os *blogs* têm vindo a tornar-se centrais na atividade político-partidária, e com isso verificou-se uma mudança profunda na forma e no estilo de comunicação dos partidos políticos. A intensidade da comunicação por estas vias, bem como a intensificação da comunicação através da televisão, veio contribuir para uma aceleração dos processos políticos sem precedentes e com consequências, muitas vezes, menos positivas para a qualidade dos processos de tomada de decisão. A cada acontecimento exige-se uma reação do partido através de intervenções dos dirigentes em estações de televisão e na *internet*. Estamos, portanto, perante um processo de intensificação da comunicação a todos os níveis, o que coloca os agentes partidários constantemente sob a pressão e os holofotes dos *media*⁴⁷.

Este facto não significa necessariamente que estejamos a falar de verdadeira ação comunicativa no sentido habermasiano, ou de uma verdadeira *accountability*. Podemos, no entanto, inferir que os agentes mediáticos têm tido um papel, pelo menos indireto, na *accountability* – como aliás se pode inferir pela referência anterior à “democracia de audiência” e à *media-oriented politics*. Os efeitos da excessiva exposição mediática fazem-se sentir, no nosso entender, sobretudo na centralização nos líderes nacionais, ou seja, na personalização da política.

Efetivamente, podemos considerar, como Simons (2003), que um dos principais desafios com que se deparam os partidos é, precisamente, a sua relação com os *media*.

⁴⁷ É de salientar que no espaço físico da Sala de Sessões da Assembleia da República existe uma bancada para jornalistas separada das bancadas partidárias apenas por um corredor. Esta bancada, invisível para o cidadão comum, mas com forte impacto na vida parlamentar – como veremos no capítulo 7 através dos testemunhos de alguns representantes eleitos, já existia durante o período do Estado Novo (informação obtida junto do Centro de Informação ao Cidadão e Relações Públicas da AR, que consultou o Arquivo Histórico Parlamentar depois de questionado sobre a data da colocação da referida bancada). Mais recentemente, foram colocadas três grandes objetivas dirigidas ao hemiciclo que dão suporte à recém criada AR-TV (<http://www.canal.parlamento.pt>) que, entre outras funcionalidades, emite sessões parlamentares em direto há cerca de 10 anos.

Numa perspectiva otimista, Carvalho e Casanova (2010) salientam que a *internet*, por exemplo, abriu novas arenas de possibilidade que estão ainda por explorar, principalmente no que concerne a novas formas de mediação da experiência (Giddens, 1994 *apud* Carvalho e Casanova, 2010: 114) – e da participação. Tal como a televisão, também a *internet* - que potencialmente pode unir toda a população mundial numa esfera pública global (Castells, 2008 *apud* Carvalho e Casanova, 2010: 115), poderá contribuir fortemente para a mudança nas sociedades contemporâneas, em virtude de abrir a possibilidade do alargamento da participação a certos grupos, complementando a participação nas instâncias representativas (Cardoso et al., 2005 *apud* Carvalho e Casanova, 2010: 115).

No âmbito da retórica política, tem-se defendido as virtudes das tecnologias devido à sua interatividade e capacidade para ultrapassar as barreiras do espaço e do tempo, aumentando o fluxo de informação entre governantes e governados, desenvolvendo desse modo uma maior proximidade entre ambos (Simões, 2005). Mas, de acordo com a autora - e como referem Hague e Loader (1999), Hale et al. (1999), Malina (1999), a evidência não tem, pelo menos até este momento, apoiado as visões mais optimistas.

Hague e Loader (1999 *apud* Simões, 2005: 127), por exemplo, apontam algumas conclusões decorrentes de investigações já realizadas. Referem, em primeiro lugar, que as políticas para a Sociedade da Informação têm-se centrado principalmente na utilização das TIC para o fornecimento de informação dos serviços públicos a utilizadores/clientes e não para as questões públicas que são alvo da intervenção dos governos, nem para justificação das suas políticas aos cidadãos, ou seja, para a *accountability* pública. Em segundo lugar, salientam que, nos raros casos em que as tecnologias são desenhadas para auscultar a opinião dos cidadãos, isso se faz numa perspectiva de agregar as vontades individuais dos utilizadores através de referendos e sondagens de opinião sobre questões predeterminadas. Por último salientam que a vontade de utilizar as novas tecnologias vai mais no sentido de fornecer informação aos cidadãos do que de as usar como um instrumento efetivo de participação e *feedback*, ou seja, *accountability*.

Em termos dos efeitos imediatos sobre as dinâmicas partidárias, Teixeira e Pereira (2011) falam de dois tipos de efeitos causados pela excessiva exposição aos *media*: 1) a centralização nos líderes nacionais, já referida, e a “institucionalização do seu carisma”; e 2) a crescente divisão no interior dos partidos – determinado mais pelo apoio dado a determinados líderes nacionais do que pelas diferenças ideológicas (Lisi, 2009 *apud* Teixeira e Pereira, 2011: 109). Em consequência, os partidos tornaram-se cada vez mais identificados com os seus líderes, o que se verifica pelo facto das campanhas eleitorais se focarem cada vez mais na sua imagem, assim como pelo elevado grau de profissionalização, visível pelo recurso crescente a consultores profissionais de *marketing* e publicitários, tanto nacionais como estrangeiros (Lobo, 2005). Segundo Jalali (2006), esta tendência é liderada em Portugal pelo PSD.

Nesta linha, Jalali (2007) argumenta que a crescente utilização dos *media* ajudou a criar novas regras de competição baseadas, sobretudo, em lutas políticas entre líderes. Esta tendência permitiu, igualmente, a emergência de indivíduos sem carreira política marcante mas que detêm o controlo dos *media* – o caso mais emblemático em Itália foi o de Berlusconi, salienta. Outro desenvolvimento interessante que Jalali (2007) identifica é a cuidadosa preparação dos Comícios para produzirem o maior impacto televisivo.

Não podemos, igualmente, esquecer que estes agentes, sobretudo os *media* tradicionais, estão cada vez mais nas mãos dos grandes grupos económicos e atuam de forma parcial servindo os interesses daqueles que os controlam (Keane, 1991; Hallin e Papathanassopoulos, 2002).

Keane (1991), numa leitura crítica da relação entre a democracia e os *media*, alerta precisamente para a crescente censura imposta pelo liberalismo de mercado ameaçador da liberdade de expressão e da comunicação social como serviço público. Para o autor, os *media* são das instituições mais importantes em qualquer sociedade, pois a sua coragem e independência são reveladoras do estado da moral e do vigor de outras instituições como a escola, os sindicatos, a igreja, o parlamento, o governo ou os tribunais.

4.5 Conclusões: Democratização e (des)controle?

Após o período revolucionário, e na sequência da rápida institucionalização dos partidos políticos, assistimos em Portugal ao fechamento da estrutura de competição em torno do PS e do PSD, partidos que alternaram no governo desde essa altura. Em anos mais recentes, este fechamento conduziu, na nossa perspetiva, à convergência ideológica e das práticas entre os partidos do “arco do poder” (PS, PSD e CDS-PP).

De salientar, por outro lado, que nas organizações partidárias portuguesas evidenciou-se uma crescente centralização de poderes nos líderes partidários, bem como uma crescente importância assumida pela dimensão institucional em relação às restantes “componentes” dos partidos. Deste modo, e na generalidade, os partidos portugueses com representação parlamentar (CDS-PP, PSD, PS, PCP e BE) caracterizam-se por um elevado nível de centralização que se traduz no poder do núcleo dirigente que controla o “aparelho” partidário e ocupa as posições institucionais mais significativas.

Relativamente ao controlo da atividade partidária, é de destacar o papel da legislação e de algumas entidades. A regulação da atividade dos partidos políticos portugueses baseia-se, essencialmente, na Lei dos Partidos Políticos e na Lei do Financiamento dos Partidos Políticos, sendo conduzida pelo Tribunal Constitucional e pela Entidade de Contas e Financiamentos Políticos. De acordo com a legislação, o Estado é o principal financiador dos partidos em Portugal, o que no entender de alguns, facilita a emergência de uma estratégia *catch-all* e a emergência do partido “cartel” (PS/PSD) que penetra o Estado e procura controlar o acesso aos recursos públicos.

A *accountability* interna (relacionada com a abertura dos processos de tomada de decisão internos aos membros do partido, isto é, relacionada com a democracia interna e com a capacidade efetiva do partido representar os seus militantes) é operacionalizada nos estatutos e regulamentos internos, e na sua análise deve ter em conta dimensões como a inclusividade, a centralização e a institucionalização das práticas participativas no seio dos partidos políticos.

Assim, concluímos que, no plano nacional, à semelhança do Europeu, a tendência é também para uma proliferação de mecanismos de *accountability*, pelo menos teoricamente. No caso português, os partidos políticos prestam contas das suas

atividades a um número crescente de atores: eleitorado, Tribunal Constitucional e Entidade de Contas e Financiamentos Políticos, associados, militantes, *media*, empresas financiadoras e clientelas. Contudo estas formas de controlo parecem ser insuficientes ou pouco adequadas. Do nosso ponto de vista, alguns dos mecanismos criados com esse objetivo podem apresentar-se como conflitantes com a *accountability* política (aos cidadãos e ao eleitorado), nomeadamente a *accountability* social (entre associados, militantes base e elites), a *accountability* pública (a grupos de interesse, *opinion makers* e *media*) e a *accountability* diagonal (a empresas financiadoras e clientelas – e, mais recentemente, aos “mercados”).

Capítulo 5 - Clientelismo político, patronagem e corrupção em Portugal

Em termos simples, os agentes de corrupção, se for o caso, põem em prática um mecanismo de exigência de uma quantia a uma empresa, a troco da qual procede a uma autorização directa para um determinado serviço, especialmente projectos de construção civil. Nestas situações, os agentes da corrupção “entendem-se”, e encarregam um ou mais dos seus vereadores interessados no esquema, de negociar com as empresas, tendo sempre em conta os interesses dos vários partidos representados no executivo. O dinheiro obtido serve para financiamento partidário, mas também para enriquecimento pessoal do ou dos funcionários (Morgado e Vegar: 73).

Volvidos 40 anos, e após o vibrante período revolucionário, os partidos políticos portugueses têm sido progressivamente acusados de cederem a interesses e pressões variadas (sobretudo económicas), de não defenderem o bem comum, de não ouvirem as suas bases, de se encapsularem e de não promoverem a sua própria renovação, de se afastarem cada vez mais dos cidadãos e dos seus problemas reais, de estarem envolvidos em casos de favorecimentos, clientelismo, patronagem e corrupção, e por fim, de serem dos principais responsáveis pela crise em que o país se encontra mergulhado. O trabalho político encontra-se desprestigiado e revela-se uma profunda descrença na capacidade dos partidos para cumprirem as suas funções tradicionais, o que se traduz nos baixos índices de confiança, na elevada abstenção e, mais recentemente, no surgimento de novos movimentos sociais, novos partidos e diversas candidaturas independentes às eleições autárquicas.

Neste curto espaço de tempo, e associados a um certo desenvolvimento político e económico, emergiram publicamente inúmeros “casos”. No centro das críticas estão, sobretudo, o PS e o PSD, aos quais foi reconhecido um papel determinante como instrumentos de interesses particulares. Tanto nos *media* como em publicações recentes, a divulgação de escândalos financeiros e das relações entre o poder político (e os partidos) e o poder económico têm sido postas a descoberto, dando sustentação a “teorias da conspiração” – que têm minado ainda mais a credibilidade das figuras políticas e a confiança dos cidadãos.

5.1 Ligações entre o poder político e o poder económico

Um dos primeiros trabalhos desenvolvidos neste âmbito em Portugal e que merece atenção foi a investigação de Costa et al. (2010), com o sugestivo título “Os Donos de Portugal: Cem anos de poder económico (1910-2010)”. Neste trabalho, os autores abordam de uma forma exaustiva vários períodos históricos: 1850 a 1910, 1910 a 1945, 1945 a 1974 e 1974 a 2010. Este último período é designado de “recomposição da burguesia”. Na análise, mostram o fluxo entre os cargos de poder no Estado (do PS e PSD) e negócios privados, e apresentam dados relativamente a 115 governantes (do PS, PSD e CDS-PP) com cargos em grandes empresas. Os autores salientam que este número é muito limitado face à dimensão total do trânsito entre cargos governativos e órgãos sociais de grandes empresas (ou grupos económicos), dado que a amostra apenas incluiu ministros e secretários de Estado de setores estratégicos como as finanças, a economia e as obras públicas e apenas incidu sobre listas de órgãos sociais em documentos públicos⁴⁸.

Para Van Biezen e Kopecký (2007), o clientelismo, a patronagem e a corrupção são três formas através das quais os partidos tiram vantagem da sua posição e se financiam. Os autores consideram que são fenómenos generalizados, que existem em todas as democracias – velhas ou novas -, e que são instrumentos para a sobrevivência dos partidos. Contudo, reconhecem o seu enorme potencial para distorcer as relações de representação num sistema que se pretende democrático.

Estes fenómenos encontrar-se-iam mais associados aos “partidos no poder”. No caso português, e de acordo com os autores, o tipo de relação predominante que se

⁴⁸ Com base no estudo “Política e Negócios” feito para o documentário “Donos de Portugal”, de Jorge Costa, Pedro Miguel Cruz, estudante de doutoramento em Ciências da Informação e Tecnologia da Universidade de Coimbra, desenvolveu um instrumento muito interessante de visualização interativa das relações de membros dos governos de Portugal (1975-2013) com empresas e grupos, denominado de “Um ecossistema político-empresarial”. Neste instrumento, os políticos são simulados como organismos vivos tendo uma série de empresas a visitar e circundando cada uma por uma quantidade de tempo proporcional à duração do cargo específico exercido naquela empresa. A cor de cada político reflete a última filiação partidária que foi possível determinar. Nos casos em que isso não foi possível, são cinzentos. A sua *anatomia* é também variável em função do número de empresas a que esteve ligado. Para além de ser possível visualizar todas as relações deste ecossistema ao mesmo tempo é, simultaneamente, possível isolar uma empresa e mostrar os políticos que tiveram cargos nessa empresa e todas as empresas a que esses políticos também estiveram ligados que orbitam em torno da empresa selecionada. É ainda possível, escolhendo um político, visualizar o seu percurso pelas empresas e respetiva filiação partidária. Disponível online em <http://pmcruz.com/eco/> (acedido em 19 de Março de 2014).

estabelece entre esses mesmos “partidos no poder” e o Estado é a “busca de benefícios” (Van Biezen e Kopecký, 2007), ou seja, uma relação em que os partidos penetram e controlam o Estado e usam as instituições públicas para seu próprio benefício. Este tipo de relação é particularmente difícil de estudar tanto teórica como empiricamente. Alguns trabalhos de investigadores nacionais (sobretudo da área do jornalismo de investigação), contudo, têm mostrado claramente esta relação que nos atrevemos a designar de “parasitária” (Vale, 2011; Barroso, 2013; Lopéz, 2013; Sampaio, 2013; Sobral e Guerreiro, 2013).

Vale (2011) denuncia que os *boys* (e as *girls*) dominam as empresas públicas apresentando 18 exemplos – a maioria deles desconhecidos do grande público. Para o autor, as empresas do Estado

servem de abrigo a ex-assessores, antigos chefes de gabinete e operacionais políticos do PS e PSD. Salários variam entre os 3000 e os 20000 Euros, com direito a várias regalias como carros, telemóveis e ajudas de custo. Cargo: administrador. Experiência anterior: membro do Governo. É desta forma que começa a descrição dos currículos de muitos dos gestores de empresas do Estado, usado nas últimas décadas pelo PS e pelo PSD como plataforma para colocação dos seus homens e mulheres de confiança em cargos pagos com o dinheiro dos contribuintes. Estes boys (como são conhecidos popularmente) são normalmente antigos chefes de gabinete, ex-assessores de ministros e até antigos secretários de Estado que foram parar aos cargos que desempenham nas empresas públicas depois da sua passagem pelo Governo ter terminado (Vale, 2011: 139).

Na investigação realizada, é ainda desenvolvido um mapeamento dos “saltos” de 38 ex-ministros para as empresas públicas e privadas. A análise concluiu que após saírem do Governo estes ex-políticos levaram apenas um ano (ou menos) para se colocarem em lugares de destaque em empresas públicas e privadas, e que, das 38 mudanças analisadas, 20 foram para empresas públicas ou com participações estatais⁴⁹.

Finalmente, o autor concluiu que os currículos de ministros e secretários de Estado mostram que o Governo é, por vezes, um “trampolim” para uma carreira no setor empresarial, como aliás demonstram, como nota, as afirmações de Dias Loureiro (ex-ministro de Cavaco Silva) em 2008, quando admitiu que ao sair do governo teve vários

⁴⁹ As empresas estatais (na altura) mais concorridas, de acordo com a investigação de Vale (2011), eram a Caixa Geral de Depósitos, a Portugal Telecom, a Galp e a EDP.

convites para trabalhar e que “os contactos que fez no mundo da política o ajudaram na vida empresarial que se seguiu”⁵⁰.

O ano de 2013 foi o “ano revelação”, em que várias obras foram publicadas denunciando estas “ligações perigosas”. O trabalho de Barroso (2013) mostra-nos como a contratação de *swaps*⁵¹ por parte dos gestores de empresas públicas é problemática sob vários pontos de vista e produz potencialmente danos muito elevados às empresas envolvidas e, conseqüentemente, ao Estado. Esta operação resulta numa relação de grande dependência entre o Estado e a banca (nacional e estrangeira). A polémica surge entre quem propõe o negócio e quem o assina, e quem integra a “dança das cadeiras” entre os mercados e o Estado e dos governos para a banca. Alguns dos casos mencionados são o Metro do Porto/STCP, o Metro de Lisboa, a EGREP (entretanto ENMC – Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis), a Carris, a CP - Comboios de Portugal e a Refer – Rede Ferroviária Nacional.

López (2013), por sua vez, realiza uma análise de 15 escândalos que penetraram a sociedade portuguesa nos últimos 40 anos, envolvendo elementos da classe política (alguns deles referentes a casos de favorecimentos, clientelismo, patronagem e corrupção): da morte de Sá Carneiro ao caso do fax de Macau e ao dos hemofílicos, até à recente avalanche de casos: Saco Azul, Moderna, Casa Pia, Freeport, Apito Dourado, Portucale, Isaltino Morais, Sócrates-Independente/Relvas-Lusófona, Submarinos, Furacão, BPN e Face Oculta⁵².

De entre estes trabalhos, destacamos ainda a pesquisa desenvolvida por Sampaio (2013) em “*Os Privilegiados: Como os políticos e ex-políticos gerem interesses, movem influências e beneficiam de direitos adquiridos*”, que revela em detalhe a intrincada teia de relações que envolve o poder político e os grupos económicos. O autor começa por abordar os conflitos de interesses no seio da própria Assembleia da República, mostrando

⁵⁰ Retirado do artigo “A melhor profissão de Portugal? Ex-ministro” publicado no Diário de Notícias de 14 de Janeiro de 2011.

⁵¹ Em português significa permuta ou troca (in Dicionário de Inglês-Português da Porto Editora). Trata-se de uma operação financeira em que há troca de posições entre investidores quanto ao risco e à rentabilidade.

⁵² Mais recentemente, a operação Monte Branco e a Operação Marquês vieram reforçar a ideia de que esta é uma tendência forte nos meios políticos.

as ligações de deputados das várias comissões a empresas dos vários setores aos quais estão afetos nas comissões.

Através de inúmeros exemplos, mostra-nos também, o fluxo de ex-políticos (do PS e PSD) para as grandes empresas e bancos nos últimos anos (só das cotadas no PSI 20: BPI, Banif, BCP, BES, EDP, EDP Renováveis, Galp Energia, Jerónimo Martins, Mota-Engil, Novabase, Portugal Telecom, REN, Semapa, Sonae, Sonaecom e Zon Multimédia) naquilo que designa de “mercado de transferências”, caracterizado por um elevado dinamismo, “com ramificações quase infindáveis, por entre sucessivas entradas e saídas, trocas de lugares e acumulação de funções e cargos em diversas empresas” (p. 92).

Mais recentemente, temos assistido à nomeação de ex-ministros portugueses para cargos em instituições internacionais, como é o caso de José Luis Arnaut para o Conselho Consultivo Internacional do Goldman Sachs e de Victor Gaspar para a liderança do Departamento de Assuntos Orçamentais do Fundo Monetário Internacional, o que não deixam de ser sinais interessantes de uma nova dinâmica emergente à escala global.

Sampaio (2013) faz ainda uma análise dos direitos adquiridos pela classe política, nomeadamente dos abonos suplementares e das subvenções vitalícias que são atribuídos a políticos e ex-políticos. A sua pesquisa revela beneficiários de todos os partidos com representação parlamentar, apesar de uma maior incidência de casos no PS e PSD. A ideia de uma “casta” política surge no testemunho de Carlos Brito, um destacado ex-dirigente do PCP,

As despropositadas remunerações e as principescas subvenções conduzem, sim, à criação não apenas de uma classe política, como alguns gostam de se intitular, mas de uma verdadeira casta política à margem dos problemas, das preocupações, das inquietações, mesmo da insegurança com que se debate a maioria da população, e divorciada das dificuldades e aspirações do povo e do interesse do país. Uma tal casta, ao contrário do que foi dito, será ainda mais facilmente convertível aos interesses dos poderosos e mais sensível aos seus apelos e às suas pressões (Sampaio, 2013: 135).

Por último, o autor aborda a “colonização dos cargos dirigentes” (atualmente por parte do PSD e do CDS-PP), que no seu entender se torna num círculo vicioso gerando instabilidade na Administração Pública, dada a elevada rotatividade dependente, não do mérito ou da competência dos nomeados, mas antes da (não) permanência no poder de quem o nomeou.

De destacar, neste contexto, a “entrada em cena” de jovens especialistas com ligações às Juventudes Partidárias. O autor chama a atenção para vários nomeados com menos de 30 anos de idade para funções de assessores ou adjuntos em gabinetes ministeriais.

Em *A teia do poder*, Sobral e Guerreiro (2013) traçam o perfil de 50 poderosos que comandam a economia e os destinos do país. Nesta obra são incluídas as suas relações de amizade, os seus “aliados” e os seus “inimigos” conduzindo a cerca de 500 indivíduos influentes (nacionais e estrangeiros), alguns deles políticos.

Uma tese de doutoramento da Universidade de Aveiro (Silva, 2013) apoiada numa base de dados de 11 mil nomeações (no período de 1995 a 2009) e 51 entrevistas a dirigentes políticos, ministros e observadores privilegiados da política portuguesa, concluiu que a maioria destas nomeações, apesar de resultarem de uma conjugação de fatores, serviram para recompensar lealdades partidárias e para controlar políticas públicas – segundo declarações da autora ao jornal UA online (de 10 de Fevereiro de 2014)⁵³.

A “colonização partidária” (Van Biezen e Kopecký, 2007; Silva, 2013) envolve, pois, inúmeros fenómenos e processos distintos. Alguns autores colocam a tónica nas “redes clientelares” como uma chave para melhor compreender alguns partidos políticos. Os partidos clientelares basear-se-iam na capacidade de um “patrono” para tirar partido da sua posição intermédia na cadeia de relações que ligam o centro aos indivíduos da periferia (“clientes”), os quais detêm poucos recursos para aceder ao centro (Dogan e Pelassy, 1990). Neste contexto, um partido político pode ser um veículo que conecta diferentes níveis do sistema político através de uma série de ligações “patrono-cliente”, promovendo as bases da mobilização partidária (Carbone, 2007) – o que está em sintonia com as ideias apresentadas no capítulo anterior.

O favorecimento partidário representa, portanto, uma forma de relações recíprocas entre “patronos” e “clientes”, nas quais os recursos do Estado são trocados por apoio político (Roniger, 2004) – aquilo que consideramos um verdadeiro “mercado de favores”. Mais especificamente, nalguns casos está em causa a atribuição de postos de

⁵³ Disponível em <https://uaonline.ua.pt/pub/detail.asp?c=37282> (acedido em 21 de Abril de 2014).

trabalho em instituições públicas e semi-públicas (patronagem), mas também o acesso a recursos como contratos e subsídios, de modo a assegurar o apoio eleitoral de indivíduos, ou setores específicos da sociedade (clientelismo). A corrupção é, talvez, a sua forma mais notória, mas diferenciar-se-ia do clientelismo por envolver a troca de dinheiro por decisões políticas (Heywood, 1997).

Segundo o autor, no caso dos partidos políticos, as formas mais comuns de corrupção são os donativos financeiros em troca de decisões favoráveis, tais como contratos de construção e aprovação de licenças. Esta forma de relação do partido com o Estado coloca sérias dúvidas aos padrões democráticos dos processos deliberativos. Estes comportamentos ocorrem, no entender de Van Biezen e Kopecký (2007), com maior facilidade em sistemas onde falhe o controlo do poder executivo, isto é, onde falhem os mecanismos de *accountability*.

5.2 Ação político-partidária, redes de influência e controlo social

Podemos considerar que uma sociedade é atravessada por laços de confiança mais ou menos fortes estabelecidos no seio dos “círculos próximos” – famílias, clãs, grupos de amigos e colegas de trabalho. Nestes “círculos próximos” constituem-se redes formais e informais, com poderes assimétricos e acesso diferenciado aos recursos, que exercem maior ou menor controlo (autoridade formal e/ou controlo social) sobre os indivíduos-agentes.

Do ponto de vista dos indivíduos que participam em qualquer atividade social, os vários mecanismos de troca assumem as funções de garantir sistemas de segurança contra os riscos e as incertezas do mundo atual, que se caracteriza pelo “mercado aberto” e por assimetrias de poder. Estes mecanismos de troca podem adquirir muitas formas, entre elas a de troca de “presentes”.

Lembramos aqui a análise de Marcel Mauss sobre a dádiva e os “presentes” (Mauss, 1967 *apud* Eisenstadt e Roninger, 1984: 33-34). O autor mostrou que a troca de “presentes” tem características diferenciadas do “mercado de trocas” comum pois, apesar de aparentemente ser desinteressada e não utilitária, esta troca estabelece-se de uma forma bastante estruturada, baseando-se em regras específicas e elaboradas de

reciprocidade às quais os envolvidos devem responder. Eisenstadt e Roninger (1984), fazendo referência a autores clássicos, salientam que a “função” latente da troca de “presentes” é o estabelecimento de uma obrigação de envolvimento numa interação social futura e de defender as obrigações decorrentes de tal interação. Ou, se quisermos, tal como referem os autores, as trocas (generalizadas), quando bem sucedidas, contribuem para o estabelecimento de condições favoráveis à construção da confiança básica e da solidariedade numa sociedade - e para suportar aquilo que Durkheim designou de “*pre-contractual elements*” (Eisenstadt e Roninger, 1984: 34).

Contudo, na nossa perspetiva, quando estas trocas (generalizadas) se institucionalizam no meio político tendem a desvirtuar os processos e a induzir dinâmicas menos coerentes com os princípios democráticos nas condutas dos agentes políticos envolvidos.

Um outro mecanismo (mais implícito e subtil) de trocas é a troca de “influências”. De acordo com Vieira e Teixeira (2006), um novo mercado surge sempre que são trocadas “influências”. Assim, de acordo com os autores, as relações “patrono-cliente” desempenham um papel central como formas de controlo social, formas de regulação das relações institucionais e como veículos para a construção da confiança em redes seletivas de indivíduos e/ou instituições (Eisenstadt e Roninger, 1984), configurando aquilo que, normalmente, é designado de clientelismo.

5.2.1 Clientelismo político como intercâmbio ou mercado de favores?

Desde o período do império Romano que há registos de atividades clientelistas (Sousa, 2008a). O clientelismo – que se configura numa relação “patrono-cliente”, ou “principal-agente” - não é, portanto, um fenómeno novo.

Para muitos autores, salienta Sousa (2008a), o clientelismo é uma das formas através das quais os interesses são representados e promovidos na sociedade política. Tratar-se-ia de uma solução prática, apesar de indesejável sob muitos pontos de vista, de lidar com o problema da representação democrática (Roniger, 2004).

Numa visão benévola do clientelismo político, Fernández (2002) considera-o como resultado de uma relação pessoal de intercâmbio, no âmbito político, que se estabelece

de forma voluntária e legítima, dentro da legalidade, entre os que podem ocupar ou ocupam qualquer cargo público e os que desejam aceder a certos serviços ou recursos públicos aos quais é mais difícil chegar, a não ser através deste vínculo ou relação. Segundo o autor, o termo clientelismo refere-se a um benefício, não necessariamente quantificável, a partir de uma troca direta, ou indireta, que se produz no âmbito público, ainda que responda a mecanismos próprios do mercado privado (Gunes-Ayata, 1994). A entrada na relação faz-se, segundo Fernández (2002), voluntariamente, uma vez que o vínculo entre ambas as partes não é de dependência, mas de complementariedade. Ocorrendo uma relação de dependência, ou seja, um estado de dominação de uma parte sobre a outra, então, do ponto de vista de Silva (1994), perder-se-ia legitimidade para praticar o intercâmbio.

Por outro lado, esta relação deixaria também de ser legítima sempre que provocasse prejuízo a terceiros. Neste caso, tornar-se-ia ilegal e configuraria uma situação de fraude ou corrupção (Fernández, 2002).

O autor diferencia três tipos de clientelismo político na atualidade: o clientelismo eleitoral, o clientelismo de partido e o clientelismo burocrático. No clientelismo eleitoral, o intercâmbio dá-se entre o candidato (ou partido) e o eleitor, o conteúdo é o voto (de uma parte) e as políticas públicas ou medidas concretas (da outra parte). Após as eleições, o recetor desses votos estabelece outros intercâmbios com outros atores para fortalecer a sua capacidade de administrar e distribuir recursos públicos. Algo que, segundo o autor, lhe dará a possibilidade de manter o vínculo estabelecido com o eleitor porque poderá cumprir as suas promessas. A força de cada político radicaria, deste modo, na sua capacidade para se relacionar e na densidade da rede de relações que estabelece.

Diferenciam-se ainda o clientelismo de partido e o burocrático em função da posição que o ator ocupe (na rede) - se se trata de um dirigente do “aparelho partidário”, ou um titular de um cargo público, respetivamente. Não obstante, Fernández (2002) clarifica que é difícil diferenciar ambos porque, por exemplo, em alguns contextos ambos os cargos estão ocupados pelas mesmas elites.

Já para Roniger (2004), o clientelismo envolve relações de poder (e de troca) assimétricas mas mutuamente benéficas entre indivíduos ou grupos com posições

desiguais. Para o autor, o clientelismo implica o acesso mediado e seletivo a recursos e mercados dos quais alguns são, normalmente, excluídos.

Para Sousa (2008a), o clientelismo político atual caracteriza-se por uma relação “patrono-cliente” entre o líder partidário, membro do governo ou agente político e o “cliente” que renuncia à sua autonomia como cidadão e troca “bens” de natureza política/pública como o voto, ou o apoio político, por emprego, benefícios, proteção ou serviços, ou pela expectativa disso acontecer.

5.2.1.1 Funções (e disfunções) do clientelismo político

As consequências do clientelismo político são, fundamentalmente, resultado da forma como os atores o utilizam, dos objetivos que buscam quando o utilizam e dos mecanismos que os acompanham, chegando a constituir situações muito diferentes entre si (Fernández, 2002: 36).

O uso do clientelismo como manifestação de um intercâmbio no seu significado estrito, tal como descrito por Fernández (2002), terá uma funcionalidade positiva, dado que aproxima o cidadão do Estado e, inclusivamente, pode facilitar o consenso e a aproximação de posições. Segundo o autor, as relações de clientela oferecem soluções intermédias para as partes, evitando o conflito e o “exclusivismo” dos grupos que não obtêm respostas satisfatórias por parte do Estado quando este distribui recursos não tendo em conta coletivos com particularidades concretas. Desta forma, salienta o autor, os grupos minoritários, por exemplo, podem obter respostas eficazes às suas necessidades concretas. Nestes casos, o clientelismo político diversifica, ou “abre”, a política.

Por outro lado, há indícios de que o clientelismo político fortalece, ou favorece, o bipartidarismo (e debilita o multipartidarismo), dado que são os partidos do “centro” que têm a possibilidade de governo e, conseqüentemente, têm a capacidade real de distribuir recursos e bens públicos (Fernández, 2002). Por este motivo, o uso das relações de clientela chega a converter-se numa conduta inerente à prática política do poder e ao discurso político que realça a eficácia da participação política (Roniger, 1994a) - através destes intercâmbios. Deste modo, o clientelismo pode converter-se num instrumento ao

serviço da estabilidade do sistema. Daí que também a prática de relações de clientela política possa influenciar a forma como se compete pelo poder (Roniger, 1994a; Maiz, 1996).

Podemos, no entanto, de um outro ângulo, ver estas trocas como subornos. Assim, numa democracia, os grupos em conflito competem no “mercado dos subornos” (Vieira e Teixeira, 2006). O sentimento de prejuízo de quem não entra na relação de intercâmbio deteriora, segundo os autores, a concepção sobre os efeitos funcionais que o clientelismo tem na participação política. Em muitos casos, quando os canais legítimos que conectam o cidadão ao Estado são substituídos por esta relação, em detrimento dos princípios democráticos, o clientelismo torna-se numa patologia da própria democracia (Caciagli, 1996), ou numa disfunção da mesma (Cazorla, 1996). Neste sentido, o clientelismo político geraria um certo grau de desconfiança relativamente às instituições democráticas e, pelo contrário, geraria confiança nas relações particulares de “patrono-cliente” (Roniger, 1994b) e nos “círculos próximos”.

Portanto, a função do clientelismo não é única e depende do contexto e das características sociais, políticas e culturais da sociedade em que se manifeste (Roniger, 1994b) e, acrescentamos, das situações concretas. Pode ser tanto positiva como negativa; tudo depende do uso que se faça dela e do grau de liberdade efetiva de que gozem os cidadãos.

Na visão benévola de Fernández (2002) ainda que o clientelismo não tenha uma posição oficialmente reconhecida na vida política, nem na administração, nem tão pouco por parte dos atores políticos de forma pública, é um instrumento que está ao serviço da organização política em democracia, como foi demonstrado em países que tiveram de se organizar democraticamente (Gunnar, 1996 *apud* Fernández, 2002: 39).

A perplexidade que estas ideias podem despertar não responde, segundo Fernández (2002), senão à dificuldade de afrontar e reconhecer o que é a prática quotidiana dos cidadãos. Isto não significa que se aceite, ou institucionalize a corrupção, pois são dois fenómenos que não devem equiparar-se, no seu entender. A corrupção não é apenas o resultado da utilização de relações de clientela, ela implica infringir a lei. Por conseguinte, considerar o clientelismo político como uma patologia ou como um

instrumento ao serviço da democracia depende, segundo o autor, do uso que dele se faça.

No estudo deste fenómeno, observa Fernández (2002), a primeira questão a investigar será, então, a que objetivos ou finalidades respondem os intercâmbios que se produzem no âmbito da política, ou da administração. A segunda questão prende-se com o que se troca, ou seja, qual o conteúdo do intercâmbio; e, por fim, a terceira questão é sobre que efeitos produz e como influencia aspetos tão importantes como a participação política, o comportamento político, o recrutamento, o financiamento dos partidos políticos e a comunicação política.

Um dos efeitos que nos parece muito relevante – e que já aflorámos anteriormente, afirma-se na relação do clientelismo político com os *media*.

5.2.1.2 O clientelismo político e os *media*

Independentemente dos seus efeitos positivos ou negativos, o clientelismo político tende a quebrar a autonomia das instituições sociais, quaisquer que elas sejam. No caso dos *media*, o que acontece é que a sua lógica interna de imparcialidade e rigor tende a ser forçada a “conviver” com outras lógicas que comprometem estes princípios.

De acordo com Hallin e Papathanassopoulos (2002), o clientelismo político tem vindo a afetar progressivamente o desenvolvimento dos *media* nacionais e tem produzido efeitos negativos nas práticas jornalísticas. A partir de uma análise comparativa das características dos sistemas mediáticos de países do sul da Europa, incluindo Portugal, e países da América Latina, os autores concluíram que as elites económicas nestes países estão, frequentemente, imersas na política partidária, e que isso encoraja a instrumentalização dos *media*.

Hallin e Papathanassopoulos (2002) observam ainda que, em vários países europeus – como Portugal -, a privatização das televisões a partir dos finais dos anos 1980 veio reduzir o controlo estatal, aumentar a competição e promover uma mudança no sentido da “gestão dos *media*” para fins meramente económicos – e, no nosso entender, promover a anteriormente referida *media-oriented-politics*.

Na medida em que a corrupção se pratica de forma discreta, os *media* têm um papel preponderante na difusão da informação (Tumber e Waisbord, 2004; Lang e Lang, 2006). Os órgãos de comunicação social ao enfatizarem alguns acontecimentos e ignorarem outros, influenciam não só aquilo que as pessoas pensam como sobre o que as pessoas pensam, e moldam a sua opinião (Iyengar e Simon, 1993) e a sua representação.

Assim, os discursos que circulam sobre o clientelismo, a patronagem e a corrupção podem ser considerados como representações sociais (Poeschl e Ribeiro, 2010). É nessa qualidade que iremos aqui olhar para estes fenómenos, ou seja, não deixamos de ter em conta que estamos a observar, sobretudo, as representações dos cidadãos.

5.3 O conceito de patronagem

A literatura teórica revela alguma ambiguidade relativamente ao conceito de patronagem, especialmente quando comparado com o clientelismo (Jalali e Lisi, 2009).

Genericamente, e no que se refere ao contexto partidário, podemos dizer que a patronagem e o clientelismo representam formas de relações de troca entre “patronos” e “clientes” nas quais os recursos do Estado são concedidos tendo como retorno apoio político (Muller, 2000; Piattoni, 2001; Roninger, 2004 *apud* Van Biezen e Kopecký, 2007: 240). Mais especificamente, e de acordo com os autores, no caso da patronagem estará em causa a atribuição de postos de trabalho no setor público (ou semi-público).

Assim, segundo van Biezen e Kopecký (2007), a patronagem possibilitaria aos líderes partidários construir e manter as suas organizações partidárias através da distribuição de incentivos seletivos aos seus apoiantes, em troca de lealdade. Por seu turno, o clientelismo seria uma forma de representação baseada na distribuição seletiva de recursos (materiais) públicos – contratos, subsídios, etc -, de modo a garantir os votos de indivíduos, ou de determinados grupos.

Segundo Jalali e Lisi (2009), a distinção entre os dois conceitos não é assim tão fácil de estabelecer: genericamente, apontam os autores, o clientelismo significaria a distribuição seletiva de recursos, enquanto a patronagem se relacionaria com o fenómeno mais específico da distribuição de cargos no setor público. Contudo, salientam,

ambos envolvem uma variedade de práticas que podem, por vezes, sobrepôr-se e complementar-se.

Neste sentido, Kopecký e Mair (2006 *apud* Jalali e Lisi, 2009: 443) sugerem que a patronagem política pode servir pelo menos duas funções-chave relacionadas para os agentes políticos em geral e para os partidos políticos em particular: 1) fornece um recurso crucial para a construção da organização; 2) torna-se um recurso-chave na formulação de políticas, fornecendo redes leais para a recolha de informação, iniciação e implementação de políticas em burocracias. Deste modo, a patronagem pode ser encarada como um recurso-chave para os partidos políticos (Jalali e Lisi, 2009).

No que respeita à organização partidária, a literatura sobre patronagem tem estado, defendem os autores, ligada ao debate sobre a crise e declínio dos partidos. De acordo com Katz e Mair (1995), a penetração crescente dos partidos e a sua dominância nas estruturas de pessoal do Estado, pode ser considerada a resposta dos partidos para a debilidade da sua implantação societal.

Neste âmbito, os estudos sobre organização partidária abordam o papel que a patronagem pode desempenhar como um recurso organizacional.

Focando-se no caso Europeu, vários autores salientaram uma viragem para mais práticas de patronagem, gerando um “Estado centrado no partido” (Blondel, 2002), ou “partidos como utilidades públicas” (Van Biezen, 2004 *apud* Jalali e Lisi, 2009: 445).

A patronagem emerge, assim, como um interessante objeto de estudo para compreendermos os partidos políticos contemporâneos, especialmente quando suspeitamos dos seus efeitos nefastos para o frágil equilíbrio democrático.

Segundo Kopecký e Mair (2011), a erosão do tradicional modelo do partido de massas (e o declínio generalizado da participação nas estruturas de governo contemporâneas) é observável em três evoluções do papel da patronagem na vida organizacional dos partidos: 1) a patronagem política era dominada no passado pelo gabinete do partido que dirigia a distribuição de cargos e controlava a maior parte da sua vida organizacional. Dentro deste enquadramento, os autores constataram no seu trabalho que os recursos da patronagem parecem estar cada vez mais concentrados nas mãos de um grupo relativamente pequeno da elite partidária, ocupando normalmente

posições na esfera pública; 2) a patronagem política no passado era predominantemente utilizada para induzir a construção e sustentar a infraestrutura do partido, incluindo a mobilização de grandes redes de ativistas no terreno e a burocracia partidária ao centro (Key, 1964; Sorauf, 1964). Por outro lado, salientam os autores que a patronagem política apoiava também os esforços para sustentar a coesão partidária, assegurando que as posições eram distribuídas entre as múltiplas fações que constituíam os partidos de massas. Atualmente, contudo, em vez disso parece que os partidos tendem a dar mais valor às nomeações que os podem ajudar a gerir a infraestrutura do governo e do Estado; e 3) enquanto no passado os recetores da patronagem política eram primeiramente os membros oriundos do interior das grandes organizações partidárias, ou dos seus grupos associados, os nomeados dos partidos contemporâneos são, muitas vezes, trazidos de outros canais, ou de fora.

Kopecký e Mair (2011) consideram que estes são partidos aos quais poderá faltar coerência em termos organizacionais, mas que funcionam através de equipas de líderes relativamente soltas e fragmentadas – “as equipas desenvolvem-se de diferentes formas emergindo nalguns casos do interior do partido, noutros casos juntando-se através do próprio processo de nomeação, ou constituindo uma mistura de “territórios” pessoais, profissionais e partidários” (p.46).

Como salientam os autores, o partido é duplamente uma rede. Por um lado, serve como um mecanismo de coordenação para a rede de decisores, integrando e comunicando decisões. Ao mesmo tempo, é também uma rede em si mesma, na qual a ausência de uma forte e coerente organização partidária hierárquica conduz a uma situação em que o partido é constituído pelos seus líderes e pelos seus “territórios” pessoais e políticos. E assim, “em vez de representarem o partido e de serem responsáveis por ele, os líderes tornam-se no partido e o partidos torna-se nos líderes, constituindo assim a rede partidária central” (p. 46).

5.3.1 Partidos e patronagem em Portugal

Começamos por salientar que a utilização do Estado e dos seus recursos para compensar a fraca implantação societal não é um fenómeno novo na democracia portuguesa (Lopes, 1991; Ramos, 2006).

Como destaca Opello (1985), o clientelismo e a patronagem foram elementos presentes no sistema político da Primeira República (1910-1926). Esta patronagem caracterizava-se por agregados de redes clientelares, com notáveis locais (ou caciques) operando ao nível local para assegurar o apoio ao partido, nomeadamente no caso do Partido Republicano (PRP).

De acordo com Jalali e Lisi (2009), após o período da ditadura, os partidos começaram em 1974 com fracos recursos – materiais, ideológicos e humanos -, como aliás foi já referido anteriormente. Dadas as necessidades urgentes do contexto revolucionário, tornou-se mais fácil incorporar as redes já existentes e a patronagem tornou-se, assim, no seu entender, num elemento importante para a formação das organizações partidárias e para atrair os recursos locais.

Por outro lado, salientam os autores, no contexto revolucionário de 1974-75, após a *transição por rutura* que permitiu “limpezas” na administração pública, a patronagem política serviu, sobretudo, como um mecanismo de proteção mais do que de distribuição de cargos.

Não obstante, segundo os autores, a questão da patronagem política em Portugal permanece pouco estudada. Temos apenas alguns estudos nesta área - nomeadamente os estudos de Portas e Valente (1990), Almeida et al. (2003), Lobo (2005), e mais recentemente de Silva (2013), que revelaram o poder discricionário do governo para fazer nomeações.

Estudos sobre a relação entre os governos e a administração pública apontam ainda para a politização do funcionalismo público e uma utilização generalizada da cooptação e das ligações pessoais para recrutar funcionários públicos (Cruz, 2002; Nunes, 2004; Silva, 2013). Para Jalali e Lisi (2009), um dos indicadores de patronagem é precisamente o crescimento do setor público - que em Portugal mais do que duplicou em 20 anos (Araújo, 2005).

Já Lobo (2000 *apud* Jalali e Lisi, 2009: 455) indica que as influências partidárias neste âmbito podem estar combinadas com o desenvolvimento geral. Os ministros entrevistados de todos os governos declararam que “o seu partido exerceu uma pressão considerável para que “o seu pessoal” fosse promovido na burocracia” (Lobo, 2000: 163). De acordo com a autora, a gestão do sistema administrativo surge também baseada em critérios personalísticos e políticos - uma lógica que, aponta, será menos evidente em nomeações para o setor semi-público.

Por outro lado, a autora defende que o poder local parece ser um recurso importante para a implantação local do partido, e a sua importância amplificada quando os partidos não estão no poder central.

Por outro lado, segundo Koole (1996), a liderança local e a liderança nacional atuam autonomamente, influenciadas pelo acesso ao poder. A liderança local, desde que tenha liberdade de atuação, está aberta a receber a influência da liderança nacional, sobretudo em assuntos nacionais. Estabelece-se assim uma relação vulnerável entre os atores políticos locais e atores políticos nacionais em papéis de liderança.

Relativamente a Portugal, Le Galés (2002) refere que é um dos países mais centralizados da Europa Ocidental, onde as finanças locais dependem muito de transferências do Estado central, as quais se apoiam mais na discricionariedade do que em critérios objetivos. Este facto reforçou, na perspetiva de Jalali e Lisi (2009), a personalização das organizações partidárias, favorecendo as relações informais e a utilização das estruturas partidárias para uso instrumental.

Finalmente, ao nível organizacional do partido, é importante salientar o papel que a patronagem pode desempenhar na criação de fações intra-partidárias. Jalali e Lisi (2009), observando o contexto português, referem que a concentração de recursos ao nível do Estado central atua como um poderoso dissuasor das divergências internas. Contudo, notam que a criação de fações está altamente correlacionada com a perspetiva do partido de estar, ou não, no poder. Para os autores, no caso do PS e do PSD em particular, parece que a já referida natureza “híbrida” das suas organizações partidárias se relaciona diretamente com a utilização (do poder) da patronagem, o qual é assim

abertamente utilizado por forma a reforçar as organizações partidárias, ou seja, para reforçar os “aparelhos”.

Uma tendência recente que os autores apontam é também a expansão de novas arenas de patronagem, com o crescimento do setor semi-público (que tende a escapar aos constrangimentos legislativos da administração pública), nomeadamente através do aparecimento de empresas municipais, o que parece que veio alterar significativamente os padrões de patronagem ao nível local em muitos municípios.

5.4 O fenómeno da corrupção

A corrupção é, na nossa perspetiva, o fenómeno menos transparente dos fenómenos de favorecimento em contexto político.

O termo “corrupção” tem uma origem latina que designa algo estragado, putrefação e, no contexto social, deterioração moral (Hodgson e Jiang, 2007). Genericamente, o termo é utilizado para referir atos em que o poder derivado de uma função pública é utilizado para benefícios pessoais (Jain, 2001). Ou, se quisermos, refere-se à má utilização de um cargo público para benefícios privados (Treisman, 2000).

Nye (1967) considera que a corrupção é um comportamento desviante dos deveres formais de um papel público (eleito ou nomeado) motivado por ganhos privados (pessoais, familiares, etc.) de riqueza ou *status*, que podem passar pelo suborno, pela extorsão ou pelo nepotismo. Na perspetiva mais ampla de Heidenhemeir et al. (1989), que envolve o sector privado, a corrupção é uma troca entre atores dos setores público e privado, na qual os bens coletivos são ilegitimamente apropriados como ganhos privados. Por seu turno, Rose-Ackerman (1999) afirma mesmo que a corrupção tem lugar, precisamente, na relação que se estabelece entre atores do sector público e atores do sector privado.

Para Klitgaard (1998), a corrupção resultaria do uso indevido de um cargo público para fins privados. Na sua perspetiva, podemos encontrar práticas de corrupção quando uma organização (ou indivíduo) detém o monopólio do poder sobre um bem (ou serviço), tem a discricionariedade para decidir quem vai recebê-lo e em que quantidades, e não está sujeita/o a nenhuma regra ou prática de controlo, ou *accountability* – isto é, essa

organização (ou indivíduo) não tem a obrigação de prestar contas a outrem pelas suas atividades.

Segundo Sousa e Triães (2007a), a corrupção

é uma prática que ocorre no exercício de um determinado cargo ou função e que implica uma violação dos padrões legais e/ou normas vigentes (e largamente aceites) num dado contexto social e num dado momento da qual resulta uma contrapartida ou benefício impróprio e meditado, imediato ou prolongado no tempo, real ou simbólico, pecuniário ou não pecuniário, para as partes e/ou terceiros (Sousa e Triães, 2007a: 6).

Para Van Biezen e Kopecký (2007), a corrupção distingue-se do clientelismo e da patronagem porque, normalmente, envolve trocas monetárias por decisões públicas. No contexto partidário, as formas mais comuns de corrupção são, de acordo com os autores, os donativos financeiros em troca de decisões favoráveis para, por exemplo, contratos de construção ou atribuição de licenças.

Burke (1997) identifica três padrões de corrupção ligados a práticas concretas, que vão desde o “*quid pro quo*” à “distorção”, passando pela “influência monetária”.

No caso do “*quid pro quo*”, os funcionários públicos aceitam dinheiro de financiadores em troca de uma ação (por exemplo, subornos, compra de votos ou adjudicação de contratos). Existe, portanto, conluio e um negócio explícito em que ambos os lados têm conhecimento de que uma troca está a ser feita.

No caso da “influência monetária”, na qual pode haver ou não um acordo explícito entre financiador e financiado, os representantes eleitos atuam (face aos seus deveres políticos) em função da eventualidade de recompensas monetárias futuras. Este padrão, para além de todas as práticas do “*quid pro quo*”, inclui ainda os donativos ilegais.

A “distorção”, por seu turno, acontece quando os representantes eleitos optam por agir, não no interesse daqueles que representam (ou naquilo que seria o melhor interesse público) mas adotando posições políticas baseadas nos interesses dos seus maiores financiadores.

Para além destes padrões, podemos ainda falar em financiamento “informal” quando o financiamento vai para além do dinheiro e escapa ao controlo das entidades (Sousa e Triães, 2007b). Quando se fala de financiamento “informal”, trata-se, segundo os autores, de toda uma série de meios, recursos e usufrutos de que os partidos (mas

também outras organizações - ou entidades) beneficiam e que não são devidamente contabilizados e/ou assumidos. Os autores referem ainda que, apesar dos partidos aceitarem a lei e o sistema de controlo, fazem-no apenas em termos formais - na prática prevalece a informalidade, cresce o protagonismo dos líderes e é promovido o *marketing* político.

Alguns autores sugerem, igualmente, uma relação entre a globalização e o aumento da corrupção:

A influência da globalização neste processo é indubitável, na medida em que se criam novos papéis e novas regras em consequência da abertura aos mercados globais, da adopção de tratados internacionais e do ingresso das nações em organizações supranacionais. Num mundo economicamente, socialmente e politicamente cada vez mais globalizado, a distinção entre Estado e sociedade, os interesses públicos e os interesses privados, as conexões aceitáveis ou inaceitáveis entre o poder e a riqueza, torna-se também mais ambígua (Johnston, 2005 apud Poeschl e Ribeiro, 2010: 425)

O caso português parece confirmar isso mesmo. Em 2007, Portugal foi considerado um país altamente globalizado (com base no indicador de Globalização KOF), e os índices de corrupção obtidos a partir dos inquéritos da *Transparência Internacional* – ONG que assume a luta contra a corrupção à escala global -, são também gradualmente mais elevados (Poeschl e Ribeiro, 2010).

Por seu turno, Lederman et al. (2005) examinaram os determinantes da corrupção e concluíram que a democracia, os sistemas parlamentares, a estabilidade política e a liberdade de imprensa estão associados a níveis mais baixos de corrupção. Para os autores, estas “instituições políticas” afetam a corrupção de duas formas: 1) através da existência de mecanismos de *accountability* política; e 2) através da existência de uma estrutura de provisão de bens e serviços públicos, que tendem a reduzir o rentismo e, consequentemente, a corrupção.

De acordo com os autores, o “grau de *accountability*” do sistema é determinado por três fatores: pelo grau de competição no sistema político, pela existência de mecanismos de controlo nos vários níveis de governo, e pela transparência do sistema, a qual depende em grande medida da liberdade de expressão, da liberdade de imprensa e

do grau de descentralização do sistema⁵⁴.

Assim sendo, como os autores frisam (citando Fackler e Lin, 1995; Linz e Stepan, 1996; Nas et al., 1986; Bailey e Valenzuela, 1997; Persson et al., 1997; Rose-Ackerman, 1999; Djankov et al., 2001; e Laffont e Meleu, 2001) parece existir uma relação direta entre a existência de mecanismos de *accountability* eficazes e a redução dos níveis de corrupção. Contudo, como veremos adiante, a prática revela-nos que isto nem sempre é fácil de acontecer, pois a legislação é contornável, as decisões nem sempre podem ser escrutinadas e, conseqüentemente, os comportamentos “incorrectos” saem impunes.

5.4.1 A relação entre o financiamento partidário e a corrupção política

Como já apontámos, no contexto partidário, a forma mais comum de corrupção são os donativos financeiros em troca de decisões do “patrono” favoráveis ao “cliente”.

Referindo-se ao contexto latino-americano, Zovatto (2005) salienta que, embora o financiamento partidário e das campanhas eleitorais não se possa relacionar *a priori* com a corrupção, a evidência diz-nos que essa relação existe.

O recebimento de contribuições que infringem as regulamentações existentes, a utilização para fins partidários ou eleitorais de dinheiro derivado de atividades corruptas, o uso indevido dos recursos do Estado com fins político-partidários, o suborno antecipado, ou seja, a aceitação de dinheiro de pessoas ou empresas em troca de promessas ou favores ilícitos em caso de ascensão a postos públicos, o suborno efetivo (pagamento a funcionários por parte de fornecedores do Estado em retribuição de favores recebidos), a aceitação de contribuições de fontes questionáveis, a participação e favorecimento de negócios ilícitos (tóxicos, armas, jogo, prostituição, etc), e a utilização de dinheiro para fins proibidos são, de acordo com Zovatto (2005), manifestações da relação existente entre financiamento e corrupção política.

⁵⁴ Sobre a relação entre a *accountability* e diferentes tipos de descentralização, ver Shleifer e Vishny (1993) e Rose-Ackerman (1999).

5.4.2 Corrupção em Portugal

Apesar de Portugal poder ser considerado como um bom exemplo de uma consolidação democrática de sucesso, o país não está imune a escândalos de corrupção (Sousa, 2001) - muitos deles associados, na mente dos cidadãos, aos partidos políticos e ao seu financiamento.

Com a recuperação da economia portuguesa a partir da década de 1980, a influência de importantes atores económicos privados (e grupos de interesse) sobre o sistema político começou a tornar-se mais visível (Sousa, 2001). Segundo o autor, ao contrário do resto da Europa, onde os grupos de interesse permaneceram exteriores ao aparelho estatal, houve, em Portugal, uma clara tendência para os integrar e institucionalizar. De acordo com Sousa (2001), os atores económicos privados (e grupos de interesse) ajudaram a reforçar o clientelismo e a patronagem em diferentes níveis do governo, após a entrada de Portugal na CEE. Neste contexto, a patronagem no setor público persistiu baseada no consenso entre as duas maiores forças políticas do “centro” (PS e PSD).

A nomeação de gestores de topo e diretores para empresas públicas e corpos públicos dirigentes – designados pelos *media* como “a dança dos gestores” ou “a dança das cadeiras”, baseava-se em “limpezas” políticas e numa redistribuição seletiva de posições proporcional ao número de votos ganhos (Sousa, 2001). Segundo o autor, a ênfase colocada na “estabilidade governamental” e no “crescimento económico” durante as eleições de 1985 (e reafirmada posteriormente em 1987 e 1991) abriram caminho para a degeneração dos padrões éticos durante o tempo em que o PSD esteve no governo (no início dos anos 1990), o que conduziu, no seu entender, à criação de “círculos viciosos de corrupção”. Assim, salienta o autor, a “democracia de sucesso” – baseada em generosos fundos europeus, elevadas taxas de crescimento económico, aumento do consumo, estabilidade no governo, desregulação e privatização, grandes obras públicas estruturais, subsídios para os investimentos de média dimensão, deram à maioria do PSD um governo popular e conferiram-lhe uma liberdade considerável na gestão dos assuntos públicos. A tolerância dos eleitores e a persistência e força do partido no governo ajudou, na sua perspetiva, à expansão do clientelismo e da corrupção.

Segundo Sousa (2001), em meados dos anos 1990, um grande número de elevadas posições nos setores da gestão pública e administrativa estavam ocupados por membros, ou simpatizantes, do PSD.

Por outro lado, na sua perspetiva, a função controladora do parlamento reduziu-se gradualmente ao longo das duas maiorias absolutas do partido. Durante os anos 1980, poucos foram aqueles que no Parlamento estiveram contra o financiamento ilícito dos partidos. Neste período, segundo Sousa (2001), nenhuma proposta foi apresentada para regular e controlar as doações e contribuições privadas - situação que se tem vindo a alterar a partir dos anos 2000, com a introdução de legislação como a já atrás mencionada.

Na nossa perspetiva, nos anos posteriores, com o PS no governo, o padrão não mudou significativamente. Contudo, se durante os anos 1990 estes casos eram relativamente bem tolerados pela opinião pública, como defende Sousa (2001), a partir dos anos 2000 o quadro tem vindo a modificar-se perante a explosão de casos envolvendo iminentes figuras públicas, sendo esses casos largamente difundidos nos meios de comunicação social e denunciados em várias publicações.

Para Morgado e Vegar (2003), a entrada na CEE e a vinda dos fundos comunitários constituíram o “rastilho” da corrupção em Portugal, cuja manifestação está muito ligada a tudo o que esteja relacionado com a vida política e económica do país, especialmente nas áreas do trabalho e influência das autarquias e da Administração Pública. Os autores consideram quatro tipos de práticas corruptas nestes meios: 1) os favorecimentos (nas suas múltiplas formas); 2) as adjudicações de serviços e empreitadas de obras públicas (previamente combinadas); 3) a celebração de certos contratos (com cláusulas ruinosas para o Estado); e 4) a extorsão (quando um funcionário só executa um ato da sua competência mediante um pagamento de uma quantia).

Ao nível das autarquias, os autores salientam que a corrupção começa nas áreas económicas e de urbanismo através de “extorsão pura” às empresas. Identificam ainda outras práticas, tais como a sobrefaturação de serviços, a adjudicação direta de serviços, a criação de empresas com capitais municipais (ou mistos), a apropriação de meios camarários e a violação dos planos urbanísticos (vulgo PDM’s).

5.4.3 Representações da corrupção em Portugal

Uma outra questão que se levanta, para além das acções concretas, prende-se com uma dimensão avaliativa do fenómeno da corrupção.

Se é verdade que qualificar alguém de corrupto tem uma conotação negativa, a aplicação desta “etiqueta” está longe de ser consensual, verificando-se que numa mesma sociedade as opiniões divergem sobre o que são comportamentos corruptos (Gardiner, 2002 *apud* Poeschl e Ribeiro, 2010: 421) - e sobre quem são os agentes corruptos.

Para Moscovici (1976), os discursos de diferentes grupos traduzem uma seleção não neutra de elementos integrados na representação e relações seletivas entre esses elementos. Deste modo, as conversas estabelecem-se entre pessoas que pertencem a grupos particulares, com diferentes posições na estrutura social e, por outro lado, as fontes de informação também variam de acordo com as preferências de indivíduos ou coletivos.

No caso da corrupção, como aliás Poeschl (2003) salienta, os discursos não exprimem meras opiniões sobre o fenómeno, eles preenchem diversas funções, tais como justificar as diferenças entre grupos e legitimar e orientar comportamentos.

Um estudo de Sousa (2008b) sobre a corrupção em Portugal revela-nos que os portugueses em geral condenam a “grande corrupção” (mais de 90%), mas adotam uma definição restrita do fenómeno, mostrando-se tolerantes com atos que apenas tocam os limites da legalidade - ou aqueles que são dificilmente objeto de controlo. Sousa concluiu ainda que as pessoas, embora possam condenar a corrupção em termos simbólicos podem, na prática, contornar os seus padrões éticos em favor das suas necessidades e interesses pessoais se encontrarem justificações para o fazerem – afinal de contas, tal como o autor salienta, na sua visão só estão a “puxar os cordelinhos”.

Poeschl e Ribeiro (2010), procurando compreender como as pessoas concebem a corrupção em Portugal e, mais precisamente, o que lhes ocorre espontaneamente quando pensam no assunto, concluíram que existe uma conceção geral de corrupção que inclui uma componente avaliativa negativa em relação às práticas e pessoas corruptas e, por outro lado, que as práticas corruptas não consistem apenas em atos moralmente

reprováveis, mas que estão também associadas a atividades criminosas e a grupos organizados.

5.5 Conclusões: Redes de influência ou mercado de favores?

Em primeiro lugar, há que salientar o surgimento de inúmeros casos de favorecimentos, clientelismo, patronagem e corrupção em Portugal ao longo das últimas décadas, com especial incidência nos últimos 5 anos. No centro das críticas estão, sobretudo, o PS e o PSD.

Quer nos *media*, quer em publicações recentes, a divulgação de escândalos financeiros e das relações entre o poder político e o poder económico têm sido postas a descoberto dando sustentação a “teorias da conspiração” que têm minado ainda mais a credibilidade dos agentes políticos e a confiança dos cidadãos nas instituições.

No caso português, o tipo de relação predominante que se estabeleceu entre os “partidos no poder” e o Estado tem sido a “busca de benefícios”, ou seja, uma relação em que os partidos penetram e controlam o Estado e usam as instituições públicas para seu próprio benefício.

Este tipo de relação é muito difícil de estudar tanto teórica (pela escassez de estudos) como empiricamente (pela delicadeza do tema), contudo alguns investigadores nacionais, especialmente da área do jornalismo de investigação têm mostrado, claramente, esta relação que nos atrevemos a designar de “parasitária”. Alguns falam em “mercado de transferências”, outros ainda em “colonização partidária” e “redes clientelares” como a chave para melhor compreender alguns partidos políticos. O favorecimento partidário representa, na nossa perspetiva, um verdadeiro “mercado de favores”, onde os recursos do Estado (postos de trabalho, contratos, subsídios, etc) são trocados por apoio político.

Podemos, por fim, considerar - tal como Morgado e Vegar (2003), que a entrada na CEE e o recebimento dos fundos comunitários, desencadearam uma “avalanche” de casos de corrupção em Portugal que vão desde os simples favorecimentos, a adjudicações de serviços e empreitadas de obras públicas, passando pela celebração de contratos lesivos para o Estado e, mesmo, pela extorsão.

Capítulo 6 – Trajetória do trabalho e metodologia

*A ciência pode ser encarada sob dois aspectos diferentes. Ou se olha para ela tal como vem exposta nos livros de ensino, como **coisa criada**, e o aspecto é o de um todo harmonioso, onde os capítulos se encadeiam em ordem, sem contradições. Ou se procura acompanhá-la no seu desenvolvimento progressivo, assistir à maneira como foi **sendo elaborada**, e o aspecto é totalmente diferente – descobrem-se hesitações, dúvidas, contradições, que só um longo trabalho de reflexão e apuramento consegue eliminar, para que logo surjam novas hesitações, outras dúvidas, outras contradições.*

*Descobre-se ainda qualquer coisa mais importante e mais interessante: no primeiro aspecto, a Ciência parece **bastar-se a si própria**, a formação dos conceitos e das teorias parece obedecer só a necessidades **interiores**; no segundo, pelo contrário, vê-se toda a influência que o ambiente da vida social exerce sobre a criação da Ciência.*

*A Ciência, encarada assim, aparece-nos como um **organismo vivo** impregnando de **condição humana**, com as suas forças e as suas fraquezas e subordinado às grandes necessidades do homem na sua luta pelo **entendimento** e pela **libertação**; aparece-nos, enfim, como um grande capítulo da vida humana social.*

Bento de Jesus Caraça, 1941⁵⁵

6.1 Breve história de um percurso e de um projeto

A relativa liberdade face ao estereótipo de cientista ajudou-me a criar a “persona” mais adequada aos objectivos da minha investigação (Santos, 2014: 181).

Começo este capítulo com uma breve nota biográfica – porque a vida e a “minha ciência” se entrelaçam no caminho percorrido. Espero nas próximas páginas mostrar os vários rios de que bebi e que me levaram a desaguar no trabalho desenvolvido. Irei escrevê-lo, ao contrário dos outros, na primeira pessoa do singular.

O meu percurso académico universitário começou na Psicologia Social e das Organizações, uma área com uma forte tradição dominante de análise quantitativa de dados e de utilização de ferramentas informáticas como o SPSS. Apesar desta formação inicial tenho, ao longo dos anos, vindo a divergir desta orientação mais quantitativa.

Sensivelmente na mesma altura em que entrei para o mestrado (em Psicologia Social e Organizacional⁵⁶), em 2000/2001, conheci também o CES e colaborei num projeto

⁵⁵ Citado por M. Luísa Galhardo e J. C. Anaia Cristo (1990) em “Mecanismos homeostáticos: Biologia humana: Noções básicas de saúde”, 11^o ano, vol. 1, contracapa. Destaques a negrito pelos autores.

⁵⁶ Tese final intitulada “Impacto da Prestação de Contas na Emergência do Pensamento Grupal: Ou da importância da prestação de contas na tomada de decisão em grupo” desenvolvida de 2001 a 2005.

européu⁵⁷ que veio a determinar o meu percurso a partir daí. Em primeiro lugar, este projeto determinou o tema da minha tese de mestrado, e em segundo lugar – mas não menos importante, permitiu-me estabelecer um contacto mais estreito com sociólogos de uma linha mais crítica, e assim me fui aproximando das abordagens qualitativas. Adiante explicitarei com maior clareza o que pretendo dizer quando abordar os métodos e as técnicas que utilizei – e, sobretudo, a forma como os(as) utilizei.

Inscrevi-me no doutoramento em Psicologia Social e Organizacional na mesma escola onde, em 2005, concluí o mestrado. Fi-lo de imediato. Era o percurso que parecia natural prosseguir, e fui incentivada por todos a continuar. Contudo, volvidos dois anos, não me sentia satisfeita e procurei alternativas na *internet*. Foi nesse momento que encontrei o Programa Doutoral em Democracia no Século XXI (onde o meu projeto se encaixava perfeitamente) que iria abrir a sua primeira edição.

Assim, em 2007, mudei-me para o Centro de Estudos Sociais e para a Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, e aceitei o desafio de voltar ao início e de tentar integrar-me num meio que tende (ou tendia), a olhar os psicólogos como desligados (ou afastados) da realidade (social).

Nesta deriva para Coimbra fiquei ainda mais próxima de abordagens menos quantitativas e mais imersas no “campo”. Por exemplo, a abordagem da Antropologia e a da investigação baseada na “ecologia de saberes” que emergiu com maior vigor ao longo desta última década e que exercitei, sobretudo, no plano teórico do presente trabalho. Estas abordagens - tanto da Antropologia como da “ecologia de saberes” dão-nos, no meu entender, uma informação qualitativamente mais rica, embora surjam depois dois “problemas”: a dificuldade da generalização e a falta de reconhecimento no meio académico e científico. Não obstante, o meu posicionamento está mais próximo destas abordagens, na fronteira da dita “ciência positivista” ou, se quisermos, numa “encruzilhada entre saberes”.

Até chegar a este “posicionamento fronteiro”, percorri um caminho que começou bem antes da universidade, e que apesar de resultar de escolhas pessoais, foi

⁵⁷ Projeto “PubAcc: Analysing Public Accountability Procedures in Contemporary European Contexts” (HPSE-CT2001-00076).

conduzido de uma forma menos consciente – como aliás (suspeito) acontece com a maioria das pessoas.

6.1.1 Antecedentes

A minha passagem pelo ensino secundário e pela universidade foi muito marcada por uma tensão continuada entre as abordagens de tipo “humanístico” e as abordagens de tipo “científico”. Essa tensão está especialmente presente numa disciplina como a Psicologia, a minha escolha ao ingressar no ensino superior. A passagem pela licenciatura em Psicologia obrigou-me a lidar com essa tensão de uma maneira que, retrospectivamente, considero produtiva, tanto nos processos de escolha de temas para trabalhos (e, mais tarde, projetos de investigação) como para escolhas preferenciais de abordagens metodológicas.

Durante o mestrado, observei os efeitos da *accountability* em processos de tomada de decisão de grupos com tendência para o *pensamento grupal*. Realizei para o efeito duas “experiências laboratoriais” com estudantes do ensino superior. Nesse trabalho, dispunha de dados quantitativos - um inquérito que apliquei no final da “situação experimental” - e dados qualitativos – o conteúdo de uma justificação dada pelos grupos (e indivíduos) para a decisão que tinham tomado. Cada tipo de dados foi tratado com recursos informáticos diferentes e adequados à sua especificidade. Para os dados quantitativos recorri ao SPSS, e os dados qualitativos foram analisados com o Alceste – um programa para a análise de lexemas co-ocorrentes.

A descoberta mais interessante que fiz durante o mestrado foi, do meu ponto de vista, a validação da minha ideia sobre o valor dos dados qualitativos. O que aconteceu foi que, se apenas tivesse utilizado dados quantitativos (o inquérito), não poderia ter encontrado as diferenças qualitativas que encontrei e o estudo teria muito pouco interesse quer para mim, quer do ponto de vista académico. Por palavras simples, o que aconteceu foi que a análise estatística não encontrava diferenças significativas entre os grupos, mas a análise de conteúdo das respostas (com recurso ao Alceste) revelou diferenças subtis de natureza qualitativa com relação ao processamento da informação dos grupos (e dos indivíduos). A utilização complementar de análises quantitativas e

qualitativas permitiu, assim, fazer a diferença quanto à riqueza e qualidade dos resultados.

6.1.2 O projeto de doutoramento e seus desenvolvimentos

Após este momento de maturação teórica e metodológica, embarquei no doutoramento com um projeto delineado de forma bastante convencional. Depois da “experiência laboratorial” do mestrado, o ponto de partida para o doutoramento foi o enfoque num fenómeno preciso – o partido político.

Da interação com o meu orientador surgiu, na altura, um “problema racional” e respetiva “hipótese geral”. O problema inicialmente proposto foi: “Em que medida os mecanismos de *accountability* presentes no interior dos partidos políticos com representação parlamentar em Portugal se encontram relacionados com as respetivas representações da atividade político-partidária?” – que se pressupõem estarem na base da desconfiança dos cidadãos face às instituições e organizações políticas. E a hipótese geral considerada foi a de que os mecanismos de *accountability*, e a transparência dos processos de decisão, apresentam uma relação curvilínea (U invertido) com os níveis de confiança, isto é a um nível intermédio de *accountability* corresponderia a um nível ótimo de confiança. Essa relação seria moderada tanto por fatores psicossociológicos (representações) como por fatores contextuais (tipo de partido, tipo de decisão e grau de participação dos cidadãos, etc...).

A partir deste problema e desta hipótese estabeleci um conjunto de objetivos que incluíam:

1) Identificação das diferentes representações

- a. dos cidadãos eleitores
- b. dos militantes dos partidos de massas
- c. dos militantes dos partidos minoritários
- d. dos militantes dos partidos minoritários que se definem como partidos-movimento

2) Aferição dos níveis de confiança

- a. dos cidadãos eleitores nos vários partidos

b. dos militantes no seu partido, e nos restantes partidos.

3) Observar a transparência dos processos de decisão (nos vários partidos)

Para cumprir estes objetivos, defini *a priori* um conjunto de técnicas que gostaria de utilizar e que iam das entrevistas semi-estruturadas aos grupos focais, passando pela análise da retórica, análise de imprensa e análise documental.

O projeto manteve-se praticamente intacto da sua primeira para a terceira versão – entre 2005 e meados de 2008 estive ocupada com atividade docente e projetos de investigação que me garantiram a subsistência durante esse período, mas que me deixaram pouco tempo para uma revisão substancial do projeto que viria a ser submetido a financiamento.

Devo acrescentar que estes anos foram de grande riqueza, tanto pela aprendizagem que constitui a atividade docente como pelas relações que fui criando no âmbito dos projetos em que participei. Sem esta experiência não teria, seguramente, a perspetiva mais abrangente que julgo ter adquirido, nem estaria preparada para o Programa Doutoral do CES e para as suas exigências no plano curricular, que incluíam a participação ativa em seminários a elaboração de seis *papers* que me obrigaram a explorar áreas para mim desconhecidas até então, nos campos da sociologia e da ciência política.

Foi também com a mudança para o CES como instituição de acolhimento que obtive uma bolsa de doutoramento que tornou possível a minha dedicação a tempo inteiro ao projeto e encetar verdadeiramente o trabalho de investigação. De Lisboa trazia apenas 12 entrevistas exploratórias feitas a estudantes universitários com e sem experiência associativa que permitiram “pré-testar” o guião da entrevista.

Em finais de 2009, concluí a parte curricular do doutoramento com sucesso, e pude então iniciar a recolha de dados, que se estendeu até meados de 2010 – na fase inicial da crise económica, financeira e social que ainda afeta Portugal, a Europa e o mundo.

Dispondo já de uma base teórica mínima (o projeto) e um guião melhorado comecei pelas entrevistas. Depois, tentei organizar um grupo focal com “representantes eleitos”⁵⁸

⁵⁸ Na presente investigação, os entrevistados foram categorizados em “não militantes” (aqueles que não integram nenhum partido), “militantes e ex-militantes” (aqueles que integram ou integraram um partido), e “representantes eleitos” (aqueles que constituem a elite do partido, que foram eleitos e que ocupam um

que acabou por não se realizar, apesar de sucessivas tentativas. Para além disso, fiz observação de reuniões de Orçamento Participativo e Assembleias Municipais numa localidade onde vivi cerca de ano e meio (Sesimbra) e realizei análise documental⁵⁹.

Foi quando iniciei a análise dos dados que me confrontei com as insuficiências e contradições do problema e hipótese formulados inicialmente. Percebi então, em meados de 2011 – após quase um ano de transcrições de entrevistas e da sua leitura e releitura -, que não seria possível responder ao problema colocado, dado que não conhecia o interior dos partidos. Sem os testemunhos daqueles que designei, no âmbito da investigação, de “militantes e ex-militantes” e “representantes eleitos”, seria também difícil captar o “nível intermédio de *accountability*” ou aferir com precisão o que se entende por “níveis de confiança”, nem tão pouco seria possível caracterizar de maneira adequada e nas suas diferenças partidos de “massas”, “minoritários” ou partidos que se definem como “partidos-movimento”.

Desta feita, resolvi ampliar a questão de partida e transformá-la num tema. Este facto resultou também da dificuldade de acesso ao campo em virtude de não pertencer a nenhum partido: como poderia eu observar os mecanismos de *accountability* no interior dos partidos, quando não os conhecia “por dentro”?

Este diálogo interno permanente fez-me alterar o “problema inicial” e anular a “hipótese geral”. Assim, a dada altura, considerei que seria mais viável e até mais interessante, do ponto de vista pessoal e académico, observar o “funcionamento dos partidos políticos portugueses com representação parlamentar no período de 2009 a 2013” - no fundo, aqueles que têm o poder decisório sobre os destinos do país e da vida dos cidadãos. Estava aberta ao que viesse do “campo”. Queria, acima de tudo, compreender a perspetiva dos meus entrevistados sobre o tema.

cargo político). Esta distinção partiu do princípio que os diferentes graus de envolvimento resultam em diferentes representações da atividade político partidária as quais nos interessam captar.

⁵⁹ Devido ao substancial volume de informação que já tinha obtido, optei por não realizar a análise de retórica prevista no projeto inicial.

6.1.3 Do olhar psicossocial a uma ecologia de saberes: ou, de volta ao (um outro?) senso comum

A minha metodologia transgressiva tinha sido baseada numa teoria transgressiva “espontânea”, oculta, incipiente e, em grande medida, “intuitiva”. À medida que eu ia desenvolvendo esta última, tornou-se necessário reconstruir, não só os dados, mas também a metodologia através da qual eles tinham surgido. A metodologia transgressiva tinha de se encontrar com a teoria transgressiva num nível superior de coerência (Santos, 2014: 393).

Irei agora deter-me nas perspetivas, ou abordagens metodológicas, que considero terem influenciado esta investigação e que “desformataram” o modo como lidei com o “meu tema”.

A formação em Psicologia Social e das Organizações e uma postura epistemológica “na encruzilhada”, ou “fronteiriça” levaram-me a dedicar um especial interesse pelas representações do “político”, ou seja, pela forma como indivíduos (e grupos) entendem a atividade e o funcionamento dos partidos políticos (em Portugal) – ou, noutra formulação, por uma forma particular do que Moscovici (2005) descreve como os processos comunicacionais entre “minorias” e “maiorias”⁶⁰ – o que no caso que nos ocupa se relaciona com a comunicação entre as elites dirigentes e as bases (militantes e cidadãos).

Assim, o meu olhar psicossocial apontou-me um caminho – o do estudo das representações. Como Moscovici (2005) defende, considero que, ao trabalhar sobre as representações, estamos a estudar a comunicação entre grupos e os fenómenos ideológicos que são indissociáveis desta.

Segundo Jovchelovitch (2007), a representação está na base de todos os “sistemas de conhecimento” (ou formas de conhecer). Compreender a sua génese, desenvolvimento e realização na vida social fornece-nos, segundo a autora, a chave para entender a relação que liga o conhecimento às pessoas, comunidades e mundos-da-vida (*lifeworlds*). É, pois, através da representação (sempre social) que podemos compreender tanto a diversidade como a expressividade de todos os “sistemas de conhecimento” (p.2).

⁶⁰ De notar que a articulação entre “minorias” e “maiorias” é feita através de processos comunicacionais mediados pela comunicação social (Moscovici, 2005). Não irei discutir detalhadamente este tema no espaço desta tese. Contudo, é importante reconhecer que toda a análise efetuada no presente trabalho, e que será apresentada no capítulo seguinte, não está livre desta intermediação. Aquilo que apresento é (também) uma expressão do papel (determinante) dos *media* nas perceções da atividade política.

Daí que um mesmo “objeto” possa ter diferentes significados e, nesse sentido, possa representar diferentes “coisas” para diferentes pessoas, ou grupos.

Por outro lado, e não obstante a forte influência de Serge Moscovici na Psicologia Social contemporânea e na minha formação, considero que a sua Teoria das Representações Sociais (TRS) apresenta limitações (inevitáveis) dado que se foca essencialmente nos processos psicológicos e psicossociais. Nesse sentido, optei por não a utilizar e decidi adotar neste trabalho a definição mais parcimoniosa de representação que encontrei na literatura. Essa definição deriva da Psicologia Social e afirma que uma representação é, fundamentalmente, uma maneira de interpretar e pensar a realidade quotidiana.

Trata-se de um fenómeno social dado que assenta em conhecimento socialmente construído e partilhado (Jodelet, 1986). Para a autora, uma representação (social) é um conhecimento prático, produto e processo de uma elaboração psicológica e social do real que se traduz em informações, imagens, opiniões, atitudes, etc.

Em termos gerais, a autora propõe a seguinte definição:

El concepto de representación social designa una forma de conocimiento específico, el saber de sentido común, cuyos contenidos manifiestan la operación de procesos generativos y funcionales socialmente caracterizados. En sentido más amplio, designa una forma de pensamiento social. Las representaciones sociales constituyen modalidades de pensamiento práctico orientados hacia la comunicación, la comprensión y el dominio del entorno social, material e ideal. En tanto que tales, presentan características específicas a nivel de organización de los contenidos, las operaciones mentales y la lógica. La caracterización social de los contenidos o de los procesos de representación ha de referirse a las condiciones y a los contextos en los que surgen las representaciones, a las comunicaciones mediante las que circulan y a las funciones a las que sirven dentro de la interacción con el mundo e los demás. (Jodelet, 1986: 474-475)

Uma outra influência relevante é a do linguista Norman Fairclough. A sua noção de “consciência crítica da linguagem e do discurso” forneceu-me a ferramenta para trabalhar as representações de uma forma algo distinta da que é corrente na tradição da Psicologia Social.

Para Fairclough (2006), a “consciência crítica da linguagem e do discurso” é indispensável a uma cidadania democrática efetiva. Através da exploração deste tópico no presente estudo, pretendi não só entender a situação atual no contexto português,

como contribuir para uma reflexão mais ampla sobre as condições de viabilidade e vitalidade da democracia.

Assim, adotei uma versão de “análise crítica do discurso” dos entrevistados como ferramenta de trabalho, procurando conciliá-la com os dados de outras fontes, como a legislação, estatutos, regulamentos, documentos oficiais, notas de imprensa, notícias, etc. Esta informação foi o cimento para a construção de um “quadro geral” do funcionamento dos partidos e dos quatro casos que me propus observar (diferentes tipos de tomada de decisão e uma realidade local). Mais adiante, será apresentado em detalhe o desenho da investigação. Deixo aqui, desde já, a nota de que, tal como alerta Fairclough, os discursos “são parciais e posicionados, e a diferença social manifesta-se na diversidade dos discursos em práticas sociais particulares” (Fairclough, 2006: 14). Há, portanto, que ter sempre em mente que os discursos que servem de base às análises são situados e, por isso, sempre a expressão de perspectivas parciais (Haraway, 1991).

Um outro conceito no qual nos apoiamos é o de “propriedade estruturante” (Giddens, 1979). Esta “propriedade estruturante” (que permite incluir o tempo e o espaço nos sistemas sociais), deve ser entendida, segundo o autor, como as regras e os recursos que se encontram implicados na reprodução dos sistemas sociais, ou seja, das instituições (neste caso, os partidos), as quais implicam relações regularizadas de interdependência entre indivíduos e grupos (em redes). Estudar a *estruturação* de um sistema social corresponde, então, a estudar os modos através dos quais esse mesmo *sistema*, por via da aplicação de regras e de recursos geradores, se produz e reproduz através da interação, das práticas.

Nesta investigação, interessou-me também (para além das representações dos cidadãos) observar as regras, os recursos e as práticas que estruturam o campo político português, ou seja, o funcionamento democrático ou o processo de estruturação dos partidos políticos portugueses. E neste sentido, é crucial observar, na linguagem de Giddens (1979), os mecanismos homeostáticos, isto é, os mecanismos de regulação (ou *accountability*) que condicionam todo o processo e que constituem um traço importante da reprodução dos sistemas sociais.

Por fim, não posso deixar de destacar o trabalho incontornável de Boaventura de Sousa Santos sobre as temáticas epistemológicas e que influenciaram também o meu posicionamento enquanto cientista social.

Desde finais dos anos 1980 que Boaventura de Sousa Santos tem desafiado a comunidade científica a olhar a *Ciência* de um modo diferente (num movimento de desdogmatização) no contexto de uma mudança paradigmática mais profunda (em curso). Devido à extensão da obra do autor, irei apenas fazer referência a uma noção que me tem acompanhado, a de “ecologia de saberes”. Na perspetiva da “ecologia de saberes”, defende o autor que

a vontade é guiada por várias bússolas com múltiplas orientações. Não há critérios absolutos nem monopólios de verdade. Cada saber é portador da sua epistemologia pessoal. Nestas condições não é possível seguir uma só bússola. É preciso avaliar a possível contribuição de cada uma em diferentes áreas, ou momentos ou para diferentes objectivos. A distância relativa em relação aos guias é um factor de consolidação da vontade. As escolhas permanentes resultam de que nenhuma intervenção no real, a partir de um só conhecimento, tem acesso à realidade toda. A existência de múltiplas bússolas faz com que a vigilância epistemológica se converta no mais profundo acto de auto-reflexividade. Num contexto quiçá semelhante àquele em que Santo Agostinho confessou: “Converti-me numa questão para mim” (Santos, 2006b: 153).

E, de facto, tentei ao longo dos anos praticar este “princípio” no meu trabalho de investigação. Esta orientação pragmática revela-se, sobretudo, na preocupação em entender a articulação entre os discursos e as práticas.

6.2 Objetivo geral e orientação metodológica

O objetivo geral do trabalho viria ser definido nos seguintes termos: desenhar um quadro abrangente do funcionamento partidário em Portugal (passando pelos mecanismos de *accountability*) e, ao mesmo tempo, refletir de uma forma sustentada sobre as barreiras estruturais que o sistema representativo em larga escala pode significar para a integração progressiva de mais e melhor participação, ou seja, para o próprio processo de democratização.

O presente trabalho segue uma orientação predominantemente compreensiva, no sentido proposto por Guerra (2006), com uma forte componente abductiva, ou indiciária (Ginzburg, 2007). Esta orientação apoia-se em análises e conceitos que incidem sobre as

redes sociais, as estratégias dos atores, as suas representações e trajetórias, isto é, a diversidade e plasticidade da vida social da qual fazem parte. Segundo Guerra (2006), a perspectiva compreensiva torna-se mais pertinente para explicar os períodos de crise, em particular aqueles em que estão presentes transformações culturais com profundas mudanças ao nível das práticas sociais, como aquele que vivemos.

Convém, ainda, salientar que as abordagens compreensivas se orientam para a identificação das práticas quotidianas e das emergências de novos fenómenos (sociais) que elucidam ou modificam as dinâmicas sociais, as regras ou as instituições existentes. Estamos perante atores – neste caso, os partidos, que agem tendo em conta a perceção dos outros e balizados por constrangimentos sociais que definem intencionalidades complexas e interativas (Guerra, 2006). Nesse sentido, confronta-se a “produção social” quotidiana com a “reprodução social” gerada pelo funcionamento das “estruturas” e “regras” do jogo do funcionamento partidário.

Tendo em conta o objetivo do presente trabalho, considereei pertinente observar as práticas dos partidos políticos portugueses com representação parlamentar quando confrontados com diferentes tipos de tomada de decisão e quando exercem o poder executivo no âmbito local. Assim, procurei nas entrevistas recolher a perspetiva de “não militantes”, “militantes e ex-militantes” e “representantes eleitos” relativamente a três decisões estratégicas: 1) a escolha dos candidatos às Câmaras Municipais; 2) a escolha da localização/construção do Novo Aeroporto de Lisboa; e 3) a escolha do Provedor de Justiça (em 2009). Simultaneamente, procurei observar como o partido (neste caso, o PCP) põe em prática o Orçamento Participativo em Sesimbra, como os cidadãos vêm estes processos e como estes se articulam com a dinâmica participativa local, nomeadamente com as Assembleias Municipais.

De salientar, por fim, que cada caso teve o seu tratamento particular, o qual será especificado com maior detalhe no capítulo seguinte, no seu lugar próprio.

6.3 Técnicas utilizadas e procedimentos

Distanciado de qualquer destas posições, o cientista prático preferiu seguir o seu instinto de investigador, ou a sua paixão (Polanyi, 1962) procedendo por múltiplas aproximações, recorrendo a desvios, a soluções ad hoc e a expedientes imaginativos para resolver as dificuldades com que se foi deparando no seu trabalho... (Santos, 2002b: 27).

Neste trabalho, decidi basear-me, sobretudo, em técnicas qualitativas, sendo que estas são as que melhor se adequam a um trabalho de natureza fundamentalmente compreensiva. Contudo, ao invés de opor o *estrutural* ao *compreensivo*, tentei uma abordagem complementar das duas correntes, procurando articular *representações, estruturas, regras e práticas* e, deste modo, compreender melhor os processos sociais subjacentes ao funcionamento dos partidos políticos portugueses (com representação parlamentar).

Assim, a partir do objetivo geral e considerando as vantagens e limitações das várias técnicas de recolha empírica disponíveis, optei pela entrevista semi-estruturada, pelo grupo focal⁶¹ e pela observação – complementadas com análise documental.

Em termos do procedimento de amostragem para as entrevistas, recorri sobretudo ao método da “bola de neve”, compatibilizando-o com o critério da maximização da diversidade, ou “*sampling for range*”⁶² (Weiss, 1994 *apud* Small, 2009: 13).

A amostragem por “bola de neve” baseia-se na identificação de cada nova pessoa a entrevistar a partir dos contactos fornecidos por aquelas que já foram entrevistadas. Este tipo de amostragem apresenta vantagens, mas também limitações. Se, por um lado, facilita o estabelecimento de uma relação de confiança – fundamental para um tema

⁶¹ Na presente investigação estava prevista a realização de um grupo focal com “representantes eleitos”, todavia o grupo acabou por não se realizar por falta de participantes. Foram enviados convites via email (insisti uma vez) a seis “representantes eleitos” mas obtive apenas duas respostas, uma delas positiva. A técnica do grupo focal (*focus group*) fundamenta-se na comunicação e no seu potencial para a compreensão das representações. É um método de pesquisa que se baseia em discussões coletivas livres que exploram uma questão particular ou um conjunto de questões. Para Markovà (2003), os grupos focais são comunicações socialmente situadas onde os participantes negociam ou criam novas significações, chegam a consensos e/ou produzem divergências.

⁶² O “*sampling for range*” é uma técnica de amostragem que procura maximizar a diversidade da amostra. Deste modo, procurei acolher um universo de sujeitos que fosse o mais diverso possível tanto em termos sociológicos como de orientação política – e, por outro lado, tentei atingir uma boa saturação nas respostas dos entrevistados, o que consegui perto das 80 entrevistas.

como o que é abordado pela investigação -, por outro lado, é frequentemente apontado que esta forma de seleção dos participantes na investigação limita o leque de pessoas a entrevistar àquelas que estão relacionadas com as que já foram contactadas e entrevistadas. Assim, depois de realizadas 30 entrevistas, e de modo a contornar estas limitações, procedi a uma análise do perfil dos entrevistados, com vista a localizar a ausência de participantes com perfis pertinentes para a investigação - decorrentes, por exemplo, da excessiva concentração dos participantes numa dada classe ou fração de classe, sexo, grupo etário ou nível de escolaridade, situação profissional ou tendência de voto. Uma vez identificados esses perfis “ausentes”, procurei orientar a seleção para esse tipo de perfis, dando indicações específicas aos entrevistados sobre essa preferência quando lhe solicitava novos contactos. Por exemplo, alguém mais jovem, ou do sexo feminino, ou que votasse em branco, etc. Embora tenha sido este o procedimento principal usado para o recrutamento de pessoas a entrevistar, dirigi também convites diretos a informantes privilegiados e potenciais entrevistados que encontrei em contextos diversos, como conferências e seminários. Daqui resultaram, por exemplo, entrevistas a três monárquicos assumidos, uma característica que não figurava, inicialmente, nas que serviam de orientação para a escolha dos participantes.

Em termos de amostragem para o grupo focal, a estratégia foi inversa – procurei, sobretudo, os atores com estatuto de “*insiders*” (os “representantes eleitos”), esperando assim estimular discussões produtivas sobre os temas de interesse para a investigação.

Nos procedimentos de amostragem para a observação (em Sesimbra) procurei combinar aquilo que Guerra (2006) designa de amostragem de meio institucional (ou geográfico) e amostragem por contraste. Desta feita, resolvi observar as 13 reuniões do Orçamento Participativo em 2010 e 3 reuniões consecutivas da Assembleia Municipal da mesma localidade, no mesmo período.

Os restantes casos em estudo foram escolhidos de modo a fazer contrastar o funcionamento dos partidos perante: 1) a escolha dos candidatos às Câmaras Municipais; 2) a escolha da localização/construção do Novo Aeroporto de Lisboa; e 3) a escolha do Provedor de Justiça (em 2009).

Na linha do que Stake (2009) defende, todas estas opções prenderam-se com a intenção forte de maximizar o que poderia aprender no espaço desta tese, ou numa adaptação do *sampling for range* (já referido), através do recurso a múltiplos casos (em vários sentidos) “observados em sequência”.

Com base em todo este material, obtivemos uma visão geral do funcionamento dos vários partidos políticos e um olhar mais concreto assente nos casos em análise.

6.3.1 Entrevistas semi-estruturadas

De acordo com Flick (2005) existem cinco tipos de entrevistas semi-estruturadas: 1) focalizada; 2) semi-padronizada; 3) centrada no problema; 4) de especialistas; e 5) etnográfica. Ora, na presente dissertação aquilo que se procurou foi uma combinação de quatro destes cinco tipos. O resultado foi uma entrevista que se focou no “problema em estudo” (o funcionamento dos partidos políticos), de forma semi-padronizada (procurando a teoria implícita de cada entrevistado sobre a temática), em que parte dos participantes podem ser considerados “mais” especialistas no tema (“militante e ex-militante” e “representante eleito”) do que outros (“não militante”).

O enfoque foi colocado nos “contextos” donde provêm e sobre os quais adquiriram um conhecimento prático. Neste caso, o “contexto” mais saliente – e que condicionou a análise dos dados, refere-se ao grau de envolvimento político. Assim, considerei os grupos já referidos: “não militantes”, “militantes e ex-militantes” e “representantes eleitos”.

O guião das entrevistas foi pré-testado em 2006, durante os primeiros passos do projeto, ainda em Lisboa. Na altura, foram conduzidas 12 entrevistas a estudantes universitários, 6 dos quais dirigentes associativos, escolhidos aleatoriamente em 10 universidades portuguesas (5 públicas e 5 privadas) da Área Metropolitana de Lisboa. As entrevistas foram submetidas a análises de conteúdo. A partir destas entrevistas iniciais, reorganizei a estrutura da entrevista e compus um guião, cuja grelha analítica se apresenta de seguida. As questões apresentadas aos entrevistados incidiram sobre várias dimensões/temáticas como se pode verificar de seguida⁶³.

⁶³ De referir que não deixei de fazer “ligeiros desvios” ao guião sempre que considerei oportuno, ou seja, procurei sempre adaptar as questões ao meu interlocutor sem, todavia, me desviar totalmente do guião.

Quadro 2 - Grelha analítica – baseada no guião da entrevista⁶⁴

Dimensões/Temáticas	Questões
Funcionamento geral dos partidos políticos em Portugal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diga palavras que lhe ocorram espontaneamente a propósito dos atuais partidos políticos portugueses. Haverá diferenciações entre eles? 2. Como caracterizaria a atividade dos partidos? (lista de palavras) 3. Sente que os membros dos partidos se preocupam com o que pessoas como (você) pensam? 4. Sente que a sua opinião, ou a opinião dos cidadãos, é tida em conta pelos partidos nas tomadas de decisão? 5. De que modo, e porque motivo, é tida em conta (ou não)? 6. Existe alguma diferenciação entre os partidos a este nível?
Casos concretos (em função do tipo de decisão)	<ol style="list-style-type: none"> 7. No seu entender, como funcionam internamente os partidos, por exemplo, quando escolhem os candidatos a Câmaras? E quando decidem sobre o NAL? E no caso da escolha do provedor justiça?
Transparência, justiça, correção processual, legitimidade e confiabilidade dos processos de tomada de decisão	<ol style="list-style-type: none"> 8. Em que medida os processos de tomada de decisão políticos em Portugal são: a) transparentes; b) justos; c) corretos (do ponto de vista processual); d) legítimos; e) confiáveis? (em que: 1. muito, 2. bastante, 3. nem muito nem pouco, 4. pouco, 5. nada)
Accountability	<ol style="list-style-type: none"> 9. A quem e como prestam contas?
Relação entre funcionamento dos partidos e qualidade da democracia	<ol style="list-style-type: none"> 10. Estabelece alguma relação entre o funcionamento dos partidos e a qualidade da democracia? Qual?
Intenção comportamental	<ol style="list-style-type: none"> 11. Aderiria a algum partido político? Qual?
Comportamento	<ol style="list-style-type: none"> 12. Costuma votar? Em que partido vota habitualmente? 13. Já votou noutro partido? Porquê?
Fé na democracia	<ol style="list-style-type: none"> 14. Em que medida concorda com a seguinte afirmação: “Perdi a fé na democracia”? Utilize uma escala de 1 a 5 (em que 1 corresponde a “discordo totalmente” e 5 a “concordo totalmente”). Porquê?
Sistema alternativo	<ol style="list-style-type: none"> 15. Consegue imaginar um sistema alternativo? Qual?
Democracia participativa	<ol style="list-style-type: none"> 16. Já ouviu falar nos mecanismos da democracia participativa como Júris de Cidadãos, Conferências de Consenso ou Orçamento Participativo?

Procurei exercitar, deste modo, uma escuta mais profunda do que aquela que exercitaria se me mantivesse “colada” ao formato inicial.

⁶⁴ De referir também que nem todas as questões foram analisadas neste trabalho, uma vez que algumas delas se revelaram redundantes e/ou pouco interessantes para os objetivos da tese.

Na presente investigação foram conduzidas 78 entrevistas a atores com diferentes graus de envolvimento político (51 “não militantes”, 20 “militantes e ex-militantes” e 7 “representantes eleitos”) na região de Lisboa e vale do Tejo (Lisboa e Sesimbra) no período de finais de 2009 a Junho de 2010.

O processo de recolha foi bem sucedido graças ao ambiente de confiança gerado e também à disponibilidade das pessoas envolvidas na situação de entrevista. Algumas até me surpreenderam com livros e documentos, o que, aliado à simpatia, serviu de estímulo para a minha caminhada. Em todo o processo obtive apenas uma recusa por indisponibilidade de tempo.

Estas “conversas”, no sentido proposto por Kvale (1996), decorreram com normalidade, tendo tido o tempo médio de cerca de uma hora (oscilando entre cerca de 20 minutos e cerca de 2 horas), e sendo bem acolhidas, devido tanto à atualidade do tema como à possível utilidade do estudo. Todas as conversas foram gravadas com o consentimento antecipado dos entrevistados.

As respostas dadas foram, posteriormente, sujeitas a uma análise de conteúdo qualitativa de pendor crítico, ou seja, foi feita uma “codificação seletiva” e uma “codificação temática” (Flick, 2005) das “unidades de análise” previamente identificadas. Este processo possibilitou a posterior construção das três narrativas – uma por grupo para cada dimensão/temática.

De salientar que as duas primeiras questões iniciais constituem uma exceção a este tratamento, uma vez que foram submetidas a uma análise das redes semânticas⁶⁵. A análise das redes semânticas é uma técnica para detetar a estrutura e o conteúdo do campo semântico ligados às representações. Esta técnica possibilita a clarificação dos pontos de referência do campo semântico representacional, através das conexões entre as palavras enunciadas. Basicamente, foram identificados os aspetos semânticos e avaliativos inerentes a uma representação particular, ou a uma constelação de representações de objetos ligados entre si.

⁶⁵ De notar que as duas primeiras questões foram inspiradas na técnica da “associação livre de palavras” utilizada por psicólogos e psicanalistas, e que permite evidenciar universos semânticos menos conscientes.

6.3.2 Observação

A observação das 13 reuniões do Orçamento Participativo de Sesimbra (em 2010) e das 3 reuniões consecutivas da Assembleia Municipal da mesma localidade (no mesmo período) foi efetuada com base em grelhas de observação construídas para o efeito pela equipa, no âmbito de um projeto do CES⁶⁶ no qual colaborei - e que permitiram um registo detalhado dos acontecimentos para posterior análise.

A grelha é composta por 3 partes: 1) o desenho da disposição da sala; 2) as presenças e 3) as fases da reunião. Esta última parte subdivide-se em acolhimento, abertura, desenvolvimento e encerramento.

Quadro 3 – Grelha de observação

Grelha de Observação nº _____	Observador(a): Sandra																																																
Data: _____	Dia de OP: ____																																																
Concelho: Sesimbra	Local da reunião: _____																																																
Hora de início prevista: _____ real: _____ atraso: _____ Hora de encerramento: _____																																																	
A) Desenho da disposição da sala																																																	
B) Presenças (contar 30 min depois do início da reunião)																																																	
	<table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th></th> <th colspan="2">Técnicos/Staff</th> <th colspan="2">Políticos</th> <th colspan="3">Municipes</th> </tr> <tr> <th></th> <th>Mesa</th> <th>Plateia</th> <th>Mesa</th> <th>Plateia</th> <th>Jovem (<18)</th> <th>Adulto (18-65)</th> <th>Idoso (>65)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <th>H</th> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <th>M</th> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <th>T1</th> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <th>T2</th> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> </tbody> </table>		Técnicos/Staff		Políticos		Municipes				Mesa	Plateia	Mesa	Plateia	Jovem (<18)	Adulto (18-65)	Idoso (>65)	H								M								T1								T2							
	Técnicos/Staff		Políticos		Municipes																																												
	Mesa	Plateia	Mesa	Plateia	Jovem (<18)	Adulto (18-65)	Idoso (>65)																																										
H																																																	
M																																																	
T1																																																	
T2																																																	
C) Fases da reunião																																																	
1) Acolhimento (fase imediatamente anterior ao início da reunião):																																																	
a) Há registo? b) Pedem-se documentos?																																																	
c) Como são rececionados? c.1) Há equipa de acolhimento? <i>(há alguma orientação/Quem orienta/ como se comportam quando chegam)</i>																																																	
d) Atrasos? <i>(motivos)</i>																																																	
e) Descrever decoração, cartazes <i>(por dentro e por fora)</i> relativa a reunião OP																																																	
f) Presença de fotógrafo (incluído no Staff).																																																	
Observações:																																																	

⁶⁶ “Projeto OPtar: O Orçamento Participativo como instrumento inovador para reinventar as autarquias em Portugal e Cabo Verde? Uma análise crítica da *performance* e dos *transfers*”, coordenado pelo Professor Giovanni Allegretti.

2) Abertura (fase de início da reunião):

a) Há abertura da reunião? a2) Quem faz? a3) A mesa é apresentada? a4) E os técnicos fora da mesa são?

b) Há a explicação da mudança do processo do OP? Quem explica?

c) Os objetivos/regras são apresentados de forma clara e direta ou a reunião segue “livre”?

d) Uso de multimedia ou outros elementos relevantes?

e) Duração da abertura

Observações:

3) Desenvolvimento (desenrolar da reunião):**3.1) Papel dos políticos:**

a) Todos estão na mesa?

b) Eles intervêm? Quando? Como? Só respondem a questionamentos ou discursam?

Observações:

3.2) Papel dos técnicos

a) Técnicos falam? Quando?

b) Como? Respondem às questões dos munícipes ou falam para os políticos?

Observações:

3.3) Participação dos Municípes

Falaram publicamente

Opinião

Complementaram a fala de outros

Falaram sobre problemas/questões gerais do município

Falaram sobre problemas/questões particulares que afetam o seu quotidiano

Críticas

Fizeram críticas sobre o novo modelo do OP

Criticaram obras anteriores ao OP

Criticaram obras atuais

Criticaram sobre obras ou projetos futuros

Fizeram críticas a política em geral

Criticaram a câmara (ex: estrutura, promessas)

Outros (*enumerar*)

Propostas

Fizeram propostas (*enumerar temas abaixo*)

Tiraram dúvidas sobre a reunião (regras)

Levantaram dúvidas sobre obras já realizadas

Levantaram dúvidas sobre obras a realizar

Observações e temas das propostas:

3.4) Dinâmica de interação (desenvolvimento da reunião):

a) Há conflito, discussão ? a1) Entre quem? Sobre o quê? a2) Como decorreu?

b) Alguém foi interrompido? B1) Quem interrompeu?

c) Foi estipulado tempo de fala?

d) Durante a reunião os técnicos estão dispersos ou empenhados?

e) Houve alguma votação? Sobre o quê? Como (modelo)? Resultado?

f) Houve “veto” de alguma proposta ou foi considerada “inadequada” para a reunião?

g) O ambiente é tenso? Sempre ou pontualmente?

h) Alguns participantes intervêm várias vezes?
Observações:
4) Encerramento (fase de conclusão da reunião):
a) Houve encerramento? Quem o fez?
b) Com balanço ou abrupto?
c) Duração do encerramento
d) Pessoas saem ou ficam a conversar? Quem?
Observações (nomeadamento sobre o teor do encerramento):

Paralelamente ao processo de observação, foi recolhido um vasto conjunto de informação para caracterizar o contexto social, demográfico, histórico e cultural de Sesimbra, e foram realizadas conversas informais com atores locais.

6.3.3 Análise documental

A análise documental desenvolvida constituiu um suporte fundamental da presente investigação, uma vez que forneceu material adicional relevante. Assim, foi possível construir os quatro casos em análise confrontando os dados das entrevistas com a informação disponível em inúmeros *websites* (por exemplo, o *website* da Assembleia da República, os *websites* dos vários partidos, o *website* do Provedor de Justiça, etc). Igualmente importante foi a recolha de notícias relevantes para os casos em análise. Todo este material será apresentado no seu lugar próprio, no capítulo seguinte.

6.4 Instrumentos de análise de dados utilizados

Em termos de instrumentos de análise de dados, utilizei o SPSS⁶⁷ e o UCINET⁶⁸ – um *software* de análise de redes (Borgatti et al., 1999) que permite a visualização da rede de palavras (através de grafos resultantes das matrizes de co-ocorrência), o que facilita a compreensão da representação subjacente.

O SPSS foi utilizado para caracterizar os entrevistados em termos sociológicos e para tratar algumas questões constantes do guião de entrevista que utilizam a escala

⁶⁷ SPSS - *Statistical Package for Social Sciences* é o software mais usado por cientistas sociais para análise quantitativa de dados.

⁶⁸ UCINET – *Social Network Analysis Software* é indicado para a análise de redes sociais, muito embora possa ser utilizado para qualquer tipo de redes daí que tenha optado pelo seu uso para a análise de redes semânticas.

tipo-likert de 5 pontos (questões fechadas). De salientar que não foram feitas quaisquer comparações de médias entre grupos devido à disparidade do número de sujeitos por categoria. Este *software* foi apenas utilizado para caracterizar as respostas dadas pelos entrevistados.

O UCINET foi utilizado para tratar as duas primeiras questões da entrevista (as associações livres de palavras) através da análise das redes semânticas. Deste modo, procurei captar as ideias fundamentais nas quais se ancoram as representações dos diferentes grupos. Obtive, assim, um “mapa representacional” que me ajudou a interpretar as outras questões da entrevista. Estas “redes semânticas” funcionaram como “guias” para o processo de descoberta em curso. Desta feita, foi possível encontrar as grandes linhas de pensamento dos vários grupos através de um método, sobretudo, indutivo.

As questões abertas foram sujeitas a uma análise de conteúdo de pendor crítico, como já foi referido. Ou seja, para cada questão procurei encontrar as ideias fundamentais de cada resposta, agregar apenas aquilo que remetia para o mesmo tema (detetável pela utilização dos mesmos vocábulos ou vocábulos similares) e a seguir procurei (re)construir uma narrativa para cada grupo em análise – isto é, procurei contar/interpretar as histórias contadas por “não militantes”, “militantes e ex-militantes” e “representantes eleitos”.

Estas opções metodológicas “mais abertas” prenderam-se com a consciência de que se trabalhasse estes dados com um *software* de análise qualitativa (como o MaxQDA, cuja utilização cheguei a ponderar), teria que encontrar categorias e encaixar as respostas nessas categorias, o que iria levar à perda de muita informação crítica, dada a grande diversidade das respostas – como iremos ver adiante.

6.5 Caracterização sociológica dos entrevistados

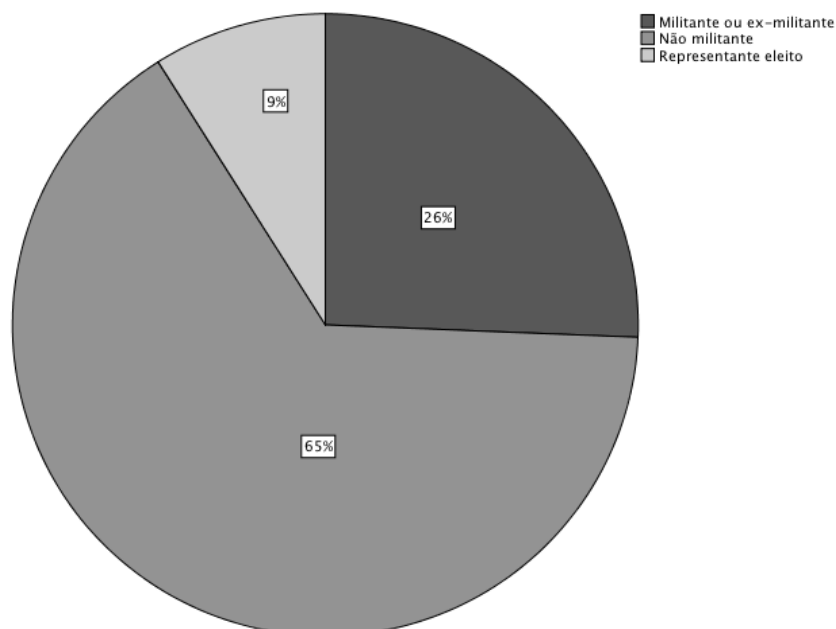
Apesar de não ter a ambição de generalizar os resultados para o contexto social mais amplo, foi minha intenção conseguir uma boa “validade ecológica” dos dados. Ou seja, embora não se tenha a pretensão de generalizar os dados aqui obtidos, eles podem

ser utilizados como um “bom exemplo” da diversidade de opiniões na sociedade portuguesa⁶⁹.

O enfoque foi, precisamente, na definição de um número restrito de sujeitos “socialmente significativos” (78) – com diversidade sociológica, cultural, de opiniões e de expectativas. Assim sendo, e decorrendo dos procedimentos utilizados, a diversidade dos perfis dos entrevistados foi bastante ampla: cidadãos de ambos os sexos, com mais de 18 anos, com vários níveis de escolaridade, diferenciados pela sua situação profissional, tendência de voto e, por fim, com experiência de participação política diversificada.

Em termos globais, a maioria dos entrevistados (65%) não tem qualquer vínculo a partidos políticos – muito embora alguns “não militantes” sejam ativos em associações e outros movimentos sociais (33%). Segue-se o grupo dos “militantes e ex-militantes”, que perfaz 26% do total dos entrevistados, e, por fim, os “representantes eleitos”, que constituem 9% da amostra.

Gráfico 2 – percentagem de entrevistados por grupo



⁶⁹ Ver em anexo o “Perfil dos entrevistados” (anexo 1).

Na tabela seguinte podemos observar o número de entrevistados por sexo. Apesar de uma maioria de homens entrevistados, encontramos algum equilíbrio na distribuição, o que espelha tanto a realidade da militância partidária como a da representação política.

Tabela 1 – distribuição dos entrevistados por sexo

	Não militante	Militante e ex-militante	Representante eleito	total
Homem	28	13	6	47
Mulher	23	7	1	31
Total	51	20	7	78

Em termos de faixas etárias, a distribuição por grupos é a seguinte:

Tabela 2 – distribuição dos entrevistados por faixa etária

	Não militante	Militante e ex-militante	Representante eleito	total
Idade				
<35	19	2	1	22
35-55	14	6	6	26
>55	18	12	0	30
Total	51	20	7	78

No que respeita à escolaridade, encontramos também alguma dispersão. Nota-se, todavia, um enviesamento, dado o elevado número de entrevistados que frequentou o ensino superior (45/78 - cerca de 58%).

Tabela 3 – distribuição dos entrevistados por nível de escolaridade

Escolaridade	Não militante	Militante e ex-militante	Representante eleito	total
básica ou <	6	1	0	7
até 12ºano	15	3	0	18
bacharelato	7	1	0	8
licenciatura	15	7	5	27
mestrado	4	3	1	8
doutoramento ou >	4	5	1	10
Total	51	20	7	78

No que toca à situação profissional, a distribuição é a seguinte:

Tabela 4 – distribuição dos entrevistados por situação profissional

Situação profissional	Não militante	Militante e ex-militante	total
por conta de outrém	19	12	31
liberal	14	3	17
desempregado	3	1	4
reformado	9	4	13
estudante	6	0	6
Total	51	20	71

Em termos de tendência de voto, devemos salientar um enviesamento à esquerda, como demonstram os dados a seguir:

Tabela 5 – distribuição dos entrevistados por tendência de voto

Tendência de voto	Não militante	Militante e ex-militante	Representante eleito	total ⁷⁰
BE	6	3	1	10
PCP	6	6	2	14
PS	12	5	1	18
PSD	7	1	1	9
CDS-PP	2	2	1	5
Outro	0	2	1	3
Branco/Nulo	9	1	0	10
Não vota	6	0	0	6
Total	48	20	7	75

Este facto pode, no nosso entender, relacionar-se com o método de amostragem utilizado (bola de neve), o qual tende a facilitar a replicação de perfis semelhantes. Todavia pode também acontecer que os cidadãos à esquerda tenham uma maior propensão atitudinal para se disponibilizarem a falar sobre um tema político. Podemos ainda questionar-nos se o PS é percebido efetivamente como um partido de esquerda pelos entrevistados, tendo em conta as semelhanças com o PSD que foram identificadas tanto no enquadramento teórico como na análise dos dados. Este é, assim, um facto sobre o qual é difícil detetar a(s) sua(s) origem(ns).

É ainda de referir que, em termos da intenção comportamental de aderir a um partido político, verificámos que a grande maioria dos entrevistados (do universo dos “não militantes” e “ex-militantes”) respondeu que “não” ou “agora não” (83%) – um primeiro dado que me parece sintomático do atual sentimento em relação aos partidos políticos.

6.6 Proposições de partida

Terminamos este capítulo metodológico apresentando as proposições de partida que derivámos do enquadramento teórico e que nos servem de guias na leitura dos dados. Assim temos,

⁷⁰ Três entrevistados não quiseram revelar a sua tendência de voto.

- 1) Os partidos são estruturas complexas e heterogéneas que se adaptam ao meio envolvente e que, para além das transformações que têm caracterizado a sua história desde há dois séculos, continuam a ser os principais protagonistas na arena política, detendo o monopólio do acesso às instituições com capacidade de decisão no plano legislativo e executivo;
- 2) A organização partidária é uma Comunidade-Providência para os seus membros;
- 3) O “capital político” no seio das organizações partidárias não está distribuído uniformemente – ou seja, o poder no interior dos partidos é difuso, assimétrico e desigual.
- 4) O “partido nacional” é caracterizado por tensões internas e clivagens (fações) baseadas nas redes de relações (formais e informais) de poder que compõem o tecido do partido;
- 5) As diferenciações e tensões internas podem ser considerados como “partidos” distintos dentro do mesmo partido, tanto na perspetiva das componentes como na das fações;
- 6) O acesso aos recursos é diferenciado e condicionado pela pertença a esta ou aquela componente/fação do partido;
- 7) A atividade da componente burocrática do partido pode tornar-se menos benéfica para a organização na medida em que desenvolva interesses próprios que comprometam o seu funcionamento;
- 8) Os dirigentes e os militantes têm objetivos divergentes; e os primeiros tendem a não ouvir os segundos;
- 9) O sistema partidário português estruturou-se de uma forma relativamente rápida, e os principais padrões de interação entre os partidos estabeleceram-se nos primeiros anos da democracia em Portugal;
- 10) A estrutura de competição, mais aberta inicialmente, terá vindo a fechar-se em torno da alternância dos partidos do centro, PS e PSD, especialmente a partir de meados dos anos 1980;

- 11) Em anos mais recentes, o fechamento da estrutura de competição conduziu à aproximação ideológica e convergência entre PS e PSD (e CDS-PP) – em sintonia, ou através do alinhamento com orientações emanadas da UE.
- 12) Nas organizações partidárias portuguesas, pode observar-se uma crescente centralização de poderes nos líderes partidários - os principais partidos (CDS-PP, PSD, PS, PCP e BE) caracterizam-se por um elevado nível de centralização e, em muitos casos, uma subordinação do interesse público a interesses particulares.
- 13) A vida partidária em Portugal nas últimas décadas caracteriza-se por favorecimentos, clientelismo, patronagem e corrupção, fenómenos que escapam aos mecanismos institucionalizados de *accountability* da atividade político-partidária (*accountability* legal e financeira);
- 14) A *accountability* interna (eixo fundamental da democracia interna dos partidos), está relacionada com a abertura dos processos de tomada de decisão (internos) aos membros do partido, ou seja, está relacionada com a forma como fazem as suas escolhas;
- 15) Ao “fechar” os processos de tomada de decisão, o partido está a diminuir a amplitude da sua representação e, conseqüentemente, deixa de atuar na sociedade como agente democrático;
- 16) O voto em listas fechadas induz comportamentos no seio dos partidos que potenciam a emergência de fações internas e das tendências oligárquicas;
- 17) Os partidos políticos em Portugal prestam, cada vez mais, contas da sua atividade a grupos de interesse, *opinion makers* e *media* em detrimento de uma *accountability* política à maioria dos cidadãos eleitores.
- 18) O PS e o PSD são os principais alvos de críticas, desempenhando um papel determinante como instrumentos de interesses particulares;

- 19) No caso português, estabeleceu-se uma relação “parasitária” (busca de benefícios) entre os partidos do “arco do poder” e o Estado;
- 20) Em Portugal, existe uma intrincada teia de relações (“mercado de transferências” ou “mercado de favores”) que envolve o poder político e os grupos económicos;
- 21) A “colonização partidária” do Estado envolve inúmeros fenómenos e processos distintos, desde a atribuição de postos de trabalho em instituições públicas e semi-públicas ao acesso a recursos como contratos e subsídios;
- 22) No contexto partidário, a forma mais comum de corrupção são os donativos financeiros, como contrapartida de decisões favoráveis relativas a adjudicações de serviços e empreitadas de obras públicas e celebração de contratos com o Estado;
- 23) O financiamento partidário, nas suas formas atuais, facilita a corrupção.

III PARTE

Capítulo 7 – As representações do funcionamento partidário em Portugal

Vamos lá ver, eu acho que os partidos têm um papel de enquadramento da atividade política que é insubstituível e não estou a pensar só em termos nacionais, dos grupos parlamentares, estou a pensar mesmo em termos locais, os partidos são as únicas estruturas organizadas para a intervenção na vida política transversais ao território nacional, não é, e aliás isso verifica-se em termos de eleições locais em que estamos a falar de 300 eleições, 308 eleições municipais e 4000, mais de 4300 eleições a nível de freguesia... os partidos políticos têm aí um papel que não tem substituto, ou seja, as candidaturas independentes são ditas independentes, muitas delas não são candidaturas, de facto, independentes, são candidaturas de militantes descontentes pelos seus próprios partidos, na sua maioria. Pelo menos a nível municipal é assim, a nível de freguesia é mais complexo, também é uma realidade muito mais diversificada mas são, muitas vezes, cidadãos que fazem parte dos partidos mas que estão descontentes com as escolhas que os próprios partidos fazem e fazem candidaturas alternativas. Mas no conjunto nacional há uma missão que eu diria que é de serviço público, não é, em que é por via dos partidos políticos e do enquadramento que eles fazem que as autarquias são governáveis e que é possível encontrar largas dezenas de milhares de cidadãos que estejam disponíveis para se candidatarem ao exercício de funções autárquicas e, portanto, creio que esse papel de enquadramento político não é subestimável e é um valor democrático, não é. Portanto, eu creio que por vezes há uma certa tendência para hipervalorizar problemas que são reais, e perplexidades que se colocam ao nível do financiamento dos partidos, alguma falta de transparência que os cidadãos possam pensar que existe relativamente ao funcionamento e ao financiamento dos partidos, mas creio que isso não deve obscurecer uma outra face da realidade que é, de facto, um papel indispensável não só na formação da opinião pública, como no enquadramento político de um conjunto muito vasto de cidadãos para intervir na vida política.

Entrevista 49, representante eleito

O presente capítulo procura sintetizar a perspetiva dos cidadãos sobre o funcionamento dos partidos políticos em Portugal. Para tal apoiamo-nos num conjunto de questões que foram formuladas no decorrer das entrevistas (e que se debruçam sobre diversas temáticas), em análise documental e em observação de reuniões. Com todo o material recolhido foi possível, por um lado, perceber a representação mais geral da atividade dos principais partidos políticos portugueses e, por outro, observar subtilezas dessa representação quando estão em causa casos concretos. Interessou-nos por isso perceber como os cidadãos vêem diferentes processos de tomada de decisão dos partidos. Em primeiro lugar, como se processa a seleção dos candidatos às autarquias, depois como são tomadas as decisões de grandes obras públicas (no caso concreto do Novo Aeroporto de Lisboa), e interessou-nos ainda o processo de escolha do Provedor de Justiça (em 2009). Por fim, quisemos observar o partido político no poder local, olhando o caso do Orçamento Participativo no município de Sesimbra. Começamos então pela visão mais geral.

7.1 A ação político-partidária: Uma visão geral

7.1.1 A relação entre o funcionamento dos partidos e qualidade da democracia

A grande maioria dos cidadãos (“não militantes” e “militantes e ex-militantes”) entrevistados (73%) considera que o funcionamento dos partidos está direta e reciprocamente relacionado com a qualidade da democracia⁷¹. A dinâmica interna ou, se quisermos, a democracia interna dos partidos é pois o primeiro aspeto a considerar para avaliar a qualidade - ou a saúde - do sistema. Os partidos, vistos como os atores principais do jogo político, são encarados como locais de aprendizagem da democracia e imprescindíveis ao funcionamento de uma sociedade onde o povo tem voz. São, contudo, estruturas que necessitam de uma revisão ou reforma urgente.

A sua dinâmica interna caracteriza-se mais por um certo grau de fechamento/enquistamento e pela luta pelo poder entre diferentes fações do que pela abertura ao novo e à cooperação. O ambiente no interior dos partidos é, portanto, competitivo, com fraco debate de ideias, programas e projetos, e é visível, ainda, uma fraca capacidade de renovação.

Por outro lado, os partidos caracterizam-se por uma forte lógica de “aparelho” que se traduz, entre outros aspetos, pela rigidez da disciplina partidária. Uns mais outros menos, todos eles impõem aos seus membros regras de funcionamento que impedem a livre expressão das suas posições pessoais e, sobretudo, tendem a não ouvir as suas bases.

Os partidos são, ainda, acusados de defender mais os interesses de alguns dos seus membros do que o bem-comum. Segundo alguns entrevistados, os partidos, sobretudo os do “arco do poder”, funcionam como *lobbies* e agências de emprego. O carreirismo iniciado nas Juventudes Partidárias é um aspeto comum a todos eles, mas especialmente aos do “arco do poder”, e estará na base da fraca competência dos membros e do esbatimento das referências ideológicas.

⁷¹ A questão colocada sobre este ponto foi: “Estabelece alguma relação entre o funcionamento dos partidos e a qualidade da democracia? Qual?”

O modo de funcionamento descrito acima resulta num impacto pedagógico negativo e numa espiral negativa que tendem a afastar cada vez mais os cidadãos da política e dos decisores políticos e a aumentar os níveis de desconfiança e abstenção. Alguns entrevistados falam explicitamente em degradação da democracia.

Caixa 1 - Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – relação entre o funcionamento dos partidos e qualidade da democracia

“não militantes”

“Sem dúvida. Se os partidos funcionarem mal, ou se os partidos estiverem fechados à entrada de pessoas, ou se os órgãos dentro do partido não forem alvo de uma possibilidade de competição efetiva, muito do que está em jogo é a saúde da democracia.”

Entrevista 1, PS

“Há relação de alguma forma... Em principio, os partidos, como as associações, são locais de aprendizagem da democracia, agora eles não funcionam de forma muito democrática como depois os governos também não funcionam de forma muito democrática, e portanto o funcionar em democracia é um ideal, é uma coisa que não se alcança... se houvesse realmente uma participação democrática dentro dos partidos e todas as atividades cívicas haveria uma democracia melhor.”

Entrevista 6, PS

“Porque eles se estão em guerra lá dentro, como nós sabemos que estão.”

Entrevista 7, B/N

“Sim, claro, claro. Para já porque têm que ser democráticos, minimamente democráticos no seu interior para funcionarem em democracia, não é, e depois para serem órgãos, associações representativas dos seus membros e de interesses, enfim, que podem não corresponder apenas aos seus membros, têm que eles próprios também ser democráticos no seu interior, porque senão não estão a representar essas pessoas, estão a representar-se a si próprios provavelmente... estarão a representar a sua estrutura apenas.”

Entrevista 8, BE

“Sim, no fundo aliás, falávamos há pouco da abstenção nas eleições. Eu acho que isso traduz um bocadinho o estado da democracia em Portugal.”

Entrevista 14, BE

“Sim, sim, sim porque acho que a atividade partidária tem um grande impacto do ponto de vista pedagógico em relação à atividade política da sociedade, dos cidadãos. E portanto quanto menos transparente, aberta e justa for a atividade partidária mais afastam e alienam os cidadãos.”

Entrevista 15, BE

“Totalmente. Acho que é um tipo de organização que, nem é reformada, eu acho que é preciso um novo tipo de organização do ponto de vista do prestar contas entre a democracia e os partidos... disse que as pessoas estão desinteressadas da política e que não participam, etc, é verdade pronto, mas penso um pouco que isto é recíproco, as pessoas não participam porque também não têm

oportunidade de participar, não são motivadas para isso, portanto há aqui uma faca de dois gumes sempre.”

Entrevista 16, B/N

“E sabemos que é verdade, e vemos, eu não tinha vontade de votar nisto mas como o meu partido e como sou militante eu tenho que obedecer.”

Entrevista 17, PCP

“Claro que sim, estabeleço. Os partidos deixaram de, especialmente os com responsabilidades governativas, de ter ideologia e actuam exactamente como grupos, lobbies de pressão e agências de emprego, é natural que a democracia sofra em função disso.”

Entrevista 36, BE

“Sim, estabeleço, mas a nossa democracia é um exemplo de uma democracia jovem... a nossa geração de políticos actual, a geração que está agora no poder, e talvez aí a qualidade da nossa democracia se ressinta, são pessoas que cresceram dentro dos partidos, daí também o alheamento da realidade porque estamos a falar de pessoas que cresceram dentro dos partidos, estamos a falar de pessoas que fizeram o percurso dentro das juventudes partidárias. Portanto, entraram para as juventudes partidárias com uns 12-14 anos.”

Entrevista 45, B/N

“Pois eu acho é que os próprios partidos internamente não se conseguem organizar de uma forma sólida e isso transparece para a sociedade, evidentemente, mudanças consecutivas de líderes, alterações de estruturas, alterações de estatutos e isto tudo, lutas internas e isto surge numa altura de instabilidade que nós deveríamos ter muita estabilidade.”

Entrevista 47, PSD

“Mas sim os partidos têm claramente impacto naquilo que é a qualidade da democracia quanto mais não seja porque são os actores principais do sistema.”

Entrevista 50, não vota

“militantes e ex-militantes”

“Como a qualidade da democracia é má, em muitos aspectos, isso obviamente reflecte o que se passa nos próprios partidos, e o funcionamento dos partidos. Os partidos não têm, por exemplo, de há muito tempo a esta parte, produção de ideias... debate sério e interno sobre produção de ideias.”

Entrevista 2, outro

“Claro, claro. A qualidade da democracia é muito fraca porque a prestação dos partidos é má. Não há, digamos, um debate de ideias de base sobre a organização da sociedade. Gasta-se o dia, os dias inteiros, dias, semanas, anos, a debater quid pro quos, mini-casos disto, daquilo e daquel'outro. O aumento destes mini-casos é um sintoma, portanto, de degradação também muito da vida pública. A vida pública faz-se é disto presentemente e isto é uma democracia muito degradada, em muito mau estado, que decorre do modo como os partidos funcionam, do tipo de pessoas que colocam nos lugares-chave, e do tipo de interesses que estas pessoas perseguem, que de interesses públicos é que na maior parte das vezes não o são.”

Entrevista 11, PS

“Com certeza. É óbvio. Com certeza, eu acho que a democracia se ressent de esse enquistamento dos próprios partidos políticos, que hoje os partidos políticos, é preciso vê-lo, os partidos políticos hoje afastam as pessoas, não as atraem, afastam as pessoas justamente porque a lógica aparelhística é tão forte, não é, que é muito difícil pôr em causa seja o que fôr, esmaga as pessoas, eu noto isso mesmo no BE.”

Entrevista 29, BE

“Sim, porque não havendo uma união e está-se a ver mesmo dentro de um próprio partido, não há consenso, não há união, automaticamente esse partido não pode funcionar bem... É uma luta pelo poder, é o estatuto que a pessoa quer ter...”

Entrevista 35, PS

“Actualmente não temos democracia nenhuma... tem a ver muito com os partidos. Para mim são os fundamentais causadores disso. Os partidos não ouvem as bases, não ouvem as pessoas. Os partidos, as pessoas hoje votam porque a única coisa que têm é votar.”

Entrevista 57, PCP

Por seu turno, a visão expressa dos “representantes eleitos” não contraria aquela apresentada por cidadãos “não militantes” e “militantes e ex-militantes”: é reconhecida a interdependência entre funcionamento dos partidos e qualidade da democracia; é reconhecida a importância da organização interna como ponto crucial para a avaliação da qualidade da participação dentro dos partidos; é reconhecido o défice de debate interno; e é reconhecida, por exemplo, a dificuldade do acesso das mulheres à política.

De salientar que um dos “representantes eleitos” (do PSD) aponta a emergência de novos atores, novos movimentos sociais, nomeadamente movimentos que nasceram nas chamadas redes sociais, e que levam os partidos a perderem alguma da sua centralidade na arena política. Estes novos atores resultam, no seu entender, da necessidade de um novo tipo de organização que dê resposta às solicitações atuais da vida pública.

Caixa 2 – Excertos das respostas de “representantes eleitos” – relação entre o funcionamento dos partidos e qualidade da democracia

“Sim, completamente. Acho que a qualidade da democracia está muito dependente da prática política dos partidos... Interna e externa, as duas.”

Entrevista 49, PCP

“Sim, é evidente... os partidos reflectem a qualidade da democracia. Há um défice de debate de programas, de projectos dentro dos partidos e isso é um défice da sociedade portuguesa. Embora eu pense que estamos a caminhar. Nós temos uma democracia recente, temos uma tradição de discussão pública recente, temos um espaço público recente, portanto tudo isto leva tempo, não é de um dia para o outro que estas coisas se criam e se consolidam.”

Entrevista 58, PS

“Eu acho que a democracia não se esgota nos partidos políticos e a participação política é cada vez menos feita a partir dos partidos políticos e as decisões políticas são cada vez menos decisões dos partidos políticos e quando nós falamos e há sempre aquela ideia dos independentes é porque toda a

gente tem a percepção que os próprios partidos políticos em si não têm capacidade de renovação e, portanto, são os próprios que sentem necessidade de ir buscar ao exterior entidades, pessoas que não estão comprometidas ou que não estiveram comprometidas num caminho... As novas tecnologias, aquilo que têm de bom é que abrem novas fórmulas de participação, e ao abrirem novas formas de participação política tiram o monopólio da participação política aos partidos políticos. Os partidos políticos ou se adaptam a estas novas fórmulas de participação política e crescem e adaptam-se a partir daí, ou então são ultrapassados por aí.”

Entrevista 60, PSD

“Até lhe posso responder outra coisa, se quiser, que tem a ver com a questão da paridade. Eu acho que esta coisa de imposição de quotas é completamente artificial, e até violentadora porque eles não mudaram o funcionamento dos seus partidos... e nem sequer permitem às mulheres a participação nos processos decisórios dos partidos deles.”

Entrevista 62, PCP

“Claro. Estabeleço, estabeleço, estabeleço. Quanto melhor funcionarem os partidos, maior é a qualidade da democracia... a vida interna dos partidos e a sua organização é o primeiro ponto para avaliar o sucesso de uma democracia, e portanto a participação dentro dos partidos é essencial para isso.”

Entrevista 74, CDS-PP

7.1.2. Funcionamento dos partidos políticos

Entremos agora nas ideias associadas aos partidos. De frisar que da totalidade dos entrevistados apenas sete (7) não responderam à questão por encontrarem muita dificuldade na identificação de palavras específicas significativas para caracterizar os partidos políticos.

Deste modo, o quadro que se apresenta de seguida inclui as palavras mais frequentemente enunciadas pelos 71 entrevistados que responderam à questão colocada⁷².

**Quadro 4 – Palavras mais frequentes por grupo
(frequência entre parentesis)**

“Não militantes” N=44	“Militantes e ex-militantes” N=20	“Representantes eleitos” N=7
interesse(s) (6); grupo_interesses; defendem_interesses_parcelar es	fechados (3); enfeudados	associações (3)_indispensáveis; associações_cidadãos_livres; estruturas (3)_associativas; únicas_estruturas_organizadas_int ervenção_nacional; estrutura_organizativa
confusão (6); confusão_ideológica	clientela (2)	participação (2)

⁷² A questão colocada sobre este ponto foi: “Diga palavras que lhe ocorram espontaneamente a propósito dos atuais partidos políticos portugueses. Haverá diferenciação entre eles?”

corrupção (4)	descredibilidade (2)	representação (2)
desilusão (3)	representação (2)	Instrumentos (2)_virtude_ defeitos; Instrumentos_poder; poder
não_confiança (3)	distância_eleitores (2)	Funcionamento_caciquista_carreirista; carreirismo
todos_iguais (3)	demagogia (2)	
não (11) não_confiança (3); não_fazem (2); promessas_não_cumpridas; não_estruturados; não_diálogo_interno; não_qualidade; não_identidade; não_clareza_ideológica; não_ideologia; não_pensam; não_preocupam;	irrealistas (2)	
falta (9) falta_diálogo (2); falta_rumo; falta_trabalho_equipa; falta_estratégia; falta_respeito; falta_trabalho; falta_colaboração; falta_rigor; falta_preparação	democracia (2)	
	falta_diferenciação (2)	

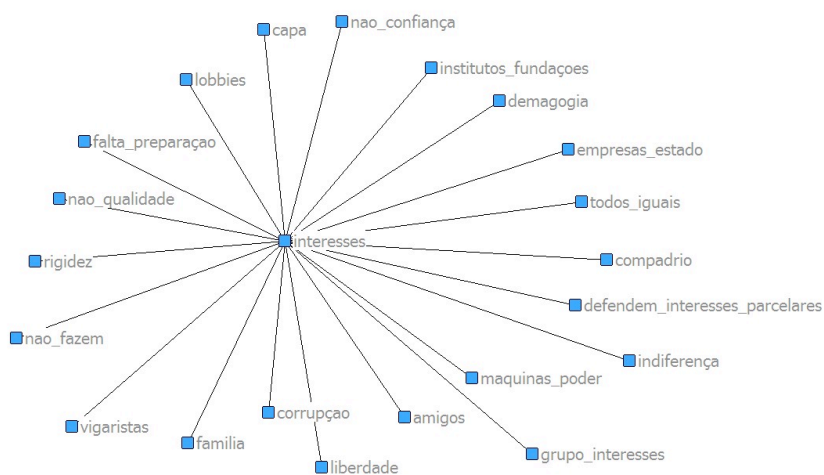
De modo a compreender melhor o conteúdo semântico associado à ideia de “atuais partidos políticos portugueses”, realizámos uma análise da rede de palavras que surgiram associadas a cada uma das palavras mais frequentes mencionadas no quadro acima com recurso ao software UCINET (Borgatti et al., 2002) já apresentado.

Representação dos “não militantes”

No conjunto dos “não militantes” entrevistados, as palavras que mais se salientaram para caracterizar os atuais partidos políticos portugueses foram: “interesses”, “confusão”, “corrupção”, “desilusão”, “não_confiança”, “todos_iguais”, “estruturas_poder”, “falta_diálogo”, “promessas” e “carreirismo”.

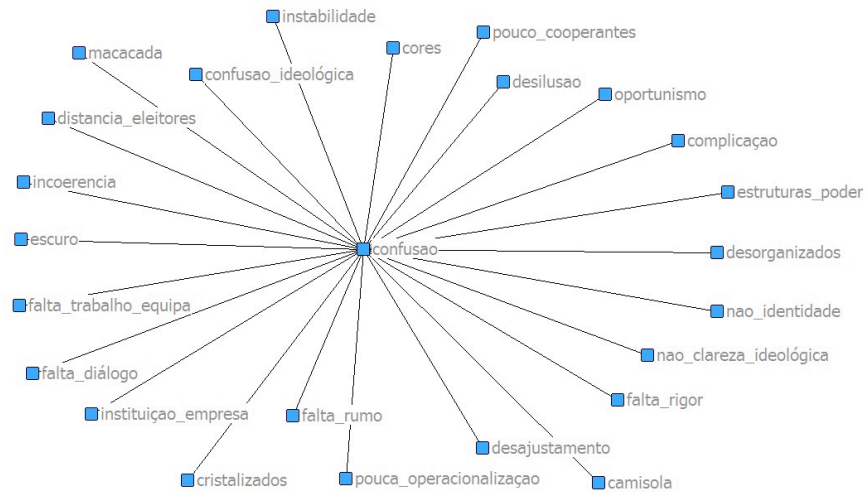
Podemos constatar a partir da análise da rede de palavras que se encontram associadas à palavra “interesses” uma imagem fortemente negativa que assenta em palavras como “compadrio”, “máquinas_poder”, “amigos”, “corrupção”, “família”, “vigaristas”, “lobbies”, “institutos_fundações”, “empresas_estado”, “todos_iguais”. A palavra “liberdade” é de todas a única que nos parece remeter para uma avaliação positiva, contudo quando rodeada por 20 outras palavras que não deixam dúvidas quanto à sua conotação negativa, consideramos que não deve ser sobrevalorizada a sua presença.

Figura 2 – Rede associativa de “interesses”



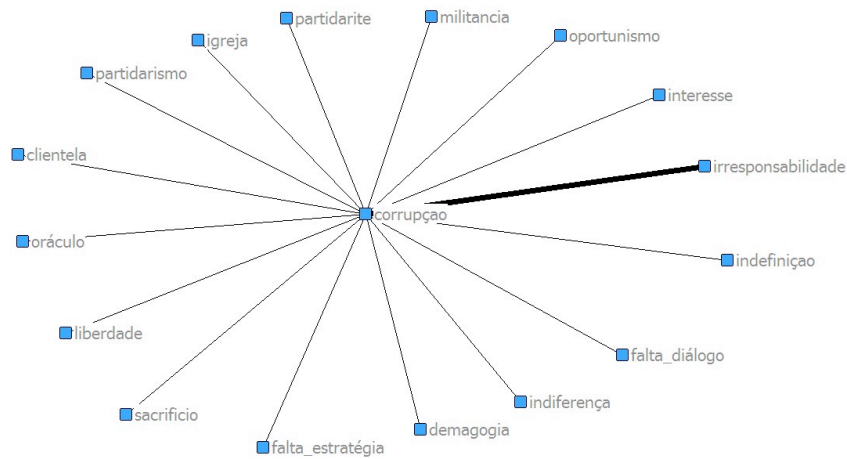
Relativamente à palavra “confusão” que foi referida seis vezes ao longo das entrevistas dos “não militantes”, as palavras relacionadas que salientamos são: “confusão_ideológica”, “pouco_cooperantes”, “complicação”, “desorganizados”, “falta_rigor”, “desajustamento”, “pouca_operacionalização”, “falta_rumo”, “cristalizados”, “falta_diálogo”, “falta_trabalho_equipa”, “incoerência”, “macacada” – por serem aquelas que remetem para a dinâmica inter e intra-partidária. Novamente surgem aqui palavras como “estruturas_poder”, “cores” e “camisola” que não podem ser automaticamente avaliadas como negativas mas elas são claramente minoritárias no conjunto das palavras associadas a “confusão”.

Figura 3 – Rede associativa de “confusão”



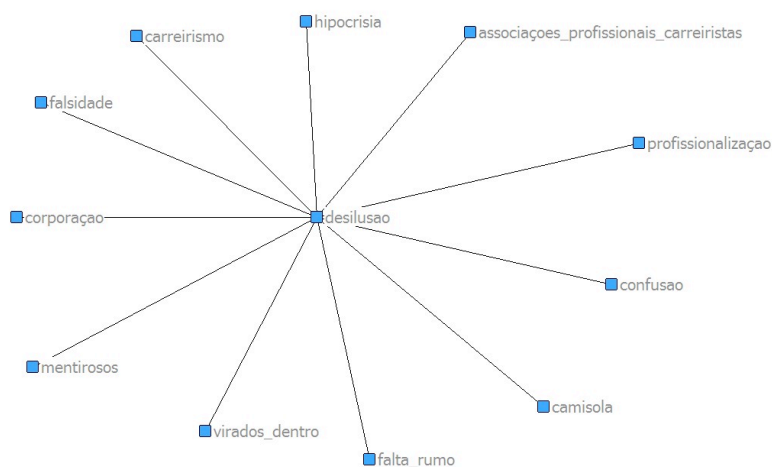
A terceira palavra mais referida foi “corrupção”. Associadas a ela encontram-se palavras como “oportunismo”, “interesse”, “clientela”, “partidarismo”, “partidarite” mas, sobretudo, “irresponsabilidade”.

Figura 4 – Rede associativa de “corrupção”



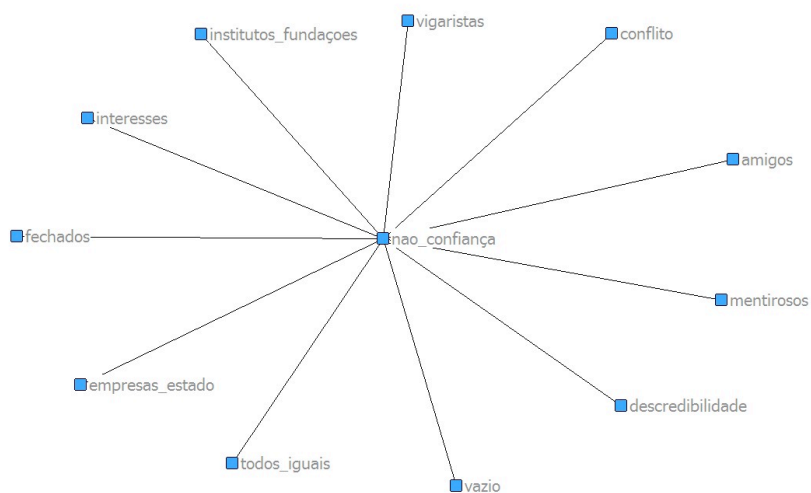
A “desilusão” com os partidos políticos surge associada a “hipocrisia”, “profissionalização”, “confusão”, “falta_rumo”, “mentirosos”, “corporação” e “carreirismo”, entre outras.

Figura 5 – Rede associativa de “desilusão”



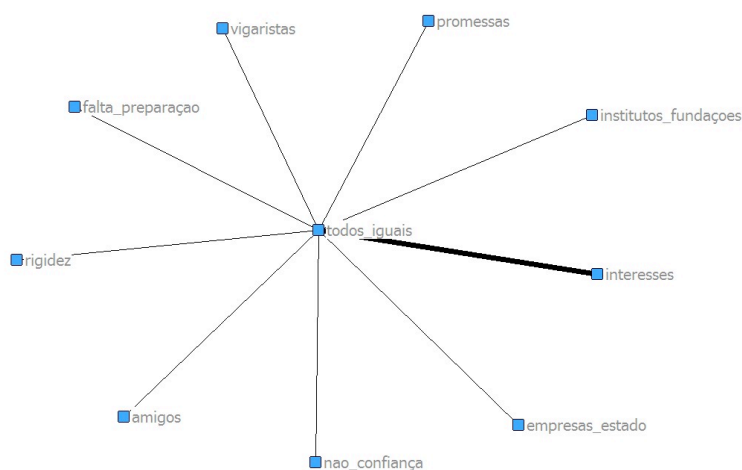
Pelo conjunto de palavras que emergiram em torno da “não_confiança”, podemos dizer que a representação da confiança (ou da falta dela) está ancorada em ideias de falta de credibilidade, fechamento e jogo de interesses. Palavras como “vigaristas”, “amigos”, “mentirosos”, “empresas_estado”, “institutos_fundações” ajudam a compreender o sentimento de “não_confiança” dos cidadãos “não militantes” que vêem os partidos como uma massa homogénea (“todos_iguais”) a este nível.

Figura 6 – Rede associativa de “não_confiança”



De facto, “todos_iguais” é também uma das palavras mais frequentes no grupo dos “não militantes”. Na imagem que se segue repete-se um pouco a estrutura da rede da “não_confiança”, onde surgem associadas palavras como “vigaristas”, “amigos”, “empresas_estado”, “institutos_fundações” mas também “rigidez”, “falta_preparação” e “promessas”. Ou seja, a representação de uma homogeneidade entre partidos diferencia-se da representação da (não) confiança, por considerar os partidos (todos eles) como rígidos, mal preparados e que se limitam a fazer promessas. De salientar, por fim, a relação mais forte entre “todos_iguais” e “interesses”, indicando que na visão dos cidadãos “não militantes”, os partidos (todos eles) defendem os seus interesses (particulares).

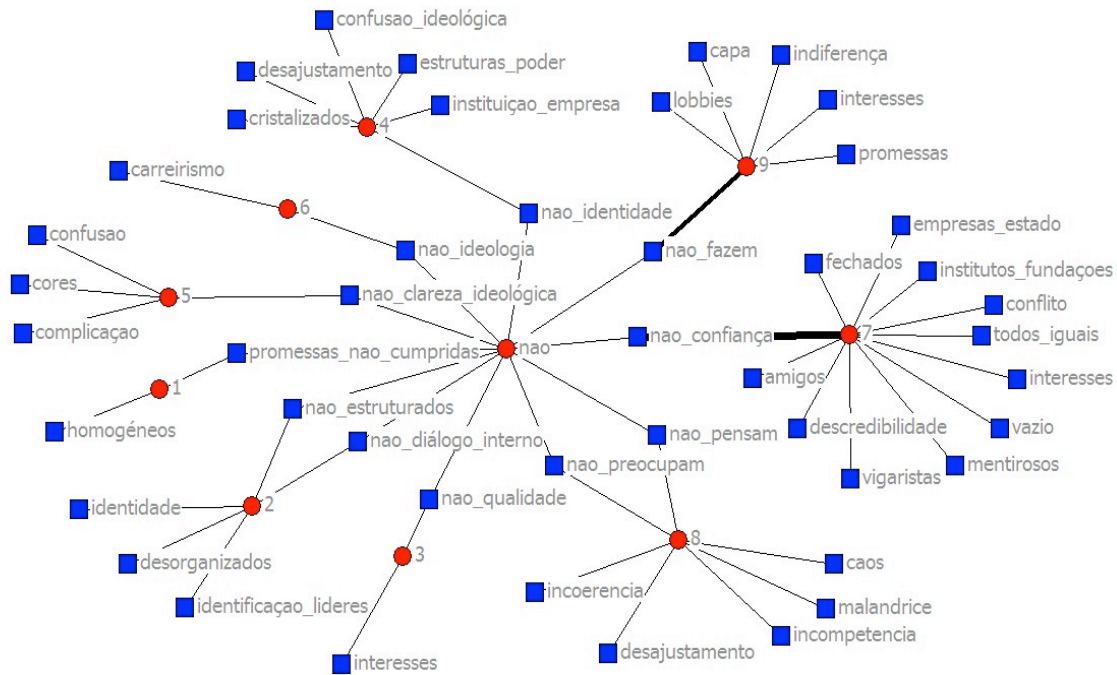
Figura 7 – Rede associativa de “todos_iguais”



Uma outra palavra muito referida foi “não_”. Esta palavra - indicativa das carências que os “não militantes” identificam nos vários partidos indistintamente, surgiu associada a “não_confiança” (3), “não_fazem” (2), “promessas_não_cumpridas”, “não_estruturados”, “não_diálogo_interno”, “não_qualidade”, “não_identidade”, “não_clareza_ideológica”, “não_ideologia”, , “não_pensam” e “não_preocupam”. Cada uma destas palavras encontra-se associada a um conjunto de outras palavras como se pode verificar abaixo. Destacamos, sobretudo, a “não_confiança” e “não_fazem” por serem as mais frequentemente referidas pelos “não militantes”, estando associadas, respetivamente, a “fechados”, “empresas_estado”, “institutos_fundações”, “conflito”,

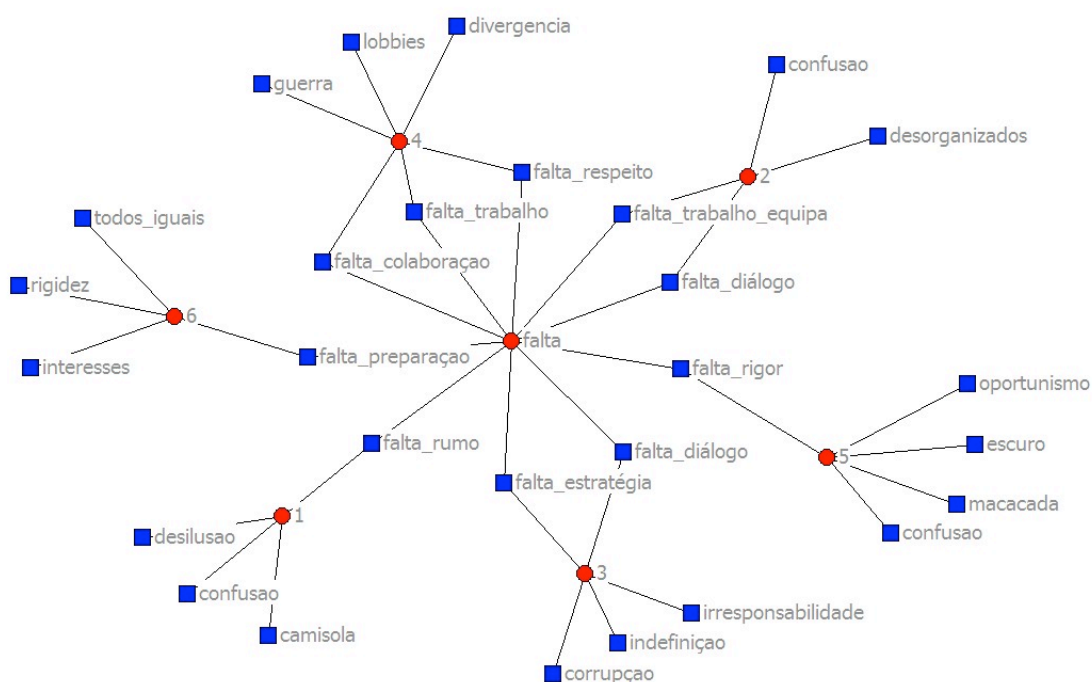
“todos_iguais”, “interesses”, “vazio”, “mentirosos”, “vigaristas”, “descredibilidade”, “amigos” e “lobbies”, “capa”, “indiferença”, “interesses” e “promessas”.

Figura 8 – Rede associativa de “não_”



A rede que se segue mostra o conjunto total de palavras que os “não militantes” associaram a “falta_” – outra presença importante. Para esta análise importa destacar as principais lacunas identificadas por este grupo nos vários partidos, sem diferenciação, como vimos anteriormente. Assim, a palavra “falta” foi associada a “falta diálogo” (2), “falta_rumo”, “falta_trabalho_equipa”, “falta_estratégia”, “falta_respeito”, “falta_trabalho”, “falta_colaboração”, “falta_rigor” e “falta_preparação”. Tal como no caso anterior, cada uma destas palavras encontra-se associada a outras. Destacamos, em especial, a “falta diálogo” como sendo a mais referida pelos “não militantes”, estando associada, por um lado, a “falta_trabalho_equipa”, “desorganizados” e “confusão”, e por outro lado, a “falta_estratégia”, “corrupção”, “irresponsabilidade” e “indefinição”.

Figura 9 – Rede associativa de “falta_”



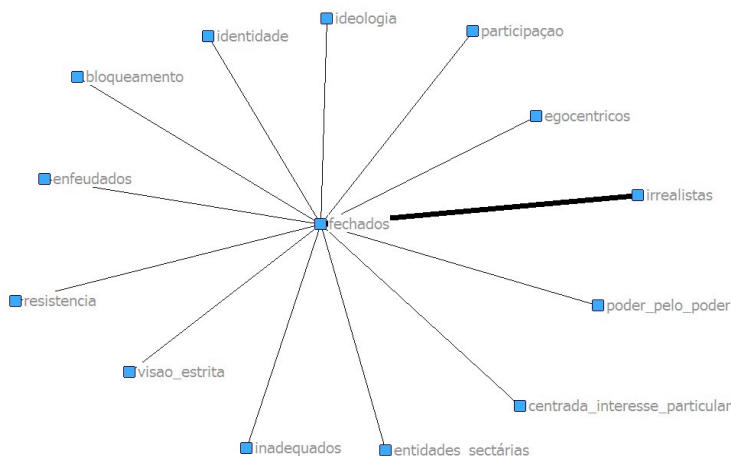
Representação de “militantes e ex-militantes”

No caso dos “militantes e ex-militantes”, as palavras mais referidas foram “fechados”, “clientela”, “descrédibilidade”, “representação”, “distância_eleitores”, “demagogia”, “irrealistas”, “democracia” e “falta_diferenciação”. É pois, desde já, evidente uma diferença qualitativa entre a representação de “não militantes” e “militantes e ex-militantes”.

Observando a rede de palavras associadas pelos “militantes e ex-militantes” à palavra “fechados” encontramos uma relação mais forte entre esta e “irrealistas” contudo não é de ignorar a relação estabelecida entre “fechados” e “egocêntricos”, “poder_pelo_poder”, “centrada_interesse_particular”, “entidades_sectárias”, “visão_estrita”, “enfeudados” e “bloqueamento”. Surgem, igualmente, neste grupo palavras como “resistência”, “identidade”, “ideologia” e “participação” que denotam algumas características (porventura inevitáveis na perspetiva deste grupo) do funcionamento partidário. Um certo grau de fechamento será necessário para a

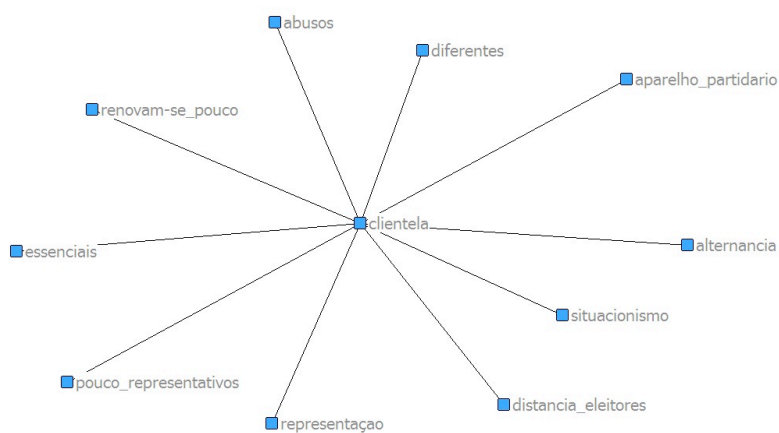
construção de uma “identidade” e “ideologia” próprias, oferecendo “resistência” ao exterior e condicionando a “participação”.

Figura 10 – Rede associativa de “fechados”



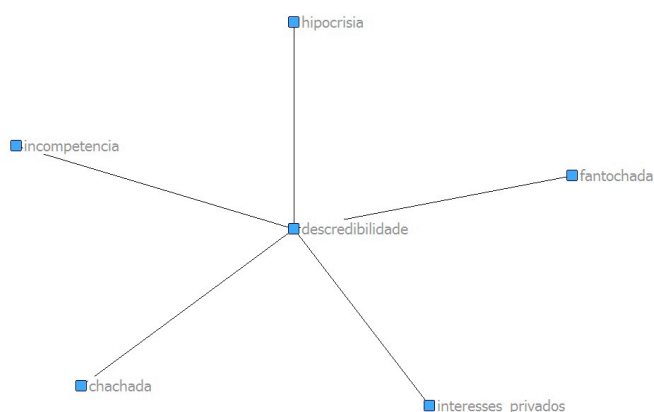
A palavra “clientela” não revela uma rede muito clara de associações. Podemos olhar para os traços negativos tais como “abusos”, “pouco_representativos”, “renovam-se_pouco” e “distância_eleitores”, mas também encontramos traços positivos ou neutros tais como “essenciais”, “diferentes”, “aparelho_partidário”, “alternância” e “representação”. Assim, não podemos dizer que “militantes e ex-militantes” tenham uma imagem claramente negativa de “clientela” e do clientelismo.

Figura 11 – Rede associativa de “clientela”



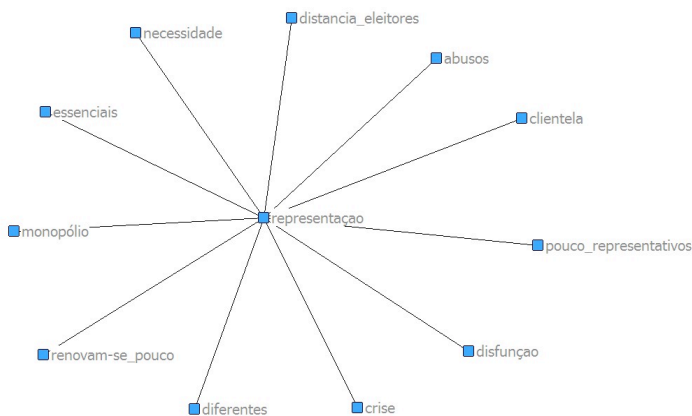
Por seu turno, “descredibilidade” está claramente associada a outras palavras negativas. Como se pode verificar pela figura abaixo surgem “hipocrisia”, “fantocheda”, “interesses_privados”, “chachada” e “incompetência”.

Figura 12 – Rede associativa de “descredibilidade”



Na análise das associações da palavra “representação” se, por um lado, podemos observar “essenciais”, “necessidade” e “diferentes”, não podemos por outro lado ignorar a avaliação negativa que a maioria das palavras utilizadas encerra. Começando pela “crise” e passando por “abusos”, “clientela”, “distância_eleitores”, “pouco_representativos”, “disfunção”, “renovam-se_pouco” e “monopólio”. Concluimos, portanto, que a imagem que os “militantes e ex-militantes” entrevistados têm da “representação” é fundamentalmente negativa denunciando a crise de representação que foi discutida no quadro teórico.

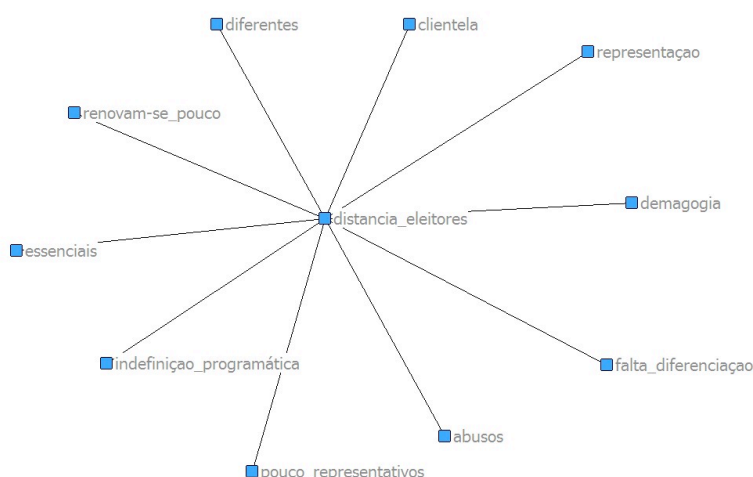
Figura 13 – Rede associativa de “representação”



A “distância_eleitores” foi outra das expressões mais referidas pelos “militantes e ex-militantes” para caracterizar os atuais partidos políticos portugueses. A palavra surge associada a “clientela”, “demagogia”, “abusos”, “indefinição_programática” e “renovam-se_pouco”. Devemos destacar também algumas aparentes contradições, nomeadamente entre “pouco_representativos”/ “representação” e “diferentes”/ “falta_diferenciação”. Por outro lado, não podemos igualmente esquecer o que anteriormente foi dito relativamente à imagem que “militantes e ex-militantes” têm de “clientela” (ou seja, não podemos afirmar que “militantes e ex-militantes” tenham uma imagem negativa de “clientela” e do clientelismo). Destaca-se ainda a presença da palavra “essenciais”.

Assim, consideramos que deve haver alguma reserva quanto a considerar esta “distância_eleitores” como algo de negativo para “militantes e ex-militantes”.

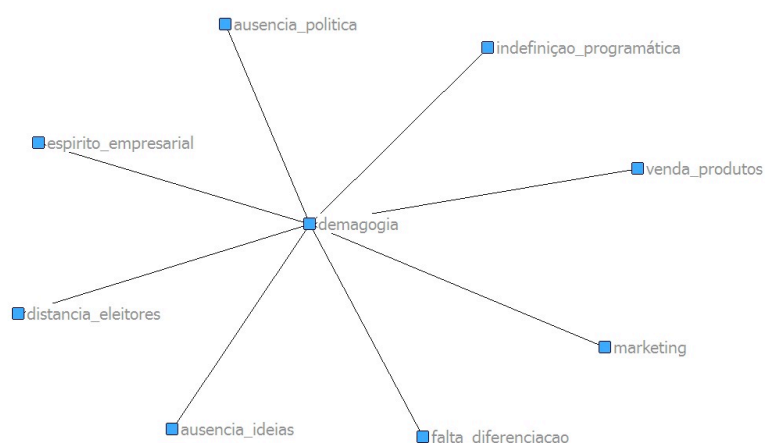
Figura 14 – Rede associativa de “distância_eleitores”



A palavra “demagogia”, por seu turno, é claramente negativa na representação dos “militantes e ex-militantes”. A palavra surge associada a “indefinição_programática”, “falta_diferenciação”, “ausência_ideias” e “ausência_politica”, o que nos parece justificar o surgimento também de “espírito empresarial”, “venda_produtos” e “marketing” neste contexto.

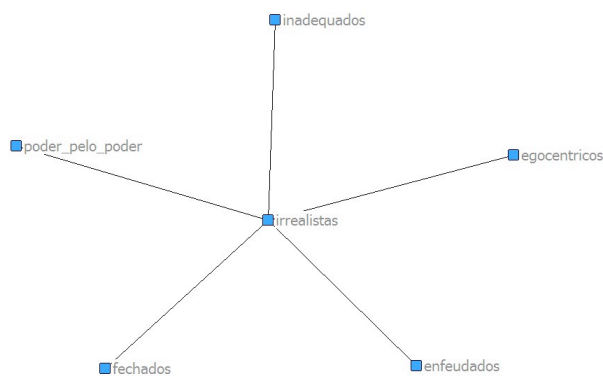
A emergência destas temáticas vem de certa forma corroborar as ideias apresentadas no enquadramento teórico relativamente à profissionalização da política e à transformação dos partidos em “máquinas partidárias”.

Figura 15 – Rede associativa de “demagogia”



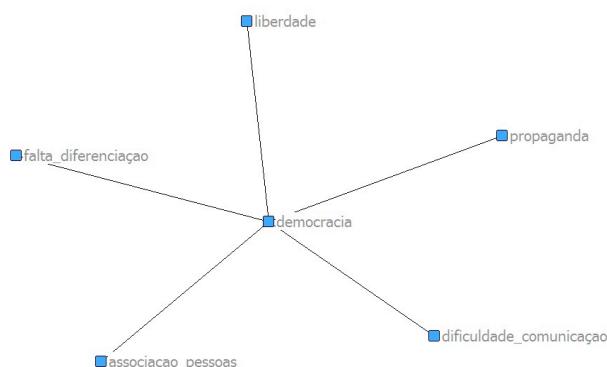
A palavra “irrealistas” não deixa dúvidas quanto ao seu carácter negativo na imagem que “militantes e ex-militantes” têm dos atuais partidos políticos portugueses. As palavras associadas são “inadequados”, “egocêntricos”, “enfeudados”, “fechados” e “poder_pelo_poder”.

Figura 16 – Rede associativa de “irrealistas”



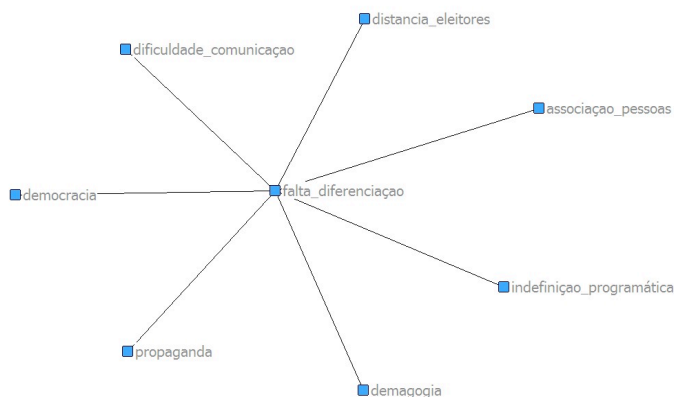
Por seu turno, a palavra “democracia” apresenta-se associada a “liberdade” e “associação_pessoas” e “propaganda” mas também a “falta_diferenciação” e “dificuldade_comunicação” o que, no nosso entender, revela que “militantes e ex-militantes” reconhecem, por um lado, as virtualidades da democracia mas, por outro lado, fazem um diagnóstico negativo da atual situação.

Figura 17 – Rede associativa de “democracia”



Por fim, a “falta_diferenciação” surge associada tanto a traços negativos (“indefinição_programática”, “demagogia”, “dificuldade_comunicação”), como a traços positivos (“associação_pessoas”, “democracia”) e a traços neutros (“propaganda” e “distância_eleitores” - na imagem dos próprios “militantes e ex-militantes”). Neste sentido, não podemos retirar ilações claras relativamente a esta ideia de falta de diferenciação entre partidos na representação de “militantes e ex-militantes”.

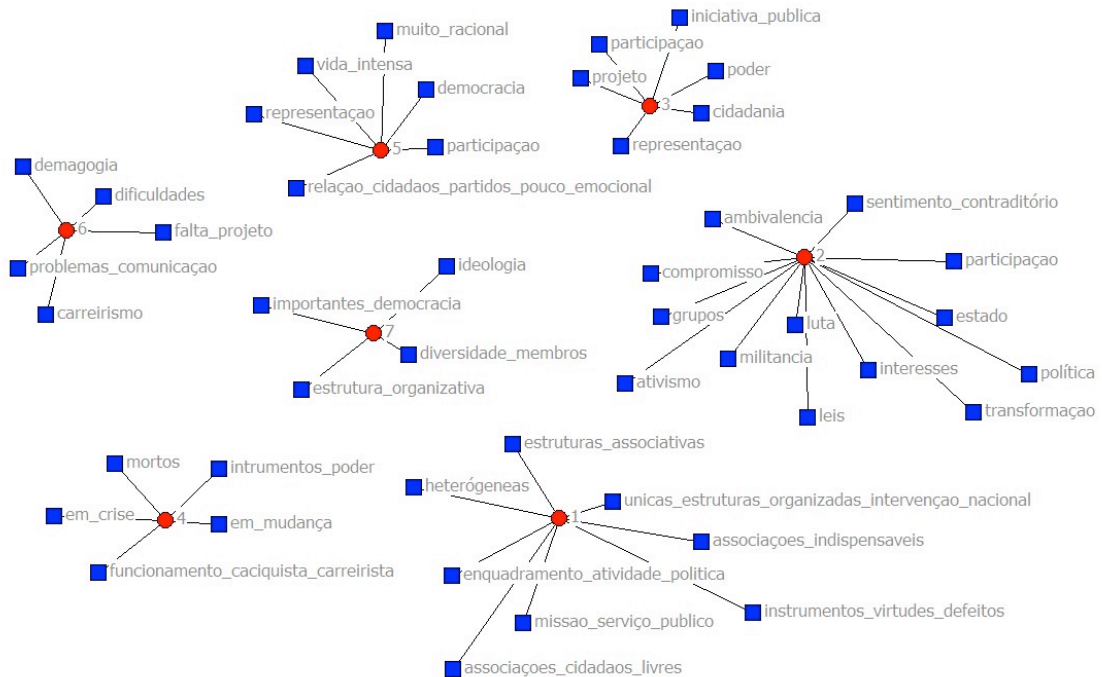
Figura 18 – Rede associativa de “falta_diferenciação”



Representação dos “representantes eleitos”

A rede que se segue mostra o conjunto total de palavras enunciadas pelos “representantes eleitos” entrevistados (7 no total).

Figura 19 – Rede total de palavras enunciadas pelos “representantes eleitos”



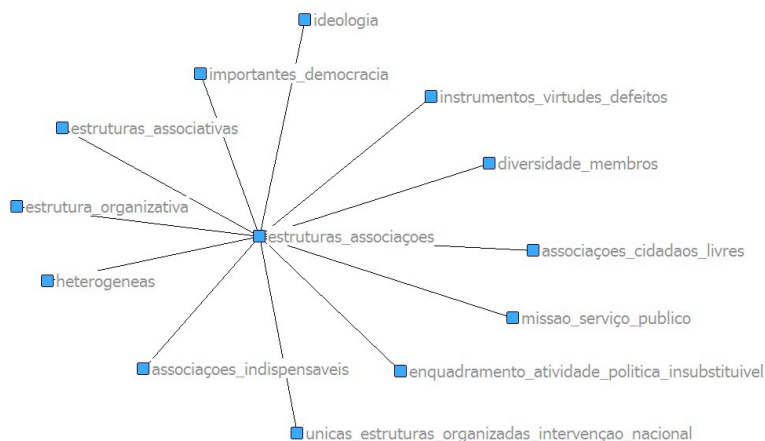
Destas estruturas, e tal como anteriormente, importa destacar as redes de palavras associadas às palavras mais frequentemente referidas. São elas: “estruturas_associações”, “participação”, “representação” e “instrumentos”.

Acrescentamos, por fim, a rede associativa de “carreirismo” por nos parecer relevante o surgimento desta ideia em dois dos sete “representantes eleitos” entrevistados.

Em primeiro lugar, é de salientar a emergência da ideia dos partidos como “estruturas_associações” na imagem que “representantes eleitos” têm dos atuais partidos políticos portugueses. Nesta rede salientam-se expressões como “associações_cidadãos_livres”, “únicas_estruturas_organizadas_intervenção_nacional”, “associações_indispensáveis”, que nos dão conta de uma visão positiva dos partidos políticos e da sua inevitabilidade para o funcionamento da democracia – refletida em

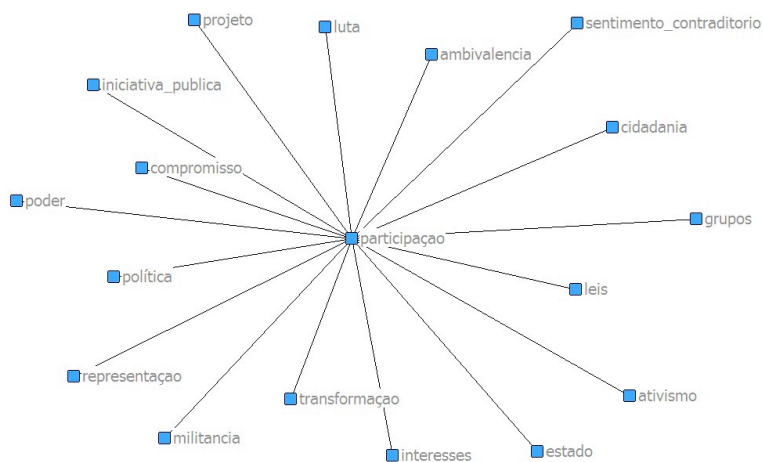
expressões como “importantes_democracia” e “missão_serviço_público”. Por outro lado, é também destacada a heterogeneidade dos partidos através de palavras como “diversidade_membros” e “heterogéneas”, algo que não tinha surgido nas representações tanto de “não militantes” como de “militantes e ex-militantes”.

Figura 20 – Rede associativa de “estruturas_associações”



A palavra “participação” surge também na imagem dos “representantes eleitos” como até aqui não tinha surgido. Associada a ela temos outros elementos - “cidadania”, “grupos”, “activismo”, “militância”, “representação”, “política”, “poder”, “compromisso”, “iniciativa_pública”, “projecto” e “luta”.

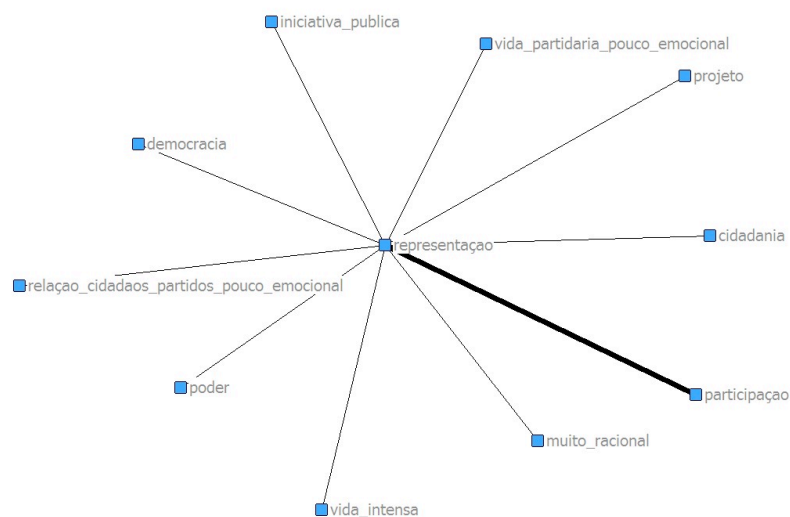
Figura 21 – Rede associativa de “participação”



Por seu turno, a palavra “representação” surge mais associada à palavra “participação”. Representação e participação encontram-se, pois, intimamente relacionadas na imagem dos “representantes eleitos” entrevistados. Outras palavras que devemos destacar são “cidadania”, “vida_intensa”, “poder”, “democracia”, “iniciativa_pública” e “projecto”.

Por fim, é de salientar o reconhecimento de algum calculismo tanto na vida partidária como na relação com os cidadãos, o que transparece em expressões como “vida_partidária_pouco_emocional”, “relação_cidadãos_partidos_pouco_emocional” e “muito_racional”.

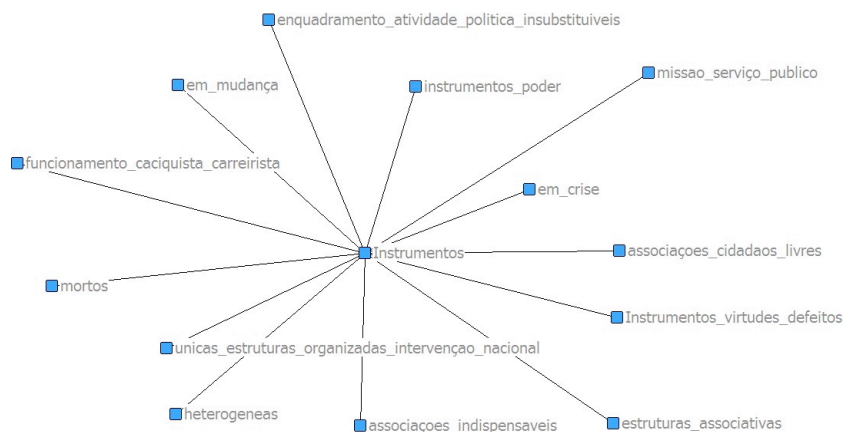
Figura 22 – Rede associativa de “representação”



A ideia dos partidos como “instrumentos” é também evidenciada e mantém um carácter positivo, ou neutro. Palavras como “instrumentos_poder”, “missão_serviço_público”, “associações_cidadãos_livres”, “instrumentos_virtudes_defeitos”, “estruturas_associativas”, “associações_indispensáveis”, “únicas_estruturas_organizadas_intervenção_nacional” e “enquadramento_atividade_política_insubstituíveis” são reveladoras de uma representação positiva assente (também) na ideia da necessidade dos partidos para o funcionamento da democracia.

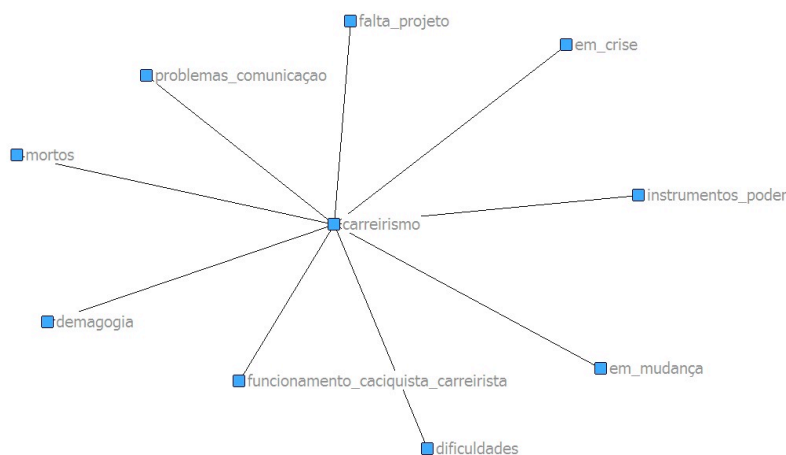
Não podemos, todavia, ignorar os elementos negativos que encontramos associados à ideia de partidos como instrumentos. As palavras “em crise”, “mortos” e “funcionamento_caciquista_carreirista” dão conta da sua dinâmica interna.

Figura 23 – Rede associativa de “instrumentos”



Nesse sentido, optámos por incluir na análise a palavra “carreirismo”, que foi referida por 2 dos 7 entrevistados. A rede que se apresenta de seguida pode revelar alguns dos problemas com os quais se deparam atualmente as estruturas partidárias portuguesas. Palavras como “em crise”, “em mudança”, “dificuldades”, “funcionamento_caciquista_carreirista”, “demagogia”, “mortos”, “problemas_comunicação” e “falta_projecto” são indicadoras do cenário e não nos parecem de negligenciar, apesar da sua baixa frequência.

Figura 24 – Rede associativa de “carreirismo”



Em resumo, com base nos dados recolhidos, podemos concluir que os sinais de declínio das funções tradicionais dos partidos são evidentes nas representações dos cidadãos “não militantes” e “militantes e ex-militantes” entrevistados.

Para os “não militantes” são, sobretudo, os interesses particulares que organizam a vida das “corporações partidárias” em Portugal. As relações de amizade, os *lobbies* e o compadrio são elementos estruturantes da atividade destas máquinas que tendem a apoiar-se no Estado (nas suas empresas e nos seus institutos e fundações) para garantir carreiras, num comportamento oportunista e pouco responsável que, por vezes, resulta de atividades de corrupção.

Do ponto de vista da dinâmica interna, os “não militantes” consideram que os partidos são desorganizados, caracterizando-se por falta de rigor, falta de diálogo interno e falta de trabalho de equipa que decorre, entre outros fatores, de uma certa falta de rumo que tem origem na confusão ideológica em que a maioria se encontra. A ideia de que são “mentirosos” e “hipócritas” também emergiu. A desilusão, o desencanto e o distanciamento povoam as representações deste grupo.

Por seu turno, os “militantes e ex-militantes”, apesar de considerarem os partidos uma necessidade em democracia, colocam a tónica no fechamento das suas estruturas, no seu funcionamento sectário e na visão restrita que defende interesses particulares de clientelas (potenciando abusos) e busca, sobretudo, a conquista do poder pelo poder. Este grupo considera ainda que os partidos se renovam pouco, o que gera um problema de representatividade e aumenta a distância dos eleitores.

Neste grupo, a demagogia é também apontada como uma característica dos atuais partidos políticos portugueses associada à ausência de ideias e propostas e à emergência de um “espírito empresarial” e de “venda de produtos”.

Por seu turno, os “representantes eleitos” revelaram uma visão da atividade partidária assente apenas no reforço da ideia do seu papel fundamental e insubstituível para o funcionamento da democracia. A noção de que os partidos são associações de cidadãos livres, instrumentos de mediação, participação e representação e que são as únicas estruturas organizadas para a intervenção política nacional sobressai como aspeto diferenciador na representação destes entrevistados relativamente a “não militantes” e

“militantes e ex-militantes”. O reconhecimento da sua heterogeneidade interna, das dificuldades de comunicação, de algum calculismo na vida partidária e de um funcionamento caciquista e carreirista são igualmente aspetos que não devem ser negligenciados – e que vão ao encontro das representações dos outros grupos.

Diferenciação entre partidos

Apesar desta abordagem geral sobre o funcionamento dos partidos ser possível, 66% dos entrevistados (“não militantes” e “militantes e ex-militantes”) diferencia-os a vários níveis na segunda parte da questão. É referido que os partidos têm objetivos diferentes, que defendem os interesses de diferentes classes e clientelas, que têm comportamentos diferentes quer sejam do “arco do poder” ou estejam na oposição, quer sejam de esquerda ou de direita, ou pela forma como gerem os conflitos. Diferenciam-se ainda pela sua dimensão, pela ideologia, pelas lideranças, pelos símbolos, ao nível do seu funcionamento interno (mais ou menos hierárquico) e das formas de participação e, por fim, na sua relação com os próprios membros.

Caixa 3 - Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – diferenciação

“não militantes”

“Faço, acho que os partidos têm objetivos diferentes. Acho que actualmente podemos distinguir entre dois grandes partidos, três partidos médios e depois uma data de partidos mais pequenos. Os partidos grandes são obviamente o PS e o PSD, os partidos médios são o PCP, o BE e o CDS, e os partidos pequenos são todos os outros desde o MEP ao MRPP, todos esses, e consoante o tipo de partido desta tipologia muito básica (mas que se calhar funciona para o caso), os partidos propõem-se a objectivos distintos.”

Entrevista 1, PS

“Sim, pronto... os partidos que potencialmente são governo, pronto acho que têm uma outra postura do que os partidos que trabalham para ser oposição, ou boa oposição... portanto faço essa diferença. Em todos, a ideia de democracia e de liberdade, pronto mas os partidos de... que são do governo, vêm-me a ideia de interesses instalados, não é... coisas, várias coisas más que nós, que se sabe que acontece, portanto poderes instalados, confusão política e negócios... assim fundamentalmente acho que são coisas, pronto, uma visão muito economicista e de poder, de gestão da sociedade, pronto. Os outros são partidos que põem mais em causa, e querem funcionar, querem de alguma forma ser a alternativa, e eu aí estou a falar é no caso dos partidos de esquerda.”

Entrevista 6, PS

“Para mim, em termos organizacionais, há diferenças claras, também devido à própria história dos partidos, sendo que os dois que estão mais ao centro, portanto o PS e o PSD, na minha opinião, também porque são maiores, penso eu, pelo menos é a ideia que transmitem, é que não há uma tão grande

comunicação entre as elites que, por exemplo, estão em Lisboa, eventualmente no Porto, e a massa de membros do partido. Não quer dizer que os outros assim o façam, mas a ideia que transmitem é outra.”

Entrevista 9, vários

“Os partidos mais pequenos tendem, de uma forma geral, a terem mais preocupação com essa identidade, não é, de quem são, o que é que defendem. Os partidos do aparelho propriamente, não é, aqueles em que se tem feito a rotação na governação, são mais escorregadios.”

Entrevista 20, B/N

“Sim, eu penso que os partidos se diferenciam principalmente em função da sua relação com o poder. Os partidos de poder mais facilmente são corrompíveis. Os partidos mais distanciados do poder têm discurso mais ético, mais ligado a princípios e, porventura, dado até o facto de não terem clientelas a que têm que corresponder, porventura também têm práticas mais coerentes, se bem que resta sempre a dúvida.”

Entrevista 26, PS

“Sim, diferencio muito. Isso é perfeitamente visível, pelo menos do meu ponto de vista, que é tudo o que são partidos de esquerda, ou mais à esquerda possível, são partidos cuja componente social é muito importante e nota-se isso, aliás e nós vimos, verificamos tudo o que são autarquias que têm uma orientação política mais de esquerda, são autarquias mais acessíveis, mais limpas, mais dinâmicas, com uma maior preocupação em termos da sociedade. Depois pecam porque, de facto, não criam aquilo que eu considero essencial, e temos aqui o exemplo de Sesimbra que é um caso próprio disso, que é está-se a fazer muita coisa, de facto, mas o básico para a vila se desenvolver não se faz, que é um acesso e parques de estacionamento, ou seja, está-se a embelezar muita coisa e pôr pouco operacional. Enquanto que nos partidos centristas e mais à direita, existe essa componente de infra-estruturas e de criação de espaço e por aí fora, e depois falta um pouco a composição social, a dinâmica social e cultural que eu acho que é muito importante.”

Entrevista 47, PSD

“Parece-me que os partidos têm diferentes formas de organizar as coisas, e também digerir, e depende muito se estão no poder, ou se estão, ou se conseguiram muitos votos, e se há maior legitimidade interna, ou não.”

Entrevista 50, não vota

“militantes e ex-militantes”

“Claro que sim, apesar de tudo, eu diferencio. Todas estas questões que foram questões genéricas aplicadas a todos. Varia, varia um bocadinho em termos de grau, não muito infelizmente.”

Entrevista 4, B/N

“Eu penso que os piores são mesmo os maiores, deste ponto de vista. Há uma luta de galos sim, os outros não sei se são tão fechados nem tão abertos, mas não se nota tanto isto, são capazes de abrir um pouco mais pontes aqui ou ali, não têm também outro remédio, são mais pequenos. Os partidos maiores não abrem pontes, é escusado, quer dizer, ou se abrem é por um interesse estrito, tático, circunstancial que visualizem numa certa altura.”

Entrevista 11, PS

“Acho que os partidos estão num processo de transformação muito grande desde há bastante tempo e também creio que não é claro para onde caminha a actual forma partido, mas os partidos que originariamente tinham, creio, uma mais vincada característica de classe, ou seja, sabia-se com mais clareza no final do século XIX e no século XX, e até meados do século XX, cada partido representava o quê em termos sociais e em termos de classes. O que eram as classes dominantes nos interesses representados por cada partido, a progressiva transformação dos partidos em partidos de eleitores e nos chamados “catch-all parties” conduziu também a um esbater dessas relações com as diferentes classes e grupos de interesse sociais. Esse esbatimento não significa, na minha opinião, que tenham deixado de

existir diferenciações do ponto de vista da relação dos partidos com os interesses de classe no plano social, só que eles não têm a nitidez doutras épocas.”

Entrevista 25, BE

“Diferencio-os facilmente pelos elementos estéticos, os símbolos... e os símbolos estéticos, não só aqueles que estão associados ao tradicional logótipo, mas também à forma de estar dos seus principais líderes. Distingo-os ainda nalgumas matérias de discurso.”

Entrevista 40, outro

“Eu penso que os partidos se diferenciam, por um lado, pelas clientelas que têm, não são, hoje não são necessariamente em termos de classes sociais e que uns são dos ricos ou dos patrões, isso hoje não é assim mas, de facto, têm grupos e têm - clientela talvez não seja a palavra, mas os aderentes, de facto, isso diferencia os partidos. Os partidos fazem, e em cada terra isso define-se, há líderes de opinião, pessoas conhecidas que pertencem a um partido ou outro, isso ajuda a diferenciar os partidos, as caras, é uma diferenciação, e não penso que seja uma coisa secundária... Depois a nível ideológico também há diferenças, mas os partidos têm dificuldade em assumir cruamente as suas diferenças ideológicas e o discurso que apresentam não é, é um discurso mais, podíamos dizer, um pouco demagógico, quer dizer, têm cuidado com aquilo que dizem.”

Entrevista 56, PS

“Há, embora na minha opinião a generalidade dos partidos, das famílias político-partidárias existentes têm muitos traços comuns de cultura, de organização, muito marcados pela concepção de partido que se afirmou a partir da experiência russa... No tipo de participação, encontro diferenças significativas.”

Entrevista 63, PCP

Os cidadãos entrevistados (“não militantes” e “militantes e ex-militantes”) apontaram ainda aqueles que consideram ser os elementos diferenciadores entre os cinco partidos com representação parlamentar em Portugal.

O PCP é o partido que mais se diferencia dos restantes na opinião dos entrevistados. Este partido é identificado como um partido comunista, de esquerda e de dimensão média. Representa em grande parte os interesses dos trabalhadores assalariados, da classe operária e dos pequenos agricultores. Defende, pois, grupos sociais específicos e milita em causas consideradas “marginais” ou minoritárias. É orientado para a aquisição e manutenção do poder e influência nas políticas públicas. Por outro lado, é considerado um partido conservador no seu modo de funcionamento interno. Rígido e pouco transparente, tende a excluir quem foge à sua ortodoxia interna. Funciona numa base coletiva emanada “do topo para as bases” e tende a ser muito centralizado na liderança. Este partido é visto como sendo aquele em que existe uma menor liberdade interna. Não obstante, é considerado um partido que se move por valores e o mais coerente entre ideologia e ação política.

Caixa 4 - Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – diferenciação PCP

“não militantes”

“... o PCP bastante conservador no sentido de ser ortodoxo, com um funcionamento interno muito rígido, pouco transparente, mas com claros valores que se calhar noutros partidos não se vê tanto.”

Entrevista 8, BE

“O PCP é um bocadinho diferente a esse nível portanto há sempre pelo menos, apesar de estar muito centralizado no líder e de haver uma ideia que pode ser correcta ou não, que é a ideia de que não há muita democracia entre aspas dentro do próprio partido comunista, porque aliás os renovadores têm sido postos de parte e têm saído do partido.”

Entrevista 9, vários

“O PCP intitula-se partido de esquerda e, de facto, digamos nas suas intervenções, na sua atividade, corresponde em grande parte a essa acção dos trabalhadores, dos agricultores, que é isso que mais invoca.”

Entrevista 12, PCP

“Há uns que a lógica interna ainda me diz menos como é o caso de um PCP onde não há voto secreto sequer, não é, portanto isso ainda está mais longe da minha ideia de democracia e de como as coisas deviam funcionar, não é, portanto há menos liberdade, tudo o que tenha a ver com menos liberdade de expressão interna, pior.”

Entrevista 22, PS

“Sinceramente acho que o único que poderia que o seria menos seria mesmo o PCP, acho eu... e não que eu seja, não que eu seja PCP, por acaso nunca votei PCP, mas penso que talvez seja o menos politiqueiro, se calhar pela história da cassette. Acho que a cassette que reproduzem, como sempre se diz, continua a ser a mesma que reproduziam se calhar há 30 anos.”

Entrevista 45, B/N

“O PCP quanto a mim é o mais retrógrado, ou seja, não vai evoluindo de pensamento porque tudo muda, nada permanece, não é, e nós temos que ir mudando.”

Entrevista 71, PS

“militantes e ex-militantes”

“... eu acho que há um partido em Portugal que é ímpar, continua a ser ímpar na análise dos vários partidos a nível europeu que é o Partido Comunista. O PCP mantém uma ortodoxia e uma perspectiva muito forte na sua lógica marxista-leninista que você não vê em nenhum outro partido comunista europeu.”

Entrevista 2, outro

“Por aquilo que tenho visto há só um que escapa a isso, que é o PCP, acho que é o mais coerente, e tem uma certa honestidade ideológica. Existe uma coerência entre pensamento e acção que não vejo em mais nenhum.”

Entrevista 51, CDS-PP

O CDS-PP, por seu turno, é identificado como um partido de dimensão média, de direita, que representa a “fração mais conservadora” da sociedade portuguesa, ligado às elites e ao capital. Na opinião dos entrevistados, encontra-se ligado a interesses instalados. Ao longo da sua história, teve várias aproximações ao centro, nomeadamente em alturas em que se vislumbrava fazer parte do governo. É considerado um partido orientado para a aquisição e manutenção do poder e influência nas políticas públicas. Apesar disso, continua a defender causas. Defende menos impostos e mais iniciativa privada para a satisfação dos serviços essenciais do Estado. Preocupa-se, igualmente, com a legislação sobre comportamentos, segurança e organização da sociedade. Internamente tende para um funcionamento de base hierárquica e para uma liderança autocrática. Predomina o personalismo político de um líder centralizador.

Caixa 5 - Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – diferenciação CDS-PP

“não militantes”

“Começando pelo PP, acho que é um partido com traços de pós-fascismo e de algum saudosismo em relação ao antigo regime, embora não concorde com todos os traços desse antigo regime, nomeadamente com a questão da liberdade de expressão. Ao mesmo tempo, acho que é um partido que apresenta muitos traços de personalismo político. Acho que é um partido que neste momento depende de uma só pessoa, e acho que sem essa pessoa não vai a lado nenhum, que neste caso é o Paulo Portas.”

Entrevista 3, não vota

“... o PP não é um partido de governo mas eu penso que está muito ligado também aos interesses instalados e já esteve também no governo de alguma forma .”

Entrevista 6, PS

“O CDS-PP acho que, enfim, acho que desde que fez parte do governo com o Durão Barroso também se deixou levar um pouco pelos corredores do poder, e que também têm estratégias políticas com vista ao poder pelo poder, mas também não tão grave, não tenho uma ideia que seja tão grave no CDS como no PS e no PSD. Portanto, julgo que o CDS continua a defender causas por princípios estritamente, e não apenas por estratégia político-partidária de acesso ao poder. “

Entrevista 8, BE

“O CDS tem a figura do líder... e o líder centraliza muito do que são as opções internas.”

Entrevista 50, não vota

“militantes e ex-militantes”

“O CDS-PP representa uma fracção político-partidária mais conservadora e fazendo ponte com a extrema-direita embora não podendo ser considerado um partido típico da extrema-direita, mas fazendo ponte com esses sectores, e ligados também a essas elites, a uma fracção minoritária dessas elites.”

Entrevista 25, BE

“Teoricamente o CDS deveria representar um sector mais capitalista, aquelas pessoas mais conservadoras.”

Entrevista 38, CDS-PP

“Ao nível das leis, digamos, de comportamento, o PS mais liberal, o PSD e o CDS mais conservadores... O PSD e o CDS defendem menos impostos e mais os privados a satisfazerem esses serviços essenciais, portanto existe diferença quer ao nível de impostos, quer ao nível da prestação de serviços do Estado, quer ao nível até de leis de comportamento, de segurança, de organização da sociedade, existem diferenças... são pormenores, são, digamos, diferenças subtis mas que têm significado até no dia-a-dia.”

Entrevista 46, PS

O BE é identificado como sendo um novo partido de esquerda, de dimensão média. Defende grupos específicos e milita, tal como o PCP, em causas “marginais” e minoritárias. É considerado uma novidade no sistema político que veio alterar a relação de forças à esquerda. Representa uma esquerda “mais moderna, mais arejada” e com princípios internos mais democráticos. A vida interna deste partido é intensa e emocional. A imagem que transparece é a de uma maior abertura e democraticidade interna apesar de uma certa tendência para uma liderança autocrática e para o personalismo político. É um partido que, tal como o PCP e o CDS-PP, se orienta para a aquisição e manutenção de poder e influência nas políticas públicas. É considerado algo demagógico defendendo algumas posições demasiado radicais, e é acusado de protestar mas não apresentar soluções. Sociologicamente é identificado com camadas jovens, urbanas e cultas da classe média.

Caixa 6 - Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – diferenciação BE

“não militantes”

“Acho a mesma coisa em relação ao BE... são um partido extremamente marcado por uma lógica de governo unipessoal.”

Entrevista 3, não vota

“O BE bastante mais... uma esquerda mais moderna, mais arejada, com alguns princípios internos que me agradam, que me parecem democráticos e interessantes.”

Entrevista 8, BE

“...há a imagem de que as pessoas podem participar mais dentro do partido, apesar das guerras internas que há em todos e que não são tão visíveis”

Entrevista 9, vários

“O BE reclama, reclama, reclama mas não apresenta soluções para nada, quer dizer, diz mal de tudo, quer dizer, se calhar se dissesse menos mal e apresentasse mais soluções era capaz de ser um partido que tinha um grande crescimento... só que como entrou naquele exagero diz que tudo está mal, pronto, as pessoas começam a ficar desacreditadas porque está tudo mal e então e como é que é bom? e como é que é bem? onde é que está a solução? não há, não é, pronto.”

Entrevista 48, B/N

“Depois no BE... o BE ainda assim parece-me um partido mais aberto... vou fazer aqui uma declaração de interesses: não é que eu seja um apoiante do BE, não sou. Mas ainda assim parece-me que é aquele que consegue jogar melhor com isso.”

Entrevista 50, não vota

“O BE tem algumas posições que são, quanto mim, demasiado radicais”

Entrevista 71, PS

“militantes e ex-militantes”

“O BE é uma força, é uma novidade no sistema político dos últimos anos que alterou a relação de forças à esquerda. [...] um eleitorado socialista descontente que se deslocou para o BE e camadas jovens, médias, urbanas, cultas, que procuraram exprimir através de uma força política nova a sua vontade de intervir política e civicamente.”

Entrevista 25, BE

“Por exemplo, o BE que é um partido que é o que mais promete à população, coisas boas, coisas que toda a gente gostaria de ter, mas porquê? porque sabe que nunca vai para o governo. Portanto, criticam e fazem propostas que são grandes utopias, não é, e porquê? porque sabe que nunca vai para o governo e portanto nunca têm que prestar contas daquilo que estão a prometer e prometem mundos e fundos, e o BE então é dos que é mais pródigo nesse sentido.”

Entrevista 28, PSD

“O BE é o único partido que não tem poder real, quer dizer, poder executivo. Tem alguma influência no poder legislativo, na AR, tem deputados, e já começa a ter o seu aparelho, não é, e as suas redes de influência informais e formais, não é, na sociedade.”

Entrevista 29, BE

“Acreditava, de facto, que o BE era uma lufada de ar fresco na nossa vida política, novas ideias que era o que este país precisava, uma pedrada no charco, a tal esquerda moderna, que se falou muito em França e no resto da Europa, uma esquerda virada para os novos valores, não aquela esquerda tradicional que existia, mais virada para questões como a ecologia, como o ambiente, como as liberdades individuais, mas depois com o tempo se têm transformado numa elite intelectual completamente desfasada do resto da população.”

Entrevista 51, CDS-PP

“O BE que será a grande inovação digamos assim nos últimos anos do ponto de vista partidário. Quando vamos para o tipo de organização territorial vemos que eles acabaram por fazer cedências ao modelo que existia, portanto, não foram assim tão inovadores, não acompanharam.”

Entrevista 59, PCP

Por fim, o PS e o PSD são considerados os dois grandes partidos do centro, caminhando lado a lado, apenas se diferenciando sociologicamente. Para os entrevistados, PS e PSD comunicam de forma ambígua tendo em vista o alcance de vastas

camadas da população, revelando uma fraca “personalidade própria” – e, assumindo assim uma estratégia *catch-all* como sugerido no enquadramento. Apresentam pois uma maior proximidade ideológica, confundindo-se as suas ideias e propostas. Constituem (com o CDS-PP) o “arco do poder” e encontram-se ligados a interesses instalados, confusão política e negócios.

Estes partidos são vistos como “máquinas de poder” onde predomina a competição e onde não se procuram estabelecer pontes com o exterior. Apresentam uma visão muito economicista e de gestão da sociedade e adotam estratégias políticas de alcance do poder pelo poder. São os mais corrompíveis e os mais atrativos para os carreiristas que aguardam o seu lugar na “dança das cadeiras” entre governo e empresas públicas (“*jobs for the boys*”). Revelam preocupação com a componente de criação de novas infra-estruturas e tendem a não cumprir as promessas a que se propõem publicamente. O PS tende a assentar mais no Estado e a defender mais impostos do que o PSD, que propõe menos impostos e mais privados a satisfazerem os serviços essenciais do Estado. Apesar do rótulo de partido de esquerda, o PS nem sempre tem atuado como tal. Tanto PS como PSD apresentam um funcionamento interno de base hierárquica, e este funcionamento é marcado por uma grande distância entre o topo e as bases.

Todavia, na perspetiva dos cidadãos entrevistados, estes dois grandes partidos apresentam algumas diferenças sociológicas. O PS é considerado um partido transversal que cruza operariado e funcionalismo público com elites do setor público e da economia e faz ligação ao mundo empresarial e dos negócios. O PSD, por seu turno, representa alguma classe rural mais abastada e pequena, média e grande burguesia. Faz, portanto, também a ligação ao setor empresarial e ao grande capital.

Caixa 7 - Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – diferenciação PS-PSD

“não militantes”

“O PS e o PSD estão orientados para a conquista de lugares públicos, para a administração ao nível mais elevado.”

Entrevista 1, PS

“Depois, uma certa rotatividade entre o PS e o PSD, onde há uma maior proximidade.”

Entrevista 8, BE

“... sendo que os dois que estão mais ao centro, portanto o PS e o PSD, na minha opinião (também porque são maiores) penso eu, pelo menos é a ideia que transmitem, é que não há uma tão grande comunicação entre as elites que por exemplo estão em Lisboa, eventualmente no Porto, e a massa de membros do partido.”

Entrevista 9, vários

“Os que são mais máquinas de poder são aqueles que já exerceram o poder, não é... Em Portugal há três que exerceram o poder (PS, PSD, CDS), esses são mais máquinas de poder do que os outros.”

Entrevista 10, PS

“O PSD presentemente confunde-se um bocado com a política do PS.”

Entrevista 12, PCP

“Aquilo ideologicamente nunca se percebe muito bem o que é que cada um defende, quer dizer, para mim, do lado onde estou, é praticamente a mesma coisa. Não é, eu sei que não é, mas acaba por, a maneira como abordam as questões, como comunicam ambigualmente sempre para ir tentar apanhar toda a gente (PS e PSD).”

Entrevista 20, B/N

“Sim, eu penso que os partidos se diferenciam principalmente em função da sua relação com o poder. Os partidos de poder mais facilmente são corrompíveis.”

Entrevista 26, PS

“... e eu acho que em Portugal nós também temos uma democracia de partido único, é o partido PS-PSD e a democracia desse partido. São eles que são os donos da democracia que está refém deles.”

Entrevista 36, BE

“... há dois partidos que eu acho que são muito iguais, o PSD e o PS são áreas muito, andam ali, estão de um lado como andam no outro, quer dizer, aquilo é tudo muito borderline.”

Entrevista 37, CDS-PP

“militantes e ex-militantes”

“O PS e o PSD, não há diferenças substanciais no plano ideológico. Existirão no plano sociológico. As pessoas do PSD, o eleitor típico do PSD, num determinado espaço-tempo em Portugal, foi sempre distinta, essa perspectiva sociológica foi sempre muito distinta da perspectiva sociológica do PS. O PSD um partido mais da classe rural, média burguesia, e o PS mais operariado e funcionalismo público... . Não há diferenças substanciais entre o PS e o PSD no plano das propostas, no plano das ideias, existirá das pessoas, do estilo de pessoas que os compõem.”

Entrevista 2, outro

“Os partidos maiores (PS e PSD) não abrem pontes, é escusado, quer dizer, ou se abrem é por um interesse estrito, tático, circunstancial que visualizem numa certa altura.”

Entrevista 11, PS

“O PSD é um partido que aglutina sectores da pequena, da média e da grande burguesia portuguesa e do empresariado português e do capitalismo português com uma forte componente popular depois, em que se dissolve essa representação de interesses mas em que essa representação de interesses é nítida ao longo do tempo na ligação deste partido, dos seus quadros e das suas elites aos sectores económicos do país... O PS creio que aparece como um grande partido popular, com uma forte componente transversal na sociedade, com uma forte influência nos meios operários, de empregados, funcionalismo, etc, e também com uma componente, e que se tem vindo a acentuar nos últimos anos, de ligação a elites do

sector público da economia e do funcionalismo.”

Entrevista 25, BE

“Eu acho que há muito pouca diferenciação, muito poucas diferenças políticas, esbateram-se muito as diferenças ideológicas e o centro político praticamente é igual, não é, PS, PSD, não há diferenças fundamentais entre eles no seu comportamento no governo ou na oposição, digamos assim, não é, são quase que simétricos, o que não quer dizer que sejam iguais... Portanto, no centro político esbateram-se as diferenças ideológicas.”

Entrevista 29, BE

“Depois temos o PS que é um partido que, como sempre, não é uma coisa nem é outra, é um partido híbrido, no fundo é um partido que não tem personalidade própria... Depois temos o PSD, que é outro partido sem personalidade, esse então é a concepção pura de um partido sem personalidade, é uma coisa partidária porque não tem personalidade própria. Se perguntarmos qual é a ideologia do PSD, não sei, nunca vi, na realidade, há uma convergência de pessoas de todos os quadrantes.”

Entrevista 38, CDS-PP

“Daquilo que conheço, acho que o PSD continua a lutar mais pelos interesses dos empresários, dos grandes... O PS, se calhar, não é mais à esquerda, é um bocadinho mais à direita, às vezes.”

Entrevista 43, PCP

“Do PS um bocadinho mais assente no Estado a providenciar os serviços. O PSD, o Estado, mas também mais privados. Ao nível das leis, digamos, de comportamento, o PS mais liberal, o PSD e o CDS mais conservadores. No PS, e nos partidos de esquerda, tendencialmente poderá haver mais impostos para cobrir estes serviços adicionais. O PSD e o CDS defendem menos impostos e mais os privados a satisfazerem esses serviços essenciais, portanto existe diferença, quer ao nível de impostos, quer ao nível da prestação de serviços do Estado, quer ao nível até de leis de comportamento, de segurança, de organização da sociedade, existem diferenças... são pormenores, são, digamos, diferenças subtis mas que têm significado até no dia-a-dia.”

Entrevista 46, PS

Não obstante, não podemos ignorar que uma parte significativa dos “não militantes” e “militantes e ex-militantes” (34%) não encontrou diferenças entre os partidos. Este facto, mais do que entrar em contradição com a visão da maioria (66%), parece-nos revelador das convergências entre partidos. Estes entrevistados consideraram que todos os partidos têm o objetivo comum de ganhar poder, todos lutam pela sobrevivência e todos defendem os seus territórios. Por outro lado, consideraram que houve um esbatimento das relações entre os partidos e as classes sociais, levando a uma diluição das identidades partidárias. De referir ainda que os partidos são vistos como estruturas que desempenham um papel insubstituível na intervenção organizada na vida política. Contudo, “todos têm telhados de vidro”.

São estruturas com funções de representação, cujo funcionamento se caracteriza por caciquismo e carreirismo, por um certo grau de irresponsabilidade, e até mesmo

corrupção. Nesta perspetiva, concorrem pela ocupação do sistema e para dar empregos e distribuir cargos. Em termos organizativos, têm todas estruturas equivalentes, e a disciplina partidária é entendida como uma espécie de ditadura partidária que impossibilita os membros de se exprimirem livremente.

Caixa 8 - Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – não diferenciação

“não militantes”

“A guerra deles é toda a mesma, é poder.”

Entrevista 17, PCP

“Não, é tudo, é um denominador comum, sendo que alguns, como são mais novos e têm menos gente, se calhar parecem mais verdadeiros e assim, não, é tudo igual, tudo igual, tudo igual, uma pena.”

Entrevista 21, BE

“É assim, hoje em dia eles são muito parecidos uns com os outros. Se uns falam mais de umas coisas, outros falam mais doutras, mas não esclarecem na totalidade o que as pessoas gostariam de ouvir, o que as pessoas tentariam perceber doutra forma, eu acho que hoje em dia é um bocado complicado.”

Entrevista 27, PS

“...aquilo parece tudo igual, é a voz comum das pessoas dizerem: são todos iguais. Isso oiço aqui na altura das eleições, oiço isso aqui a toda a hora e a todo o instante, presentemente, enquanto um pouco mais atrás havia alguma diferenciação... isto não vai alterar muito, porque está aqui uma rapaziada que procura é governar-se a eles próprios, é o que as pessoas dizem, isso é que se ouve aqui no dia-a-dia... Desde o letrado ao analfabeto, têm todos a mesma linguagem: eles são todos iguais, eu este ano nem lá vou votar... Todos têm telhados de vidro.”

Entrevista 31, PCP

“... não consigo diferenciar. Consigo diferenciar uns que têm uma ideologia mais de esquerda, outros que têm uma ideologia mais de direita, mesmo assim... mas pouca, eu acho que se enquadram todos quase nas mesmas coisas, há pouca diferença e diversidade entre eles.”

Entrevista 32, PCP

“Não muito, acho que têm uns momentos melhores do que outros, mas em determinadas situações quase todos acabam por adoptar um procedimento muito, muito idêntico.”

Entrevista 34, PSD

“militantes e ex-militantes”

“Não. Porque isso não tem a ver com a política, tem a ver com o ser humano, com as pessoas... e aquilo que eu lhe disse dos jovens que andam ali muitas vezes tipo rolhas são exactamente alguns desses, mas também conheço noutros partidos, pronto. São aqueles que depois chegam, que sabem fazer aqueles grandes jogos de corredores, aqueles, os tais corredores da política, do poder, que andam, falam com este, falam com aquele e tal e chegam um dia aos topos, não é, são os nossos políticos, e são os políticos de amanhã que não estão lá por amor à camisola, por serviço, pois não estão.”

Entrevista 28, PSD

“Hoje, e depois do processo de aprendizagem e de crescimento que fiz dentro também de um partido, eu

estou em condições de dizer que mesmo a minha passagem de militante por um partido em que eu considerava que estes aspectos negativos de organização partidária não eram tão visíveis, estou hoje em condições de dizer que à medida que me aproximei das cúpulas desse partido, desse mesmo partido, verifiquei que não há diferenças. Portanto, se eu tivesse que excepcionar há uns anos, excepcionaria... agora não excepciono. Acho que é, eu até diria mais, é um mecanismo de sobrevivência... os partidos crescem, e se crescem querem mais poder e necessitam de mais poder para crescerem e para defenderem os seus interesses político-partidários... isto não é menos verdade a nível de outros partidos mais pequenos. O seu território pode ser é mais diminuto, mas essa luta de poder e essa necessidade de poder para sobreviver não perdendo votos ou para sobreviver aumentando os votos, é uma realidade transversal... Estes bunkers estão constituídos para defenderem - quase que nos faz lembrar aqueles filmes da época medieval, os territórios, os seus territórios e quando houver oportunidade que são as eleições, que são as campanhas eleitorais, apanhar aqui mais uma autarquia, aqui mais uma junta de freguesia, aqui mais um deputado, aqui mais não sei quê, etc... é luta pela sobrevivência"

Entrevista 30, não revela

"Acho que são todos iguais."

Entrevista 61, PCP

"É todo o dia iguais, é todos prometem, prometem e chega à altura e não fazem nada."

Entrevista 68, não vota

"Eu coloco todos no mesmo saco porque, quer dizer, vamos lá ver, cada um puxa a brasa à sua sardinha."

Entrevista 76, PS

Por seu turno, as respostas dos "representantes eleitos", para além de estarem em linha com a ideia central da maioria dos "não militantes" e "militantes e ex-militantes", ou seja, de que existem diferenças entre partidos, apontam outros dados interessantes que mergulham no interior da organização partidária.

A ideia de que os partidos são estruturas heterógenas e diversificadas de cidadãos que agregam interesses mais ou menos variados e que essa diversidade interna condiciona as relações entre os membros é um dado que ressalta. A relação da entidade "partido" com essa heterogeneidade faz-se formalmente através dos estatutos (e regulamentos) que definem as estruturas de mediação internas (mais ou menos hierarquizadas), e que são um espelho da democracia interna do partido.

Os "representantes eleitos" do BE, CDS-PP e PCP apontam ainda para a dinâmica específica do PS e do PSD como "máquinas de satisfação de interesses pessoais e de pequeno grupo" (BE), "são partidos com uma dimensão eleitoral muito significativa e portanto isso faz com que se esbata ainda mais o carácter emocional da política" (CDS-PP), e "os partidos do arco do poder têm muito mais atratividade para os chamados carreiristas" (PCP).

Caixa 9 - Excertos das respostas de “representantes eleitos” – diferenciação

“Creio que o cidadão comum não tem a percepção das diferenças que podem haver entre os partidos políticos. Vê os partidos como algo de homogéneo, o que creio que não corresponde à realidade, ou pelo menos não corresponde a toda a realidade... E são também associações de cidadãos livres, não é, ninguém participa sob coacção, não é, na vida partidária e, portanto, eu vejo os partidos como estruturas associativas de um certo tipo... E heterogéneas, e isso provoca alguma dificuldade em estar a generalizar porque, enfim, os partidos têm formas diferentes de encarar a sua relação com os seus próprios membros, não é, têm estatutos diferentes, têm práticas porventura diferentes, não é... quem convive de perto com os outros partidos, eu cá... apesar de mesmo convivendo de perto com os outros partidos não tenho uma noção exacta de como é que, como é a vida interna, como é que funciona, posso ter uma ideia mas mais próxima até do que tem o cidadão comum que não vive, não convive diariamente com membros de partidos e com agentes partidários, mas daí até conseguir perceber como é que as coisas funcionam exactamente, não sei se a minha visão é real, não é. Acho que aí, cada um poderá falar por si, não é...”

Entrevista 49, PCP

“Há, há diferenciação entre partidos de agregação de interesses variados e partidos com agenda mais estreitas de representação de interesses sociais mais específicos. Esses segundos são, a meu ver, mais imunes, naturalmente, a tornarem-se em máquinas de satisfação de interesses pessoais e de pequeno grupo.”

Entrevista 52, BE

“Os partidos estão organizados, como sabemos, de forma diversa, agora eles todos têm uma função idêntica, que é de assegurarem a representação de uma parte do eleitorado e serem instrumentos de mediação entre esse eleitorado e depois os órgãos institucionais.”

Entrevista 58, PS

“Eu acho que há partidos que funcionam muito numa base hierárquica e há outros que funcionam muito numa base colectiva... mas há partidos que vivem muito sustentados nas lideranças, muito mesmo.”

Entrevista 62, PCP

“Eu acho que, apesar de tudo, há um comprometimento maior em termos ideológicos e isso faz com que haja alguma emoção nos partidos para além do PS e do PSD, que são dois partidos de centro com eleitorados muito, muito diversificados. São partidos com dimensão eleitoral muito significativa, e portanto isso faz com que esbata ainda mais o carácter emocional da política. Depois, a partir daí, como são dois partidos que ocupam uma parte muito grande do sistema partidário, acabam por contagiar um pouco o debate partidário, se bem que é evidente que no CDS, no BE ou no PCP há uma vida mais emocional e mais intensa do ponto de vista partidário. Essa é a ideia que eu tenho.”

Entrevista 74, CDS-PP

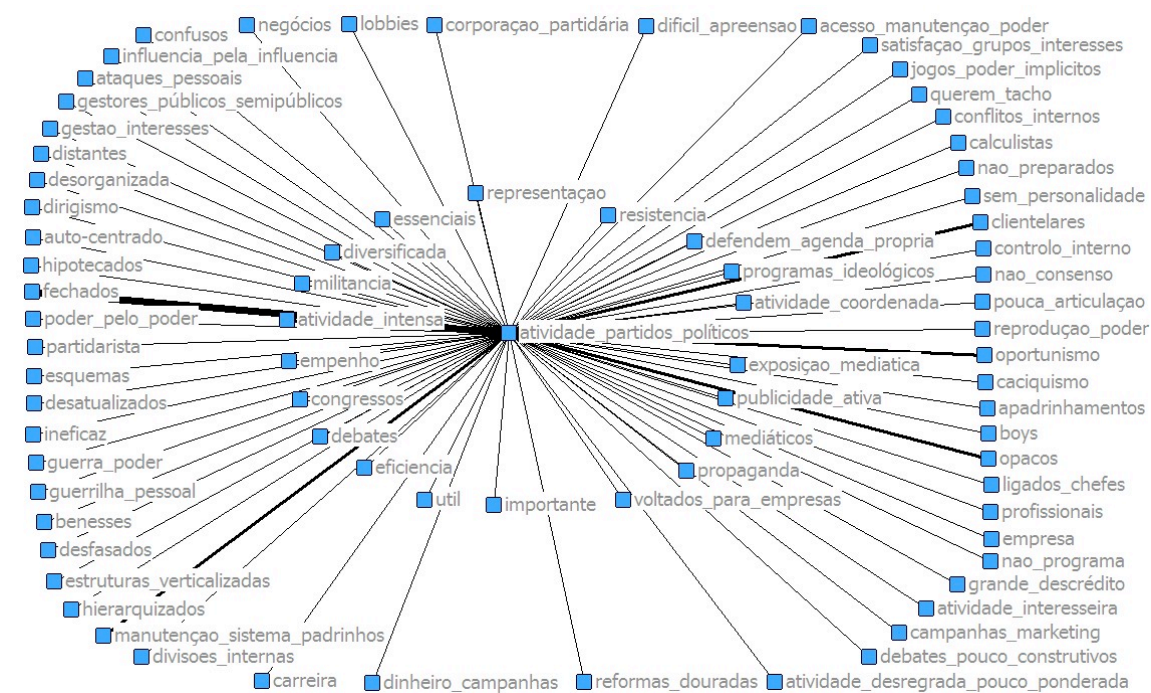
“Sim, penso que sim. É óbvio que os partidos do arco do poder, estamos a falar, é óbvio que o arco do poder tanto se pode pôr ao nível nacional como ao nível local mas é muito mais a nível nacional, aí que, é aí que, pelo menos aquilo que aparece em termos públicos se vê, que há verdadeiramente situações de carreiras, não é, portanto, os partidos do arco do poder têm muito mais atractibilidade para os chamados carreiristas, digamos assim. Porque se criam oportunidades e basta ver aquilo que é quando há mudanças de governo, portanto, as nomeações que há para um lado e para outro e as pessoas que rapidamente saem do circuito dos ministérios para ir para as empresas e por aí fora, portanto, a um determinado nível há, de facto, pessoas que se aproveitam dos partidos como trampolins para a sua vida pessoal, isso é indiscutível... é óbvio que os partidos, enfim, todos os partidos do arco do poder têm esta tentação. Eu acho sinceramente que a política hoje é, para quem quer fazer política a sério de forma dedicada, empenhada e em regime de exclusividade, é muito pouco atractiva.”

Entrevista 78, PCP

De modo a aprofundar a análise, colocámos uma outra questão⁷³ que convidava os entrevistados a caracterizar mais especificamente a atividade dos partidos. As figuras que se seguem ilustram as respostas dadas pelos vários grupos.

No caso dos “não militantes”, conseguimos identificar um vasto conjunto de ideias que suportam a representação já apresentada e que vêm de certa forma complementar a análise esboçada a partir da questão 1. Organizámos esta rede de palavras em dois círculos. No círculo exterior encontramos, sobretudo, palavras que densificam a imagem negativa que já havia emergido anteriormente.

Figura 25 – rede de palavras enunciadas pelos “não militantes” – relativa à atividade dos partidos



Destacamos, por exemplo, “jogos_poder_implicitos”, “querem_tacho”, “calculistas”, “sem_personalidade”, “caciquismo”, “apadrinhamentos”, “boys”, “profissionais”, “empresa”, “atividade_interesseira”, “debates_pouco_construtivos”, “reformas_douradas”, “carreira”, “hierarquizados”, “benesses”, “guerra_poder”, “partidarista”, “hipotecados”, “distantes”, “dirigismo”,

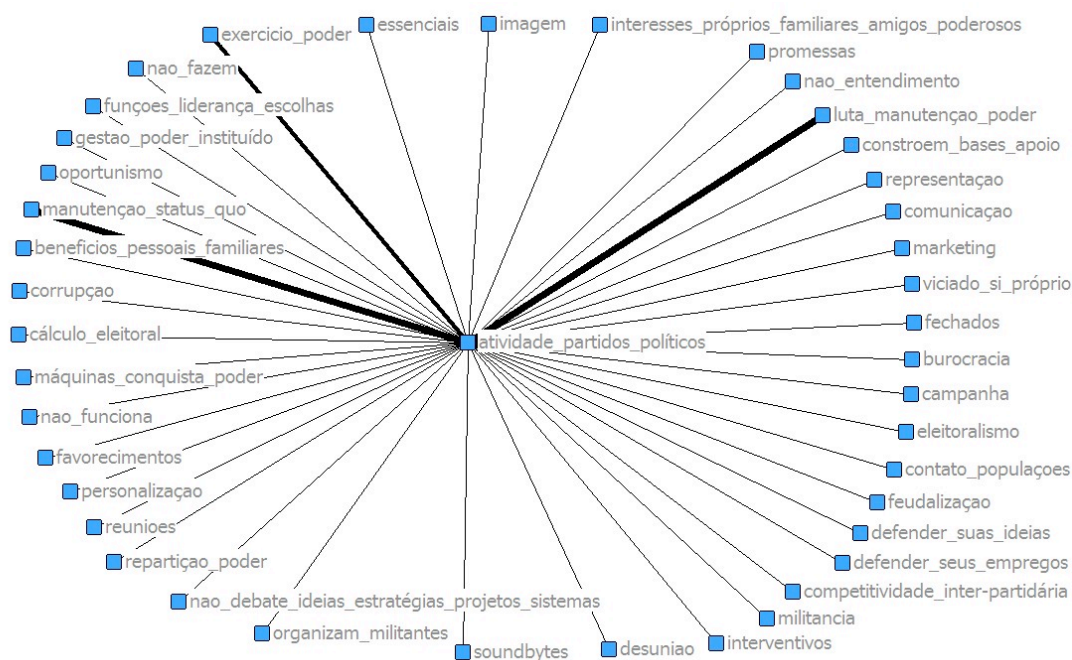
⁷³ “Como caracterizaria a atividade dos partidos através de uma lista de palavras?”

“gestores_públicos_semipúblicos”, “negócios”, “lobbies”, “corporação_partidária”, “satisfação_grupos_interesses”. São de destacar, especialmente, palavras como “fechados”, “manutenção_sistema_padrinhos”, “opacos”, “oportunisto” e “clientelares”, cuja frequência foi superior. Ou seja, no entender dos “não militantes” entrevistados estas são as expressões que mais se relacionam com a atividade atual dos partidos políticos portugueses.

A par desta imagem altamente negativa surgem também algumas palavras que evidenciam um certo reconhecimento do(s) partido(s) como “essenciais”, “importante”, “útil” devido à sua função de “representação” e “resistência”, que se apoia em “programas_ideológicos”, “debates”, “congressos”, e que se caracteriza por ser uma “atividade_intensa”, “atividade_coordenada”, “diversificada” que exige “empenho” e “militância” – visíveis no círculo interior.

No que toca aos “militantes e ex-militantes”, a rede de palavras emergentes põe também em evidência a imagem negativa que este grupo possui relativamente à atividade dos atuais partidos políticos portugueses à semelhança daquilo que havíamos observado na análise da questão 1. A figura que se segue ilustra precisamente isso.

Figura 26 – Rede de palavras enunciadas pelos “militantes e ex-militantes” – relativa à atividade dos partidos

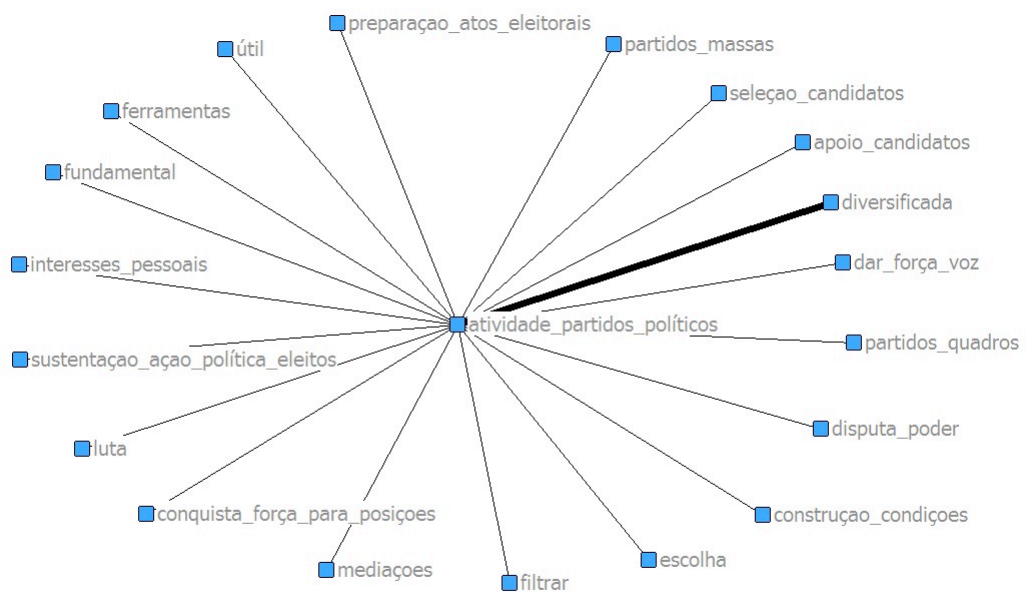


Temos, por exemplo, “interesses_próprios_familiares_amigos_poderosos”, “marketing”, “viciado_si_próprio”, “fechados”, “burocracia”, “eleitoralismo”, “feudalização”, “defender_seus_empregos”, “desunião”, “repartição_poder”, “personalização”, “favorecimentos”, “não_funciona”, “máquinas_conquista_poder”, “cálculo_eleitoral”, “corrupção”, “benefícios_pessoais_familiares”, “oportunismo”, “gestão_poder_instituído” e “não_fazem”. Neste grupo, as palavras mais fortemente relacionadas com a atividade dos partidos foram “manutenção_status_quo”, “luta_manutenção_poder” e “exercício_poder”.

Também aqui surgiram palavras que evidenciam um certo reconhecimento do(s) partido(s) como “essenciais” para a “representação”, “comunicação” e “contacto_populações”, que “constroem_bases_apoio”, “organizam_militantes”, “funções_liderança_escolhas” e são “interventivos” apoiando-se em “reuniões” e na “militância”.

Os “representantes eleitos”, pelo contrário, apresentam uma visão muito mais positiva da atividade dos partidos em consonância também com a análise da questão anterior.

Figura 27 – Rede de palavras enunciadas pelos “representantes eleitos” – relativa à atividade dos partidos



A palavra que mais se destaca na representação deste grupo é “diversificada”, o que não deixa de ser algo dúbio. Outras palavras relevantes que salientamos e que denotam a tendência mais otimista dos “representantes eleitos” são “dar_voz_força”, “construção_condições”, “escolha”, “mediações”, “conquista_força_para_posições”, “fundamental”, “ferramentas”, “útil”, “preparação_actos_eleitorais”, “selecção_candidatos” e “apoio_candidatos”.

De referir que esta imagem não entra necessariamente em contradição com a imagem de “não militantes” e “militantes e ex-militantes”, até porque, segundo os próprios “representantes eleitos” a atividade dos atuais partidos políticos também se caracteriza por “disputa_poder”, “filtrar”, “sustentação_acção_política_eleitos”, “luta” e “interesses_pessoais”.

7.1.3 Os processos de tomada de decisão políticos

De modo a aferir a perceção dos entrevistados relativamente à “transparência”, “justiça”, “correção processual”, “legitimidade” e “confiabilidade” dos processos de tomada de decisão políticos em Portugal, foi colocada uma questão⁷⁴ na qual se solicitava a resposta numa escala tipo “likert” de 5 pontos, que variava de 1. “muito” a 2. “bastante”, 3. “nem muito nem pouco”, 4. “pouco” e 5. “nada”. A tabela 1 apresenta os dados obtidos para cada um dos grupos.

⁷⁴ “Em que medida os processos de tomada de decisão políticos em Portugal são: a) transparentes; b) justos; c) correctos (do ponto de vista processual); d) legítimos; e) confiáveis.

Tabela 6 – Medidas de tendência central e dispersão – transparência, justiça, correção processual, legitimidade e confiabilidade dos processos de tomada de decisão

		Transparentes	Justos	Corretos	Legítimos	Confiáveis
Não militante	N	49	41	40	41	47
	Média	4,02	3,73	3,23	2,90	3,81
	Mediana	4,00	4,00	3,00	3,00	4,00
	Moda	4	3	4	2	4
	Devio-padrão	,829	,775	1,050	1,319	,851
Militante e ex-militante	N	19	17	18	17	17
	Média	3,84	4,12	2,89	2,88	3,88
	Mediana	4,00	4,00	3,00	3,00	4,00
	Moda	4	4	3	2	4
	Devio-padrão	,765	,781	1,183	1,166	,928
Representante eleito	N	6	6	5	5	4
	Média	2,67	3,00	2,20	2,00	3,25
	Mediana	2,00	3,00	2,00	2,00	3,50
	Moda	2	3	1	1	4
	Desvio-padrão	1,033	,632	1,304	1,225	,957

Como podemos observar, as diferenças encontradas entre “não militantes” e “militantes e ex-militantes” ao nível destas variáveis são mínimas⁷⁵.

Assim, e no que se refere à “transparência” dos processos de tomada de decisão, a tendência de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” é para os considerarem “pouco” transparentes. O mesmo acontecendo com a “justiça” e a “confiabilidade” - “não militantes” e “militantes e ex-militantes” consideram estes processos como “pouco” justos e “pouco” confiáveis.

Relativamente à “correção processual”, “não militantes” e “militantes e ex-militantes” tiveram mais dificuldade em responder e posicionaram-se especialmente em torno do ponto médio da escala (“nem muito nem pouco”), o que nos parece confirmar a falta de transparência dos processos de tomada de decisão. No que se refere à

⁷⁵ São também apresentados os dados dos “representantes eleitos” para contraste.

“legitimidade”, ambos os grupos tenderam também a considerá-los como “nem muito nem pouco” legítimos.

A relevância da questão da legitimidade justificou uma análise mais profunda dos argumentos que levam “não militantes” e “militantes e ex-militantes” a adotar uma postura algo ambígua relativamente a este ponto.

Para tal, no decorrer da entrevista, foi colocada uma pergunta diretamente relacionada com a legitimidade política⁷⁶ dos atuais partidos políticos portugueses e que nos revelou as subtilezas desta delicada questão.

Para alguns, a legitimidade formal (legalidade), concedida aos partidos através do enquadramento constitucional, da sua legislação própria e através das eleições é suficiente - porque consideram a legalidade como legitimidade *per se*. Para outros, apesar de poder existir legalidade, a legitimidade (moral) é-lhes retirada quando defendem mais os grupos e interesses específicos (nomeadamente os económicos) do que o “bem-comum”. E é esta dificuldade em estabelecer uma hierarquia entre a legalidade e a moralidade que tem o potencial de paralisar a ação cidadã.

Caixa 10 - Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – Legitimidade

“não militantes”

“Não. Para actuarem como actuam com base em interesses económicos, não.”

Entrevista 7, B/N

“Têm legitimidade formal a partir do momento em que as pessoas votam neles. Portanto, as pessoas votam, a legitimidade baseia-se nisso. A legitimidade dos partidos baseia-se nos votos que eles recebem, daí... e o seu poder numa democracia fundamenta-se no número de votos que têm, no número de pessoas que confiaram neles para pegarem num bocadinho de soberania que cada um de nós tem, e que não podemos dividir, e para representarem esse, o nosso poder que não podemos ir todos, não é, como na democracia ateniense, porque somos muitos para votar de mão no ar. Portanto, os partidos nesse aspecto têm legitimidade. A meu ver, pessoalmente e eticamente, não têm legitimidade quando agem contra os interesses... isto é muito difícil de pôr os interesses todos num saco, mas os interesses do bem comum, porque a função deles a meu ver deve ser sempre de acordo, ideologicamente nós podemos concordar ou não, mas deve ser sempre de acordo com os alicerces que têm, seja eles quais forem, tentar procurar o bem comum da sociedade... Depende é do que cada um entende por bem comum... Há quem entenda que defender o interesse dos grupos económicos é defender o bem comum porque esses grupos económicos dão emprego... Mas isso é legítimo, o que não é legítimo, e por isso é que a decisão política é

⁷⁶ Terão os partidos legitimidade para atuarem como atuam?

muito difícil, porque tem de ponderar uma série de aspectos e de influências de grupos económicos, ou trabalhadores, mas os trabalhadores precisam dos grupos económicos, mas os grupos económicos devem estar a explorar os trabalhadores?... quer dizer, isso é sempre muito difícil... Os limites são difíceis e os limites são políticos, mas os limites também têm que se basear na moral e muitas vezes essa moral é de interesses muito concretos, de situações muito específicas que muitas vezes prejudicam até orçamentalmente o Estado... porque quando se decide em orçamentos que não são os melhores..."

Entrevista 9, vários

"Têm. Aí tenho que dizer que sim. Enfim não quero ser tão, tão radical como dizer que temos o que merecemos, mas é um pouco isso, ou seja, enfim, o nosso sistema é esse, é um sistema baseado nos partidos políticos, e eles têm legitimidade para se organizar como querem. Portanto, julgo que a haver uma mudança terá que ser pelo lado, pelo lado do eleitor e não pelo lado dos partidos. Os partidos decidem trabalhar como decidirem e cabe ao cidadão escolher aqueles em que acredita e que quer apoiar."

Entrevista 15, BE

"Bom, para mim não mas... Para mim não, acho que abusam do poder que têm, abusam do poder que têm. Acho importante que haja uma espécie de representação, não é, embora hoje em dia com as novas tecnologias até se consiga assim imaginar outra forma de governação, por assim dizer, do bem comum, porque, não é, vamos lá ver, este é o objectivo, deveria ser este o objectivo dos partidos e, lá está, os partidos hoje em dia já não servem o bem comum, servem-se a si próprios. Servem-se a si próprios. Então isso depois, perdem legitimidade, lá está, eu acho que a perdem, não é, acho que sim."

Entrevista 20, B/N

"Têm, têm, têm. Foram eleitos, são votados e as pessoas elegem-nos, isso têm."

Entrevista 21, BE

"Eu julgo que legitimidade no sentido, quer dizer, moralmente não me parece correcto, formalmente pois, quer dizer, porque não?"

Entrevista 23, B/N

"Bom, as pessoas votam, não é, e eles ganham e são representação da percentagem, não é, da população que escolhe este ou aquele partido. Essa legitimidade, legitimidade democrática têm. Depois o que fazem com ela..."

Entrevista 24, BE

"Se a legitimidade for conferida pelo voto, sim."

Entrevista 36, BE

"Ah, isso têm. Somos nós que lhes demos, não é. O partido, os partidos são produtos da democracia, pelo menos o que nós temos, não é. São suportados uma parte por nós - não na totalidade, não é, como é evidente. Somos nós que lhes damos crédito quando votamos neles, portanto, se calhar está aí."

Entrevista 37, CDS-PP

"Não. Mas aí a culpa é nossa, como cidadãos. Aí a culpa é nossa, que lhes damos, que lhes transmitimos essa legitimidade. Têm um mandato, agora depois a maneira como fazem as coisas, não, não é legítimo. Mas aí a culpa é nossa, não vale a pena dizer que a culpa é só dos políticos, a culpa é nossa, porque também não fazemos nada por isso."

Entrevista 45, B/N

"Têm, têm. Então se eles é que governam o país, têm sempre legitimidade. Foram eleitos."

Entrevista 68, não vota

"Acho que não. Independente, acho que não, quer dizer, se têm legitimidade... eles acabam por ter

porque alguém votou neles, alguém lá os pôs. Pelo formal têm... mas não têm. Têm mas não têm.”

Entrevista 70, PSD

“Eu acho que não. Se bem que, quer dizer, eles têm legitimidade para tudo, não é, para fazerem aquilo que quiserem, mas eu acho, pelo menos não deveriam ter. Têm porque... Foi-lhes dado pelas pessoas, de certa forma... ou neste caso, aliás, não bem pelas pessoas, mas eu acho que por, pela maneira como o mundo anda em si, porque eles não faziam se os outros países todos do mundo não fizessem a mesma coisa, portanto eu acho que segue-se uma espécie de círculo vicioso.”

Entrevista 72, não vota

“Então se lhes dão, dão legitimidade, sim... foi o povo que os elegeu, legalmente e legitimamente, acreditou neles, não é. “

Entrevista 77, PSD

“militantes e ex-militantes”

“Legitimidade têm. Os partidos têm legitimidade porque são partidos que se auto-constituíram de forma legítima, que têm apoiantes que são legítimos e que têm uma acção política que também é legítima... E que foram, e são eleitos também, a maior parte. Legitimidade têm.”

Entrevista 4, B/N

“Têm. As pessoas votaram neles. A legitimidade do voto, as pessoas votaram, portanto foi eleito para governar, governa. Teve o escrutínio do povo, tudo bem. Acho que sim.”

Entrevista 28, PSD

“Bom, essa pergunta é uma pergunta complicadíssima. Eu diria que, do ponto de vista moral, não. Mas do ponto de vista formal, sim. Moral não porque, de facto, demonstram recorrentemente uma total ausência de ética e de moralidade, e portanto eu diria que pelos valores morais não têm legitimidade nenhuma, mas pelos valores formais têm, porque no fundo eles são eleitos por sufrágio universal... Dentro da legalidade não se lhes pode tirar essa legitimidade. Do ponto de vista moral sim, acho que não têm legitimidade nenhuma, pelo contrário.”

Entrevista 40, outro

“Para actuarem como actuam, não têm, porque ninguém, não há partido nenhum com legitimidade para actuar, para fazer um tipo de actuação que prejudica o povo e a classe, não há. E daí que perdem toda a legitimidade, perdem toda a legitimidade.”

Entrevista 59, PCP

“Infelizmente, infelizmente, eu digo, infelizmente, eu acho que têm legitimidade. Quando um povo que está quase a morrer à fome, que paga os impostos mais caros da Europa, vai votar num partido e dá-lhes a maioria, eles têm toda a legitimidade de fazerem o que querem.”

Entrevista 69, PCP

Porém, uma passagem da entrevista de um “militante e ex-militante” é de salientar, por dar um passo mais além ao considerar “reservas de soberania pessoal” que não são delegadas a nenhum político.

[...] nós, como sabe, temos um contrato que leva a que haja o chamado mandato representativo, ou mandato político, que distinguimos do mandato judicial... Em política há um mandato político. O que é que isso significa? Significa que eu dou ao partido, ou ao candidato, um mandato para me representar na AR, mas se ele não cumprir aquilo que eu acho que ele vai cumprir porque me disse que ia fazer numa campanha eleitoral, a única sanção a que ele está sujeito é nas próximas eleições se candidatar e eu não voto, portanto não há uma sanção jurídica, portanto ele não tem de pagar uma multa, ou coisa que lhe valha... Isso significa o quê?... para chegar à sua pergunta... significa que dentro desta essência de mandato em que há um representante a representar um representado, sou eu ou você, que os partidos nunca têm a total legitimidade para me representar na minha plenitude e que há reservas de soberania individual que eu nunca transferi para nenhum político. Eu sou pessoa, sou um ser humano, independentemente daquilo que os políticos digam, ou que um mandato político diga. E, portanto, a minha condição enquanto pessoa é anterior, logo superior, utilizando uma expressão de há pouco, a qualquer mandato político, portanto sempre que os partidos entendem legislar, isso é uma opinião... você está a falar com uma pessoa de direita... sempre que os partidos entendem legislar sobre determinado tipo de matérias, eu considero que eles não têm legitimidade para tal. Eles não têm legitimidade para invadir a minha vida, para questionar o direito natural de se querer ou não constituir família, chame-se a isso o que quiser... ter ou não ter propriedade privada, ter ou não ter liberdade, tá a ver... eles podem legislar sobre o exercício dessa liberdade, o exercício dos meus direitos, mas não sobre a extensão, ou a essência, de determinado tipo de direitos. Portanto, eu não considero que tenham legitimidade para fazerem tudo o que querem.

Entrevista 2, outro

As grandes diferenças ocorrem, sobretudo, entre estes dois grupos e os “representantes eleitos”. Este grupo, como seria de esperar, tem uma visão mais positiva dos processos de tomada de decisão políticos em Portugal – consideram-nos “bastante” transparentes, “bastante” corretos e “bastante” legítimos.

Apenas a “justiça” e a “confiabilidade” deixam dúvidas a este grupo que posiciona estas variáveis no ponto intermédio da escala (“nem muito nem pouco”). Para “representantes eleitos” as questões da “justiça” e da “confiabilidade” dos processos de tomada de decisão no contexto político são relativas (e subjetivas).

Caixa 11 – Excertos das respostas de “representantes eleitos” – Transparência, justiça, correção processual, legitimidade e confiabilidade dos processos de tomada de decisão

“Confiáveis? isso depende dos resultados, olhe, normalmente os resultados eleitorais são o fiel da balança dessa justiça, embora aí também haja que ter em atenção que não pode ser esse o único critério, porque, por exemplo, o PCP pode apresentar o melhor candidato do mundo em Bragança que ele não ganha, portanto também tem que se ver as coisas em função da influência relativa que os partidos têm em termos políticos, não é, há essa componente, mas o carácter de confiabilidade do processo só o futuro o dirá, o resultado eleitoral, o futuro em termos do exercício de um eventual mandato, enfim.”

Entrevista 49, PCP

“Confiáveis? Bom, é uma posição diferente porque eu estou cá dentro, não é...e portanto dentro daquilo que é, oiça eu acho que, eu digo-lhe uma coisa, eu não ponho a relação, na minha relação

com os partidos eu não posso, não ponho numa relação de confiança. [...] Não sei se confiança é consistência. Eu ligo mais a confiança à verdade, ligo mais a confiança a um espírito aqui de algo, eu acho que mesmo assim há naquilo que são as elites, ainda há algum sentido de serviço. Aqui, confiança é sentido de serviço.”

Entrevista 60, PSD

“Transparentes? No geral não consigo responder porque há de uns e de outros. Vamos lá ver, há processos de decisão que eu acho que são transparentes, há outros que eu acho que não são absolutamente nada transparentes, há outros que eu acho que são mais ou menos, quer dizer, não... Há uma grande variabilidade... Sim, muito, mesmo. É em função dos interesses dos próprios governantes em cada caso. E depois também há pessoas mais sérias e pessoas menos sérias... e portanto, quando as pessoas são mais sérias, representam o seu partido político de uma forma mais leal, eu acho que as coisas são mais, tornam-se mais transparentes, de outra forma acho que não.

Justos? – é a mesma coisa; Corretos? (do ponto de vista processual) – a mesmíssima coisa; Legítimos? – igual; Confiáveis? – isso agora eu já acho que depende do historial do centro de decisão. Por exemplo, se me disser em relação a este governo se os seus processos decisórios já são confiáveis, eu acho que a generalidade das pessoas já não confiam grande coisa. Porque os processos de dizer uma coisa, depois desdizer e depois fazer exactamente o contrário, e numa semana dizer que é assim, na semana seguinte fazer assado, quer dizer, isto já leva a um processo de saturação e de desconfiança da generalidade das pessoas, quer dizer, eu acho que este governo, em termos de processo decisório... agora não vou transpor isto para um autarca que é sério, quer dizer, não é justo, não é.”

Entrevista 62, PCP

“Justos? isso é muito subjectivo, não é. Isso, a justiça, e para um jurista então essa é uma pergunta difícilíssima... é uma pergunta difícilíssima... não sei, eu aí teria que ficar pelo meio 3., nem muito nem pouco. Acho muito difícil, acho muito difícil, sinceramente, justo, é um critério muito subjectivo, é um critério muito subjectivo... Depende do processo, depende da perspectiva... e depende de cada um de nós que faz a sua avaliação. E o que me parece justo a mim, pode não lhe parecer a si... e portanto não, é algo mais difícil de avaliar, não consigo, não consigo nos 5 valores, não consigo concretizar. Seria provavelmente no 3. mas muito por exclusão de partes. [...] Confiáveis? Aí ia para a média, 3. nem muito nem pouco, porque um problema que Portugal tem é ter excesso de legislação, e portanto os processos de decisão normalmente levam a uma decisão que corre sérios riscos de não ser definitiva e de vir a ser alterada, portanto aí o fiáveis, eu ia para o meio porque acho que correm riscos, muitas vezes são concretizados, a maioria das vezes, mas passam muitas vezes por uma fase de turbulência, e portanto eu acho que aí fiáveis ficávamos no nem muito nem pouco.”

Entrevista 74, CDS-PP

“Confiável? Não tenho essa confiança em geral, e porque é aquilo que eu lhe dizia há bocadinho. Muitas vezes não se faz aquilo que é mais correcto, mas aquilo que é mais rentável politicamente para o partido, e isso nem sempre é o mais correcto. E o que significa ser o mais rentável politicamente? É manter as suas posições, é o que der mais votos, ou o que der... nem sempre é pelo voto, é manter uma determinada posição neste ou naquele organismo, ou neste ou naquele espaço, e portanto as decisões não são sempre as mais correctas. Quer dizer, numa perspectiva do partido que quer ter o poder, a mais correcta é estar lá... é continuar a manter, não quer dizer que seja a mais correcta em termos do interesse público e do bem comum.”

Entrevista 78, PCP

7.1.4 Os mecanismos de *accountability*

Em termos de *accountability*⁷⁷, o tema central da nossa investigação, e partindo da tipologia de Bovens (2006), observámos que os entrevistados identificam vários tipos de prestação de contas. Apresentamos na tabela que se segue as respostas de “não militantes”, “militantes e ex-militantes” - e “representantes eleitos” para contraste.

Tabela 7 – Os mecanismos de *accountability* vistos por cada grupo
(frequência entre parêntesis)

“não militantes” N=43 (8 “não sei”)	“militantes e ex-militantes” N=17 (3 “não sei”)	“representantes eleitos” N= 7
Internamente (18)	Aos cidadãos/ Voto (10)	Aos cidadãos através dos <i>media</i> (4)
Aos cidadãos/ Voto (17)	Internamente (7)	Aos cidadãos/ Voto (3)
Tribunal Contas/ Entidade Contas Financiamentos Políticos (10)	Tribunal Contas/ Entidade Contas Financiamentos Políticos (4)	Associados/ Militantes (1)
Presidente República/ Assembleia República (7)	Associados/ Militantes (4)	Entidade Contas Financiamentos Políticos (1)
Associados/ Militantes (3)	<i>Media</i> (3)	<i>Opinion makers</i> (1)
<i>Media</i> (2)	Grupos de interesse (2)	Pessoas que representamos (1)
Empresas Financiadoras/ Clientelas (2)	Empresas Financiadoras/ Clientelas (1)	Pessoas que nos procuram (1)
	Assembleia República (1)	A toda a gente e de muitas formas (1)

De uma forma geral, os grupos de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” identificaram apenas parcialmente os mecanismos de *accountability* dos partidos políticos em Portugal (e 11 entrevistados responderam “não sei”).

Por outro lado, não encontramos uma diferença muito significativa entre ambos os grupos. Se no caso dos “não militantes” a maior frequência de respostas foi “a ninguém/ internamente/ a eles próprios” (18) seguindo-se de “eleições de 4 em 4 anos/ voto/ aos cidadãos” (17), no caso dos “militantes e ex-militantes” esta tendência

⁷⁷ A questão colocada foi: “A quem e como prestam contas?”

inverteu-se ligeiramente: “eleições de 4 em 4 anos/ voto/ aos cidadãos” (10) e “a ninguém/ internamente/ a eles próprios” (7)

Do nosso ponto de vista, estes dados apontam para a ideia de que o ato eleitoral de 4 em 4 anos é o principal momento de *accountability* tanto para uns como para outros. E que, de resto, a prestação de contas é feita internamente – tal como indicia o surgimento da *accountability* a “associados e militantes” em ambos os grupos, apesar da baixa frequência. Esta perspetiva tem subjacente a ideia de uma certa impunidade, dado que as contas tendem a ser prestadas aos pares no interior do partido.

O Tribunal de Contas⁷⁸ e a Entidade de Contas e Financiamento Políticos (EFCP) foram também identificados por “não militantes” e “militantes e ex-militantes”, como tendo um papel preponderante na *accountability* (legal e financeira) - o que no caso português significa o controlo financeiro das contas dos partidos e das contas das campanhas eleitorais. De notar que surge alguma confusão nestas respostas. Não é claro para os cidadãos entrevistados como a *accountability* se desenrola dentro destas instituições.

Os “não militantes” destacam ainda o papel do “Presidente da República/ Assembleia da República” na prestação de contas. Por outro lado, a prestação de contas aos “*media*”, “*opinion makers*” e a “grupos de interesse” tem alguma expressão nas respostas de “militantes e ex-militantes”.

A pressão mediática é atualmente um aspeto determinante na vida interna dos partidos. Se nuns casos perturba, noutros incentiva o debate interno e favorece a democracia. A relação entre *media* e partidos é, portanto, uma relação ambivalente. Alguns entrevistados referem ainda a estreita ligação dos grupos de *media* ao poder económico e ao seu papel no delineamento da agenda partidária. De uma forma residual, surge em ambos os grupos a prestação de contas a “empresas financiadoras e clientelas”.

⁷⁸ De notar que a maioria dos entrevistados que referiu o Tribunal de Contas (13/14) associou-o diretamente à EFCP, o que revela uma certa confusão com o Tribunal Constitucional, órgão no seio do qual nasceu a EFCP em 2003.

Caixa 12 - Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – mecanismos de *accountability*

“não militantes”

“As contas que prestam no final vão, vão... de 4 em 4 anos prestam contas às pessoas... lá está, antes de prestarem contas às pessoas têm de prestar contas a outros actores, se calhar muito mais importantes... e aqui abordo a questão dos media, da relação que eles têm com os media e da relação que têm, por exemplo, com as empresas em termos de financiamento... e com outro tipo de actores como as agências de comunicação.”

Entrevista 3, não vota

“Enquanto partido tem que prestar contas a todos os órgãos porque eles recebem dinheiro, têm que prestar contas às finanças, se calhar também ao Tribunal de Contas... têm que... eu sinceramente não sei muito bem como é que isto funciona, mas eles como organização que é não são diferentes das outras organizações, têm que ter entidades que os controlam e que... e para o qual eles têm que responder, não sei quais.”

Entrevista 5, PS

“Isso aí já vou revelar a minha ignorância... mas eles têm que prestar contas à assembleia, têm que prestar contas à justiça... há aquela, pronto, há aquela parte dos financiamentos, não sei qual é o órgão dos financiamentos dos partidos, têm que prestar contas aí. Têm que prestar contas aos seus associados. Penso que têm que prestar contas, embora não as prestem de uma forma cabal, aos cidadãos.”

Entrevista 6, PS

“Bom, antes de mais aos seus militantes, presumo, não é... e presumo que também haja algum tipo de prestação de contas externo, e Tribunal de Contas e tudo isso, portanto desde que haja financiamentos públicos terão de prestar algumas contas, não é.”

Entrevista 8, BE

“Teoricamente prestam conta ao eleitorado. Também têm que prestar contas à Entidade de Contas no que diz respeito às campanhas. Em termos políticos e sociais prestam contas ao eleitorado, depois o que se passa nos bastidores, como é que são financiados ou não, ou seja, porque é que devem prestar contas ao empresário X porque pagou não sei quanto, deu tanto para, eu não sei, não sei como é que isso acontece.”

Entrevista 9, vários

“A eles próprios. Eu acho que os partidos são os piores escrutinadores deles próprios, principalmente os centrais, como se está a ver agora, quer dizer, os piores críticos do PS são os próprios membros do PS e os próprios críticos do PSD são os membros do PSD. Portanto, eles prestam contas a eles próprios e prestam contas, creio eu, ao Parlamento e ao presidente da AR. Não creio que prestem contas aos cidadãos.”

Entrevista 13, PS

“Os partidos só prestam contas, de alguma forma, na altura das eleições, não é, depois há os actores políticos dentro dos partidos que prestam um bocado conta ao próprio partido.”

Entrevista 22, PS

“Não tenho ideia muito clara em termos práticos. Digamos que, em teoria, os partidos deviam prestar contas à sociedade civil, portanto ao próprio público, a cujo serviço dão. Na prática, penso que eles prestam contas, naturalmente que essa avaliação é feita internamente, que essa avaliação será feita de algum modo perante algum, talvez indirectamente em termos de assembleia, eu acho,

talvez para responder, a percepção que eu tenho é que não há uma responsabilização precisa da atividade dos partidos.”

Entrevista 26, PS

“Prestam contas à nação. Prestam contas à nação que vota, com abstenções enormíssimas e o meu desconhecimento dos votos brancos e nulos.”

Entrevista 39, B/N

“Os partidos só prestam contas aos eleitores e a quem os põe no poder e a quem elege os deputados para a AR, aí numa janela temporal de 4 meses antes das eleições, mais ou menos, entre 4 a 6 meses antes das eleições... porque de resto é entre eles e para dentro.”

Entrevista 42, CDS-PP

“Prestam contas aos seus, às suas clientelas, prestam contas às suas clientelas, seja um construtor civil que ajudou a pagar uma campanha, seja o grande empresário que tem sempre um lugar garantido como gestor de uma empresa pública, ou semi-pública, uma fundação. Prestam contas ao ex-ministro, ou à família, ou ao tal barão que também tem sempre um lugarzinho num desses sítios, desses pedestais dourados. Acho que é a esses que eles prestam contas. Ao eleitorado, pouco, ao eleitorado pouquinho e só na altura de eleições.”

Entrevista 45, B/N

“Teoricamente à população ... na prática a ninguém, a ninguém.”

Entrevista 48, B/N

“Eu acho que em termos gerais não prestam, não prestam contas.”

Entrevista 50, não vota

“militantes e ex-militantes”

“Bom, em primeiro lugar prestam primeiramente contas aos jornalistas... mesmo que não se queira assumir isso. Há uma, conforme eu há pouco lhe dizia, uma subserviência à comunicação social, e portanto a tendência de agradar a um jornalista é total por parte de um político. O que significa que prestar contas a um jornalista quase que faz parte do código genético das esmagadora maioria dos responsáveis políticos... portanto, prestam contas aos jornalistas. Teoricamente, prestam contas aos eleitores, de 4 em 4 anos, e na prática, não é... portanto de 4 em 4 anos prestam-se contas aos eleitores sobre o que se fez, o que não se fez. Mas entre períodos eleitorais, entre eleições, há um prestar de contas constante, assíduo, permanente, insistente - aos jornalistas, aos comentadores, aos chamados fazedores de opinião.”

Entrevista 2, outro

“Não prestam, não prestam contas a ninguém. Na eleição seguinte vão ter votos, ou não ter.”

Entrevista 4, B/N

“Teoricamente prestam contas em primeira linha aos seus membros, e depois aos eleitores quando ciclicamente submetem os seus candidatos e programas ao actos e processos eleitorais. [...] Eu acho que a prestação de contas é cada vez menor, em rigor, por culpa dos partidos, mas também por culpa das mudanças que a sociedade e a política estão a sofrer, e porque estamos num processo de transformação em que não está resolvido o problema do espaço ocupado pelos partidos no debate político e do espaço ocupado pelos media na formação da própria agenda política. Hoje, a relação espaço-tempo da política alterou-se profundamente, não é, e a relação da política com os cidadãos, ou seja, já não há a distância e o tempo da ação-reação entre a decisão política e o seu julgamento pelos cidadãos que dê espaço para uma intervenção distanciada e organizada e reflectida dos cidadãos e por parte dos partidos. Portanto, notoriamente os dirigentes partidários tendem a funcionar muito em função de uma agenda quotidiana, reactiva, no dia-a-dia, e gerada também

pelos media e por quem está por detrás dos media, e mais do que criada pelos media, pelo facto dos media por sua vez estarem sujeitos a um processo de transformação em que a informação é cada vez mais mercadoria, medida em termos de mercado pelos níveis de audiência e condicionada a isso. E, portanto, por detrás disto tudo, temos uma lógica de mercado a invadir todas as esferas da vida social.”

Entrevista 25, BE

“Bom, os partidos prestam contas ao eleitorado, indiscutivelmente, quer dizer, numa primeira linha. Prestam contas aos interesses que representam, aos seus financiadores que nós nunca chegamos bem a saber quem são porque, no fundo, em Portugal existe um modelo de financiamento verdadeiramente oculto. Portanto, prestam contas também às faces ocultas. Não tenho dúvidas nenhuma sobre isso. E formalmente ao Tribunal de Contas, ao Tribunal Constitucional, perdão. Na óptica mais contabilística das contas, ao Tribunal Constitucional, à Entidade de Contas, obviamente. Num sentido menos contabilístico e mais genérico do tema ao eleitorado, obviamente porque o eleitorado se encarrega de ser o juiz final, apesar da maior parte das pessoas não votam - eu relembro os dados das últimas legislativas, o número de abstencionistas, brancos e nulos excede em cerca de 30 ou 40% o somatório das pessoas que votaram PS e PSD, bom, e portanto, de facto...”

Entrevista 40, outro

“Eu acho que prestam muito poucas contas, de facto. Prestam contas dentro do partido, mas de uma forma muito fraca... deve ser para aí aos grupos de interesse. Aos militantes base não prestam contas, ponto final parágrafo. Acho que não fazem isso. Da minha experiência que eu tive não, vejo mais as reuniões dos altos responsáveis dos partidos com os militantes base é para pedir apoio, não para prestar contas e, portanto, isso é um dos aspectos que tem que mudar. E, infelizmente, à sociedade a prestação de contas é feita de 4 em 4 anos nas eleições. E depois aos jornalistas, que é uma coisa esquisitíssima que também não ajuda nada ao esclarecimento. Portanto, a prestação de contas mais importante que existe é aos jornalistas que, por sua vez, têm o poder de alteração, de definir o que é que deve ser prestado contas que é uma coisa extraordinária, no fundo, o que é que é relevante é o que os jornalistas, são eles é que definem isso e não tanto os cidadãos, o que é que é relevante em termos de prestação de contas. E vê-se que, no fundo, os fait-divers têm um peso brutal na prestação de contas e na explicação que os políticos dão face às políticas concretas.”

Entrevista 46, PS

“Prestam contas, ainda vão prestando contas como eu disse os actores instituídos, e os partidos desde logo, prestam muito mais contas do que os actores não instituídos, sem sombra de dúvida, quer à sociedade pelas diversas, quer nos, digamos, nos órgãos fiscalizadores que vão funcionando desde a AR, às entidades de análise de contas, mas também à análise de políticas. Felizmente, ainda vai havendo alguma prestação de contas”.

Entrevista 63, PCP

“Bom, teoricamente prestam contas naturalmente aos seus eleitores, não é, e prestam contas no momento em que vão ser novamente escrutinados nas eleições seguintes, e portanto aí, aí levam na cabeça, não é.”

Entrevista 66, PS

“O meu partido sei que presta contas ao TC, e tudo aquilo que se vai comprar para festa tem que ser tudo com recibo e pago com factura, e até as próprias quotizações têm que se pagar com cheque e é tudo muito complicado... [...] Só se pode depositar com cheque, e até mesmo eu vou pagar uma conta ao partido, tenho que pagar com cheque. Isso é um absurdo, não é, mas eles querem saber donde é que vem o dinheiro e de quem é o dinheiro. [...] nós, o meu partido reúne os militantes e agora está numa fase dessas, de reunir com as diversas áreas, o que fez, o que falta fazer, o que é que se tem que fazer, portanto está nessa área. E depois temos aqui a Câmara que tem mesmo um programa anual do Presta Contas. Reúne a população e presta contas daquilo que faz.”

Entrevista 69, PCP

Apesar do reduzido número de “representantes eleitos” entrevistados, parece-nos relevante salientar dois aspetos das suas respostas. Por um lado, o surgimento dos *media* como veículo principal de *accountability* aos cidadãos. Esta é uma primeira diferença qualitativa a assinalar. Para “representantes eleitos” a principal forma de *accountability* é prestada aos cidadãos eleitores através dos *media* numa base quotidiana, e só depois surgem as eleições de 4 em 4 anos.

Um outro aspeto interessante prende-se com a própria “intensidade” das expressões utilizadas. Enquanto que “não militantes” e “militantes e ex-militantes” apontam a *accountability* a “grupos de interesse” e “empresas financiadoras/ clientelas”, os “representantes eleitos” referem-se às “pessoas que representamos”, “pessoas que nos procuram”, “a toda a gente e de muitas formas”. Ou seja, encontramos um discurso mais vago, mas não necessariamente contraditório, dos “representantes eleitos” e que aponta precisamente para a ideia das múltiplas *accountabilities* apresentada no quadro teórico do presente trabalho.

Caixa 13 - Excertos das respostas de “representantes eleitos” – mecanismos de *accountability*

“A prestação de contas aos cidadãos é através dos media, não tenho qualquer dúvida, dos media nacionais, embora, quer dizer, embora os media também condicionam a agenda, completamente, e cada vez mais condicionam a agenda política, porque criam uma espécie de reações em cadeia. Hoje, por exemplo, há aqueles programas, os fóruns, que dão a meio da manhã e durante a tarde nas televisões e nas rádios. Normalmente, esses fóruns são feitos a partir das manchetes dos jornais da manhã... ainda hoje o DN publicou uma noticia alarmista e infundada, aliás, sobre as consequências da entrada em vigor do código de execução de penas, que se tornou motivo de debate durante toda a manhã nas rádios, não é, porquê? e portanto isto foi uma agenda, foi o DN que decidiu a agenda, portanto, mais ninguém, quer dizer, não houve ninguém que ontem à noite, não houve nenhum responsável político que ontem à noite se tivesse lembrado que o assunto do dia ia ser este, não é, foi porque saiu uma manchete, essa manchete propagou-se aos noticiários das rádios e, portanto, os media condicionam muito, muito, muito a agenda política, não é, e depois porque também têm uma certa tendência de que aquilo que eles não noticiam não existe... Ou seja, mas portanto há um pouco também essa dificuldade, não é, de acesso das pessoas à informação e aí, às vezes, a quantidade de informação não significa que ela chegue às pessoas”

Entrevista 49, PCP

“Prestam contas aos eleitores de uma forma interessada através dos media – cujo papel é muito importante e muitas vezes com ligações muito problemáticas – no hemiciclo, muitas vezes, estão a falar só para aquele cantinho... Não prestam contas a mais ninguém.”

Entrevista 52, BE

“... às pessoas que representamos, claro, às pessoas que nos procuram. Estamos permanentemente a prestar contas ao contrário daquilo que pensam... sempre, permanentemente... os próprios assuntos que são tratados ao nível da AR, a comunicação social é capaz de pegar nos temas em função dos próprios temas... a comunicação social é um, eu acho que é assim já se percebeu, e nesta crise financeira internacional e com bastantes reflexos a nível nacional, acho que se revelou uma coisa que já se sabia, e quem anda nestes meios políticos já sabe que é quem determina as decisões políticas é o poder económico, é quem tem grande poder económico, ponto final. E depois, o poder económico tem dois braços de acção, exactamente, o poder político e a comunicação social. E tem tudo na mão.”

Entrevista 62, PCP

“A toda a gente e de todas as formas. Eu posso estar completamente fora da minha atividade política, estar num momento de lazer com a família e tudo, e aparecer-me um cidadão a perguntar-me sobre uma votação qualquer que eu estive na AR - que eu estive ou que o partido esteve, ou que eu próprio ou alguma coisa que eu disse num programa de televisão... os opinion makers dão a sua opinião nos jornais, nas televisões... E portanto isso tem uma forte influência na nossa actuação mesmo cá dentro.”

Entrevista 74, CDS-PP

Queremos, por fim, salientar que, apesar de ser possível aos entrevistados identificarem os mecanismos de *accountability*, as respostas à segunda parte da questão colocada – “como?” - foram muito vagas, ou mesmo inexistentes. No nosso entender, este facto - a ausência de resposta à segunda parte da questão -, é revelador da opacidade que envolve os mecanismos de controlo dos partidos políticos em Portugal - como sobressai nos excertos das respostas que apresentámos acima.

Posto isto, podemos concluir que, apesar de ser possível identificar teoricamente um vasto conjunto de formas de *accountability*, o alargamento destas esferas não nos parece sinónimo de um efetivo controlo democrático da atividade político-partidária em toda a sua amplitude.

Os cidadãos, sejam eles militantes (e ex-militantes), ou não estejam envolvidos num partido, têm a ideia de que as eleições são o único momento para a *accountability* e que, de resto, a prestação de contas não é feita a mais ninguém – exceto do ponto de vista legal e financeiro, à Entidade de Contas e Financiamentos Políticos.

O surgimento da *accountability* aos *media* (e *opinion makers*) numa base quotidiana (e reativa), com um impacto assinalável no funcionamento interno dos partidos e no delineamento da sua agenda política, é um sinal do florescimento desta forma de *accountability* social - nem sempre com resultados positivos para a qualidade

do debate interno e da democracia, tal como revelaram os próprios representantes eleitos.

O facto da *accountability* a empresas financiadoras, clientelas (e mercados) não surgir de uma forma mais evidente pode residir mais na sua invisibilidade do que na sua inexistência, como comprovam aliás os acórdãos do Tribunal Constitucional relativos às contas apresentadas pelos partidos políticos, nomeadamente o recente acórdão nº314/2014 (de 1 de Abril), respeitante ao ano de 2009.

7.1.5 Confiança nos partidos políticos

Os dados já apresentados tanto no enquadramento teórico (nomeadamente os *surveys* europeus longitudinais) como nas análises anteriores apontam para uma baixa confiança dos cidadãos (em geral) relativamente aos partidos políticos.

No presente trabalho procurámos aferir o grau de confiança depositado nos partidos políticos. Foi colocada uma questão fechada⁷⁹ na qual se solicitava a resposta numa escala tipo “likert” de 5 pontos que variava de 1. “baixa confiança” a 5. “elevada confiança”.

De salientar que esta era uma questão generalista em que se procurava saber o grau de confiança nos partidos em geral. Assim, cerca de 44% dos entrevistados não conseguiram dar uma resposta única conseguindo apenas quantificar na escala os diversos partidos⁸⁰, ou seja, fazendo a diferenciação entre as várias forças políticas em termos de confiança. Dada a amostra reduzida e a dispersão de respostas encontradas, optámos por não avançar com a análise dos níveis de confiança nos vários partidos.

Não obstante, apresentamos na tabela 8 os dados genéricos obtidos para “não militantes” e “militantes e ex-militantes” (56%). Os valores encontrados apontam, sem surpresa, para um nível de confiança “baixo”.

⁷⁹ “Qual o seu grau de confiança relativamente aos partidos políticos portugueses? Consegue quantificar numa escala de 1 a 5 em que 1 corresponde a “baixa confiança” e 5 a “elevada confiança?”

⁸⁰ “Diferencia-os a este nível? Se sim, ordene-os por ordem crescente de confiança.”

Tabela 8 – Medidas de tendência central e dispersão – Grau de confiança

		N	Grau de Confiança
Não militante	Média	32	1,63
	Mediana		1,00
	Moda		1
	Devio-padrão		,833
		N	14
Militante e ex-militante	Média	14	1,57
	Mediana		1,00
	Moda		1
	Devio-padrão		1,016

Por seu turno, os “representantes eleitos” tiveram muitas dificuldades em atribuir um valor único à confiança – apenas um elemento atribuiu um nível intermédio (3) de confiança a todos os partidos, cuja justificação apresentamos na caixa abaixo por ser reveladora de alguma ambivalência. Os restantes “representantes eleitos” entrevistados atribuíram valores diferenciados aos vários partidos com representação parlamentar. Dado o reduzido número de entrevistados (7), optámos por não analisar este material.

Caixa 14 - Excertos das respostas de “representantes eleitos” – grau de confiança

“Bom, é uma posição diferente porque eu estou cá dentro, não é...e portanto dentro daquilo que é, oiça eu acho que, eu digo-lhe uma coisa, eu não ponho a relação, na minha relação com os partidos eu não posso, não ponho numa relação de confiança. Eu aquilo que tenho com espírito pragmático dizer que são insuficientes os partidos... mas também tenho que lhe dizer uma outra coisa que é uma coisa, aquilo que por exemplo que é a história da democracia portuguesa, nos últimos 30 anos nós fizemos coisas extraordinárias com os partidos que estão. Portanto eu não posso ter nem, não tenho nem uma relação desiludida, nem tenho uma relação iludida... mas acho que os partidos são necessários. Um nível intermédio de confiança... 3. nem muito nem pouco.”

Entrevista 60, PSD

7.1.6 A fé na democracia

No âmbito do presente trabalho uma preocupação central é perceber até que ponto a fé na democracia é abalada pela imagem negativa e pela desconfiança que os cidadãos depositam no atual sistema político-partidário, facto que seria de esperar.

Com esse objetivo foi colocada uma questão relativa à sua fé na democracia⁸¹ na qual se pedia aos entrevistados que se posicionassem numa escala de 1 (“discordo totalmente”) a 5 (“concordo totalmente”). Os resultados são apresentados na tabela 3.

Tabela 9 – Medidas de tendência central e dispersão – Fé na democracia

		Fé na democracia
Não militante	N	48
	Média	2,06
	Mediana	2,00
	Moda	1
	Devio-padrão	1,137
Militante e ex-militante	N	19
	Média	2,11
	Mediana	1,00
	Moda	1
	Devio-padrão	1,524
Representante eleito	N	7
	Média	1,00
	Mediana	1,00
	Moda	1
	Desvio-padrão	,000

Estes dados mostram-nos que tanto “não militantes” como “militantes e ex-militantes” discordam parcialmente da afirmação “perdi a fé na democracia”. Ou seja, ambos os grupos tenderam a deixar a sua fé no sistema político ser abalada pelo atual *status quo*.

⁸¹ “Em que medida concorda com a seguinte afirmação: Perdi a fé na democracia? Utilize uma escala de 1 a 5 (em que 1 corresponde a “discordo totalmente” e 5 a “concordo totalmente”). Porquê?”

Caixa 15 - Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – Fé na democracia

“não militantes”

“Discordo totalmente. Porque acho que alguém que diga que perdeu a fé na democracia está fundamentalmente a desistir de conduzir os destinos colectivamente e..., quer dizer, e... eu não estou nesse ponto. Acho que no dia em que estiver nesse ponto vou para um sítio onde ache que valha a pena.”

Entrevista 1, PS

“Eu não perdi. Acho que a democracia é melhor... eu estou a falar sempre da democracia, não é o ideal nunca de democracia porque esse não se consegue atingir, e portanto acho que continua a ser melhor do que outro sistema, portanto eu não perdi a fé e acho que continua a ser o melhor, o melhor sistema, mal posto em prática mas é o melhor sistema portanto eu não perdi a fé portanto discordo totalmente.”

Entrevista 6, PS

“Não, não perdi. Acho que a democracia tem é formas de se regenerar e por isso dizia há bocado, antigamente os romanos tinham a figura do ditador para resolver as situações de crise extrema, não existindo essa figura, nem a desejando nós, é dentro da democracia que há-de aparecer alguém uma figura, uma pessoa, num partido, ou noutro, ou noutro não é, que acabarão por nos devolver um pouco a confiança perdida. Acredito sinceramente que isso acabará por acontecer só que entretanto se causam muitos danos à mesma democracia. Discordo parcialmente.”

Entrevista 10, PS

“Eu não concordo. Discordo, eu não perdi a fé na democracia. Eu acho que a democracia é o caminho. Nós temos é que ajudar a que a democracia seja efectiva, não é, as pessoas têm que ter opinião, têm que fazer qualquer coisa para... Eu acredito no poder democrático, temos é que exercer essa, temos que votar, temos que, as pessoas têm que participar... nós somos o país do fado, das lamentações, da tristeza, da amargura, da vitimização, nós somos uns desgraçadinhos que, não é, portanto aquela noção da tristeza... eu acho que é por sermos o país do fado, não é, só pode mas temos que sair desta inércia, temos que fazer coisas. Eu não perdi de todo. Eu discordo totalmente.”

Entrevista 14, BE

“Diria 2. discordo. Perdi um bocadinho, não perdi completamente. Porquê? Enfim aqui lembro-me daquela frase “a democracia é o pior de todos os sistemas, à excepção de todos os outros”. De facto parece ser a única forma de nós conseguirmos de facto priorizar objectivos para a sociedade e tentar resolver problemas que muitos têm, sobre os quais muitos têm opiniões muito diferentes e portanto parece ser a única forma de nós conseguirmos chegar a um consenso mínimo para tentar resolver os problemas. Agora acho que o problema das democracias, e sobretudo as democracias, enfim que serão quase todas, em países capitalistas o problema está, lá está, na tal participação e cultura política dos cidadãos, e acho que os cidadãos são mantidos numa espécie de uma alienação política que dá uma espécie de carta branca às elites políticas, políticas e económicas. E que portanto em conluio, digamos assim, conseguem levar avante os seus programas. E, portanto, julgo que o problema da democracia não estará em si própria mas sim na conjugação democracia com o sistema ultra-liberal, ou liberal apenas, liberal no sentido de capitalista. E portanto julgo que a minha descrença um pouco na democracia tem a ver com isso, com o facto da democracia estar em jogo com o sistema capitalista e, portanto, não na democracia em si enquanto sistema político.”

Entrevista 15, BE

“Discordo. Eu não perdi a fé na democracia. Está dorida, está mal feita mas não perco a fé na democracia. Se não fosse ela, se não fosse assim era muito pior. Assim ainda vamos tendo, falso ou não, temos essa possibilidade de mudar as coisas. Não o fazemos mas preciso trabalhar muito para que se

faça, que os media se tornem mais independentes, por exemplo. É preciso que as pessoas abram um bocado mais os olhos mas é possível chegar lá, a uma boa democracia.”

Entrevista 24, BE

“Não, não, eu tenho toda a fé na democracia. Eu tenho toda a fé na democracia, não tenho fé é em Portugal, ou na democracia portuguesa. Tenho fé na democracia que se pratica na Noruega, na Dinamarca, na Holanda... não tenho fé é no sistema político português, e nos partidos portugueses, especialmente nos mais mainstream. Democracia não tem nada a ver com isso. É o que dizia o Churchill é o menos mau de todos os sistemas, é o menos mau, tenho toda a fé na democracia. 1. discordo totalmente”

Entrevista 36, BE

“Eu discordo. Não se pode perder a fé. Discordo parcialmente. A democracia tem coisas que, de facto, que não estão ajustadas, não é, se calhar, aos modelos económicos e... e esta fase em que vivemos mas se não fôr a democracia também não será uma ditadura, não é, não creio.”

Entrevista 37, CDS-PP

“Discordo parcialmente. Eu não perdi a fé na democracia, eu tenho fé na democracia, não tenho é fé nos partidos políticos, não tenho é fé nos artistas da democracia... e aí, e não vejo a coisa com possibilidades de melhorar muito, sinceramente, porque aquela geração que fez o 25 de Abril já praticamente se retirou da política. A geração que temos no poder e que se vai perpetuar e que vai criar descendência é a geração que cresceu dentro dos partidos.”

Entrevista 45, B/N

“Não perdi fé de coisíssima nenhuma. Discordo totalmente, completamente, ah não, isso não, não. Nós fizemos uma entrevista na base daquilo que eu não gosto, daquilo que está mal, não fizemos uma entrevista na base do que é bom e do positivo... agora, ora bem, simplesmente a democracia tem coisas muito boas, não é... tem a liberdade de expressão quer-se queira, quer-se não se queira, é a melhor coisa. O mundo avançou pela liberdade de expressão e a liberdade de expressão é a única coisa, é a coisa mais valiosa da democracia. Uma democracia é a sua liberdade de expressão, que não é o insulto, a liberdade de expressão não é ter o direito de insultar as pessoas, é dizer o que se pensa e termos direito à diferença, e não sermos penalizados por termos uma ideia diferente e um pensamento diferente.”

Entrevista 48, B/N

“militantes e ex-militantes”

“Se eu perdi?... Não, não perdi. Discordo parcialmente. Eu sou um adepto da velha frase do Churchill que dizia que a democracia é um mau sistema, ou um mau regime, mas é o menos mau de todos os maus... portanto, eu sou um homem de direita e um homem de direita é um regionalista... e dentro dessa lógica de realidade nunca acredita que a democracia é o sistema onde não há defeitos, onde tudo é puro, onde tudo é virgem... e portanto eu entendo é que a democracia, apesar de todos os seus defeitos, eu continuo a preferir a democracia à ditadura, seja uma ditadura de regime de cariz autoritário, seja uma ditadura de cariz totalitário, seja uma ditadura fascista ou uma ditadura comunista.”

Entrevista 2, outro

“Discordo totalmente. Por um lado porque, de uma forma pragmática, e apesar de todas as coisas a democracia é uma conquista em termos de liberdade - liberdade de reunião, de discussão, de movimentação. Depois porque a humanidade é constituída por seres humanos e não por anjos e portanto a natureza humana é aquilo com que temos de lidar e as coisas evoluem de acordo com a natureza do ser humano, que não é nem boa nem má, é esta... para uma sociedade que vive com liberdades evoluiu desta forma, porque é de acordo com a natureza humana. Gostaria que a democracia fosse também uma democracia de base, popular, de base e autónoma, depende das pessoas também constituírem-se como tal... mas é um caminho e portanto tenho toda a fé na democracia e na sua evolução.”

Entrevista 4, B/N

“Eu não... olhe, o ponto intermédio da escala, 3. Não posso dizer que perdi a fé completamente na democracia, não... mas vejo o quadro muito negro. Portanto têm que aparecer outros políticos, outras caras. Estas caras estão gastas é melhor saírem de cena, estão a estragar esta brincadeira toda.”

Entrevista 11, PS

“Concordo parcialmente. Não no sistema democrático que eu acho que o sistema democrático é interessante, a separação de poderes, mas a democracia não é algo que seja ultra-interessante. Cada vez mais estou convencido que a democracia é um sistema muito frágil, muito frágil, muito manipulável. As pessoas são muito manipuláveis.”

Entrevista 40, outro

“Aqui só uma ressalva, eu não perdi a fé na democracia, perdi a fé nos partidos. Acredito que haja, não perdi a fé na democracia, não - 1. discordo totalmente... mas nos partidos 5. concordo totalmente. Acho que até podem estar mesmo na América Latina em ensaio novos modelos de democracia, não sei, partidos mais musculados, não sei.”

Entrevista 51, CDS-PP

“Perdi totalmente a fé na democracia em que estamos a viver. Agora na palavra democracia em si, não perdi a fé, da palavra, a democracia. Não é no exercício da democracia. Na que temos perdido a fé mas o modelo da democracia isso tenho muita fé. Então discordo totalmente. Aceito que será a democracia, será um meio propício.”

Entrevista 55, PCP

“Discordo parcialmente. Até ganhei fé, quer dizer, aprendi a lidar com os defeitos da democracia compreendendo que aquilo acaba, no fim, acaba por funcionar razoavelmente bem. Sim, acredito na democracia, nem sei se não devia pôr 1. Repare a sociedade está cheia de interesses contraditórios, as pessoas têm interesses contraditórios, quer em termos de grupos sociais, quer em termos individuais, epá e depois, no fundo, a política é uma resultante de tudo isso, só que em vez de ouvir as pessoas uma a uma, são muitas, não se pode ouvir as pessoas uma a uma e tirar uma média estatística, não se pode também ir por especialistas que dominam os assuntos, isso não funciona em termos políticos, portanto funcionamos com estes partidos e o funcionamento tem muitas coisas que parecem... mas acaba por funcionar, a resultante acaba por ser a solução que é escolhida. É a melhor solução, é sempre a melhor solução. É uma solução que prejudica umas pessoas, beneficia outras, não é. Não há boas e más soluções, há soluções que beneficiam uns grupos sociais, umas empresas. É a solução, foi o resultante. Outras soluções beneficiariam outras empresas, etc.

Entrevista 56, PS

“Perdi a fé totalmente nos partidos, na política. Vamos lá ver, prontos, na democracia em Portugal. Porque para haver democracia as pessoas têm que ser ouvidas e tem que ser feita a vontade da maioria, e neste caso não é. A maioria nunca vê a vontade dela feita. Quem é a maioria em Portugal? são as pessoas que trabalham. Você já viu alguma coisa feita a favor de quem trabalha. Não se vê nada a favor de quem trabalha, é sempre a favor daqueles que pouco fazem, ou nada fazem. As pessoas não sabem utilizar o poder que têm, não têm capacidade para o utilizar e de se mobilizar, pois o mal do nosso povo é esse. As pessoas continuam, levam porrada mas chega às eleições e votam no mesmo partido. Vêm as pessoas novamente, levam porrada do dia-a-dia, criticam, falam, estamos mal e não sei quê, mas chegados à altura das eleições, votam no mesmo lado, ou então não votam.”

Entrevista 57, PCP

“Concordo totalmente porque eu perdi a fé. Por tudo. Prometem mundos e fundos e depois, no fundo, nada.”

Entrevista 61, PCP

Já os “representantes eleitos” foram inequívocos. A sua “fé na democracia” mantêm-se intacta, como fica claramente demonstrado nas passagens que se apresentam na caixa abaixo.

Caixa 16 – Excertos das respostas a “representantes eleitos” – Fé na democracia

“Não, não perdi... Discordo totalmente. Eu acho que não há, é a única coisa que eu sou capaz de concordar com o Churchill... é que, de facto, a democracia é o pior de todos os sistemas à excepção de todos os outros.”

Entrevista 49, PCP

“Discordo totalmente. Porque eu acho que a democracia é um horizonte que está permanentemente diante de nós e portanto esta ideia de fé na democracia é qualquer coisa que está sempre presente a desafiar-nos, portanto, nunca, eu nunca perderei a fé na democracia. Posso perder a fé nos seus intérpretes, naqueles de ocasião, de momento mas na democracia em si mesma não.”

Entrevista 52, BE

“Eu não concordo nada com essa afirmação. Discordo totalmente pela razão simples de que as democracias contemporâneas são democracias até aperfeiçoadas em relação a todas as outras épocas da vida democrática e, de facto, não há nenhum regime político que se compare ao regime democrático, portanto nesse sentido é que eu não concordo nada com a afirmação.”

Entrevista 58, PS

“Discordo totalmente. Porque eu confio plenamente na democracia e se eu tivesse perdido a fé na democracia não estava aqui. O meu trabalho é de procurar aperfeiçoá-la a cada dia que passa, contribuir para isso.”

Entrevista 62, PCP

“Discordo totalmente. Sou profundamente democrata portanto acredito mesmo na democracia com todas as suas insuficiências e as suas fraquezas, não, acredito mesmo, portanto não.”

Entrevista 74, CDS-PP

“Discordo totalmente, discordo totalmente, não perdi a fé na democracia. Acho que não há nenhuma alternativa melhor.”

Entrevista 78, PCP

Não podemos terminar sem notar a referência a Churchill e à sua famosa frase - no original *“Democracy is the worst form of government, except for all those other forms that have been tried from time to time”* (House of Commons, 11 de Novembro de 1947), que com maior ou menor precisão, foi referida por alguns daqueles que sentem a sua fé na democracia um pouco abalada mas não irremediavelmente perdida.

7.1.7 Em busca de um sistema alternativo?

Apesar de algum efeito do atual *status quo* na fé na democracia, a grande maioria dos cidadãos “não militantes” e “militantes e ex-militantes” entrevistados (72%) considera que não existe um sistema político alternativo que seja viável. A ideia de que “o sistema é este” - precisa é de ser melhorado e aperfeiçoado, prevalece como ideia central nas respostas dadas à questão sobre alternativas ao sistema⁸². A democracia é, pois, vista pelos entrevistados como “um edifício sempre em obras”, que envolve sempre conflitos e posteriores entendimentos.

Uma maior transparência dos processos, uma maior responsabilização dos representantes e uma maior participação dos cidadãos nas atividades políticas seriam as vias para o aperfeiçoamento da democracia que temos. Uma melhor democracia requeria, portanto, uma melhor articulação entre representantes e representados. A participação cívica coletiva, através de sindicatos e do movimento associativo, é um aspeto crucial para essa melhor articulação – ou seja, um reforço da *accountability* horizontal.

Algumas sugestões para o aperfeiçoamento da democracia emergiram no conjunto das respostas dadas tais como a obrigação dos representantes serem avaliados por cada medida inscrita no seu programa eleitoral, a redução do número de deputados na Assembleia da República e ainda a redução de lugares de poder intermédio nas autarquias. Um sistema eleitoral misto, a possibilidade de listas de independentes se candidatarem à Assembleia da República, a possibilidade de utilização de abaixo-assinados para destituir representantes em qualquer momento do mandato, a reformulação da forma como elegemos os deputados à Assembleia da República, a existência de um governo proporcional onde todos os partidos estejam representados, e a intensificação dos referendos foram outras das medidas sugeridas para o aperfeiçoamento do sistema democrático.

O problema da “escala” da democracia também emergiu e leva alguns a imaginarem a possibilidade de uma democracia mais local, mais próxima dos cidadãos e nesse cenário surge também a ideia da regionalização.

⁸² “Consegue imaginar um sistema alternativo? Qual?”

Caixa 17 - Excertos das respostas a “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – Sistema alternativo

“não militantes”

“Se a escala for relativamente pequena, é possível ter uma democracia mais pura, em que as pessoas tenham igual voto... Consigo imaginar uma democracia melhor ao nível local, um bocadinho melhor ao nível regional... com recurso a práticas em que as pessoas tivessem realmente capacidade de participar e tomar decisões.”

Entrevista 6, PS

“Não. Estou como o outro (risos)... Julgo que o sistema representativo em que vivemos e que o Churchill dizia que era o pior, que era mau mas que era melhor que todos os outros, acho que se mantém perfeitamente atual.”

Entrevista 10, PS

“Ando a estudar um pouco isso... A ideia é como é que se faz democracia, não é, quer dizer, o problema não é a democracia, como aliás o problema nunca foi o comunismo porque o comunismo de pôr em comum (risos) não é esse o problema, não é, o problema é como é que isso era feito. Como é que se faz democracia porque a democracia não pode ser substituída por outra forma, não pode, não devia pelo menos penso eu, não é, não devia ser substituída. Aquilo que devia era ser aperfeiçoada, melhorada para que tudo fosse muito mais claro, transparente, para que as pessoas percebam quem é que está a trabalhar para elas e de que maneira, e pronto.”

Entrevista 20, B/N

“Não, o sistema é este, tem que se aperfeiçoá-lo. Tem que haver mais transparência, tem que haver mais responsabilização, mais participação.”

Entrevista 22, PS

“Não consigo imaginar, nem penso que fosse bom porque a alternativa a isso seria um sistema ditatorial, ou não?... de longe a democracia que temos.”

Entrevista 23, B/N

“Não vejo um sistema alternativo. Isto é, vejo que é possível mas ainda dentro da democracia haver formas de participação que superem muitos dos defeitos da democracia.”

Entrevista 26, PS

“Eu não acho que seja necessário um sistema alternativo mas sim um melhoramento da democracia. Não era preciso procurar alternativas mas sim fazer melhoramentos para que os partidos estivessem mais perto do povo.”

Entrevista 27, PS

“Talvez não. Eu penso é que temos que evoluir para uma democracia em que há mais responsabilidade de cada cidadão, e uma educação cada vez mais cívica... isso vai levar a que haja um amadurecimento político das pessoas que penso que é aquilo que às vezes nos falta.”

Entrevista 37, CDS-PP

“Se calhar o primeiro passo era aproximar os partidos dos cidadãos com medidas concretas, nomeadamente a redução do parlamento, por exemplo, e a redução de lugares de poder intermédio, nomeadamente por exemplo, aquela história da regionalização.”

Entrevista 45, B/N

“militantes e ex-militantes”

“Ao regime democrático, não. Ao sistema político, sim. Isso sem dúvida alguma. Para refrescar a democracia... primeiro, a existência de um sistema eleitoral misto que saiba conciliar votar num partido e ao mesmo tempo num candidato a deputado, um pouco à semelhança do que existe, por exemplo, na Alemanha; segundo a possibilidade de você que não pertence a nenhum partido poder organizar uma lista com os seus colegas, com os seus amigos, com os seus vizinhos e também poder candidatar-se à Assembleia, ao parlamento, sem que essa voz esteja dependente da questão partidária; terceiro, penso que há um sistema, há um modelo muito interessante nalguns estados dos EUA que permite que um conjunto de... como sabe, os cargos políticos são eleitos por 4 anos, mas há vários estados nos EUA que prevêm a possibilidade de no meio dos mandatos grupos de cidadãos poderem, através de abaixo-assinados, retirar a confiança àquele que foi eleito provocando a sua queda e a sua demissão.”

Entrevista 2, outro

“Não consigo imaginar. Eu já tenho pensado nisso como é que havia de ser um sistema alternativo. Tem que ser um sistema de democracia representativa com a democracia participativa em articulação, sem que a democracia participativa empate o funcionamento dos órgãos e das instituições porque às vezes há uma certa tendência para, com a criação de tantos conselhos, de tantas comissões, de tantas audições, tanto isto, tanto aquilo, e emperrar as decisões. Quem tem que decidir tem que decidir num timing, não é, portanto não pode estar agora a estar ouvir este e aquele, e aquel’outro, e mais isto e mais aquilo e mais aquel’outro, é preciso dar à participação digamos uma organicidade tal que entre no ritmo dos processos de tomada de decisão como deve ser não é, sem os empatar mas em que na realidade o acréscimo de participação que haja ajude a garantir a legitimidade permanente da, a construção da legitimidade permanente.”

Entrevista 11, PS

“Acredito no aperfeiçoamento da democracia, quer dizer, acredito profundamente na democracia representativa. Também aceito perfeitamente que a democracia participativa, ou como lhe queiramos chamar, possa cumprir alguma função no meio disto, não é...”

Entrevista 29, BE

“Deviam de haver cargos também para os outros partidos dentro do governo. Porque temos muitas pessoas que votaram nos outros partidos e, no entanto, não são governo, não são ouvidos por nada. Deviam ser representados num governo proporcional.”

Entrevista 57, PCP

Na caixa 18 apresentamos as ideias expressas pelos “representantes eleitos” sobre a possibilidade de uma alternativa ao sistema. As suas posições não diferem muito das de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” mas são mais concretas salientando a necessidade de não reduzir a democracia ao voto, o que não deixa de ser um dado interessante.

Caixa 18 - Excertos das respostas a “representantes eleitos” – Sistema alternativo

“Creio que a democracia, se quiser, é um tipo ideal weberiano, ou seja, é um edifício que está sempre em obras e que nunca é um dado adquirido, não é, é uma construção diária que os cidadãos fazem e creio que os remédios para os males da democracia têm que passar por mais democracia e não por menos.”

Entrevista 49, PCP

“Imaginar poderei imaginar... a humanidade terá sempre formas de encontrar soluções alternativas mas, neste momento, as nossas democracias representativas são, de facto, o melhor modelo de organização política que eu consigo conceber.”

Entrevista 58, PS

“Eu não concebo nenhum sistema que não seja democrático... mas eu não gosto de reduzir a democracia ao voto... têm que ter, os partidos têm que existir, e é uma coisa fundamental... reduzi-la aos partidos não, também não, não. Eu acho que o movimento sindical é extraordinariamente importante e todos os movimentos associativos muitíssimo importantes. A participação cívica colectiva é extraordinariamente enriquecedora e muito importante. Enriquecedora da própria democracia. Só concebo um sistema, qualquer que ele seja, com pluralismo partidário, com espaços de participação, no processo decisório, dos representantes das pessoas em geral, dos grupos de cidadãos, com eleições livres e por aí fora.”

Entrevista 62, PCP

“Eu acho que as coisas não se esgotam no voto mas também para mim a democracia não é só o votar. Este processo de poder ouvir as pessoas, de poder ouvir as opiniões, de ter capacidade para encaixar as críticas, tudo isso, para mim faz parte do modelo democrático, não é e portanto, por isso é que eu digo que não vejo alternativa a este modelo.”

Entrevista 78, PCP

Apesar destas serem as representações dominantes, 26% dos entrevistados considerou que existem alternativas ao sistema que temos. No conjunto destas respostas salientaram-se duas posições: a) aqueles que defendem um regime autoritário e b) aqueles que defendem um sistema baseado na auto-organização.

Caixa 19 - Excertos das respostas a “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – Alternativa

“não militantes”

“A monarquia é uma alternativa de regime... a monarquia que eu defendo é a alternativa... Mas a monarquia vive com os partidos políticos da república. Minha senhora!... é a nível da chefia de Estado e por ter no topo duas câmaras - a câmara dos pares, ou o senado e a câmara dos deputados, ou parlamento. É só isso que eu vejo, a estrutura de decisão. Tudo o resto é igualzinho. E depois, claro, a figura do chefe de Estado com, ou sem, o poder moderador, isso depois seria da vontade popular.”

Entrevista 39, B/N

“Talvez a anarquia seja o melhor mas nós não estamos evoluídos para poder... portanto quando me faz essa pergunta eu tenho que enquadrá-la face àquilo que eu considero que seja possível e tenho pensado e olho para a história, não é, e olho para aquilo que eu acho que é o futuro, e eu penso que com o nível de educação que, como lhe disse, voltamos ao início que nós temos neste momento, não é possível haver

outro sistema de governo que não seja, ou a democracia, ou a monarquia com esses itens todos, com grandes pontos de interrogação.”

Entrevista 42, CDS-PP

“... eu gostava de ser governada por um rei... porque não sermos governados por um rei?”

Entrevista 77, PSD

“militantes e ex-militantes”

“Consigo imaginar... eu penso que agora é tempo de se pensar nas utopias da diferença... construir um imaginário em que a diferença individual seja tida tão em conta quanto a igualdade de direitos... portanto a utopia ainda é possível... as pessoas no seu hospital, na sua empresa, no seu sítio, no seu prédio, organizarem-se, organizarem-se para as suas necessidades e decidirem de acordo com as suas necessidades.”

Entrevista 4, B/N

“Passaria por um regime... autoritário, mais firme, pronto. Não estou a falar num regime do Pol Pot, não estou a falar num regime de um Estaline, não estou a falar num regime nada dessas coisas, muito pelo contrário, mas um regime real e sobretudo num regime onde as pessoas tivessem como objectivo o bem-comum mas isto também é uma utopia porque esse regime corrompe-se, e mesmo que ele comece muito bonito de principio, ele chega a uma altura que ele se corrompe, porque a pessoa corrompe-se por natureza e os grupos de pessoas... Num regime autoritário, veja, eu considero que o regime ideal são os regimes monárquicos do norte da Europa, que são moderados e em que o Rei representa o Estado.”

Entrevista 38, CDS-PP

7.1.8 Discussão: desilusão, desencanto e distanciamento?

Quando abordamos a temática dos partidos e do seu funcionamento, o que está em causa, na perspetiva dos cidadãos, é a própria saúde da democracia. Se uma democracia está debilitada, isso reflete em muitos aspetos o que se passa no interior dos próprios partidos.

Na visão de “não militantes” e “militantes e ex-militantes”, os partidos políticos são os atores principais do jogo político, percebidos como estruturas de poder - mais concretamente, de aquisição, exercício e manutenção do poder. A sua missão de mediação entre os cidadãos e o Estado é, muitas vezes, posta em causa pelas lutas internas entre fações que geram um ambiente competitivo pouco favorável ao debate de ideias, programas e projetos. Impõem-se uma forte lógica de aparelho que se traduz, entre outros aspetos, pela rigidez da disciplina partidária, pelo fechamento, pela dificuldade de diálogo com as bases, pela fraca capacidade de renovação e pela identificação com os líderes.

Os partidos são encarados como máquinas de poder de setores específicos da sociedade que defendem essencialmente determinados *lobbies* e os partidos do “arco do poder” funcionam como agências de emprego. As Juventudes Partidárias desempenham um papel importante na medida em que é no seu seio que se inicia, normalmente, a carreira política - um aspeto comum a todos eles mas especialmente aos do “arco do poder” e que estará na base da fraca competência dos membros e do esbatimento das ideologias, o que tem afastado da política as pessoas mais capazes e competentes.

Os partidos são caracterizados pelos entrevistados como desajustados daquilo que é a realidade e algo confusos do ponto de vista ideológico dada a homogeneidade de discurso com que atualmente se apresentam. A confusão ideológica resulta na imagem de que os partidos já não são bem partidos mas antes instituições, ou empresas (corporações), com as quais é difícil estabelecer uma identificação. Passaram a ser profissionais da política, atuando em defesa dos interesses das suas clientelas.

Os cidadãos mostram desilusão, desencanto e distanciamento em relação à vida política nacional no pós-25 de Abril, altura em que os níveis de confiança e a esperança no sistema atingiram os níveis mais elevados. O clientelismo, os *lobbies* e o oportunismo tomaram conta dos aparelhos partidários, em especial dos dois principais partidos, PS e PSD, que têm governado o país desde então. A alternância em cargos de topo na Administração Pública é apontada como um sinal disso mesmo.

Palavras como interesses, confusão, corrupção, desilusão, desconfiança, fechados, clientela, credibilidade, distância e demagogia são apresentadas pelos entrevistados para caracterizar o funcionamento dos atuais partidos políticos portugueses. Já no que se refere à sua atividade concreta, as palavras (ou expressões) utilizadas são ainda mais diretas, por exemplo, querem tacho, calculistas, *boys*, reformas douradas, benesses, hipotecados, negócios, corporação, manutenção do sistema de padrinhos, oportunismo e opacos – do ponto de vista dos “não militantes”. Na perspetiva dos “militantes e ex-militantes”, as expressões não são menos fortes: interesses próprios e familiares, amigos poderosos, marketing, viciado em si próprio, burocracia, eleitoralismo, feudalização, defender os seus empregos, desunião, personalização, favorecimentos, cálculo eleitoral, corrupção, benefícios pessoais e familiares, gestão do poder instituído e oportunismo.

Os cidadãos “não militantes” e “militantes e ex-militantes” evidenciam, contudo, algum reconhecimento dos partidos como essenciais para a democracia dado o seu papel de representação, de organização da militância e de construção de bases para as escolhas políticas. Parece-nos, todavia, que tendo em conta a representação marcadamente negativa de ambos os grupos, este reconhecimento apenas traduz aquilo que uns e outros desejariam que acontecesse – o ideal democrático.

Por seu turno, os representantes políticos entrevistados revelaram uma outra visão da atividade partidária assente na ideia do seu papel fundamental e insubstituível para o funcionamento da democracia. A noção de que os partidos são associações de cidadãos livres, instrumentos de mediação, participação e representação e as únicas estruturas organizadas para a intervenção política nacional sobressai como aspeto diferenciador na representação destes entrevistados relativamente a “não militantes” e “militantes e ex-militantes”. O reconhecimento da sua heterogeneidade interna, das dificuldades de comunicação, de algum calculismo na vida partidária e de um funcionamento caciquista e carreirista são igualmente aspetos que não devem ser negligenciados – e que vão ao encontro das representações dos outros grupos.

Ao nível da diferenciação entre os partidos, gostaríamos apenas de destacar a não diferenciação, por parte dos cidadãos, entre PS e PSD tanto ao nível ideológico como ao nível daquilo que podemos considerar os seus comportamentos. Estes dois partidos são considerados “máquinas de poder” que apresentam uma visão muito economicista da sociedade, adotando estratégias políticas de alcance do poder-pelo-poder com o objetivo de manter o *status quo* e de aceder a lugares-chave no setor público (e semi-público). Assim, têm alimentado a “máquina da patronagem” ao longo das últimas décadas e, neste sentido, podemos considerá-los como uma espécie de partido único PS-PSD.

Por outro lado, a visão dos grupos relativamente à transparência, justiça, correcção processual, legitimidade e confiabilidade dos processos de tomada de decisão políticos em Portugal sugerem que estamos longe do ideal. No que se refere à legitimidade é de salientar que se para alguns a legitimidade formal, assente na legalidade, é suficiente, para outros apesar de poder existir legalidade, a legitimidade moral pode ser retirada quando os agentes políticos defendem não o “bem-comum” mas

os interesses de grupos específicos, nomeadamente os económicos. Este é, do nosso ponto de vista, um aspeto crucial pois é esta dificuldade em estabelecer uma hierarquia entre legalidade e moralidade que leva à paralisia da ação cidadã.

Os mecanismos de *accountability* da atividade partidária mostram-se também insuficientes. Ainda que os agentes políticos estejam submetidos teoricamente a múltiplas formas de *accountability*, elas são apenas parcialmente reconhecidas pelos cidadãos (incluindo “representantes eleitos”) levando a crer que, na prática, o alargamento destas esferas não é sinónimo de um efetivo controlo democrático da atividade político-partidária em toda a sua amplitude. Os cidadãos, sejam eles militantes (e ex-militantes), ou não estejam envolvidos num partido, têm a ideia de que as eleições são o único momento para a *accountability* e que, de resto, a prestação de contas não é feita a mais ninguém – exceto do ponto de vista financeiro e legal, à Entidade de Contas e Financiamentos Políticos. Ou seja, estes mecanismos tendem a reduzir-se efetivamente ao espetro limitado das eleições e do controlo das contas.

De salientar, o surgimento dos *media* tanto nas representações de “militantes e ex-militantes” como nas representações de “representantes eleitos” - embora de modo qualitativamente diferente mas não necessariamente contraditório. Enquanto que os primeiros consideram o forte impacto dos meios de comunicação social no funcionamento dos partidos e no delineamento da sua agenda política - nem sempre com resultados positivos para a qualidade do debate interno e da democracia, os segundos referem os *media* (e *opinion makers*) como veículo primeiro para a prestação de contas aos cidadãos numa base quotidiana, e só depois apontam as eleições. O facto da *accountability* diagonal a empresas financiadoras e clientelas não surgir de uma forma mais evidente nas respostas pode, no nosso entender, residir mais na sua invisibilidade do que na sua inexistência.

Por fim, se os “representantes eleitos” demonstram uma fé inabalável na democracia, o mesmo não acontece com os restantes cidadãos que confessam que o atual *status quo* debilita, embora não de forma definitiva, a sua esperança no sistema. Não obstante, a ideia de que não há alternativa melhor à democracia é dominante

todavia ela deve ser melhorada e aperfeiçoada através, por exemplo, da introdução de algumas medidas que combatam os vários défices identificados.

Assim, volvidos 40 anos sobre a revolução, as representações dos cidadãos com diferentes graus de envolvimento político revelam um panorama problemático da democracia em Portugal e que, em boa medida, corrobora as hipóteses que foram sendo propostas no plano teórico, nomeadamente no que concerne à agudização da patologia da representação e ao florescimento do carreirismo e do clientelismo.

7.2. Os estudos de caso: Um olhar concreto

7.2.1 A escolha dos candidatos às Câmaras Municipais: Distribuição interna de poder?

A escolha dos candidatos às Câmaras Municipais é um tema sempre envolto em controvérsia. Aquando dos processos de constituição de listas – um processo fechado dentro dos partidos com representação parlamentar em Portugal -, aparece frequentemente a acusação de as listas serem elaboradas pelas direcções dos partidos em função de critérios pouco transparentes e relacionados com a distribuição interna de poder, de modo a manter uma certa estabilidade da organização.

De acordo com estudiosos da teoria das organizações, a chave para essa estabilidade organizativa (variável crucial para a sobrevivência do partido) assenta na distribuição de incentivos coletivos e seletivos aos membros do partido pela fação dominante (Panebianco, 2005), a qual detém o controlo dos recursos.

Segundo Katz e Mair (1994) e Panebianco (2005), as organizações partidárias estruturam-se através das suas práticas, das suas regras internas, da formação da fação dominante e no processo de seleção de candidatos. Estas são, no entender dos autores, variáveis importantes que determinam o acesso ao poder interno e afetam as relações do partido com o exterior - Estado e a sociedade civil.

Na presente dissertação interessou-nos, sobretudo, a última variável, ou seja, o processo de seleção dos candidatos a cargos eletivos dada a sua estreita relação com o poder local. A importância desta atividade partidária decorre igualmente da sua centralidade para a vida do partido, nomeadamente ao nível do recrutamento político e

da possível conflitualidade intra-partidária. O processo de seleção revela muito sobre a disputa interna de poder, de que forma ela se dá, com que intensidade e como é resolvida (Gallagher e Marsh, 1988; Katz, 2001).

Não obstante o processo de seleção de candidatos ser uma das atividades centrais na vida de um partido político em democracia, o seu estudo tem sido muito escasso. Poucas análises abordaram os partidos com base em dados empíricos consistentes relacionados com a sua dinâmica organizacional interna. Mais escassos são os estudos que investigam a função dos partidos de selecionar os seus líderes e ainda mais escassos são os trabalhos que observam a realidade portuguesa. Ou, por outras palavras, pouco sabemos sobre a participação da organização partidária neste processo de seleção em Portugal.

Os partidos políticos em Portugal têm sido caracterizados como tendo uma forte resistência a mudanças nas suas estruturas e ao nível do seu funcionamento interno (Lisi, 2010). Denota-se também uma elevada centralização dos processos de tomada de decisão - especialmente na seleção dos seus candidatos e dos seus líderes (Freire, 2001 e Lobo, 2003 *apud* Lisi, 2010: 128). A democracia interna dos principais partidos portugueses é, pois, tida como tendencialmente “fraca” e a participação dos membros como algo limitada.

Segundo Lisi (2010), a crise de legitimidade e de confiança dos atuais partidos políticos - posta em evidência através da fraca mobilização, da dificuldade em cumprir as suas funções tradicionais e da falta de articulação com a sociedade civil, como vimos anteriormente, tem levado à introdução de alguns novos procedimentos democráticos ao longo da última década (também resultado das lutas internas e das pressões do próprio sistema partidário). Temos, por exemplo, o caso da seleção direta dos líderes através de primárias, ou seja, através do voto direto dos militantes. De acordo com o autor, o PS foi o primeiro partido a avançar com este procedimento (em 1998), seguindo-se mais recentemente o PSD (2005) e o CDS-PP (2006). O PCP e o BE são as exceções, pois mantiveram os seus procedimentos – no caso do PCP a seleção é feita pelo Comité Central e o BE escolhe os seus candidatos em sede de Mesa Nacional.

A democratização da seleção dos líderes tem um impacto, de acordo com Lisi (2010), na distribuição interna de poder e na crescente personalização dos partidos políticos. Para o autor, este novo procedimento tende a aumentar a concentração de poder na elite nacional do partido e a reduzir a relevância das assimetrias territoriais, não produzindo mudanças de fundo ao nível ideológico ou programático. Na sua perspetiva, *“the democratization of leadership selection is essentially a function of the strategic calculus of the party elite”* (Lisi, 2010: 145).

O autor conclui que, no caso português, estas mudanças não tiveram um impacto significativo na vida partidária.

The main governing parties have not used leadership campaigns to attract new members, and there has been little mobilisation of supporters during these contexts. Moreover, the strategic use of democratisation reform has been accompanied by a lack of internal debate among party members and by limited consequences for member’s powers and internal participation. Without any real effect on the internal functioning of the parties, political leaders have thus found it an easy way to increase their power, while feeding the participatory and democratic myth (Lisi, 2010: 146).

Pretendemos com a nossa análise contribuir para o aprofundamento do conhecimento relativo ao funcionamento interno dos partidos políticos portugueses com representação parlamentar no que toca à escolha das listas de candidatos às Câmaras Municipais. Pretendemos, entre outras coisas, investigar o grau de controlo que as lideranças partidárias têm sobre todo este processo. Para tal colocamos duas questões de partida: 1) Quem escolhe os candidatos? e 2) como escolhe os candidatos?

Para este trabalho recorreremos tanto às regras formais determinadas pela legislação eleitoral e partidária, como àquelas estabelecidas nos estatutos e regulamentos do partido. As regras formais são ainda confrontadas com a representação que os “representantes eleitos” entrevistados nos ofereceram e com as representações dos outros grupos (“não militantes” e “militantes e ex-militantes”).

De modo a compreender a lógica que subjaz ao processo de escolha dos candidatos no interior dos partidos devemos considerar então, em primeiro lugar, documentos como estatutos e regulamentos, os quais permitem o mapeamento dos processos nos vários partidos.

7.2.1.1 Mapeamento dos processos de escolha dos candidatos nos vários partidos

A partir da análise dos estatutos do CDS-PP em 2009 e na revisão de 2011⁸³, verificámos que a competência para a escolha dos candidatos é atribuída, formalmente, à Comissão Política Concelhia, uma vez que é a este órgão que compete “dirigir, impulsionar e coordenar a acção política na área do município, de acordo com as diretrizes definidas pela Assembleia Concelhia e em conformidade com as linhas gerais aprovadas pelos órgãos superiores” (artº 22).

Caixa 20 - Artigos dos estatutos do CDS-PP (2009 e 2011) referentes às competências dos Órgãos Concelhios

[...]

Cap. III – Dos órgãos regionais e locais

Secção IV – Da organização concelhia

Artigo 19º - Órgãos Concelhios

São órgãos concelhios: a) O Plenário Concelhio; b) A Comissão Política Concelhia

Artigo 20º - Plenário Concelhio

1. O Plenário Concelhio é composto por todos os militantes regularmente inscritos no Concelho e pelos delegados das organizações autónomas do Partido, nos termos dos acordos celebrados.

2. O Plenário Concelhio é o órgão electivo e deliberativo da estrutura municipal, ao qual compete: a) Eleger a Mesa; b) Eleger a Comissão Política Concelhia; c) Eleger os delegados ao Congresso Nacional; d) Eleger os seus Delegados à Assembleia Distrital; e) Deliberar sobre os planos de actividade, orçamentos e relatórios anuais que lhe sejam apresentados, bem como sobre propostas de qualquer dos seus membros ou da Comissão Política Concelhia; f) Analisar os resultados eleitorais obtidos pelo Partido no concelho; g) Deliberar sobre questões apresentadas pelos órgãos superiores do Partido; h) Votar moções de confiança ou de censura à Comissão Política Concelhia.

3. O Plenário Concelhio reúne ordinariamente uma vez por ano e extraordinariamente sempre que o seu Presidente o convocar, por sua iniciativa, por solicitação dos órgãos superiores, a requerimento de um quinto dos seus membros, ou do Presidente da Comissão Política Concelhia.

4. O Plenário Concelhio reunirá, obrigatoriamente, após a realização de qualquer acto eleitoral a que o Partido tenha concorrido na área do Concelho, até 45 dias após o seu apuramento.

[...]

⁸³ Salientamos que os estatutos do CDS-PP sofreram novas alterações em 2014. Pelo que pudemos observar, essas alterações não modificaram os artigos relevantes para a nossa análise.

Artigo 22º - Comissão Política Concelhia

1. A Comissão Política Concelhia é o órgão que representa politicamente o Partido e executa acção política na área do município a que pertence, competindo-lhe nomeadamente: **a) Dirigir, impulsionar e coordenar a acção política na área do município, de acordo com as directrizes definidas pela Assembleia Concelhia e em conformidade com as linhas gerais aprovadas pelos órgãos superiores;** b) Definir objectivos eleitorais na área da sua intervenção; c) Apresentar plano de actividades, orçamento e relatórios à Assembleia Concelhia; d) Coordenar, com os membros do Executivo Municipal e os membros da Assembleia Municipal, a actuação destes na Câmara e na Assembleia Municipal; e) Exercer todas as demais competências definidas pelos órgãos superiores; f) Decidir sobre os pedidos de filiação no Partido, de acordo com os Estatutos e Regulamentos em vigor; g) Aprovar a criação de núcleos de Freguesia.

Artigo 23º - Delegado Concelhio

1. Nos casos em que não exista Comissão Política Concelhia, em mandato, a representação do Partido no município é assegurada por um Delegado Concelhio, a quem compete impulsionar a acção política, com vista à realização de eleições para os órgãos concelhios.

2. O Delegado Concelhio é designado pela Comissão Política Distrital ou, sendo o caso, pelo Delegado Distrital.

Não deixamos, contudo, de reconhecer o papel determinante da Assembleia Concelhia⁸⁴ e o papel orientador do Conselho Nacional e do Senado.

Assim, podemos concluir que, estatutariamente a competência para a escolha dos candidatos reside na Comissão Política Concelhia, após aprovação em Assembleia Concelhia.

De referir ainda que, segundo os estatutos, é ao Conselho Nacional que compete *“aprovar a regulamentação que respeite o primado da vontade dos militantes no processo de escolha dos candidatos do partido a eleições locais, regionais e nacionais, quando expressas em termos representativos” (artº 29).*

Com efeito, no decorrer de 2013, o CDS-PP fez circular um documento interno - *“Regulamento para as eleições autárquicas de 2013”*, no qual *“define o modo de selecção dos candidatos, de forma a permitir a todas as estruturas avançar, com suficiente antecedência no processo” (p.1).* Neste documento é referido que:

⁸⁴ Assumimos que a Assembleia Concelhia é o Plenário Concelhio, dado que nos Estatutos do CDS-PP apenas encontramos referência mais detalhada (em termos de composição, competências, etc.) ao Plenário Concelhio – como aliás se pode verificar nos artigos apresentados em caixa.

O papel das Distritais é essencial na articulação de todo o processo, bem como, na defesa do interesse estratégico do Partido. É essencial o acompanhamento do trabalho concelhio e articulação com os órgãos nacionais. Cabe, ainda, às Distritais a liderança dos processos negociais em eventuais coligações. O esforço e empenhamento das estruturas locais será acompanhado por uma inteira cooperação e colaboração por parte das estruturas nacionais, que se consubstancia, desde logo, na disponibilidade do Gabinete Autárquico e da Secretaria-Geral (p.1).

São de salientar os seguintes artigos deste regulamento, que especificam tanto os critérios de escolha dos candidatos como a linha hierárquica a ser seguida em função das diferentes circunstâncias.

Caixa 21 – Artigos relevantes do “Regulamento para as eleições autárquicas de 2013” do CDS-PP

[...]

Artigo 2º - Candidatos

1 – Os candidatos que integrarem as listas do CDS-PP serão escolhidos tendo em conta a sua idoneidade, representatividade e credibilidade.

2 – As listas do Partido podem, e devem, integrar candidatos da sociedade civil que se identifiquem com os valores do CDS-PP e, reconhecidamente, sejam uma mais-valia para o sucesso das nossas candidaturas.

3 – Para estas eleições, as estruturas locais, sempre que possível, devem proceder a uma renovação das personalidades que integram as listas às autarquias, nomeadamente os cabeças de lista, nos casos em que, em eleições homólogas anteriores, o Partido tenha tido resultados menos favoráveis.

4 – Deverá ser dada a oportunidade à Juventude Popular de servir as suas comunidades locais devendo, por isso, ser convidada a integrar as listas do CDS-PP às eleições autárquicas.

[...]

Artigo 4º - Municípios

1 – **As candidaturas aos órgãos municipais deverão ser apresentadas pelas Comissões Políticas Concelhias e ratificadas pelas Comissões Políticas Distritais, após aprovação pelas Assembleias Concelhias.**

2 – Nos municípios com um número de eleitores superior a 90.000, bem como em todas as capitais de distrito, as candidaturas serão propostas pelas Comissões Políticas Concelhias e sujeitas a parecer das Comissões Políticas Distritais.

3 – A Comissão Executiva do Partido aprova as candidaturas propostas nos termos do nº 2.

Artigo 5º - Norma Supletiva

1 – Quando não existam alguns dos órgãos que, nos termos dos artigos 3º e 4º do presente regulamento, devem decidir sobre as candidaturas a apresentar, ou quando não se pronunciem nos prazos que vierem a ser definidos pelo Conselho Nacional, far-se-á a sua substituição nos termos

previstos nos Estatutos do Partido.

2 – No caso de inexistência total dos órgãos a que aludem os artigos 3º e 4º, a decisão acerca das candidaturas a apresentar pertence à Comissão Executiva.

[...]

Este documento sublinha o papel decisivo das Comissões Políticas Distritais que ratificam as decisões das Comissões Políticas Concelhias. Podemos, pois, afirmar que a última palavra no processo de escolha dos candidatos às Câmaras Municipais no caso do CDS-PP, cabe a este órgão distrital.

Quando questionado relativamente a este processo, o representante eleito do CDS-PP, referiu que estão nele envolvidas as estruturas concelhias. A Comissão Política Concelhia (órgão executivo concelhio) propõe nomes que são aprovados, ou não, pela Assembleia Concelhia. Na sua perspetiva, as distritais têm apenas um papel de acompanhamento e aconselhamento dos processos, mas não têm uma intervenção direta. Os órgãos nacionais e o líder apenas intervêm em situações excecionais, como quando, por exemplo, há escassez de candidatos – o que no caso do CDS-PP, por vezes, acontece.

Caixa 22 – Processo de escolha dos candidatos às câmaras descrito pelo representante eleito do CDS-PP

“A escolha dos candidatos às Câmaras começa por o órgão colegial ao nível do concelho que é a Assembleia Concelhia, que é quem primeiro se pronuncia com uma proposta normalmente apresentada pela Comissão Política Concelhia, o órgão executivo ao nível do concelho. A Assembleia Concelhia aprova. Esse processo é acompanhado pelas distritais, não têm uma intervenção direta... poderão dar uma opinião ou até ajudar, às vezes, em sítios onde há maior dificuldade para arranjar um candidato. Esse processo só em circunstâncias extremas é que poderá ser revisto por órgãos nacionais. Portanto, a tendência para as câmaras municipais é o processo ser conduzido ao nível do concelho.

Mas este processo está nos estatutos do partido?

Há um regulamento próprio que aprovamos para cada eleição autárquica, este foi o princípio das últimas eleições autárquicas e está estabilizado há muitos anos já, o processo de decisão.”

No caso do PSD, o processo para a escolha dos candidatos, está claramente definido nos estatutos. De acordo com o documento de 2010 (e na revisão de 2012), a competência para a aprovação final é da Comissão Política Nacional, que homologa a designação dos candidatos a partir da aprovação das listas que foram constituídas pela Comissão Política Distrital, a partir de propostas da Comissão Política de Seção, após consulta da Assembleia de Seção e da Comissão Política de Núcleo.

É de salientar que, na revisão de 2012, é feita referência a um regulamento (no artº 21) ao qual procurámos ter acesso através de e-mails enviados diretamente ao grupo parlamentar do PSD a partir do “correio do cidadão” (em www.parlamento.pt), contudo as nossas tentativas revelaram-se infrutíferas.

Caixa 23 - Artigos dos estatutos do PSD (2010 e 2012) referentes a candidaturas a cargos públicos electivos

2010	2012
<p>[...]</p> <p>Secção III - Comissão Política Nacional</p> <p>[...]</p> <p>Artigo 21º - Competência</p> <p>1. A Comissão Política Nacional é o órgão de direcção política permanente do Partido.</p> <p>2. Compete à Comissão Política Nacional:</p> <p>[...]</p> <p><u>i) Homologar a designação dos candidatos do Partido à Presidência das Câmaras Municipais.</u></p> <p>[...]</p> <p>Divisão II - Comissão Política Distrital</p> <p>[...]</p> <p>Artigo 41º - Competência</p> <p>1. A Comissão Política Distrital é o órgão de direcção política permanente das actividades do Partido a nível do Distrito.</p>	<p>[...]</p> <p>Secção III - Comissão Política Nacional</p> <p>[...]</p> <p>Artigo 21º - Competência</p> <p>1. A Comissão Política Nacional é o órgão de direcção política permanente do Partido.</p> <p>2. Compete à Comissão Política Nacional:</p> <p>[...]</p> <p><u>i) Homologar a designação dos candidatos do Partido à Presidência das Câmaras Municipais, nos termos do regulamento.</u></p> <p>[...]</p> <p>Divisão II - Comissão Política Distrital</p> <p>[...]</p> <p>Artigo 43º - Competência</p> <p>1. A Comissão Política Distrital é o órgão de direcção política permanente das actividades do</p>

<p>2. Compete à Comissão Política Distrital:</p> <p><u>d) Aprovar as listas de candidaturas aos órgãos das Autarquias Locais sob proposta da Comissão Política da Secção e coordenar a actuação daqueles uma vez eleitos.</u></p> <p>[...]</p> <p>Divisão I - Assembleia de Secção</p> <p>[...]</p> <p>Artigo 50º - Composição e Competência</p> <p>1. A Assembleia de Secção é a reunião de todos os militantes inscritos na Secção.</p> <p>2. Compete à Assembleia de Secção:</p> <p>[...]</p> <p><u>f) Dar parecer sobre as candidaturas aos órgãos das Autarquias Locais e aprovar o Programa Eleitoral, sob proposta da Comissão Política.</u></p> <p>[...]</p> <p>Divisão II - Comissão Política de Secção</p> <p>[...]</p> <p>Artigo 53º Competência</p> <p>1. A Comissão Política de Secção é o órgão de direcção política permanente das actividades do Partido a nível de Secção.</p> <p>2. Compete à Comissão Política de Secção:</p> <p>[...]</p> <p><u>f) Propor à Comissão Política Distrital as listas de candidatura aos órgãos das Autarquias Locais, ouvidas a Assembleia de Secção e as Comissões Políticas dos Núcleos.</u></p> <p>[...]</p> <p>Divisão II - Comissão Política de Núcleo</p> <p>Artigo 60º - Competência</p> <p>1. A Comissão Política de Núcleo é o órgão de direcção política permanente das actividades do</p>	<p>Partido a nível do Distrito.</p> <p>2. Compete à Comissão Política Distrital:</p> <p><u>d) Aprovar as listas de candidaturas aos órgãos das Autarquias Locais sob proposta da Comissão Política da Secção e coordenar a actuação daqueles uma vez eleitos.</u></p> <p>[...]</p> <p>Divisão I - Assembleia de Secção</p> <p>[...]</p> <p>Artigo 53º - Composição e Competência</p> <p>1. A Assembleia de Secção é a reunião de todos os militantes inscritos na Secção.</p> <p>2. Compete à Assembleia de Secção:</p> <p>[...]</p> <p><u>f) Dar parecer sobre as candidaturas aos órgãos das Autarquias Locais e aprovar o Programa Eleitoral, sob proposta da Comissão Política.</u></p> <p>[...]</p> <p>Divisão II - Comissão Política de Secção</p> <p>[...]</p> <p>Artigo 56º - Competência</p> <p>1. A Comissão Política de Secção é o órgão de direcção política permanente das actividades do Partido a nível de Secção.</p> <p>2. Compete à Comissão Política de Secção:</p> <p>[...]</p> <p><u>f) Propor à Comissão Política Distrital as listas de candidatura aos órgãos das Autarquias Locais, ouvidas a Assembleia de Secção e as Comissões Políticas dos Núcleos.</u></p> <p>[...]</p> <p>Divisão II - Comissão Política de Núcleo</p>
---	--

Partido a nível de Núcleo. 2. Compete à Comissão Política de Núcleo: [...] d) Dar parecer sobre as candidaturas aos órgãos da Freguesia. [...] 	Artigo 63º - Competência 1. A Comissão Política de Núcleo é o órgão de direcção política permanente das actividades do Partido a nível de Núcleo 2. Compete à Comissão Política de Núcleo: [...] d) Dar parecer sobre as candidaturas aos órgãos da Freguesia. [...]
--	---

De acordo com o representante eleito do PSD que foi entrevistado, o processo decorre sob a observação da liderança partidária.

Caixa 24 – Processo de escolha dos candidatos às câmaras descrito pelo representante eleito do PSD

*“O processo do ponto de vista estatutário é um processo equilibrado, e que prevê de alguma maneira a partilha de responsabilidades... muito embora naturalmente que **a liderança partidária tem sempre uma última palavra** do ponto de vista da estrutura (portanto são partidos hierarquizados, portanto faz todo o sentido que é assim), mas há um sentido de responsabilidade, de alguma maneira de partilha.”*

Portanto, podemos inferir que no PSD apesar da linha hierárquica estar claramente definida, ela não terminará necessariamente na Comissão Política Nacional como é definido nos estatutos, mas antes na própria liderança (nacional), que “tem sempre uma última palavra”.

No caso do PS, encontramos referência expressa ao “processo de designação do primeiro candidato para o órgão autárquico municipal” bem como “das restantes listas de candidatos aos órgãos autárquicos municipais do respectivo concelho” entre as competências da Comissão Política Concelhia (artº 36).

Caixa 25 – Artigo dos estatutos do PS (2012)⁸⁵ que se refere a candidaturas a cargos públicos eletivos

[...]

Artigo 36º - Da competência da Comissão Política Concelhia

[...]

f) Desencadear e assegurar o cumprimento do processo de designação do primeiro candidato para o órgão autárquico municipal;

g) Aprovar as restantes listas de candidatos aos órgãos autárquicos municipais do respectivo concelho;

[...]

Nas palavras do representante eleito do PS, está envolvida precisamente a Comissão Política Concelhia mas o líder (Secretário-Geral) do partido pode intervir diretamente na decisão.

Caixa 26 – Processo de escolha dos candidatos às câmaras descrito pelo representante eleito do PS

*“No nosso partido, no nosso modelo isso é uma competência das Comissões Políticas Concelhias. Portanto, o partido está organizado em Comissões Políticas Concelhias, depois as Confederações Distritais e os órgãos e as estruturas nacionais... **as Comissões Políticas Concelhias escolhem os candidatos às câmaras e às freguesias ainda que haja nos estatutos um mecanismo de salvaguarda que leva a que os órgãos federativos, e em última instância os nacionais, possam ser chamados a pronunciar-se sobre o assunto** mas só em casos extremos e normalmente não é assim que acontece. Depois as distritais escolhem os candidatos a deputados e os órgãos nacionais ratificam, têm uma última palavra nos candidatos a deputados. São propostas nas distritais mas é depois a comissão política nacional que escolhe os candidatos a deputados. É evidente que o **Secretário-Geral tem sempre um poder de controlo de tudo isto e se quiser interferir numa escolha, interfere diretamente.**”*

Portanto, é algo que está contemplado nos estatutos?

Sim, está contemplado nos estatutos. O processo de escolha está regulamentado e em 90 e tal por cento dos casos é respeitado. Isto é, as concelhias escolhem os candidatos às câmaras, e normalmente, em 90 e tal por cento dos casos é isso que acontece. A Comissão Política Concelhia escolhe e acabou, e é ali.”

⁸⁵ Salientamos que os estatutos do PS sofreram novas alterações já em 2015, todavia pelo que pudemos observar essas alterações não modificaram os artigos relevantes para a nossa análise.

Concluindo, no caso do PS, o processo de escolha dos candidatos apesar de circunscrito estatutariamente à referida Comissão, pode ser “interferido” pelo líder que “tem sempre um poder de controlo de tudo isto”.

No caso do PCP, o processo não está definido estatutariamente – o que concluímos a partir da análise dos Estatutos de 2012. Não encontramos, igualmente, nenhum regulamento sobre o assunto. Segundo o representante eleito do PCP, a decisão envolve três níveis de decisão: o nível concelhio, que propõe as listas de candidatos, e os níveis distrital (as direções regionais) e nacional (o Comité Central) que as aprovam.

Caixa 27 – Processo de escolha dos candidatos às câmaras descrito pelo representante eleito do PCP

“Ora bem, a escolha dos candidatos às câmaras envolve estruturas a três níveis. Envolve a nível concelhio, na escolha tomada a nível concelhio e envolve uma concordância, quer a nível distrital, que nós chamamos das direções regionais, quer na concordância da própria direção partidária.

Esse primeiro processo de escolha é um processo que não está regulamentado?

Não, não, não está. Quer dizer, o que está, quer dizer, o que tem cabimento estatutário é o compromisso assumido pelos eleitos, a qualquer nível, com o seu próprio partido, não é, a relação a estabelecer com o partido no exercício de cargos públicos, não é... enfim que é um compromisso político, ético, não é, sem valor jurídico mas, pronto, que compromete as pessoas por palavra. Depois a escolha é uma escolha que é partilhada entre os vários níveis de decisão, não é.

Qual o papel do líder do partido?

Não creio que haja um papel específico do líder, não creio. Creio que ele aí, ele é membro dos órgãos máximos de decisão e participa aí, não é, não, não há um líder enquanto tal, enquanto unipessoal, não creio que tenha um poder de decisão na matéria.”

No caso do BE, analisámos os estatutos do partido em 2009 e as revisões de 2011 e 2012. De acordo com estes documentos, é a Mesa Nacional que tem a palavra final sobre as listas de candidatura para os órgãos das autarquias locais. O processo inicia-se nas Assembleias Concelhias, que propõem as listas de candidatura às Comissões Coordenadoras Distritais ou Regionais, as quais, por sua vez, as submetem à Mesa Nacional.

Caixa 28 - Artigos dos estatutos do BE (2009, 2011 e 2012) referentes a listas de candidatura

2009	2011	2012
[...]	[...]	[...]
Artigo 10º	Artigo 10º	Artigo 10º
Mesa Nacional	Mesa Nacional	Mesa Nacional
[...]	[...]	[...]
5 – <u>Tratando-se de eleições para os órgãos das autarquias locais a Mesa Nacional pode avocar para ratificação as listas aprovadas pelas Comissões Coordenadoras Distritais ou Regionais, sob proposta das Assembleias Concelhias.</u>	6 - <u>Tratando-se de eleições para os órgãos das autarquias locais a Mesa Nacional pode avocar para decisão final as listas aprovadas pelas Comissões Coordenadoras Distritais ou Regionais, sob proposta das Assembleias Concelhias.</u>	6. <u>Tratando-se de eleições para os órgãos das autarquias locais, a Mesa Nacional pode avocar para decisão final as listas aprovadas pelas Comissões Coordenadoras Distritais ou Regionais, sob proposta das Assembleias Concelhias.</u>
[...]	[...]	[...]
Artigo 12º	Artigo 12º	Artigo 12º
Assembleias Concelhias, Distritais e Regionais	Assembleias Concelhias, Distritais e Regionais	Assembleias Concelhias, Distritais e Regionais
[...]	[...]	[...]
4 – <u>Compete às Assembleias Concelhias propor às Comissões Coordenadoras Distritais ou Regionais as listas de candidatura para os órgãos das Autarquias Locais.</u>	4 - <u>Compete às Assembleias Concelhias propor às Comissões Coordenadoras Distritais ou Regionais as listas de candidatura para os órgãos das Autarquias Locais.</u>	4 - <u>Compete às Assembleias Concelhias propor às Comissões Coordenadoras Distritais ou Regionais as listas de candidatura para os órgãos das Autarquias Locais.</u>
[...]	[...]	[...]

O representante eleito do BE descreveu o processo com alguns detalhes adicionais. No caso do BE, a escolha dos candidatos envolve, na sua perspetiva, estruturas a três níveis: concelhio (as Coordenadoras Concelhias dos Núcleos), distrital (as Coordenadoras Distritais) e nacional (a Mesa Nacional e a Comissão Política). O Coordenador da Comissão Política, geralmente identificado publicamente como o líder do partido, não tem um papel decisivo.

Caixa 29 – Processo de escolha dos candidatos às câmaras descrito pelo representante eleito do BE

*“O BE tem estruturas locais e tem estruturas nacionais e portanto, por exemplo, a decisão de apresentação de uma candidatura a uma câmara municipal **passa, desde logo, pelas estruturas concelhias, portanto, há Coordenadoras Concelhias** que, como o próprio nome indica, coordenam núcleos locais de freguesia, núcleos temáticos, enfim, núcleos de carácter local, e portanto a estrutura concelhia faz essa, digamos, essa avaliação, essa ponderação, e depois há uma estrutura que é uma estrutura digamos... na base o que temos são núcleos de natureza concelhia e na base dessa estrutura concelhia há núcleos locais, **há depois Coordenadoras Distritais e há finalmente um órgão nacional que é composto, enfim, por algumas dezenas de pessoas - não sei exatamente o número, 70 e tal pessoas, que é a Mesa Nacional e portanto, a Mesa Nacional, por sua vez, está articulada com a Comissão Política que é um pequeno órgão e o secretariado**. Bom, e é isto, as estruturas do BE são estas. Portanto, uma decisão que tenha relevo local é tomada, **a escolha é feita pelas estruturas locais em termos, portanto, de Coordenadoras Concelhias e Coordenadoras Nacionais, e é depois ratificada, sob proposta local, pela Mesa Nacional**, pronto, é assim que as coisas se passam.*

Mas existe um conjunto de candidatos que é apresentado?

Sim. A Mesa Nacional pronuncia-se sobre propostas das Coordenadoras Concelhias. Tanto quanto a prática me diz, normalmente, não há propostas alternativas, isto é, portanto, quando a decisão chega à Mesa Nacional já vai digamos assumida pelas estruturas locais, distritais e concelhias e portanto, enfim, já houve uma escolha feita na base.

O processo está nos estatutos?

Sim, tudo isto é estatutário, exatamente. Estou a dizer, estou a dar conta do retrato dos estatutos e também da sua aplicação prática... estamos a falar de um caso muito concreto que é a escolha de candidatos locais, não é... a escolha de candidatos implica a participação de órgãos nacionais sob proposta dos órgãos locais, tudo o resto é decidido e ativado e implementado em escala local.

E a figura do líder neste processo tem uma ação direta?

*Não, não tem. Neste caso não tem. Ou seja, **realmente a decisão assumida pela Mesa Nacional é uma decisão em que o Coordenador da Comissão Política, que é a designação oficial que damos a essa figura, em que ele participa de igual modo que todos os demais militantes, portanto aí não há qualquer, não há quotas de Coordenador de Comissão Política**, um conjunto, por exemplo, eu sei que noutras partidos isso existe, não é... no BE isso não existe. Agora evidentemente que há, digamos, uma discussão, um debate e portanto a identificação de um conjunto de linhas orientadoras em Comissão Política, e aí aquilo a que tu chamas o líder, neste caso o Coordenador da Comissão Política, tem um papel importante porque estamos a falar de um órgão muito reduzido de, nem sei quantas pessoas são, 12, 13, enfim, portanto, um conjunto reduzido de pessoas. Bom, mas repito aí ele também tem uma intervenção como os demais membros desse órgão.”*

7.2.1.2 A representação dos cidadãos

Importa agora confrontar os processos formais (e a visão dos “representantes eleitos”) com a representação que os cidadãos “não militantes” e “militantes e ex-militantes” têm relativamente às práticas dos vários partidos.

Podemos, desde logo, afirmar que “não militantes” e “militantes e ex-militantes” identificaram várias formas de funcionamento dos partidos, tanto formais como

informais, e que não estabeleceram grande diferenciação entre eles em termos de procedimentos.

O funcionamento formal apoiar-se-ia nos estatutos partidários e envolveria comissões políticas, órgãos concelhios, órgãos distritais e/ou outros órgãos locais. A decisão seria, portanto, uma decisão interna dos órgãos do partido. Contudo, este processo foi caracterizado pelos cidadãos entrevistados como pouco transparente e muito influenciado pelos *lobbies* locais que procuram a conquista de poder.

Predomina, no seu entender, uma lógica pouco democrática e centralizadora na distribuição de recompensas e gestão de interesses da “elite” que domina cada partido. O desafio é o equilíbrio das forças internas num processo que tende a ser fechado e pouco democrático. De salientar ainda que, do ponto de vista dos entrevistados, os processos variam consoante a dimensão e a importância das Câmaras. Em Câmaras de municípios maiores e/ou mais importantes (ou onde os partidos têm possibilidade de eleger), os processos informais de influência e persuasão de indivíduos, ou pequenos grupos, tenderiam a emergir com mais força. Ou seja, o processo tenderia a tornar-se mais permeável a *lobbies* e grupos de pressão.

Em relação aos critérios para a escolha dos candidatos, os entrevistados identificaram um vasto leque de itens. O mais mencionado foi a influência local do candidato seguido da sua capacidade para angariar votos. Por influência local entenda-se reconhecimento local, destaque no partido, popularidade, carisma, prestígio, credibilidade, maior visibilidade e notoriedade pública, melhor imagem, proximidade dos cidadãos, maior capacidade de mobilização e intervenção, ligações a empresas e interesses económicos, possibilidade de reeleição e capacidade de angariação de fundos. Estamos, portanto, perante um processo onde se cruzam várias camadas de influência: política, social e económica.

Uma visão ainda menos democrática destes processos emergiu também nas entrevistas. Alguns entrevistados referiram que o processo se faz por convite, ou recomendação, daqueles que apoiam uma certa linha, ou conjunto de interesses, dentro do interior dos partidos. Surgiu também aqui a associação à ideia de carreirismo. O momento da escolha dos candidatos seria o momento de pagar favores e de colocar

certos elementos com um percurso no interior do partido em lugares-chave da administração, nomeadamente os “barões” nas grandes cidades. A ideia da ligação ao mundo empresarial e o delicado tema do financiamento partidário emerge também neste contexto mas não de uma forma muito clara.

Por fim, é de salientar que 25% das pessoas entrevistadas respondeu “não sei” à questão “como funcionam internamente os partidos quando escolhem os candidatos às câmaras?” apontando também para a opacidade destes processos, a qual também é evocada nas respostas dadas pelos próprios “militantes e ex-militantes”.

Caixa 30 - Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” relativamente ao processo de escolha de candidatos às câmaras

“não militantes”

“Portanto, ao nível da articulação interna, o que me parece é que há sempre várias forças ali em tensão, uns puxam para um lado, outros puxam para outro e depois aquilo a que se chega é uma espécie de mínimo denominador comum, pronto. A distrital escolhe um candidato deste lado mas depois a oposição interna da distrital pode fazer força para escolher o candidato doutro lado, mas já não é o principal concelho dentro do distrito... há partidos onde se reivindicam os estatutos, ou as proposições estatutárias em sentido amplo, para dizer que o Conselho Nacional tem direito a escolher os primeiros três nomes, e depois a concelhia que escolha os outros dois, mas por tradição a juventude tem uma pessoa, portanto há aqui uma parte que está instituída por lei, outra parte que está instituída por costumes e por tradições dentro do partido, mas depois também há uma parte de poder e de vontade das pessoas mesmo, há sempre uma parte imprevisível por mais que haja uma estrutura de articulação dos vários interesses, há sempre fatores exteriores, há sempre as pessoas que se candidatam a cada coisa, há sempre imponderáveis... Fundamentalmente, divisão interna de poderes.”

Entrevista 1, PS

“Eu não conheço o processo. Diria que há alguma autonomia... na própria localidade, não é... se há pessoas que se destacam, se há pessoas que já têm alguma história, alguma popularidade, são escolhidas e depende também se calhar das expectativas que se tenham em relação a essa localidade... imagino que aí o peso da hierarquia será importante.”

Entrevista 8, BE

“Penso que os partidos cujo principal intuito é ganhar, neste caso, municípios vão ter em consideração se a pessoa, por exemplo, é reconhecida na zona, ou é bem vista, etc... depois tem muito a ver com as concelhias e com as distritais que normalmente é quem indica as pessoas que são nomeadas para serem responsáveis.”

Entrevista 9, vários

“Eu acho que há várias formas de funcionar. Nos sítios, os mais estratégicos como Lisboa, ou Porto, convém ter uma pessoa influente do partido e a nível nacional porque é um marco portanto. Quem ganha a câmara de Lisboa e quem ganha a câmara do Porto tem logo grande parte da população a seu lado, quer dizer, logo em termos numéricos a coisa funciona e em termos mediáticos também. Em termos de simbolismo, quem ganha a câmara de Lisboa e do Porto é porque ganhou as eleições. Portanto nesses sítios eu acho que a nível estratégico é escolher uma pessoa que seja conceituada dentro do partido e que

seja conceituada mesmo nacionalmente. Depois nos outros sítios mais pequenos, eu acho que varia entre o que dá jeito, o que está ali à mão, entre fazer favores a alguém, quer dizer, se tu me escolheres para isto, eu escolho-te para aquilo, entre as máquinas partidárias regionais também deve haver muita politiquice no sentido deste tipo de acordos, não é. E a nível local interessa muito quem é que é conhecido, quem é que é o empresário que dá mais empregos, quem é que é o comercial que é mais famoso, quem é que é o comerciante..., quem é que é o professor da escola que tem mais prestígio... mais do que o próprio mérito que a pessoa tenha.”

Entrevista 13, PS

“Não faço a menor ideia de como é que isso é feito pelos partidos. Tenho a impressão de que é o momento de, a escolha dos candidatos, é o momento de pagar favores, pronto. São sempre pessoas que até me parecem muito distantes dos problemas reais da vida das cidades e portanto é sempre um processo muito político e pouco transparente. Suspeito que a escolha não tenha a ver com competência para os cargos também ao nível das autarquias (como nas associações de estudantes), que seja um processo de carreira, eu acredito nisso.”

Entrevista 20, B/N

“Isso é o amiguismo, o apadrinhato, o nepotismo. Eu democraticamente, e foi nesse podia ser noutro, eu assinei para eles terem pessoas suficientes para se poderem apresentar. Julga que alguma vez me ligaram (risos), ou me perguntaram a opinião, eu devo estar numa lista! (risos) que nem sei onde é que está, está a ver?! nem sei. E perguntaram-me alguma vez epá não sei quê, temos lá um problema e tal, não sei quê, queres lá ir para também dares uma opinião, nada. Servi para fazer o coiso, e acho que sim, continuaria a fazer, porque dá possibilidade aos outros terem espaço. Se eu me recusasse se calhar ele não tinha espaço, assim eu dei-lhe espaço, mas ouvir-me...”

Entrevista 21, BE

“Depende da influência que cada personalidade terá no distrito, no concelho, na freguesia... e também pela influência que tem dentro do partido na área distrital, ou na área concelhia, etc... E estou a referir-me a tudo. Estou-me a referir a influência política, estou-me a referir a influência social, estou-me a referir a influência económica... estou-me a referir a tudo isso. São várias camadas de influência.”

Entrevista 36, BE

“Dentro dos partidos as pessoas começam pelas J's, não é, vão fazendo o seu trabalho e depois também vão sendo compensadas pelo trabalho que fazem, não é, a determinada altura chegou a hora de um ou doutro ser chamado e tem que ver com estes jogos e com as várias tendências que existem nos diversos partidos porque há partidos que têm muitas fraturas, não é, têm várias tendências para um lado e para outro, e a nível local exatamente a mesma coisa... e nem sempre, penso que nem sempre, o candidato que os partidos apresentam, a nível local, é aquele que, às vezes, os próprios partidos queriam, muitas vezes também tem a ver com direção do partido a nível nacional.”

Entrevista 37, CDS-PP

“Nos concelhos mais desenvolvidos economicamente penso que será um conjunto de interesses mais económicos até do que sociais. Nos locais com menos desenvolvimento económico, com menos dinheiro, será por uma questão de política de proximidade.”

Entrevista 42, CDS-PP

“Quantos barões - para utilizar aquela expressão muito, muito grata aos partidos, quantos barões terão? são poucos, não é, o PCP a mesma coisa, isto se calhar aplica-se aos dois grandes partidos. Os grandes partidos terão os poucos barões que serão para apresentar nas grandes cidades, obviamente.”

Entrevista 45, B/N

“Por amizades e por interesses. As eleições que são feitas nas bases, nas distritais, pronto, isso é só para cumprir o regulamento porque depois quem é nomeado, quem vem nas listas é cozinhado pelas cúpulas do partido e pelos amigos dos amigos dos amigos, e pronto.”

Entrevista 48, B/N

“Boa pergunta. Eu acho que, quer dizer, pelo que eu conheço, acho que há sempre as distritais que jogam sempre um papel importante, mas depois há uma figura, por exemplo, há uma figura importante e há uma câmara importante como a de Lisboa, aí o núcleo, o centro, o núcleo central do partido é que interfere nessa decisão e diz, não, o nosso candidato é este porque é aquele que está em melhores condições de ganhar. Por exemplo, pensando no concelho onde resido, aí provavelmente, quer dizer, são as pessoas que têm maior destaque internamente nas estruturas locais e que conseguem por algum motivo mobilizar mais apoios internos e conseguem jogar melhor com isso que depois são as distritais que escolhem... e claro, o informal joga sempre, tem sempre um peso muito grande... claro que é sempre a questão da forma como nós mobilizamos as nossas valências para conseguir falar com alguém importante nesse núcleo que, por exemplo, seja essencial para me garantir apoio para chegar a eu ser escolhido para candidato, não é... são jogos políticos normais que se jogam e que, se calhar, até importantes (risos)... porque um político também, um bom político também se vê nesta capacidade, nestas capacidades de persuasão, de ser capaz de fazer jogadas de bastidores - e aqui quando falo de jogadas de bastidores não estou a falar de corrupção, estou a falar de ser capaz de puxar a si, de ser capaz de prever jogadas de outros atores importantes.”

Entrevista 50, não vota

“Se calhar não tenho a ideia mais famosa mas baseada no que oiço, não na experiência. Baseado no que oiço eu acho que não se escolhem as pessoas pelas suas competências mas sim porque A recomendou a B, B recomendou a C, está a ver?... as pessoas não vão por mérito, vão por conhecimentos.”

Entrevista 54, não vota

“Está tudo em jogo, é a cara, é a personalidade das pessoas, é o método de lidar com as pessoas, é basicamente isso. Eles nomeiam a pessoa que se dá mais com as pessoas e que consegue dar a cara e que consegue falar”

Entrevista 64, B/N

“Você pergunta-me se é democrática, não é... formam-se primeiro os grupinhos, são os grupinhos formados, são as fachadas por trás uns aos outros e depois há um que sai, nem sempre é o mais correto.”

Entrevista 71, PS

“militantes e ex-militantes”

“Portanto, isso tudo depende daquilo que você puder encontrar nos estatutos partidários, não é... o processo de decisão, aquilo que nos estatutos se chama “as competências dos órgãos”... No plano prático, eu penso que o que determina fundamentalmente a escolha de uma determinada pessoa para ser candidata é a capacidade dessa própria pessoa ter votos. Essa é a regra. Isto se você quiser apresentar uma lista para ganhar, ou para disputar o poder. Se você quiser apresentar um candidato apenas marcar presença, mesmo sabendo que não vai ganhar, bom, aí o critério é o critério da disponibilidade.”

Entrevista 2, outro

“O processo de escolha é um processo em que a rede, a estrutura interna do poder do partido, está a distribuir poder.”

Entrevista 4, B/N

“Eles correspondem digamos a, por um lado, à procura de uma figura apelativa; segundo à procura de um equilíbrio interno dentro do partido de forças, de jogos, de influências; terceiro à procura de alguém que do ponto de vista nacional suscite um apoio claro... O PS e o PSD principalmente”

Entrevista 11, PS

“A tendência é cada vez mais... se os partidos estão crescentemente e claramente comprometidos numa

lógica, são aparelhos de gestão e distribuição de cargos numa lógica de reprodução de poderes e de estatutos e de gestão de interesses e estão a ser capturados por isso - eu creio que essa também é uma das características mais preocupantes do sistema político português é a clara e crescente captura de partidos e das elites de partidos pelos interesses económicos e empresariais, não é só o estado que está a ser capturado, é também os partidos que medeiam a sociedade, a relação da sociedade, da chamada sociedade civil com o estado. Isso também se exprime ao nível das autarquias, não é, portanto há aqui muito lógicas centralizadas de distribuição de recompensas e de gestão de interesses da oligarquia que domina cada partido... seleção e distribuição dos cargos políticos em cada partido.”

Entrevista 25, BE

“Então é assim, o conhecimento que eu tenho são as comissões políticas locais dos partidos que decidem qual é o candidato e apresentam-no à distrital, por sua vez a distrital apresenta à comissão política, ao nacional, à comissão política nacional do seu partido e depois é aceite ou não, mas normalmente é aceite, sempre.”

Entrevista 28, PSD

“A escolha para as câmaras passa muito pelos lobbies locais. E os lobbies locais estão muito articulados com o urbanismo portanto é por aí que tudo se joga, mais ou menos, não é. Tudo se joga por aí porque, por exemplo, os principais empresários, não é, de qualquer localidade financiam todos os partidos políticos nas campanhas para as autárquicas, portanto, passam um cheque de um determinado montante que oferecem às diferentes listas para, pronto, para ajudar as campanhas, não é.”

Entrevista 29, BE

“Isso é uma pergunta muito complicada... até porque eu não conheço exatamente a forma como os partidos o fazem. O que me apercebo ao longo do tempo, da observação, daquilo que conheço - até porque eu fui mandatário de um atual presidente de câmara que já vai em segundo mandato, de outro partido, há aqui várias fontes de tomada de decisão. Candidatos ganhadores em câmaras têm tendência para serem reeleitos, portanto esse é um critério. Outro critério é o grau de capacidade que os candidatos têm de angariar fundos - o tema dinheiro é um tema que não é muito falado mas é um tema central nos partidos políticos, e portanto o tema financiamento partidário, eu diria que é uma mancha negra na qualidade da nossa democracia, mas que também tem muito a ver com a escolha dos candidatos às câmaras municipais e, por último, vamos verificar também que os partidos procuram para candidatos ganhadores figuras com alguma notoriedade pública e que passam pela televisão.”

Entrevista 40, outro

“Num partido é a direção que escolhe quem é que vai ser o candidato. Não existe uma validação pelos militantes, ou pela sociedade se aquele é o melhor candidato.”

Entrevista 46, PS

“Funcionam... por poderes múltiplos e poderes instalados mais ou menos de grupo. Umas vezes com influência individual, do indivíduo que tem um determinado poder, outras vezes de pequenos grupos, essencialmente é isso.”

Entrevista 63, PCP

“Como é que funcionam?... mais uma vez há uma coisa que os americanos usam às claras e que nós temos sempre uma vergonha muito grande que são os lobbies. Normalmente, todos os partidos fazem isso e eu acho também que é uma ação perfeitamente natural, pelo menos do ponto de vista da relação democrática que é: há lobbies para uma pessoa, há lobbies para outra, mas depois normalmente é quase a escolha, no caso do PCP é feita somente no grupo restrito do Comité Central, mas no caso do PS é feito no âmbito da própria federação e portanto tem a participação de toda a gente. O PSD também suponho que é mais ou menos a mesma coisa. O CDS francamente não faço ideia, e o BE também não.”

Entrevista 66, PS

7.2.1.3 Discussão: Distribuição de recompensas e gestão de interesses?

Retomemos agora a abordagem à democracia interna (ou, se quisermos *accountability* interna) desenvolvida por Scarrow (2005) - e apresentada anteriormente no enquadramento teórico, que inclui três dimensões críticas interligadas: 1) a inclusividade: maior ou menor amplitude do círculo de decisores; 2) a centralização: se a grande maioria das decisões são tomadas por um grupo (ou órgão) específico, ou não; e 3) a institucionalização das estruturas partidárias: maior ou menor grau de consolidação dos órgãos decisoriais.

Em termos gerais, podemos dizer que, neste caso, a inclusividade tende, na prática, a ser relativamente reduzida em todos os partidos. Apesar do processo de escolha dos candidatos às Câmaras Municipais começar, do ponto de vista estatutário, de uma forma relativamente alargada, é de salientar que, em todos eles, a tendência para a centralização da decisão final nas estruturas de âmbito nacional é evidente, especialmente quando se trata da escolha dos cabeça-de-lista.

Ou, por outras palavras, não obstante a constituição das listas ser sugerida pelas estruturas locais (Comissão Política Concelhia no caso do CDS-PP; Comissão Política de Seção no caso do PSD; Comissão Política Concelhia no caso do PS; Assembleia no caso do PCP; Assembleia Concelhia no caso do BE) são os órgãos superiores (Comissão Política Distrital e líder no caso do CDS-PP; Comissão Política Nacional e líder no caso do PSD; Secretário-Geral no caso do PS; Comité Central no caso do PCP; Mesa Nacional e Comissão Política no caso do BE) que tendem a ter a palavra final sobre as listas constituídas.

No que se refere à institucionalização dos órgãos decisoriais, consideramos que estão razoavelmente consolidados – para este tipo de tomada de decisão, com exceção do PCP, contudo isso não significa, como pudemos observar, que os processos sigam as linhas hierárquicas instituídas.

Na perspetiva dos cidadãos entrevistados, é de salientar que este tipo de processos é visto como pouco transparente em todos os partidos - e muito influenciado pelos *lobbies* locais, predominando uma lógica pouco democrática e tendencialmente centralizadora na distribuição de recompensas e gestão de interesses da “elite” que

domina cada partido. De referir ainda que, do ponto de vista dos entrevistados, a transparência destes processos varia consoante a dimensão e a importância das Câmaras. Não são de negligenciar igualmente duas ideias: 1) a relação que os entrevistados estabelecem entre a escolha dos candidatos e o carreirismo a que assistimos nos vários partidos; e 2) a ligação do mundo empresarial ao financiamento partidário.

7.2.2 A construção do Novo Aeroporto de Lisboa: Uma controvérsia socio-técnica, um dilema político ou uma disputa económica?

[...] O aeroporto é pois a nossa porta para o Mundo e, simultaneamente, o maior vector da nossa competitividade. Uma competitividade que depende da nossa capacidade de abrir a nossa economia, exportando bens e serviços, de valor acrescentado. É por essa razão que todos estamos muito preocupados com o futuro, e ninguém nos perdoará nos anos vindouros, se não nos envolvermos na discussão sobre o assunto. Tema que, como os senhores deputados [municipais] sabem, esteve sempre na agenda da Associação a que presido. Dito isto, permitam-me que saliente que não sou defensor de qualquer modelo de privatização. Nesta matéria, preferiria o status quo a qualquer outra situação. Não se trata de uma questão ideológica, ainda que respeite essas opções. Resulta de uma convicção pessoal que existe uma dificuldade óbvia em compatibilizar os interesses públicos e os interesses privados que, sendo ambos legítimos, nem sempre podem ser articulados. Bastará para isso dizer, e perdoar-me-ão a simplificação, que o interesse público, salvaguardada que esteja a sustentabilidade do projecto, assenta na maximização do movimento de passageiros e carga, enquanto o interesse privado reside, fundamentalmente, na maximização dos resultados ou, se preferirem, do lucro. Desideratos cuja sobreposição está longe de ser óbvia. [...] Ao mesmo tempo, ninguém esquecerá que a administração da ANA defendeu que o novo aeroporto de Lisboa deveria ser na Ota, tendo induzido em vários ministros a quem convenceu de que não haveria solução mais conveniente, nomeadamente na margem Sul. Depois, desvalorizou, propositadamente, o modelo Portela+1, tentando construir um argumento falso de que o actual aeroporto de Lisboa estaria próximo de atingir a sua capacidade plena. Enquanto isso, fez investimentos nesse aeroporto que excedem o custo de construção do FSC [Francisco Sá Carneiro]. E, mesmo quanto ao nosso aeroporto, sabe-se que houve erros de projecto que foram muito convenientes para as construtoras mas desastrosos para o erário público. [...] O Governo terá decidido avançar com a alienação do capital da ANA. Ou seja, a transferência do actual monopólio público para o sector privado, o que resultará num modelo de monopólio privado. Aparentemente, o Governo optou por esse modelo por considerar que garante um maior encaixe financeiro. Creio que o Governo olvidou e negligenciou os custos da regulação, que serão inevitáveis. Acresce, ainda, que esse modelo só resultará num maior encaixe financeiro se os privados acreditarem que essa regulação será insequente. Ou seja, o Governo admite, e resigna-se, ao facto de que o monopólio será desregulado, a exemplo de outros que conhecemos. E, bastará ler os jornais para compreender que, por isso, esta privatização já interessa aos grupos económicos que se especializaram nesse saque.

Discurso⁸⁶ proferido por Rui Moreira⁸⁷ na Assembleia Municipal do Porto, Setembro de 2012

⁸⁶ Discurso disponível em <http://associacaocomercialdoporto.blogspot.pt/2012/09/privatizacao-da-ana-discurso-de-dr-ru.html> (acedido em 18 de Setembro de 2015).

⁸⁷ Presidente da Associação Comercial do Porto, entretanto eleito através de uma lista independente para a Presidência da Câmara Municipal do Porto.

O interesse da análise desta controvérsia no âmbito do presente trabalho prende-se com várias razões. Por um lado, trata-se de um processo de tomada de decisão público de grande envergadura e complexidade, com fortes implicações na vida coletiva e envolto num razoável grau de incerteza - e incomensurabilidade técnica -, como é defendido por Matos et al. (2014), que tendem a torná-lo, essencialmente, uma decisão política com larga margem para a discricionariedade. Assim, casos como o NAL, abrem espaço à intervenção de certos grupos de interesse – mediados ou não por partidos políticos, que esgrimem a argumentação técnica em favor de uma ou doutra posição.

E, se este tipo de controvérsias permite observar o grau de abertura da decisão política à participação cidadã, permite também observar as relações, por vezes problemáticas, entre a política e a técnica e a forma como os atores políticos envolvidos atuam e debatem os argumentos técnicos em função de interesses setoriais e de diferentes representações do problema.

Por outro lado, e tal como salientam Matos et al. (2014), controvérsias desta natureza espelham ainda a cultura política de um país. No caso de Portugal, os autores notam - citando Gonçalves (2002), que a tendência continua a ser (mesmo após a revolução) a da apropriação do monopólio das decisões coletivas pelos políticos eleitos. Não obstante, frisam que este caso revela alguns sinais de aprendizagem democrática, com o surgimento de formas de participação como as consultas a coletivos afetados pela decisão, embora reconheçam o poder assimétrico “entre diferentes grupos sociais e a sua capacidade, também ela assimétrica, para estruturar os termos do debate público e a própria decisão” (p.198).

Na nossa perspetiva, essas aprendizagens, visíveis até determinada altura, foram sendo limitadas ao longo dos anos e, desde 2009, os sinais de fechamento foram evidentes e os critérios para a tomada de decisão política tornaram-se, sobretudo, financeiros, ignorando todo o percurso até aí efetuado.

7.2.2.1 Enquadramento

Desde os anos 1960 que se estuda e debate a construção de um Novo Aeroporto em Lisboa. Esta questão tem suscitado ao longo das últimas quatro décadas inúmeros

estudos, debates e uma intensa discussão. O processo de tomada de decisão sobre a sua localização ideal tem estado no centro da mais longa controvérsia de sempre sobre grandes investimentos públicos em Portugal⁸⁸.

O problema que persistiu ao longo dos anos pode traduzir-se em três questões essenciais: 1) Fará sentido avançar com a construção de um novo aeroporto na área de Lisboa?; 2) Se sim, onde? (Ota segundo a decisão de 2000; Alcochete em 2008); 3) E qual o futuro dos atuais aeroportos se se avançar de facto?; 4) Se não, que medidas deverão ser tomadas para aumentar a capacidade dos atuais aeroportos?

As linhas narrativas dos numerosos atores envolvidos, e que os posicionam a favor (ou contra) a construção numa (ou noutra) localização, giram em torno de dois grandes tipos de argumentos: 1) os argumentos de natureza técnica – as limitações do espaço disponível na Portela face à globalização acelerada de todas as dimensões da atividade humana com o conseqüente crescimento de tráfego aéreo, condições de navegabilidade, ruído, etc; e 2) os imperativos estratégicos nacionais – que assentam na ideia de uma estratégia Atlântica que procura evitar a “ameaça” da hegemonia espanhola pela criação de uma plataforma *hub* continental europeia em Portugal, servindo um corredor que atravessa a Europa desde a Península Ibérica. Nesta perspetiva, um novo aeroporto é encarado não apenas como uma resposta à previsível saturação da Portela, mas também como uma oportunidade para o desenvolvimento do país a longo prazo, nomeadamente em termos de ordenamento do território.

Os primeiros estudos, desenvolvidos ainda antes do período revolucionário, pelo Gabinete do Novo Aeroporto de Lisboa (GNAL), apontavam para Rio Frio, na margem sul do Tejo, como localização preferencial. Com a Revolução, o processo ficou “congelado”, tendo sido retomado no início da década de 1980. Uma nova vaga de estudos conduzidos em 1982 tomavam como localizações possíveis: Rio Frio, Ota e Porto Alto. As fases mais recentes do caso iniciaram-se no final dos anos 1990, com o desenvolvimento dos

⁸⁸ Em Portugal continental estão em funcionamento três aeroportos internacionais (Lisboa, Porto e Faro). A gestão, exploração e desenvolvimento das estruturas aeroportuárias nacionais esteve sob a responsabilidade da ANA, SA (ANA, EP até 1998) até meados de 2013, altura em que foi vendida ao consórcio francês Vinci. Desde 1996 havia sinais da intenção de privatizar a atividade de gestão dos aeroportos, o que veio a concretizar-se em Julho de 2013.

Estudos Preliminares de Impacto Ambiental (EPIA), levando à seleção da opção Ota. Apesar da Resolução do Conselho de Ministros em 2000 para o avanço do projeto neste local, o caso continuou a alimentar acasas discussões no seio da comunidade científico-técnica e na sociedade civil, que contestou a qualidade dos estudos efetuados, conduzindo a adiamentos sucessivos da fase de implementação do projeto.

A reabertura da controvérsia em 2007, com o estudo da Confederação da Indústria Portuguesa (CIP) veiculando a hipótese Alcochete, veio dar novo fôlego ao caso, funcionando como o grande tópico gerador a partir do qual o Governo encomendou um estudo ao Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) visando comparar Ota com esta nova alternativa. Em Janeiro de 2008, o LNEC confirmou a escolha de Alcochete, o que conduziu a uma tomada de posição pública e oficial do Governo (a 10 de Janeiro de 2008), na qual foi anunciada a decisão preliminar de construir o NAL nesta nova localização, após a realização dos estudos necessários.

Contudo, ao longo dos últimos anos, em especial a partir da eclosão da crise financeira em 2008, dos seus impactos e da entrada da Troika em Portugal em 2011, esta decisão foi de novo posta em causa.

Nas páginas que se seguem, começaremos por abordar o papel estruturante desempenhado pela UE neste processo a partir dos anos 1990, para nos determos depois na história da controvérsia (e no posicionamento dos vários partidos), nos principais atores envolvidos, no mapeamento do processo de tomada de decisão nos vários partidos e, por fim, nas representações dos cidadãos relativamente a este caso.

O pano de fundo europeu

Na base da reabertura mais recente da controvérsia que envolve este caso estão as políticas europeias de transportes. Nos termos do artigo 129º B do Tratado de Maastricht, a Comunidade assume a sua contribuição para a criação e desenvolvimento de uma rede transeuropeia de transportes, telecomunicações e energia.

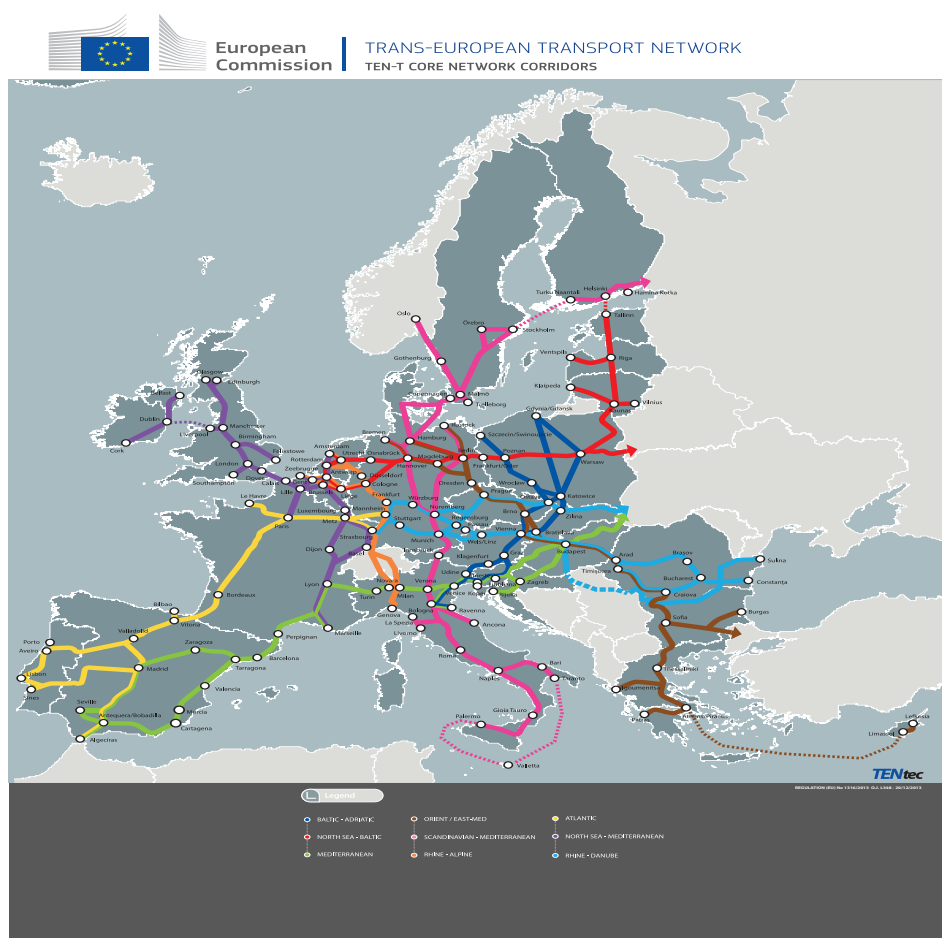
“1. To help achieve the objectives referred to in Articles 7a and 130a and to enable citizens of the Union, economic operators and regional and local communities to derive full benefit from the setting up of an area without internal frontiers, the Community shall contribute to the establishment and development of trans-European networks in the areas of transport, telecommunications and energy infrastructures.

2. Within the framework of a system of open and competitive markets, action by the Community shall aim at promoting the interconnection and inter-operability of national networks as well as access to such networks. It shall take account in particular of the need to link island, landlocked and peripheral regions with the central regions of the Community.”

artigo 129º B do Tratado de Maastricht, 1992

Passados cerca de 20 anos, em “*The core network corridors: Transeuropean transport network 2013*”⁸⁹, a Comissão apresenta os principais corredores de ligação no interior da rede transeuropeia de transportes. Podemos observar no mapa que se segue como Portugal (Sines, Setúbal, Lisboa, Évora, Santarém, Leiria, Coimbra, Aveiro, Porto, Viseu e Guarda) se liga a Espanha e ao resto da Europa (até Mannheim na Alemanha) através de um único corredor - o Corredor Atlântico.

Figura 28 – Principais corredores da Rede Transeuropeia de Transportes



(fonte: Comissão Europeia, 2013)

⁸⁹ Disponível em http://www.tentdays2013.eu/Doc/b1_2013_brochure_lowres.pdf (acedido em 20 de Setembro de 2015).

No conjunto de documentos adotados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em Dezembro de 2013⁹⁰ podemos encontrar, entre outras, as configurações das redes viárias, ferroviárias, portuárias e de aeroportos da rede transeuropeia.

Figura 29 – Rede principal de linhas ferroviárias (passageiros) e aeroportos na península ibérica



(fonte: Comissão Europeia, 2013)

⁹⁰ Disponíveis em <http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/site/en/maps.html> (acedido em 20 de Setembro de 2015).

Figura 30 – Rede principal de estradas, portos, terminais de linhas ferroviárias e aeroportos na península ibérica

TRANS-EUROPEAN TRANSPORT NETWORK



Comprehensive & Core Network:
Roads, ports, rail-road terminals and airports

BE BG CZ DK DE EE IE EL ES FR HR IT CY LV LT LU HU MT NL AT PL PT RO SI SK FI SE UK



(fonte: Comissão Europeia, 2013)

Assim, a história da construção do novo aeroporto de Lisboa não pode ser dissociada da própria construção da nova arquitectura europeia das infra-estruturas de transportes. Deste modo, parece-nos relevante ter em mente que as posições tomadas ao nível nacional – pelo menos a partir de um certo momento, no que toca a esta decisão, estão intimamente ligadas a uma estratégia supranacional.

A questão do financiamento

Em 1994, um grupo de representantes de Chefes de Estado e de Governo dos países membros selecionou um conjunto de “projetos prioritários” – *Essen European Council Projects*. Um desses projetos – “*Interoperationality of the Iberian high-speed rail network*”- pretendia melhorar as ligações entre Portugal, Espanha e o resto da rede transeuropeia até 2020.

Em 1996, o Parlamento Europeu e o Conselho juntaram a estes “projetos prioritários” outros “projetos de interesse comum” nos quais se inscreveu o NAL (Decisão nº 1692/96/CE) que, como tal, viria a ser incluído no Livro Branco “*European transport policy for 2010: Time to decide*” (Bruxelas, Setembro 2001) que o refere como sendo um dos novos projetos a desenvolver: “*More efficient, more rational use of airports will not obviate the need for increases in capacity. The fact is that new airport projects are few in number (Lisbon, Berlin, Paris)*” (p. 38).

Contudo, já em Abril de 2003 se levantava a questão do financiamento deste tipo de projetos. Uma Comunicação da Comissão, “*Developing the transeuropean transport network: Innovative funding solutions – Interoperationality of electronic toll collective systems*”⁹¹ (proposta a Diretiva) salientava precisamente os problemas de financiamento com que a CE se deparava e sugeria a implementação de um conjunto de medidas complementares centradas num uso mais eficaz dos financiamentos. Estas medidas assentariam em dois pilares fundamentais: 1) uma melhor coordenação entre o financiamento público e privado da rede transeuropeia de transportes; 2) juntamente com um serviço Europeu de portagens electrónicas eficaz.

⁹¹ Disponível em <http://www.enpi-info.eu/library/content/developing-trans-european-transport-network-innovative-funding-solutions> (acedido em 17 de Maio de 2004).

No relatório final do *High Level Group Meeting on the Transeuropean Transport Network* de Junho de 2003⁹² podem encontrar-se também sinais de preocupação em relação a esta questão.

Em 2004, no segundo ato modificativo à decisão de 1996, o projeto do NAL surge elencado no conjunto de projetos prioritários “relativamente aos quais os trabalhos deverão ter início antes de 2010” e está enquadrado no “ponto 8. eixo multimodal Portugal/Espanha – resto da Europa”. Segundo este documento, o projeto deveria estar concluído em 2015.

Em documentos subsequentes, nomeadamente na Comunicação de 2007 “*Trans-European networks: Towards an integrated approach*”⁹³, a Comissão coloca a hipótese das parcerias público-privadas (PPP) como forma de financiamento dos grandes projetos prioritários, com os seguintes argumentos:

Public-private partnerships (PPPs) allow public authorities to delegate public service missions to private firms. There is much to be gained from using the PPP formula: better cost control (construction and operating costs) and a greater likelihood that the work will be completed to deadline. But above all, part of the risk is transferred to the private partner: besides the construction risk, the private partner can assume either the operating risk or the availability risk. This transfer of risk is very important for calculating government debt or deficit. At the start of 2004 a Eurostat decision was published on the calculation of "private investments" in a PPP in relation to the government debt 19. When the private partner assumes the construction risk and either the availability risk or the operating risk, the private investments do not have to be included in the calculation of the government debt.

(Comunicação da Comissão, 2007: 12)

Nesta Comunicação, o projeto mantém-se como prioritário no conjunto dos projetos a desenvolver. Os mapas apresentados das várias redes de transportes para o horizonte 2020, mostram Portugal com duas conexões internacionais – Lisboa (Ota) e Faro.

⁹² Disponível em http://ec.europa.eu/ten/transport/revision/hlg/2003_report_kvm_en.pdf (acedido em 20 de Setembro de 2015).

⁹³ Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0135&from=EN> (acedido em 3 de Outubro de 2012).

Figura 31 – Plano da Rede Transeuropeia de Transportes para o 2020 – sistema internacional de pontos de conexão



(fonte: Comissão Europeia, 2007)

Em 2009, a Comissão Europeia emitiu uma nova comunicação “*A sustainable future for transport: Towards an integrated, technology-led and user-friendly system*”⁹⁴ na qual se inscrevem novamente estes dois aeroportos.

Num relatório acerca das acessibilidades dos aeroportos europeus de 2010 (“*Topical report: Airport accessibility in Europe*”⁹⁵) também elaborado pela Comissão, assume-se que o novo aeroporto deverá estar concluído em 2017 apesar de outros desenvolvimentos paralelos a desenvolver no aeroporto da Portela.

In Lisbon, the airport is about to become integrated into the metro system in 2011, despite plans to build a new airport about 25 km east of the city, which is about to become operational in 2017 (p. 10).

O Livro Branco “*Roadmap to a single european transport area: Towards a competitive and resource efficient transport system*” (2011)⁹⁶ coloca a ênfase, entre outros aspetos, na tarifação e naquilo que é designado de “financiamento inteligente” que se apoia na criação de um quadro favorável às PPP.

[...] 56. Diversified sources of finance both from public and private sources are required. Better coordination of the Cohesion and Structural Funds with transport policy objectives is needed, and Member States need to ensure that sufficient national funding is available in their budgetary planning, as well as sufficient project planning and implementation capacities. Other sources of funding to be considered include schemes for the internalisation of external costs and infrastructure use charges, which could create additional revenue streams making infrastructure investments more attractive to private capital.

57. Unlocking the potential of private finances equally requires an improved regulatory framework and innovative financial instruments. Project assessment and authorisation must be carried out in an efficient and transparent manner that limits time, cost and uncertainty. New financing instruments, for example the EU project bonds initiative, can support Private Public Partnerships (PPP) financing on a bigger scale (p.14-15).

Após este enquadramento, fundamental para compreender a problemática do aeroporto numa escala supranacional, iremos deter-nos no contexto nacional e na história localizada da controvérsia que mais tinta fez correr na imprensa portuguesa nas últimas décadas.

⁹⁴ Disponível em http://ec.europa.eu/transport/media/publications/doc/2009_future_of_transport_en.pdf (acedido em 3 de Outubro de 2012).

⁹⁵ Disponível em <http://ec.europa.eu/transport/modes/air/studies/doc/intermodality/2010-airport-accessibility-in-eu.pdf> (acedido em 3 de Outubro de 2012).

⁹⁶ Disponível em http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/doc/2011_white_paper/white_paper_com%282011%29_144_en.pdf (acedido em 3 de Outubro de 2012).

7.2.2.2 Breve história de uma (longa) controvérsia

A história que aqui se conta - baseada no trabalho anterior de Carvalho e Jesuino (2003), Carvalho e Guerreiro (2008), em análise documental e recolha de notícias relevantes, pretende assinalar alguns momentos-chave daquele que é seguramente um dos processos de tomada de decisão mais complexos da história recente de Portugal, e cujo mais recente desfecho, com a privatização da ANA, SA em 2013, deixa de novo em aberto a construção do NAL.

Na nossa perspetiva, o caso desenrolou-se em 3 fases: a Pré-história (até 2005); a Viragem para Alcochete (2006/2008); e, por fim, a Privatização da ANA, SA (2009/2013). Olhemos em detalhe cada uma das fases consideradas.

Pré-história (até 2005)

Os primeiros passos neste processo foram dados em 1969 com a constituição do Gabinete do Novo Aeroporto de Lisboa (GNAL). Passados dois anos, este gabinete desenvolveu um conjunto de estudos que recomendavam Rio Frio como a localização preferencial - considerando cinco opções (Fonte da Telha, Montijo, Alcochete, Porto Alto e Rio Frio).

O período que se seguiu – de 1972 a 1980, foi um período em que o caso esteve “congelado” devido à transição democrática que Portugal viveu nessa altura. Apenas em 1980, o Ministro dos Transportes e Comunicações da Aliança Democrática, Viana Baptista, reabriu o processo. Na sequência desta reabertura, e dos estudos da TAMS/Profabril em 1982, surgiu pela primeira vez a Ota como uma possível localização do NAL.

Em 1986, após a entrada na CEE, a questão do novo aeroporto de Lisboa recolocou-se com maior intensidade devido à importância geoestratégica de uma infraestrutura desta natureza para um país periférico como Portugal. Um novo aeroporto na zona de Lisboa poderia constituir uma oportunidade para o desenvolvimento do país e para retirar Portugal da sua posição periférica na Europa.

E assim, logo em 1987, nos estudos de reapreciação solicitados pelo governo à ANA, EP (Empresa Pública na altura), a Ota surgiu como a localização preferencial.

Poucos anos mais tarde, em 1991, o Ministro das Obras Públicas, Ferreira do Amaral (PSD), promoveu um estudo comparativo Rio Frio/Ota que veio gerar uma grande polémica, especialmente junto da comunidade ambientalista. Este foi também o ano em que foi concedida à Comissão Europeia (através do Tratado de Maastricht, como vimos), o poder e os instrumentos para desenvolver a Rede Transeuropeia de Transportes.

Em 1994, a ANA, EP realizou estudos comparativos – com enfoque em três localizações possíveis: Rio Frio, Ota e Montijo (com duas possibilidades) cujos resultados se revelaram pouco conclusivos.

Ao nível europeu, como já mencionado, o *Essen European Council* selecionou então um conjunto de “projetos prioritários” que incluíam a “*Interoperationality of the Iberian high-speed rail network*”, a qual tinha como objetivo melhorar as ligações ferroviárias entre a Península Ibérica e o resto da Europa.

Em 1995, o governo de António Guterres (PS) e o seu Ministro das Obras Públicas, João Cravinho, consideraram o NAL uma prioridade estratégica nacional e a ANA, EP candidatou-se a financiamento europeu para desenvolver estudos de viabilidade.

No ano de 1997 – com o objetivo de chegar a uma proposta de decisão sobre a localização do novo aeroporto, constituiu-se o Grupo de Trabalho para o Novo Aeroporto (GT-NAER), que indicou um consultor internacional – a *Aéroports de Paris* (ADP) - para a coordenação de todo o processo. Este consultor, juntamente com a Profabril - Engenharia de Transportes (PRET), realizaram um estudo comparativo entre as localizações Ota, Rio Frio e Portela+1. Também neste ano foram tomadas as primeiras “Medidas Preventivas do Uso dos Solos” na Ota e em Rio Frio (prorrogadas em 1999, 2000, 2003 e 2006), e foi recebida por Portugal a primeira tranche de verbas europeias.

Em 1998, o GT-NAER deu lugar à NAER, SA⁹⁷, com o objetivo de coordenar todos os estudos necessários e conduzir o processo de tomada de decisão. A ANA, EP tornou-se entretanto ANA, SA (Sociedade Anónima), e foram constituídas a Comissão Parlamentar de Acompanhamento do NAL e a Comissão de Avaliação de Impacte Ambiental (CAIA). Foram igualmente conduzidos os Estudos Preliminares de Impacte Ambiental (EPIA), sob a coordenação do Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente da Universidade

⁹⁷ Sociedade anónima de capitais públicos, cujos acionistas eram a ANA, SA; a NAV, EPE e o Estado, representado pela Direcção-Geral do Tesouro.

Nova de Lisboa (DCEA-UNL). Estes estudos concluíram que ambas as localizações (Ota e Rio Frio) apresentavam impactos negativos significativos, muito embora a Ota fosse apresentada como a opção menos desfavorável. O caso começou aqui também a gerar alguma agitação na sociedade civil e emergiram três movimentos de cidadãos: Pró-Rio Frio, Pró-Ota e Pró-Portela (já em 1999), que defendiam, respetivamente, a construção do NAL em Rio Frio, a sua construção na Ota e a solução Portela+1.

Estes movimentos foram liderados por figuras eminentes da sociedade portuguesa (algumas delas ligadas a partidos, nomeadamente ao PS e ao PSD) e envolveram tanto interesses e empresários locais como grandes grupos económicos. O ano de 1998 foi ainda marcado pela chegada da segunda tranche de verbas europeias e pela pré-candidatura ao fundo de coesão.

Durante 1999, a CAIA emitiu um relatório técnico avaliativo dos EPIA, no qual teceu críticas específicas, identificando pontos fracos dos estudos preliminares, e concluído que estes deveriam ser, no mínimo, aprofundados de modo a poderem servir de base para a tomada de decisão. Por seu turno, a NAER emitiu um outro relatório, cuja preocupação central era a clarificação do processo de tomada de decisão.

Não obstante as objeções técnicas que a solução Ota parecia levantar junto dos peritos, o Conselho de Ministros tomou a decisão de construir o NAL nesta localização em 2000. Em 2001, como referido no ponto anterior, a CE tornou público o Livro Branco *“European Transport Policy for 2010: Time to decide”*, que incluía o projeto do NAL.

O ano de 2002 caracterizou-se por uma reviravolta no processo, com o anúncio oficial pelo governo de coligação PSD/CDS-PP de suspender, e posteriormente de reprogramar, o processo de construção do NAL na Ota (calendarizado para o período de 2006/2007 a 2016/2017).

Ainda em 2002, a NAER submeteu a Proposta de Definição do Âmbito (PDA) dos EIA e, a seguir, o Instituto do Ambiente (IA) solicitou um relatório de apreciação desta PDA aos municípios envolvidos e a grupos ambientalistas, os quais foram entregues pelas entidades por eles responsáveis no início de 2003. Estes relatórios foram, em geral, muito críticos, sobretudo os dos grupos ambientalistas.

Em 2003, o acontecimento mais marcante foi a já referida Comunicação da Comissão “*Developing the transeuropean transport network: Innovative funding solutions – Interoperationality of electronic toll collection system*”, na qual o novo aeroporto de Lisboa é referido como prioritário.

Ainda no decorrer de 2003 e durante 2004, foram desenvolvidos estudos financeiros e técnicos para a implementação do NAL na Ota por diversas empresas (designadamente a Parsons FCG, a Prosistemas, a Roland Berger e a Sondarlab). De notar, a pouca visibilidade do processo, durante este período, nos *media* nacionais.

O XVII Governo Constitucional (2005-2009), presidido por José Sócrates (PS), retomou em 2005 o discurso sobre a prioridade da construção da nova infra-estrutura na Ota, enfrentando, contudo, forte resistência de Marques Mendes, o novo líder do PSD, e contando com um apoio moderado do Presidente da República, Aníbal Cavaco Silva.

A viragem para Alcochete (2006/2008)

A partir de 2006, começaram a surgir várias posições de peritos opondo-se à opção Ota, tanto nos *media* como em debates organizados para discutir a questão. A ANA anunciou, entretanto, um investimento de largos milhões de Euros para aumentar a capacidade da Portela, iniciando-se assim o Plano de Desenvolvimento do Aeroporto de Lisboa, cujas obras de ampliação resultaram na abertura do Terminal 2, ainda em 2006.

Em 2007, Mário Lino, então Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, anunciou um “Modelo de Transação para a Construção do Novo Aeroporto de Lisboa”, em que propôs uma operação única de privatização e contratação da construção do NAL através de concurso público internacional a lançar no segundo semestre desse ano.

A par destas manifestações, foi crescendo a contestação do PSD à opção Ota. Em Abril do mesmo ano, Miguel Relvas (PSD), Presidente da Comissão Parlamentar de Obras Públicas e Vice-Presidente do Instituto Francisco Sá Carneiro (IFSC), dinamizou a conferência técnica “O novo aeroporto de Lisboa: na Ota ou noutra local?”, que juntou alguns técnicos para defender que a opção Ota não seria a mais acertada, e afirmando que decisão sobre a localização do NAL deveria ser atribuição dos técnicos.

Um dos momentos mais mediáticos do ano de 2007 foi protagonizado pelo Ministro Mário Lino quando, ao discursar, utilizou a expressão “*jamais*” para rejeitar a possibilidade da construção do NAL a sul do Tejo. Face a toda a polémica que se gerou em torno das declarações e da possível localização do NAL, o Presidente da República, Aníbal Cavaco Silva, apelou a estudos aprofundados sobre o tema, e a própria Assembleia da República, através da Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicações, organizou um grande Colóquio, “O Novo Aeroporto Internacional de Lisboa”, que reuniu os principais especialistas da área a nível nacional. O colóquio ocorreu em 11 de Junho de 2007 e dele resultou uma publicação em 2 volumes⁹⁸.

Foram ainda realizadas audições parlamentares (a 10 e 11 de Julho desse ano) com a Confederação da Indústria Portuguesa (CIP) e os responsáveis pelo estudo “Localizações alternativas para o novo aeroporto de Lisboa” (os professores universitários Carlos Borrego, José Manuel Viegas e Ernâni Lopes), e com o Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), relativamente ao estudo comparativo das alternativas ao novo aeroporto de Lisboa (os engenheiros Carlos Martins Ramos – Presidente, e António LEMONDE de Macedo - Diretor do Departamento de Transportes).

Ainda em 2007, a Confederação da Indústria Portuguesa (CIP), em parceria com o Instituto do Ambiente e Desenvolvimento (IDAD), a Associação Comercial do Porto (ACP) e outras organizações desenvolveram estudos para apurar qual a melhor localização do novo aeroporto.

Do estudo da CIP, aquele que teve uma maior influência na decisão governamental – embora não sejam muito claros os critérios na base deste protagonismo -, emergiu a opção Alcochete, que levou o Governo a solicitar ao Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) a realização de um estudo comparativo Ota/Alcochete.

Por esta altura, surgiram também novos movimentos de cidadãos, nomeadamente a Associação de Defesa do Aeroporto da Ota (adnA) e o movimento Pró-Margem Sul da Liga dos Amigos de Setúbal e Azeitão (LASA).

⁹⁸ AAVV (2007). *O Novo Aeroporto Internacional de Lisboa*. Colóquios e Conferências Parlamentares (Vol. I e II). Lisboa: Assembleia da República.

O estudo do LNEC, entretanto levado a cabo, apontou o Campo de Tiro de Alcochete como localização ideal. Este “resultado” conduziu o Governo a uma mudança de posição, que foi anunciada pública e oficialmente a 10 de Janeiro de 2008 como “decisão preliminar” de construir o aeroporto em Alcochete. Vários grupos e municípios contestaram essa decisão, nomeadamente os do Oeste, que afirmavam que a aceitariam com a condição de serem devidamente indemnizados pelos prejuízos causados pela mudança na decisão.

Entretanto, dando andamento ao processo de construção da infra-estrutura, a NAER desenvolveu, ao longo de 2008, estudos em quatro áreas-chave: caracterização do Campo de Tiro de Alcochete (em termos de geotecnia, geologia, hidrologia, hidrogeologia e hidráulica), desenho do novo aeroporto, acessibilidades para pessoas e mercadorias e ambiente – envolvendo inúmeras empresas nacionais e estrangeiras. Estes estudos permitiram ao LNEC elaborar a versão final da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) comparativa das localizações Ota e Alcochete. Neste âmbito, vários foram os grupos ambientalistas a reagir. A Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves (SPEA), por exemplo, submeteu junto das autoridades um parecer técnico referente à AAE que concluiu pela rejeição desta por considerá-la “insuficiente para tomar uma decisão de forma responsável por uma ou outra localização” (p. 1).

Num levantamento sobre “Grandes Investimentos em Construção 2008-2017”, da Federação Portuguesa da Indústria da Construção e Obras Públicas - FEPICOP⁹⁹, o “mediático Novo Aeroporto de Lisboa” (p.5) surge como um dos principais investimentos previstos (3100 Milhões de Euros) no domínio das “Infra-estruturas de Base”, apenas suplantado pelos investimentos em “Energia/ Energias Renováveis” (8724 Milhões de Euros), “TGV” (7650 Milhões de Euros), “Rodovia” (7208 Milhões de Euros) e “Água e Ambiente” (5729 Milhões de Euros)¹⁰⁰.

⁹⁹ A FEPICOP congrega a AECOPS (Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas e Serviços), a AICCOPN (Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas) e a ANEOP (Associação Nacional dos Empreiteiros de Obras Públicas).

¹⁰⁰ Entre os “Outros Investimentos” previstos, é de salientar o grande investimento em “Turismo” que inclui herdades, vilas, parques, quintas, *resorts* e afins (9145 Milhões de Euros), muito superior ao investimento previsto em “Escolas”, “Justiça: Cadeias e Tribunais” e “Hospitais”, que somam apenas 2905 Milhões de Euros.

Ainda em 2008, foi assumida publicamente pelo governo a intenção de associar a construção do NAL à privatização da ANA, SA.

Privatização da ANA, SA (2009/2013)

No ano seguinte (2009), a NAER apresentou o Plano Diretor de Referência do NAL – elaborado pela ANA, SA e pelo consórcio Hok/Arup/BMM/Aviation Solutions. O Presidente Executivo da NAER, Carlos Madeira, referiu ainda que este Plano seria suscetível de ser alterado pelos concorrentes à privatização da ANA, SA.

Num comunicado de Março de 2009, a NAER anunciava o avanço dos EIA do NAL em Alcochete, adjudicados ao consórcio formado pela DHV, pela Augusto Mateus & Associados e pela Bruno Soares Arquitectos. Em Junho, o Governo PS anunciou que o lançamento da fase inicial do concurso para a construção do NAL seria adiado para o início de 2010.

Em 2010, a privatização da ANA foi inscrita no Orçamento de Estado, a par do prosseguimento das obras de expansão do aeroporto da Portela e do avanço do processo de contratação, conceção, construção, financiamento e exploração do NAL. O Secretário de Estado-Adjunto das Obras Públicas, Paulo Campos, garantiu que o projeto avançaria em Alcochete até ao final do ano (mas não admitindo a operação paralela de privatização da ANA, SA) na Conferência “O Novo Aeroporto de Lisboa”, promovida pelo *Diário Económico* em Abril de 2010. Ainda em Abril, o Primeiro-Ministro José Sócrates admitiu no Parlamento que o concurso do NAL avançaria em 2010, ainda que considerasse que não era o momento mais oportuno para privatizar a ANA, SA.

Logo em Maio, porém, o Ministro de Estado e das Finanças, Teixeira dos Santos, viria garantir, no Parlamento, que a ANA, SA seria privatizada no âmbito da construção do NAL, ficando por definir em que momento ocorreria a operação, o qual estaria dependente das condições de acesso a financiamento e da “alavancagem” que o novo aeroporto daria à valorização da ANA, SA enquanto ativo. Por sua vez, o Primeiro-Ministro (PM), José Sócrates, anunciava em Bruxelas que o corte nos investimentos públicos iniciados iria refletir-se no adiamento de grandes obras como o NAL e a terceira

travessia do Tejo. O PM considerou que se deveria aguardar por uma maior estabilidade ao nível financeiro para avançar com esses projetos.

A NAER propôs então ao governo um processo de privatização em duas fases com a duração de 12 meses: uma primeira fase de pré-qualificação e uma segunda fase em que cada uma das entidades privadas interessadas apresentaria o seu próprio projeto com base no Plano Diretor de Referência. A mesma NAER apresentou as principais conclusões dos EIA, não obstante à implementação do projeto em Alcochete, e propôs medidas de minimização dos impactos (com um custo estimado de 130 a 150 Milhões de Euros), nomeadamente a reflorestação de sobreiros, um plano de gestão da vida selvagem, um plano de salvamento das espécies ameaçadas, a criação de depósitos de armazenamento de combustível e a recarga de um aquífero. Os EIA foram entregues na Agência Portuguesa do Ambiente (APA) em Março de 2010, para apreciação e posterior emissão da Declaração de Impacto Ambiental (DIA).

Em Julho, o Governo PS prolongou por mais um ano as medidas preventivas (estabelecidas em 2008) nas áreas destinadas à implantação do NAL, abrangendo o campo de tiro de Alcochete e uma área envolvente num raio de 25 km.

Na consulta pública realizada de 26 de Julho a 24 de Setembro, vários grupos ambientalistas (Quercus, LPN, Geota, SPEA e outras) manifestaram-se contra o avanço do projeto e argumentaram que os EIA continham lacunas muito graves, não podendo por isso servir de instrumento de apoio à tomada de decisão. A SPEA, por exemplo, rejeitou os EIA por considerá-los “inadequados e insuficientes na identificação de todos os impactos negativos na biodiversidade resultantes deste Projecto” (p. 4).

Entretanto, após a consulta, a APA emitiria a Declaração de Impacto Ambiental com parecer favorável, mas condicionado à concretização de um conjunto de medidas de minimização, e mais estudos e programas de monitorização.

Em Outubro, no âmbito das negociações entre PS e PSD para a viabilização do Orçamento de Estado para 2011, o Ministro das Finanças, Teixeira dos Santos, propôs a revisão do projeto de Alta Velocidade ferroviária e da construção do NAL na modalidade de concessão, sem recurso a uma parceria público-privada (PPP), a realizar no âmbito da privatização da ANA, SA quando as condições de financiamento o permitissem. De acordo

com o documento, seria criado um Grupo de Trabalho que ficaria responsável por apresentar, num prazo de 6 meses, um relatório relativo à avaliação do conjunto das implicações inerentes à execução das PPP.

Em 2011, com a mudança de governo, e não obstante o novo Governo PSD/CDS-PP ter admitido que não haveria, nesse ano, nem financiamento nem ambiente competitivo para avançar, foi declarado que o projeto iria prosseguir e o NAL foi, de novo, inscrito no Orçamento de Estado. No entanto, em Junho, o Governo assumiria publicamente a pretensão de reavaliar a oportunidade de construção de um novo aeroporto na Área Metropolitana de Lisboa (dado que o projeto de Alta Velocidade entre Lisboa e Madrid seria suspenso) e admitiu uma reavaliação do conteúdo e do calendário do projeto, tendo em vista a otimização de custos face aos novos condicionalismos, assim como os contratos já assinados.

O Ministro da Economia, Álvaro Santos Pereira, revelou por sua vez a intenção do Governo de privatizar a TAP e de rever os pressupostos que haviam conduzido à proposta de construção do novo aeroporto. Nesse sentido, foi proposta a rentabilização dos investimentos realizados na Portela e a necessidade de encontrar uma estrutura para as companhias *low-cost*.

Nas Grandes Opções do Plano (GOP) 2012-2015, o Governo afirmava que seriam definidos e concretizados os modelos de privatização da TAP e da ANA – empresas integradas no conjunto de empresas a serem privatizadas no âmbito do Memorando de Entendimento assinado com a Troika - e que seria, igualmente, reavaliada a oportunidade do NAL de acordo com o “Plano Estratégico dos Transportes – Mobilidade Sustentável – Horizonte 2011-2015”, que dava prioridade à rentabilização das infra-estruturas existentes, nomeadamente do atual aeroporto da Portela. As obras de expansão no terminal 1, Praça Central e Lojas Sul seriam um sinal dessa prioridade.

Com o ano a findar, precisamente a 31 de Dezembro, a NAER, SA foi dissolvida.

Em Abril de 2012, o Primeiro-Ministro, Pedro Passos Coelho, defendia a necessidade de maximizar a utilização do aeroporto existente, sugerindo que a Base Aérea do Montijo seria uma hipótese para complementar a Portela.

Posteriormente, a Secretária de Estado do Tesouro, Maria Luís Albuquerque, anunciou que a privatização da TAP, ANA (e CTT) iria decorrer ainda em 2012. Para os processos de privatização da TAP e da ANA, o Governo escolheu como assessores financeiros do Estado o Barclays Capital, o Banco Espírito Santo de Investimento, o Citi Bank e o Crédit Suisse. Paralelamente, surgiram na imprensa várias notícias sobre o interesse de empresas e grupos nacionais e estrangeiros na compra da ANA, SA.

Em Outubro, o Governo PSD anunciou - na informação dada aos interessados na compra da ANA, que a construção de um pequeno aeroporto complementar em Lisboa (Portela+1), vocacionado para as *low-cost*, ficaria adiada para 2022 (no mínimo) e que a opção de avançar com o NAL ficaria nas mãos do novo dono da empresa gestora aeroportuária nacional. Já relativamente às obras de expansão da Portela, o Governo anunciou que estas iriam ocorrer em três fases durante os 5 anos seguintes.

Em Novembro de 2012, foi publicado em Diário da República o Caderno de Encargos para a privatização da ANA, SA.

No âmbito da sociedade civil, registaram-se também algumas movimentações. A Associação Portuguesa de Hotelaria, Restauração e Turismo (APHORT) do Norte reclamou ser ouvida no processo, e a Comissão de Trabalhadores da ANA, SA também se manifestou lançando uma petição *online*, “Não à privatização da ANA e da TAP”. Estas ações tiveram poucas, ou nenhuma, repercussões no processo de tomada de decisão.

Em Dezembro desse ano, o PS entregou no Parlamento um requerimento para ser votada a suspensão da privatização da ANA, SA, onde também requeria a audição dos intervenientes na venda da concessionária aeroportuária e da TAP, mas apenas as audições foram aprovadas por maioria.

O processo avançou entretanto com a aprovação pelo Conselho de Ministros da passagem de cinco consórcios à segunda fase de privatização: Blink (Odinsa – Colombia, Mota-Engil e outros), Eama (Corporación América – Argentina, Sonae Sierra e outros), Fraport/IFM (alemães), Zurich (CCR, aeroporto de Zurique e Global Infrastructure Partners) e Vinci Airports (franceses e um dos principais acionistas da Lusoponte), este

último assessorado juridicamente pela CMS-RPA¹⁰¹ e contando com José Luis Arnaut, advogado e destacado dirigente do PSD.

A Parpública¹⁰² dirigiu então convites aos cinco potenciais investidores para procederem à apresentação de propostas vinculativas de aquisição de parte, ou da totalidade, das ações da empresa. Em 27 de Dezembro de 2012, o Conselho de Ministros aprovou uma resolução que selecionou a Vinci Airports como vencedora da privatização de 95% do capital da ANA, SA – por cerca de 3000 Milhões de Euros, a proposta mais elevada. A concessão inclui a operação por um prazo de 50 anos de 10 aeroportos nacionais. Com esta venda, o governo admitiu que o país ultrapassou a meta de receitas de privatização prevista no resgate da Troika.

A Comissão de Trabalhadores da ANA veio então criticar a opacidade do processo, que ocorrera sem consulta prévia da entidade e que, segundo esta Comissão, não defendeu as condições laborais dos trabalhadores. Por sua vez, o Sindicato dos Trabalhadores da Aviação e Aeroportos (SITAVA) num documento intitulado “Vazio Informativo” denunciou as razões meramente económicas da privatização e o silêncio das autoridades, nomeadamente da Secretaria de Estado, relativamente aos contornos do processo apesar das diligências que este sindicato tomou no sentido de ser ouvido tendo em vista a defesa dos direitos e dos interesses dos trabalhadores da ANA, SA.

O Primeiro-Ministro, Pedro Passos Coelho, numa visita ao Museu Machado de Castro em Coimbra, declarou que a operação de privatização da ANA terá sido um sucesso. Ainda de salientar que em 2012 foi assinado um acordo entre Portugal e Espanha para formar o espaço aéreo ibérico dentro do quadro da formação do “Céu Único Europeu”.

A formalização do acordo entre o Governo e a Vinci Airports (o qual obrigou o consórcio ao pagamento de uma prestação inicial de 100 Milhões de Euros e ao comprometimento de pagar a totalidade dos 3.080 Milhões de Euros num prazo de 9 meses) e a aprovação de todo o processo de privatização pela Comissão Europeia (que

¹⁰¹ A empresa de consultoria jurídica CMS-RPA é uma extensão em Portugal de uma firma de advocacia presente em vários países europeus.

¹⁰² A Parpública – Participações Públicas, SGPS, SA é a sociedade gestora das participações sociais de capitais exclusivamente públicos criada em 2000 como instrumento do Estado para a gestão de participações em empresas em processo de privatização.

concluiu que a operação prevista no Programa de Assistência Financeira a Portugal não violou as regras comunitárias de concorrência, foi aberto, transparente e sem auxílio estatal), aplicando corretamente o regulamento da UE relativo às concentrações, tornaram o ano de 2013 decisivo para o futuro da construção do NAL.

O Ministro das Finanças, Vítor Gaspar, afirmou então que a privatização da ANA, SA havia sido um processo emblemático no quadro português de privatizações, símbolo do empenho do Governo na agenda de transformação estrutural e símbolo da abertura portuguesa.

Surgiram, então, na imprensa várias notícias sobre a exclusividade da Vinci na gestão e construção do novo aeroporto de Lisboa, o que de acordo com o contrato de concessão deveria ocorrer após a superação dos 22 milhões de passageiros anuais na Portela. Note-se, no entanto, que as obras de remodelação da Portela iniciadas em 2006 nunca pararam. Já em 2007, como referido anteriormente, foi aberto o Terminal 2. Em 2008 tinha sido ampliada a oferta de restauração. Em 2012 foram introduzidas diversas marcas de luxo na oferta comercial e foi aberta uma estação do Metro de Lisboa no aeroporto; em 2013 foi inaugurada uma nova área comercial de 2000 m² e foi aberto o novo Terminal Internacional e de Transferência.

A transação da ANA, SA ficou concluída em Julho de 2013. O Secretário de Estado dos Transportes, Sérgio Monteiro, durante a inauguração das novas zonas do aeroporto da Portela, afirmou que o novo aeroporto estava localizado na Portela, e acrescentou ainda que no contrato de concessão ficaram definidas regras que fazem com que deixem de ser os políticos a definir a data em que o novo aeroporto está esgotado. Essa decisão, segundo ele, passaria a ser tomada com base em indicadores técnicos – “Não quero voltar a interferir nestas decisões” afirmou.

Em síntese, a história da controvérsia em torno da construção do NAL, contada de uma forma breve, mostra claramente as flutuações do processo, os avanços e recuos, que justificam o longo percurso deste processo de tomada de decisão e cujo desfecho em 2013 culminou, pelo menos teoricamente, com a transferência da responsabilidade da construção do NAL do Estado para o setor privado.

A análise das várias fases do processo revelou a origem dessas flutuações. Até 2005 (Pré-história), as diretivas Europeias exerceram uma forte influência na redefinição do projeto, tanto ao nível do planeamento da rede transeuropeia como ao nível da regulamentação dos estudos de impacto ambiental (EIA) e da sua necessidade no desenvolvimento de projetos da envergadura do NAL. O processo foi decorrendo até aí com maior ou menor visibilidade nos *media* e fomentando algum debate na esfera pública.

Na fase seguinte - de 2006/2008 (a Viragem para Alcochete), a discussão intensificou-se em torno da contestação à opção Ota, sobretudo liderada pelo PSD. Neste período foram desenvolvidos diversos estudos que puseram em causa a decisão tomada pelo Governo anterior, sendo de especial relevo - pelo seu impacto no processo de tomada de decisão, o estudo da CIP que desencadeou, posteriormente, o crucial estudo do LNEC, o qual foi encomendado pelo governo e que viria a sustentar Alcochete como localização ideal e condicionar a tomada de decisão tornada pública em Janeiro de 2008 num anúncio oficial do Primeiro-Ministro José Sócrates.

Na última fase – 2009/2013 (a Privatização da ANA, SA), a conjuntura económica nacional (e europeia) fomentou, sobretudo, a discussão em torno do problema do financiamento do projeto. Apesar do relatório da NAER (de Julho 1999) já na altura sugerir a construção do NAL através duma PPP (e da comunicação da Comissão já anteriormente referida também suportar esta ideia), a partir de 2009 a questão da concretização do projeto esteve sempre associada à privatização da ANA, SA – e, sobretudo, a partir da eclosão da crise e da assinatura do Memorando de Entendimento com a Troika.

7.2.2.3 Cartografia da controvérsia: Atores principais e linhas narrativas

Para compreender melhor as mudanças de protagonismo é indispensável analisar o alinhamento dos atores, e de que forma, e em torno de que argumentos, os campos em confronto se foram definindo. Assim, iremos agora dedicar-nos precisamente a uma cartografia da controvérsia com o objetivo de identificar os principais atores e as principais linhas narrativas.

Atores principais

O conjunto dos estudos produzidos ao longo de décadas, mas em especial a partir de 2006/2007, deixou claro que a controvérsia envolve uma multiplicidade de dimensões de análise e uma complexa teia de atores.

Para além de eventuais alterações resultantes do fator tempo, procurámos detetar as modificações verificadas no ativismo e no alinhamento desses atores que possam ter uma relação mais direta com a evolução da própria controvérsia, nos três períodos identificados: até 2005 (Pré-história); 2006/2008 (a Viragem para Alcochete); 2009/2013 (Privatização da ANA, SA).

Num estudo de caso sobre esta mesma controvérsia, Carvalho e Jesuíno (2003) apontaram os seguintes atores como os que tiveram uma intervenção mais significativa no período que antecede a decisão de localização na Ota: a) o Governo (que em 1995, com António Guterres, assumiu o NAL como prioridade e em quatro anos tomou a decisão sobre a sua localização); b) a NAER (empresa pública criada para desenvolver os estudos necessários ao planeamento e lançamento do projeto); c) a *Aéroports de Paris* (ADP, entidade internacional contratada para a função de consultor-coordenador); d) peritos ambientais e movimentos ecologistas; agentes económicos; movimentos cívicos (pró-Rio Frio, pró-Ota e pró-Portela); e, por fim, e) a comunicação social.

Anos mais tarde, retomando a reflexão sobre o caso, Carvalho e Guerreiro (2008) encontraram importantes modificações no alinhamento dos atores principais, começando desde logo pela emergência de novos elementos com grande peso institucional, como a) o Governo de José Sócrates (recém-eleito) que surge alinhado com um objetivo: a construção do NAL na Ota, eleita como prioridade estratégica; b) o presidente do PSD, Marques Mendes, também recém-eleito, que fez da contestação da localização do NAL na Ota uma das suas prioridades de combate ao Governo; e c) o Presidente da República, Aníbal Cavaco Silva, que apelou a um estudo aprofundado sobre a localização do NAL, abrindo espaço institucional para a consideração de estudos alternativos.

Outras novidades no posicionamento e ativismo foram: a) a entrada em cena de uma voz praticamente ausente no debate público anterior: os peritos em aeronáutica; b) uma menor presença pública dos argumentos ecologistas; c) uma (quase) ausência dos

movimentos cívicos; d) o aparecimento de atores capazes de apresentar propostas alternativas alicerçadas em estudos, nomeadamente a Confederação Industrial Portuguesa (CIP) - uma coligação de interesses, essencialmente da área económica, e a Associação Comercial do Porto (ACP). Na etapa final desta fase do debate público, emergiu ainda um novo ator com capacidade de influenciar fortemente a decisão, o Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC). O estudo do LNEC, avaliando comparativamente os cenários Ota e Alcochete, que antecedeu e justificou a decisão (preliminar) do Governo em 2008, identificou sete dimensões-chave consideradas fatores críticos de decisão: 1) segurança, eficiência e capacidade das operações (aeroportuárias); 2) sustentabilidade dos recursos naturais; 3) conservação da natureza e biodiversidade; 4) sistema de transportes e acessibilidades; 5) ordenamento do território e património; 6) competitividade e desenvolvimento económico e social; 7) custos/ viabilidade financeira.

Nesta fase, a lógica dos interesses regionais está bem espelhada na listagem de reações públicas à decisão do Governo de localizar o NAL em Alcochete, como se pode observar no quadro seguinte.

Quadro 5. Primeiras reações ao anúncio da decisão do Governo (localização do NAL em Alcochete)*

A Favor	Contra
Ordem dos Engenheiros Confederação Turismo Português Associação Turismo de Lisboa Confederação da Indústria Portuguesa Associação de Municípios da Região de Setúbal Núcleo Empresarial da Região de Évora Núcleo Empresarial da Região de Beja Comunidade Portuária de Lisboa Associação de Armadores Marinha de Comércio Associação Agentes de Navegação Consórcio Asterion (Mota Engil, Brisa, Somague, BCP, CGD, BES) Junta de Freguesia da Ota ALAMBI Câmara Municipal de Benavente Câmara Municipal de Portalegre Câmara Municipal de Reguengos Monsaraz Partidos Políticos (PS, PSD, CDS, PCP, BE) (1) Carmona Rodrigues	Agência de Desenvolvimento do Oeste Movimento pró-Ota Região de Turismo Leiria Fátima Região de Turismo do Oeste Câmara Municipal de Cartaxo Câmara Municipal de Ourém Câmara Municipal da Azambuja Câmara Municipal de Leiria Partidos Políticos (PEV, PS-Leiria, PSD-Leiria) Quercus Henrique Neto

Numa primeira linha de leitura, verifica-se o posicionamento, já esperado, da região de Setúbal a favor e da região Oeste contra. Num segundo momento de análise, podemos encontrar o alargamento para Sul e Este do apoio à decisão governamental (Évora, Beja, Reguengos de Monsaraz, Portalegre) e ainda os já conhecidos apoios a Norte e dos defensores do cenário Portela+1 (ACP e Carmona Rodrigues). É interessante registar o aparente predomínio da lógica territorial sobre as lógicas partidárias, pelo menos nos dois maiores partidos.

No período mais recente, a partir de 2009, denota-se uma redução do número de atores e a argumentação passou a orbitar (quase) exclusivamente em torno da questão do financiamento em articulação com a privatização da ANA, SA.

A NAER manteve-se um ator central até ao final de 2011. De resto, o protagonismo nesta fase foi partilhado entre os Primeiros Ministros José Sócrates e Pedro Passos Coelho, e os membros do executivo detentores de pastas relacionadas com o caso. Os grupos ambientalistas também se manifestaram (através da consulta pública que teve lugar), assim como as Comissões de Trabalhadores da ANA e da TAP. Surgem também como atores relevantes os consórcios que concorreram à segunda fase da privatização (Blink, Eama, Fraport/IFM, Zurich e Vinci) e a Parpública.

Linhas narrativas

Observemos, também, para além das lógicas e interesses regionais, em torno de que argumentos se estruturaram os campos em confronto.

Quadro 6. Cenários e atores mais relevantes *versus* dimensões de análise/argumentos

Cenários e Atores	Dimensões de análise/Argumentos		
	Funções e capacidades operacionais/Aeroporto	Ambiente e Ordenamento Território	Custos
<p>Cenário Norte (Ota)</p> <p>Governo (até 2007)</p> <p>Ass. Municípios Oeste</p> <p>Peritos (dominante ordenamento do território)</p>	<p>+ Todas as condições para um aeroporto moderno</p> <p>Duração suficiente</p> <p>- Construção de uma só vez (menor flexibilidade)</p> <p>Segurança</p> <p>Duração limitada/ sem possibilidade de expansão</p>	<p>+ Ausência de graves prejuízos ambientais</p> <p>Modelo de desenvolvimento do país definido no Plano Nacional de Ordenamento do Território (PNOT).</p> <p>Melhores acessibilidades “onde estão as pessoas, a economia, as acessibilidades”</p>	<p>+ Menores custos indiretos</p> <p>- Maiores custos de construção</p>
<p>Cenário Sul (Alcochete)</p> <p>CIP</p> <p>Agentes económicos</p> <p>Peritos (dominante engenharia e aeronáutica)</p> <p>PSD</p>	<p>+ Projeto mais flexível, construção faseada</p> <p>Capacidade de expansão</p> <p>Segurança</p> <p>Terreno com as melhores condições para aeroporto</p> <p>Acessibilidade ao Porto de Sines</p>	<p>+ Modelo de desenvolvimento do País assente em duas centralidades (Lisboa/Sul/Estremadura + Porto/Norte/Galiza)</p> <p>- Grande pressão imobiliária e urbanística sobre regiões ecologicamente muito sensíveis</p> <p>Subverte PNOT</p>	<p>+ Menor custo de construção (características do terreno)</p> <p>- Maiores custos indiretos</p>
<p>Cenário Portela+1</p> <p>ACP</p> <p>Carmona Rodrigues</p>	<p>+ Condições para utilizar Portela mais duas décadas, com outro aeroporto</p> <p>- Maioria dos estudos confirma necessidades de alternativa à Portela</p>	<p>+ Não promove novas agressões ambientais</p> <p>- Ruído e risco no centro da cidade de Lisboa</p>	<p>+ Muito menor custo de construção</p> <p>- Maiores custos futuros de logística e manutenção</p>

O quadro 6 apresenta uma leitura muito sintética dos argumentos mais significativos (positivos e negativos) para cada dimensão de análise, de acordo com os blocos de atores constituídos em torno de cada cenário em debate.

Em resumo, tal como Carvalho e Guerreiro (2008) referem, poder-se-á dizer que o cenário Ota viveu da dimensão “ordenamento do território” e de argumentos em torno do “modelo de desenvolvimento do país”, da “coerência com o Plano Nacional de Ordenamento do Território”, de “um aeroporto para as pessoas e o país”; pela negativa, obteve o “chumbo ambiental” relativamente ao antigo cenário Rio Frio. Já o cenário Alcochete começou a ganhar vida quando a prioridade de combate ao défice das finanças públicas lançou as maiores reservas sobre a dimensão do investimento necessário na Ota; e quando se intensificou a contestação às condições funcionais e operacionais da Ota com o aumento de visibilidade de atores ligados à aeronáutica.

O cenário Portela+1 nasceu tardiamente (praticamente ausente dos debates na década de noventa, apesar do movimento Pró-Portela). Viveu do argumento da poupança de investimentos pesados, mas nesta fase não sobreviveu à conclusão maioritariamente assumida pelos estudos e pelos agentes económicos e políticos de que o investimento num novo aeroporto seria estratégico para a competitividade do país num mundo em globalização acelerada. Manteve alguma esperança de vida através de uma aliança com o cenário Alcochete.

As reviravoltas no debate público, com ascensão e queda de vários argumentos e dimensões de análise, dão a imagem da complexidade do problema em análise e mostram que é possível chegar a resultados diferentes de acordo com o peso atribuído a cada uma dessas dimensões.

Outro fator de acrescida complexidade do problema, sinalizado pelo posicionamento assumido por alguns grupos económicos, é o valor imenso (em termos económicos e financeiros) em jogo numa decisão desta natureza. O posicionamento de grupos económicos pode constituir um sinal saudável da opção tomada pela Economia, mas pode também manifestar um alerta para a necessidade de evitar que alguns fatores, ligados a interesses privados, se sobreponham a outros, a partir de critérios que não são nem técnicos, nem políticos.

Ora, a partir de 2009, e em especial a partir de 2011 e da assinatura do Memorando de Entendimento com a Troika, este parece ser o cenário. Como pudemos acompanhar na história do processo contada anteriormente, aquela que tinha sido até aqui identificada como uma controvérsia socio-técnica e um dilema político surge-nos, sobretudo, como uma disputa económica entre consórcios concorrentes no anunciado e polémico processo de privatização da ANA, SA que se seguiu¹⁰³.

Como pudemos verificar, todo este processo foi dominado ao longo dos anos pelo PS e pelo PSD, contudo todos os outros partidos (CDS-PP, PCP e BE) foram “reagindo” e tomando posições diversas. Olhemos então para essas reações.

Reações dos vários partidos relativamente à construção do NAL

Apresentamos de seguida uma breve cronologia que nos mostra algumas das posições partidárias/ reações mais relevantes relativamente ao processo de construção do NAL.

Quadro 7. Cronologia das reações dos vários partidos relativamente à construção do NAL (desde 2007 – Viragem para Alcochete)

2007	<p>Em Janeiro, Ribeiro e Castro, líder do CDS-PP, criticou abertamente a construção do NAL na Ota.</p> <p>Em Março, o líder do PSD, Marques Mendes, deslocou-se ao Poceirão e anunciou a realização de uma conferência para discutir o futuro aeroporto de Lisboa, frisando a necessidade de um “consenso técnico alargado” sobre a matéria.</p> <p>Em Março, Maria Amélia Antunes, Presidente da Câmara Municipal do Montijo, eleita pelo PS, declarou a sua oposição à construção do NAL na Margem Sul do Tejo, invocando, sobretudo, razões ambientais.</p> <p>Em Março, Ana Teresa Vicente, Presidente da Câmara de Palmela, eleita pela CDU, mostrou abertura em relação à infra-estrutura no Poceirão.</p> <p>Em Maio, Bruno Dias, deputado do PCP, defendeu a suspensão do processo de construção do NAL exigindo novos estudos, e responsabilizando o PS pela ausência de debate aprofundado sobre o tema.</p> <p>No mês seguinte, o mesmo deputado considerou uma “evolução positiva” a decisão do Governo de estudar a solução Alcochete, salientando, contudo, o facto de o Ministro das</p>
------	---

¹⁰³ Para aprofundar o processo de privatização da ANA, SA, ver relatório final de atividades da Comissão Especial de Acompanhamento da privatização da ANA – Aeroportos de Portugal, SA disponível em <http://www.portugal.gov.pt/> (acedido em 18 de Fevereiro de 2014).

	<p>Obras Públicas, Mário Lino, nada dizer quanto ao processo de privatização da ANA. Em Novembro, numa reação ao estudo da CIP considerou o mesmo deputado que o desenrolar dos acontecimentos revelava a fragilidade dos argumentos do Governo na defesa da Ota.</p> <p>Em Março, o Grupo Parlamentar do BE apresentou um Projeto de Resolução, nº196/X, sobre a construção de um novo aeroporto, em que propunha recomendar ao governo: 1) a realização de estudos, durante o ano de 2007, sobre todas as alternativas existentes na margem sul do Tejo que tivessem confluência com a Linha de Alta Velocidade Lisboa-Madrid; 2) a divulgação e explicitação de qual a forma de financiamento da construção do NAL, nomeadamente os prazos e modalidades de privatização da ANA; 3) a divulgação de todos os estudos, e não apenas daqueles que sustentam a opção política por determinada localização. Propôs, ainda, criar uma Comissão Eventual para acompanhar todo o processo sobre a localização e financiamento do NAL.</p> <p>O PS rejeitou a proposta do BE para a criação de uma Comissão Eventual de Acompanhamento da Construção do NAL.</p>
2008	<p>No início do ano, o Grupo Parlamentar do CDS-PP apresentou o Projeto de Resolução nº253/X para a criação de uma Comissão Eventual de Acompanhamento da Construção do Novo Aeroporto de Lisboa (com especial enfoque na questão do controlo de custos e calendário de construção).</p> <p>No início do ano, o PCP reagiu, considerando que a construção do NAL não deveria permitir uma linha de especulação financeira, de violação de regras de gestão e ordenamento do território, e que o modelo de financiamento, construção, gestão e exploração deveria ser público, valorizando o papel da ANA e da própria TAP.</p> <p>Jerónimo de Sousa, Secretário-Geral do PCP, defendeu que a atribuição à ANA do direito de decisão sobre a utilização dos terrenos municipais de Alcochete favorecia interesses de especulação imobiliária e representava uma expropriação das competências dos municípios em matéria de ordenamento do território e gestão urbanística.</p> <p>Numa nota de imprensa, o PS-Bombarral defendeu que as populações da região Oeste deveriam ser compensadas, propondo a construção de uma via rápida de ligação direta da A8 à nova ponte do Carregado e a modernização da Linha do Oeste.</p> <p>Em Outubro, António Carlos Monteiro, deputado do CDS-PP, questionou o governo se este iria avançar com o concurso sem a Declaração de Impacto Ambiental (DIA) em resposta ao Presidente Executivo da NAER, que havia admitido que o concurso público poderia ficar concluído sem que fosse emitida a referida declaração.</p> <p>Helena Pinto, deputada do BE, anunciava que o seu partido se encontrava a trabalhar para demonstrar a possibilidade de construir o novo aeroporto de Lisboa sem a privatização da ANA.</p>
2009	<p>Em Janeiro, o PS Montijo organizou a conferência “O Novo Aeroporto de Lisboa: Desafios e Oportunidades” que se realizou em Pegões.</p>
2010	<p>Assunção Cristas, deputada do CDS-PP, pediu ao Governo para abandonar a construção do NAL.</p> <p>A Comissão Política do PCP, por intermédio de Vasco Cardoso, acusou o Governo de ceder aos “grandes interesses” ao decidir adiar projetos como o NAL e a terceira travessia do Tejo.</p>

	<p>Francisco Louçã, líder do BE, defendeu o adiamento para 2022 da conclusão do NAL (prevista para 2017), considerando que esta obra não seria prioritária, tendo em conta os efeitos da crise económica na redução dos voos internacionais e na alteração do ponto de saturação da Portela.</p>
2011	<p>Em novembro, a Câmara Municipal do Montijo (PS) aprovava uma recomendação (com os votos favoráveis de PS e da CDU e votos contra da coligação PSD/CDS-PP) para que “no atual quadro de restrições financeiras e orçamentais do país, se faça um compasso de espera, de forma a avançar com a anterior solução de construção do NAL no Campo de Tiro de Alcochete, quando se entender que estão criadas as condições para tal”.</p>
2012	<p>No início do ano, os Ministérios da Defesa Nacional e da Economia e do Emprego emitiram um despacho (nº 797/2012) determinando a criação de uma equipa de missão para o estudo da viabilidade do aeroporto complementar de Lisboa – sobretudo para servir companhias <i>low-cost</i>. Neste estudo estiveram em análise cinco opções, todas elas apoiando-se em bases militares já existentes: Montijo, Alverca, Granja do Marquês (Sintra), Monte Real e Beja. O relatório da equipa apontava para o Montijo como a solução ideal para complementar a Portela.</p> <p>O Coordenador Regional do PCP Açores, Anibal Pires, alertava para o facto das taxas aeroportuárias praticadas pela ANA, SA poderem aumentar na região caso a ANA fosse privatizada.</p> <p>O Gabinete de Imprensa do PCP comentaria o processo de privatização da ANA, SA, descrevendo-o como “criminoso”.</p>
2013	<p>Hélder Amaral, deputado do CDS-PP, considerou a privatização da ANA um bom resultado.</p> <p>Carlos Zorrinho, líder parlamentar do PS, considerou que esta privatização se concluiu de forma obscura, observando que foi feita sem concurso público e com muitas questões sem resposta, tais como se existem limites para a aplicação de taxas aeroportuárias, se existem planos de investimentos futuros por parte do consórcio e, por fim, se existem condicionantes na proposta.</p> <p>O deputado do PS à Assembleia Municipal de Alcochete, Fernando Pinto, defendeu a importância do investimento no distrito.</p> <p>O Grupo Parlamentar do BE salientou que a adjudicação automática da obra à Vinci seria lesiva do interesse público, sendo uma forma ardilosa do Governo evitar o lançamento de um concurso público internacional.</p>

Importa agora observar como este tipo de decisões são tratadas do ponto de vista formal em cada um dos partidos, ou seja, verificar em que medida este tipo de tomadas de decisão e as posições assumidas em processos como este estão enquadradas pelas normas partidárias.

7.2.2.4 Mapeamento dos processos de tomada de decisão nos vários partidos

Podemos dizer que, na generalidade dos partidos políticos portugueses com representação parlamentar, este tipo de decisão não se encontra regulada nem pelos estatutos, nem por regulamentos específicos.

No caso do CDS-PP, estão envolvidos o líder do partido – o Presidente acompanha e conduz todo o processo de decisão, o Grupo Parlamentar e os deputados da Comissão de Obras Públicas e Transportes. De acordo com o representante eleito entrevistado, é um assunto ainda discutido na Comissão Política Nacional, na Comissão Diretiva, no Conselho Nacional e no Congresso Nacional – o órgão máximo do partido.

Caixa 31 - Processo de decisão sobre a localização/ construção do NAL descrito pelo representante do CDS-PP

*“Bom, o papel do líder - só porque isso depois vai ser geral, o papel do líder é sempre um papel de acompanhamento e de ir aconselhando. Obviamente nestas grandes matérias, numa matéria como esta é ele que conduz o dossier, portanto, **é sempre o líder do partido que vai liderando o processo de decisão. Intervém o Grupo Parlamentar, portanto os deputados que estão na Comissão de Obras Públicas e Transportes, e é um tema que acaba normalmente depois por vir a ser - já se arrasta há muitos anos e portanto já foi várias vezes discutido em vários órgãos, por ser discutido na Comissão Política Nacional, que é o órgão mais alargado de decisão política, na Comissão Directiva, que é o órgão mais pequeno e mais ágil, e no Conselho Nacional, que é o órgão mais vasto entre Congressos. Portanto, é um tema que já foi, inclusivamente, já há-de ter sido discutido em Congressos também**, porque é uma matéria de tal importância que nas moções que vão a congresso é normal que seja um tema abordado, portanto, e que no próprio congresso que haja intervenções em congresso a pronunciar-se sobre isso, portanto há um nível de discussão bastante alargado. Portanto, há competências já estabelecidas estatutariamente - aí é uma matéria de intervenção do grupo parlamentar e portanto o grupo parlamentar decide o sentido de voto do partido. É normal que a Comissão Política Nacional numa matéria destas também discuta e também tome uma posição.*

E o líder aqui tem mais peso?

Conduz o processo, quer dizer, não há propriamente, não é um processo, esses normalmente não são processos de tensão, são processos de evolução em que se vai acrescentando informação e que se vai atualizando a posição em função disso, e portanto não há propriamente um processo de tensão em que o peso do líder seja determinante para isto ou para aquilo, não é o caso.”

Relativamente ao papel do Grupo Parlamentar (e dos deputados da referida Comissão) destacado pelo entrevistado, os estatutos do partido referem que:

[...] 4. O Grupo Parlamentar do CDS – Partido Popular e cada um dos seus membros devem, em todas as questões políticas, conformar-se com a orientação fixada pelos órgãos deliberativos do Partido, com as directrizes emanadas da Comissão Política Nacional, bem como com os acordos com eles celebrados.

(Artigo 38º dos Estatutos do CDS-PP)

Devemos salientar que não nos foi possível identificar a referida Comissão Diretiva no conjunto dos órgãos do partido nem nos Estatutos aprovados no XXIII Congresso de Janeiro de 2009 (nem na versão mais recente com alterações introduzidas após o XXIV Congresso de Março de 2011).

De acordo com a hierarquia do CDS-PP, o Presidente está abaixo do Conselho Nacional e acima da Comissão Política Nacional – que o próprio líder, Paulo Portas, também dirige.

No caso do PSD, o representante eleito assumiu que estes processos de decisão não estão regulamentados e que são muito influenciados pelos interesses económicos.

Caixa 32 - Processo de decisão sobre a localização/ construção do NAL descrito pelo representante do PSD

“Eu acho que esses processos de selecção são muito mais manipulados do que aquilo que nós pensamos pelos grandes grupos económicos. São processos muito mais manipulados.

E não há um órgão do partido responsável?

Não há, não há, não há um órgão do partido responsável. Pode haver algumas tendências do ponto de vista regional de procurarem aqui alguns equilíbrios, mas eu sinceramente acho que esses processos de escolha dos grandes investimentos, no geral, quando, não é entre o fazer e o não fazer, é entre o fazer aonde, são muito mais influenciados pelos grandes grupos económicos do que, eu acho que o que é verdadeiramente perverso no sistema, no nosso sistema político - e às tantas o sistema europeu é assim, é que a legitimidade democrática é de alguma maneira posta em causa todos os dias por decisões de um grupo económico que não foi sujeito a esse escrutínio.”

No caso do PS, assume-se que há uma falta de debate interno e um défice de regulamentação relativamente a decisões deste género. Neste caso, é o grupo que lidera o partido que define a orientação política e que toma a decisão.

Caixa 33 - Processo de decisão sobre a localização/ construção do NAL descrito pelo representante do PS

“Isso é uma das lacunas, creio eu, dos partidos, porque depois não há grande instância de debate interno sobre opções programáticas mais concretas. Isto é, há um momento em que se assume esse compromisso quando se elabora um programa de governo, há um conjunto de pessoas que elabora o programa, ele é aprovado nos órgãos nacionais, mas depois o controlo, a forma como isso vai evoluindo, nomeadamente quando se passou da Ota para Alcochete, aí não há grande controlo, aí de facto é quem está no governo que determina isso e o partido segue. Portanto, aí digamos que há um défice de discussão interna nos partidos políticos sobre esse tipo de questões.

Ou mesmo uma regulamentação dos procedimentos...

Não, isso, não há nenhuma regulamentação e há um défice efetivo de discussão.”

No caso do PCP, a responsabilidade pela decisão é partilhada pela Comissão Política (que decide a orientação política entre Congressos e Comitês Centrais), e o Comité Central (que é o órgão máximo que toma decisões desta natureza).

Caixa 34 - Processo de decisão sobre a localização/ construção do NAL descrito pelo representante do PCP

*“É uma decisão que tipicamente compete à Comissão Política, **portanto a Comissão Política é o órgão que decide a orientação política entre Congressos e entre Comitês Centrais**, portanto há um congresso que estabelece uma orientação, não é, para as grandes questões nacionais, portanto há um congresso de 4 em 4 anos que aprova uma resolução política. Dentro do que está estabelecido nessa resolução política, porque, enfim, o que é que no caso concreto que põe não há uma resolução do Congresso sobre isso. Entre Congressos o órgão máximo é o Comité Central que, enfim, relativamente a grandes questões políticas toma decisões. Portanto diariamente as orientações políticas são estabelecidas pela Comissão Política e esse é um tipo de decisão de Comissão Política, não é. Não é uma questão que seja deixada nas estruturas regionais, embora elas sejam ouvidas, pelo menos as envolvidas, mas é uma decisão de âmbito nacional tomada pela Comissão Política.”*

No caso do BE, é de salientar que a discussão da posição do partido em relação a estas matérias não se centra no caso concreto do novo aeroporto, mas sim na questão mais ampla dos investimentos públicos (e na sua optimização), que ocorre em sede de Comissão Política e na Mesa Nacional.

Caixa 35 - Processo de decisão sobre a localização/ construção do NAL descrito pelo representante do BE

*“Uma decisão de natureza nacional, não é, e portanto é bem natural que, como acontece creio eu nos outros partidos políticos, no caso do BE, essa tenha sido uma matéria que tenha sido debatida nas estruturas nacionais, **e estou enfim estou a pensar no caso justamente da Comissão Política, e no caso da Mesa Nacional**, mas não o fizemos apenas para, enfim, até nem nos centramos muito na questão do novo aeroporto, mas mais na questão dos investimento públicos, portanto, das obras públicas, etc... A nossa questão foi justamente a de optimização da afectação de recursos públicos, transparência do processo de decisão e inserção desta decisão num contexto de políticas públicas muito importantes, que são as políticas de investimento público tendo em vista a criação de emprego.”*

7.2.2.5 A representação dos cidadãos

O caso do NAL revelou-se um caso complexo e opaco para os cidadãos entrevistados¹⁰⁴. De salientar, desde já, que cerca de 40% dos “não militantes” e 20% dos “militantes e ex-militantes” responderam “não sei” (ou não responderam de todo) à questão “No seu entender, como funcionam internamente os partidos quando decidem sobre o NAL?”. Onde pára a verdade sobre este processo de tomada de decisão é uma questão que fica sem resposta.

Os entrevistados levantam várias hipóteses para caracterizar um processo tão peculiar. Contudo, a ideia de que está envolto numa “cascata de interesses”, especialmente económicos, prevalece sobre as restantes, aparecendo em 73% das respostas dadas.

Na perspetiva dos “não militantes” e dos “militantes e ex-militantes” entrevistados, os interesses económicos condicionaram fortemente a decisão final e as contrapartidas pela construção do aeroporto numa dada localização. Falamos, portanto, de uma vasta rede de influências num processo de decisão tendencialmente informal – dado que, como vimos, este tipo de decisão não se encontra regulado pelas normas partidárias.

O caso do aeroporto é visto como um negócio imobiliário de grande envergadura, muito apetecível a grupos de interesse e aos próprios partidos políticos. Aliás esse será, na perspetiva dos entrevistados, o caso de todo o setor das obras públicas. A controvérsia em torno do NAL será, pois, um bom exemplo da captura do poder político pelo mundo dos negócios e um caso emblemático da influência dos *lobbies* em Portugal.

Segundo “não militantes” e “militantes e ex-militantes”, a atuação das redes de influência começa desde logo nos estudos preliminares que acompanham obras deste calibre e onde são gastos muitos milhões de euros. No seu entender, os estudos são efetuados “por encomenda” a especialistas ideologicamente próximos, numa busca de legitimação técnica de opções/decisões que, entretanto, já foram tomadas. Isto será

¹⁰⁴ É de relembrar que as entrevistas foram conduzidas no período de final de 2009 a meados de 2010 que antecedeu esta última fase de privatização da ANA, SA e em que a solução para o dilema era oficialmente Alcochete. Não obstante, e até por esse desenvolvimento posterior, parece-nos de considerar válidas as representações dos cidadãos que são apresentadas.

assim especialmente no PS e no PSD. A técnica estará ao serviço da vontade política que, por sua vez, se encontrará submetida ao poder económico.

Para os cidadãos entrevistados, o supremo interesse nacional foi, neste caso (e voltamos a frisar, até 2010), desprezado face ao favorecimento de empresas e pessoas, nomeadamente empresas de construção civil e obras públicas. A especulação imobiliária dos terrenos em torno das possíveis localizações revelam, do seu ponto de vista, isso mesmo. Este caso, à semelhança do anterior, mostra-nos que, na perspetiva dos cidadãos, os partidos políticos são muito permeáveis à influência de *lobbies* quando lidam com investimentos desta natureza.

A questão ambiental emergiu nas entrevistas, mas de modo residual. Ou seja, essa questão não será central neste caso, pelo menos na atualidade. A visão de que o processo se fez, sobretudo, por via formal através de reuniões de comités e debate interno nos vários partidos também emergiu nas entrevistas. Contudo, esta é também uma visão claramente minoritária.

Caixa 36 - Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” – relativamente à escolha da localização/ construção do NAL

“não militantes”

“Eu acho que há sempre interesses económicos, portanto quem estiver dentro dos partidos que tenha interesses económicos, provavelmente algumas coisas, ou no projecto, provavelmente vai condicionar a decisão final... empresas grandes que tenham feito injeção de dinheiro eventualmente nalgum momento no partido para campanhas e depois acham uma contrapartida.”

Entrevista 7, B/N

“Nessas grandes opções como a do aeroporto pesam os interesses das pessoas que mais influenciam os partidos, e provavelmente houve forças que se movimentaram, forças empresariais, económicas e tal, que se movimentaram no sentido de dizer que aquele lugar não lhes interessava, que lhes interessava mais outro, eu acredito que os partidos são sensíveis a esse tipo de coisas, portanto são permeáveis à influência dos lobbies e à sua pressão, não é, sobre a opinião dos partidos, portanto nas opções dos partidos.”

Entrevista 10, PS

“Eu gosto de acreditar que, se não se sabe de um assunto, procura-se especialistas, e que os partidos têm esses especialistas para pedirem opinião quando são coisas desse género, portanto, e fazem estudos e encomendam estudos, etc, e portanto a partir daí tomam as suas decisões... Isto depende um bocadinho também da visão que cada partido tem, da ideologia que cada partido tem (não sei se poderei chamar ideologia, mas pronto), da visão que cada partido tem do que é que é o desenvolvimento do país. O terceiro factor, que são os grupos de interesse económicos a fazerem pressão sobre determinadas pessoas do partido... são as redes de influência do processo da decisão”

Entrevista 13, PS

“Aí é jogos de interesse, claramente. Quem tem interesses, aonde e como, porquê, que empresas é que estão envolvidas no negócio... O económico, dinheiro, interesse, e aí sinceramente eu acho que de uma ponta à outra, volto a dizer, são muito idênticos.”

Entrevista 14, BE

“Isso é uma grande confusão. Isso eu nem sei explicar isso... É uma luta de interesses económicos, fundamentalmente... quem é que andou a comprar terrenos na Ota? quem é que andou a comprar terrenos no outro lado? a quem é que serve?... nem sei explicar... é pouco transparente e é fechado, é opaco, é dentro.”

Entrevista 21, BE

“Obviamente que há muito interesses envolvidos e há muita, os políticos estão sujeitos a pressão de muitos lados, de muitos lobbies.”

Entrevista 22, PS

“Tem a ver com os bastidores. Estas decisões todas, grandes EXPO's, grandes pontes e grandes estruturas, isso é bastidores... empresas que estão por detrás deles, poder económico, isso é inevitável. Quando se fala em imobiliário - que é um bocado a minha área profissional, isto é, estou a falar de jogadas de biliões com uma assinatura.”

Entrevista 32, PCP

“Mas esse processo é um processo, desde que eu me apercebi, que está totalmente envenenado... aquilo que se ouviu falar na comunicação social é que já havia muito boa gente que tinha adquirido terrenos ali assim para posteriormente serem expropriados.”

Entrevista 36, BE

“Deve de haver tantos factores que levam a essa decisão, tantos grupos de pressão, tantos grupos económicos que pressionam para isso... porque há muita coisa que se arrasta com isso, não é, empresas para construção, terrenos para vender, coisas que se deslocam para um lado, coisas que se deslocam para outro.”

Entrevista 37, CDS-PP

“Mas eu acho que há interesses que estão no subterrâneo da decisão, há interesses inclusivamente económicos, há interesses ligados à construção, há interesses ligados à exploração turística, há interesses ligados à compra da própria terra, há interesses ligados ao desenvolvimento autárquico na região, há interesses de toda a ordem.”

Entrevista 39, B/N

“Delegar a um grupo restrito de pessoas que efectivamente tem ligações à empresa que vai construir, que vai fazer o alcatrão, tem a empresa que faz as comunicações, ou a empresa que faz sei lá a torre de controlo, enfim, pronto.”

Entrevista 42, CDS-PP

“Provavelmente fazem estudos. Acredito que façam estudos, mas a história da Ota - mais uma vez não há fumo sem fogo, e parece que havia lá uns terrenos que pertenciam a alguém ligado ao PS, portanto se calhar é capaz de haver uma conjugação das duas coisas... estudos e interesses imobiliários.”

Entrevista 45, B/N

“Dizem que figuras importantes, ex-figuras importantes do Estado português já tinham terrenos e não sei quê, tudo ali alinhavado, composto, feito (na Ota)”

Entrevista 65, PSD

“É um caso um bocado complexo para se brincar com ele, não é... Daquilo que eu tenho lido não fazia sentido nenhum irmos fazer um aeroporto da Ota, lá estão os interesses políticos, muitos interesses... e o

interesse imobiliário também. O Estado tem que comprar esse terreno porque o terreno é de variadíssimas pessoas, e onde há muitos políticos também que têm lá muito terreno.”

Entrevista 70, PSD

“São as tais coisas muitas vezes que já estão combinadas antes das próprias eleições, são os tais compromissos... eu tenho, por exemplo, um senhor XPTO que me oferece não sei quê, entretanto já falou não sei daqueles terrenos, entretanto os meus amigos, já disse aos meus amigos, já comprámos os terrenos... sabemos entre aspas que os terrenos foram todos comprados por A, por B e C para aquilo já ser um aeroporto para depois ser vendido por uma fortuna... ao próprio Estado.”

Entrevista 71, PS

“Por interesses... falava-se na altura que o A e o B eram os donos dos terrenos onde se iria construir o aeroporto se fosse na Ota.”

Entrevista 75, PS

“Ai, grandes interesses económicos, as empresas construtoras... e muitos interesses económicos sobretudo. Amigos, favorecimento de empresas, de dar a ganhar a alguém, há muitos negócios, muitos, muitos mesmo.”

Entrevista 77, PSD

“Militantes e ex-militantes”

“... fazem estudos a pedido. Ou seja, se reparar, os mesmos técnicos brilhantes que fizeram estudos sobre a inevitabilidade de fazer um novo aeroporto e na Ota, provavelmente foram os mesmos que passado algum tempo fizeram os mesmos estudos técnicos a dizerem que afinal já podia ser em Alcochete... e portanto, o meu respeito por esse tipo de pessoas é nulo, porque é o sentido técnico ao serviço de uma vontade política. Você tem estudos consoante o gosto, consoante o pedido e consoante quem paga.”

Entrevista 2, outro

“Não tenho os dados concretos, mas suponho que as questões relacionadas com interesses monetários, as ligações, as associações em empresas que têm interesses naquela região, ou que indiretamente vão ter interesses... podem vir a ter interesses naquela região, foram de uma enorme influência na discussão das escolhas.”

Entrevista 4, B/N

“Dependeu da confluência de uma quantidade de interesses mais de natureza económica, digamos, de negócios, e que isso pesou muitíssimo sobre o que se decidiu.”

Entrevista 11, PS

“Na minha opinião, é na área da construção civil e obras públicas, embora não exclusivamente, que se situa o principal meio de captura dos partidos e do poder político pelo mundo dos negócios. Isso atinge em graus variáveis os vários partidos.”

Entrevista 25, BE

“Porque é que o governo e os seus técnicos avançaram para aí? porquê? porque havia interesses, terrenos já vendidos, segundo dizem. Eu não quero entrar nessa, terrenos já vendidos a pessoas muito bem cotadas do PS... Portanto, lá está, se houve uma força tão grande, tão grande para que o aeroporto fosse na Ota, alguns interesses financeiros estavam ali metidos, não é. É a conclusão a que eu posso chegar.”

Entrevista 28, PSD

“Depois há a questão da localização, não é, e aí evidentemente mexeram-se vários lobbies que existiam, conhecidos, etc, portanto havia o lobby aqui do aeroporto de Rio Frio, não sei se tem ideia, que eu sei quem são as pessoas... Havia o lobby da Ota, havia o lobby de Lisboa. Foram três movimentos que se

desenharam no terreno. Portanto, desenhou-se uma luta de lobbies. A primeira localização que ganhou foi a da Ota. Então as câmaras, primeiro, todos os grandes especuladores nacionais, não é, os grandes grupos económicos e financeiros nacionais compraram logo terrenos na Ota - comprou o grupo A, o grupo B, o C, todos, compraram todos na expectativa de que aqueles terrenos se iam valorizar brutalmente, não é. Compraram-nos baratos e depois estavam à espera que aquilo valorizasse.”

Entrevista 29, BE

“O que é que aconteceu na realidade? porque é que eles queriam a Ota? Sabe porque é que eles queriam a Ota? Porque os donos dos terrenos da Ota eram, são o D e o E, que iriam receber uma verdadeira fortuna pela desapropriação das terras... O que faz as pessoas, quando digo as pessoas são os políticos, terem esta ou aquela tomada de posição é: onde é que eu posso meter a mão? posso meter a mão ali, eu meto, não posso meter a mão, não me interessa.”

Entrevista 38, CDS-PP

“Depois em surdina vão-se ouvindo sempre um conjunto de vozes que apontam para o facto de ter havido, tanto num lado como noutro, um conjunto de movimentações especulativas à volta dos terrenos de pessoas com grandes responsabilidades nos partidos políticos que tomam decisões... e, portanto, será mais uma negociata internacional que envolve marcas internacionais, fornecedores internacionais e políticos portugueses, não sei, sinceramente não sei... mas acho que essa pode ser uma possibilidade.”

Entrevista 40, outro

“Eu acho que há muitos interesses económicos que se sobrepõem a tudo e mais alguma coisa, e eu acho que é por isso que as coisas estão no pé que estão”

Entrevista 43, PCP

“... as obras públicas é um dos aspectos, ou de interesses, mais forte dentro dos partidos. Nenhum cidadão consegue perceber a agenda, a estratégia, os caminhos que a decisão toma. Eu como militante do PS, eu não consigo perceber porque é que o PS quer fazer tantas obras públicas, e tantas auto-estradas e tantos aeroportos, é impossível perceber... a não ser uma coisa, há de facto uma agenda de obras públicas que tem que ser entregue por parte de quem hoje foi eleito, foi escolhido para estar à frente do PS e essa agenda tem que ser cumprida... alguém que lhes pede e exige isso, e isso são evidentemente as empresas que vivem, toda a indústria que viva desse lado, e que tem, como os partidos estão vazios, conseguem ter um poder enorme de influência dentro dos partidos.”

Entrevista 46, PS

“... sobre toda a estrutura que envolve a construção do aeroporto, todos os interesses envolvidos de grandes empresas, de grandes interesses imobiliários, de uma infinidade de atividades circundantes... foi um processo de decisão tão confuso que foi... há de facto gente muito interessada, economicamente muito interessada numa posição ou noutra.”

Entrevista 51, CDS-PP

“Aliás, até porque também se falou que quando se avançou com a primeira ideia do aeroporto ir para a Ota, não é, que isto era em virtude dos terrenos que partidos tinham, que políticos tinham lá e que aquilo que estavam era a dar valorização comprando os terrenos para valorização das pessoas... mas não sei depois onde está a verdade.”

Entrevista 59, PCP

“Quando se desenvolve o processo de decisão dentro dos partidos, já vem formatado de fora, do poder económico, não nasce dentro, vem formatada de fora.”

Entrevista 63, PCP

7.2.2.6 Discussão: controvérsia socio-técnica, dilema político ou disputa económica?

Em primeiro lugar, não podemos dissociar o desenrolar da controvérsia do aeroporto da própria construção europeia no domínio das infraestruturas de transportes e, concretamente, da questão do seu financiamento.

Por outro lado, como pudemos observar, a controvérsia em torno da construção do NAL tem sido muito influenciada pelas flutuações no posicionamento dos vários atores e partidos. Do ponto de vista do poder político, a alternância entre PS e PSD nos sucessivos governos, que tem caracterizado o período pós-revolucionário, tem produzido mudanças significativas no decurso do processo de tomada de decisão.

Na nossa perspetiva, desde 2009, os critérios para a tomada de decisão política foram, sobretudo, financeiros. Esta mudança, refletida nas posições dos principais partidos, deu preferência a uma solução que passou pela privatização da ANA, SA, que permitiu ao Estado encaixar uma soma avultada.

Assim, aquela que durante anos se configurou como uma controvérsia socio-técnica e um dilema político foi-se transformando progressivamente numa disputa económica entre grupos concorrentes.

Entendemos igualmente que a possibilidade desta mudança decorreu, em parte, da falta de regulação de decisões desta natureza no seio de todos os partidos com representação parlamentar, sobretudo porque abriu espaço para a discricionariedade e para os favorecimentos, nomeadamente em torno de interesses imobiliários em fases anteriores do processo.

Recorrendo novamente aos indicadores de Scarrow (2005), a fraca institucionalização das estruturas partidárias para este tipo de processos de tomada de decisão revela-se, pois, um problema. Já em termos de inclusividade, o caso do aeroporto parece acolher um círculo amplo de decisores, ou de contribuições para a escolha da localização do NAL. Não obstante, observamos também uma boa dose de centralização que passa, igualmente, por agentes externos aos partidos, nomeadamente pelos grandes grupos económicos nacionais (e internacionais).

As ligações entre membros de partidos e estes grupos económicos foi explorada no quadro teórico e, apesar de não terem surgido evidências nesse sentido nas entrevistas, não podemos afirmar que elas não existem.

Na perspetiva dos cidadãos entrevistados, o interesse nacional e o bem-comum foram, neste caso, desprezados face ao favorecimento de interesses de grupos específicos, nomeadamente económicos - o que aliás se veio a revelar parcialmente no posterior processo de privatização da ANA, SA. Finalmente, este é, na perspetiva dos cidadãos, um caso paradigmático da permeabilidade dos partidos à influência de *lobbies*.

7.2.3 A escolha do Provedor de Justiça em 2009: Uma caricatura da patronagem em Portugal?

A escolha do Provedor de Justiça em 2009 foi um processo envolto em controvérsia que colocou em “guerra aberta” os dois maiores partidos políticos portugueses, PS e PSD, na disputa deste cargo público, cuja principal função é a de servir de intermediário entre os cidadãos e as instituições governamentais, em especial quando os interesses dos cidadãos não são atendidos. É, pelo menos teoricamente, um órgão independente do Estado que prima por zelar pelo cumprimento das prescrições constitucionais e legais que regulam a relação entre o Estado – e os governos -, e os cidadãos.

Neste sentido, consideramos também de particular interesse analisar a forma como os partidos políticos se posicionaram perante o “dilema” da substituição do Provedor em 2009.

7.2.3.1 O mandato do Provedor de Justiça

O Provedor de Justiça (ou *Ombudsman*) surgiu nos sistemas políticos atuais como um fenómeno de “desparlamentarização” de funções do Estado (Cardoso, 2008). Na perspetiva do autor, o Provedor de Justiça é um “órgão parlamentar independente” (p. 155) gerador de uma estrutura policêntrica - onde anteriormente apenas existia o Parlamento isolado.

Tendo em conta o tipo de órgão competente para proceder à designação e à relação que se estabelece entre este e o Provedor de Justiça, distinguem-se, de acordo com o autor, três modelos para a figura do Provedor: 1) como órgão instrumental do Parlamento; 2) como órgão de génese governamental com atividade dependente do Parlamento; e 3) como órgão independente.

Considerando estes modelos, Baptista (1998) encara como uma vantagem a existência de um Provedor de Justiça independente, ou seja, um Provedor de Justiça equidistante relativamente aos outros órgãos do poder político. Outro aspeto importante é a sua independência, dentro deste modelo, em relação a outros centros de interesse públicos ou privados. Neste sentido, o autor defende que o Provedor de Justiça surge como um verdadeiro órgão de Estado alternativo.

Em Portugal, salienta Cardoso (2008), a figura do Provedor de Justiça foi criada em 1975. Inicialmente, a solução foi testada através de um processo de nomeação pelo Presidente da República a partir de uma lista apresentada conjuntamente pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Administração Interna (Decreto-Lei nº 212/75, de 21 de Abril). Posteriormente, a Constituição da República estabeleceu a regra da designação parlamentar deste órgão. Como consequência dessa decisão, o Provedor de Justiça é, atualmente, eleito pela Assembleia da República para um mandato de 4 anos, renovável uma única vez. O titular do cargo não pode ser demovido no período em que decorrer o seu mandato, a menos que incorra em responsabilidade criminal por atos estranhos ao exercício das suas funções, situação na qual há possibilidade de suspensão de mandato¹⁰⁵ (Cardoso, 2008). Embora designado pelo Parlamento, este órgão tem, segundo o autor,

¹⁰⁵ O Estatuto do Provedor de Justiça foi aprovado pela Lei nº9/91, de 9 de Abril, com alterações introduzidas pela Lei nº 30/96, de 14 de Agosto, Lei nº 52-A/2005, de 10 de Outubro e Lei nº17/2013, de 18 de Fevereiro.

um carácter independente e encontra consagração na ordem jurídica Portuguesa, tal como noutros Estados-Membros da União Europeia (Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, Grécia e Holanda).

O Provedor de Justiça, segundo Cardoso (2008),

está investido de uma função de controlo da Administração Pública, tradicionalmente exercida no âmbito de actuação das assembleias parlamentares, e a ordem jurídica conserva algumas ligações entre esta e aquele. Sendo que 1) a obrigação do Ombudsman apresentar um relatório anual ao Parlamento e 2) a possibilidade de participar nas reuniões das comissões parlamentares quando estiverem em apreciação matérias da sua competência constituem as expressões mais visíveis desta relação. (Cardoso, 2008: 149-150).

No que concerne à eleição do Provedor, o autor salienta que

a adopção de um due process of law, isto é, de um processo equitativo, para efeitos de eleição do Provedor de Justiça constitui um mecanismo adjectivo adequado a conferir maior credibilidade ao titular escolhido para exercício do seu mandato. Neste sentido, o procedimento designatário dos titulares de cargos exteriores à Assembleia da República cuja escolha compete a este órgão de soberania comporta uma fase de audição dos candidatos propostos pelos deputados, a decorrer em comissão parlamentar, sendo a mesma obrigatória na designação do Provedor de Justiça. A adopção deste modus faciendi permite à comissão parlamentar competente em razão de matéria realizar um debate público e plural. (Cardoso, 2008: 170).

Não obstante, Cardoso (2008) observa – fazendo referência ao trabalho de Correia (1980) -, que o processo de designação do Provedor de Justiça pelo Parlamento tem algumas vantagens, mas também apresenta a desvantagem de poder gerar um “efeito de dependência deste órgão em relação ao Parlamento, tornando-o presa fácil de manobras partidárias” (p. 160).

7.2.3.2 Cronologia da controvérsia e posicionamento dos partidos

No quadro que se segue apresentamos uma cronologia dos acontecimentos (elaborada com base em recolha de notícias do período em análise) que envolveram a escolha do novo Provedor de Justiça em 2009 e que, como iremos observar, revelam a tendência dos dois maiores partidos para monopolizarem o desenvolvimento de todo o processo.

Quadro 8 – Cronologia dos acontecimentos de 2009

Julho 2008	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Termina mandato do Provedor de Justiça Nascimento Rodrigues (mas continua em funções). ▪ PS e PSD não chegam a acordo sobre sucessor. ▪ Eleição adiada para Setembro.
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Freitas do Amaral, António Arnaut, Rui Alarcão (pelo PS) e Laborinho Lúcio (pelo PSD) são rejeitados.
Março 2009	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 3/3 – Carta de Nascimento Rodrigues ao Parlamento contestando o atraso na escolha do seu sucessor, lida em conferência de líderes. ▪ 17/3 – Presidente da Assembleia da República, Jaime Gama, pede informação sobre o processo de escolha do sucessor de Nascimento Rodrigues, durante conferência de líderes parlamentares. ▪ 19/3 - Em entrevista à revista <i>Visão</i>, Nascimento Rodrigues acusa o PS de ter "apetite" pelo cargo. "O PS já ocupa todos os altos cargos públicos, faz lembrar o Zeca Afonso: 'eles comem tudo'". Ministro da Presidência, Pedro Silva Pereira acusa o Provedor de Justiça de ter quebrado o seu dever de isenção e de se envolver no combate partidário em defesa do acesso do PSD a cargos do Estado. ▪ 20/3 - Jorge Miranda é indicado pelo PS para o cargo de Provedor de Justiça. ▪ 21/3 - PSD não aceita o nome de Jorge de Miranda proposto pelo PS para o cargo; Francisco Louçã (BE) acusa PS e PSD de terem visão proprietária da política portuguesa; Vitalino Canas acusa: "O PSD tem manifestamente uma visão partidária deste cargo e uma visão quase monopolista, uma vez que o PSD nos últimos 19 anos sempre o ocupou e pretende continuar a ocupar, pelos vistos". ▪ 23/3 – Nova intervenção de Jaime Gama apelando aos partidos para o avanço rápido de uma "nova metodologia" para escolha do Provedor; Manuela Ferreira Leite (PSD) afirma "Quero deixar claro que, para nós, não estão em causa as pessoas, mas sim os princípios que devem enformar esta escolha. O PS tem de perceber que não é por ter uma maioria absoluta que se pode arrogar o direito de escolher e indicar os titulares para todos os altos cargos do Estado". ▪ 25/3 – Presidente do grupo parlamentar do PS, Alberto Martins, afirma que é sua vontade dialogar com todas as bancadas no processo de escolha do Provedor. ▪ 26/3 – Manuela Ferreira Leite afirma que "está tudo exatamente como estava. O PSD fez há vários meses uma proposta de um perfil e de uma pessoa, proposta essa a qual não foi respondida"; O líder parlamentar do PS, Alberto Martins, afirma que os socialistas estão "à procura de uma personalidade" para o cargo de Provedor de Justiça, em conversações "multilaterais", falhado o "diálogo bilateral" com o PSD.
Mai 2009	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 22/5 - Eleição parlamentar: Candidato do PCP, Guilherme da Fonseca, rejeitado. Candidato do BE, Mário Brochado Coelho, rejeitado. Candidato do PSD, Maria da Glória Garcia, rejeitado. Candidato do PS, Jorge de Miranda, rejeitado. ▪ 29/5 – Segunda volta: Candidato do PSD, Maria da Glória Garcia, rejeitado. Candidato do PS, Jorge de Miranda, rejeitado.
Junho 2009	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 3/6 - Nascimento Rodrigues renuncia ao cargo e apresenta carta de sete

	<p>páginas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 24/6 – Jorge de Miranda retira a sua candidatura ao cargo. ▪ 26/6 – Anúncio de proposta conjunta (PS/PSD) de Alfredo José de Sousa para Provedor.
Julho 2009	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 10/7 – Eleição do Provedor de Justiça (quarta vez). ▪ 15/7 – Toma posse o novo Provedor, Alfredo José de Sousa.

7.2.3.3 Mapeamento dos processos de tomada de decisão nos vários partidos

À semelhança do caso anterior, também este tipo de processos não está estatutariamente definido nem regulamentado nos vários partidos em análise - como foi assumido pelos representantes eleitos entrevistados, e como era, aliás, esperado.

No caso do CDS-PP, e na perspetiva do representante eleito entrevistado, a decisão é tomada ao nível da Comissão Diretiva após discussão entre os seus elementos.

Caixa 37 - Processo de escolha do Provedor de Justiça descrito pelo representante do CDS-PP

“Discute-se em Comissão Diretiva, não mais do que isso, discute-se. Agora o CDS tem uma proposta para alargamento da discussão no processo de nomeação para este tipo de cargos, em que achamos que devia ser por nomeação do governo, por audição no parlamento e depois por nomeação pelo Presidente da República. E, portanto, nesse sentido, a partir do momento em que houvesse essa audição na AR (que há também na AR neste momento, mas com outro carácter), era natural que se pudesse alargar um pouco, mas isso são matérias que normalmente passam exclusivamente pela Comissão Diretiva.”

No que toca ao PSD, devemos salientar que, por lapso, não colocámos esta questão ao seu representante eleito e, desta forma, ficamos sem saber o seu ponto de vista. Não obstante, não encontramos nos estatutos do partido, nem nos seus regulamentos, indicações sobre o tratamento deste tipo de decisões, o que nos pode levar a inferir que não divergirá muito das dinâmicas observadas nos outros partidos.

No caso do PS, trata-se uma decisão tomada entre o líder parlamentar e o líder do partido, auscultando personalidades da sociedade civil num processo que nos parece bastante informal. A decisão final é do líder do partido, o Secretário-Geral.

Caixa 38 - Processo de escolha do Provedor de Justiça descrito pelo representante do PS

*“Isso é muito tratado entre o líder parlamentar e o líder do partido. Tudo o que sejam escolhas, é muito tratado pelo líder parlamentar e pelo líder do partido, sendo que um e outro têm com certeza várias pessoas com quem se aconselham, eu tenho quando se trata de um caso desses, **oiço algumas pessoas ligadas à área. Se fôr o Provedor de Justiça, ligadas a essa área, se fôr uma área económica, ligadas à área económica, e recolho sugestões, formo uma opinião e converso diretamente com o Secretário-Geral e ele comigo, e evidentemente que a última decisão é dele, sempre, a decisão é do líder do partido,** normalmente, tomada em conjunto entre nós os dois, ouvindo sempre algumas pessoas.*

Esse conjunto de pessoas tem mais ou menos um mínimo?

São deputados normalmente, 5 ou 6 pessoas, não muito mais do que isso, e são normalmente deputados. Não quer dizer que, obviamente, que cada um de nós não ausculte a opinião de pessoas exteriores até à política, por vezes, mas que nos pode, mas isso é a dimensão mais privada em que falamos com pessoas que sabemos, em quem confiamos e tal, mas eu aqui oiço sempre os deputados ligados à área e aqueles que eu mais considero.”

No caso do PCP trata-se de uma decisão que envolve o Grupo Parlamentar e a Comissão Política, sendo que a decisão final é da Comissão Política.

Caixa 39 - Processo de escolha do Provedor de Justiça descrito pelo representante do PCP

*“Quer dizer, é uma decisão que envolve, neste caso, **envolve o Grupo Parlamentar e a Comissão Política, mas em que a decisão final é uma decisão que compete à Comissão Política** sobre se apresentar candidato, e que candidato apoiar e em que condições.”*

No caso do BE, a questão foi tratada em Comissão Política em articulação com o Grupo Parlamentar.

Caixa 40 - Processo de escolha do Provedor de Justiça descrito pelo representante do BE

*“Bom, a escolha do Provedor de Justiça, esse dossier que se eternizou, foi analisado - eu não participei nessa discussão porque não participei justamente no órgão de decisão ou de debate em que essa questão ocorreu, que **foi a Comissão Política, portanto órgão nacional restrito, e articulação direta com o Grupo Parlamentar...** Portanto, o BE numa primeira fase colocou-se nesse debate. Depois fez, numa altura em que foi decidido aqui na AR que deveria haver propostas para a escolha, e portanto o BE apresentou a sua própria proposta, essa proposta foi votada - teve aliás uma votação bastante interessante...”*

Mas então internamente houve votação para a escolha da pessoa?

Não, não, não houve, não houve. Foi uma discussão de um órgão restrito de caráter nacional que entendeu que esta deveria ser a tática seguida pelo BE nesta matéria, e portanto numa primeira fase nós, digamos, criticámos muito o arrastamento da questão ao nível do bloco central, daquele ping pong entre PS e PSD, depois abriu-se uma fase aqui na AR de apresentação de propostas, o BE apresentou a sua proposta, essa proposta não foi avante, e numa terceira fase nós contribuimos para a solução deste problema, associando-nos depois, contribuimos com a votação dos nossos deputados para se encontrar uma solução maioritária.”

7.2.3.4 A representação dos cidadãos

O caso da escolha do Provedor de Justiça em 2009 foi considerado por “não militantes” e “militantes e ex-militantes” como o menos transparente dos casos apresentados. Isso torna-se evidente, desde logo, pela percentagem de respostas “não sei” que foram obtidas sobre esta questão (45%).

A ideia fundamental que emerge das entrevistas é que este foi um processo envolto em segredo e muito assente na informalidade. Segundo os cidadãos entrevistados, a discussão ocorreu nos núcleos dirigentes de cada partido, ao mais alto nível e sem consulta de especialistas ou outras entidades.

O processo de escolha do Provedor de Justiça apresentou-se aos entrevistados como um “jogo de forças” (entre PS e PSD) pela defesa de uma posição estratégica na hierarquia do Estado. Por outras palavras, tratou-se de uma “negociação” entre os dois partidos do bloco central por um cargo político estratégico, uma peça-chave no “xadrez” da política nacional.

O impasse nas recentes “negociações” ter-se-á devido a uma certa inflexibilidade tanto do PS como do PSD, que procuraram contrariar a lógica de repartição de cargos¹⁰⁶. Tratar-se-ia, portanto, de “demarcar terreno” no “campo político” nacional.

Neste caso, os critérios para a escolha não são, segundo “não militantes” e “militantes e ex-militantes”, apenas os méritos pessoais ou académicos, nem tão pouco a competência, mas antes a ligação aos partidos, isto é, a proximidade partidária, a fidelidade ou a simpatia para com um dado partido ou, mais concretamente, ser fiel ao, ou simpatizante do PS ou do PSD.

¹⁰⁶ Essa lógica pode ser caracterizada do seguinte modo: o maior partido da oposição lança um nome que deverá ser aceite pelo partido que está no poder, uma lógica de alternância.

Em suma, este processo é encarado como um processo de partilha de poderes entre os partidos do “bloco central” que funcionam desde os primeiros anos da democracia em Portugal segundo uma lógica de repartição de lugares-chave, à semelhança do que acontece em lugares de topo nas empresas públicas (semi-públicas e privadas). Recupera-se também aqui a ideia da existência de favorecimentos, da ação de *lobbies* e de clientelas político-partidárias.

De salientar que o acordo final entre PS e PSD não deixa de ser sintomático do poder deste “bloco central” face aos restantes partidos com assento na Assembleia da República.

Caixa 41 - Excertos das entrevistas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” relativamente à escolha do Provedor de Justiça

“Não militantes”

“Isso foi uma história muito engraçada porque, curiosamente... nós estávamos nas aulas e ele constantemente a receber telefonemas de jornalistas, etc... curiosamente ninguém percebeu nada, penso que até nem ele porque foi uma salsada... arrastou-se durante meses... quer dizer, ninguém chegou a perceber, eu também não (risos), o que é que realmente aconteceu... ninguém percebeu muito bem a não ser que seja esta a razão, ou seja, dar mais poder a uma pessoa que se calhar não seria tão manobrável e que portanto não interessaria que assim fosse, mas isto são meras conjecturas.”

Entrevista 9, vários

“O PSD fez finca-pé porque queria por força ter o Provedor de Justiça, uma vez que o PS tinha o governo, e porque era essa a tradição, porque geralmente o PSD quase sempre teve o Provedor de Justiça, ou, por outra, que o Provedor de Justiça sempre foi alguém próximo do PSD e eles achavam que isso era um direito adquirido, e como estavam na oposição, por maioria de razão entendiam que o Provedor de Justiça devia ser seu. Portanto houve ali um jogo de forças completamente absurdo que chegou a ser ridículo, não é, como todo o país percebeu. Mas, portanto, esse mecanismo é sempre ter alguém que defenda as posições que mais interessam ao partido, não é. Ou pelo menos que não favoreçam o adversário. Porque se tiver como Provedor de Justiça alguém que é do PS e o PS está no governo, não é, a oposição não vai esperar desse Provedor de Justiça que faça aquilo que ela acha que deve ser feito, que é opor-se ao governo e às decisões, e às opções do governo e da administração pública. Nesse caso, acho que mesmo que pouca gente se preocupe com esse objectivo fundamental do Provedor que é a defesa dos cidadãos, preocupam-se mais com a defesa das posições que lhes interessam a eles enquanto partidos, enquanto máquinas de poder.”

Entrevista 10, PS

“Portanto, não põem uma pessoa completamente incompetente, mas se calhar não põem a pessoa mais competente possível para aquele cargo, e mais habilitada para aquele cargo, querem uma pessoa competente, sim senhora, mas fiel ao seu partido ou pelo menos simpatizante, pronto. Eu acho que são estes dois fatores que contribuem para a escolha.”

Entrevista 13, PS

“Isso é a escolha, vamos cá ver quem é o senhor mais simpático que possa, ou a senhora mais simpática, que possa favorecer para que se consiga tapar uma série de coisas que nem nunca vêm a público, não é,

porque se não levanta questões, nós também não temos questões a apresentar, e portanto está tudo assim envolto em segredo.”

Entrevista 14, BE

“Esse processo eu conheço pior, mas aí julgo que não será totalmente diferente (dos outros). Eu acho que enfim haverá uma discussão política na direção de cada partido sobre quem é que são as pessoas indicadas. As referências que eles vão buscar, as pessoas que eles possam indicar e discutir serão pessoas do meio, não é, portanto, da justiça como da comunidade científica ligadas à justiça que lhes pareçam estar próximos ideologicamente do posicionamento deles.”

Entrevista 15, BE

“Pois, isso é completamente obscuro. Para mim é absolutamente obscuro. Nesse caso, para mim é apenas: Pá, tu ficas com o Provedor de Justiça e eu fico com o Procurador-Geral da República. Não vejo de outra maneira.”

Entrevista 16, B/N

“A impressão que ficou é que há jogos e joguinhos de várias ordens que leva a que escolham... portanto é um processo no qual participam os grandes partidos, em especial o PS e o PSD, que mais do que o perfil da pessoa que é escolhida e do trabalho que venha a desenvolver interessa-lhes marcar o terreno”

Entrevista 26, PS

“Acho que esses cargos todos influentes... eles têm que escolher uma pessoa que não pareça que é muito ligada a eles, mas só de aparência, depois por detrás tem que haver alguma ligação, não é... É o xadrez, é jogar o xadrez, pôr as damas onde a dama deve ser posta, pôr o rei onde o rei deve ser posto, pôr os peões onde devem ser postos...”

Entrevista 32, PCP

“Eu até há uns tempos achava que as coisas eram decididas um bocado pelo know-how e pelo background que cada pessoa tinha, não é, e por alguma independência. Com os últimos acontecimentos começo a duvidar, e acho que as pessoas são escolhidas não pela sua isenção, mas um bocado pelo jeito que dá que cada pessoa esteja em determinada altura para facilitar alguns acessos, e algumas coisas.... São lobbies muito fortes.”

Entrevista 37, CDS-PP

“Se estamos a viver um momento pior, convém-nos assegurar mais uma determinada posição, então vamos aqui a um conjunto de pessoas conhecidas e vamos escolher a que se aproxima mais de nós... muito honestamente... em relação ao Provedor de Justiça é assim.”

Entrevista 42, CDS-PP

“É um cargo político... o Provedor de Justiça, o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, acho que são tudo cargos políticos e acho que está tudo dito. Ainda há bocado estava a ver as notícias à hora do almoço e estava a olhar para o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, que já foi ministro do PS, por exemplo, portanto é a dança das cadeiras, não é?”

Entrevista 45, B/N

“Esta eleição para mim é um bocadinho de birra, se me permite a expressão. Porquê? Porque cada um apresenta a pessoa que está ligada ao partido, ou que está ligado, ou que é amigo de alguém, e isto nunca é uma posição muito transparente, ou seja, estes cargos são cargos altamente de decisão, estão sempre com alguma situação por trás, ou seja partidária, ou é amigo do amigo, ou é primo, ou é sobrinho, e eu acho que se houvesse um consenso desde início e depois essa pessoa fosse apresentada como pessoa unânime, já a sociedade em geral não associava a fulano A ou a partido B ou qualquer coisa.”

Entrevista 47, PSD

“Militantes e ex-militantes”

“Houve uma confusão muito grande e o país esteve sem Provedor de Justiça porque os dois grandes partidos não se entendiam - e eu quero acreditar por todas as pessoas que fizeram parte do órgão, que embora o critério de escolha seja um critério de repartição, ou seja, há determinado tipo de cargos que são distribuídos do género, isto é para o PSD, isto é para o PS... portanto o PSD indica a pessoa para este cargo e o PS indica para este, independentemente dessa partilha partidária - portanto aqui está a demonstração de uma democracia de partidos e não uma democracia de cidadãos.”

Entrevista 2, outro

“O Provedor de Justiça é suposto ser uma personalidade absolutamente independente e que seja capaz, no exercício do seu cargo, de dar os pareceres mais isentos, digamos, em relação às matérias que lhe são propostas, não é, mas os partidos querem o mais possível evitar contra-poderes, se puderem evitar ter contra-poderes instalados evitam... acho que o modo como funcionaram para isso é uma demonstração bastante cabal do sectarismo partidário instalado e do modo como se fecham uns aos outros.”

Entrevista 11, PS

“Há aí no caso do Provedor de Justiça, como noutros cargos que dependem de nomeação governamental e sobretudo parlamentar, há normalmente uma lógica de bloco central... existe ao nível social e económico porque estamos a falar de um conjunto de pessoas, das elites político-económicas deste país, que podem ser do PS ou do PSD, mas que frequentam os mesmos sítios, giram pelas administrações das mesmas empresas, giram pelos mesmos gabinetes e corredores de poder, almoçam nos mesmo sítios e têm fortes interesses, como fração de classe, a proteger.”

Entrevista 25, BE

“O Provedor de Justiça é um cargo fundamentalmente negociado entre PS e PSD, portanto é uma escolha que implica, acho eu, ter 2/3 na AR... portanto isso é normalmente uma negociação entre o PS e o PSD, dois grandes partidos, não é. É uma negociação de cariz idêntico àquela que é feita para outros cargos importantes da vida política e económica do país, não é, por exemplo, para ser governador do Banco de Portugal, que ou é uma pessoa do PS ou é uma pessoa do PSD, rotativamente, não é, ou alguém que ambos aceitem. Portanto, governador do Banco de Portugal, CGD, RTP, PT, etc, portanto é uma coisa que roda entre um núcleo muito restrito de pessoas que ou são da área do PS, ou são da área do PSD, ou que são aceitáveis para ambas as partes. E, portanto, o Provedor de Justiça foi, acho eu, uma questão tratada assim nesta base.”

Entrevista 29, BE

“Eu ouvi falar um bocadinho... mas eles levaram tanto tempo a decidir, que tinham que achar alguém que defendesse os interesses deles, que conseguisse ter cara para ocultar certas coisas... porque se eles não tivessem uma pessoa que ocultasse, uma pessoa do lado deles, da família deles, eles se calhar já estavam desmascarados, entretanto continuam mascarados porque conseguiram lá meter uma pessoa da família, digamos assim.”

Entrevista 57, PCP

“É o entendimento numa lógica de distribuição de cargos, e de cargos sensíveis, que salvaguardem o chamado centrão, as posições e os objetivos estratégicos do chamado centrão político.”

Entrevista 63, PCP

“Esse é um processo completamente diferente e que faz parte do jogo normal instituído desde 1975, e portanto normalmente é o partido da oposição que faz, o maior partido da oposição que faz a proposta que pode ou não ser escolhida pelo partido que está no poder - é importante que haja este cargo e que seja de uma força do outro lado, acho isso muito importante.”

Entrevista 66, PS

7.2.3.5 Discussão: Uma caricatura?

O caso em análise vem corroborar as ideias desenvolvidas no enquadramento teórico deste trabalho no que toca à patronagem em Portugal.

Teoricamente independente, o processo de escolha do Provedor de Justiça em 2009 revela a tendência para a colonização dos cargos dirigentes pelos dois maiores partidos portugueses – PS e PSD.

Retomando a abordagem à democracia interna desenvolvida por Scarrow (2005), e observando os dados recolhidos, podemos afirmar que este caso se caracteriza por uma reduzida inclusividade, por uma forte centralização e por uma “institucionalização informal” da rotatividade entre PS e PSD.

Dadas estas características, não é de estranhar a falta de transparência percebida deste processo por parte dos cidadãos entrevistados. Para eles, este foi um processo envolto em segredo e muito assente na informalidade. Tratou-se de uma disputa entre PS e PSD por um lugar-chave no “xadrez” da política nacional.

Na nossa perspetiva, este é um caso paradigmático da patronagem em Portugal – que, em alguns pontos, parece assumir os contornos de uma verdadeira caricatura. Neste caso, a “figura” isenta que deve ser o Provedor de Justiça foi capturada pelos dois partidos com maior peso eleitoral em Portugal, o PS e o PSD que se degladiaram entre si para colocarem uma pessoa “da sua cor política” neste lugar-chave da administração.

7.2.4 O caso do Orçamento Participativo em Sesimbra: uma versão “fraca” da democracia participativa?

O interesse pelo caso de Sesimbra prende-se com vários aspetos. Desde logo, este concelho combina uma multiplicidade de espaços, de realidades, de economias e de modos de ser e de estar que o tornam ímpar. Sesimbra é, simultaneamente, terra de *pexitos*¹⁰⁷, camponeses, imigrantes e turistas, contendo em si uma enorme diversidade social, económica e cultural – que poderá espelhar, no nosso entender, a realidade de muitas outras localidades no país.

¹⁰⁷ Designação dada localmente aos naturais de Sesimbra que se dedicam à pesca.

Outra das razões que nos levou a escolher este caso, e talvez a mais importante, é o facto de o município ser governado pelo PCP desde 1974 (com exceção para o período de 1997 a 2005, em que Amadeu Penim, do PS, esteve na Presidência da Câmara) e de existirem no Concelho várias experiências de participação: Fórum Sesimbra, Turifórum, Assembleia Municipal de Jovens e Opções Participadas (OP), inspirada, esta última, no modelo bem conhecido do Orçamento Participativo.

As OP de Sesimbra tiveram início em 2006, pela mão do PCP, e mantiveram-se até 2012, embora tenham sofrido mudanças significativas no seu modelo ao longo dos anos, como iremos observar.

7.2.4.1 O Orçamento Participativo como instrumento de participação

O Orçamento Participativo constitui para muitos uma das expressões mais elevadas de inovação em termos de instrumentos democráticos. O seu potencial para gerar espaços de deliberação alternativos e aumentar a capacidade dos cidadãos e o interesse pela discussão de assuntos políticos coloca-o na linha da frente de uma democracia de pendor mais participativo.

Investigadores dedicados ao estudo dos processos participativos, nos quais se inclui o Orçamento Participativo, argumentam que a participação gera mudanças positivas ao nível da política estatal e local (Pateman, 1970), tende a reforçar o capital social (Putnam et al., 1993), promove o aumento da compreensão do processo político, melhora a perceção dos cidadãos relativamente à sua capacidade de atuação e tende a aumentar os níveis de empoderamento e de resposta cidadã (Bowler e Donovan, 2002), tende a reduzir a insatisfação com a política e a aumentar a confiança nas instituições (Barber, 1984 e Steiner et al., 2004).

O Orçamento Participativo nasceu no Brasil, mais concretamente em Porto Alegre, em 1989. De acordo com Avritzer (2003), este instrumento surgiu como reação a uma proposta de conselhos populares feita às associações de moradores da cidade pelo prefeito da altura. No início, segundo o autor, o Partido dos Trabalhadores tinha apenas uma proposta genérica de governo participativo assente em conselhos operários.

De acordo com Sintomer et al. (2008), os primeiros passos da implementação deste procedimento aliaram tanto processos *top-down* como processos *bottom-up*, abrindo um novo espaço para a participação cidadã. Ou, por outras palavras, tal como Santos (2005 *apud* Sintomer et al., 2008) salienta este processo resultou da combinação de uma forte vontade política (do governo local) e da mobilização das bases (dos cidadãos).

O Orçamento Participativo pode ser considerado como um processo deliberativo sobre o orçamento municipal, “uma política participativa ao nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos” (Avritzer, 2003: 480). Deste modo, na sua visão, o Orçamento Participativo relaciona o alargamento da participação e o estabelecimento de critérios de justiça no processo deliberativo, o que contraria a tendência observada em formas de tomada de decisão características das burocracias (que são pressionadas pelos interesses particulares).

Para Sintomer et al. (2008), o Orçamento Participativo é definido com base num conjunto de requisitos mínimos, os quais permitem diferenciá-lo doutros procedimentos participativos. De uma forma geral, os autores consideram 5 requisitos: 1) deve discutir a dimensão financeira, ou orçamental; 2) deve envolver o nível cidade, ou um distrito (descentralizado) com um órgão eleito e algum poder sobre a administração; 3) deve ser um processo que se repita no tempo; 4) deve contemplar alguma forma de deliberação pública dentro do quadro de reuniões (ou fóruns) específicos; 5) deve incluir alguma *accountability* pelo resultado obtido.

Segundo Avritzer (2003), o Orçamento Participativo é inovador no que toca a este último ponto, ou seja, no que toca à *accountability* (administrativa) dado que transforma a monitorização em algo permanente ao longo de todo processo (administrativo), obrigando os órgãos da administração a adaptarem-se à participação da população em questões técnicas. Assim, o Orçamento Participativo aparece como um “órgão público encarregado de representar e apresentar o ponto de vista das comunidades no interior da administração” (p. 491).

Várias podem ser as configurações que caracterizam o Orçamento Participativo. Baseados em 4 critérios (origem do processo, organização das reuniões, tipo de

deliberação e posição da sociedade civil relativamente ao procedimento), Sintomer et al. (2008) identificaram seis modelos diferentes de Orçamento Participativo. São eles: 1) Porto Alegre adaptado à Europa; 2) Participação de interesses organizados; 3) Fundos comunitários ao nível local ou da cidade; 4) Mesa negocial público/privado; 5) Participação de proximidade; e 6) Consulta sobre finanças públicas.

Salientamos, no nosso caso, os modelos “Porto Alegre adaptado à Europa” e “Participação de proximidade”, os quais nos parecem melhor se adequar ao caso em análise – o Orçamento Participativo em Sesimbra, o qual evoluiu, no nosso entender, de um modelo “Porto Alegre” para um modelo de “Participação de proximidade”.

O modelo “Porto Alegre” assemelha-se à experiência brasileira, lidando com investimentos e projetos concretos e caracteriza-se por uma elevada pressão para a realização das propostas que emergem durante o processo deliberativo dado que o governo local se encontra bastante comprometido na sua concretização. Apesar do município continuar, tecnicamente, a ser responsável pela decisão final relativa ao orçamento, os cidadãos têm, de facto, uma capacidade de co-decisão que lhes confere poder¹⁰⁸.

O modelo “Participação de proximidade” caracteriza-se, sobretudo, pelo carácter consultivo das reuniões. Neste caso, os resultados da discussão são resumidos pela administração local, e não pelos cidadãos que participam. Neste modelo, os participantes não votam ou priorizam os projetos. Ocorre, segundo Sintomer et al. (2008), uma “escuta seletiva” (p.172), ou seja, após as reuniões o executivo pode incorporar, ou não, algumas das propostas nas suas políticas públicas. Este processo de “escuta seletiva” acontece sem quaisquer constrangimentos para o executivo, isto é, trata-se de um processo livre, ou mesmo arbitrário. Segundo o autor, neste quadro, a sociedade civil tem uma fraca influência no desenho do procedimento e as associações desempenham um papel mínimo. São, sobretudo, os cidadãos individuais que participam e que mantêm uma relação de proximidade com a administração. Esta relação é alimentada pelas reuniões na

¹⁰⁸ De salientar que, normalmente, a parte do orçamento que é posta à discussão não abrange aquilo que são as despesas fixas (ou estruturais) da instituição, ou seja, não é discutido a atribuição de verbas relacionadas com o seu funcionamento normal, como por exemplo, os salários dos funcionários.

“vizinhança” (e não apenas por uma reunião no edifício da câmara). Em termos de *accountability*, o autor considera este um modelo “fraco”.

O atual contexto de aprofundamento da crise económica veio constranger ainda mais o modelo. A aplicação das medidas do Programa de Assistência Financeira vieram, por um lado, introduzir restrições orçamentais com fortes implicações na gestão dos municípios, e por outro lado, através dos cortes e do aumento de impostos, afetar ainda mais a satisfação dos cidadãos com a democracia e a confiança nas instituições.

No caso de Sesimbra, estas restrições puseram em risco a própria sobrevivência do Orçamento Participativo a partir de 2010 e conduziram à alteração do modelo, que passou de deliberativo (com escolha de delegados) para um processo consultivo, sem verba atribuída.

Pretende-se com a análise deste caso perceber não só o papel do partido no poder em contexto municipal (neste caso o PCP) na implementação e manutenção do projeto, as suas motivações como também a dinâmica das reuniões das OP de Sesimbra e as representações dos cidadãos (“não militantes” e “militantes e ex-militantes”) relativamente a estes fóruns e à política em geral, mas também o impacto da crise económica na qualidade deste tipo de mecanismos participativos introduzidos localmente.

Iremos começar com uma breve caracterização do Concelho de Sesimbra em termos geográficos, socio-demográficos, históricos, económicos e políticos.

7.2.4.2 Breve enquadramento do Concelho de Sesimbra

O Concelho de Sesimbra situa-se na zona sudoeste da Península de Setúbal, a cerca de 35 km de Lisboa, sendo limitado a norte pelos municípios de Almada e Seixal, a leste por Setúbal e a sul e a oeste pelo Oceano Atlântico.

Figura 32 – Localização de Sesimbra (fonte: Câmara Municipal de Sesimbra)



(fonte: Câmara Municipal de Sesimbra)

Sesimbra possui uma grande riqueza natural mas também arqueológica, incluindo a Lapa do Bugio, a Lapa do Fumo, o Mar de Ancão, a Roça do Casal do Melo e a Jazida dos Pinheirinhos¹⁰⁹. O património de Sesimbra é ainda etnológico (sobretudo ligado às artes da pesca) e edificado (Santuário da Nossa Senhora do Cabo Espichel, Igreja da Nossa Senhora do Cabo Espichel, Capela do Espírito Santos dos Mareantes, Forte de S. Teodósio, Fortaleza de Santiago e Castelo de Sesimbra).

¹⁰⁹ Em 1997, uma jazida de 108 pegadas de dinossauro com 150 milhões de anos descoberta na zona do Cabo Espichel, na Pedreira do Avelino, no final dos anos 1980 foi classificada como monumento natural. Existem ainda em Sesimbra mais duas jazidas fósseis (Pedra da Mua e Lagosteiros) e três grutas (Utopia, Frade e Zambujal) que podem ser visitadas.

Figura 33 – Mapa de Sesimbra



(fonte: Câmara Municipal de Sesimbra)

Em termos administrativos, o Concelho de Sesimbra é composto por três freguesias: Santiago, Castelo e Quinta do Conde¹¹⁰, que apresentam diferentes características em termos económicos e demográficos, de desenvolvimento e de infra-estruturas.

Figura 34 – Divisão administrativa do Concelho de Sesimbra



(fonte: Câmara Municipal de Sesimbra)

¹¹⁰ A Quinta do Conde, como a conhecemos hoje, começou a surgir na década de 1970 a partir do parcelamento clandestino de uma propriedade rústica levado a cabo por António Xavier de Lima, sendo reconhecida como freguesia em 1986.

No Censos de 2011, a população registada do Concelho era de cerca de 48.500 habitantes, distribuídos de forma desigual pelas várias freguesias: Quinta do Conde (53%), Castelo (37%) e Santiago (10%). De salientar ainda que, ao longo de 10 anos, a população do Concelho cresceu 30%, com o contributo mais significativo da freguesia da Quinta do Conde, que cresceu 62%¹¹¹. Por sua vez, Santiago perdeu cerca de 17% da sua população residente. Santiago é também a freguesia mais envelhecida – 32% da sua população tem 65 anos ou mais.

Em relação aos níveis de escolaridade, encontramos uma relativa homogeneidade na distribuição entre freguesias.

Tabela 10 – Distribuição da população por nível de escolaridade

Freguesias	Total	Nenhum	1.º ciclo	2.º ciclo	3.º ciclo	secundário	pós-secundário	superior
Castelo	100%	19,1%	22,3%	12,8%	17,2%	14,1%	1,9%	12,6%
Santiago	100%	18,5%	34,4%	12,8%	15,2%	11,1%	1,1%	7%
Quinta do Conde	100%	19,1%	18,3%	12,9%	20,3%	17,8%	1,8%	9,8%
Total do Concelho	100%	19,1%	21,4%	12,9%	18,6%	15,7%	1,7%	10,6%

(fonte: Censos 2011 - CMS)

Assim, verifica-se em Sesimbra a presença ainda de uma elevada percentagem de pessoas sem nenhuma escolaridade (19%) e uma fraca presença de residentes tendo completado um curso superior (11%).

Outro aspeto relevante para a caracterização de Sesimbra refere-se aos alojamentos. Devido às características do clima local, apropriado a atividades de veraneio e lazer, existe no concelho um número elevado de “residências secundárias” (vulgarmente designadas de segunda habitação), abrangendo cerca de 33% do total dos alojamentos. Apesar de a maior parte da população residir na Quinta do Conde, é a

¹¹¹ A Quinta do Conde foi a freguesia que registou, em termos relativos, o crescimento demográfico mais acelerado do país nas últimas décadas. A população passou de 7.958 residentes (Censos 1991), para 16.389 (Censos 2001) e para 25.549 (Censos 2011). Grande parte da sua população atual é imigrada, oriunda do Brasil, PALOPS, países de Leste e Ásia.

freguesia do Castelo que reúne o maior número de alojamentos (13.580), e é na freguesia de Santiago que se localiza a maior percentagem de “residências secundárias” (56%).

Tabela 11 – Distribuição de alojamentos por freguesia

Freguesias	Total	Residência habitual	Residência secundária	vago
Castelo	13.580	53,1%	38,2%	8,7%
Santiago	6.050	34,8%	56,1%	9,1%
Quinta do Conde	12.206	75,8%	15,2%	9,1%
Total do Concelho	31.836	58,3%	32,8%	8,9%

(fonte: Censos 2011 - CMS)

Consideremos, a seguir, os traços principais da história da Vila de Sesimbra, as suas principais atividades económicas e as lutas sociais travadas no início do século XX.

7.2.4.3 História, atividades económicas e as lutas sociais do início do século XX

No ano de 1165, marco na história de Sesimbra, D. Afonso Henriques conquistou o Castelo aos Muçulmanos. Anos mais tarde, o Castelo viria a ser novamente tomado pelos Califas, e foi D. Sancho I que, por volta de 1200, reintegrou definitivamente a fortificação no Reino de Portugal. Em 1201, o monarca atribui o primeiro foral à Vila de Sesimbra e, no ano de 1236, o rei D. Sancho II doou o Castelo e a Vila à Ordem de Santiago. Mais tarde, em 1323, D. Dinis criou o concelho de Sesimbra. Em 1427, o concelho obteve banco nas Cortes por concessão real (Carvalho, 1990).

A agricultura e a pesca constituíram-se desde cedo como as principais formas de subsistência dos Sesimbrenses. A partir do século XIV, uma grande parte da população do antigo burgo começou a fixar-se na zona ribeirinha, o que deu origem a um grande desenvolvimento das atividades piscatórias, que duraria até ao início do século XVIII. Neste período, Sesimbra tornou-se num dos principais portos de pesca do país (Quintas, 1992). Contudo, nos anos que se seguiram e até aos dias de hoje, as profundas alterações na estrutura económica foram modificando progressivamente o processo de exploração

das terras e das águas nacionais, tornando estas atividades, e em particular a pesca em Sesimbra – como aconteceria noutros locais do país -, numa atividade em vias de extinção.

A construção naval, atualmente também extinta, foi outro dos pilares na história de Sesimbra. Segundo Carvalho (1990), a construção naval surgiu no concelho nos finais do século XIV e atingiu o auge no período dos chamados “descobrimentos”. As florestas que, na altura, rodeavam Sesimbra forneciam a madeira para a construção de embarcações de pesca, navios de maior porte e, mais tarde, de caravelas e naus utilizadas pelos Mareantes, o que deu protagonismo e privilégios aos habitantes de Sesimbra (Paulo, 1992).

Nos dias de hoje, o turismo tornou-se um elemento central das atividades económicas e socio-culturais de Sesimbra. Os primeiros visitantes, predominantemente alentejanos, instalavam-se em pensões e casas particulares. Apenas a partir do final dos anos 1950 surgiram o Hotel Espadarte, a Pensão Residencial Náutico e, em 1963, o Hotel do Mar, impulsionando assim o desenvolvimento turístico de Sesimbra (Carvalho, 1990).

Do ponto de vista político, Sesimbra foi também palco das fortes contestações operárias que começaram em finais do século XIX, na península de Setúbal. A primeira manifestação de operários ocorreu em Agosto de 1896, e logo nesse mês assistiu-se a uma greve dos pescadores da Vila (Quintas, 1997; Viseu, 1990).

Em 1897, ano de grande vitalidade sindical e política em Sesimbra, realizou-se uma nova greve. Nessa altura, já existiam na Vila quatro associações de classe, ou sindicatos: a Associação dos Lojistas, a dos Operários Marítimos das Armações de Pesca, a dos Soldadores das Fábricas de Conservas, e uma quarta englobando vários ofícios.¹¹²

Em 1900, ocorreu, entre outras, uma greve conjunta dos pescadores de Sesimbra e Setúbal. O conflito laboral resultou na morte, pelas forças armadas, de quatro pescadores de Sesimbra.

¹¹² No ano de 1897, assistiu-se também ao nascimento, no Grémio Socialista dos Anjos, da Federação Socialista do Sexo Feminino, a primeira organização feminina para defesa dos direitos das mulheres em Portugal, que contou com a presença de Olinda da Conceição, representante da Associação de Classe das Operárias de Sesimbra, convidada a fazer parte da mesa logo após a abertura da sessão inaugural (Aldeia, 2010).

Segundo Vieira (2008), nos anos seguintes constituíram-se seis organizações de carácter operário, social e educativo em Sesimbra: Associação de Classe dos Soldadores de Sesimbra (1901), Sociedade Cooperativa de Consumo e Crédito dos Operários Marítimos (1901), Associação de Classe dos Operários Marítimos das Armações da Vila de Sesimbra (1911), Associação Operária Cezimbrense – Associação de Socorros Mútuos (1913), Centro Escolar Republicano (1915) e a Cooperativa Social Sesimbrense (1915).

Em 1909, registaram-se as greves dos soldadores de Sesimbra e em 1910 a greve dos trabalhadores, moços e almocreves. Por esta altura, “o país encontrava-se à beira da bancarrota. Politicamente assiste-se ao descalabro do “rotativismo”, consequência da rivalidade e do “jogo sujo” dos partidos monárquicos caídos em descrédito” (Viseu, 1990: 39).

Implantada a República, os conflitos multiplicaram-se e a península de Setúbal continuou na vanguarda da luta pelos direitos dos trabalhadores. Em Setembro de 1917, teve lugar uma greve de solidariedade com os trabalhadores dos Correios e Telégrafos que mobilizou Almada, Setúbal, Barreiro, Seixal e Sesimbra, e em Abril de 1920 uma greve geral de 24 horas paralisou Setúbal, Almada, Barreiro e Sesimbra. Nos anos seguintes, mais greves setoriais e gerais ocorreram. Em Abril de 1926, reuniu-se clandestinamente no Barreiro o 2º Congresso das Juventudes Sindicalistas, no qual participaram representantes de vários núcleos, incluindo Sesimbra (Quintas, 1997)¹¹³.

A imprensa setubalense não ignorava as atividades profissionais, sociais, políticas e culturais em aconteciam em Sesimbra. Os jornais “O Trabalho”, “República” e “O Setubalense” são exemplos disso mesmo (Quintas, 1997). Por outro lado, segundo Marques (1991), as manifestações e os conflitos laborais verificados na região foram alvo de atenções especiais tanto por parte da imprensa local como da nacional (no “A Associação”, “O Productor”, “O Trabalho”, “O Combate”, “A Alvorada”, “O Semeador”, “O Setubalense”, “O Elmano”, “O Districto”, “O Diário Popular”, “Correio da Noite”, “Sindicalista”, “O Germinal” e no “Diário de Notícias”).

¹¹³ Segundo o autor, as principais motivações para estas greves estavam, fundamentalmente, associadas a questões salariais, ao horário de trabalho, à solidariedade para com os outros operários em luta, aos impostos e ao desemprego que havia resultado da introdução de novas máquinas, nomeadamente as máquinas de soldar e as cravadeiras que lançaram no desemprego grande número de soldadores.

Em Sesimbra, o primeiro jornal, “A Verdade”, de cariz religioso, data de 1879. Com o título de “O Cezimbrense” apareceram e desapareceram vários jornais, tendo sido o primeiro publicado em 1891. Em 1926 foi fundado por Abel Gomes Pólvora “O Cezimbrense” que ainda hoje se publica com o título de “O Sesimbrense”. Seguem-se “O Jornal de Cezimbra” (1899) próximo da facção republicana local, “O Onze D’Abril” (1901) órgão do operariado cezimbrense, “Voz da Piscosa” (1923), “Recreio e Sport” (1928) e, por fim, “O Infantil” (1931). Todos estes jornais tiveram uma vida breve (Marques, 1991), exceto “O Sesimbrense” de Abel Gomes Pólvora.

De acordo com Quintas (1997), criou-se em Setúbal um clima favorável à união entre as classes trabalhadoras locais, entre estas e as suas congéneres nacionais e ainda à realização de conferências, colóquios, sessões de leitura, criação de bibliotecas e escolas que ajudaram à elevação do nível cultural dos trabalhadores. Segundo o autor, em Fevereiro de 1927, os ferroviários do Barreiro participaram na primeira revolta contra a Ditadura Militar, provocando a paralisação dos comboios e a sabotagem das máquinas, contando com o apoio e a solidariedade dos camaradas de Setúbal e Sesimbra.

Nos anos que se seguiram, salienta o autor, a luta foi-se transformando: desde manifestações a greves de fome de presos políticos contra as atitudes prepotentes das forças policiais e militares, às manifestações das mulheres dos trabalhadores presos. Muitos sindicatos nacionais foram fundados em 1934, como o dos Descarregadores de Mar e Terra e o dos Operários da Indústria Corticeira, mas o processo era irreversível (Quintas, 1997). A ditadura estava definitivamente instalada.

Por fim, e tendo em conta o enfoque do presente trabalho, importa olhar mais de perto as elites de Sesimbra. Vieira (2008), na sua tese de mestrado intitulada “As Elites e as Classes Populares em Sesimbra: 1890-1926”, põe em evidência a “micro-história, no sentido em que engloba um universo de 108 indivíduos, obviamente homens, que constituem o número total dos membros identificados das elites locais, e a razão da sua escolha é porque eles desempenharam, no concelho de Sesimbra, os cargos políticos e sociais, que eram na época monopólio masculino” (p.15).

Na sua investigação, Vieira elabora um conjunto de fichas biográficas com dados resultantes do cruzamento de diversas fontes e conclui que “o exercício do poder político,

nos finais de século XIX e princípios do século XX coabitou com uma duplicidade institucional e informal e funcionou como suporte para o exercício do poder por uma elite específica. Apesar do sistema eleitoral garantir o acesso institucional ao centro de decisão da administração concelhia, essa eleição baseou-se sistematicamente no poder informal que as elites detinham, e na rede de amizades e de dependências que criaram, no concelho, ou fora dele” (p.120).

Para Vieira (2008), o principal problema com que se deparavam as classes populares em Sesimbra, e nomeadamente os pescadores, era o facto de que no concelho, as autoridades locais e o patronato se confundirem nas mesmas pessoas – por exemplo, nas vereações de 1899 a 1901, três dos cinco elementos da Câmara Municipal (incluindo Presidente e Vice-Presidente) eram proprietários de armações. A autora acrescenta ainda que, no período estudado, o fenómeno do caciquismo (espalhado um pouco por todo o país), também atingia Sesimbra e era visível, entre outras manifestações, pela falsificação e instrumentalização das operações de recenseamento e pela captação dos votos através de promessas, ameaças, cobranças de empréstimos, favores e controlo direto no dia das eleições.

Outro aspeto salientado é a ligação destas elites locais ao poder económico. Para a autora, o poder económico dos “grandes proprietários” era cúmplice do poder político e as relações de parentesco entre uns e outros revelavam isso mesmo. Para além do poder político, as elites locais acumulavam ainda o “poder social”, estando ligadas a instituições como a Santa Casa da Misericórdia, a Associação de Socorros Mútuos Marítima e Terrestre da Vila de Sesimbra e a Real Associação dos Bombeiros do concelho.

Dando um salto para a história recente, interessa determo-nos no período pós-25 de Abril. Se é certo que as alterações estruturais na indústria da pesca, a expansão urbana acelerada, a centralização no turismo como principal atividade económica e a ascensão do PCP (e a penetração do “aparelho” do partido nas instituições e associações locais) vieram introduzir no concelho novas condicionantes, não estamos seguros de que a dinâmica política e social se tenha alterado significativamente.

A história da implantação, transformações e funcionamento do Orçamento Participativo em Sesimbra aparece, pois, como um caso privilegiado para uma exploração

detalhada dessa dinâmica nos anos mais recentes e, em particular, no que respeita aos processos de *accountability* da atividade partidária no quadro do poder local.

7.2.4.4 A história do OP em Sesimbra: Nascimento e morte das Opções Participadas

A versão da história do Orçamento Participativo em Sesimbra que aqui apresentamos baseia-se no “Boletim Municipal”, no “Sesimbra Município” (editado mensalmente pela Câmara Municipal de Sesimbra desde 1999, atualmente com uma tiragem de 10.000 exemplares, e amplamente difundido pelo Concelho), e nas intervenções do Presidente da Câmara, Augusto Pólvora, no III Encontro Nacional do Orçamento Participativo que teve lugar no Fórum Lisboa em 19-20 de Junho de 2009 e no Curso de Formação Avançada “Concepção, Gestão e Avaliação de Orçamentos Participativos” (módulo Avaliação) que decorreu no CES-Lisboa em 4 de Novembro de 2010¹¹⁴.

O Orçamento Participativo em Sesimbra arrancou em 2006, conduzido por Augusto Pólvora, autarca da CDU-PCP, eleito em 2005 e reeleito em 2009 e 2013 para a Presidência da Câmara¹¹⁵.

É de salientar a elevada e crescente abstenção no concelho de Sesimbra, o que pode parecer paradoxal tendo em conta que o município tem várias experiências de participação. Este é um facto que suscita várias interrogações pertinentes entre a possível relação entre a existência de mecanismos de participação e os níveis de abstenção eleitoral¹¹⁶. Contudo, e tendo em consideração o âmbito da presente dissertação, este foi um aspeto que não explorámos.

Destacamos ainda o papel do partido na implementação de processos de Orçamento Participativo. Em primeiro lugar, o autarca realça as resistências que os

¹¹⁴ Estes foram eventos a que assistimos. De notar que as intervenções do autarca foram gravadas (com o seu conhecimento antecipado) e posteriormente transcritas na íntegra.

¹¹⁵ As eleições de 2005 foram vencidas pela CDU-PCP com 33% dos votos (e uma abstenção de 50%). Na eleição seguinte, em 2009, a vitória da CDU-PCP foi mais evidente (52% dos votos), mantendo-se o nível de abstenção. Nas últimas eleições autárquicas (2013), a CDU-PCP perdeu cerca de 3000 votantes (42% dos votos) e o concelho foi o recordista nacional de abstenção, com 62,2% de eleitores que não foram às urnas (dados da CNE).

¹¹⁶ Segundo Reto e Nunes (1995), a abstenção eleitoral em Portugal estará relacionada com variáveis estruturais (valores, variáveis socio-demográficas, estilo de vida, inserção grupal) e variáveis atitudinais (envolvimento na atividade política, representações e atitudes face aos políticos, ao sistema político e à conjuntura, e crenças relacionadas com o ato de voto).

partidos, em geral, manifestam relativamente a estes processos, especialmente no que respeita à transferência de decisões para mecanismos como o Orçamento Participativo. No caso concreto do seu partido, essa resistência apareceu. O tema foi gerador de discussão interna, mas o argumento das “vantagens políticas e até partidárias” levou-o a convencer os líderes locais e regionais a apoiarem o Orçamento Participativo na localidade. O apoio do PCP ao modelo de Sesimbra veio a solidificar-se com as sucessivas vitórias eleitorais.

Em relação aos partidos, é verdade que regra geral os partidos não se revêem muito nestes processos. Portanto, privilegiam muito a democracia representativa, etc. O partido do qual eu faço parte também não foge um pouco à regra nessa matéria, diga-se a verdade, mas tem uma política, uma postura de fomentar este tipo de reuniões com a população. Gosta muito deste tipo de reuniões, acha muito bem. Já em relação à capacidade decisória ser transferida para as próprias reuniões, há muitas reservas, mesmo no meu partido há muitas reservas. E, portanto, isto levou a uma discussão também a nível interno, do partido, e a nível geral, etc mas foi aceite, portanto, nós conseguimos convencer as lideranças locais e regionais que este processo tinha muito interesse, que havia vantagens políticas e até vantagens partidárias, se quisermos, em relação à forma como este processo decorre, de ganhar logo as pessoas para a participação política, que é muito importante... aquele exemplo que eu dava há bocadinho... e portanto acabou por vingar a nossa tese e acho que teve um resultado muito positivo. Agora, que há reservas das forças políticas em relação a este processo, é verdade que há, não há que esconder isso. É um dado conhecido e no nosso caso também não deixou de haver algumas reservas (Pólvora, 2009).

Em relação às reservas dos partidos, eu penso que no nosso caso, penso que o resultado das eleições, no fundo, sufragou a nossa tese que, do ponto de vista político, este modelo era interessante, e portanto não há neste momento, que eu conheça, nenhuma oposição, e portanto há aceitação do modelo que nós procurámos introduzir aqui no concelho (Pólvora, 2010).

Relativamente ao processo em si, no seu primeiro ano, decorreu de um modo “um pouco experimental”, nas suas palavras. Realizaram-se reuniões alargadas com os cidadãos nas três freguesias do concelho em que se discutiram as Grandes Opções para 2007. Nestas reuniões,

foram distribuídos formulários com as principais ações previstas para o próximo ano, que na globalidade ultrapassavam os 15 milhões de euros disponíveis para investimento. Cada vereador apresentou propostas dos respetivos pelouros e, no final, os participantes foram convidados a atribuir prioridades a cada uma delas. (Sesimbra Município, Nov./Dez. 2006: 10).

Posteriormente, a proposta de orçamento, as Grandes Opções do Plano e Orçamento 2007, foi aprovada por unanimidade em Reunião de Câmara extraordinária, a 30 de Novembro de 2006.

No ano seguinte, em 2007 (preparando o orçamento de 2008), as características do Orçamento Participativo de Sesimbra foram alteradas substancialmente. Em primeiro lugar, foi fixada a verba de 500.000 euros a atribuir ao processo. Esta verba foi dividida depois segundo dois critérios: 75.000 euros em função da extensão do território de cada freguesia e 425.000 euros em função do número de eleitores de cada freguesia. Foram igualmente constituídos 12 foros territoriais, coincidentes com as assembleias de voto do Concelho – Vila (1), Quinta do Conde (2) e Castelo (9), onde se realizaram as 12 reuniões com os munícipes.

Para além da questão da distribuição da verba e da criação dos foros territoriais, foi criado um “modelo de escolha de delegados” (Pólvora, 2010). A ideia era ter em cada um dos foros territoriais um ou mais delegados que iriam fazer uma recolha das intervenções que seriam mais urgentes e mais consensuais junto da população daquela área para fazer no ano seguinte. Segundo Pólvora (2010), estes delegados foram escolhidos de entre a população da freguesia e não podiam ser eleitos de forças políticas em nenhum órgão autárquico (não podiam ser membros nem da Junta de Freguesia, nem da Assembleia de Freguesia, nem da Assembleia Municipal ou da Câmara). O critério era haver um delegado por cada 1000 eleitores, o que resultou em 41 delegados em todo o concelho, representando os vários núcleos, os vários foros territoriais. Este processo de escolha dos delegados pareceu-nos, todavia, algo “forçado” e baseado apenas no critério da disponibilidade tal como se denota nas palavras do autarca.

[...] era uma escolha – geralmente por consenso e geralmente com base no voluntariado. Havia alguém que se oferecia para ser delegado e quando não se oferecia nós tentávamos fazer força para ele se oferecer, portanto era um bocadinho escolhido à força, às vezes, mas muitas vezes ofereceram-se (Pólvora, 2010).

Relativamente ao desenvolvimento do próprio processo em 2007, começamos por salientar a introdução da ideia de “Ciclo do Orçamento Participativo” constituído por 4 fases: 1) Reuniões preparatórias; 2) Reuniões plenárias de delegados; 3) Reunião do Conselho do Orçamento Participativo; e 4) Aprovação do Plano de Investimento do Orçamento Participativo pelo executivo municipal e, posteriormente, pela Assembleia Municipal (Sesimbra Município, Maio 2007: 6).

As reuniões preparatórias (12 no total) realizaram-se em finais de Maio e início de Junho, e estiveram abertas a toda a população¹¹⁷. O seu principal objetivo era a audição das propostas dos cidadãos e a escolha dos delegados aos foros territoriais.

No dia 14 de Junho de 2007, os delegados escolhidos reuniram pela primeira vez num encontro que visou elucidá-los relativamente às “principais linhas do OP e as competências da Câmara e da Assembleia Municipal nesta matéria” (Sesimbra Município, Julho/Agosto 2007: 6), e onde foram escolhidos os conselheiros ao Conselho do Orçamento Participativo – um processo de escolha também, no nosso entender, pouco transparente, ou insuficientemente descrito. Não sabemos, por exemplo, quais os critérios de seleção destes conselheiros.

Depois desta assembleia de delegados, o grupo deu uma volta ao Concelho para conhecer de perto as questões levantadas durante os foros territoriais e foi incumbido de preparar (individualmente ou em grupo) as propostas até 30 de Setembro, altura da Reunião do Conselho do Orçamento Participativo. Nesta reunião, os conselheiros aprovaram a hierarquização das propostas e elaboraram um primeiro documento que foi sujeito a análise técnica e financeira do executivo, que resolveu que propostas aprovar e incorporar nos investimentos do OP nas Grandes Opções do Plano para 2008.

Deste trabalho resultou um documento que foi submetido, em Novembro, à aprovação da Assembleia Municipal. A reunião de encerramento do OP para 2008 teve lugar na Biblioteca Municipal, já em finais de Janeiro de 2008, onde “os delegados foram informados da inclusão das propostas no Orçamento Municipal, já aprovado pela Câmara e Assembleia Municipal, e foi anunciada a calendarização das obras” (Sesimbra Município, Fevereiro 2008: 8)¹¹⁸.

No ano seguinte, em 2008, quando o processo foi retomado (para preparar o orçamento de 2009), a sua denominação foi alterada de Orçamento Participativo para

¹¹⁷ As reuniões foram realizadas, desde o início, nos mais variados espaços, desde os locais de voto (as escolas primárias), a coletividades, centros culturais e grupos desportivos. A divulgação das reuniões à população foi feita, normalmente, através do site da Câmara, do Boletim Municipal e de folhetos. Em 2007 e 2008 circulou um carro de som que no próprio dia (ou na véspera) anunciava em cada localidade a realização das reuniões.

¹¹⁸ De acordo com o Sesimbra Município de Maio de 2008, “no final, foram incorporadas nas Grandes Opções do Plano para 2008, cerca de 50 propostas desde pavimentações de ruas a pintura de passadeiras, pequenos arranjos em parques e jardins, instalação de novos equipamentos, colocação de abrigos para passageiros e até cursos de formação e painéis de divulgação.” (p.13).

Opções Participadas (OP) - uma decisão que esteve relacionada, segundo o autarca, com aquilo que a Câmara pretendia das reuniões.

Portanto, nós queríamos que as reuniões fossem não apenas para discutir como é que vamos gastar 50.000 euros, mas que fosse um processo também de recolha de opiniões em relação ao orçamento e ao plano da Câmara para o ano seguinte, em relação à forma como estavam a ser concretizados os vários projetos do município, em relação até à gestão do dia-a-dia e, portanto, entendemos que a designação Opções Participadas era mais abrangente e tratava melhor aquilo que se pretendia tirar deste processo, e não apenas uma questão de um orçamento (Pólvora, 2010).

O autarca admitiu que o processo se focava, especialmente, em obras de pequena dimensão, sendo que as decisões relativamente às “obras estruturantes” eram tomadas exclusivamente pela Câmara. Este facto pode estar na base da fraca afluência dos munícipes às reuniões das OP.

Portanto, aquilo que eram obras estruturantes não eram metidos nestes projetos. Estamos a falar essencialmente de projectos de pequena dimensão, de pequenas obras e não de obras estruturantes. Essas tem de ser o executivo a avaliar a necessidade dessas obras, sem prejuízo de que, quando realizados esses fóruns, informávamos as pessoas, olhe, está prevista esta obra assim para o próximo ano, estamos a programá-la, ela vai acontecer, já agora se quiserem pronunciar-se sobre elas, portanto a ideia não era só resumirmos as reuniões à discussão dos tais 20 ou 30.000 euros que havia para decidir para o ano seguinte. A reunião tinha uma abrangência maior tanto para discutir projetos de natureza estruturante para o concelho, que abrangiam todo aquele espaço territorial, como inclusive para falar das coisas da gestão do dia-a-dia, da recolha do lixo que era mal feita, do buraco da rua que não estava tapado, portanto as reuniões tiveram sempre essa abertura no sentido de ser clara essa proximidade com os eleitores e com os munícipes. [...] Em relação aos chamados projetos de grande dimensão, nós íamos um pouco dar conhecimento deles, apresentá-los e ouvir opiniões, mas não íamos dizer que estava dependente dessa opinião a sua concretização ou não concretização, porque são projetos transversais numa dimensão tal, que não era por haver 20 pessoas numa reunião que se ía mudar essa opinião. Também há que ter esta noção (Pólvora, 2010).

Nesse ano foi ainda feito o balanço do que se tinha concretizado no ano anterior. Daí que o processo de 2008 tenha sido antecedido de reuniões com os serviços técnicos do município, para o executivo avaliar do avanço das intervenções e apoiar dessa forma a “prestação de contas” que teria lugar nas reuniões das OP2009.

[...] aqui passaram a vir no orçamento com o tipo de intervenção, com a designação OP à frente, portanto as pessoas sabiam que eram desse projecto e nós sabíamos que daí a um ano quando lá voltássemos iríamos ser confrontados – “ah o ano passado prometeram-nos aqui em concreto esta intervenção, foi dito que era isto que ía ser feito, onde é que ela está, como é que está, está a ser feita, já está feita, etc”... portanto isto teria um grau de exigência muito grande em relação aos decisores políticos e em relação aos técnicos, porque naturalmente nós não queremos fazer má figura no ano seguinte quando vamos enfrentar as pessoas. E, portanto, a preparação das acções

do ano seguinte é sempre antecedida de várias reuniões de trabalho com os serviços técnicos, para saber como é que estão as várias intervenções que tinham sido prometidas, digamos assim (Pólvora, 2010).

Nas OP2009, deu-se ainda início à participação *online* e abriu-se a possibilidade de averiguar, também *online*, a evolução da calendarização e da execução das obras previstas.

Este ano, os munícipes do concelho de Sesimbra vão poder também definir as prioridades para a sua área de residência através da Internet, no site das Opções Participadas para 2009, disponível em www.cm-sesimbra.pt. Esta é uma das principais novidades do modelo apresentado pela Câmara Municipal para o OP que se inicia em Maio. Mediante um registo, será possível aceder a um inquérito e a um formulário através do qual podem ser enviadas sugestões sobre as Grandes Opções do Plano. Para além destas funcionalidades, o site terá informações úteis sobre as OP'09, desde os horários e locais dos foros às formas de funcionamento, passando pelos quadros com cálculo das verbas e uma área com as perguntas mais frequentes. A internet torna-se, assim, um meio privilegiado para promover a participação dos cidadãos na gestão do município (Sesimbra Município, Maio 2008: 12).

Apesar do alegado incentivo à participação *online*, no caso do OP de Sesimbra, ela foi muito escassa e o seu impacto nulo, como confessa o próprio autarca.

Bom, nós já o ano passado tínhamos feito uma primeira participação online... surgiram só creio que duas propostas, e este ano também o número é muito reduzido. A participação online em concreto para a OP não tem impacto no concelho de Sesimbra – não tem tido impacto (Pólvora, 2010).

De salientar que a divulgação das OP2009 revela alguma simplificação no discurso no que se refere à designação das várias fases do processo. Assim, o “Ciclo das Opções Participadas 2009” começou por 1) Reuniões com a população (Maio/Junho); seguiu-se a 2) Preparação das propostas (Julho/Agosto) e as 3) Reuniões alargadas de foros agrupados (Setembro), terminando com a 4) Aprovação e incorporação nas Grandes Opções do Plano (Sesimbra Município, Maio 2008: 12).

No primeiro momento, em Maio/Junho, procedeu-se à apresentação do modelo das OP, à discussão dos investimentos considerados prioritários na área territorial e à escolha dos delegados. De notar que, neste segundo ano, em que foram escolhidos delegados, houve uma significativa redução no seu número – de 41 para 28.

Em Julho/Agosto, os delegados (isoladamente ou em grupo) prepararam as propostas que foram apresentadas, discutidas e aprovadas em Setembro nas reuniões

alargadas com a população. Posteriormente, o executivo municipal aprovou e incorporou o plano de investimentos das OP nas Grandes Opções do Plano para 2009, que foram submetidas, em Novembro, à aprovação da Assembleia Municipal.

Apesar de não estar inicialmente planeado no “Ciclo das Opções Participadas 2009” (divulgado em Maio de 2008), esta edição teve ainda um conjunto de reuniões alargadas de foros territoriais agrupados. Nestas quatro reuniões, realizadas em Outubro, foram aprovadas as propostas finais de cada foro (ou seja, as propostas dos delegados foram submetidas a aprovação pela população dos respetivos foros e a proposta final de cada foro foi levada a votação) antes de serem submetidas à aprovação do executivo e da Assembleia Municipal¹¹⁹.

Em 2009, nas OP2010, quando os primeiros sinais da crise começaram a fazer-se sentir de forma mais evidente, afetando os municípios e a disponibilidade orçamental para realizar determinadas obras, a verba atribuída foi reduzida de 500.000 para 300.000 euros. O executivo justificou assim a redução:

A verba atribuída este ano para o projeto ascende a 300 mil euros, distribuídos consoante a área geográfica e o número de eleitores. A redução do valor, em relação aos anos anteriores, prende-se essencialmente com o facto de muitas obras propostas estarem incluídas em empreitadas que já estão em curso ou que se iniciam em breve, como a revitalização da frente marítima de Sesimbra e da envolvente à praia do Moinho de Baixo, o alargamento da rede escolar e o saneamento nas freguesias do Castelo e Quinta do Conde. (Sesimbra Município, Fevereiro 2010: 8)

A partir desse ano, começou também a registar-se algum atraso no início do processo, justificado pelo executivo com as eleições autárquicas de Outubro (Sesimbra Município, Julho 2009: 8). Os 12 foros territoriais iniciais abertos à população ocorreram de 15 a 28 de Junho e serviram apenas para fazer um balanço da execução das propostas de 2008 e 2009. As quatro reuniões alargadas acabaram por ter lugar apenas em finais de Janeiro de 2010 (Sesimbra Município, Janeiro 2010: 7). A aprovação final e inclusão das propostas nas Grandes Opções do Plano pelo executivo e pela Assembleia Municipal só aconteceu posteriormente, em final de Fevereiro (Sesimbra Município, Fevereiro 2010: 8).

¹¹⁹ Em 2008, o executivo aprovou 47 obras que foram incluídas nas Grandes Opções do Plano para 2009.

Relativamente à escolha de delegados, não é muito claro se ela ocorreu ou não. Segundo o Sesimbra Município (de Julho 2009), “nestas primeiras reuniões descentralizadas, ao contrário dos anos anteriores, não foram eleitos delegados representantes de cada zona nem assumidos compromissos em relação às propostas feitas pela população” (p.8) e no mesmo texto afirma-se que “relativamente a este ano são 23 as obras elencadas pelos delegados das reuniões descentralizadas”, o que revela alguma incoerência e levanta dúvidas sobre o processo.

No ano seguinte, após a primeira reeleição de Augusto Pólvora, nas OP para o orçamento de 2011, o modelo foi ainda mais restritivo e deixou de estar vinculada qualquer verba ao processo, o que levantou junto do executivo dúvidas sobre a relevância da sua continuidade.

Este ano, na preparação da OP para 2011, nós tínhamos uma dúvida existencial. [...] A questão que se punha era, bom, não havendo verba, vale a pena manter o projeto, vale a pena ir novamente enfrentar as pessoas, fazer as tais reuniões, as tais 12 ou 13 reuniões – este ano alargámos para mais uma, com a população. Como é que vamos fazer isto? Discutimos o assunto entre nós e entendemos que não vamos deixar cair o projeto. Isto iria ser muito mal entendido, até parecia, ainda por cima coincidiu com o ciclo eleitoral e as pessoas iam pensar: “Bom, já acabaram as eleições e estes tipos já se esqueceram disto, já não vêm cá dar a cara, para o ano não põem cá os pés”, ou seja, agora em 2010 não põem cá os pés, portanto entendemos. vamos lá, vai ser duro, vai ser difícil porque não temos nada para oferecer, porque ainda por cima em relação às coisas de 2010 ainda havia muita coisa para fazer, dos tais 350.000 euros ainda havia coisas para fazer, e portanto isto não vai ser nada fácil, mas pronto, vamos enfrentar as coisas. (Pólvora, 2010)

Segundo o autarca de Sesimbra, a manutenção do processo, mesmo sem verba atribuída, revelou-se muito positiva refletindo-se a dois níveis: na reação das pessoas e, mais importante, nos resultados eleitorais¹²⁰.

Apesar de não termos nada para oferecer em concreto para o ano seguinte... termos, no fundo, confrontado as pessoas com a realidade que estávamos a viver, com as dificuldades orçamentais e com o quadro que tínhamos, houve uma excelente reação por parte das pessoas, as pessoas perceberam isso, porque se calhar hoje em dia tanto se fala desta crise que toda a gente está mais ou menos preparada para o que aí vem. O que é certo é que houve uma boa compreensão, inclusive com sugestões de como reduzir despesas do lado da Câmara e de como aumentar receitas, e portanto foi um processo giro até nesse aspeto. E, portanto, fizemos à mesma o conjunto de reuniões, as 12 reuniões. Ficaram naturalmente registadas algumas pequenas intervenções que vão ser feitas sempre, porque a Câmara vai continuar a ter no seu orçamento verbas para a

¹²⁰ De salientar que esta resposta – o corte das verbas, não é necessariamente a resposta à limitação dos recursos financeiros disponíveis. Em alguns países, como na Alemanha, o Orçamento Participativo tem-se mantido, servindo também para co-responsabilizar os cidadãos pelas opções tomadas (Sintomer e Allegretti, 2009).

manutenção, conservação, etc... vamos naturalmente conseguir fazer... Portanto, ficámos satisfeitos por termos feito esta opção de dar a cara. Ficámos claramente ganhos por continuar com o projeto... Bom, mas há uma avaliação clara que foram as eleições. Em Outubro de 2009 tivemos eleições, e no caso do concelho de Sesimbra houve um reforço substancial da força política que eu represento. Tínhamos tido 33% dos votos na primeira vez que ganhámos a Câmara (ganhámos a Câmara por 100 votos) e 4 anos depois tivemos 52%, e portanto duplicámos a votação e portanto ganhámos as mesas todas, todas as mesas, não foi só todas as freguesias, ganhámos todas as mesas do território do concelho, e portanto isto revelou-me um grande consenso da população em relação à ação política que tínhamos desenvolvido nos 4 anos anteriores. E eu tenho a certeza que este processo teve também certamente uma influência. O facto de se ter ido às aldeias, os lugares mais recondidos dar a cara era um hábito que não existia, não é. É um hábito que existiu nos anos a seguir ao 25 de Abril, em Sesimbra, de fazer reuniões com a população, e que se foi perdendo ao longo dos anos e que nós reabrimos com este processo do OP e mais tarde das Opções Participadas. E, portanto, tenho a certeza que isto teve reflexos positivos. Naturalmente, também foi reflexo do trabalho que fizemos e que teve resultados visíveis no terreno e que influenciou as pessoas mas eu tenho a certeza que este processo também teve influência nesse resultado. Essa é uma avaliação real e que vale por todas as outras, digamos assim, é a mais importante (Pólvora, 2010).

Nos anos seguintes, nas OP2012 e OP2013, foi mantido o modelo de 2011, contudo foi reduzido o número de fóruns para oito (8): 1) Sesimbra; 2) Zambujal/ Azóia; 3) Pedreiras, 4) Quinta do Conde; 5) Casal Sapo/ Courelas Brava/ Fontainhas; 6) Alfarim/ Caixas/ Aiana/ Lagoa; 7) Santana/ Cotovia/ Almoinha/ Sampaio/ Maçã; e 8) Aldeia do Meco/ Azóia. Por outro lado, a visibilidade dada ao processo no boletim municipal foi drasticamente reduzida, e surgiram nestes últimos anos notícias relativas à alienação de terrenos municipais e oportunidades de investimento para particulares e empresários, a adjudicações de exploração de negócios em hasta pública, a aprovação do Plano de Urbanização da Lagoa de Albufeira (PULA) ao fim de 13 anos, a aprovação do Parque Empresarial da Carrasqueira, a conclusão da rede de saneamento da freguesia do Castelo, o reordenamento da estacionamento da Vila e a aplicação de tarifas diferenciadas – tudo medidas que permitem ao executivo encaixar milhares de euros, sem que essas decisões tenham passado por algum processo de discussão com a população¹²¹.

¹²¹ Numa notícia do jornal *Sol* de 3 de Outubro de 2013 sobre o elevado nível de abstenção no Concelho, uma munícipe afirma: "A Câmara Municipal colocou-nos os esgotos e agora está-nos a pedir para pagarmos um balúrdio. Eu conheço muitas câmaras em que as pessoas pagam só trezentos e tal euros e nós estamos a pagar mil euros e depois mais mil e tal euros". Na mesma notícias pode ler-se: "Bem diferente é a posição do presidente da Câmara de Sesimbra, que atribui o aumento da abstenção no concelho ao descontentamento dos eleitores com a situação do país, mas também a obras realizadas pela autarquia e à introdução de parquímetros em diversas zonas de estacionamento."

7.2.4.5 As OP 2011: Observação das reuniões

Observemos agora mais atentamente o processo que ocorreu em 2010, o qual acompanhámos como observadores juntamente com uma equipa de investigadores do CES.

No Sesimbra Município, a referência ao processo das OP2011 começou em Junho de 2010, quando foi introduzido o “novo modelo para 2011” (p.8), ou seja, através deste boletim, a Câmara Municipal de Sesimbra apresentou uma justificação pública para as mudanças ocorridas, as suas implicações e os moldes nos quais iria funcionar o processo para 2011.

Devido aos diversos investimentos previstos para o concelho, na maioria dos casos relacionados com candidaturas a fundos comunitários já aprovadas, e à própria conjuntura económica que se verifica, a Câmara Municipal decidiu alterar o modelo das Opções Participadas para 2011, que têm início em Setembro. A principal diferença para os anos anteriores é o facto de não haver uma verba destinada especificamente à ação. Por esta razão também não serão eleitos delegados nos foros. No entanto, a autarquia vai apostar numa maior divulgação do processo e envolver mais as Juntas de Freguesia. Tendo em conta a importância que a Internet assume actualmente como espaço de exercício da cidadania, a disponibilização de mecanismos que incentivem à participação dos munícipes por esta via é um dos grandes objectivos. Independentemente da aposta nas novas tecnologias, os encontros com os munícipes privilegiarão o contacto direto durante 13 reuniões a realizar no concelho. Na Quinta do Conde, onde até aqui havia apenas uma reunião passará a haver duas (Sesimbra Município, 132, Junho 2010: 8).

Mais tarde, em Setembro, a mensagem justificativa foi mais curta, mas reforçaram-se as ideias centrais: processo sem verbas atribuídas devido a QREN e conjuntura, não eleição de delegados, aposta na colaboração próxima com as Juntas de Freguesia e na participação *online*. Esta mensagem introduziu, porém, um novo aspeto: é explicitada a “aposta na audição dos munícipes”, o que revela como este modelo entende e realiza a *accountability* política perante a população. Neste número foi ainda incluída a calendarização dos foros.

Devido aos diversos investimentos previstos, relacionados com candidaturas ao QREN, e à conjuntura económica que se verifica, a autarquia alterou o modelo para 2011 e não atribuiu verbas específicas para cada localidade. Consequentemente, não serão eleitos delegados. A aposta passa por uma audição dos munícipes em relação aos investimentos previstos e aos problemas dos seus locais de residência, por estimular uma maior participação online e por uma colaboração mais estreita com as Juntas de Freguesia (Sesimbra Município, 134, Setembro 2010: 7).

As primeiras reuniões (13) decorreram de acordo com o seguinte calendário:

Foro	Data	Local
Sesimbra	27/9 21:30	Auditório Conde Ferreira
Santana/Almoinha*	28/9 21:30	Centro Paroquial do Castelo
Cotovia	29/9 21:30	Associação Cultural e Desportiva da Cotovia
Maçã	30/9 21:30	Escola Básica do 1º Ciclo da Maçã
Pedreiras	1/10 21:30	Sala de Educação Pré-Escolar das Pedreiras
Alfarim/Caixas/Lagoa	2/10 17:00	Grupo Desportivo de Alfarim
Boa Água 1, 3/ Pinhal General (Qta do Conde)	3/10 11:00	Sede do Grupo Coral "A Voz do Alentejo"
Aldeia do Meco	4/10 21:30	Escola Básica do 1º Ciclo da Aldeia do Meco
Aiana	6/10 21:30	Escola Básica do 1º Ciclo da Aiana de Cima
Azóia	7/10 21:30	Grupo Desportivo União da Azóia
Zambujal	8/10 21:30	Espaço Zambujal
Casal Sapo/ Fontainhas/ Courelas Brava	9/10 11:00	Grupo Desportivo e Cultural do Casal Sapo
Conde 1, 2 e 3 (Qta do Conde)	10/10 17:00	Junta de Freguesia da Quinta do Conde

* esta reunião acabou por não se realizar formalmente por falta de participantes.

O trabalho de observação das reuniões realizado em Sesimbra apoiou-se numa grelha de observação construída para o efeito e já anteriormente apresentada. A análise que se segue baseia-se em 13 grelhas, uma por reunião.

O enfoque consistiu, sobretudo, nos aspetos qualitativos associados: 1) às diferentes fases das reuniões - de modo a possibilitar a deteção de aspetos comuns a todas elas e aspetos particulares de cada uma, ou seja, continuidades e descontinuidades; 2) às justificações dadas pelo Presidente da Câmara (PC) para as alterações ao modelo; e 3) aos conteúdos das críticas apontadas à política em geral, à Câmara Municipal de Sesimbra, às OP's e ao PC.

Começamos pelas continuidades e descontinuidades entre reuniões. No quadro que se segue procuramos dar conta dos principais aspetos observados que foram comuns às 13 reuniões ao longo das diversas fases do processo: acolhimento, abertura, desenvolvimento e encerramento¹²².

¹²² As reuniões tiveram a duração mínima de 1 hora e meia e máxima de 2 horas, com exceção da reunião de Boa Água 1 e 3/Pinhal General e da reunião da Maçã que duraram 55 minutos e 1 hora, respetivamente; a reunião da Aldeia do Meco durou 2 horas e 20 minutos. A reunião de Santana/Almoinha apenas decorreu informalmente das 21:45 às 23:00 por falta de munícipes.

Quadro 9 – Continuidades (aspetos comuns) entre as 13 reuniões

Fases	Continuidades
Acolhimento	Não houve um acolhimento formal; A mesa chegou atrasada (média 30 minutos); Divulgação <i>in loco</i> : 3 roll-up's atrás da mesa servindo de pano de fundo.
Abertura	É sempre feita pelo PC dura cerca de 20'-30'; São apresentadas oralmente as justificações para o “novo modelo” (que atrasou o início das reuniões) e são explicadas as alterações no processo.
Desenvolvimento	É aberta a discussão com os munícipes onde são apresentados sobretudo comentários e críticas (às obras e à Câmara), problemas quotidianos particulares e municipais, assim como propostas de intervenção; A participação (através de intervenções) nas reuniões envolve poucos munícipes - respetivamente 4, 0, 8, 5, 7, 3, 1, 13, 7, 10, 10, 12, 10; Em todas as reuniões há familiaridade entre o PC e alguns munícipes presentes, visível através da forma como se tratam - pelo nome próprio.
Encerramento	Igual em todas as reuniões: PC encerra abruptamente (num minuto ou menos); Fórmula: “Meus amigos, então se não houver mais nada, ficamos por aqui”; Municipes saem de imediato; Técnicos e vereadores conversam no final.
Presenças	
Municipes	respetivamente: 11, 3, 14, 6, 6, 7, 8, 31, 21, 14, 16, 41, 28 munícipes estiveram presentes.
Técnicos da CMS	5-6 técnicos.
fotógrafo CMS	presente.
<i>media</i> locais	ausentes.
políticos locais	executivo da CMS presente. Em 7 reuniões estiveram presentes os respetivos Presidentes de Junta de Freguesia.
Papel dos técnicos	<u>Passivo</u> : escutam e tomam notas. Intervêm pontualmente acrescentando informação ao que o PC diz quando diretamente questionados pelo PC, e/ou dão apoio à posição do PC com argumentos. Raramente respondem diretamente a perguntas dos munícipes (apenas em 3 reuniões), e ainda mais raramente propõem soluções (numa reunião).
Papel dos políticos	<u>Passivo</u> : escutam, por vezes falam entre si ou fazem comentários mínimos. Com exceção para o PC que dirige tudo. Vereadores intervêm pontualmente respondendo a questões dos munícipes que incidem sobre os respetivos pelouros, e/ou complementam PC. O vereador mais interventivo foi o das Obras (em 6 reuniões) e chegou a fazer uma proposta na <u>reunião da Boa Água 1 e 3/ Pinhal do General</u> (de comunicar diretamente à EDP problemas de abastecimento de energia através do site e, simultaneamente, à CMS através da linha verde). Os Presidentes de Junta, presentes em 7 reuniões, tiveram um papel passivo.

A leitura do quadro acima permite-nos perceber a dinâmica fundamental das 13 reuniões: um acolhimento fraco; uma abertura relativamente extensa tendo em conta a duração média das reuniões, informativa e conduzida exclusivamente pelo PC; um desenvolvimento qualitativamente interessante mas um número reduzido de intervenções dos munícipes; e um encerramento abrupto.

Do ponto de vista das presenças, reforça-se a ideia da fraca participação dos cidadãos (cerca de 200 num universo aproximado de 41205 eleitores¹²³) e nota-se a ausência dos *media* locais, com exceção para o fotógrafo da própria CMS. Por outro lado, o corpo dos políticos locais responsáveis (executivo e Presidentes de Junta de Freguesia) e os técnicos da CMS marcaram presença assídua em todas as reuniões. Esta presença não significou, porém, uma participação ativa nas reuniões. Augusto Pólvora, por seu turno, conduziu sempre todo o processo.

Apresentamos agora as descontinuidades identificadas, ou seja, os aspetos diferenciadores entre as 13 reuniões.

Quadro 10 – Descontinuidades (aspetos divergentes) entre as 13 reuniões

Fases	Descontinuidades (particularidades)
Acolhimento	Na <u>reunião de Alfarim/Caixas/Lagoa</u> havia cartaz grande com o calendário das reuniões no largo junto ao Grupo Desportivo (municipes queixam-se de terem sabido da reunião muito em cima da hora). Na mesma reunião, as condições acústicas não foram as melhores; Na <u>reunião de Boa Água 1 e 3 e Pinhal do General</u> houve técnico de som para microfone. As condições acústicas não foram as melhores; Na <u>reunião da Azóia</u> houve técnico de som; Na <u>reunião Casal Sapó/ Fontainhas/ Courelas Brava</u> as cadeiras foram poucas.
Abertura	Nas <u>reuniões da Maçã, Pedreiras, Alfarim/Caixas/Lagoa, Boa Água 1 e 3 e Pinhal do General, Azóia, Zambujal e Conde 1, 2 e 3</u> , PC fala com mais detalhe das obras a realizar ou já executadas adaptando o discurso aos locais. Por exemplo, no Zambujal fala nas obras de saneamento que preocupam os municipes.
Desenvolvimento	Na <u>reunião de Sesimbra</u> , não houve propostas, apenas discussão de problemas quotidianos (particulares e municipais) e críticas (às obras e à Câmara). Houve conflito direto entre municipe e o PC referente à recolha de resíduos sólidos; Na <u>reunião da Cotovia</u> , o primeiro municipe a falar foi um ex-delegado que se mostrou indignado com a falta de limpeza de uma zona e que criticou a falta de gente na reunião. Não houve propostas, apenas a discussão de problemas quotidianos e críticas (à Câmara e à própria reunião); Na <u>reunião da Maçã</u> , não houve críticas, apenas discussão de problemas quotidianos particulares. Foi feita uma proposta relativa a limpeza de contentores. Houve um conflito entre municipe e mesa devido à minimização do problema levantado, que se relacionava com o estacionamento junto a uma escola; Na <u>reunião das Pedreiras</u> foram discutidos problemas quotidianos particulares, foram feitas críticas à Câmara e foram apresentadas 4 propostas por 2 municipes (sinalização horizontal e ecoponto junto a escola; e mais caixotes de lixo e proteção

¹²³ Dados do Ministério da Administração Interna (referentes a 30 Junho 2013), publicados no *Diário da República*, 2.ª série—N.º 124—1 de julho de 2013 disponível em www.cne.pt (acedido em 7 de Novembro de 2013).

	<p>numa curva). Registaram-se dois conflitos com o mesmo municípe: um referente a mau atendimento (de vereador) e outro criticando a pertença à CMS (com outro municípe que entretanto se tornou funcionário da CMS);</p> <p>Na <u>reunião de Alfirim/Caixas/Lagoa</u>, foram discutidos problemas quotidianos particulares e municipais, foram feitas críticas às obras e à Câmara e foi apresentada uma proposta por um municípe (mais um sumidor de águas). Não houve nenhum conflito;</p> <p>Na <u>reunião de Boa Água 1 e 3 e Pinhal do General</u>, houve apenas uma intervenção de um municípe que tratou de um problema quotidiano particular. Não houve críticas, nem propostas, nem conflito;</p> <p>Na <u>reunião da Aldeia do Meco</u> foram apresentados problemas quotidianos particulares, críticas a obras e à Câmara, críticas à divulgação das sessões da OP2011 e críticas ao acesso à informação. Foram feitas três propostas (newsletter, remoção de pinos nos passeios e reorientar trânsito num só sentido, pavimentação de rua). Registou-se conflito entre municípe e PC – a municípe insiste várias vezes ao longo da reunião no seu desacordo quanto à existência de pinos nos passeios, o que altera o PC. Nesta reunião havia um “grupo de moradores da Rua do Casalinho” que reivindicaram no mesmo sentido;</p> <p>Na <u>reunião da Aiana</u> foram abordados problemas quotidianos particulares e foram feitas críticas à Câmara. Foram ainda feitas duas propostas (utilização de “uma brita” para o problema da manutenção de uma estrada e utilização de “uma colazinha” para o mesmo problema) e foram levantadas dúvidas relativamente a obras já realizadas e obras a realizar. Não se registaram conflitos;</p> <p>Na <u>reunião da Azóia</u> foram apresentados problemas quotidianos particulares e municipais, críticas à Câmara e foi feita uma proposta (uma lomba junto a escola). Houve conflito entre municípe e PC sobre o mau estado de uma estrada;</p> <p>Na <u>reunião do Zambujal</u>, foram discutidos problemas quotidianos particulares e municipais, foram feitas críticas à Câmara e foram apresentadas duas propostas (limpeza da marginal de Sesimbra feita pelos próprios comerciantes e tarifa única de ligação à rede). Não se registaram conflitos;</p> <p>Na <u>reunião Casal Sapó/ Fontainhas/ Courelas Brava</u>, foram abordados problemas quotidianos particulares, foram feitas críticas à Câmara e foi apresentada uma proposta (enviar viatura da CMS pelo menos uma vez por semana para recolha de colchões e afins). Não houve conflito;</p> <p>Na <u>reunião Conde 1, 2 e 3</u>, foram discutidos problemas quotidianos particulares e municipais, foram feitas críticas à política em geral, à CMS e a obras OP anteriores e levantaram-se dúvidas relativamente a obras a realizar. Foram registadas 4 propostas (contentor grande para resíduos sólidos, coima para incumpridores, boletim informativo nas caixas de correio e inclusão de jovens durante o período de férias nas atividades da Câmara, nomeadamente na limpeza). Não houve conflito.</p>
Encerramento	<p>Na <u>reunião da Maçã e Pedreiras</u>, os municípes juntam-se à conversa no final;</p> <p>Na <u>reunião da Aldeia do Meco</u>, muitos pequenos grupos falam informalmente no final da reunião: municípes com municípes, municípes com técnicos, municípes com vereadores e PC;</p> <p>Na <u>reunião da Aiana, Azóia e Zambujal</u>, alguns municípes conversam com os vereadores;</p> <p>Na <u>reunião de Casal Sapó/Fontainhas/Courelas Brava</u>, formam-se três grupos (vereadores, técnicos e municípes) que conversam entre si mas não se misturam;</p> <p>Na <u>reunião Conde 1, 2 e 3</u>, um municípe interpela PC e protesta.</p>
Presenças	
<i>media locais</i>	Na <u>reunião da Cotovia</u> esteve presente a Sesimbra TV.

políticos locais	<p>Nas reuniões de <u>Sesimbra, Cotovia, Alfarim/Caixas/Lagoa, Boa Água 1 e 3/Pinhal do General, Zambujal, Casal Sapo/Fontainhas/Courelas Brava e Conde 1, 2 e 3</u> estiveram presentes os respetivos Presidentes da Junta de Freguesia.</p> <p>Nas reuniões de <u>Boa Água 1 e 3/Pinhal do General, Casal Sapo/Fontainhas/Courelas Brava</u>, os Presidentes da Junta presentes discursaram durante 20 e 10 minutos respetivamente, tecendo elogios ao seu trabalho e à equipa da CMS.</p> <p>Na reunião <u>Conde 1, 2 e 3</u>, o Presidente da Junta intervém para responder diretamente a questionamentos dos munícipes e tira fotos.</p>
------------------	---

Sobre as diferenças entre as 13 reuniões gostaríamos de destacar a adaptação do discurso do Presidente da Câmara nas várias localidades e, por outro lado, a presença de um grupo de cidadãos organizados na reunião da Aldeia do Meco. Esta reunião destacou-se, desde logo, pela sua duração mais longa (2h20m) e pelo clima de crispação. Foi também a reunião onde surgiram críticas à divulgação das OP2011 (e no acesso à informação), e se constituíram muitos pequenos grupos (de munícipes com munícipes, munícipes com técnicos, munícipes com vereadores e PC), que conversaram entre si informalmente depois de terminada a reunião.

Um aspeto importante a considerar na análise do processo OP2011, pela sua relação direta com a *accountability*, prende-se com as justificações dadas pelo PC (na fase de abertura das reuniões) para as modificações ocorridas no modelo das OP em 2010 (ver anexo 2).

Embora o PC tivesse feito um ajustamento do seu discurso perante as várias audiências, o teor das justificações dadas foi sensivelmente o mesmo, acrescentando apenas alguns detalhes nalgumas reuniões.

Para além dos argumentos relacionados com a situação económica/crise (criticando as medidas do PECIII – e, indiretamente, o Governo), da rigidez dos custos fixos da CMS (nomeadamente com recursos humanos), do decréscimo das receitas (dos loteamentos e licenciamentos de obras) e da necessidade de honrar compromissos já assumidos e avançar com as obras entretanto aprovadas com fundos europeus do QREN, Augusto Pólvora foi introduzindo alguns dados importantes para compreender a presente dinâmica económica local.

Em primeiro lugar, o peso crescente das faturas da AMARSUL¹²⁴ e da SIMARSUL¹²⁵ nas despesas municipais; depois as contrapartidas exigidas às superfícies comerciais, os acordos em obras; e, por fim, o recurso ao crédito bancário para pagamento faseado de dívidas camarárias.

O tom “informativo/explicativo” das suas intervenções foi bem visível em vários comentários com os quais confrontava os cidadãos: “Os projetos já estão fechados, mas queremos saber a vossa opinião”, “Já vos informei quais os projetos mais relevantes que vão ser desenvolvidos no Castelo, agora digam”, “O objetivo é explicar a mudança para que as pessoas percebam”, “Era esta a realidade com que vos queríamos confrontar... o que não implica que não possamos fazer pequenas intervenções”, “As opções estão hoje muito condicionadas”, “Era este o cenário com que vos queria confrontar”, “A carne está toda no assador”, “Este é um cenário de realismo, de dificuldades”, “É difícil aceitar novos projetos”, “Estou-vos a pôr, com esta conversa toda, para vocês perceberem”, “Para o ano ainda vai ser pior”, “Era este o enquadramento que vos queria dar”.

A explicação do novo procedimento é, por sua vez, algo vaga, sendo referida, sobretudo, a ausência de verba fixa atribuída e a não “eleição de delegados”.

Consideremos, a seguir, a fase de desenvolvimento das reuniões. Dos conteúdos abordados - que nos revelam as principais preocupações dos munícipes, sobretudo relacionadas com problemas do seu quotidiano (que não iremos olhar em detalhe pela sua minúcia), interessa-nos principalmente observar o teor das críticas apontadas tanto à política em geral, como à CMS, ao processo das OP em Sesimbra e a Augusto Pólvora (ver anexo 3).

¹²⁴ A AMARSUL - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos S.A., foi constituída em 1997, tendo-lhe sido atribuída a concessão de exploração e gestão do Sistema Multimunicipal de Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos da Margem Sul do Tejo, por um período de 25 anos. Atualmente, a AMARSUL tem a concessão para o tratamento e valorização dos resíduos sólidos urbanos dos 10 municípios da Península de Setúbal (Almada, Seixal, Barreiro, Moita, Montijo, Alcochete, Montijo, Palmela, Setúbal e Sesimbra). O capital social pertence em 51% à EGF - Empresa Geral de Fomento (detida a 100 % pela AdP - Águas de Portugal, SGPS, S.A.). Informação disponível em www.amarsul.pt (acedido em 6 de Novembro de 2013).

¹²⁵ A SIMARSUL - Sistema Integrado Multimunicipal de Águas Residuais da Península de Setúbal, S.A., detém, desde 2004, a concessão em regime de exclusividade da recolha, tratamento e rejeição de efluentes (águas residuais) em 8 dos municípios da Península de Setúbal (Alcochete, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Seixal, Setúbal e Sesimbra), por um período de 30 anos. O capital social pertence em 51% à AdP - Águas de Portugal, SGPS, S.A. Informação disponível em www.simarsul.pt (acedido em 6 de Novembro de 2013).

Sobre as críticas apontadas, e dada a sua mais elevada frequência, parece-nos mais relevante observar aquelas que tiveram como alvo o próprio funcionamento da CMS e observar também as respostas dadas pelo PC. Neste âmbito, é sobretudo interessante notar que a questão da responsabilização (e desresponsabilização) do poder político emerge diversas vezes associada à “prestação de contas” sobre intervenções em estradas e outras obras. A tendência evidenciada ao longo das reuniões no discurso do PC é para uma desresponsabilização do executivo apoiada nas sub-contratações e na exigência de contrapartidas. Por exemplo, na reunião da Cotovia, Augusto Pólvora refere que “Há intervenções nas estradas que não são responsabilidade da CMS, mas das Estradas de Portugal” e que “[...] as obras feitas pelo Modelo, nós impusemos uma série de coisas, mas o resto foi feito pelas Estradas de Portugal”.

Na reunião de Alfarim/Caixas/Lagoa este é um aspeto também presente: “A CMS não tem responsabilidade nisso, foram mal executados por um consórcio escolhido pela SIMARSUL de duas empresas, uma local e outra externa, mas entretanto o consórcio desfez-se”, “não vou excluir a responsabilidade da câmara ao nível da fiscalização”, “o ideal seria podermos contratar empresas de fiscalização, mas a contenção obriga-nos a recorrer a equipas internas, e isso falha”.

Na reunião da Azóia, o PC revelou ainda a cadeia de responsabilização: “A obra é da SIMARSUL, as sub-empreitadas resultaram em má execução e no re-fazer das obras”, “O que é que podemos fazer? Pressionar a SIMARSUL que pressiona o empreiteiro que pressiona o sub-empreiteiro, etc, é uma cadeia”, “a fiscalização não é da câmara, é da SIMARSUL”.

Estes são dados que apontam mais uma vez para a relação problemática entre uma gestão co-participada (entre poder político e empresas privadas, e as sub-contratações) e a *accountability*. O espaço aberto pela “negociação de oportunidades” e pela possibilidade de exigência de contrapartidas a empresas privadas - no caso de Sesimbra, às cinco superfícies comerciais que se instalaram na zona da Cotovia, parece constituir um forte entrave à responsabilização do executivo camarário pelas opções tomadas.

Ao longo das duas semanas em que decorreram as reuniões, e sempre que foi possível, procurámos ainda conversar informalmente com interlocutores-chave, nomeadamente com o próprio PC, acerca das OP.

Ao longo destes diálogos¹²⁶, seis no total, a principal questão que emergiu foi a fraca participação dos munícipes e a deficiente divulgação das OP2011. Os habituais *flyers* não foram produzidos e distribuídos, o carro de som não circulou e - um dado novo, o Sesimbra Município saiu muito próximo do início do ciclo de reuniões: “[...] menos participada que habitualmente. Ontem estavam umas 10 pessoas quando normalmente estão umas 50/60”, “os *flyers* que eram postos nas caixas do correio não foram feitos este ano”, “talvez porque este ano não fizémos o carro de som que fazia a ronda – de manhã no local da reunião do dia e à tarde a divulgação do dia seguinte”, “este ano não houve assim como a pequena brochura”, “sim, não fizemos os *flyers* e o Sesimbra Município saiu muito em cima da hora. Esperávamos mais gente mas como as pessoas para estas coisas têm que planear, p.e. quem tem crianças, e como saiu tudo em cima...”.

Para finalizar, apresentamos na íntegra um editorial de Augusto Pólvora intitulado “Opções Participadas” (Sesimbra Município nº135, de Outubro de 2010) em que o PC faz um balanço positivo, excessivamente positivo no nosso entender, do processo de 2011:

Durante duas semanas percorremos o concelho realizando 13 reuniões com a população dos diversos aglomerados urbanos no âmbito das Opções Participadas. Apesar da alteração do modelo deste projeto, cujo aspeto mais visível foi a não disponibilização de uma verba predeterminada para afetar ao mesmo Orçamento de 2011 e a não eleição dos delegados, mantivemos a sua essência, que passa por “dar a cara”, ouvir as populações e incentivar a sua participação no nosso futuro coletivo.

Aproveitámos estas reuniões realizadas em escolas, coletividades e instalações municipais para explicar aos munícipes as razões da não afetação de verba a este projeto, que resultam, no essencial, do agravamento do passivo da Câmara Municipal, provocado pela redução substancial de algumas receitas previstas e pela necessidade de afetar os recursos disponíveis a investimentos financiados por fundos comunitários, que nunca excedem os 50 por cento, obrigando assim a uma significativa comparticipação do orçamento municipal. Explicámos também aos munícipes presentes que apesar do esforço que estamos a fazer para reduzir a despesa corrente, a “rigidez” desta despesa, que assenta no essencial em custos com pessoal e serviços indispensáveis, como sejam a iluminação pública ou o tratamento de lixos e esgotos, não permite compensar a perda de receitas.

Registámos com agrado a compreensão dos presentes para a situação em que nos encontramos e tomámos devida nota das reclamações e sugestões apresentadas, não só no sentido de fazer pequenos investimentos indispensáveis, mas também de poupar despesa e obter novas receitas. As

¹²⁶ De salientar que não foram incluídas as conversas integrais para salvaguardar a confidencialidade dos participantes.

Opções Participadas deste ano foram assim, mais uma vez, e apesar da conjuntura, um exemplo de vitalidade do modelo participativo por que nos batemos!

Neste editorial, podemos perceber a conceção que o PC tem da *accountability* política - uma prestação de contas baseada no ato de “dar a cara” pelas opções tomadas, de ouvir os cidadãos e, sobretudo, de lhes explicar a conjuntura económica que constrange a ação do executivo.

7.2.4.6 As representações dos cidadãos

As entrevistas realizadas a 33 sesimbrenses¹²⁷, 10 dos quais “militantes e ex-militantes” de partidos políticos, permitiram-nos ainda encontrar outras perceções do processo e levantar novas problemáticas. Devido ao baixo número de entrevistados que puderam comentar o caso das OP de Sesimbra, apenas 9 em 33, registámos as seguintes ideias: o facto de “serem sempre os mesmos”, o facto de atribuírem a fraca participação à “falta de preparação” dos munícipes e à rejeição da democracia participativa, e o facto de levantarem sérias dúvidas relativamente à introdução de mecanismos desta natureza quando o sistema político assenta fundamentalmente na democracia representativa, ou seja, quando os mecanismos de participação não emanam de movimentos sociais e são impostos “a frio” de “cima para baixo”. De resto, as ideias dos munícipes são muito difusas, pouco fundamentadas e algo confusas, evidenciando um fraco enraizamento do processo nas dinâmicas da democracia local.

Caixa 42 – Excertos das respostas de “não militantes” e “militantes e ex-militantes” relativamente às OP de Sesimbra

“Não militantes”

“Quem é que aparece?... ninguém. Dois, três, os mesmos, os que se interessam por, e o resto? Só se levasse o OP no FB... percebe?... não, as pessoas não vão, vão os mesmos, os que estão nas associações, somos os mesmos, depois a gente ri-se e diz, olha, o que é que tu vieste cá fazer?... a gente vai-se embora, a gente já sabe. São sempre os mesmos.”

Entrevista 48, B/N

¹²⁷ Dos “não militantes” entrevistados em Sesimbra (23), 21 nunca tinham ouvido falar (ou tinham ouvido falar apenas vagamente) das OP no concelho e nunca participaram. Esta tendência inverteu-se quando entrevistámos “militantes e ex-militantes” (10) – neste caso, apenas 3 nunca tinham ouvido falar (ou tinham ouvido falar apenas vagamente) das OP em Sesimbra e também nunca participaram.

“Militantes e ex-militantes”

“Agora o nosso povo é que ainda não está preparado para isso e não lhe dá o devido valor, porque há aquelas reuniões do OP, estão 3, 4, 5 pessoas, de uma maneira geral, sempre.”

Entrevista 28, PSD

“Acredito que o próprio regime democrático pode ser muito aperfeiçoado com mecanismos deste género. Agora, acredito pouco em aperfeiçoamentos feitos a frio, quer dizer, que são puras inoculações de coisas vindas de fora que são introduzidas de cima para baixo. Nisso não acredito, que é o problema que eu ponho em relação aos OP’s, que são coisas que ninguém reclamou, não houve movimentos sociais fortes a reclamá-lo, portanto são coisas um bocado metidas a martelo, depois não têm representatividade e são apêndices do aparelho de estado, que é o que são neste momento, são apêndices do Presidente da Câmara, mais nada.”

Entrevista 29, BE

“Então o que é que tem acontecido? Essas reuniões em Sesimbra não têm ninguém, estão às moscas, o que é uma contradição, parece ser uma contradição. As pessoas estariam disponíveis, querem saber, têm um buraco na rua para ser arranjado, sabem que indo àquela reunião há ali uma verba, embora pequena, mas que pode ser utilizada para aquilo, e as pessoas não vão. A minha interpretação é que as pessoas querem a democracia indireta, ainda que digam mal dela e mal dos políticos, há uma opção da sociedade pela democracia indireta.”

Entrevista 56, PS

7.2.4.7 A dinâmica das Assembleias Municipais

Não podemos deixar de abordar, embora de uma forma muito breve, as Assembleias Municipais e a forma como se articulam estas arenas da democracia local com as OP’s.

As Assembleias Municipais são os órgãos deliberativos dos municípios, regendo-se pelas disposições legais (aplicáveis às autarquias locais) e por normas (constantes no seu Regimento). São, portanto, os foros locais por excelência da democracia representativa, onde são tomadas as decisões mais significativas pelos eleitos de cada partido ao nível local.¹²⁸

Com o intuito de perceber a dinâmica da Assembleia Municipal de Sesimbra (AMS), observámos três reuniões consecutivas, que decorreram nos dias 5 de Novembro de 2010, 17 de Dezembro de 2010 e 4 de Fevereiro de 2011.

¹²⁸ A Assembleia Municipal de Sesimbra (AMS) funciona regularmente no Auditório Conde Ferreira desde 2000. Em 2010 era composta por 24 deputados municipais de maioria CDU-PCP (14) - seguida de representantes do PS (5), PSD (2), CDS-PP (1), BE (1) e Associação Movimento Cívico por Sesimbra (1 independente). Esta combinação de forças políticas não foi substancialmente alterada nas recentes eleições autárquicas de 2013. Neste momento, a AMS é composta por 24 deputados municipais: CDU-PCP (13), PS (6), PSD-CDS-PP (2), Movimento Sesimbra Unida (2) e BE (1).

Para além dos aspetos formais de que uma reunião desta natureza é revestida – disposição da sala em hemiciclo, mesa do Presidente e vereadores sobreelevada, chamada e justificação de faltas, importa destacar a informalidade com que se revestem as negociações que ali têm lugar, a par da quase total ausência de cidadãos. Ao longo das três reuniões a que assistimos participaram um total de 10 munícipes (todos na primeira reunião) e houve apenas uma intervenção enquadrada pelo Regimento da Assembleia (na primeira reunião, um “histórico” da Vila interveio para elogiar o executivo e lançar uma crítica à organização das freguesias do país). O artigo 39º do Regimento prevê um período de participação cidadã, ou seja, em cada reunião há um período de 30 minutos destinado à “Intervenção Aberta aos Cidadãos” para apresentação de assuntos de interesse municipal e pedidos de informação ou esclarecimento”. Realiza-se imediatamente após o encerramento do período de “Antes da Ordem do Dia” e cada cidadão não poderá exceder os 5 minutos de intervenção. O acesso à intervenção é feito através de inscrição em documento próprio fornecido pelo serviço de apoio ao plenário com menção do seu nome, morada e assunto de que pretende falar. Na Ata da reunião devem constar as intervenções dos cidadãos e as respetivas respostas.

Das propostas apresentadas e votadas durante estas três reuniões, três delas merecem uma especial atenção, dada a sua estreita relação com a gestão do município. São elas a “Proposta de OE2011” (aprovada por maioria com os votos a favor da CDU-PCP (13), PSD (2), BE (1), CDS-PP (1), AMCS (1) e 4 votos contra do PS), as “Grandes Opções do Plano e Orçamento: Plano Plurianual de Investimento – Mapa de pessoal 2011” (aprovada por maioria com os votos a favor da CDU-PCP(13), PSD (2), CDS-PP (1), AMCS (1), 1 voto contra do BE e 5 abstenções do PS) e “Aprovação prévia de autorização de empréstimo de curto prazo até ao montante de 1,5 milhões €” (aprovada por unanimidade).

As votações expressivas destas três propostas colocam em evidência a força da CDU-PCP neste órgão do poder local, a relação de forças presente na AMS, bem como as inesperadas alianças interpartidárias que se estabelecem, nomeadamente com o PSD e com o CDS-PP.

Depois deste enquadramento a partir das opções dos representantes eleitos do município naquilo que são as traves mestras da política local, podemos talvez

compreender melhor a implementação do Orçamento Participativo de Sesimbra, a dinâmica das OP e, por fim, as representações dos cidadãos (“não militantes” e “militantes e ex-militantes”) relativamente a estes fóruns e à política em geral.

7.2.4.8 Discussão: O rei vai nú?

Numa primeira abordagem, podemos concluir que o processo de OP em Sesimbra tem sido conduzido de forma mais ou menos diretiva pelo PCP e por Augusto Pólvora.

Sob a sua orientação têm sido introduzidas alterações sucessivas ao processo, que resultaram tanto das avaliações anuais da forma como têm decorrido as OP's ao longo da sua existência como das adaptações tornadas necessárias pelos constrangimentos impostos pela Troika como resposta à crise e que se refletem, especialmente, na progressiva redução da fatia orçamental a eles destinada.

A partir dos testemunhos do Presidente da Câmara e da observação das reuniões, somos levados a crer que as motivações que conduziram à continuidade do processo, mesmo sem verba atribuída, a partir de 2010, são sobretudo partidárias e eleitorais (recuperando o modelo de reuniões informativas/explicativas que fazem parte da história do PCP no pós-25 de Abril), argumento aliás que facilitou a aceitação das OP's por parte do PCP desde o início. O carácter “informativo” da abertura das reuniões, a sistemática fraca participação dos munícipes, a deficiente divulgação das OP2011, a ausência dos *media* locais (com exceção para o boletim da própria Câmara), e o seu papel no recrutamento para as listas partidárias levam-nos a considerar isso mesmo.

Por outro lado, não podemos ignorar os fatores exógenos e a “asfixia orçamental” da autarquia devido às medidas de austeridade, à rigidez dos custos fixos da Câmara – o grande empregador local -, ao decréscimo das receitas e à necessidade de avançar com obras co-financiadas com fundos europeus. A estas variáveis juntam-se ainda as despesas da AMARSUL e da SIMARSUL, que empurram a autarquia para o endividamento por via do crédito bancário. Todo este cenário de asfixia tende, no nosso entender, a favorecer progressivamente comportamentos menos transparentes por parte dos dirigentes políticos locais, nomeadamente no que toca à exigência de contrapartidas e ao

estabelecimento de acordos com empresas privadas, potenciando favorecimentos, o estabelecimento de clientelas e podendo abrir as portas a formas de corrupção.

E é neste campo híbrido público-privado que se recoloca de forma premente a questão da responsabilização (e desresponsabilização) do poder político. Quando uma câmara se desresponsabiliza dos problemas de obras em curso, emerge claramente a relação conflituante entre a gestão co-participada (entre poder político e empresas privadas, e as subcontratações) e a *accountability* política.

Pelas suas características muito singulares, o concelho de Sesimbra mostrou-se um caso de grande interesse para a compreensão das dinâmicas atuais da democracia local (condicionadas pela Troika) e do papel do partido dominante no poder local na implementação de mais e melhor participação, e na forma como este condiciona a intervenção cidadã.

A observação das reuniões das OP2011 permitiu captar o padrão relacional que o executivo mantém com a população que o elegeu, um padrão de muita proximidade, e permitiu ainda perceber a centralidade de Augusto Pólvora na condução da vida política em Sesimbra, sinal de algum grau de personalização na figura do PC. Por outro lado, a observação das Assembleias Municipais revelou a aliança estratégica entre o executivo local e o partido nacional no poder central – o PSD (e CDS-PP).

Em termos de *accountability* política, as reuniões das OP parecem efetivamente funcionar como espaços de planeamento (algo condicionado) e “prestação de contas” (embora limitada). Já a inclusão efetiva dos cidadãos nas tomadas de decisão parece não ser tão central nestes processos, pelo menos em anos mais recentes.

III PARTE

CONCLUSÕES: Ou um ponto de chegada provisório?

A nossa sociedade é gerida por uma burocracia administrativa e por políticos profissionais; as pessoas são motivadas por processos de sugestão em massa; produzir mais e consumir mais tornaram-se fins em si mesmos. Todas as actividades devem ser subordinadas a objectivos económicos, os meios tornaram-se fins; o Homem transformou-se num autómato – bem vestido, bem alimentado, mas sem qualquer interesse pela sua função e pela sua qualidade enquanto ser humano. Para que o Homem seja capaz de amar, ele deve passar a ter primazia. A maquinaria económica deve servir o Homem, não deve ser o Homem a servir a economia. Ele deve ser capaz de partilhar experiência e trabalho, e não apenas partilhar lucros. A sociedade deve ser organizada de tal forma que a natureza social do Homem e a sua capacidade de amar não estejam separadas da sua existência social, mas se unam a ela. Se for verdade, como tentei demonstrar, que o amor é a única resposta sã e satisfatória para o problema da existência humana, então qualquer sociedade que exclua o desenvolvimento do amor, deve, a longo prazo, desaparecer, porque está em contradição com as necessidades básicas da natureza humana. Na verdade, falar de amor não é só “moralizar” pela simples razão de que falar de amor é falar da necessidade suprema e real de cada ser humano. [...] Ter fé na possibilidade do amor como fenómeno social e não como um fenómeno individual de excepção é uma fé racional baseada na intuição daquilo que é a própria natureza humana (Fromm, 1956/2002: 132-133).

Revisitando a tese

Em primeiro lugar importa relembrar o objetivo geral do presente trabalho e recapitular as ideias fortes que emergiram tanto do enquadramento teórico como do trabalho empírico.

Assim, tivemos como objetivo central desenhar um quadro abrangente (retrato) do funcionamento partidário em Portugal (passando pelos mecanismos de *accountability*), e ao mesmo tempo refletir de uma forma sustentada sobre as barreiras estruturais que o sistema representativo em larga escala pode significar para a integração progressiva de mais e melhor participação, ou seja, para o próprio processo de democratização.

A primeira ideia forte que resulta desta investigação é a de que apesar dos inúmeros mecanismos de *accountability* presentes no seio da UE, o sistema político europeu é tendencialmente *unaccountable*.

Em segundo lugar temos que a “cultura de auditoria” que emergiu na Europa durante os anos 1990 teve efeitos visíveis a vários níveis. Desde logo esta “nova lógica” – espelho de uma “viragem instrumental” na governação, introduziu em vários setores, nomeadamente no setor público, uma pressão crescente que alterou significativamente a identidade organizacional e inclusivamente a forma como os indivíduos se entendem a si

próprios. Este novo modelo de ordem social apoiou-se em “políticas de extinção” (ou de privatização, ou de subordinação à “disciplina do mercado”) que procuraram transformar as instituições públicas (de educação, saúde, etc) em negócios lucrativos.

Em termos das dinâmicas partidárias é possível observar, por um lado, um processo contraditório de europeização dos partidos nacionais a par do nascimento dos europartidos - sinais da tendência centralizadora/unificadora na evolução do processo de construção europeia. Por outro lado, assistimos, não raras vezes, ao distanciamento entre a elite partidária nas instituições europeias e os respetivos partidos nacionais.

No plano nacional, observou-se uma multiplicação de mecanismos de *accountability* todavia essa multiplicação não resultou num efetivo controlo democrático da atividade político-partidária. A atividade das elites políticas nacionais encontra-se, pois, mais condicionada por grupos de interesse, *opinion makers*, *media*, empresas financiadoras, clientelas e, sobretudo, pelos “mercados” do que pela vontade da maioria dos cidadãos e pelo “bem-comum”.

Estes são, no nosso entender, os ingredientes principais daquilo que Santos (2006a) designou de “fascismo social” e Wolin (2008) de “totalitarismo invertido” apoiado na ausência (quase) total de mecanismos eficazes de responsabilização e prestação de contas por parte dos agentes políticos - e nas referidas “políticas de extinção”.

É neste contexto que, apesar da sua reconhecida vulnerabilidade atual, os partidos políticos sobrevivem na arena política e, paradoxalmente, detém o monopólio (pelo menos nominal) das decisões.

Olhando o partido não como um ator unitário mas como o resultado de múltiplos processos gerados no seu interior, o “partido nacional” é caracterizado por tensões internas e clivagens (fações) baseadas nas redes de relações (formais e informais) de poder que compõem o tecido do partido – configurando uma rede social complexa. De salientar que nos partidos designados como pertencendo ao “arco do poder” emergem ainda hierarquias partidárias cujo poder decorre da sua vinculação aos centros de decisão europeus – a organização reticular e a heterogeneidade combinam-se, de forma complexa e variável, com essa hierarquia.

Portanto, embora a organização partidária se estruture formalmente, no seu interior surgem relações informais entre os próprios membros que a constituem, condicionando a ação e, conseqüentemente, o acesso aos recursos. Neste sentido, os interesses pessoais e coletivos entrecruzam-se na rede informal emergente.

Assim, de uma forma geral consideramos os partidos – todos eles, como “organizações reticulares” e “corpos heterogêneos” que combinam de forma variável a formalidade e a informalidade.

Em Portugal, a Constituição da República de 1976 foi o principal pilar da institucionalização dos partidos políticos. O sistema partidário português estruturou-se de forma relativamente rápida e os padrões de interação entre os partidos, alguns dos quais herdados do Estado Novo, estabeleceram-se logo nos primeiros anos após a revolução. A estrutura de competição – mais aberta inicialmente, terá vindo a fechar-se tendencialmente na alternância dos partidos do centro, PS e PSD, especialmente a partir de meados dos anos 1980 – coincidindo com a adesão de Portugal à CEE.

Em anos mais recentes, o fechamento da estrutura de competição conduziu, na nossa perspetiva, à aproximação ideológica e convergência estratégica entre PS e PSD (e CDS-PP) – em sintonia com orientações emanadas da UE. Ao longo dos anos foi também possível observar-se a centralização gradual de poderes nos líderes e a crescente importância assumida pela dimensão institucional em relação às outras “componentes” dos partidos.

Em termos de regulação, tem havido também uma evolução. Atualmente, a regulação da atividade dos partidos portugueses apoia-se, sobretudo, na Lei dos Partidos Políticos e na Lei do Financiamento dos Partidos Políticos, sendo conduzida pelo Tribunal Constitucional e pela Entidade de Contas e Financiamentos Políticos – configurando uma *accountability* legal e financeira.

Em termos de *accountability* interna, a qual se relaciona com a abertura dos processos de tomada de decisão (internos) aos membros do partido, a regulação é feita através dos Estatutos e dos Regulamentos Internos.

Uma outra ideia forte decorrente do trabalho teórico é a de que o sistema político em Portugal tende ele próprio a ser um constrangimento à “abertura democrática” uma

vez que tende a reforçar os partidos do centro e a excluir pequenos partidos de uma presença parlamentar. Outro problema é o voto em listas fechadas.

No último capítulo teórico, olhámos fenómenos como os favorecimentos, o clientelismo, a patronagem e a corrupção em Portugal. Num espaço de 40 anos emergiram publicamente inúmeros casos deste género. No centro das críticas estão, sobretudo, o PS e o PSD aos quais foi reconhecido um papel determinante como instrumentos de interesses particulares.

No caso português, a relação que se estabeleceu entre os “partidos no poder” e o Estado foi a “busca de benefícios”, isto é, uma relação em que os partidos penetram e controlam o Estado e usam as instituições públicas para seu benefício – numa relação que nos atrevemos a designar de “parasitária”.

A “colonização partidária” envolve inúmeros processos distintos. As “redes clientelares” são, segundo alguns, a chave para melhor compreender alguns partidos – o favorecimento partidário representa pois uma forma de relações recíprocas entre “patronos” e “clientes” na qual os recursos do Estado são trocados por apoio político, num verdadeiro “mercado de favores”.

A exploração empírica do funcionamento dos partidos a partir da experiência daqueles e daquelas que se envolvem, em diferentes posições – não militantes, militantes e ex-militantes e representantes eleitos – com as organizações partidárias permitiu um conjunto de conclusões que ampliam e complementam a discussão teórica e concetual. Para os cidadãos “não militantes” e “militantes e ex-militantes” entrevistados:

- 1) Quando abordamos a temática dos partidos e do seu funcionamento, o que está em causa, na perspetiva dos cidadãos, é a própria saúde da democracia. Se uma democracia está debilitada, isso reflete em muitos aspetos o que se passa no interior dos próprios partidos.
- 2) As lutas entre fações internas geram um ambiente competitivo pouco favorável ao debate de ideias, programas e projetos, impondo-se uma forte lógica de “aparelho”.
- 3) Os partidos são encarados, pelos cidadãos, como máquinas de poder de setores específicos da sociedade que defendem essencialmente determinados

lobbies e os partidos do “arco do poder” funcionam como agências de emprego – promovendo a profissionalização da política.

- 4) O carreirismo começa, muitas vezes, nas Juventudes Partidárias.
- 5) Os cidadãos mostram desilusão, desencanto e distanciamento em relação à vida política nacional no pós-25 de Abril, altura em que a confiança e a esperança no sistema atingiram os níveis mais elevados. No seu entender, o clientelismo, os *lobbies* e o oportunismo tomaram conta dos aparelhos partidários, em especial dos dois principais partidos que têm governado o país desde então – o PS e PSD.
- 6) No plano da diferenciação entre os partidos destacamos precisamente a não diferenciação entre PS e PSD (tanto no plano ideológico como no plano respeitante aos seus comportamentos) por parte dos cidadãos entrevistados. Estes dois partidos são considerados pelos cidadãos como “máquinas de poder” que apresentam uma visão muito economicista da sociedade (e da política), adotando estratégias políticas de alcance do poder-pelo-poder com o objetivo de manter o *status quo* e de aceder a lugares-chave no setor público e semi-público. Assim, têm alimentado a “máquina da patronagem” ao longo das últimas décadas e, neste sentido, podemos considerá-los como uma espécie de partido único PS-PSD.
- 7) Por seu turno, os “representantes eleitos” entrevistados revelaram uma outra visão da atividade partidária assente na ideia do seu papel fundamental e insubstituível para o funcionamento da democracia.
- 8) O reconhecimento (por parte deste grupo) da sua heterogeneidade interna, das dificuldades de comunicação, de algum calculismo na vida partidária e de um funcionamento caciquista e carreirista são igualmente aspetos que se destacaram - e que vão ao encontro tanto do nosso enquadramento teórico como das representações dos outros grupos.
- 9) Para os cidadãos, em geral, os mecanismos de *accountability* dos partidos, tendem a reduzir-se efetivamente ao espectro limitado das eleições e do controlo das contas. De salientar, também, o surgimento dos *media* tanto nas

representações de “militantes e ex-militantes” como nas representações de “representantes eleitos” – embora de modo qualitativamente diferente mas não necessariamente contraditório. Enquanto que os primeiros consideram o forte impacto dos meios de comunicação social no funcionamento dos partidos e no delineamento da agenda política, os segundos referem os *media* (e *opinion makers*) como veículo primeiro para a prestação de contas aos cidadãos numa base quotidiana, e só depois apontam as eleições de 4 em 4 anos.

- 10) O facto da relação dos partidos com as empresas financiadoras e clientelas não surgir de uma forma mais evidente nas respostas pode, no nosso entender, residir mais na sua invisibilidade do que na sua inexistência.
- 11) Volvidos 40 anos sobre a revolução, as representações dos cidadãos com diferentes graus de envolvimento político revelam um panorama problemático da democracia em Portugal e que, em boa medida, corrobora a ideias que foram sendo propostas no plano teórico.
- 12) Os casos analisados relativos às dinâmicas internas de participação (a escolha dos candidatos às Câmaras Municipais, e escolha da localização/construção do NAL e a escolha do Provedor de Justiça em 2009) fortaleceram (ainda mais) a ideia/imagem negativa da ação dos partidos em Portugal – uma tendência para processos de tomada de decisão com uma baixa inclusividade e uma elevada centralização nas estruturas “superiores”.
- 13) O caso das OP de Sesimbra mostrou-nos como o partido incorpora práticas de participação cidadã no seu funcionamento e concluímos, genericamente, que a tendência é também para uma baixa inclusividade dos cidadãos e uma forte centralização dos processos de tomada de decisão no executivo, e concretamente na pessoa do Presidente da Câmara.

As conclusões a que chegamos não são surpreendentes ou inesperadas – elas são, no nosso entender, reveladoras das limitações estruturais do sistema representativo que temos e que importa questionar.

Assim, no contexto deste trabalho, os sinais de declínio das funções representativas dos partidos e as suas tendências oligárquicas saem reforçados, em especial no contexto da globalização neoliberal e do processo de construção europeia.

Os desafios de uma “democracia sequestrada”

A consagração da democracia representativa foi um passo importante para a democratização do mundo, sobretudo na medida em que, como referi acima, as classes populares se foram apropriando dela. No entanto, ao assumir-se como a única forma legítima de democracia, tornou-se numa presa fácil dos grupos sociais dominantes que a perverteram e sequestraram para melhor servir os seus interesses. Sempre que tal ocorreu, a democracia representativa transformou-se num obstáculo à democratização do mundo (Santos, 2011: 101).

Chegados a este ponto não será exagero considerar que a democracia dos partidos foi sequestrada pelo poder económico. Alguns autores falam em “democracia desagregada” (Slaughter, 2004), “democracia totalitária” (Baumier, 2007) e mesmo em “totalitarismo invertido” (Wolin, 2008) em virtude da emergência das redes globais de governação e influência, e da submissão aos “mercados” para a qual, no nosso entender, em muito contribuiu a “*accountability* coerciva” (Shore e Wright, 2000) exercida pela “sociedade da auditoria” sobre os cidadãos. Esta veio reforçar o “modelo” tratando as pessoas como mercadorias e provocando sérios danos no setor público, pilar do Estado-Providência.

Em Portugal, como noutros países europeus - acreditamos, instituições formalmente democráticas, espaços potenciais de diálogo democrático, têm sido invadidos por modos de operar anti-democráticos. No caso vertente, o “bloco central PS-PSD” e o CDS-PP têm promovido “políticas de extinção” dos serviços públicos reflexo das orientações europeias.

Por outro lado, vimos renascer o modelo de relação centro-periferia com uma nova configuração e num novo espaço de ação – a Europa em processo de integração e o mundo globalizado.

Nesta linha, podemos estabelecer, tal como Abrahamsen (2000) estabeleceu para o contexto africano, uma estreita relação entre liberalização económica e aquilo a que chamou de “erosão democrática”. Na nossa perspetiva, e no caso dos países europeus, a

explicação para este fenómeno reside na rápida deterioração dos padrões democráticos locais durante a transição para a estrutura supranacional (UE) e o surgimento de novos constituintes (*stakeholders*, clientelas) em consequência das exigências exteriores de continuado ajustamento económico, facto que tem conduzido, tal como sucedeu em África, a instabilidade interna, mal-estar e agitação social.

No plano nacional, não podemos deixar de referir os constrangimentos que a UE está presentemente a exercer também sobre as estruturas partidárias promovendo a clivagem entre o “partido nacional” e as “elites europeias”. Como salientámos no segundo capítulo, a europeização dos partidos políticos trouxe consequências (pouco perceptíveis para o cidadão “comum”) nomeadamente em termos de declínio do poder e das funções das estruturas nacionais, o que alterou a natureza da relação destas com o seu eleitorado.

Assim, podemos questionar-nos tal como Lauder (2004), se poderá a democracia sobreviver ao fim do Estado-Nação? – Ou, por outras palavras, será esta uma democracia para lamentar?

Referências bibliográficas

- AAVV (2007). *O Novo Aeroporto Internacional de Lisboa*. Colóquios e Conferências Parlamentares (Vol. I e II). Lisboa: Assembleia da República.
- Aguiar, Joaquim (1983). *A Ilusão do Poder: Análise do Sistema Partidário Português, 1976-1982*. Lisboa: Dom Quixote.
- Aldeia, João (2010). Olinda da Conceição: Uma sesimbrense pioneira do movimento feminista. *O Sesimbrense*, 31 Julho 2010, p.16.
- Aldrich, John (1995). *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: Chicago University Press.
- Almeida, Pedro; Pinto, António Costa e Bermeo, Nancy (Eds.) (2003). *Who Governs Southern Europe? Regime change and ministerial recruitment, 1850-2000*. Londres: Frank Cass.
- Amaral, Pedro Bingre (2010). Neoliberalismo, um álibi da especulação imobiliária. *Le Monde Diplomatique, Edição Portuguesa, II Série, 43*, Maio.
- Araújo, Joaquim (2005). *A Reforma Administrativa em Portugal: Em busca de um novo paradigma*. Minho: Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas.
- Balme, Richard e Chabanet, Didier (2008). *European Governance and Democracy: Power and protest in the EU*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers.
- Baptista, Filipe Boa (1998). *O Provedor de Justiça: A actividade e o seu fundamento*. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa: FDUL (policopiado).
- Barber, Benjamin (1984). *Strong Democracy: Participatory politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bardin, Laurence (1977/2011). *Análise de Conteúdo* (4ª edição). Lisboa: Edições 70.
- Barroso, Rui (2013). *Ligações Perigosas: Os swaps e a relação perversa entre a banca e o Estado*. Lisboa: Matéria Prima.
- Bartolini, Stefano e Mair, Peter (2001). Challenges to contemporary political parties. In L. Diamond e R. Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy* (pp. 327-343). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Baumier, Matthieu (2007). *A Democracia Totalitária: Pensar a modernidade pós-democrática*. Mem-Martins: Publicações Europa-América.
- Beck, Ulrich (2000). *The Brave New World of Work*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, Ulrich (2013). *A Europa Alemã: De Maquiavel a “Merkievel” Estratégias de poder na crise do Euro*. Lisboa: Edições 70.
- Beck, Ulrich; Giddens, Anthony e Scott, Lash (1994). *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Cambridge: Polity Press.
- Beetham, David (1988). *A Burocracia*. Temas em Ciências Sociais, nº5. Lisboa: Editorial Estampa.
- Belchior, Ana (2008). Democracia nos partidos políticos portugueses: Uma análise do eleitorado, dos programas e dos estatutos dos partidos. *Sociologia: Problemas e Práticas*, 58, 131-154.
- Belchior, Ana (2010). *Democracia e Representação Partidária: A elite parlamentar e os cidadãos*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Belfiore, Eleonora (2004). Auditing culture: The subsidized cultural sector in the New Public Management. *International Journal of Cultural Policy*, 10, 2, 183-202.
- Bell, David e Lord, Christopher (1998). *Transnational Parties in the European Union*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Benz, Arthur (2001). *Restoring Accountability in Multilevel Governance*. Paper apresentado no ECPR Joint Session Workshop 5 “Governance and Democratic Legitimacy”. Grenoble, 6-11 Abril.
- Berends, Gijs (2000). National political parties and european integration: Mapping functional loss. *Politics*, 20, 1, 11-17.
- Bergson, Henri (1946). *The Creative Mind: An Introduction to Metaphysics*. Andison: Citadel Press.
- Blau, Peter (1963). *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Blondel, Jean (2002). Party government, Patronage and Party Decline in Western Europe. In R. Gunther, J. Montero e J. Linz (eds.). *Political Parties* (pp. 233-256). Oxford: Oxford University Press.

- Bogdanor, Vernon (1989). Direct elections, representative democracy and european integration. *Electoral Studies*, 8, 3, 205-216.
- Boissevain, Jeremy (1966). Patronage in Sicily, *Man*, 1, 18-33.
- Boltanski, Luc (2006). Les changements actuels du capitalisme et la culture du projet. *Cosmopolitiques: Cahiers Théoriques pour l'Écologie Politique*, 12, 7-16.
- Boltanski, Luc e Thévenot, Laurent (1992). *De la justification: Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.
- Borgatti, Steve, Everett, Martin e Freeman, L. (1999). *UCINET 5 for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard, M.A.: Analytic Technologies.
- Bourdieu, Pierre (1989/2007). *O Poder Simbólico* (10ª edição). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Bourdieu, Pierre (1998). *Acts of Resistance: Against the tyranny of the market*. Nova Iorque: The New Press.
- Bourdieu, Pierre (2006). *As Estruturas Sociais da Economia*. Porto: Campo de Letras.
- Bovens, Mark (1998). *The Quest for Responsibility: Accountability and citizenship in complex organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bovens, Mark (2006). Analysing and Assessing Public Accountability: A conceptual framework. *European Governance Papers* (EUROGOV) nº C-06-01. Disponível em http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2459/pdf/egp_connex_C_06_01.pdf (acedido a 15 Setembro 2009).
- Bovens, Mark (2007). New forms of accountability and EU-Governance. *Comparative European Politics*, 5, 104-120.
- Bowler, Shaun e Donovan, Todd (2002). Democracy, institutions and attitudes about citizen influence on government. *British Journal of Political Science*, 32, 2, 371-390.
- Burke, Thomas (1997). The concept of corruption in campaign finance law. *Constitutional Commentary*, 14, 127-149.
- Burns, Tom e Deville, Philippe (2006). Teorias dos sistemas dinâmicos: Teorizações sobre o capitalismo e a sua evolução. *Sociologia: Problemas e Práticas*, 50, 11-44.
- Burt, Ronald (1992). *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge: Harvard University Press.

- Caciagli, Mario (1996). *Clientelismo, Corrupción y Criminalidad Organizada: Evidencias empíricas y propuestas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Caldwell, David e O'Reilly III, Charles (2003). The determinants of team-based innovation in organizations: The role of social influence. *Small Group Research*, 34, 4, 497-517.
- Campos, Anna Maria (1990). Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o Português? *Revista de Administração Pública*, 24, 2, 30-50.
- Cardoso, Gustavo, Nascimento, Susana, Morgado, Ângela e Espanha, Rita (2005). *Democracia Digital: Eleitos e eleitores na era da informação*. Oeiras: Celta Editora.
- Cardoso, José Lucas (2008). Sobre o mandato do Provedor de Justiça: Os mecanismos concretizadores da independência do titular. *Polis: Revista de Estudos Jurídico-Políticos*, 17, 131-177.
- Carroll, William e Carson, Colin (2006). Neoliberalism, capitalist class formation and the global network of corporations and policy groups. In D. Plehwe, B. Walpen e G. Neunhoffer (Eds.) *Neoliberal Hegemony: A Global Critique* (pp. 51-69). Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Carter, Elisabeth e Poguntke, Thomas (2009). How European Integration Changes National Parties: Evidence from a 15-country study. *KEPRU Working papers*, 31. Disponível em <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01402380903538930> (acedido a 5 Maio 2012).
- Carvalho, Luísa (1990). Para uma caracterização do concelho de Sesimbra. *Sesimbra Cultural*, 0, Janeiro, 6-9.
- Carvalho, Sandra (2005). *Impacto da Prestação de Contas na Emergência do Pensamento Grupal: Ou da importância da prestação de contas na tomada de decisão em grupo*. Tese de mestrado apresentada ao Instituto Superior das Ciências do Trabalho e da Empresa. Lisboa: ISCTE (policopiado).
- Carvalho, Sandra e Guerreiro, Luis (2008). *Assalto ao Aeroporto: Análise da (longa) controvérsia em torno da localização do NAL*. Artigo apresentado no âmbito do seminário "Governança, Conhecimento e Participação Pública" do doutoramento em "Democracia no Século XXI" (Abril 2008).

- Carvalho, Sandra e Jesuino, Jorge (2003). *Portuguese Transportation Case Study: The (in)decision about the location of the new international airport of Lisbon*. Relatório final do projecto *Analysing Public Accountability Procedures in Contemporary European Contexts* (policopiado).
- Carvalho, Tiago e Casanova, José Luis (2010). Esfera pública, democracia e internet: Os bloggers em Portugal. *Observatorio (OBS*) Journal*, 4, 2, 91-118.
- Castells, Manuel (1996). *The Rise of Network Society*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Castells, Manuel (2002). *A Era da Informação I – Economia, Sociedade e Cultura: A sociedade em rede*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castells, Manuel (2007). *A Era da Informação III - Economia, Sociedade e Cultura: O fim do milénio* (2ª edição). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castells, Manuel (2008). The new public sphere: Global civil society, communication networks and global governance. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 616, 78-93.
- Cazorla, José (1996). El clientelismo de partido en la España de hoy: Una disfunción de la democracia. In A. Robles Egea (org.), *Política en Penumbra* (pp. 292-310). Madrid: Siglo Veintiuno de Editores, SA.
- CEPR - Centre for Economic Policy Research (1993). *Making Sense of Subsidiarity: How much centralization for Europe? Monitoring European Integration 4*. Londres: CEPR.
- Chadwick, Andrew e Howard, Philip (2009). *The Routledge Handbook of Internet Politics*. Londres: Routledge.
- Chaplin, J. (1997). Subsidiarity : The concept and the connections. *Ethical perspectives*, 4, 2, 117-130.
- Chomsky, Noam (2006). *A Democracia e os Mercados na Nova Ordem Mundial*. Lisboa: Antígona.
- Clarke, Harold e Stewart, Marianne (1998). The decline of parties in the minds of citizens. *Annual Review of Political Science*, 1, 357-378.
- Clarke, John (2004). Dissolving the public realm? The logics and limits of neo-liberalism. *Journal of Social Policy*, 33, 1, 27-48.

- Comissão Europeia (2001). *White Paper on European Governance*. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/search.html?type=expert&qid=1419698053821> (acedido em 13 Julho 2003).
- Cooper, Andrew (2001). The state of mind we're: Social anxiety, governance and the audit society. *Psychoanalytic studies*, 3, 3-4, 349-362.
- Corkill, David (1999). *The Development of the Portuguese Economy: A case of europeanization*. Londres: Routledge.
- Correia, Fernando Alves (1980). Do Ombudsman ao Provedor de Justiça. *Boletim da Faculdade de Direito (Coimbra) - nº especial Estudos em Homenagem do Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro*, IV, 133-229.
- Correia, Margarita (1996). Solução de dificuldades linguísticas devidas à influência de outras línguas. In *Actas del V Simposio Iberoamericano de Terminología* (pp. 126-133). México: Unión Latina.
- Costa, Jorge; Fazenda, Luís; Honório, Cecília; Louçã, Francisco e Rosas, Fernando (2010). *Os Donos de Portugal: Cem Anos de Poder Económico (1910-2010)*. Porto: Edições Afrontamento.
- Cotta, Maurizio (2008). *Democracia, Partidos e Elites Políticas: Ensaio*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Covas, António (1991). O princípio da subsidiariedade na Comunidade Europeia. *Economia e Sociologia*, 52, 21-42.
- Covas, António (1997). *A União Europeia: Do Tratado de Amesterdão a um projecto de Carta Constituinte para o século XXI*. Oeiras: Celta Editora.
- Covas, António (2001). *"The New European Governance": A Caminho de Berlim 2004 (Cenários, Métodos e Modos de Governação)*. Faculdade de Economia da Universidade do Algarve.
- Crozier, Michel (1963). *O Fenômeno Burocrático*. Coleção Sociedade Moderna. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Cruz, José Teixeira (2002). *A Função Pública e o Poder Político*. Lisboa: ISCSP.
- Cruz, Manuel Braga (1990). A participação política da juventude em Portugal: As elites políticas juvenis. *Análise Social*, XXV, 105-106, 223-249.

- Cruz, Manuel Braga (1998). *Sistema Eleitoral Português: Debate Político e Parlamentar*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Cummings, Larry e Anton, Ron (1990). The logical and appreciative dimensions of accountability. In S. Srivastva & D. Cooperrider (Eds.), *Appreciative management and leadership: The power of positive thought and action in organizations* (pp. 257-286). São Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Cunha, Paulo (2008). *O Tratado de Lisboa: Génese, conteúdo e efeitos*. Viseu: Tipografia Guerra.
- Cunhal, Álvaro (1985). *O Partido com Paredes de Vidro* (5ª edição). Lisboa : Editorial Avante !
- Curtin, Deirdre; Mair, Peter e Papadopoulos, Yannis (2010). Positioning accountability in European governance: An introduction. *West European Politics*, 33, 5, 929-945.
- Dahl, Robert (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven, Londres: Yale University Press.
- Dalton, Russell (1999). Political support in advanced industrial democracies. In P. Norris (Ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance* (pp. 57-77). Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, Russell e Wattenberg, Martin (Eds.) (2000). *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, Russell e Weldon, Steven (2005). Public images of political parties: A necessary evil? *West European Politics*, 28, 931–51.
- Davis, Gerald e Greve, Henrich (1997). Corporate elite networks and governance changes in the 1980s. *American Journal of Sociology*, 103, 1, 1-37.
- Deci, Edward e Ryan, Richard (1985). *Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior*. Nova Iorque: Plenum.
- Degenne, Alain e Forsé, Michel (1994). *Les Réseaux Sociaux : Une Analyse Structurale en Sociologie*. Paris : Armand Colin.
- Delors, Jacques (1992). Le principe de subsidiarité : Contribution au débat. In *Actes du Colloque Jacques Delors : La subsidiarité – principe directeur des futures*

- responsabilités en matières de politique communautaires ?* (pp. 7-18). Maastricht: European Institute of Public Administration.
- DiGiacomo, Susan (2005). Audit culture and the politics of accountability: A comparative perspective. *Anthropology in Action: Journal for Applied Anthropology in Policy and Practice*, 12, 1, 57-63.
- Dogan, Mattei e Pelassy, Dominique (1990). *How to Compare Nations: Strategies in comparative politics*. Chatham NJ: Chatham House Publishers.
- Dony, Marianne (2007). *Après la Réforme de Lisbonne: Les nouveaux traités européens*. Bruxelles: Les Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Dubnick, Melvin (1998). Clarifying accountability. In N.P. Sampford (Ed.), *Public Sector Ethics: Finding and implementing values*. Australia: Federation Press/Routledge.
- Dubnick, Melvin (2002). *Seeking salvation for accountability*. Paper apresentado no "2002 Annual Meeting of the American Political Science Association", Boston, 29 Agosto – 1 Setembro. Disponível em <http://mjdubnick.dubnick.net/papersrw/2002/salv2002.pdf> (acedido a 15 Maio 2006).
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy & Public Choice: Economic explanations in political science*. Nova Iorque : Harvester Wheatsheaf.
- Duverger, Maurice (1951/1970). *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Duverger, Maurice (1964). *Political Parties : Their Organization and Activity in the Modern State* (3ª edição). Londres : Methuen Press.
- Duverger, Maurice (1981). *Les Partis Politiques*. Paris : Armand Colin.
- Eisenstadt, S. N. e Roninger, Luis (1984). *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal relations and the structure of trust in society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon (1999). Accountability in Athenian politics. In A. Przeworski (Ed.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Etzioni, Amitai (1969). *The Semi-Professions and Their Organization*. Nova Iorque: Free Press.

- Ezzamel, Mahmoud (1997). Accounting, control and accountability: Preliminary evidence from ancient Egypt. *Critical Perspectives on Accounting*, 8, 6, 563-601.
- Fairclough, Norman (2006). *Capitalismo Global e Consciência Crítica da Linguagem*. Viseu: Livraria Pretexto e Edições Pedagogo.
- Farrell, David e Schmitt-Beck, Rüdiger (2002). Studying political campaigns and their effects. In D. Farrell e R. Schmitt-Beck (Orgs.), *Do Political Campaigns Matter?* (pp.1-21). Londres: Routledge.
- Faucher-King, Florence (2006). Interaction between political parties and with other actors in the democratic process. In *Forum for the Future of Democracy 2006 Session "The role of political parties in the building of democracy"* (pp. 66-68). Directorate General of Democracy and Political Affairs.
- Fernández, Susana (2002). *El Clientelismo Político como Intercambio*. Working paper, 206. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Ferraz, Maria Eduarda (2008). *O Provedor de Justiça na Defesa da Constituição*. Lisboa: Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação.
- Festinger, Leon; Schachter, Stanley e Back, Kurt (1950). *Social Pressures in Informal Groups: A study of human factors in housing*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Fisher, Elizabeth (2004). The European Union in the age of accountability. *Oxford Journal of Legal Studies*, 24, 1, 495-515.
- Fitoussi, Jean-Paul (2003). *A Regra e a Escolha: Considerações em torno da soberania económica na Europa*. Lisboa: Terramar.
- Fitoussi, Jean-Paul (2004). *A Democracia e o Mercado*. Lisboa: Terramar.
- Fitoussi, Jean-Paul e Rosanvallon, Pierre (1997). *A Nova Era das Desigualdades*. Oeiras: Celta Editora.
- Flick, Uwe (2005). *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*. Lisboa: Monitor.
- Føllesdal, Andreas (1998). Subsidiarity. *The Journal of Political Philosophy*, 6, 2, 231-259.
- Foucault, Michel (1977). *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. Harmondsworth: Penguin.
- Freire, André (2001a). *Modelos de Comportamento Eleitoral*. Oeiras: Celta Editora.

- Freire, André (2001b). *Recrutamento Parlamentar: Os deputados portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*. Lisboa: STAPE.
- Freire, André (2003). Eleições e Partidos no Portugal Democrático. *Actas dos IX Cursos Internacionais de Verão de Cascais (1 a 6 Julho de 2002)*, volume 1 (pp. 57-74). Cascais: Câmara Municipal de Cascais.
- Freire, André; Araújo, António de; Leston-Bandeira, Cristina; Lobo, Marina Costa e Magalhães, Pedro (2002). *O Parlamento Português: Uma reforma necessária*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Freire, André; Leite Viegas, José Manuel e Seiceira, Filipa (2009) (Orgs.). *A Representação Política em Portugal – Inquéritos e Bases de Dados*. Lisboa: Sextante.
- Gallagher, Michael e Marsh, Michael (Eds.) (1988). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The secret garden of politics*. Londres: Sage.
- Gallagher, Michael; Laver, Michael e Mair, Peter (2005). *Representative Government in Modern Europe: Institutions, parties and governments*. Nova Iorque: McGraw-Hill.
- Garfinkel, Harold (1967). *Studies in Ethnomethodology*. Englewood Cliff, Nova Jersey: Prentice-Hall.
- Ghoshal, Sumantra e Bartlett, Christopher (1990). The multinational corporation as an interorganizational network. *Academy of Management Review*, 15, 4, 603-625.
- Giddens, Anthony (1979). *Central Problems in Social Theory: Action, structure and contradiction in social analysis*. California: University of California Press.
- Giddens, Anthony (1979/2000). *Dualidade da Estrutura: Agência e estrutura*. (1ª edição portuguesa). Oeiras: Celta Editora.
- Giddens, Anthony (2003). *A Constituição da Sociedade*. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora.
- Gilpin, Robert (2001). *Global Political Economy: Understanding the international economic order*. Princeton: Princeton University Press.
- Ginzburg, Carlo (2007). *Mitos, Emblemas e Sinais: Morfologia e história* (2ª edição). São Paulo: Companhia das Letras.

- Gonçalves, Maria Eduarda (2002). Implementation of EIA directives in Portugal: How changes in civic culture are challenging political and administrative practice. *Environmental Impact Assessment Review*, 22, 249-269.
- Granovetter, Mark (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78, 6, 1360-1380.
- Granovetter, Mark (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91, 3, 481-510.
- Granovetter, Mark (2006). L'influence de la structure sociale sur les activités économiques. *Sociologies Pratiques*, 2006/2, 13, 9-36.
- GRECO (2010). *Third Evaluation Report: Evaluation Report on Portugal Transparency of Party Funding (theme II)*. Estrasburgo: Council of Europe.
- GRECO (2012). *Third Evaluation Report: Compliance Report on Portugal*. Estrasburgo: Council of Europe.
- GRECO (2013). *Third Evaluation Report: Interim Compliance Report on Portugal*. Estrasburgo: Council of Europe.
- Greenhalgh, Trisha (2002). Intuition and evidence: Uneasy bedfellows? *British Journal of General Practice*, 52, 395-400.
- Guerra, Isabel (2006). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo: Sentidos e formas de uso*. Estoril: Principia Editora.
- Gunes-Ayata, Ayse (1994). Clientelism: Premodern, modern, postmodern. In L. Roniger e A. Gunes-Ayata (pp. 19-28), *Democracy, Clientelism and Civil Society* (pp. 19-28). Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Gunther, Richard e Montero, José Ramon (2001). The anchors of partisanship. In N.P. Diamandorous e R. Gunther (Orgs.), *Parties, Politics and Democracy in the New Southern Europe* (pp. 83-152). Baltimore : The John Hopkins University Press.
- Gurevitch, Michael, Coleman, Stephen e Blumer, Jay (2009). Political communication : Old and new media relationships. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 625, 164-181.

- Hague, Barry e Loader, Brian (1999). Digital democracy : an introduction. In B. Hague e B. Loader (Orgs.), *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age* (pp. 3-22). Londres: Routledge.
- Hakansson, Haken e Johanson, Jan (1988). Formal and informal cooperation strategies in international industrial networks. In F. Contractor e P. Lorange (Eds.), *Cooperative Strategies in International Business* (pp. 369-379). Lexington: Lexington Books.
- Hale, Mathew ; Musso, Juliet e Weare, Christopher (1999). Developing digital democracy : Evidence from Californian municipal web pages. In B. Hague e B. Loader (Orgs.), *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age* (pp. 96-115). Londres: Routledge.
- Hallin, Daniel e Papathanassopoulos, Stylianos (2002). Political clientelism and the media: Southern Europe and Latin America in comparative perspective. *Media, Culture & Society*, 24, 175-195.
- Hanagan, Michael e Tilly, Chris (2010). Cities, states, trust and rule: New departures from the work of Charles Tilly. *Theor. Soc.*, 39, 245-263.
- Harlow, Carol (2002). Accountability, new public management and the problems of child support agency. *Journal of Law and Society*, 26, 2, 150-174.
- Harlow, Carol e Rawlings, Richard (2006). Promoting Accountability in Multi-Level Governance: A network approach. *European Governance Papers* (EUROGOV) nº C-06-02. Disponível em http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2461/pdf/egp_connex_C_06_02.pdf (acedido a 23 Julho 2010)
- Heidar, Knut e Koole, Ruud. (1999). *Parliamentary Party Groups in European Democracies*. Londres: Routledge.
- Held, David e McGrew, Anthony (2000). *The Global Transformation Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge: Blackwell.
- Heywood, Paul (1997). Political corruption: Problems and perspectives. *Political Studies*, XLV, 417-435.
- Hix, Simon (2002). A supranational party system and the legitimacy of the European Union. *The International Spectator*, 37, 4, 49-59.

- Hix, Simon e Lord, Christopher (1997). *Political Parties in the European Union*. Londres: Macmillan.
- Hodgson, Geoffrey e Jiang, Shuxia (2007). The economics of corruption and the corruption of economics: An institutional perspective. *Journal of Economic Issues*, *XLI*, 1043-1061.
- Holmstrom, Bengt e Roberts, John (1998). The boundaries of the firm revisited. *Journal of Economic Perspectives*, *12*, 4, 73-94.
- Huntington, Samuel (1991). Democracy's third wave. *Journal of Democracy*, *2*, 2, 12-34.
- Iyengar, Shanto e Simon, Adams (1993). News coverage of the Gulf War and public opinion: A study of agenda-setting, priming, and framing. *Communication Research*, *20*, 365-383.
- Jain, Arvind (2001). Corruption: A review. *Journal of Economic Surveys*, *15*, 71-120.
- Jalali, Carlos (2006). The woes of being in opposition: The PSD since 1995. *South European Society and Politics*, *11*, 3-4, 359-379.
- Jalali, Carlos (2007). *Partidos e Democracia em Portugal 1974-2005*. Lisboa : Imprensa de Ciências Sociais.
- Jalali, Carlos and Lisi, Marco (2006). *Patronage and patterns of intraparty organizations: The portuguese experience*, comunicação apresentada no seminário "Political Parties and Patronage", ECPR joint sessions. Nicosia, 25-30 de Abril.
- Jalali, Carlos e Lisi, Marco (2009). Weak societal roots, strong individual patrons? Patronage & party organization in Portugal. *Revista Enfoques*, *VII*, nº11, 441-470.
- Jalali, Carlos; Silva, Patricia e Moreira, Diogo (2012). Party patronage in Portugal: Treading in shallow water. In P. Kopecký, P. Mair e M. Spirova (Eds), *Party Patronage and Party Government in European Democracies* (pp. 294-315). Oxford: Oxford University Press.
- Janis, Irving (1972). *Victims of Groupthink*. Boston: Houghton.
- Jesuino, Jorge Correia (2011). Back to common sense. In Joaquim Valentim (Ed.). *Societal Approaches in Social Psychology*. Berna: Peter Lang.

- Jodelet, Denise (1986). La representación social: Fenómenos, concepto y teoría. In Serge Moscovici (Org.), *Psicología Social II: Pensamiento y vida social* (pp. 469-494). Barcelona: Paídos.
- Jovchelovitch, Sandra (2007). *Knowledge in Context: Representations, community and culture*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Karvonen, Lauri (2007). Legislation on political parties: A global comparison. *Party Politics*, 13, 4, 437-455.
- Katz, Richard (2001). The problema of candidate selection and models of party democracy. *Political Studies*, 7, 3, 277-296.
- Katz, Richard e Mair, Peter (1994). *How Parties Organize: Change and adaptation in party organizations in western democracies*. Londres: Sage.
- Katz, Richard e Mair, Peter (1995). Changing models of party organization and party democracy : The emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1, 1, 5-28.
- Keane, John (1991). *The Media and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Kennedy, James e Eberhart, Russell (2001). *Swarm Intelligence*. São Francisco: Morgan Kaufmann Publishers.
- Kerbauy, Maria Teresa e Assumpção, Raiane (2011). Redes sociais e capital político: Uma proposta teórico-metodológica para análise das organizações partidárias brasileiras. *Política & Sociedade*, 10, 18, 301-331.
- Key, Valdimer (1964). *Politics, Parties and Pressure Groups*. Nova Iorque: Crowell.
- Kirchheimer, Otto (1966). The transformation of Western European party systems. In J. LaPalombara e M. Weiner (Orgs.), *Political Parties and Political Development* (pp. 177-200). Princeton: Princeton University Press.
- Kirchheimer, Otto (1980). *Political Justice: The use of legal procedure for political ends*. Westport, Conn: Greenwood Press.
- Klitgaard, Robert (1998). International cooperation against corruption. *Finance & Development*, 35, 1, 3-6.
- Koole, Ruud (1996). Cadre, catch-all or cartel? A comment on the notion of the cartel party. *Party Politics*, 2, 2, 507-523.

- Kopecký, Petr e Mair, Peter (2006). *Political Parties and Patronage in Contemporary Democracies: An introduction*, paper apresentado no workshop “Political Parties and Patronage”, ECPR join sessions. Nicosia, 25-30 Abril.
- Kopecký, Petr e Mair, Peter (2011). *Party Patronage in Contemporary Europe: Principles and Practices*. EUI Working Papers RSCAS 2011/41. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Disponível em <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/18057> (acedido a 25 Abril 2013).
- Koppell, Jonathan (2005). Pathologies of accountability : ICANN and the challenge of « multiple accountabilities disorder ». *Public Administration Review*, 65, 1, 94-108.
- Kourtikakis, Kostas (2006). *Beyond democratic accountability: Liberal democracy and the European Union*. Paper apresentado na 6th Biennial Conference of European Community Studies Association – What kind of Europe? Multiculturalism, Migration, Political Community and Lessons from Canada. Victoria, Canada, 19-20 May 2006.
- Kvale, Steinar (1996). *Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Laclau, Ernesto (2005). *On Populist Reason*. Londres: Verso.
- Ladrech, Robert (1994). Europeanization of domestic politics and institutions: The case of France. *Journal of Common Market Studies*, 32, 69-88.
- Ladrech, Robert (1997). Partisanship and party formation in European Union politics. *Comparative Politics*, 29, 2, 167-185.
- Ladrech, Robert (2002). Europeanization and political parties: Towards a framework for analysis. *Party Politics*, 8, 4, 389-403.
- Ladrech, Robert (2007). National political parties and european governance: The consequences of “missing in action”. *West European Politics*, 30, 5, 945-960.
- Ladrech, Robert (2012). Party change and europeanisation: Elements of an integrated approach. *West European Politics*, 35, 3, 574-588.
- Lauder, Karl-Heinz (2004). Globalization and the conversion of democracy to polycentric networks: Can democracy survive the end of the nation state? In K-H. Lauder (Ed.) *Public Governance in the Age of Globalization* (pp. 89-118). Hants: Ashgate Publishing.

- Le Galès, Patrick (2003). The changing european state: Pressures from within. In J. Hayward e A. Menon (Eds). *Governing Europe* (pp. 380-394). Oxford: Oxford University Press.
- Lederman, Daniel; Loayza, Norman e Soares, Rodrigo (2005). Accountability and corruption: Political institutions matter. *Economics & Politics*, 17, 1, 1-35.
- Lieberman, Matthew (2000). Intuition: A social cognitive neuroscience approach. *Psychological Bulletin*, 126, 1, 109-137.
- Lin, Nan e Ao, Dan (2008). The invisible hand of social capital: An exploratory study. In N. Lin e B. Erickson (Eds.), *Social Capital: An international research program* (pp. 107-132). Oxford: Oxford University Press.
- Linz, Juan (2002). Parties in contemporary democracies: Problems and paradoxes. In R. Gunther, J.R. Montero e J.J. Linz (Orgs.) *Political Parties* (pp. 291-317). Oxford: Oxford University Press.
- Lisi, Marco (2007). The importance of winning office: The PS and the struggle for power. In A. Bosco e L. Morlino (Orgs.), *Party Change in Southern Europe* (pp. 50-66). Londres: Routledge.
- Lisi, Marco (2010). The democratization of party leadership selection: The portuguese experience. *Portuguese Journal of Social Science*, 9, 2, 127-149.
- Lisi, Marco (2011). *Os Partidos Políticos em Portugal: Continuidade e transformação*. Coimbra: Almedina.
- Lobo, Marina Costa (2000). Portugal na Europa, 1960-1996: Uma leitura política da convergência económica. In A. Barreto (Org.), *A Situação Social em Portugal 1960-99*, volume II. Lisboa: ICS.
- Lobo, Marina Costa (2005). *Governar em Democracia*. Lisboa: ICS.
- Lobo, Marina Costa (2006). Da consolidação democrática à qualidade da democracia: A União Europeia e os partidos políticos portugueses. *Working Paper 20*. Instituto Português de Relações Internacionais, UNL. Disponível em http://www.ipri.pt/publicacoes/working_paper/pdf/PartidosPoliticos.pdf (acedido a 23 Julho 2012).

- Lopes, Fernando Farelo (1991). Clientelismo, “crise de participação” e deslegitimação na I República. *Análise Social*, XXVI, 111, 401-415.
- Lopes, Fernando Farelo (1997). Partisanship and political clientelism in Portugal (1983-1993). *South European Society & Politics*, 2, 3, 27-51.
- Lopes, Fernando Farelo (2004). *Os Partidos Políticos*. Oeiras: Celta Editora.
- López, Virginia (2013). *Impunidade: Os escândalos que abalaram 40 anos de democracia em Portugal*. Lisboa: Esfera dos Livros.
- Lord, Joanne e Littlejohns, Peter (1997). Evaluating healthcare policies: The case of clinical audit. *British Medical Journal*, 13, 315 (7109), 668–671.
- Luhmann, Niklas (1990). *Sociedad y sistema: La ambición de la teoría*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Lupia, Arthur (2003). Delegation and its perils. In K. Strøm et al. (Eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Magalhães, Pedro (2005). Disaffected democrats: Political attitudes and political action in Portugal. *West European Politics*, 28, 5, 973-991.
- Mainwaring, Scott (1999). *Rethinking Party System in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Mair, Peter (1990). Introduction. In P. Mair (Ed.), *The West European Party System* (pp. 1-22). Oxford: Oxford University Press.
- Mair, Peter (1997). *Party System Change: Approaches and interpretations*. Oxford: Oxford University Press.
- Mair, Peter (2000). The limited impact of Europe on national party systems. *West European Politics*, 23, 27-51.
- Mair, Peter (2003). Os partidos políticos e a democracia. *Análise Social*, 18, 167, 277-293.
- Mair, Peter (2005). *Democracy Beyond Parties*. Centre for the Study of Democracy. Paper 05-06. Disponível em <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/3291/viewcontent.pdf?sequence=1> (acedido a 27 Maio 2009).
- Mair, Peter (2005). Popular democracy and the European Union polity. *European Governance Papers (EUROGOV)*, nº C-05-03. Disponível em

<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/3292/egp-connex-C-05-03.pdf?sequence=1> (accedido a 27 Maio 2009).

- Mair, Peter e Van Biezen, Ingrid (2001). Party membership in twenty european democracies, 1980-2000. *Party Politics*, 7, 1, 5-21.
- Maiz, Ramón (1996). Estrategia e institución: El análisis de las dimensiones macro del clientelismo político. In A. Robles Egea (org.), *Política en Penumbra* (pp. 43-67). Madrid: Siglo Veintiuno de Editores, SA.
- Majone, Giandomenico (2003). The politics of regulation and european regulatory institutions. In J. Hayward e A. Menon (Eds). *Governing Europe* (pp. 297-312). Oxford: Oxford University Press.
- Manin, Bernard (1996). *Principes du Gouvernement Représentatif*. Paris: Flammarion.
- Markovà, Ivana (2003). *Dialogicality and Social Representations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marques, António Reis (1991). Os primeiros jornais de Sesimbra. *Sesimbra Cultural*, 1, Dezembro, 33-37.
- Marsden, Peter (1983). Restricted access in networks and models of power. *American Journal of Sociology*, 88, 4, 686-717.
- Martinez, A. Carro (1991). La union europea y el principio de subsidiariedad. *Revista de Administración Pública*, 126, 217-252.
- Matos, Ana; Pereira, Tiago e Reis, José (2013). Uma controvérsia inacabada: Um aeroporto sem país, o Novo Aeroporto de Lisboa. In L. Centemeri e J. Castro Caldas (Coord.), *A escolha apesar da (in)comensurabilidade: Controvérsias e tomada de decisão pública acerca do desenvolvimento territorial sustentável* (pp.163-210). Relatório final do projecto BECOM (PTDC/CS-ECS/099630/2008). Disponível em <https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-01054935/document> (accedido a 5 Janeiro 2014).
- Mazey, Sonia e Richardson, Jeremy (2003). Interest groups and the Brussels bureaucracy. In J. Hayward e A. Menon (Eds.), *Governing Europe* (pp. 208- 227). Oxford: Oxford University Press.
- Merton, Robert (1957). *Social Theory and Social Structure*. Glencoe: Free Press.

- Michels, Robert (1911/2001). *Para uma Sociologia dos Partidos Políticos na Democracia Moderna*. Lisboa: Edições Antígona.
- Michels, Robert (1949). *First Lectures in Political Sociology*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Michels, Robert (1958). *Political Parties*. Nova Iorque: Free Press.
- Michels, Robert (1962). *Political Parties: A sociological study of the organizational tendencies in modern democracies*. Nova Iorque: Free Press.
- Michels, Robert (1971). *Les Partis Politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*. Paris: Flammarion.
- Mirowski, Philip (2009). Defining neoliberalism. In P. Mirowski e D. Plehwe (Eds.), *The Road to Mont Pèlerin: The making of neoliberal thought collective* (pp.417-453). Massachusetts: Harvard University Press.
- Montero, José Ramón e Gunther, Richard (2003). The literature on political parties: A critical reassessment. *Working Paper, 219*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Moreno, Carlos (2010). *Como o Estado Gasta o Nosso Dinheiro*. Alfragide: Editora Caderno.
- Morgado, Maria José e Vegar, José (2003). *O Inimigo Sem Rosto: Fraude e Corrupção em Portugal*. Lisboa: Dom Quixote.
- Morlino, Leonardo (1998). *Democracy Between Consolidation and Crisis: Parties, groups and citizens in southern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Moscovici, Serge (2005). Le regard psychosocial. *Hermès, 41*, 17-24.
- Moury, Catherine e Freire, André (2013). Austerity policies and politics: The case of Portugal. *Pôle Sud, 2013/2*, 39, 35-56.
- Mulgan, Richard e Uhr, John (2000). Accountability and governance. *Discussion Paper 71*. Canberra: The Australian National University. Disponível em https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/1885/41946/1/dp_71.htm (acedido a 5 Abril 2010).
- Müller, Wolfgang e Strøm, Kaare (1999). *Policy, Office or Votes? How political parties in western europe make hard decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Neumann, Sigmund (1956). Towards a comparative study of political parties. In S. Neumann (Ed.), *Modern Political Parties* (pp. 395–321). Chicago: University of Chicago Press.
- Newman, Janet (2004). Constructing accountability: Network governance and managerial agency. *Public Policy and Administration*, 19, 4, 17-33.
- Nunes, Filipe. (2004). *Os Directores-Gerais: A elite administrativa portuguesa numa perspetiva comparada*. Paper apresentado no workshop do II Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política, Lisboa, 19-20 Janeiro.
- Nunes, João Arriscado; Matias, Marisa; Costa, Susana; Jesuino, Jorge Correia; Carvalho, Sandra e Diego, Carmen (2003). “Public accountability”: The Portuguese ‘landscape’. *Oficina do CES*, 198.
- Nunes, João Arriscado; Jesuino, Jorge Correia; Diego, Carmen; Carvalho, Sandra; Costa, Susana e Matias, Marisa (2004). *Da regulação à prática: processos de «public accountability» em Portugal*, comunicação apresentada ao V Congresso Português de Sociologia Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Acção, Braga, 12 a 15 de Maio.
- Nye, Joseph (1967). Corruption and political development: A cost-benefit analysis. *American Political Science Review*, 61, 417-427.
- Offe, Claus (1998). *Institutional Design in Post-Communist Society: Rebuilding the ship at sea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Opello, Walter (1985). *Portugal's Political Development: A comparative approach*. Epping: Bowker Publishing Company.
- Ostrogorsky, Mosei (1903/1979). *La Démocratie et les Partis Politiques*. Paris: Seuil.
- Ostrogorsky, Mosei (1903/1993). *La Démocratie et l'Organisation des Partis Politiques*. Paris: Calmann-Lévy.
- Owen, Dave (2005). Corporate social reporting and stakeholder accountability: The missing link. *ICCSR Research Papers Series nº32-2005*. Disponível em http://www.researchgate.net/publication/4877975_Corporate_social_reporting_and_stakeholder_accountability_The_missing_link (acedido a 4 Junho 2009).

- Pacheco Amaral, Carlos (1998). *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias: Regionalismo, Subsidiariedade e Autonomia para uma Nova Ideia de Estado*. Porto: Edições Afrontamento.
- Panebianco, Angelo (1988). *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Panebianco, Angelo (1995). *Modelos de Partido: Organización y Poder en los Partidos Políticos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Panebianco, Angelo (2005). *Modelos de Partido* (ed. Portuguesa). Lisboa: Martins Editora.
- Parlamento Europeu (2000). *O Princípio da Subsidiariedade*. Fichas técnicas.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pizorno, Alessandro (1996). Mutamenti nelle istituzioni rappresentative e sviluppo dei partiti politici. In AAVV, *Storia d'Europa: L'età contemporanea* (pp. 961-1031). Turim: Einaudi.
- Plehwe, Dieter e Walpen, Bernhard (2006). Between network and complex organization: The making of neoliberal knowledge and hegemony. In D. Plehwe, B. Walpen & G. Neunhoffer (Eds.), *Neoliberal Hegemony: A global critique* (pp. 27-50). London: Routledge.
- Podolny, Joel (2001). Networks as the pipes and prisms of the market. *American Journal of Sociology*, 107, 1, 33-60.
- Poeschl, Gabrielle (2003). Teoria de las representaciones sociales. In J. F. Morales e C. Huici (Eds.), *Estudios de Psicología Social* (pp.439-466). Madrid: UNED.
- Poeschl, Gabrielle e Ribeiro, Raquel (2010). Ancoragens e variações nas representações sociais da corrupção. *Análise Social*, XLV, 196, 419-445.
- Poguntke, Thomas e Webb, Paul (2005). *The Presidentialisation of Parliamentary Democracies?* Oxford: Oxford University Press.
- Poguntke, Thomas; Aylot, Nicholas; Carter, Elisabeth; Ladrech, Robert e Luther, Kurt Richard (2007). *The Europeanization of National Political Parties: Power and organizational adaptation*. Abingdon: Routledge.

- Pollitt, Christopher (1993). *Managerialism and the Public Services: Cuts or cultural change in the 1990s?* (2ª edição). Oxford: Blackwell.
- Pólvora, Augusto (2009). *Intervenção no III Encontro Nacional do Orçamento Participativo*. 19-20 Junho. Lisboa: Fórum Lisboa.
- Pólvora, Augusto (2010). Intervenção no curso de formação avançada Concepção, Gestão e Avaliação de Orçamentos Participativos (módulo Avaliação). 4 Novembro. Lisboa: CES Lisboa.
- Postmes, Tom, Spears, Russell, e Cihangir, Sezgin (2001). Quality of decision making and group norms. *Journal of Personality and Social Psychology*, 80, 918–930.
- Powell, Walter (1990). Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. *Research in Organizational Behavior*, 12, 295-336.
- Power, Michael (1994). *The Audit Explosion*. Londres: Demos.
- Power, Michael (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Prat, Cesáreo Rodríguez-Aguilera (2008). *Partidos Políticos e Integración Europea*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Market: Political and economic reforms in eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pureza, José Manuel (2012). *Troika*. In Dicionário das Crises e das Alternativas (p.208). Coimbra: Almedina/CES.
- Putnam, Robert; Robert, Leonardi e Nanetti, Raffaella (1993). *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy*. Nova Jersey: Princeton University Press.
- Quintas, Maria da Conceição (1992). Importância de Sesimbra no desenvolvimento da economia portuguesa nos finais do século XIX, início do século XX: A pesca. *Sesimbra Cultural*, 2, Dezembro, 37-40.
- Quintas, Maria da Conceição (1997). Manifestações operárias na península de Setúbal, com especial relevo para os aglomerados urbanos de Setúbal e Sesimbra (1880-1930). *Sesimbra Cultural*, 6, Novembro, 24-32.

- Radaelli, Claudio (2000). Whither europeanization? Concept stretching and substantive change. *European Integration online Papers (EioP)*, 4, nº 8. Disponível em <http://core.ac.uk/download/pdf/6381561.pdf> (acedido em 7 Junho 2010).
- Ramos, Rui (2006). Oligarquia e caciquismo em Oliveira Martins, Joaquín Costa e Gaetano Mosca (c. 1880 – c. 1900). *Análise Social*, vol. XLI, 178, 31-53.
- Rancière, Jacques (2006). *O Ódio à Democracia*. Lisboa: Mareantes.
- Reinicke, Wolfgang (1998). *Global Public Policy: Governing without government?* Washington: Brookings Institution Press.
- Reis, José (2007). *Ensaio de Economia Impura*. Coimbra: Almedina.
- Reto, Luís e Nunes, Francisco (1995). Para um modelo de estudo da abstenção eleitoral em Portugal: Um estudo exploratório. *Análise Psicológica*, 4, XIII, 471-486.
- Rhodes, Rod (1997). *Understanding Governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- Richardson, George (1972). The organisation of industry. *Economic Journal*, 82, 327, 883-896.
- Rodrigues, João (2012). Neoliberalismo. In *Dicionário das Crises e das Alternativas*. (pp. 150-151). Coimbra: Almedina/CES.
- Roniger, Luis (1994a). Conclusions: The transformation of clientelism. In L. Roniger e A. Gunes-Ayata, *Democracy, Clientelism and Civil Society* (pp. 207-214). Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Roniger, Luis (1994b). Images of clientelism and realities of patronage in Israel. In L. Roniger e A. Gunes-Ayata, *Democracy, Clientelism and Civil Society* (pp. 167-180). Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Roniger, Luis (1994c). The comparative study of clientelism and the changing nature of civil society in the contemporary world. In L. Roniger e A. Gunes-Ayata, *Democracy, Clientelism and Civil Society* (pp. 1-18). Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Roniger, Luis (2004). Political clientelism, democracy and market economy. *Comparative Politics*, 36, 3, 353-375.

- Rosanvallon, Pierre (2008a). *La Légitimité Démocratique: Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris: Éditions du Seuil.
- Rosanvallon, Pierre (2008b). *Counter-Democracy: Politics in an age of distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, Susan (1999). *Corruption and Government: Causes, consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruivo, Fernando; Francisco, Daniel e Gomes, Catarina (2011). *O Poder Local Português e a Construção Europeia: O Estado Labiríntico Revisitado*. Coimbra: Edições Almedina.
- Sá, Luis (2000). *Traição dos Funcionários? Sobre a Administração Pública Portuguesa*. Porto: Campo de Letras.
- Sampaio, Gustavo (2013). *Os Privilegiados: Como os políticos e ex-políticos gerem interesses, movem influências e beneficiam de direitos adquiridos*. Lisboa: Esfera dos Livros.
- Santos, Boaventura Sousa (2002a). *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization and Emancipation*. Londres: Butterworths.
- Santos, Boaventura Sousa (2002b). *Introdução a uma Ciência Pós-Moderna* (6ª edição). Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura Sousa (2005). A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, 7-44.
- Santos, Boaventura Sousa (2006a). A crise do contrato social da modernidade e a emergência do fascismo social. In B.S. Santos, *A Gramática do Tempo: Para um nova cultura política* (pp. 295-316). Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura Sousa (2006b). A ecologia de saberes. In B. S. Santos (Org.). *A Gramática do Tempo: Para uma nova cultura política*, volume 4 (pp. 127-153). Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (2008). Síntese Final. In N. Dias (Org.). *Actas do I Encontro Nacional sobre Orçamento Participativo* (pp. 39-44). Camarate: Associação In Loco e Câmara Municipal de São Brás de Alportel.

- Santos, Boaventura de Sousa (2011). *Portugal: Ensaio contra a autoflagelação*. Coimbra: Almedina.
- Santos, Boaventura de Sousa (2013). *Pela Mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade* (14ª edição). São Paulo: Cortez Editora.
- Santos, Boaventura de Sousa (2014). *O Direitos dos Oprimidos*. Parte I. Coleção Sociologia Crítica do Direito. Coimbra: Almedina.
- Santos, Boaventura Sousa e Jenson, Jane (2000). *Globalizing Institutions: Case Studies in Regulation and Innovation*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Santos, Boaventura de Sousa e Avritzer, Leonardo (2003). Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In B. S. Santos (Org.), *Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa* (pp. 35-66). Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa e Nunes, João Arriscado (2006). Introduction: Democracy, participation and grassroots movements in contemporary Portugal. In B. S. Santos e J. A. Nunes (Eds.). *Reinventing Democracy: Grassroots Movements in Portugal* (pp. 1-15). Londres, Nova Iorque: Routledge.
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scarrow, Susan (1996). *Parties and their members: Organizing for victory in Britain and Germany*. Oxford: Oxford University Press.
- Scarrow, Susan (2005). *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Implementing intra-party democracy*. Washington: National Democratic Institute for International Affairs.
- Scharpf, Fritz (1998). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Schillemans, Thomas e Bovens, Mark (2011). The challenge of multiple accountability: Does redundancy lead to overload? In M. Dubnick e H.G. Frederickson (Eds), *Accountable Governance: Problems and promises* (pp. 3-21). Nova Iorque: M.E Sharp/Routledge.
- Schlenker, Barry; Britt, Thomas; Pennington, John; Murphy, Rodolfo e Doherty, Kevin (1994). The Triangle Model of Responsibility. *Psychological Review*, 101, 4, 632-652.

- Schlesinger, Joseph (1991). *Political Parties and the Winning Office*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Schmitter, Philippe (2001). Parties are not what they once were. In L. Diamond e R. Gunther (Orgs.), *Political Parties and Democracy* (pp. 67-89). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Schmitter, Phillippe (1996). Imagining the future of the Euro-polity with the help of new concepts. In G. Marks, F. Scharpf, P. Schmitter e W. Streek (Eds.), *Governance in the European Union* (pp. 121-151). Londres: Sage.
- Schmitter, Phillippe (2000). *How to Democratize the European Union... And Why Bother?* Lanham: Rowman and Littlefield.
- Schmitter, Phillippe (2004). The ambiguous virtues of accountability. *Journal of Democracy*, 15, 4, 47-60.
- Semin, Gun e Manstead, Antony (1983). *The Accountability of Conduct: A social psychological analysis*. Londres: Academic Press.
- Sennett, Richard (2001). *A Corrosão do Carácter: As consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo* (1ª edição portuguesa). Lisboa: Terramar.
- Shleifer, Andrei e Vishny, Robert (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, 108, 599-617.
- Shore, Cris (2009). Cultura de auditoria e governança iliberal: Universidades e política de responsabilização. *Mediações*, 14, 1, 24-53.
- Shore, Cris e Wright, Susan (2000). Coercive accountability: The rise of audit culture in higher education. In M. Strathern (Ed.), *Audit Cultures: Anthropological studies in accountability, ethics and the academy* (pp. 57-89). Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Shotter, John (1981). Vico, moral worlds, accountability and personhood. In P. Heelas e A. Lock (Eds.), *Indigenous Psychologies: The anthropology of the self* (pp. 265-284). Londres: Academic Press.
- Siegel-Jacobs, Karen e Yates, J. Frank (1996). Effects of procedural and outcome accountability on judgment quality. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 65, 1, 1-17.

- Silva, António (2013). O papel da rede no apoio às empresas, diplomacia económica e lobbying. *Portugal Global, Janeiro 2013*, 42-43.
- Silva, Manuel (1994). Peasants, patrons and the state in northern Portugal. In L. Roniger e A. Gunes-Ayata (Eds.), *Democracy, Clientelism and Civil Society* (pp. 29-48). Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Silva, Patricia (2013). *Novos dilemas, velhas soluções? Patronagem e Governos Partidários*. Tese de doutoramento em Ciência Política apresentada ao Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro. Disponível em <http://hdl.handle.net/10773/11312> (acedido a 12 de Julho de 2013).
- Simões, Maria João (2005). *Política e Tecnologia: Tecnologias da Informação e da Comunicação e Participação Política em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- Simon, János (2003). The Change of Function of Political Parties at the Turn of the Millennium. *Working Paper, 221*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Sinclair, Amanda (1995). The chameleon of accountability: Forms and discourses. *Accounting, Organizations and Society*, 20, 2/3, 219-237.
- Sintomer, Yves e Allegretti, Giovanni (2009). *I Bilanci Partecipativi in Europa: Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*. Roma: Ediesse.
- Slaughter, Anne Marie (2004). Global governance networks, global information agencies, and disaggregated democracy. In K. Ladeur (Ed.), *Public Governance in the Age of Globalization* (pp. 121-155). Aldershot: Ashgate Publishing.
- Small, Mário (2009). How many cases do I need? On science and the logic of case selection in field-based research. *Ethnography*, 10, 1, 5-38.
- Smith, Gordon (2003). The decline of party? In J. Hayward e A. Menon (Eds.) *Governing Europe* (pp. 179-191). Oxford: Oxford University Press.
- Sobral, Fernando e Guerreiro, Pedro (2013). *A teia do poder: Amigos, inimigos e aliados - 50 poderosos que mandam nos destinos e na economia do país*. Lisboa: Zebra Publicações.
- Soczka, Luís (2005). As redes sociais no processo de difusão da informação: Do modelo de Granovetter ao de Flache-Macy. *Psicologia*, XIX, 1-2, 251-262.

- Sorauf, Frank (1964). *Political Parties in the American System*. Boston: Little, Brown.
- Sousa, Luís de (2001). Political parties and corruption in Portugal. *West European Politics*, 24, 1, 157-180.
- Sousa, Luís de (2004). The regulation of political financing in Portugal: A political and historical analysis. *West European Politics*, 27, 1, 124-145.
- Sousa, Luís de (2008a). *Clientelism and the Quality(ies) of Democracy: Public and Policy Aspects*. DISC Working Paper, 2. Disponível em <http://pdc.ceu.hu/archive/00004462/01/discwp-2008-02.pdf> (acedido a 2 Abril 2009).
- Sousa, Luís de (2008b). I don't bribe, i just pull strings: Assessing the fluidity of social representations of corruption in Portuguese society. *Perspectives on European Politics and Society*, 9, 1, 8-23.
- Sousa, Luís de (2014). New challenges to political party financial supervision in Portugal. *South European Society and Politics*, 19, 1, 113-134.
- Sousa, Luís de e Triães, João (2007a). *Corrupção e políticas de controlo: Observatório de ética na vida pública*. Fórum Pesquisas 2007. Lisboa: CIES-ISCTE.
- Sousa, Luís de e Triães, João (2007b), *O "Gap" de informalidade: Estudo de evidências sobre práticas de financiamento político durante as eleições Intercalares de Lisboa de 2007*. Lisboa: Entidade das Contas e dos Financiamentos Políticos.
- Stake, Robert (2009). *A Arte da Investigação com Estudos de Caso* (2ª edição). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Steiner, Jurg; Bächtiger, André; Spörndli, Markus e Steenbergen, Marco R. (2004). *Deliberative Politics in Action: Analysing parliamentary discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37, 261-289.
- Teixeira, Maria Conceição Pequito (2009). *O Povo Semi Soberano: Partidos Políticos e Recrutamento Parlamentar*. Coimbra: Almedina.

- Teixeira, Maria Conceição Pequito; Pereira, Paulo Almeida (2011). Public attitudes towards parties in Portugal: A longitudinal overview. *Brazilian Political Science Review*, 5, 1, 105-128.
- Tetlock, Philip E. (1983). Accountability and complexity of thought. *Journal of Personality and Social Psychology*, 45, 1, 74-83.
- Tetlock, Philip E. (1985). Accountability: A social check on the fundamental attribution error. *Social Psychology Quarterly*, 48, 3, 227-236.
- Tetlock, Philip E. (1992). The impact of accountability on judgment and choice. In M.P. Zanna (Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, 25, 331-376. San Diego, C.A.: Academic Press.
- Tetlock, Philip E. (1995). Accountability. In Manstead, A. & Hewstone, M. (Eds), *The Blackwell Encyclopedia of Social Psychology* (pp. 4-5). Oxford: Blackwell.
- Tetlock, Philip E. (1998). Losing our religion: On the precariousness of precise normative standards in complex accountability systems. In R. Kramer & M. Neale (Eds.), *Influence Processes in Organizations* (pp. 121-136). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Tetlock, Philip E. e Kim, J. (1987). Accountability and judgement in a personality prediction task. *Journal of Personality and Social Psychology: Attitudes and Social Cognition*, 52, 700-709.
- Tetlock, Philip E. e Lerner, Jennifer (1999). The social contingency model: Identifying empirical and normative boundary conditions on the error-and-bias portrait of human nature. In S. Chaiken & Y. Trope (Eds.), *Dual-Process Theories in Social Psychology* (pp. 571-586). Nova Iorque e Londres: The Guilford Press.
- Tetlock, Philip E., Skitka, Linda e Boettger, Richard (1989). Social and cognitive strategies of coping with accountability: Conformity, complexity and bolstering. *Journal of Personality and Social Psychology: Interpersonal Relations and Group Dynamics*, 57, 632-641.
- Thompson, Dennis (1980). Moral responsibility of public officials: The problem of many hands. *The American Political Science Review*, 74, 4, 905-916.

- Torcal, Mariano; Gunther, Richard e Montero, José Ramon (2002). Anti-party sentiments in Southern Europe. In R. Gunther, J.R. Montero e J. Linz (Orgs.). *Political Parties* (pp. 257-290). Oxford: Oxford University Press.
- Tratado da União Europeia (2012, versão consolidada). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0013:0046:PT:PDF> (acedido a 9 Agosto 2013).
- Treisman, Daniel (2000). The causes of corruption: A cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76, 3, 399-457.
- Tumber, H. e Waisbord, S. (2004). Introduction: political scandals and media across democracies (vol. II), *American Behavioral Scientist*, 47, 9, 1143-1152.
- Uzzi, Brian (1997). Social structure and competition in interfirm networks: The paradox of embeddedness. *Administrative Science Quarterly*, 42, 1, 35-67.
- Vale, Maria de Lurdes (Coord.) (2011). *O Estado a que o Estado chegou: O verdadeiro retrato de Portugal*. Lisboa: Gradiva/Diário de Notícias.
- Valentim, Joaquim (2011) (Ed.). *Societal Approaches in Social Psychology*. Berna: Peter Lang.
- Van Biezen, Ingrid (2000). On the internal balance of party power: Party organizations in new democracies. *Party Politics*, 6, 4, 395-417.
- Van Biezen, Ingrid (2004). Political parties as public utilities. *Party Politics*, 10, 16, 701-722.
- Van Biezen, Ingrid (2004). Political parties as public utilities. *Party Politics*, 10, 6, 701-722.
- Van Biezen, Ingrid (2006) Building and strengthening democratic institutions. In *Forum for the Future of Democracy 2006 Session "The role of political parties in the building of democracy"* (pp. 123-126). Directorate General of Democracy and Political Affairs.
- Van Biezen, Ingrid e Kopecký, Petr (2007). The state and the parties: Public funding, public regulation and rent-seeking in contemporary democracies. *Party Politics*, 13, 2, 235-254.
- Van Biezen, Ingrid; Mair, Peter e Poguntke, Thomas (2012). Going, going... gone? The decline of party membership in contemporary Europe. *European Journal of Political Research*, 51, 24-56.

- Vieira, Belarmina (2008). *As Elites e as Classes Populares em Sesimbra: 1890-1926*. Lisboa: Câmara Municipal de Sesimbra.
- Vieira, Pedro e Teixeira, Aurora (2006). Human capital and Corruption: A microeconomic model of the bribes market with democratic contestability. *FEP Working Papers*, 212. CEMPRE: Centro de Estudos Macroeconómicos e Previsão. Disponível em <http://notas-economicas.fe.uc.pt/texts/ne023n0176.pdf> (acedido a 13 Junho 2012).
- Viseu, Ana Luísa (1990). O caso de Cezimbra: Memória de uma conspiração política nos finais do séc. XIX. *Sesimbra Cultural*, 0, Janeiro, 38-40.
- Von Beyme, Klaus (1985). *Political Parties in Western Democracies*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Von Beyme, Klaus (1996). Party leadership and change in party systems: Towards a post-modern party state? *Government and Opposition*, 31, 2, 135-159.
- Ware, Alan (1996). *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Webb, Paul (2002). Political parties in advanced industrial democracies. In P. Webb, D.M. Farrell e I. Holliday (Orgs.), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies* (pp. 1-15) Oxford: Oxford University Press.
- Webb, Paul (2005). Political parties and democracy: The ambiguous crisis. *Democratization*, 12, 5, 633-650.
- Weber, Max (1922/1980). *Économie et société*. Paris: Plon.
- Weber, Max (1976). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Londres: Allen and Unwin.
- Weller, Christian e Singleton, Laura (2006). Peddling reform: The role of think tanks in shaping the neoliberal policy agenda for the World Bank and International Monetary Fund. In Dieter Plehwe, Bernhard Walpen e Gisela Neunhoffer (Eds.) *Neoliberal Hegemony: A Global Critique* (pp. 70-86). Londres e Nova Iorque: Routledge.
- White, Harrison (1993). Markets, networks and control. In S. Lindenberg e H. Schreuder (Eds.), *Interdisciplinary Perspectives on Organization Studies* (pp.223-239). Oxford: Pergamon Press.

- Wilke, Marc e Wallace, Helen (1990). *Subsidiarity: Approaches to power-sharing in the European Community*. Londres: Royal Institute for International Affairs.
- Williams, Gavin (2003). Democracy as idea and democracy as process in Africa. *The Journal of African American History*, 88, 4, 339-360.
- Wolin, Sheldon (2008). *Democracy Incorporated: Managed democracy and the specter of inverted totalitarianism*. Princeton e Oxford: Princeton University Press.
- Wright Mills, Charles (1956). *A Elite do Poder* (4ªedição). Rio Janeiro: Zahar Editores.
- Zovatto, Daniel (2005). Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: Uma análise comparada. *Opinião Pública*, 002, 287-336.

Documentos consultados no caso da escolha dos candidatos às Câmaras Municipais

Bloco de Esquerda (2009). Estatutos do BE. Disponível em <http://www.bloco.org/content/view/548/133/> Página consultada a 12/7/2013.

Bloco de Esquerda (2011). Estatutos do BE. Disponível em <http://www.bloco.org/content/view/2784/40/> Página consultada a 12/7/2013.

Bloco de Esquerda (2012). Estatutos do BE. Disponível em <http://www.bloco.org/media/estatutosviiiiconv.pdf> Página consultada a 22/9/2015

Centro Democrático Social – Partido Popular (2009). Estatutos do CDS-PP. Disponível em <http://www.cds.pt/pdf/estatutos.pdf> Página consultada a 12/7/2013.

Centro Democrático Social – Partido Popular (2011). Estatutos do CDS-PP. Disponível em http://www.cds.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=198:estatutos&catid=61:institucional&Itemid=159 Página consultada a 12/7/2013.

Centro Democrático Social – Partido Popular (2013). Regulamento para eleições autárquicas de 2013 do CDS-PP. Disponível em http://www.cds.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=350:regulamentos&catid=61:institucional&Itemid=172 Página consultada a 12/7/2013.

Centro Democrático Social – Partido Popular (2014). Estatutos do CDS-PP. Disponível em http://web.cds.pt/images/stories/25.CONGRESSO.JANEIRO/Estatutos_aprovados_no_XXV_Congresso_-_Janeiro_2014.pdf Página consultada a 22/9/2015.

Lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais - Lei Orgânica nº1/2001, de 14 de Agosto Disponível em http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_leoal2001.pdf Página consultada a 13/7/2013.

Partido Comunista Português (2012). Estatutos do PCP. Disponível em http://pcp.pt/sites/default/files/documentos/201212_programa_e_estatutos_aprovados_xix_congresso.pdf Página consultada a 12/7/2013.

Partido Socialista (2012). Estatutos do PS. Disponível em <http://www.ps.pt/partido/estatutos-do-partido-socialista.html?layout=artigoimagemlivre> Página consultada a 12/7/2013.

Partido Socialista (2015). Estatutos do PS. Disponível em <http://www.ps.pt/partido/estatutos-do-partido-socialista.html?layout=artigoimagemlivre> Página consultada a 22/9/2015.

Partido Social Democrata (2010). Estatutos do PSD. Disponível em <http://estatutos.psd.pt/> Página consultada a 12/7/2013.

Partido Social Democrata (2012). Estatutos do PSD. Disponível em <http://www.psd.pt/funcionamento.php> Página consultada a 12/7/2013.

Documentos consultados no caso da construção do NAL

ANA – Aeroportos de Navegação Aérea (1994). *Novo Aeroporto de Lisboa – NAL. Estudos de localização*. Lisboa: Direcção de Estudos Aeroportuários.

ANA – Aeroportos de Navegação Aérea (2009). *Plano Director do Novo Aeroporto de Lisboa: Alcochete*. Lisboa: ANA

Associação Comercial do Porto e Câmara de Comércio e Indústria do Porto (2007). *Novo Aeroporto de Lisboa: Uma alternativa*. Porto: ACP e CIP.

Comissão das Comunidades Europeias (2001). *White paper “European Transport Policy for 2010: Time to decide”*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias. Disponível em http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/doc/2001_white_paper/lb_com_2001_0370_en.pdf Página consultada a 22/9/2003.

Comissão Especial de Acompanhamento da Privatização da ANA, SA (2014). *Relatório final de atividades*. Lisboa: Assembleia da República. Comissão Europeia (1996). Decision nº1692/96/EC: Guidelines for the development of the Transeuropean Transport Network. *Official Journal*, L 228, 09/09/1996, p.0001-0104. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996D1692:EN:HTML> Página consultada a 12/8/2015.

Comissão Europeia (2003a). *Communication from the Commission - Developing the Trans-European Transport Network: Innovative funding solutions: interoperability of electronic toll collection systems*. COM/2003/0132 final. Disponível em <http://www.enpi-info.eu/library/content/developing-trans-european-transport-network-innovative-funding-solutions> Página consultada a 17/5/2004.

Comissão Europeia (2003b). *Report from the High Level Group Meeting on the Transeuropean Transport Network*. Disponível em http://ec.europa.eu/ten/transport/revision/hlg/2003_report_kvm_en.pdf Página consultada a 17/5/2004.

Comissão Europeia (2007). *Commission Communication - Trans-european networks: Towards an integrated approach*. COM/2007/0135 final. Disponível em

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0135&from=EN> Página consultada a 3/10/2012.

Comissão Europeia (2009). *A Sustainable Future for Transport: Towards an integrated, technology-led and user-friendly system*. Disponível em http://ec.europa.eu/transport/media/publications/doc/2009_future_of_transport_en.pdf Página consultada a 3/10/2012.

Comissão Europeia (2010). *Topical Report: Airport accessibility in Europe*. Disponível em <http://ec.europa.eu/transport/modes/air/studies/doc/intermodality/2010-airport-accessibility-in-eu.pdf> Página consultada a 3/10/2012.

Comissão Europeia (2011). *White paper “Roadmap to a Single European Transport Area: Towards a competitive and resource efficient transport system”*. Disponível em http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/doc/2011_white_paper/white_paper_com%282011%29_144_en.pdf Página consultada a 3/10/2012.

Comissão Europeia (2012). *Auxílio Estatal: Comissão considera que a privatização da ANA – Aeroportos de Portugal não contém elementos de auxílio estatal de 19 de Junho de 2012*. Disponível em http://www.europa.eu/rapid/press-release_IP-13-564_pt.pdf Página consultada a 12/7/2013.

Comissão Europeia (2013). *The Core Network Corridors: Transeuropean transport network 2013*. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em http://www.tentdays2013.eu/Doc/b1_2013_brochure_lowres.pdf Página consultada a 27/6/2014.

Confederação da Indústria Portuguesa (2007). *Estudos sobre a Implantação do Novo Aeroporto de Lisboa. Relatório final do IDAD – Capítulo “Acessibilidades e Transportes”*. Lisboa: CIP.

Conselho de Ministros (2008). *Declaração do Primeiro-Ministro sobre a localização do Novo Aeroporto de Lisboa*. Lisboa: AR.

European Union (1992). *Treaty of the European Union. Official Journal of the European Communities, nº C 191/1 (de 29/7/1992)*. Disponível em

https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/maastricht_en.pdf Página consultada a 22/7/2004.

Federação Portuguesa da Indústria da Construção e Obras Públicas (2008). *Grandes Investimentos em Construção 2008-2017*, Julho de 2008. Disponível em <http://www.static.publico.pt/docs/economia/construcao.doc> Página consultada a 12/7/2013.

Governo de Portugal (2012). Privatização da ANA “será internacionalmente reconhecida como a melhor efetuada até hoje”, 28 de Dezembro. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/primeiro-ministro/mantenha-se-atualizado/20121228-pm-mnmc.aspx> Página consultada a 11/7/2013.

Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (2013). *Adjudicação da construção do novo aeroporto de Lisboa à Vinci*, 26 de Fevereiro. Disponível em <http://www.beparlamento.net/adjudica%C3%A7%C3%A3o-da-constru%C3%A7%C3%A3o-do-novo-aeroporto-de-lisboa-%C3%A0-vinci> Página consultada a 11/7/2013.

LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil (2008). *Estudo para análise técnica comparada das alternativas de localização do novo aeroporto de Lisboa na zona da Ota e na zona do Campo de Tiro de Alcochete. 2ª fase – Avaliação comparada das duas localizações*. Relatório nº2/2008 – DT. Lisboa: I&D Transportes.

Ministério das Comunicações (1972). *Estudo de Localização do Novo Aeroporto de Lisboa*. Lisboa: Gabinete do Novo Aeroporto de Lisboa.

Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (2007). *Modelo de Transacção para a Construção do Novo Aeroporto de Lisboa*. Lisboa: MOPTC.

Ministério da Economia e do Emprego (2011). *Plano Estratégico dos Transportes – Mobilidade Sustentável: Horizonte 2011-2015*. Lisboa: MEE.

Associação Comercial do Porto (2012). Privatização da ANA: Discurso Dr. Rui Moreira Disponível em <http://www.cciporto.pt/pt/associacao-comercial-do-porto/noticias-e-destaques/2012/09/privatizacao-ana-discurso-dr-rui-moreira> Página consultada a 12/7/2013.

- NAER – Novo Aeroporto, SA (2009). NAER conclui Plano Director de Referência e adjudicações de trabalhos para o NAL, 8 de Abril. Disponível em <http://www.lpmcom.pt/comunicados/1181-naer-conclui-plano-director-de-referencia-e-adjudicacoes-de-trabalhos-para-o-nal> Página consultada a 4/12/2009.
- NAER – Novo Aeroporto, SA (2010). *Estudo de Impacte Ambiental do Novo Aeroporto de Lisboa – Resumo não técnico*. Lisboa: NAER.
- Partido Comunista Português (2008). *Posição política sobre o novo aeroporto de Lisboa*, 10 de Janeiro. Disponível em http://www.pcp.pt/joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=31097&Itemid=594 Página consultada a 11/7/2013.
- Partido Comunista Português (2008). *Construção do novo aeroporto de Lisboa: Intervenção de Bruno Dias na AR*, 5 de Fevereiro. Disponível em http://www.pcp.pt/joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=31302&Itemid=606 Página consultada a 11/7/2013.
- Partido Comunista Português (2012). *Privatização da ANA – uma decisão criminosa que deve ser derrotada*. Nota do Gabinete de Imprensa do PCP, 30 de Agosto. Disponível em <http://www.dorl.pcp.pt/index.php/metro-7/5248-privatizacao-da-ana-uma-decisao-criminosa-que-deve-ser-derrotada> Página consultada a 11/7/2013.
- Partido Comunista Português (2012). *Mecanismo de concessão da ANA – disfarce do défice e passo em frente no desastre da privatização*. Nota do Gabinete de Imprensa do PCP, 12 de Dezembro. Disponível em <http://www.dorl.pcp.pt/index.php/metro-7/5248-privatizacao-da-ana-uma-decisao-criminosa-que-deve-ser-derrotada> Página consultada a 11/7/2013.
- Partido Socialista Bombarral (2008). A construção do Aeroporto Internacional de Lisboa em Alcochete. Nota de Imprensa de 16 de Janeiro. Disponível em <http://ps-bombarral.over-blog.com/article-15700116.html> Página consultada a 11/7/2013.

- Partido Socialista Montijo (2012). Moção Novo Aeroporto de Lisboa, de 16 de Julho de 2012 . Disponível em Página consultada a 11/7/2013.
- Partido Socialista Montijo (2012). Declaração de Maria Amélia Antunes contestando expansão do aeroporto da Portela, 2 de Novembro. Disponível em Página consultada a 11/7/2013.
- Partido Socialista (2012). Privatização da ANA feita “de forma obscura”. Posição do líder parlamentar, 27 de Dezembro. Disponível em <http://www.ps.pt/gpps-noticias/noticias/privatizacao-da-ana-feita-de-forma-obscura.html> Página consultada a 11/7/2013.
- Porto, Manuel (2007). *A opção pela Ota*. In Dossier síntese do seminário “Transportes e mobilidade: Um aeroporto para um Portugal Euro-Atlântico”. Coimbra: CES.
- Reis, José (2007). *Um aeroporto para um país ou um país para um aeroporto?* In Dossier síntese do seminário “Transportes e mobilidade: Um aeroporto para um Portugal Euro-Atlântico”. Coimbra: CES.
- Santos, Silvino Pompeu (2007) *Plano Integrado para o Novo Aeroporto de Lisboa, Rede de TGV e Terceira Travessia do Tejo*. Lisboa: Sociedade de Geografia de Lisboa.
- Sindicatos afetos ao Grupo TAP (SIMA, SINTAC, SITAVA, SISTEMA, SQAC, STHA) (2012). *O Processo de Privatização*, comunicado conjunto de 12 de Dezembro. Disponível em http://www.stha.pt/website/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=4&Itemid=23&limit=5&limitstart=15 Página consultada a 12/7/2013.
- Sindicato dos Trabalhadores da Aviação e Aeroportos (SITAVA) (2012). *Privatização – ANA, aeroportos de Portugal: Vazio Informativo*. Disponível em http://www.sitava.pt/index.php?option=com_rokdownloads&view=file&id=556%3Aprivatizacao-ana-aeroportos-portugal&Itemid=2 Página consultada a 5/4/2014.
- Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves (2008). *Parecer no âmbito da Consulta Pública do processo de Avaliação Ambiental Estratégica do “Estudo para Análise Técnica Comparada das Alternativas de Localização do Novo Aeroporto de Lisboa na zona da Ota e na zona do Campo de Tiro de Alcochete*. Disponível em

<http://www.spea.pt/pt/estudo-e-conservacao/pareceres-cartas/2008/> Página consultada a 12/7/2013.

Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves (2010). Parecer técnico referente à Avaliação de Impacte Ambiental “NOVO AEROPORTO DE LISBOA”. Disponível em <http://www.spea.pt/pt/estudo-e-conservacao/pareceres-cartas/2010/> Página consultada a 12/7/2013.

Artigos de imprensa online consultados no caso da construção do NAL

- Açoreano Oriental (2012), “PCP alerta para aumento das taxas aeroportuárias com privatização da ANA”, 30 de Janeiro. Página consultada a 11/7/2013, <http://www.acorianooriental.pt/noticias/view/222872>
- AICEP Portugal Global (2010), “Aeronáutica Portuguesa: Um sector com futuro”, Fev./Mar. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.portugalglobal.pt>
- Alves, Maria Teixeira e Silva, Nuno Miguel (2012), “Franceses da Vinci oferecem preço mais alto pela ANA”. *Diário Económico*, 16 Novembro. Página consultada a 12/7/2013, http://economico.sapo.pt/noticias/franceses-da-vinci-oferecem-preco-mais-alto-pela-ana_156386.html
- Baptista, Ana (2013), “Expansão da Portela adia necessidade de novo aeroporto”, *Dinheiro Vivo*, 18 de Julho. Página consultada a 18/7/2013, http://www.dinheirovivo.pt/empresas/interior.aspx?content_id=3764804
- Baptista, Ana e Pacheco, Miguel (2012), “Governo vende ANA a franceses e risca opção de ter Portela + 1”, *Dinheiro Vivo*, 27 de Dezembro. Página consultada a 11/7/2013, http://www.dinheirovivo.pt/empresas/interior.aspx?content_id=3910483
- Bastos, Sérgio (2013), “Novo aeroporto em Lisboa só após a Portela superar 22 milhões de passageiros”, *Low Cost Portugal*, 25 de Fevereiro. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.lowcostportugal.net/viajar/aeroportos/novo-aeroporto-em-lisboa-so-apos-a-portela-superar-22-milhoes-de-passageiros/2013/02/#axzz3RkJxUUue>
- Brandão, Arlinda (2010), “Ministério do Ambiente impõe condicionantes à construção do novo aeroporto de Lisboa”, *RTP Notícias*, 10 de Dezembro. Página consultada a 15/7/2013, <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=398401&tm=9&layout=123&visual=61>
- Caldeira, Carlos (2010), “Primeiro passo para o novo aeroporto de Lisboa avança ainda este ano”. *Diário Económico*, 17 de Abril. Página consultada a 15/7/2013, <http://economico.sapo.pt/noticias/nprint/87055>

- Cardoso, Bruno (2010), *“Impactos ambientais não impedem construção de novo aeroporto”*, *Setúbal na Rede*, 23 de Fevereiro. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.setubalnarede.pt/content/index.php?action=articlesDetailFo&rec=11989>
- Cargo (2010), *“NAER: Desistir do novo aeroporto seria perder 289,9 milhões de passageiros”*, 10 de Dezembro. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.cargoedicoes.pt/site/Default.aspx?tabid=380&id=4333&area=Cargo>
- Cargo (2013), *“Privatização da ANA concluída em Julho”*, 26 de Junho. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.cargoedicoes.pt/site/Default.aspx?tabid=380&id=9255&area=Cargo>
- Correia, Ana Paula (2004), *“Novo aeroporto: Recuo só atrasa venda da ANA”*, *Jornal de Notícias*, 28 de Maio. Página consultada a 12/7/2013, http://www.jn.pt/PaginalInicial/Interior.aspx?content_id=677483
- Correia, Raquel Almeida (2012), *“A Brisa e a brasileira CCR concorrem à privatização da ANA”*, *Pista73*, 23 de Abril. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.pista73.com/noticias/a-brisa-e-a-brasileira-ccr-concorrem-a-privatizacao-da-ana/>
- Correia, Raquel Almeida (2012), *“Vinci paga 3080 milhões de euros para comprar a ANA”*, *Público*, 27 de Dezembro. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.publico.pt/economia/noticia/vinci-paga-3080-milhoes-de-euros-para-comprar-a-ana-1578783>
- Correio da Manhã* (2012), *“Teixeira Duarte e Ferrovial estudam privatização da ANA”*, 26 de Julho. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.cmjornal.xl.pt/nacional/economia/detalhe/teixeira-duarte-e-ferrovial-estudam-privatizacao-da-ana.html>
- Craveiro, Catarina (2010), *“Construção do novo aeroporto não deverá arrancar este ano”*, *Jornal de Notícias*, 24 de Fevereiro. Página consultada a 15/7/2013, http://www.jn.pt/PaginalInicial/Economia/Interior.aspx?content_id=1502760

- Diário de Notícias* (2010), “*Novo aeroporto de Lisboa avança com privatização da ANA*”, 26 de Janeiro. Página consultada a 12/7/2013, http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content_id=1479331
- Diário de Notícias* (2012), “*Privatização da ANA vai fazer de Portugal uma exceção*”, 14 de Dezembro. Página consultada a 12/7/2013, http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content_id=2946342&especial=Revistas%20de%20Imprensa&seccao=TV%20e%20MEDIA
- Diário Digital* (2005), “*CDS classifica construção do novo aeroporto como “manobra de propaganda”*”, 22 de Novembro. Página consultada a 11/7/2013, http://diariodigital.sapo.pt/news.asp?id_news=202888
- Diário Digital* (2007), “*AR discute petição contra construção do aeroporto da Ota*”, 5 de Janeiro. Página consultada a 12/7/2013, http://diariodigital.sapo.pt/news.asp?id_news=256937
- Diário Digital* (2007), “*Novo aeroporto: PSD diz que Ota já não é “inevitabilidade”*”, 5 de Dezembro. Página consultada a 11/7/2013, http://diariodigital.sapo.pt/news.asp?id_news=308033
- Diário Digital* (2007), “*Ota: PCP defende suspensão do processo para mais estudos*”, 25 de Maio. Página consultada a 11/7/2013, http://diariodigital.sapo.pt/news.asp?id_news=277966
- Diário Digital* (2007), “*Ota: PSD promove conferência técnica sobre novo aeroporto*”, 28 de Março. Página consultada a 11/7/2013, http://diariodigital.sapo.pt/news.asp?id_news=269291
- Diário Digital* (2007), “*PS rejeita criação de comissão de acompanhamento do novo aeroporto*”, 3 de Abril. Página consultada a 11/7/2013, http://diariodigital.sapo.pt/news.asp?id_news=270206
- Diário Digital* (2007). “*Especialistas insistem no estudo de alternativas*”, 2 de Abril. Página consultada a 12/7/2013, http://diariodigital.sapo.pt/news.asp?id_news=269978
- Diário Digital* (2010), “*Novo Aeroporto: NAER propõe reflorestação de sobreiros*”, 23 de Fevereiro. Página consultada a 12/7/2013, http://diariodigital.sapo.pt/news.asp?id_news=437008

- Diário Económico* (2010), “*Falta acção na rodagem do “filme” do novo aeroporto*”, 17 de Abril. Página consultada a 12/7/2013, http://economico.sapo.pt/noticias/falta-accao-na-rodagem-do-filme-do-novo-aeroporto_87070.html
- Diário Económico* (2013), “*Gaspar diz que privatização da ANA é “emblemática”*”, 21 de Fevereiro. Página consultada a 12/7/2013, http://economico.sapo.pt/noticias/gaspar-diz-que-privatizacao-da-ana-e-emblematica_163187.html
- Dinheiro Digital* (2012), “*Governo adia aeroporto low cost para 2022 e expande Portela*”, 27 de Outubro. Página consultada a 11/7/2013, http://dinheirodigital.sapo.pt/news.asp?id_news=189345
- Dinheiro Vivo* (2013), “*Vinci assegura exclusividade na gestão e construção do novo aeroporto de Lisboa*”, 22 de Fevereiro. Página consultada a 12/7/2013, http://www.dinheirovivo.pt/economia/interior.aspx?content_id=3743218
- Esquerda.net* (2007), “*Bloco quer estudos de alternativa à Ota*”, 28 de Março. Página consultada a 11/7/2013, <http://www.esquerda.net/content/bloco-quer-estudos-de-alternativas-%C3%A0-ota>
- Esquerda.net* (2012), “*Vinci ganha privatização da ANA*”, 27 de Dezembro. Página consultada a 11/7/2013, <http://www.esquerda.net/artigo/vinci-ganha-privatiza%C3%A7%C3%A3o-da-ana/26078>
- Esteves, Carlos; Fiuza, Margarida; Paiva, Vitor; Botelho, Nuno e Fox, Nuno (2012), “*Qual será o novo aeroporto de Lisboa?*”, *Expresso*, 16 de Fevereiro. Página consultada a 11/7/2013, <http://expresso.sapo.pt/qual-sera-o-novo-aeroporto-de-lisboa=f704812>
- Expresso* (2007), “*Estudo CIP: PCP diz que relatório “põe a nu fragilidades dos argumentos do governo” na defesa da Ota*”, 31 de Outubro. Página consultada a 11/7/2013, <http://expresso.sapo.pt/estudo-cip-pcp-diz-que-relatorio-poe-a-nu-fragilidades-dos-argumentos-do-governo-na-defesa-da-ota=f155141>
- Expresso* (2007), “*Novo aeroporto: Cravinho critica Cavaco por aceitar estudo da CIP sem que fossem conhecidos os financiadores*”, 6 de Dezembro. Página consultada a

12/7/2013, <http://expresso.sapo.pt/novo-aeroporto-cravinho-critica-cavaco-por-aceite-estudo-da-cip-sem-que-fossem-conhecidos-os-financiadores=f186245>

Expresso (2009), “NAER lança concurso sobre impacto ambiental do novo aeroporto”, 9 de Janeiro. Página consultada a 12/7/2013, <http://expresso.sapo.pt/naer-lanca-concurso-sobre-impacto-ambiental-do-novo-aeroporto=f491077>

Expresso (2010), “Governo admite separar a construção do novo aeroporto da privatização da ANA”, 18 de Abril. Página consultada a 11/7/2013, <http://expresso.sapo.pt/governo-admite-separar-a-construcao-do-novo-aeroporto-da-privatizacao-da-ana-c-audio=f577225>

Expresso (2010), “PCP diz que governo está a ceder “aos grandes interesses”, 8 de Maio. Página consultada a 11/7/2013, <http://expresso.sapo.pt/pcp-diz-que-governo-esta-a-ceder-aos-grandes-interesses=f581430>

Expresso (2011), “OE2012: Privatizações da TAP e ANA avançam”, 12 de Outubro. Página consultada a 11/7/2013, <http://expresso.sapo.pt/oe2012-privatizacoes-da-tap-e-da-ana-avancam=f680062>

Expresso (2012), “Governo escolhe hoje dono da ANA”, 27 de Dezembro. Página consultada a 12/7/2013, <http://expresso.sapo.pt/governo-escolhe-hoje-dono-da-ana=f776043>

Expresso (2012), “PS pede suspensão da privatização da ANA, mas maioria só aprova audições”, 12 de Dezembro. Página consultada a 11/7/2013, <http://expresso.sapo.pt/ps-pede-suspensao-da-privatizacao-da-ana-mas-maioria-so-aprova-audicoes=f773337>

Expresso (2012), “Trabalhadores da ANA consideram que a privatização não os defendeu”, 27 de Dezembro. Página consultada a 12/7/2013, <http://expresso.sapo.pt/trabalhadores-da-ana-consideram-que-privatizacao-nao-os-defendeu=f776145>

Expresso (2013), “Privatização da ANA foi transparente e sem auxílio estatal, diz Bruxelas”, 19 de Junho. Página consultada a 12/7/2013, <http://expresso.sapo.pt/privatizacao-da-ana-foi-transparente-e-sem-auxilio-estatal-diz-bruxelas=f814877>

- Guerreiro, Catarina (2012), *“Candidatos à ANA oferecem novo aeroporto”*, SOL, 20 de Novembro. Página consultada a 11/7/2013, <http://www.sol.pt/noticia/63289>
- Jornal de Negócios* (2011), *“Novo aeroporto de Lisboa não vai avançar”*, 7 de Outubro. Página consultada a 11/7/2013, http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/novo_aeroporto_de_lisboa_natildeo_vai_avanccedilar.html
- Jornal de Negócios* (2012), *“Obras de expansão do aeroporto da Portela deverão ser retomadas até ao verão”*, 18 de Março. Página consultada a 18/7/2013, http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/construcao/detalhe/obras_de_expansatildeo_do_aeroporto_da_portela_deveratildeo_ser_retomadas_ateacute_ao_veratildeo.html
- Jornal de Negócios* (2012), *“Privatização da ANA: Negócio do ano abriu portas a oito firmas de advogados”*, 19 de Dezembro. Página consultada a 12/7/2013, http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/privatizacoes/detalhe/negocio_do_a_no_abriu_portas_a_oito_firmas_de_advogados.html
- Jornal de Negócios* (2013), *“Comissão Europeia autoriza venda da ANA ao grupo Vinci”*, 11 de Junho. Página consultada a 12/7/2013, http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/privatizacoes/detalhe/comissao_europeia_autoriza_venda_da_ana_ao_grupo_vinci.html
- Jornal de Notícias* (2008), *“Fazer aeroporto sem privatizar ANA”*, 12 de Fevereiro. Página consultada a 11/7/2013, http://www.jn.pt/Dossies/dossie.aspx?content_id=887377&dossier=Novo%20aeroporto%20de%20Lisboa
- Jornal de Notícias* (2009), *“Apresentado plano director do novo aeroporto de Lisboa”*, 7 de Abril. Página consultada a 12/7/2013, http://www.jn.pt/Dossies/dossie.aspx?content_id=1194214&dossier=Novo%20aeroporto%20de%20Lisboa
- Lopes, Mário (2005), *“Aeroporto da Ota: Carmona Rodrigues promete arranque em 2008”*, *Tinta Fresca*, 15 de Junho. Página consultada a 12/7/2013,

<http://www.tintafresca.net/News/newsdetail.aspx?news=3be5679e-7c0a-4785-b6f4-7f7631892afc&edition=33>

Lusa (2008), “*Samora Correia: “O aeroporto é nosso, não é de Alcochete”*”, 11 de Janeiro.

Página consultada a 12/7/2013,
<http://noticias.sapo.pt/lusa/artigo/5d8359bfd57585585a7977.html>

Matias, Leonor (2008), “*Obras do novo aeroporto derrapam para 2011*”. *Diário de Notícias*, 24 de Julho. Página consultada a 12/7/2013,

http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content_id=978359&especial=Novo%20aeroporto&seccao=ECONOMIA

Meireles, Ana (2012), “*Travagem na privatização da TAP não compromete “de maneira nenhuma” venda da ANA*”. *Diário de Notícias*, 21 de Dezembro. Página consultada a 12/7/2013,

http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content_id=2960480

Melgão, Laura (2013), “*Comissão Europeia aprova privatização da ANA*”, *Transportes em Revista*, 11 de Junho. Página consultada a 12/7/2013,

<http://www.transportesemrevista.com/Default.aspx?tabid=210&language=pt-PT&id=6272>

Mendes, Rui (2012), “*CDS-PP considera privatização da ANA um “bom resultado”*”, *RTP Notícias*, 27 de Dezembro. Página consultada a 11/7/2013,

<http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=615110&tm=6&layout=123&visual=61>

Neto, Lurdes (2011), “*Novo aeroporto de Lisboa fica sem efeito*”, *Jornal da Construção*, 10 de Outubro. Página consultada a 15/7/2013,

<http://www.jornaldaconstrucao.pt/index.php?id=6&n=2397>

O Mirante (2006), “*Novo aeroporto da Ota com mais capacidade sem acréscimo de custos*”, 29 de Novembro. Página consultada a 12/7/2013,

<http://semanal.omirante.pt/index.asp?idEdicao=263&id=30320&idSeccao=3645&Action=noticia#.VN-aUk3bLIU>

O Mirante (2007), “*Líder do CDS contra construção do novo aeroporto da Ota*”, 17 de Janeiro. Página consultada a 11/7/2013,

[http://semanal.omirante.pt/index.asp?idEdicao=270&id=31507&idSeccao=3764
&Action=noticia#.VN-fEE3bLIU](http://semanal.omirante.pt/index.asp?idEdicao=270&id=31507&idSeccao=3764&Action=noticia#.VN-fEE3bLIU)

OJE (2010), “*Estudo ambiental não identifica impedimentos à construção do novo aeroporto*”, 23 de Fevereiro. Página consultada a 15/7/2013, <http://www.destakes.com/redir/ba1ef8d8f696d6f008be41e89cf84299>

OJE (2010), “*NAER propõe processo de privatização da ANA com duração de quase um ano*”, 23 de Fevereiro. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.destakes.com/redir/e3e32e61eb54c8e789527f77c70a6ca7>

Petiz, Joana (2011), “*Privatizações da TAP e ANA avançam, construção do novo aeroporto reavaliada*”, *Dinheiro Vivo*, 12 de Outubro. Página consultada a 12/7/2013, http://www.dinheirovivo.pt/estado/interior.aspx?content_id=3917061

Pinto, Ilídia (2011), “*PSD suspende TGV Lisboa-Madrid e vai reavaliar a construção do novo aeroporto*”. *Dinheiro Vivo*, 28 de Junho. Página consultada a 11/7/2013, http://www.dinheirovivo.pt/Imprimir.aspx?content_id=3867340

Pista73 (2012), “*ANA – Aeroportos de Portugal: Empresa argentina Corporación América interessada na compra*”, 13 de Outubro. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.pista73.com/noticias/ana-aeroportos-de-portugal-empresa-argentina-corporacion-america-interessada-na-compra/>

Pista73 (2012), “*ANA – Aeroportos: Cinco candidatos passam à segunda fase da privatização*”, 15 de Novembro. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.pista73.com/noticias/ana-aeroportos-cinco-candidatos-passam-a-segunda-fase-da-privatizacao/>

Pista73 (2012), “*ANA – Aeroportos: Publicado o Caderno de Encargos para a privatização*”, 15 de Novembro. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.pista73.com/noticias/ana-aeroportos-publicado-caderno-de-encargos-para-a-privatizacao/>

Pista73 (2012), “*Governo confirma venda da ANA aos franceses da Vinci*”, 27 de Dezembro. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.pista73.com/noticias/governo-confirma-venda-da-ana-aos-franceses-da-vinci/>

- Pista73* (2012), “Portugal – Privatizações da TAP e ANA”, 18 de Maio. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.pista73.com/noticias/portugal-privatizacoes-da-tap-e-ana/>
- Pista73* (2012), “Portugal e Espanha assinam acordo para formar Espaço Aéreo Ibérico”, 17 de Maio. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.pista73.com/noticias/portugal-e-espanha-assinam-acordo-para-formar-espaco-aereo-iberico/>
- Pista73* (2013), “Bruxelas altera regras das ajudas estatais a aeroportos e companhias aéreas”, 3 de Julho. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.pista73.com/noticias/bruxelas-altera-regras-das-ajudas-estatais-a-aeroportos-e-companhias-aereas/>
- Pista73* (2013), “Bruxelas dá luz verde à compra da ANA pelo grupo francês Vinci”, 11 de Junho. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.pista73.com/noticias/bruxelas-da-luz-verde-a-compra-da-ana-pelo-grupo-frances-vinci/>
- Público* (2006), “ANA investe 380 milhões na expansão do Aeroporto de Lisboa”, 28 de Novembro. Página consultada a 18/7/2013, <http://www.publico.pt/economia/noticia/ana-investe-380-milhoes-na-expansao-do-aeroporto-de-lisboa-1278131>
- Público* (2007), “Aeroporto: PSD defende manutenção da Portela e construção faseada em Alcochete”, 15 de Dezembro. Página consultada a 11/7/2013, <http://www.publico.pt/politica/noticia/aeroporto-psd-defende-manutencao-da-portela-e-construcao-faseada-em-alcochete-1313929>
- Público* (2007), “Coordenador do estudo sobre novo aeroporto diz que opção por Alcochete “é mais flexível”, 21 de Maio. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.publico.pt/politica/noticia/coordenador-do-estudo-sobre-novo-aeroporto-diz-que-opcao-por-alcochete-e-mais-flexivel-1296185>
- Público* (2007), “Mário Lino quer aeroporto da Ota construído antes de 2017”, 12 de Março. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.destakes.com/comentarios/51a4df281c5aed4df282717300969847>

- Público* (2007), “*Marques Mendes anuncia conferência nacional sobre novo aeroporto*”, 17 de Março. Página consultada a 18/7/2013, <http://www.publico.pt/politica/noticia/marques-mendes-anuncia-conferencia-nacional-sobre-novo-aeroporto-1288604>
- Público* (2007), “*PCP considera que estudo sobre Alcochete “evolução positiva”*”, 11 de Junho. Página consultada a 11/7/2013, <http://www.publico.pt/politica/noticia/marques-mendes-anuncia-conferencia-nacional-sobre-novo-aeroporto-1288604>
- Público* (2008), “*NAER adjudicou primeiros trabalhos do novo aeroporto*”, 13 de Agosto. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.publico.pt/economia/noticia/naer-adjudicou-primeiros-trabalhos-do-novo-aeroporto-1338856>
- Público* (2008), “*Novo aeroporto: BE está a preparar demonstração que construção é possível sem privatização da ANA*”, 9 de Fevereiro. Página consultada a 11/7/2013, <http://www.publico.pt/politica/noticia/novo-aeroporto-be-esta-a-preparar-demonstracao-que-construcao-e-possivel-sem-privatizacao-da-ana-1319088>
- Público* (2008), “*Oposição sublinha recuo do Governo na localização do novo aeroporto*”, 10 de Janeiro. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.publico.pt/politica/noticia/oposicao-sublinha-recuo-do-governo-na-localizacao-do-novo-aeroporto-1316229>
- Público* (2010), “*ANA privatizada aquando da construção do Novo Aeroporto de Lisboa*”, 6 de Maio. Página consultada a 11/7/2013, http://www.publico.pt/economia/noticia/ana-privatizada-aquando-da-construcao-do-novo-aeroporto-de-lisboa_1435879
- Público* (2010), “*PSD e CDS pressionam Governo para abandonar TGV entre Lisboa e Madrid*”, 29 de Abril. Página consultada a 1/7/2013, http://www.publico.pt/economia/noticia/psd-e-cds-pressionam-governo-para-abandonar-tgv-entre-lisboa-e-madrid_1434701

- Público* (2011), “*TGV Lisboa/Madrid suspenso, novo aeroporto reavaliado*”, 28 de Junho. Página consultada a 12/7/2013, http://www.publico.pt/economia/noticia/tgv-lisboamadrid-suspenso-aeroporto-reavaliado_1500602
- Público* (2012), “*Trabalhadores da ANA consideram que a privatização não os defendeu*”, 27 de Dezembro. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.publico.pt/economia/noticia/trabalhadores-da-ana-consideram-que-privatizacao-nao-os-defendeu-1578784>
- Publituris* (2013), “*Aeroporto de Lisboa inaugura nova área comercial*”, 16 de Julho. Página consultada a 18/7/2013, <http://www.publituris.pt/2013/07/16/aeroporto-de-lisboa-inaugura-nova-area-comercial/>
- Publituris* (2013), “*Novo terminal internacional e de transferência revitaliza Aeroporto de Lisboa*”, 17 de Julho. Página consultada a 18/7/2013. <http://www.publituris.pt/2013/07/16/novo-terminal-internacional-e-de-transferencia-revitaliza-aeroporto-de-lisboa/>
- Radio Ocidente* (2013), “*Privatização da ANA abre discussão de um aeroporto em Sintra*”, 8 de Maio. Página consultada a 11/7/2013, <http://www.radioocidente.pt/noticia.asp?idEdicao=158&id=33381&idSeccao=1490&Action=noticia>
- Rios, Vítor (2013), “*O novo dono da ANA, Vinci airports, quer ajudar TAP a crescer*”, *Pista73*, 24 de Fevereiro. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.pista73.com/noticias/o-novo-dono-da-anavinci-airports-quer-ajudar-tap-a-crescer/>
- Rostos* (2009), “*PS Montijo realiza conferência em Pegões – “O Novo Aeroporto de Lisboa: Desafios e oportunidades*”, 15 de Janeiro. Página consultada a 15/7/2013, <http://www.rostos.pt/inicio2.asp?mostra=2&cronica=22538>
- Rostos* (2012), “*Câmara Municipal do Montijo continua a defender construção do Novo Aeroporto de Lisboa na zona do Campo de Tiro de Alcochete*”, 31 de Outubro. Página consultada a 11/7/2013, <http://www.rostos.pt/inicio2.asp?cronica=145904>

- Rostos (2012), *“Construção do Novo Aeroporto de Lisboa é decisivo para o concelho e para o país”*, entrevista a Nuno Canta – candidato PS à presidência da Câmara Municipal de Montijo, 25 de Novembro. Página consultada a 11/7/2013, <http://www.rostos.pt/inicio2.asp?cronica=180195>
- RTP Noticias (2010), *“Novo Aeroporto: NAER diz que vai programar a concretização das medidas de minimização”*, 10 de Dezembro. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=398418&tm=&layout=121&visual=49>
- Sá, Paula e Cabral, Eva (2010), *“Aeroporto avança mesmo sem privatização da ANA”*. *Diário de Notícias*, 30 de Abril. Página consultada a 12/7/2013, http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content_id=1557474
- Santos, João Miguel; Silva, Vitor e Meira, Paula (2012), *“Governo quer evitar a construção do novo aeroporto de Lisboa pelo menos na próxima década”*, RTP Notícias, 16 de Abril. Página consultada a 11/7/2013, <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=545543&layout=122&tm=6&visual=61>
- Saraiva, Hermínia (2012), *“Empresa brasileira Andrade Gutierrez analisa compra da TAP”*, *Pista73*, 14 de Maio. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.pista73.com/noticias/empresa-brasileira-andrade-gutierrez-analisa-compra-da-tap/>
- Saraiva, Nuno (2009), *“Novo Aeroporto adiado para pós-eleições”*. *Diário de Notícias*, 21 de Junho. Página consultada a 11/7/2013, http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1268521
- SIC Noticias (2012), *“Colombianos querem valorizar Lisboa e admitem construção do novo aeroporto”*, 15 de Novembro. Página consultada a 12/7/2013, <http://sicnoticias.sapo.pt/economia/2012-11-15-colombianos-querem-valorizar-lisboa-e-admitem-construcao-de-novo-aeroporto>
- SIC Noticias (2013), *“Acordo com a Vinci para a privatização da ANA é assinado quinta-feira”*, 20 de Fevereiro. Página consultada a 12/7/2013,

<http://sicnoticias.sapo.pt/economia/2013-02-20-acordo-com-a-vinci-para-a-privatizacao-da-ana-e-assinado-quinta-feira>

Silva, Nuno Miguel (2012), *“ANA – Aeroportos de Portugal: Corrida à privatização”*, *Pista73*, 26 de Abril. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.pista73.com/noticias/ana-aeroportos-de-portugal-corrida-a-privatizacao/>

Silva, Nuno Miguel (2013), *“Vinci garante exclusivo para construir novo aeroporto”*, *Diário Económico*, 22 de Fevereiro. Página consultada a 12/7/2013, http://economico.sapo.pt/noticias/vinci-garante-exclusivo-para-construir-novo-aeroporto_163218.html

SOL (2012), *“É inevitável um novo aeroporto” em Lisboa*, 14 de Outubro. Página consultada a 15/7/2013, <http://www.sol.pt/noticia/60963>

SOL (2012), *“Novo aeroporto de baixo custo em Portugal”*, 2 de Fevereiro. Página consultada a 15/7/2013, <http://www.sol.pt/noticia/107602>

SOL (2012), *“Parública recebeu 4 propostas de privatização da ANA”*, 14 de Dezembro. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.sol.pt/noticia/64779>

Sul Informação (2013), *“Comissão Europeia: Privatização da ANA não contém “elementos de auxílio estatal”*, 19 de Junho. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.sulinformacao.pt/2013/06/comissao-europeia-privatizacao-da-ana-nao-contem-%C2%ABelementos-de-auxilio-estatal%C2%BB/>

Suspiro, Ana (2007), *“Câmara do Montijo contra construção do novo aeroporto de Lisboa na margem sul”*. *Diário de Notícias*, 29 de Março. Página consultada a 11/7/2013, http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content_id=655150

Tinta Fresca (2007), *“NERLEI realiza jantar-conferência em Leiria sobre novo aeroporto de Lisboa”*, 28 de Dezembro. Página consultada a 15/7/2013, <http://www.tintafresca.net/news/ListNews.aspx?x=-1&page=2597>

TSF (2007), *“Construção da Margem Sul pode ser perigosa, diz Almeida Santos”*, 24 de Maio. Página consultada a 11/7/2013, http://www.tsf.pt/paginainicial/interior.aspx?content_id=774897

- TSF* (2008), “*CDS-PP quer explicações do Governo sobre novo aeroporto*”, 16 de Outubro. Página consultada a 11/7/2013, http://www.tsf.pt/PaginalInicial/Portugal/Interior.aspx?content_id=1030093
- TSF* (2008), “*PCP contesta atribuição à ANA do direito de decisão sobre terrenos municipais em Alcochete*”, 26 de Agosto. Página consultada a 11/7/2013, http://www.tsf.pt/PaginalInicial/Portugal/Interior.aspx?content_id=1004629
- TVI24* (2010), “*José Sócrates trava novo aeroporto e 3ª ponte*”, 8 de Maio. Página consultada a 11/7/2013, <http://www.tvi24.iol.pt/politica/ultimas/jose-socrates-trava-novo-aeroporto-e-3-ponte>
- TVI24* (2010), “*OE2011: novo aeroporto de Lisboa vai “prosseguir”*”, 16 de Outubro. Página consultada a 15/7/2013, <http://www.tvi24.iol.pt/economia/novo-aeroporto-lisboa/oe2011-novo-aeroporto-de-lisboa-vai-prosseguir>
- TVI24* (2010), “*PCP vai levar 3ª travessia e novo aeroporto ao Parlamento*”, 1 de Junho. Página consultada a 11/7/2013, <http://www.tvi24.iol.pt/economia/portugal/pcp-vai-levar-3-travessia-e-novo-aeroporto-ao-parlamento>
- TVI24* (2013), “*Privatização da ANA assinada hoje, Vinci duplica negócio*”, 21 Fevereiro. Página consultada a 12/7/2013, <http://www.tvi24.iol.pt/economia/negocios/privatizacao-da-ana-assinada-hoje-vinci-duplica-negocio>
- Veja* (2012), “*Portugal leiloa operadora ANA e bate meta de privatização*”, 27 de Dezembro. Página consultada a 12/7/2013, <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/portugal-leiloa-operadora-ana-e-bate-meta-de-privatizacao>
- Visão* (2010), “*Novo Aeroporto: Medidas de minimização deverão custar entre 130 e 150 ME – NAER*”, 23 de Fevereiro. Página consultada a 12/7/2013, <http://visao.sapo.pt/novo-aeroporto-medidas-de-minimizacao-deverao-custar-entre-130-e-150-me-naer=f549154>

Documentos consultados no caso da escolha do Provedor de Justiça

Decreto-Lei nº 212/75, de 21 de Abril, relativo ao mandato do Provedor de Justiça. Página consultada a 15/9/2014, <http://www1.ci.uc.pt/cd25a/wikka.php?wakka=liberd21>

Estatuto do Provedor de Justiça - Lei nº9/91, de 9 de Abril com alterações introduzidas pela Lei nº 30/96, de 14 de Agosto, Lei nº 52-A/2005, de 10 de Outubro e Lei nº17/2013, de 18 de Fevereiro. Página consultada a 15/9/2014, <http://www.provedor-jus.pt/?action=5&idc=67&idi=14865>

Provedoria de Justiça (2002). *O Cidadão, o Provedor de Justiça e as Entidades Administrativas Independentes*. Lisboa: Provedoria de Justiça.

Artigos de imprensa online consultados no caso da escolha do Provedor de Justiça

Botelho, Leonete (2009), “*Eleição do Provedor de Justiça vai a segunda volta*”, *Público*, 22 de Maio. Página consultada a 10/7/2013, <http://www.publico.pt/politica/noticia/eleicao-do-provedor-de-justica-vai-a-segunda-volta-1382266>

Diário de Notícias (2009), “*AR: Gama pergunta pela escolha do Provedor de Justiça, PS e PSD ainda sem acordo*”, 17 de Março. Página consultada a 8/7/2013, http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content_id=1172022

Diário de Notícias (2009), “*Nascimento Rodrigues acusa PS de “apetite” pelo cargo*”, 19 de Março. Página consultada a 8/7/2013, http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1175784

Diário de Notícias (2009), “*PS acusa PSD de ter uma visão partidária do cargo*”, 21 de Março. Página consultada a 8/7/2013, http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content_id=1177885#AreaComentarios

Expresso (2009), “*AR: Gama pergunta pela escolha do Provedor de Justiça, PS e PSD ainda sem acordo*”, 17 de Março. Página consultada a 8/7/2013, <http://expresso.sapo.pt/ar-gama-pergunta-pela-escolha-do-provedor-de-justica-ps-e-psd-ainda-sem-acordo=f503575>

- Expresso* (2009), “*Expresso revela carta de renúncia do Provedor*”, 3 de Junho. Página consultada a 8/7/2013, <http://expresso.sapo.pt/expresso-revela-carta-de-renuncia-do-provedor-com-video=f518620>
- Expresso* (2009), “*Provedor diz que o PS faz lembrar a canção “Eles comem tudo”*”, 19 de Março. Página consultada a <http://expresso.sapo.pt/provedor-diz-que-o-ps-faz-lembrar-a-cancao-eles-comem-tudo=f503964>
- Expresso* (2009), “*PS garante diálogo na escolha do Provedor de Justiça*”, 25 de Março. Página consultada a 8/7/2013, <http://expresso.sapo.pt/ps-garante-dialogo-na-escolha-do-provedor-de-justica=f505306>
- Expresso* (2009), “*Rangel apontou declarações de Sócrates como revés na escolha do Provedor de Justiça*”, 19 de Março. Página consultada a 8/7/2013, <http://expresso.sapo.pt/ar-rangel-apontou-declaracoes-de-socrates-como-reves-na-escolha-do-provedor-de-justica=f504123>
- Expresso* (2009), “*Vitalino Canas acusa PSD de ter visão partidária*”, 21 de Março. Página consultada a 8/7/2013, <http://expresso.sapo.pt/vitalino-canas-acusa-psd-de-ter-visao-partidaria=f504513>
- Garcia, Ricardo* (2009), “*Sócrates critica “birra” do PSD e mantém nome de Jorge Miranda para Provedor*”, 22 de Março. Página consultada a 8/7/2013, <http://www.publico.pt/portugal/jornal/socrates-critica-birra-do-psd-e-mantem-nome-de-jorge-miranda-para-provedor-300034>
- ionline* (2009), “*PS retoma amanhã diálogo com PSD para escolha do Provedor de Justiça*”, 23 de Junho. Página consultada a 8/7/2013. <http://www.ionline.pt/%C3%9Altimas?page=11962>
- Jornal de Negócios* (2009), “*Impasse na escolha do novo Provedor de Justiça põe em causa imparcialidade do cargo*”, 24 de Março. Página consultada a 8/7/2013. [http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/impasse na escolha do novo provedor de justiccedila potildee em causa imparcialidade do cargo.htm](http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/impasse%20na%20escolha%20do%20novo%20provedor%20de%20justiccedila%20potildee%20em%20causa%20imparcialidade%20do%20cargo.htm)
- !

- Mendes, Teresa Dias (2008), *“PS e PSD sem entendimento para escolha do novo Provedor de Justiça”*, TSF, 12 de Julho. Página consultada a 8/7/2013, http://www.tsf.pt/PaginalInicial/Portugal/Interior.aspx?content_id=967413
- Público (2009), *“Jaime Gama espera que “nova metodologia” para escolher Provedor de Justiça avance rapidamente”*, 23 de Março. Página consultada a 8/7/2013, <http://www.publico.pt/politica/noticia/jaime-gama-espera-que-nova-metodologia-para-escolher-provedor-de-justica-avance-rapidamente-1370478>
- Público (2009), *“Provedor: “Não houve nenhuma alteração nem nenhuma evolução” diz Manuela Ferreira Leite”*, 26 de Março. Página consultada a 8/7/2013, <http://www.publico.pt/politica/noticia/provedor-nao-houve-nenhuma-alteracao-nem-nenhuma-evolucao-diz-manuela-ferreira-leite-1370950>
- Público (2009), *“Sócrates critica “birra” do PSD na escolha do Provedor de Justiça”*, 21 de Março. Página consultada a 8/7/2013, <http://www.publico.pt/politica/noticia/socrates-critica-birra-do-psd-na-escolha-do-provedor-de-justica-1370276>
- RTP Notícias (2009), *“Francisco Louçã não comenta escolha para Provedor de Justiça”*, 21 de Março. Página consultada a 8/7/2013, <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=209455&tm=9&layout=122&visual=61>
- RTP Notícias (2009), *“PS e PSD não se entendem quanto ao Provedor de Justiça”*, 21 de Março. Página consultada a 8/7/2013, <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=209506&tm=9&layout=121&visual=49>
- Sousa, Judite Menezes (2009), *“Parlamento falha eleição de novo Provedor de Justiça”*, TSF, 29 de Maio. Página consultada a 10/7/2013, http://www.tsf.pt/PaginalInicial/Portugal/Interior.aspx?content_id=1247825
- TVI24 (2009), *“Provedor de Justiça e o PS: “Eles comem tudo””*, 19 de Março. Página consultada a 8/7/2013, <http://www.tvi24.iol.pt/politica/nascimento-rodriques/provedor-de-justica-e-o-ps-eles-comem-tudo>

- TVI24 (2009), "*Provedor: Oposição crítica "vexame"*", 21 de Março. Página consultada a 10/7/2013, <http://www.tvi24.iol.pt/politica/pp/provedor-oposicao-critica-vexame>
- Visão (2009), "*“Eles comem tudo”, diz Nascimento Rodrigues*", 19 de Março. Página consultada a 8/7/2013, <http://visao.sapo.pt/eles-comem-tudo-diz-nascimento-rodrigues=f500707>
- Visão (2009), "*Governo acusa Nascimento Rodrigues de quebrar dever de isenção*", 19 de Março. Página consultada a 8/7/2013, <http://visao.sapo.pt/governo-acusa-nascimento-rodrigues-de-quebrar-dever-de-isencao=f500811>
- Visão (2009), "*Jorge Miranda desiste da corrida a Provedor de Justiça*", 24 de Junho. Página consultada a 8/7/2013, <http://visao.sapo.pt/jorge-miranda-desiste-da-corrida-a-provedor-de-justica=f514148>
- Visão (2009), "*Provedor: PS acusa PSD de ter visão partidária do cargo*", 21 de Março. Página consultada a 8/7/2013, <http://visao.sapo.pt/provedor-ps-acusa-psd-de-ter-visao-partidaria-do-cargo=f501173>

Documentos e publicações consultadas no caso do Orçamento Participativo em Sesimbra

Sesimbra Município. Disponível em <http://www.cm-sesimbra.pt/pt/conteudos/publicacoes+periodicas/sesimbra+municipio/>

Boletim Municipal de Sesimbra. Disponível em <http://www.cm-sesimbra.pt/pt/conteudos/publicacoes+periodicas/boletim+municipal/>

Regimento da Assembleia Municipal de Sesimbra. Disponível em http://www.cm-sesimbra.pt/uploads/writer_file/document/89/regimento.pdf

ANEXOS

Anexo 1

Perfil dos entrevistados

Sexo	Idade	Escolaridade	Situação Profissional	Voto	Participação política	nº
M	23	Licenciatura	Estudante	PS	Não militante	1
M	47	Mestrado	Liberal	Outro	Militante	2
M	30	Mestrado	Estudante	Não vota	Não militante	3
F	69	Doutoramento	Empregado	B/N	Ex-Militante	4
F	50	Licenciatura	Empregado	PS	Não militante	5
F	44	Doutoramento	Empregado	PS	Não militante	6
F	35	Licenciatura	Empregado	B/N	Não militante	7
F	37	Doutoramento	Empregado	BE	Não militante	8
F	30	Mestrado	Estudante	vários	Não militante	9
M	57	Licenciatura	Liberal	PS	Não militante	10
M	61	Doutoramento	Empregado	PS	Ex-Militante	11
M	68	9º ano	Reformado	PCP	Não militante	12
F	29	Mestrado	Estudante	PS	Não militante	13
F	28	Licenciatura	Liberal	BE	Não militante	14
M	36	Mestrado	Empregado	BE	Não militante	15
M	61	Bacharelato	Reformado	B/N	Não militante	16
M	65	4ª classe	Reformado	PCP	Não militante	17
M	70	Licenciatura	Reformado	PS	Não militante	18
M	56	Licenciatura	Liberal	vários	Não militante	19
F	38	Licenciatura	Empregado	B/N	Não militante	20
M	70	Bacharelato	Reformado	BE	Não militante	21
F	25	Licenciatura	Empregada	PS	Não militante	22
F	40	Bacharelato	Liberal	B/N	Não militante	23
F	30	Licenciatura	Desempregado	BE	Não militante	24
M	58	Licenciatura	Desempregado	BE	Ex-Militante	25
M	59	Doutoramento	Empregado	PS	Não militante	26
M	34	Licenciatura	Empregado	PS	Não militante	27
F	64	Licenciatura	Reformado	PSD	Ex-militante	28
M	60	Doutoramento	Empregado	BE	Militante	29
F	60	Mestrado	Reformado	não revela	Ex-Militante	30
M	64	4ª classe	Empresário	PCP	Não militante	31
M	33	12º ano	Empregado	PCP	Não militante	32
M	30	12º ano	Liberal	PSD	Não militante	33
F	49	Doutoramento	Empregado	PSD	Não militante	34

M	61	Bacharelato	Reformado	PS	Militante	35
M	44	Bacharelato	Liberal	BE	Não militante	36
F	49	Bacharelato	Liberal	CDS	Não militante	37
M	57	Mestrado	Liberal	CDS	Militante	38
M	63	Licenciatura	Reformado	B/N	Não militante	39
M	46	Doutoramento	Empregado	Outro	Ex-Militante	40
F	73	Bacharelato	Reformada	PCP	Não militante	41
M	30	Licenciatura	Liberal	CDS	Não militante	42
F	34	Licenciatura	Empregado	PCP	Militante	43
F	70	4ª classe	Empresário	PSD	Não militante	44
M	36	Licenciatura	Empresário	B/N	Não militante	45
M	38	Licenciatura	Empregado	PS	Militante	46
M	31	Licenciatura	Empregado	PSD	Não militante	47
F	61	9º ano	Empresário	B/N	Não militante	48
M	47	Mestrado	-	PCP	Representante Eleito	49
M	22	Licenciatura	Estudante	Não vota	Não militante	50
M	40	Licenciatura	Empregado	CDS	Ex-Militante	51
M	52	Doutoramento	-	BE	Representante Eleito	52
F	65	9º ano	Reformado	B/N	Não militante	53
F	66	9º ano	Reformado	Não vota	Não militante	54
M	73	4ª classe	Reformado	PCP	Militante	55
M	58	Licenciatura	Empregado	PS	Ex-Militante	56
M	50	9º ano	Empregado	PCP	Militante	57
M	45	Licenciatura	-	PS	Representante Eleito	58
M	60	4ª classe	Empregado	PCP	Militante	59
M	51	Licenciatura	-	PSD	Representante Eleito	60
F	30	9º ano	Empregado	PCP	Militante	61
F	40	Licenciatura	-	PCP	Representante Eleito	62
M	62	Doutoramento	Empregado	PCP	Ex-Militante	63
F	28	12º ano	Empregado	B/N	Não militante	64
M	69	12º ano	Empresário	PSD	Não militante	65
F	55	Licenciatura	Empregado	PS	Militante	66
F	18	9º ano	Estudante	Não vota	Não militante	67
M	23	9º ano	Empregado	Não vota	Não militante	68
F	58	12º ano	Empregado	PCP	Militante	69
M	61	4ª classe	Empregado	PSD	Não militante	70
F	48	12º ano	Empresário	PS	Não militante	71

F	23	9º ano	Desempregado	Não vota	Não militante	72
M	25	12º ano	Empregado	aleatório	Não militante	73
M	33	Licenciatura	-	CDS-PP	Representante Eleito	74
M	30	12º ano	Empregado	PS	Não militante	75
M	54	7º ano	Empregado	PS	Não militante	76
F	48	12º ano	Empregado	PSD	Não militante	77
M	50	Licenciatura	-	PCP	Representante Eleito	78

Anexo 2

Justificações dadas pelo Presidente da Câmara na abertura das reuniões

Reunião	Justificações (aspectos diferenciadores sublinhados)
Sesimbra	1) situação económica; 2) despesas da câmara com pessoal (“rigidez dos custos fixos da câmara”); 3) Receitas em decréscimo. Estes constrangimentos acrescidos dos concursos a fundos UE, as várias obras a realizar comprometem os investimentos nos próximos 2/3 anos. <u>“Os projectos já estão fechados, mas queremos saber a vossa opinião”</u> . Mais adiante na reunião: <u>“Apesar de tudo, os projectos turísticos estão a avançar”</u> .
Cotovia	1) situação económica (<u>desta vez reforçada com as notícias do dia e as declarações do PM e do Ministro das Finanças sobre a subida do IVA e os cortes que se prevêem</u>); 2) despesas da câmara com pessoal; 3) Receitas em decréscimo. Estes constrangimentos acrescidos dos concursos a fundos UE, as várias obras a realizar comprometem os investimentos futuros. Novidade: <u>“Mesmo os projectos/compromissos já assumidos poderão não ter condições para avançar”</u> .
Maçã	1) situação económica/crise; 2) disponibilidade financeira da CMS condicionada - <u>“Estamos também a recorrer ao crédito”</u> ; 3) Receitas em decréscimo. Estes constrangimentos acrescidos dos concursos a fundos UE e os projectos já assumidos vão condicionar os próximos anos. <u>Mostra-se desejo em retomar o modelo anterior do OP para o ano, “mas não sei se vai ser possível”</u> . “Já vos informei quais os projectos mais relevantes que vão ser desenvolvidos no Castelo, agora digam”.
Pedreiras	1) situação económica/crise; 2) falta de flexibilidade financeira da CMS acompanhada de exemplos; 3) Receitas em decréscimo. Estes constrangimentos acrescidos dos concursos a fundos UE e os projectos já assumidos vão condicionar os próximos anos. <u>“As razões de fundo é porque estamos muito limitados”</u> , “o endividamento no final do ano foi mais grave, o que também vos vou explicar agora”, “portanto nestas condições”, “o que não quer dizer que não se possam fazer obras pontuais...”.
Alfarim/Caixas/Lagoa	1) situação económica/crise; 2) rigidez dos custos fixos da CMS; 3) passivo dos anos anteriores e <u>acordos com credores e banca para pagamento faseado das dívidas</u> ; 4) projectos assumidos, nomeadamente com as candidaturas a fundos da UE (2 escolas e 2 jardins de infância) e em curso como as intervenções nas praias e Lagoa Albufeira e na vila (Sesimbra), de modo a aumentar a atractibilidade turística, o alargamento da rede de saneamento básico (“mas ainda falta”) na freguesia do Castelo (Aiana, Cotovia, Fornos, Zambujal de Baixo, Azóia, Pedreiras e Maçã); 5) os grandes investimentos com AMARSUL e SIMARSUL; 6) 58 fogos de habitação social já acordados com o IRHU; 7) taxas de comparticipação de 50% em média no conjunto dos investimentos previstos. <u>“Isto significa um esforço colossal nos próximos anos”, “é este o ponto de partida e portanto não faria sentido eleger delegados se não há dinheiro, nada para decidir”, “o objectivo é explicar a mudança para que as pessoas percebam”</u> .
Boa Água 1 e 3 /Pinhal General	1) situação económica/crise; 2) rigidez dos custos fixos da CMS (<u>“exército de 1000 trabalhadores, 1,2 M Euros com pessoal”</u>) apesar da introdução de algumas restrições, por exemplo, no uso dos telemóveis e uma redução dos combustíveis (o que não resulta devido ao aumento do preço dos combustíveis); 3) inexistência de empresas municipais e facturas da AMARSUL e da SIMARSUL a aumentar; 4) A receita em queda que não cobre a despesa - critica abertamente o governo que,

	<p>“para fazer um brilharete”, lança o PEC III com um corte de 340M Euros para o ano, este ano foi 100M Euros + queda na receita derivada de loteamento e obras. <u>“Com esta queda é impossível fazer obras do OP”</u>; 5) candidatura QREN e projectos assumidos: “podemos não fazer estas obras co-financiadas, é uma hipótese, mas o comboio não passa duas vezes. Em 2013 acabam os financiamentos”; 6) Aumento da dívida pública: “o cenário foi ainda mais agravado com o agravamento da dívida pública”. <u>“Tudo isto compromete”, “ao longo deste mandato vamos estar muito condicionados”, “era esta a realidade com que vos queríamos confrontar... o que não implica que não possamos fazer pequenas intervenções”</u>. “Apesar de haver pouco dinheiro, há um conjunto de obras/ projectos a decorrer na Quinta do Conde: 1 escola, 2 jardins de infância, 1 creche a arrancar, 1 crematório a arrancar, pavimentação de rua em curso; e algumas com co-financiamento de superfície comercial (Feira Nova): parque da vila, pavimentações, novo parque”. “Este é o cenário, esta é a conjuntura de obras”, <u>“É preciso que as pessoas participem mais”</u>.</p>
Aldeia do Meco	<p>1) situação económica/crise; 2) rigidez dos custos fixos da CMS apesar da introdução de algumas restrições, por exemplo, no uso dos telemóveis e uma redução dos combustíveis (o que não resultou em grande poupança devido ao aumento do preço dos combustíveis); 3) as facturas da AMARSUL e da SIMARSUL a aumentar (“têm custo por tonelada de lixo, p.e.”); 4) candidaturas QREN aprovadas e projectos assumidos: “podemos não fazer estas obras co-financiadas, é uma hipótese, mas o comboio não passa duas vezes. Em 2013 acabam os financiamentos” (dá exemplos de projectos aprovados e assumidos de todo o concelho: escola de Sampaio com 12 turmas, acesso a praias, marginal de sesimbra, etc); 5) A receita em queda que não cobre a despesa + queda na receita derivada de loteamento e obras em baixa. <u>“É um esforço enorme que o concelho tem de fazer”, “Não consigo fazer chouriços sem sangue”, “As opções estão hoje muito condicionadas”, “Há investimentos em curso que apesar de tudo vão continuar”</u> (saneamento, escolas, imagem no acesso às praias); “Feita esta explicação, eu passava a palavra para o outro lado”.</p>
Aiana	<p>1) situação económica/crise; 2) rigidez dos custos fixos da CMS apesar da introdução de algumas restrições, por exemplo, no uso dos telemóveis e uma redução dos combustíveis; 3) A receita em queda que não cobre a despesa; 4) candidatura QREN e projectos assumidos: “o comboio não passa duas vezes”, “em 2013 acabam os financiamentos”; <u>“Vamos ter de cortar no apoio a algumas associações/colectividades”, “Podíamos ficar em casa e não vir cá dar a cara, podíamos fazer isso mas não fazemos”, “Há coisas que não custam dinheiro”, “Estamos aqui para ouvir”, “Era este o cenário com que vos queria confrontar”, “A carne está toda no assador”</u>.</p>
Azóia	<p>1) situação económica/crise; 2) rigidez das despesas da CMS apesar da introdução de algumas restrições, por exemplo, no uso dos telemóveis e uma redução dos combustíveis; 3) A receita em queda que não cobre a despesa; 4) candidatura QREN e projectos assumidos: “o comboio não passa duas vezes”, “em 2013 acabam os financiamentos”; Recurso aos mesmos exemplos de obras noutras localidades vizinhas já anteriormente referidos, como o exemplo da Escola de Sampaio com 12 turmas; <u>“Portanto a situação é esta: receitas em queda”, “Receitas dos loteamentos e licenciamentos em queda a pique”, “a grande maioria dos empregados da câmara ganham abaixo dos 1500€, portanto só cerca de 100 serão afectados pela medida”, “a poupança é difícil mas temos tentado”, “SIMARSUL e AMARSUL são um investimento muito grande”, “Este é um cenário de realismo, de dificuldades”, “É difícil aceitar novos projectos”, “Penso que deixei muito claro o que é que nos espera nos próximos anos”</u>.</p>

Zambujal	1) situação económica/crise; 2) rigidez das despesas da CMS apesar da introdução de algumas restrições, por exemplo, no uso dos telemóveis e uma redução dos combustíveis; 3) A receita em queda que não cobre a despesa; 4) candidatura QREN e projectos assumidos: “o comboio não passa duas vezes”, “em 2013 acabam os financiamentos”; “Isto para vos dizer que a rigidez da câmara, a queda das receitas (do passivo) da câmara e os projectos co-financiados UE com que já nos comprometemos (temos o exemplo da Escola de Sampaio com 12 turmas), comprometem os investimentos dos próximos anos”, <u>“As obras de saneamento são só dinheiro municipal”</u> , <u>“Eu sei que o saneamento é um problema que querem abordar nesta reunião”</u> , <u>“Isto para vos falar com clareza, eu tenho andado a apresentar isto em todas as reuniões para que as pessoas saibam”</u> , <u>“É neste cenário que temos de trabalhar”</u> , <u>“Estamos aqui para ouvir”</u> .
Casal Sapo/Fontainhas/Courelas Brava	1) situação económica/crise; 2) rigidez das despesas da CMS apesar da introdução de algumas restrições, por exemplo, no uso dos telemóveis e uma redução dos combustíveis; 3) Redução das receitas globais (IMI; etc); 4) Despesa com AMARSUL e SIMARSUL (que não havia há uns anos atrás), cuja solução pode ser o aumento de tarifas; 5) candidatura QREN e projectos assumidos: “o comboio não passa duas vezes”, “em 2013 acabam os financiamentos”; 6) Medidas do governo PECIII. <u>“Estou-vos a pôr, com esta conversa toda, para vocês perceberem”</u> , <u>“Para o ano ainda vai ser pior”</u> , <u>“Esta é a explicação que tenho dado em todos os locais”</u> , <u>“Temos de aproveitar oportunidades e tudo o que fôr possível”</u> .
Conde 1, 2 e 3	1) despesas fixas da CMS apesar da introdução de algumas restrições, por exemplo, no uso dos telemóveis e uma redução dos combustíveis; 2) Queda das receitas (IMI; etc); 3) candidaturas QREN e projectos assumidos: “o comboio não passa duas vezes”, “em 2013 acabam os financiamentos”. Dá exemplos: escola do Pinhal do General, duas obras (ampliação de jardim de infância e a construção de outro), uma creche, “o centro de saúde vamos lá ver se é desta, a situação é quase anedótica”. <u>“Ter este hábito de vir dar a cara e de ouvir os cidadãos”</u> , <u>“a situação é bem mais grave do que essa”</u> , <u>“já vos dei uma panóplia...”</u> . Critica abertamente o governo de “fazer um brilharete com o dinheiro dos outros”, e fala em “deficit público” e nas contra-partidas com uma superfície comercial, na compra de terrenos, ou na expropriação, e nos acordos (obras da Ribeira do Marchante). <u>“Era este o enquadramento que vos queria dar”</u> .

Anexo 3

Críticas apontadas à política em geral, à CMS, às OP, ao PC e respostas do PC

Reunião	Críticas apontadas e resposta do PC
Sesimbra	<p><u>Crítica à situação política:</u> “e a crise do concelho. vai falar disso ou não?”</p> <p><u>Resposta do PC:</u> retorquiu que isso fugia aos objectivos da reunião que era “discutir projectos concretos, pequenas intervenções, etc”, mas respondeu na mesma e acabou por tocar no problema das pescas e das políticas europeias.</p>
Cotovia	<p><u>Críticas à câmara:</u> 1) “a câmara não tem assim tanta falta de empregados, tem é de trabalhadores”; 2) “os funcionários funcionam, os eleitos funcionam, mas há jogadores no meio terreno que não funcionam, quem está a coordenar é que está a falhar, não é falta de pessoal, é falta de coordenação”; 3) “tudo o que dê na vista para o turismo...”, “se eu morasse ao pé do senhor presidente...”; 4) “quer dizer que se houver área comercial há obra, senão...”; 5) “falta de competência das pessoas da câmara”, “se calhar não precisava de ter tantos arquitectos, etc, nalgumas áreas da câmara, mas noutras há pessoal em falta”.</p> <p><u>Crítica à reunião:</u> “estamos aqui a perder tempo, isto das estradas já sabe, o senhor anda por aí, isto é perder tempo”.</p> <p><u>Respostas do PC:</u> “Se calhar não conseguimos tirar o melhor rendimento das pessoas que temos”; Depois o governo também impediu as jornadas contínuas (e outras medidas na área do emprego). Invoca razões estruturais: população duplicou, áreas urbanas e espaços verdes aumentaram, e conseqüentemente a necessidade de manutenção: “Há falta de pessoal nestas áreas”, “Não é fácil”. “Há intervenções nas estradas que não são responsabilidade da CMS, mas das Estradas de Portugal”. “... as obras feitas pelo Modelo, nós impusemos uma série de coisas, mas o resto foi feito pelas Estradas de Portugal”. Depois fala das contrapartidas exigidas pela CMS às superfícies comerciais que se instalaram na zona da Cotovia, nomeadamente a 5 supermercados (“negociar oportunidades”). “Também não é fácil a manutenção dos espaços verdes” - por motivos económicos; “Temos consciência que as coisas podem melhorar, não nos desresponsabilizamos...”, “ficou registado”, “não consigo fazer chouriços sem sangue”, “não vou dizer/comprometer se não sei se tenho condições para o fazer”, “as pessoas têm que colaborar para isto sair mais barato a todos”, “nós temos isso registado”.</p>
Maçã	<p><u>Crítica à (divulgação da) reunião:</u> munícipe diz: “a população da Maçã é pacífica”, “somos pobres em tudo”, “tanto que é pacífica que não vem cá ninguém!”, “também não vem cá ninguém porque não sabe”.</p> <p><u>Resposta do PC:</u> “Há 3 anos fizemos um carro de som, este ano não fizemos carro de som mas quando fizemos tínhamos 12 pessoas e no 1º ano estavam 6/7” - munícipes concordaram. “As pessoas também podem participar pela internet” acrescentou um vereador, ao que munícipe respondeu: “mas sabe que isso da internet não é para todos”.</p>
Pedreiras	<p><u>Crítica ao PC:</u> “a Quinta do Conde é a rainha do concelho, leva o dinheiro todo! Confesse lá, senhor presidente, a sua bonequinha de porcelana, o seu ai Jesus, é a Quinta do Conde!”</p> <p><u>Resposta do PC:</u> “O meu ai Jesus é o concelho de Sesimbra todo”.</p>

Alfarim/Caixas/ Lagoa	<p><u>Críticas à CMS:</u> 1) reparação das estradas/problemas técnicos na construção; 2) demora de certas obras (“foram necessários 30 anos para que se fizesse essa obra”), alerta para o potencial da zona e protesto (“isto não pode ser só Sesimbra”, “todos os anos estou a pagar contribuições à câmara, há dinheiro e o que se vê são só lamúrias”; 3) Obras inacabadas/ mal feitas.</p> <p><u>Respostas do PC:</u></p> <p>“implica sempre custos políticos, para as pessoas, para os munícipes”, “trabalhos mal executados e que tiveram de ser refeitos”, “a CMS não tem responsabilidade nisso, foram mal executados por um consórcio escolhido pela SIMARSUL de duas empresas, uma local e outra externa, mas entretanto o consórcio desfez-se”, “não vou excluir a responsabilidade da câmara ao nível da fiscalização”, “o ideal seria podermos contratar empresas de fiscalização, mas a contenção obriga-nos a recorrer a equipas internas e isso falha”, “problemas de execução ou de má escolha do local por desconhecimento do tipo de solo”, “vamos ter de ver, acho que essa situação está a ser resolvida”, “se a Lagoa não anda mais depressa não é por falta de vontade da câmara”, “quando pudermos cobrar as taxas pelos alvarás, o IMI e outros, isso irá ajudar a população local e talvez até ajudar outras áreas do concelho”, “penso que temos o processo quase fechado”, “temos que ser criativos”. O PC criticou abertamente o governo e as suas políticas no que toca às novas exigências legais de certos equipamentos nas escolas e abordou-se a polémica empresa Parque Escolar, S.A.; “gastou-se muito dinheiro com certas exigências de ar condicionado, por exemplo, nas escolas”. Ainda referiu um encontro que teve recentemente com uma comissão ministerial onde reivindicou melhores condições para o sector das pescas.</p>
Boa Água 1 e 3 /Pinhal General	-
Aldeia do Meco	<p><u>Crítica à (divulgação da) reunião:</u> “Tive a sorte de saber deste fórum, vi no boletim municipal e passei palavra”, “não vim preparada porque só soube há pouco desta reunião”.</p> <p><u>Respostas do PC:</u> “Em relação à informação, o nosso site já tem e para a newsletter só tem de se registar”.</p>
Aiana	-
Azóia	<p><u>Crítica à CMS:</u> “De que servem os fiscais da câmara?”, “Somos desprezados em tudo”, “Temos sentido dificuldade, temos tentado pedir à câmara, sinalização é extremamente difícil pedir à câmara”, “Mandeí por e-mail em relação aos espelhos”.</p> <p><u>Críticas às OP:</u> “Já foi pedido o ano passado”, “acho que já foi pedido nas outras OP's”.</p> <p><u>Resposta do PC:</u> “não foram desprezados pela câmara”, “a obra é da SIMARSUL, as sub-empregadas resultaram em má execução e no re-fazer das obras”, “O que é que podemos fazer? Pressionar a SIMARSUL que pressiona o empreiteiro que pressiona o sub-empregado, etc, é uma cadeia”, “a fiscalização não é da câmara é da SIMARSUL”, “quando não tiver resposta ao pedido enviem para o PC, ou através da linha verde, ou por e-mail. Garanto resposta!”, “Quanto aos transportes dos funcionários da câmara vão ser reduzidos”.</p>
Zambujal	<p><u>Críticas à CMS:</u> “porque é que os funcionários da câmara não levam o seu carro quando vão almoçar? Faça as continhas”, “porque é que aos sábados e feriados andam carros da câmara a recolher arbustos?”, “estacionamento a 1€ junto ao minipreço, mas os funcionários da câmara e amigos não pagam, só os desgraçados que ganham o ordenado mínimo”, “na minha zona estiveram lá a limpar mas saíram às 12:00”, “a máquina da câmara não funcionou”, “são os vampiros do Zeca</p>

	<p>Afonso”, “tenho lá um requerimento que merece resposta da senhora...”.</p> <p><u>Críticas ao PC:</u> “o senhor presidente tira notas mas não faz nada”, “o senhor presidente toma notas mas não acontece nada”, “o correio é à sorte!”</p> <p><u>Respostas do PC:</u> “vamos ter alterações de fundo a curto-prazo no que se refere ao transporte do pessoal da câmara, com a redução a metade do nº de autocarros da câmara a partir agora de Novembro”, “está previsto, é horário normal de trabalho aos sábados e feriados”, “tomámos nota disso”.</p>
Casal Sapo/Fontainhas/ Courelas Brava	<p><u>Críticas à câmara:</u> “as pessoas não pagam porque não vêem obra!”, “quero que me explique o que é que a câmara investiu!”, “gostava de saber porque estou sempre clandestina?”, “liguei para a linha verde e só me davam música, desisti”.</p> <p><u>Respostas do PC:</u> “houve pessoas que só quando as obras arrancaram começaram a pagar as contribuições”, “dizer que não se fez nada é injusto”, “liguem para a linha verde para nos avisar quando repararem que está lixo acumulado”, “fez sem autorização?”</p>
Conde 1, 2 e 3	<p><u>Críticas à câmara:</u> “não sairia mais barato à câmara pôr um contentor grande das obras?”, “e o transporte dos funcionários da câmara? É preciso poupar... desculpe, mas eu tinha que levantar isto até para dar força ao senhor presidente, que é quem tem que tomar decisões!”, “Também já liguei 3 vezes, ninguém era responsável, fui obrigado a desistir”, “eu contei, eram 14 homens a olhar para a senhora”.</p> <p><u>Respostas do PC:</u> “Já tivemos os contentores metálicos, mas resultou em uso abusivo e os moradores próximos pediram para se retirarem os contentores”, “foi uma experiência falhada nessa perspectiva”, “temos que falar com a AMARSUL”, “aumentar a vigilância e aplicar coimas”, “teremos que encontrar uma solução transitória e é nisso que estamos a trabalhar”; “Vamos ter um autocarro na estação de Coima às 8:20 da manhã, passa pela Quinta do Conde e segue para Sesimbra e à tarde faz a volta inversa”.</p>

Grelhas de Observação

Grelha de Observação nº1 Observador(a): Sandra
 Data: 27- 09 -2010 Dia de OP: 1º
 Concelho: Sesimbra Local da reunião: Auditório Conde Ferreira
 (sede da Assembleia Municipal)
 Hora de início: Prevista - 21:30 Real - 22:00 Atraso: 30 min
 Hora de encerramento: 24:00 **Duração: 2h00m**

A) Desenho da disposição da sala (anexar)

B) Presenças (contar 30 min depois do início da reunião)

Obs.: Jovem (<18) Adult@ (18-55) Idoso (>55)

	Técnic@s		Polític@s		Municípios			Total3
	Mesa	Plateia	Mesa	Plateia	Jovem	Adult@	Idos@	
H	0	1	3	0	0	4	4	12
M	0	4	2	1	0	1	2	9
T1	0	5	5	1	0	5	6	
T2	5		6			11		22

a2) Quem faz?	Presidente da Câmara (PC).
a3) A mesa é apresentada?	Sim.
a4) E os técnicos fora da mesa são?	Não.
b) Há a explicação da mudança do processo do OP? Quem explica?	São apresentadas justificações para o “modelo novo” (que atrasou o início das reuniões) e são explicadas as alterações no processo. PC.
c) Os objectivos/regras são apresentados de forma clara e directa ou a reunião segue “livre”?	Reunião segue livre.
d) Uso de multimédia ou outros elementos relevantes?	Não.
e) Duração da abertura	20 min.
Observações:	Justificações apresentadas: 1) situação económica; 2) despesas da câmara com pessoal (“rigidez dos custos fixos da câmara”); 3) Receitas em decréscimo. Estes constrangimentos acrescidos dos concursos a fundos UE, as várias obras a realizar comprometem os investimentos nos próximos 2/3 anos. “Os projectos já estão fechados mas queremos saber a vossa opinião”. Mais adiante na reunião: “Apesar de tudo, os projectos turísticos estão a avançar”.

1) Acolhimento (fase imediatamente anterior ao início da reunião):	
a) Há registo?	Não.
b) Pedem-se documentos?	Não.
c) Como são recepcionados? c.1) Há equipa de acolhimento? (há alguma orientação/Quem orienta/ como se comportam quando chegam)	Não há recepção formal. Os municipais aguardam em pé ao fundo da sala pelo início da sessão. Algumas conversas informais entre as técnicas da câmara que são as primeiras a chegar depois de nós.
d) Atrasos? (motivos)	Sim. Toda a mesa chega 30 minutos atrasada.
e) Descrever decoração, cartazes (por dentro e por fora) relativa a reunião OP	Dentro: 3 Roll-up’s iguais colocados atrás da mesa servindo de pano de fundo. Fora: nada.
Observações:	Somos as primeiras a chegar já perto das 21:30. Somos recebidas pela única senhora que se encontra no edifício e que nos diz que podemos estar à vontade. Há uma mesa junto à entrada.
2) Abertura (fase de início da reunião):	
a) Há abertura da reunião?	Sim.

3) Papel dos políticos	
a) Todos estão na mesa?	Não, a Presidente da Junta de Santiago (PJS) está na audiência e é apresentada tardiamente.
b) Eles intervêm? Quando? Como? Só respondem a questionamentos ou discursam?	PC dirige. Um vereador da mesa (obras) e a PJS intervêm pontualmente durante a discussão. Sobretudo respondem às perguntas e dão apoio à posição do PC, mas fundamentalmente escutam. PJS propõe educação cívica e coimas para resolver o problema dos resíduos.
Observações:	Os políticos na mesa: as vereadoras que estão posicionadas uma de cada lado do PC estão muito atentas, falam ao ouvido do PC e tomam notas; os vereadores nas pontas estão mais desinteressados: um mostra tensão, o outro alheamento.
3.1) Papel dos técnicos	
a) Técnicos falam? Quando?	Falam pouco ou nada. Pontualmente durante a discussão.
b) Como? Respondem às questões dos municípios ou	Acrescentam informação ao que o PC diz (1 vez uma técnica na 1ª fila fala directamente ao PC) e/ou dão apoio à

falam para os políticos?	posição do PC com argumentos (1 vez um técnico sobre a má utilização dos equipamentos).						
Observações:	Os técnicos na plateia escutam e/ou tomam notas.						
Participação, quanto aos Municípios: <i>(fazer contagem de traços conforme decorre a reunião ATENCAO, marcar as pessoas só uma vez!!!)</i>							
Falaram publicamente	Homens			Mulheres			Total
	jovem	adulto	idoso	jovem	adulto	idoso	
	II		II				4
Opiniao							
Complementaram a fala de outros							
Falaram sobre problemas/questiones gerais do municipio	I						1
Falaram sobre problemas/questiones particulares que afectam o seu quotidiano	II	II					4
Criticas							
Fizeram criticas sobre o novo modelo do OP							
Criticaram obras anteriores ao OP							
Criticaram obras actuais	I						1
Criticaram sobre obras ou projectos futuros							
Fizeram criticas a politica em geral							
Criticaram a camara (ex: estrutura, promessas)	I	I					2
Outros (<i>enumerar</i>)							

	Homens			Mulheres			
	jovem	adulto	idoso	jovem	adulto	idoso	Total
Propostas							
Fizeram propostas (<i>enumerar temas abaixo</i>)							
Tiraram dúvidas sobre a reuniao (regras)							
Levantaram duvidas sobre obras já realizadas							
Levantaram duvidas sobre obras a realizar							
Observacoes e temas das propostas: Um municipio que interveio acabou por adormecer; não houve propostas por parte dos municipes.							
4) Dinâmica de interacção (desenvolvimento da reunião):							
a) Há conflito, discussao ?	Houve. Municipio e PC.						
a1) Entre quem?	Recolha de residuos sólidos (lixos).						
a2) Como decorreu (<i>entre os municipes e municipes x camara</i>)	Municipe agressivo e provocador, tom de voz de ambos eleva-se, Presidente mantém calma e responde, técnico na audiência interveio com argumento da má utilização dos equipamentos do lixo por parte dos cidadãos, PC afirma que “o sistema de fiscalização não funciona” (sobre os lixos) e que a solução é “aumentar a pressão” e PJS propõe educação cívica e coimas para resolver o problema.						
b) Alguém foi interrompido?	Não.						
B1) Quem interrompeu?	Não.						
c) Foi estipulado tempo de fala?	Não.						
d) Durante a reuniao os tecnicos estao dispersos ou empenhados?	Empenhados. Ouvem e tomam notas. Pontualmente interveio como descrito anteriormente.						
e) Houve alguma votação? Sobre o que? Como (modelo)?	Não.						

Resultado?	
f) Houve “veto” de alguma proposta ou foi considerada “inadequada para a reunião?”	Não.
g) O ambiente é tenso? Sempre ou pontualmente?	No momento do conflito houve algum reboiço na sala. (há familiaridade entre o PC e alguns dos municipais porque os trata pelo nome próprio)
h) Alguns participantes intervem varias vezes?	Sim.
<u>Observações:</u> Município que gerou conflito ainda perguntou (perto das 23:30) “e a crise do concelho vai falar disso ou não?”, PC retorquiu que isso fugia aos objectivos da reunião que era “discutir projectos concretos, pequenas intervenções, etc” mas respondeu na mesma e acabou por tocar no problema das pescas e das políticas europeias.	
5. Encerramento (fase de conclusão da reunião):	
a) Houve encerramento? Quem o fez?	Sim. PC.
b) Com balanço ou abrupto?	Abrupto
c) Duração do encerramento	1 minuto ou menos.
d) Pessoas saem ou ficam a conversar? Quem?	Municipales saem logo, técnicos e políticos conversam.
<u>Observações</u> (nomeadamente sobre o teor do encerramento): “Meus amigos, se não houver mais nada, ficamos por aqui... contributos através do site”.	

Grelha de Observação n.º 2 Observador(a): Sandra
 Data: 28-09 -2010 Dia de OP: 2.º
 Concelho: Sesimbra Local da reunião: Centro Paroquial do Castelo (Igreja da Corredoura)
 Hora de início: Prevista - 21:30 Real – **não houve reunião**
 Atraso: 15 min (mesa atrasada) Hora de encerramento: saída às 23:00

A) Desenho da disposição da sala (anexar)

B) Presenças (contar 30 min depois do início da reunião)

Obs.: Jovem (<18) Adult@ (18-55) Idoso (>55)

	Técnic@s/ Staff		Polític@s			Municípios		Total3
	Mesa	Plateia	Mesa	Plateia	Jovem	Adult@	Idos@	
H	0	4	3	1	0	1	1	10
M	0	4	2	0	0	0	1	7
T1	0	8	5	1	0	1	2	
T2	8		6			3		17

1) Acolhimento (fase imediatamente anterior ao início da reunião):

a) Há registo?	Não.
b) Pedem-se documentos?	Não.
c) Como são recepcionados?	Não há recepção formal. Os municípios aguardam em pé ao fundo da sala pelo início da sessão. Algumas conversas informais entre os técnicos da câmara.
c.1) Há equipa de acolhimento? (há alguma orientação/Quem orienta/ como se comportam quando chegam)	
d) Atrasos? (motivos)	Sim. Toda a mesa chega 30 minutos atrasada.
e) Descrever decoração, cartazes (por dentro e por fora) relativa a reunião OP	Dentro: 3 Roll-up's iguais colocados atrás da mesa servindo de pano de fundo. Fora: nada.

Observações: O PC cumprimenta toda a gente quando chega e põe-se à conversa com os 3 municípios – a reunião é feita mesmo ali: em pé no fundo da sala.
 Presença de fotógrafo (incluído no Staff).

2) Abertura (fase de início da reunião):	
a) Há abertura da reunião? a2) Quem faz? a3) A mesa é apresentada? a4) E os técnicos fora da mesa são?	
b) Há a explicação da mudança do processo do OP? Quem explica?	
c) Os objectivos/regras são apresentados de forma clara e directa ou a reunião segue "livre"?	
d) Uso de multimédia ou outros elementos relevantes?	
e) Duração da abertura	
<u>Observações:</u>	
3) Papel dos políticos	
a) Todos estão na mesa?	
b) Eles interveem? Quando? Como? Só respondem a questionamentos ou discursam?	
<u>Observações:</u>	
3.1) Papel dos técnicos	
a) Técnicos falam? Quando?	
b) Como? Respondem às questões dos municípios ou falam para os políticos?	
<u>Observações:</u>	

Participação, quanto aos Municípios: (fazer contagem de traços conforme decorre a reunião **ATENÇÃO, marcar as pessoas só uma vez!!!**)

	Homens		Mulheres		Total	
	jovem	adulto	idoso	jovem		adulto
Falaram publicamente						
Opiniao						
Complementaram a fala de outros						
Falaram sobre problemas/questions gerais do municipio						
Falaram sobre problemas/questions particulares que afectam o seu quotidiano						
Criticas						
Fizeram criticas sobre o novo modelo do OP						
Criticaram obras anteriores ao OP						
Criticaram obras actuais						
Criticaram sobre obras ou projectos futuros						
Fizeram criticas a politica em geral						
Criticaram a camara (ex: estrutura, promessas)						
Outros (<i>enumerar</i>)						
Propostas						
Homens						
	jovem	adulto	idoso	jovem	adulto	idoso
Mulheres						
	jovem	adulto	idoso	jovem	adulto	idoso
Total						

Fizeram propostas (<i>enumerar temas abaixo</i>)									
Tiraram dúvidas sobre a reuniao (regras)									
Levantaram duvidas sobre obras já realizadas									
Levantaram duvidas sobre obras a realizar									
Observacoes e temas das propostas:									

4) Dinâmica de interacção (desenvolvimento da reunião):

a) Há conflito, discussao ?
a1) Entre quem?
Sobre o quê?
a2) Como decorreu
(entre os municipes e municipes x camara)

b) Alguém foi interrompido?
B1) Quem interrompeu?
c) Foi estipulado tempo de fala?
d) Durante a reuniao os tecnicos estaos dispersos ou empenhados?

e) Houve alguma votação?
Sobre o que? Como (modelo)?
Resultado?

f) Houve "veto" de alguma proposta ou foi considerada "inadequada para a reuniao"?

g) O ambiente é tenso?
Sempre ou pontualmente?

h) Alguns participantes intervem varias vezes?

Observações:

5. Encerramento (fase de conclusão da reunião):

a) Houve encerramento? Quem o fez?

b) Com balanço ou abrupto?

c) Duração do encerramento

d) Pessoas saem ou ficam a conversar? Quem?	<u>Observações</u> (nomeadamente sobre o teor do encerramento): “Bom, os municípios já resolveram os seus problemas ali mesmo, já estivemos ali a conversar, não vai haver reunião”.
---	---

Grelha de Observação n.º 3 Observador(a): Sandra
 Data: 29 - 09 - 2010 Dia de OP: 3.º
 Concelho: Sesimbra Local da reunião: Associação Cultural e Desportiva da Cotovia (ACDC)
 Hora de início: Previsão - 21:30 Real - 22:05 Atraso: 35 min
 Hora de encerramento: 24:00 **Duração: 1h55m**

A) Desenho da disposição da sala (anexar)

B) Presenças (contar 30 min depois do início da reunião)

Obs.: Jovem (<18) Adult@ (18-55) Idoso (>55)

	Técnic@s/ Staff		Polític@s		Municípios			Total3
	Mesa	Plateia	Mesa	Plateia	Jovem	Adult@	Idos@	
H	0	3	4	1	0	3	10	21
M	0	5	2	0	0	0	1	8
T1	0	8	6	1	0	3	11	
T2	8		7		14			29

1) Acolhimento (fase imediatamente anterior ao início da reunião):

- a) Há registo? Não.
 b) Pedem-se documentos? Não.
 c) Como são recepcionados? Não há recepção formal. Os municípios aguardam em pé ao fundo da sala pelo início da sessão. Algumas conversas informais entre as técnicas da câmara e os municípios.
 c.1) Há equipa de acolhimento? (há alguma orientação/Quem orienta/ como se comportam quando chegam)
 d) Atrasos? (motivos) Sim. Toda a mesa chega 35 minutos atrasada.
 e) Descrever decoração, cartazes (por dentro e por fora) relativa a reunião OP mesa servindo de pano de fundo. Fora: nada.

Observações: Presença de fotógrafo (incluído no Staff) e da Sesimbra TV que tem câmara montada e 2 elementos para fazer a cobertura do evento (um camera e uma jornalista, incluídos no Staff).

2) Abertura (fase de início da reunião):

- a) Há abertura da reunião? Sim.
 a2) Quem faz? Presidente da Câmara (PC).
 a3) A mesa é apresentada? Sim.
 a4) E os técnicos fora da mesa são? Não.
 b) Há a explicação da mudança do processo do OP? Quem explica? Basicamente o mesmo discurso: são apresentadas justificações para o “modelo novo” (que atrasou o início das reuniões) e são explicadas as alterações no processo, incluindo a ausência de verba fixa atribuída. Novidade: começa por falar em “Orçamento Participativo” (2 vezes) e depois regressa às “Opções Participadas que é o modelo que temos de retomar”, “possivelmente no próximo ano mas depende da conjuntura”.

c) Os objectivos/regras são apresentados de forma clara e directa ou a reunião segue “livre”? Reunião segue livre.

d) Uso de multimédia ou outros elementos relevantes? Não.

e) Duração da abertura 30 min.

Observações: Justificações apresentadas (mesmas da 1ª reunião): 1) situação económica (desta vez reforçada com as notícias do dia e as declarações do PM e do ministro das finanças sobre a subida do IVA e os cortes que se prevêem); 2) despesas da câmara com pessoal; 3) Receitas em decréscimo. Estes constrangimentos acrescidos dos concursos a fundos UE, as várias obras a realizar comprometem os investimentos futuros. Novidade: “Mesmo os projectos/compromissos já assumidos poderão não ter condições para avançar”.

3) Papel dos políticos

a) Todos estão na mesa? Não, o Presidente da Junta do Castelo (PJC) está na audiência e é apresentado logo de início.

b) Eles intervêm? Quando? Como? Só respondem a questionamentos ou discursam? Não. PC dirige. Responde às perguntas dos municípios. Não registei mais nenhuma intervenção de políticos, fundamentalmente escutam.

Observações:

3.1) Papel dos técnicos									
a) Técnicos falam? Quando?	Falam pouco. Pontualmente durante a discussão.								
b) Como? Respondem às questões dos municípios ou falam para os políticos?	Acréscitam informação ao que o PC diz (1 vez um técnico responde a pergunta do PC dirigida a ele sobre questão de arruamentos)								
Observações:	Os técnicos na plateia escutam e/ou tomam notas.								

Participação, quanto aos Municípios: *(fazer contagem de traços conforme decorre a reunião ATENCAO, marcar as pessoas só uma vez!!!)*

	Homens			Mulheres			Total
	jovem	adulto	idoso	jovem	adulto	idoso	
Falaram publicamente		I	IIIIII			I	8
Opiniao							
Complementaram a fala de outros						I	1
Falaram sobre problemas/questoes gerais do municipio							
Falaram sobre problemas/questoes particulares que afectam o seu quotidiano			IIII				5
Criticas							
Fizeram criticas sobre o novo modelo do OP							
Criticaram obras anteriores OP							
Criticaram obras actuais							
Criticaram sobre obras ou projectos futuros							
Fizeram criticas a politica geral							
Criticaram a camara (ex: estrutura, promessas)			II				2

Outros (enumerar) A própria reunião	Homens			Mulheres			Total
	jovem	adulto	idoso	jovem	adulto	idoso	
Propostas							
Fizeram propostas (enumerar temas abaixo)							
Tiraram dúvidas sobre a reunião (regras)							
Levantaram duvidas sobre obras já realizadas							
Levantaram duvidas sobre obras a realizar							
Observacoes e temas das propostas: Um municipe saiu antes do final de reunião indignado e falando com desprezo pela reunião; não houve propostas por parte dos municipe.							

4) Dinâmica de interação (desenvolvimento da reunião):	
a) Há conflito, discussao ? a1) Entre quem? Sobre o quê? a2) Como decorreu (entre os municipe e municipe x camara)	Houve. Uma técnica e 2 municipe que falavam entre si e que não a deixavam ouvir a sessão. A técnica virou-se para trás e interrompeu bruscamente a conversa dos 2 homens dizendo-lhes “ calem-se que eu não consigo ouvir nada, se o senhor quer falar fale, peça a palavra e intervenha”.
b) Alguém foi interrompido? B1) Quem interrompeu? c) Foi estipulado tempo de fala?	Sim. Técnica interrompeu conversa paralela na fila de trás. Não.
d) Durante a reunião os técnicos estão dispersos ou empenhados?	Empenhados. Ouvem e tomam notas. Pontualmente intervêm como descrito anteriormente.
e) Houve alguma votação? Sobre o que? Como (modelo)? Resultado?	Não.

5. Encerramento (fase de conclusão da reunião):	
f) Houve “veto” de alguma proposta ou foi considerada “inadequada para a reunião?”	Não.
g) O ambiente é tenso? Sempre ou pontualmente?	Não. (há familiaridade entre o PC e alguns dos municípios ou porque o conhecem desde a infância ou porque já trabalharam na câmara – trata-os pelo nome próprio)
h) Alguns participantes intervem varias vezes?	Sim.
<p>Observações: O primeiro município a falar foi um ex-delegado que se mostrou indignado com a falta de limpeza da zona da Quintinha (um problema recorrente) e criticou a falta de gente na reunião “talvez porque as pessoas também se cansam das coisas não serem feitas” apesar de ter começado por dizer que “a câmara fez 90% das obras”. Um outro município fala de uma carta que dirigiu à câmara em 2006 sobre os limites de uma rua onde vive e que ainda não obteve resposta/resolução - “é o 3º ano que falo nisto e nada é feito”.</p> <p>As críticas à câmara: 1) “a câmara não tem assim tanta falta de empregados, tem é de trabalhadores”; 2) “os funcionários funcionam, os eleitos funcionam mas há jogadores no meio terreno que não funcionam, quem está a coordenar é que está a falhar, não é falta de pessoal, é falta de coordenação”; 3) “tudo o que dê na vista para o turismo...”, “se eu morasse ao pé do senhor presidente...” (risos na sala); 4) “quer dizer que se houver área comercial há obra, senão...”; 5) “falta de competência das pessoas da câmara”, “se calhar não precisava de ter tantos arquitectos, etc, nalgumas áreas da câmara, mas noutras há pessoal em falta”.</p> <p>Crítica à reunião: “estamos aqui a perder tempo, isto das estradas já sabe, o senhor anda por aí, isto é perder tempo”.</p> <p>Respostas do PC: “Se calhar não conseguimos tirar o melhor rendimento das pessoas que temos”; Depois o governo também impediu as jornadas contínuas (e outras medidas na área do emprego); Invoca razões estruturais: população duplicou, áreas urbanas e espaços verdes aumentaram e a consequentemente a necessidade de manutenção “Há falta de pessoal nestas áreas”, “Não é fácil”. “Há intervenções nas estradas que não são responsabilidade da CMS, mas das Estradas de Portugal”. “...as obras feitas pelo Modelo, nós impusemos uma série de coisas mas o resto foi feito pelas Estradas de Portugal”. Depois fala das contrapartidas exigidas pela CMS às superfícies comerciais que se instalaram na zona da Cotovia, nomeadamente a 5 supermercados (“negociar oportunidades”). “Também não é fácil a manutenção dos espaços verdes” - por motivos económicos; “Temos consciência que as coisas podem melhorar, não nos desresponsabilizamos...”, “ficou registado”, “não consigo fazer chouriços sem sangue”, “não vou dizer/comprometer se não sei se tenho condições para o fazer”, “as pessoas têm que colaborar para isto sair mais barato a todos”, “nós temos isso registado”. “Senhor Presidente, está registado?... Está registado!” (risos na sala)</p>	
a) Houve encerramento? Quem o fez?	Sim. PC.
b) Com balanço ou abrupto?	Abrupto.
c) Duração do encerramento	30 segundos
d) Pessoas saem ou ficam a conversar? Quem?	Municipes saem logo, técnicos e políticos conversam. Técnicos e observadores arrumam cadeiras.
<p>Observações (nomeadamente sobre o teor do encerramento): “Meus amigos...”</p>	

Grelha de Observação nº4 Observador(a): Sandra
 Data: 30 - 09 -2010 Dia de OP: 4º
 Concelho: Sesimbra Local da reunião: Escola Básica do 1º Ciclo e Jardim de Infância da Maça
 Hora de início: Prevista - 21:30 Real - 22:00 Atraso: 30 min
 Hora de encerramento: 23:00 **Duração: 1h00m**

A) Desenho da disposição da sala (anexar)

Sala (de aula) muito apertada.

B) Presenças (contar 30 min depois do início da reunião)

Obs.: Jovem (<18) Adult@ (18-55) Idoso (>55)

	Técnic@s/ Staff		Polític@s		Municípios		Total3
	Mesa	Plateia	Mesa	Plateia	Jovem	Adult@	
H	0	2	4	0	0	1	3
M	0	3	2	0	0	0	2
T1	0	5	6	0	0	1	5
T2	5		6		6		17

1) Acolhimento (fase imediatamente anterior ao início da reunião):

a) Há registo?	Não.
b) Pedem-se documentos?	Não.
c) Como são recepcionados? c.1) Há equipa de acolhimento? (há alguma orientação/Quem orienta/ como se comportam quando chegam)	Não há recepção formal. Os municípios aguardam à entrada da sala ou à porta do edifício pelo início da sessão. Algumas conversas informais têm lugar entre as técnicas da câmara e os municípios.
d) Atrasos? (motivos)	Sim. Toda a mesa chega 15 a 30 minutos atrasada.
e) Descrever decoração, cartazes (por dentro e por fora) relativa a reunião OP	Dentro: 3 Roll-up's iguais colocados atrás da mesa servindo de pano de fundo. Fora: nada.

Observações: Presença do fotógrafo (incluido no Staff).

2) Abertura (fase de início da reunião):	
a) Há abertura da reunião?	Sim.
a2) Quem faz?	Presidente da Câmara (PC).
a3) A mesa é apresentada?	Sim, logo de início (o vereador do PS não esteve)
a4) E os técnicos fora da mesa?	Não.
b) Há a explicação da mudança do processo do OP? Quem explica?	São apresentadas justificações para o “modelo novo” e fala-se de várias obras em curso (escolas, creches e centro de dia “que aqui não existe”). PC.
c) Os objectivos/regras são apresentados de forma clara e directa ou reunião segue “livre”?	Reunião segue livre.
d) Uso de multimédia ou outros elementos relevantes?	Não.
e) Duração da abertura	15 min.
<p><u>Observações:</u> Justificações apresentadas: 1) situação económica/crise; 2) disponibilidade financeira da CMS condicionada - “Estamos também a recorrer ao crédito”; 3) Receitas em decréscimo. Estes constrangimentos acrescidos dos concursos a fundos UE e os projectos já assumidos vão condicionar os próximos anos. Mostra-se desejo em retomar o modelo anterior do OP para o ano “mas não sei se vai ser possível”. “Já vos informei quais os projectos mais relevantes que vão ser desenvolvidos no Castelo, agora digam”. Não termina sem salientar que a única proposta que saiu do foro da Maça do ano passado (“repavimentação que teve de ser aprovada pelas Estradas de Portugal”) foi executada.</p>	
3) Papel dos políticos	
a) Todos estão na mesa?	Sim.
b) Eles intervêm? Quando? Como? Só respondem a questionamentos ou discursam?	PC dirige. Todos os vereadores na mesa (excepto o da Segurança) intervêm pontualmente, durante a discussão. Sobretudo respondem às perguntas e complementam o PC. Mas fundamentalmente escutam.
<u>Observações:</u>	Vereador das Obras faz proposta (de comunicar directamente à EDP problemas de abastecimento de energia através do site e, simultaneamente, à CMS através da linha verde).
3.1) Papel dos técnicos	
a) Técnicos falam? Quando?	Falam pouco. Pontualmente durante a discussão.

	um carro de som, este ano não fizemos carro de som mas quando dizemos tínhamos 12 pessoas e no 1º ano estavam 6/7” - municípios concordaram. “As pessoas também podem participar pela internet” acrescentou vereador, ao que munícipe respondeu “mas sabe que isso da internet não é para todos”.
	5. Encerramento (fase de conclusão da reunião):
a) Houve encerramento? Quem o fez?	Sim. PC.
b) Com balanço ou abrupto?	Abrupto. Encerramento-relâmpago
c) Duração do encerramento	Menos de 30 segundos.
d) Pessoas saem ou ficam a conversar? Quem?	Municípios, técnicos e políticos conversam.
	Observações (nomeamento sobre o teor do encerramento): “Meus amigos, se não têm mais questões, então até à próxima”.
responde munícipe.	
b) Alguém foi interrompido? B1) Quem interrompeu?	Não.
c) Foi estipulado tempo de fala?	Não.
d) Durante a reunião os técnicos estão dispersos ou empenhados?	Empenhados. Ouvem e tomam notas. Pontualmente intervêm como descrito anteriormente.
e) Houve alguma votação? Sobre o que? Como (modelo)? Resultado?	Não.
f) Houve “veto” de alguma proposta ou foi considerada “inadequada para a reunião?”	Não.
g) O ambiente é tenso? Sempre ou pontualmente?	No momento do conflito houve alguma tensão - muito atenuada pela familiaridade entre os municípios presentes e o PC que se conhecem há anos e entre os municípios entre si. Já anteriormente PC brincou com munícipe “A Maria Emilia tem que andar” (risos na sala)
h) Alguns participantes intervem varias vezes?	Sim.
Observações: Questões dos munícipes: 1) lavagem dos contentores do lixo; 2) saneamento; 3) limpeza e passadeira; 4) luz dos candeeiros avariadas e estacionamento junto a escola. Sobre este último ponto saliento comentário do PC “mas a EDP tem que fazer lucros para os seus accionistas” e do vereador das Obras “Mas se estiver desligado não faz, aliás nós (CMS) poupamos”. Respostas do PC: “Há falhas na limpeza e na manutenção. Nós temos noção desta situação”, “O varrimento só está assegurado no centro”, “Ou compramos carro novo, ou subcontratamos mas isso custa dinheiro”, “precisávamos de contratar mais pessoal mas não podemos”, “1,2 milhões de Euros por mês com pessoal, mais de 1000 trabalhadores mas são insuficientes”, “ou então aumentamos as tarifas (quadruplicamos)... Bom, temos de fazer aumentos nas tarifas”, “É difícil fazer melhor”. Questão da falta de divulgação emergiu assim: munícipe diz “a população da Maçã é pacífica”, “somos pobres em tudo”, “tanto que é pacífica que não vem cá ninguém!”, “também não vem cá ninguém porque não sabe”... resposta do PC: “Há 3 anos fizemos	

durante alguns minutos antes do início da reunião a ler documentos e pede ajuda a assistente com uma lista.

2) Abertura (fase de início da reunião):

- a) Há abertura da reunião? Sim.
- a2) Quem faz? Presidente da Câmara (PC).
- a3) A mesa é apresentada? Sim, antes de passar a palavra.
- a4) E os técnicos fora da mesa? Não.
- b) Há a explicação da mudança do processo do OP? Quem explica? São apresentadas justificações para o “modelo novo” e fala-se de várias obras a realizar ou executadas (escola em Sampaio com 12 turmas, saneamento nalgumas áreas, requalificação da marginal). PC.
- c) Os objectivos/regras são apresentados de forma clara e directa ou reunião segue “livre”? Reunião segue livre.
- d) Uso de multimédia ou outros elementos relevantes? Não.
- e) Duração da abertura 20 min.

B) Presenças (contar 30 min depois do início da reunião)

Obs.: Jovem (<18) Adult@ (18-55) Idoso (>55)

	Técnic@s/ Staff		Polític@s			Municípios			Total3
	Mesa	Plateia	Mesa	Plateia	Jovem	Adult@	Idos@		
H	0	3	4	0	0	2	2	11	
M	0	3	1	0	0	0	2	6	
T1	0	6	5	0	0	0	0		
T2	6		5		6			17	

1) Acolhimento (fase imediatamente anterior ao início da reunião):

- a) Há registo? Não.
- b) Pedem-se documentos? Não.
- c) Como são recepcionados? Não há recepção formal. Os municípios aguardam na rua à entrada da sala. Algumas conversas informais têm lugar entre as técnicas da câmara e os municípios e entre municípios. O PC também fala com municípios.
- d) Atrasos? (motivos) Sim. Toda a mesa chega 15 a 30 minutos atrasada.
- e) Descrever decoração, cartazes (por dentro e por fora) relativa a reunião OP Dentro: 3 Roll-up's iguais colocados atrás da mesa servindo de pano de fundo. Fora: nada.

Observações: Presença do fotógrafo (incluído no Staff). PC entra na sala comentando “este é o local onde costuma participar muita gente” (50/200). PC está sozinho na mesa

3) Papel dos políticos

- a) Todos estão na mesa? Sim.
- b) Eles intervêm? Quando? PC dirige. Todos os vereadores na mesa intervêm pontualmente, durante a discussão. Sobre tudo respondem às perguntas e complementam o PC. Mas fundamentalmente escutam.
- Como? Só respondem a questionamentos ou discursam?

Observações: Vereador da Segurança fala sobre uma intervenção realizada quando caiu um pinheiro seco na via pública e atingiu carro.

intervem varias vezes?	
Observações:	
Questões dos munícipes:	1) pinheiros secos que constituem perigo; 2) equipamento e limpeza de triângulo; 3) alcatrão em falta; 4) limpeza dos passeios, necessidade de sinalização numa estrada e ecoporto; 5) poço; 6) condições de uma estrada não alcatroada; 7) fossa a céu aberto e lavagem de contentores.
Respostas do PC:	“Como não temos recursos suficientes portanto vamos ao mais central”, “o problema é essencialmente um problema financeiro”, “temos que tentar otimizar o que temos”, “as pedreiras não têm população para ter 2 Ecoportos mas temos argumentado com eles” (uma munícipe contra-argumenta com caso dos 3 Ecoportos de Sampaio), “mas aí também entra a produção de lixo das escolas”, “ligue para a linha verde da câmara que não paga, temos de utilizar estes mecanismos”, “em relação à rua não alcatroada tem que ser manutenção porque dinheiro não há”, “mas a rua é pública, é camarária?”, “vamos é ver as coisas que temos aqui do ano passado”, “o vosso concelho é difícil, é muito disperso, deixou-se as pessoas construir e agora...”, “não vale a pena criar muitas expectativas”.
	Reações dos munícipes: “ilucidado não, nada feito!”, “resumindo e concluindo não há dinheiro”, “acho que deviam vir cá mais vezes”, “um bocadinho de mais atenção”, “isto para mim já chega, não vejo nada” (munícipe dos 2 conflitos que sai às 23:30), “a Quinta do Conde é a rainha do concelho, leva o dinheiro todo! Confesse lá senhor presidente a sua bonequinha de porcelana, o seu ai Jesus, é a Quinta do Conde!” ao que o PC responde “O meu ai Jesus é o concelho de Sesimbra todo”.
	A reunião teve vários momentos de confusão em que toda a gente falou ao mesmo tempo
5. Encerramento (fase de conclusão da reunião):	
a) Houve encerramento? Quem o fez?	Sim. PC.
b) Com balanço ou abrupto?	Abrupto. Encerramento-relâmpago
c) Duração do encerramento	Menos de 30 segundos.
d) Pessoas saem ou ficam a conversar? Quem?	Municipes, técnicos e políticos conversam.
Observações (nomeadamente sobre o teor do encerramento):	“Bom, meus amigos, se não há mais questões...”

insinuações...”, munícipe responde “Não quis falar ao respeito a ninguém”, vereador “foi a forma como te expressaste”, munícipe “agente já fala” (conhecem-se há 30 anos).	
Incidente 2: O mesmo munícipe que esteve envolvido no primeiro conflito dirige-se a outro munícipe (funcionário da CMS) com ironia “As pessoas criticavam a câmara e agora estão lá dentro”, o funcionário exalta-se “não podemos só falar mal”, “tu só falas da tua rua”, “enerva-me isto”, “a vossa cultura é que revolta”, “estou lá a trabalhar há 16 anos e orgulho-me disso!”, “nós temos de lutar, temos de colaborar todos!”, “há uma erva na calçada e temos de chamar a câmara, não podemos ser nós a tirá-la?!”. Mais adiante na reunião o conflito reacendeu-se “Eu tou aqui a defender as pedreiras como um todo!”, “trabalhei no saneamento 9 anos e sei como é” reagindo a nova provocação do outro munícipe.	
b) Alguém foi interrompido? B1) Quem interrompeu?	Não.
c) Foi estipulado tempo de fala?	Não.
d) Durante a reunião os técnicos estão dispersos ou empenhados?	Empenhados. Ouvem e tomam notas. Pontualmente intervêm como descrito anteriormente.
e) Houve alguma votação? Sobre o que? Como (modelo)? Resultado?	Não.
f) Houve “veto” de alguma proposta ou foi considerada “inadequada para a reunião?”	Não.
g) O ambiente é tenso? Sempre ou pontualmente?	No momento dos conflitos houve alguma tensão - muito atenuada pela familiaridade entre os munícipes presentes e os vereadores que se conhecem há anos e entre os munícipes entre si. Tratamento por “tu” (“Eu tenho uma verdade para ti. Não ando aqui a dormir!”, munícipe dirigindo-se a vereador.
h) Alguns participantes	Sim.

Grelha de Observação n°6 Observador(a): Sandra
 Data: 02 - 10 -2010 Dia de OP: 6°
 Concelho: Sesimbra Local da reunião: Grupo Desportivo de Alfirim
 Hora de início: Prevista - 17:00 Real - 17:35 Atraso: 35 min
 Hora de encerramento: 19:00 Duração: 1h25m

A) Desenho da disposição da sala (anexar)

B) Presenças (contar 30 min depois do início da reunião)

Obs.: Jovem (<18) Adult@ (18-55) Idoso (>55)

	Técnic@s/ Staff		Polític@s			Municípios			Total3
	Mesa	Plateia	Mesa	Plateia	Jovem	Adult@	Idos@		
H	0	1	4	0	0	1	4	10	
M	0	4	1	0	0	1	1	7	
T1	0	5	5	0	0	2	5		
T2	5		5			7		17	

1) Acolhimento (fase imediatamente anterior ao início da reunião):

a) Há registo?	Não.
b) Pedem-se documentos?	Não.
c) Como são recepcionados? c.1) Há equipa de acolhimento? (há alguma orientação/Quem orienta/ como se comportam quando chegam)	Não há recepção formal. Os municípios chegam e sentam-se. Algumas conversas informais têm lugar entre as técnicas da câmara e entre as técnicas e os municípios na esplanada à porta do grupo desportivo. O PC chega e também fala com as técnicas à porta.
d) Atrasos? (motivos)	Sim. Toda a mesa chega 20 a 40 minutos atrasada.

e) Descrever decoração, cartazes (por dentro e por fora) relativa a reunião OP
 Dentro: 3 Roll-up's iguais colocados atrás da mesa servindo de pano de fundo.
 Fora: um cartaz grande com o calendário das reuniões no largo junto ao grupo desportivo (os munícipes queixam-se durante a reunião de terem sabido muito em cima da hora).

Observações: Presença do fotógrafo (incluído no Staff). As condições acústicas da sala não foram as melhores devido ao ruído proveniente do bar e do pavilhão de treinos (ambos ao lado da sala) que em certos momentos foi bastante elevado prejudicando a audição da sessão.

2) Abertura (fase de início da reunião):

a) Há abertura da reunião?
 a2) Quem faz?
 a3) A mesa é apresentada?
 a4) E os técnicos fora da mesa?

Sim.
 Presidente da Câmara (PC).
 Sim.
 Não. Presidente da Junta na audiência é apresentado.

b) Há a explicação da mudança do processo do OP? Quem explica?

São apresentadas justificações para a mudança no modelo do OP (muita ênfase no modo como as coisas funcionavam anteriormente e como vão funcionar este ano sem verba atribuída). Fala das obras do concelho em geral, recorrendo aos mesmos exemplos já anteriormente apresentados e algumas obras mais específicas da zona. PC.

c) Os objectivos/regras são apresentados de forma clara e directa ou reunião segue "livre"?

Reunião segue livre.

d) Uso de multimédia ou outros elementos relevantes?

Não.

e) Duração da abertura

20 min.

Observações: Justificações apresentadas: 1) situação económica/crise; 2) rigidez dos custos fixos da CMS; 3) passivo dos anos anteriores e acordos com credores e banca para pagamento faseado das dívidas; 4) projectos assumidos, nomeadamente com as candidaturas a fundos da UE (2 escolas e 2 jardins de infância) e em curso como as intervenções nas praias e Lagoa Albufeira e na vila (Sesimbra) de modo a aumentar a atractividade turística, o alargamento da rede de saneamento básico ("mas ainda falta") na freguesia do Castelo (Aiana, Cotovia, Fornos, Zambujal de Baixo, Azóia, Pedreiras e Maçã); 5) os grandes investimentos com AMARSUL e SIMARSUL; 6) 58 fogos de habitação social já acordados com o IRHU; 7) taxas de comparticipação de 50% em média no conjunto dos investimentos previstos. "Isto significa um esforço colossal nos próximos anos", "é este o ponto de partida e portanto não faria sentido eleger delegados se não há dinheiro, nada para decidir", "o objectivo é explicar a mudança para que as

estrada. PC responde “Aí houve um erro de projecto, devia ter mais um sumidor de águas, o que foi feito posteriormente”.
A reunião foi “interferida” tanto pelo ruído de fundo do bar e do pavilhão de treinos, como já referido, como também pelo toque de telemóveis de municípios que atenderam mesmo ali (ou no fundo da sala) ou saíram.

4) Dinâmica de interacção (desenvolvimento da reunião):

a) Há conflito, discussao ? a1) Entre quem? Sobre o quê? a2) Como decorreu (entre os <i>municípios e municípios x camara</i>)	Não.
b) Alguém foi interrompido? B1) Quem interrompeu?	Não.
c) Foi estipulado tempo de fala?	Não.
d) Durante a reunião os técnicos estão dispersos ou empenhados?	Empenhados. Ouvem e tomam notas. Pontualmente intervirão como descrito anteriormente.
e) Houve alguma votação? Sobre o quê? Como (modelo)? Resultado?	Não.
f) Houve “veto” de alguma proposta ou foi considerada “inadequada para a reunião”?	Não.
g) O ambiente é tenso? Sempre ou pontualmente?	Comentário do PC no final da abertura mesmo antes de passar palavra “Isto é quase uma reunião de família” (risos na sala)
h) Alguns participantes intervem varias vezes?	Sim.

Observações:

Questões dos municípios: 1) reparação das estradas/problemas técnicos na construção; 2) demora de certas obras (“foram necessários 30 anos para que se fizesse essa obra”), alerta para o potencial da zona e protesto (“isto não pode ser só Sesimbra”, “todos os

anos estou a pagar contribuições à câmara, há dinheiro e o que se vê são só lamúrias”; 3) Obras inacabadas/ mal feitas.

Respostas do PC:

“Implica sempre custos políticos, para as pessoas, para os municípios”, “trabalhos mal executados e que tiveram de ser refeitos”, “a CMS não tem responsabilidade nisso, foram mal executados por um consórcio escolhido pela SIMARSUL de duas empresas, uma local e outra externa, mas entretanto o consórcio desfez-se”, “não vou excluir a responsabilidade da câmara ao nível da fiscalização”, “ruído na relação entre a câmara e os empreiteiros”, “o ideal seria podermos contratar empresas de fiscalização mas a contenção obriga-nos a recorrer a equipas internas e isso falha”, “em relação à fuga de água também registámos essa situação”, “problemas de execução ou de má escolha do local por desconhecimento do tipo de solo”, “vamos ter de ver, acho que essa situação está a ser resolvida”, “se a Lagoa não anda mais depressa não é por falta de vontade da câmara”, “quando pudermos cobrar as taxas pelos alvarás, o IMI e outros, isso irá ajudar a população local e talvez até ajudar outras áreas do concelho”, “penso que temos o processo quase fechado”, “temos que ser criativos”. O PC criticou abertamente o governo e as suas políticas no que toca às novas exigências legais de certos equipamentos nas escolas e abordou-se a polémica empresa Parque Escolar, S.A. “gastou-se muito dinheiro com certas exigências de ar condicionado, por exemplo, nas escolas”. Ainda referiu um encontro que teve recentemente com uma comissão ministerial onde reivindicou melhores condições para o sector das pescas.
Reacções dos municípios: “Isto parece-me inadmissível em termos técnicos. Acho que tem de haver outro tipo de responsabilidade”, “estou a dizer isto porque sinto”, “se calhar escolhi mal o lugar”, “Se eu morasse cá fechava a estrada!”, “pais de gente estúpida”, “estou bastante de acordo com o que o senhor diz”.

5. Encerramento (fase de conclusão da reunião):

a) Houve encerramento? Quem o fez?	Sim. PC.
b) Com balanço ou abrupto?	Abrupto. Encerramento-relâmpago
c) Duração do encerramento	Em 10 segundos.
d) Pessoas saem ou ficam a conversar? Quem?	Municípios saem logo, técnicos e políticos conversam.

Observações (nomeadamente sobre o teor do encerramento):

“Sim senhor, se não têm mais perguntas...”
Mariana interveio depois com uma breve apresentação do que se pretendia; PC comentou no final para os municípios “Isso bem preenchido!” (risos na sala)

Vereadores levam exemplares do inquérito.

Grelha de Observação nº7 Observador(a): Sandra
 Data: 03 - 10 -2010 Dia de OP: 7º
 Concelho: Sesimbra Local da reunião: Sede do Grupo Coral "A Voz do Alentejo"
 Hora de início: Prevista - 11:00 Real - 11:30 Atraso: 30 min
 Hora de encerramento: 12:25 Duração: 0h55m

A) Desenho da disposição da sala (anexar)

B) Presenças (contar 30 min depois do início da reunião)

Obs.: Jovem (<18) Adult@ (18-55) Idoso (>55)

	Técnic@s/ Staff		Polític@s		Municípios			Total3
	Mesa	Plataea	Mesa	Plataea	Jovem	Adult@	Idos@	
H	0	2	3	0	0	6	0	11
M	0	4	1	0	0	2	0	7
T1	0	6	4	0	0	8	0	
T2	6		4		8			18

1) Acolhimento (fase imediatamente anterior ao início da reunião):

a) Há registro?	Não.
b) Pedem-se documentos?	Não.
c) Como são recepcionados? c.1) Há equipa de acolhimento? (há alguma orientação/Quem orienta/ como se comportam quando chegam)	Não há recepção formal. Os municípios chegam e sentam-se. Algumas conversas informais têm lugar entre as técnicas da câmara, os vereadores e o PC à porta do edifício.
d) Atrasos? (motivos)	Sim. Toda a mesa, excepto o PC, chega 20 a 40 minutos atrasada.
e) Descrever decoração, cartazes (por dentro e por fora) relativa a reunião OP	Dentro: 3 Roll-up's iguais colocados atrás da mesa servindo de pano de fundo. Fora: nada.
Observações:	Presença do fotógrafo e técnico de som para microfone (incluídos no Staff). As condições acústicas da sala não foram as melhores devido ao ruído proveniente do piso

inferior onde iria ter lugar um almoço com 200 pessoas (estimativa minha) que em certos momentos foi bastante elevado prejudicando a audição da sessão.

2) Abertura (fase de início da reunião):

a) Há abertura da reunião?	Sim.
a2) Quem faz?	Presidente da Câmara (PC).
a3) A mesa é apresentada?	Sim.
a4) E os técnicos fora da mesa?	Não. Presidente da Junta na audiência é apresentado.
b) Há a explicação da mudança do processo do OP? Quem explica?	São apresentadas justificações para a mudança no modelo do OP (muita ênfase no modo como as coisas funcionavam anteriormente e como vão funcionar este ano sem verba atribuída). Fala do sucesso do modelo anterior mas "ainda não conseguimos realizar tudo". PC.

c) Os objectivos/regras são apresentados de forma clara e directa ou reunião segue "livre"?

Reunião segue livre.

d) Uso de multimédia ou outros elementos relevantes?

Microfone.

e) Duração da abertura

35 min.

Observações: Justificações apresentadas: 1) situação económica/crise; 2) rigidez dos custos fixos da CMS ("exército de 1000 trabalhadores, 1,2 M Euros com pessoal") apesar da introdução de algumas restrições, por exemplo, no uso dos telemóveis e uma redução dos combustíveis (o que não resulta devido ao aumento do preço dos combustíveis); 3) inexistência de empresas municipais e facturas da AMARSUL e da SIMARSUL a aumentar (mas salienta a qualidade do saneamento: não há aterros a céu aberto, ETARes de 3ª geração, recolha de lixos eficiente; 4) A receita em queda que não cobre a despesa - crítica abertamente o governo que "para fazer um brilharete" lança o PEC III com um corte de 340M Euros para o ano, este ano foi 100M Euros + queda na receita derivada de loteamento e obras. "Com esta queda é impossível fazer obras do OP"; 5) candidatura QREN e projectos assumidos "podemos não fazer estas obras co-financiadas, é uma hipótese, mas o comboio não passa duas vezes. Em 2013 acabam os financiamentos"; 6) Aumento da dívida pública "o cenário foi ainda mais agravado com o agravamento da dívida pública": "Tudo isto compromete", "ao longo deste mandato vamos estar muito condicionados", "era esta a realidade com que vos queríamos confrontar... o que não implica que não possamos fazer pequenas intervenções". "Apesar de haver pouco dinheiro há um conjunto de obras/ projectos a decorrer na Quinta do Conde: 1 escola, 2 jardins de infância, 1 creche a arrancar, 1 crematório a arrancar, pavimentação de rua em curso; e algumas com co-financiamento de superfície comercial (Feira Nova); parque da vila, pavimentações, novo parque". "Este é o cenário, esta é a conjuntura de obras", "É preciso que as pessoas participem mais"

4) Dinâmica de interacção (desenvolvimento da reunião):	5. Encerramento (fase de conclusão da reunião):
a) Há conflito, discussão ? a1) Entre quem?	Sim. PC.
Sobre o quê? a2) Como decorreu (entre os <i>municípios e municípios x camara</i>)	Abrupto.
b) Alguém foi interrompido?	1 minuto.
B1) Quem interrompeu?	Municípios saem logo, técnicos e políticos conversam.
c) Foi estipulado tempo de fala?	
d) Durante a reunião os técnicos estão dispersos ou empenhados?	Observações (nomeadamente sobre o teor do encerramento): “Se não houver mais nenhuma pergunta, resta-me agradecer e até para o ano. Relembro a possibilidade de poder participar pela internet. Então pedia ao Giovanni... Muito obrigado a todos e boa tarde.”
e) Houve alguma votação? Sobre o quê? Como (modelo)? Resultado?	Sobrem à sala várias pessoas que estavam no piso de baixo – onde já se reuniam bastantes pessoas para o almoço.
f) Houve “veto” de alguma proposta ou foi considerada “inadequada para a reunião?”	
g) O ambiente é tenso? Sempre ou pontualmente?	
h) Alguns participantes intervem varias vezes?	
<p><u>Observações:</u> <u>Reacção do PC ao silêncio:</u> “Então ninguém tem questões a colocar, a ideia é colocar questões sobre coisas que estão mal”. <u>Questões dos municípios:</u> 1) iluminação total quando? <u>Respostas do PC:</u> complementa o vereador das obras que respondeu directamente à questão. <u>Sobre os municípios:</u> houve alguma “troca” de municípios – um saiu, outro entrou, uma município saiu antes do final; outro chegou a 10 minutos do final (“não sabia, sabia que era este mês mas não sabia que era hoje”) e alguns municípios assinavam o “manifesto” de um novo candidato à Presidência da República enquanto a sessão decorria.</p>	

Grelha de Observação nº8 Observador(a): Sandra
 Data: 04 - 10 -2010 Dia de OP: 8º
 Concelho: Sesimbra Local da reunião: Escola Básica do 1º Ciclo da Aldeia do Meço
 Hora de início: Prevista - 21:30 Real - 21:50 Atraso: 20 min
 Hora de encerramento: 00:10 **Duração: 2h20m**

A) Desenho da disposição da sala (anexar)

B) Presenças (contar 30 min depois do início da reunião)

Obs.: Jovem (<18) Adult@ (18-55) Idoso (>55)

	Técnic@s/ Staff		Polític@s			Municípios			Total3
	Mesa	Plateia	Mesa	Plateia	Jovem	Adult@	Idos@		
H	0	1	4	0	0	6	6	12	
M	0	4	2	0	1	13	6	19	
T1	0	5	6	0	1	19	12		
T2	5		6			31		31	

1) Acolhimento (fase imediatamente anterior ao início da reunião):

- a) Há registro? Não.
 b) Pedem-se documentos? Não.
 c) Como são recepcionados? Não há recepção formal. Os municipais chegam e sentam-se nas pequenas cadeiras em silêncio e aguardam. Algumas conversas informais têm lugar entre as técnicas da câmara, os vereadores e o PC à porta do edifício.
 d) Atrasos? (motivos) Sim. Toda a mesa chega 15 a 25 minutos atrasada.
 e) Descrever decoração, cartazes (por dentro e por fora) relativa a reunião OP
 Dentro: 3 Roll-up's iguais colocados atrás da mesa servindo de pano de fundo.
 Fora: um pequeno cartaz à porta da sala.
- Observações: Presença do fotógrafo (incluído no Staff). As condições da sala, nomeadamente o "aconchego" e o número de municipais que encheu a sala, dificultaram a observação em alguns momentos.

2) Abertura (fase de início da reunião):	
a) Há abertura da reunião? a2) Quem faz? a3) A mesa é apresentada? a4) E os técnicos fora da mesa?	Sim. Presidente da Câmara (PC). Sim. Não.
b) Há a explicação da mudança do processo do OP? Quem explica?	São apresentadas justificações para a mudança no modelo do OP e a difícil situação da CMS no registo habitual.
c) Os objectivos/regras são apresentados de forma clara e directa ou reunião segue "livre"?	Reunião segue livre.
d) Uso de multimédia ou outros elementos relevantes?	Não.
e) Duração da abertura	20 min.
Observações: Justificações apresentadas: 1) situação económica/crise; 2) rigidez dos custos fixos da CMS apesar da introdução de algumas restrições, por exemplo, no uso dos telemóveis e uma redução dos combustíveis (o que não resultou em grande poupança devido ao aumento do preço dos combustíveis); 3) as facturas da AMARSUL e da SIMARSUL a aumentar ("têm custo por tonelada de lixo, p.e."); 4) candidaturas QREN aprovadas e projectos assumidos "podemos não fazer estas obras co-financiadas, é uma hipótese, mas o comboio não passa duas vezes. Em 2013 acabam os financiamentos" (dá exemplos de projectos aprovados e assumidos de todo o concelho: escola de Sampaio com 12 turmas, acesso a praias, marginal de sesimbra, etc); 5) A receita em queda que não cobre a despesa + queda na receita derivada de loteamento e obras em baixa. "É um esforço enorme que o concelho tem de fazer", "Não consigo fazer chouriços sem sangue" "As opções estão hoje muito condicionadas", "Há investimentos em curso que apesar de tudo vão continuar" (saneamento, escolas, imagem no acesso às praias); "Feita esta explicação, eu passava a palavra para o outro lado".	
3) Papel dos políticos	
a) Todos estão na mesa?	Sim.
b) Eles intervm? Quando? Como? Só respondem a questionamentos ou discutam?	PC dirige. 1 vereador na mesa intervm pontualmente durante a discussão. Ivez responde a questão de municpe e propõe solução, outra contesta posição de municpe. Os outros escutam, falam entre si, ou fazem comentários mínimos.
Observações:	Vereador das obras responde à questão de municpe sobre equipamento e propõe "um apoio com uma iluminária", e contesta posição de municpe "sua opinião não é unânime".

3.1) Papel dos técnicos									
a) Técnicos falam? Quando?	Falaram pouco. Durante a reunião.								
	b) Como? Respondem às questões dos municípios ou falam para os políticos?	1 técnica complementa o PC com os dados do lixo.							
Observações:		Os técnicos na plateia escutam e/ou tomam notas;							
Participação, quanto aos Municípios: <i>(fazer contagem de traços conforme decorre a reunião ATENCAO, marcar as pessoas só uma vez!!!)</i>									
Falaram publicamente	Homens			Mulheres			Total		
	jovem	adulto	idoso	jovem	adulto	idosa	jovem	adulto	idosa
	I	II	III	IIII	IIII	IIII			13
Opinião									
Complementaram a fala de outros					III				3
Falaram sobre problemas/questões gerais do município									
Falaram sobre problemas/questões particulares que afectam o seu quotidiano	I	II			IIII	IIII			12
Críticas									
Fizeram críticas sobre o novo modelo do OP									
Criticaram obras anteriores ao OP						I			1
Criticaram obras actuais									
Criticaram sobre obras ou projectos futuros									
Fizeram críticas a política em geral									
Criticaram a camara (ex: estrutura, promessas)						I			1

Outros (enumerar)	Homens			Mulheres			Total
	jovem	adulto	idoso	jovem	adulto	idosa	
Criticou divulgação sessõesOP			I			II	3
Critica acesso à informação			I			I	1
Fala em nome de colectivo			I			I	1
Interrompe outros			I			I	1
Coloca questão directa			I			I	1
Propostas							
Fizeram propostas (enumerar temas abaixo)					I	II	3
Tiraram dúvidas sobre a reunião (regras)							
Levantaram duvidas sobre obras já realizadas							
Levantaram duvidas sobre obras a realizar							
<u>Observacoes e temas das propostas:</u>							
Uma municipe propõe uma newsletter (“de forma a promover a dinamização da participação pública das pessoas e a facilitar o acesso à informação”); Uma municipe propõe a remoção dos pinos nos passeios e reorientar o trânsito num só sentido; Uma municipe propõe alcatroar ou pavimentar a sua rua para resolver problema do pó.							
4) Dinâmica de interação (desenvolvimento da reunião):							
a) Há conflito, discussão ?	Sim.						
a1) Entre quem?	Uma municipe e o PC.						
Sobre o quê?	Desacordo quanto à existência de pinos nos passeios.						
a2) Como decorreu (entre os municípios e municípios x camara)	A municipe interrompe o PC várias vezes argumentando em favor da retirada dos pinos dos passeios que prejudicam as descargas junto ao seu estabelecimento. O PC altera-se com as interrupções “Minha senhora, deixe-me terminar”, “eu já lhe dou a palavra a seguir”. Municipe reage “Temos visões diferentes”, PC responde “Pois temos!”. Na 2ª ronda de questões, a municipe insiste no mesmo problema, PC eleva a voz, municipe continua a insistir. O vereador das obras intervém em defesa da posição do PC “a sua opinião não é unânime”, “houve reunião com comerciantes locais, uns querem os pinos, outros não”, “então resolvi esperar por esta reunião”, “isto foi discutido há um ano e as pessoas						

<p>concordaram”, “parece que houve falha de comunicação, as pessoas não perceberam o que eram os pinos”. A município volta a insistir e afirma “eu sou super contra os pinos”, PC responde “Já todos sabemos!”, o que provocou risos na sala. PC acrescenta alterado e em tom elevado “eu gosto de argumentar com alguém quando o argumento é racional”, “quer que lhe demonstre que não cabem lá 100 carros?”, ao que a município responde “não é preciso”.</p>	<p>renovação de paragens de autocarro e dificuldade de acesso à informação que possibilite a participação activa dos cidadãos; 5) falta de iluminação e estradas em mau estado; zona central sem passeios difícil para crianças; 6) falta de iluminação da Aldeia do Meco; triagem do lixo, localização dos recicláveis; retirada dos pinos dos passeios; 7) alcatroar ou pavimentar rua e iluminação; 8) corte de árvores; 9) protecção numa estrada; 10) passadeira; água que corre em frente ao portão da escola; lixo durante o concerto superbock; 11) parque da escola; 12) reforço na recolha do lixo e limpeza dos contentores.</p>
<p>b) Alguém foi interrompido? B1) Quem interrompeu?</p>	<p>Respostas do PC: “Vamos ver essa questão da iluminação, temos um protocolo com a EDP”, “nós já registámos essa situação”, “a questão do espelho fica aqui registada, para espelhos ainda temos dinheiro” (risos na sala), “em relação à informação, o nosso site já tem e para a newsletter só tem de se registar”, “ruas sem passeios: isso é difícil porque temos um centro muito consolidado”, “reorientar o trânsito num só sentido, isso é impossível”, “também ficou aqui registado”, “quanto à localização dos recicláveis, temos que ir ver isso ao local”, “ok, já registámos”, “em relação ao lixo do superbock teremos de ver isso para o ano”, “a questão do parque infantil, já temos projecto mas como não tinhamos avançado é um daqueles projectos que vai ficar em stand-by”, “a varredura tem de ver o protocolo com a junta e talvez contratar a senhora que se aposentou e que deixava a aldeia num brinquinho”, “só temos um carro de lavagem de contentores para todo o concelho”, “temos de ir buscar mais receitas, aumentando as tarifas”, “vamos tentar melhorar no próximo ano e isso passa por um investimento provavelmente”, “uso indevido dos contentores”, “não é fácil”.</p>
<p>c) Foi estipulado tempo de fala?</p>	<p>Sobre os municípios: “Tive a sorte de saber deste fórum, vi no boletim municipal e passei palavra”, “não vim preparada porque só soube há pouco desta reunião”, “nós não percebemos o projecto, o problema é esse!”, “Fui uma das pessoas que esteve cá no ano passado, concordei mas nunca ninguém me disse a distância entre os muros e os pinos!”, “sou uma das pessoas lesadas, não consigo entrar”, “Eu estava lá! As pessoas concordaram que queriam os pinos mas depois é que começaram a falar nas costas”, “As pessoas são para estar dentro dos bares e não na rua!”, “Há 12 anos ando a pedir que me cortem as árvores, recebi resposta a dizer que estavam cortadas mas não estão”, “já o Moreira tinha falado disso na outra reunião”. O PC inicia referindo-se aos presentes “Muitos de vocês já participaram em anos anteriores”. Um casal saiu perto das 23:00 assim que obtiveram resposta (negativa) à sua pergunta.</p>
<p>d) Durante a reunião os técnicos estão dispersos ou empenhados?</p>	<p>A reunião teve vários momentos de reboliço em que muitas pessoas falaram ao mesmo tempo. O PC interveio a dada altura “Atenção, temos de falar um de cada vez”.</p>
<p>e) Houve alguma votação? Sobre o que? Como (modelo)? Resultado?</p>	<p>5. Encerramento (fase de conclusão da reunião):</p>
<p>f) Houve “veto” de alguma proposta ou foi considerada “inadequada para a reunião”?</p>	<p>a) Houve encerramento? Quem o fez? Sim. PC.</p>
<p>g) O ambiente é tenso? Sempre ou pontualmente?</p>	<p>b) Com balanço ou abrupto? Abrupto.</p>
<p>h) Alguns participantes intervem varias vezes?</p>	<p>Observações: Na audiência havia um grupo de moradores da Rua do Casalinho (“faço parte do mesmo grupo de pessoas que aqui estão”) que reivindicaram no mesmo sentido. Questões dos municípios: 1) falta de iluminação da rua; colocação de caixote do lixo mais junto de 12 casas isoladas; para quando a revisão do PDM e consequente legalização das moradias; 2) falta de iluminação invocando segurança; mau estado da rua “pior que a Bósnia”; 3) falta de iluminação exterior que foi pedida já há 2 anos e espelho; 4)</p>

c) Duração do encerramento	1 minuto ou menos.
d) Pessoas saem ou ficam a conversar? Quem?	Muitos pequenos grupos falam entre si: municipais com municipais, municipais com técnicos, municipais com vereadores e PC. Uma municipal na fila da frente dirige-se logo ao vereador da administração e finanças (natural do Meço): “Não falei mas tenho uma questão...” e ficam à conversa.
<u>Observações</u> (nomeadamente sobre o teor do encerramento): “Meus amigos, mais alguma questão? Então...”	

Grelha de Observação nº9 Observador(a): Sandra
 Data: 06 - 10 -2010 Dia de OP: 9º
 Concelho: Sesimbra Local da reunião: Escola Básica do 1º Ciclo da
 Aiana de Cima
 Hora de início: Prevista - 21:30 Real - 21:55 Atraso: 25 min
 Hora de encerramento: 23:20 **Duração: 1h25m**

A) **Desenho da disposição da sala anexar)**

Ver anexo 7

B) **Presenças (contar 30 min depois do início da reunião)**

Obs.: Jovem (<18) Adult@ (18-55) Idoso (>55)

	Técnic@s/ Staff		Polític@s		Municípios			Total3
	Mesa	Plateia	Mesa	Plateia	Jovem	Adult@	Idos@	
H	0	2	4	0	1	6	4	17
M	0	3	2	0	1	7	2	15
T1	0	5	6	0	2*	13	6	
T2	5		6			21		32

* menores

1) Acolhimento (fase imediatamente anterior ao início da reunião):

- a) Há registro? Não.
 b) Pedem-se documentos? Não.
- c) Como são recepcionados? Não há recepção formal. Os munícipes chegam e aguardam à porta da sala. Algumas conversas informais têm lugar entre as técnicas da câmara, os vereadores e o PC à porta do edifício antes do início da sessão.
- c.1) Há equipa de acolhimento? (há alguma orientação/Quem orienta/ como se comportam quando chegam)
- d) Atrasos? (motivos) Sim. Toda a mesa chega 15 a 25 minutos atrasada.
- e) Descrever decoração, cartazes (por dentro e por fora) relativa a reunião OP Dentro: 3 Roll-up's iguais colocados atrás da mesa servindo de pano de fundo.
 Fora: nada.

Observações: Presença do fotógrafo (incluídos no Staff). Tesoureiro da Junta na audiência

2) Abertura (fase de início da reunião):

- a) Há abertura da reunião? Sim.
 a2) Quem faz? Presidente da Câmara (PC).
 a3) A mesa é apresentada? Sim.
 a4) E os técnicos fora da mesa? Não.
- b) Há a explicação da mudança do processo do OP? Quem explica? São apresentadas justificações para a mudança no modelo do OP (muita ênfase no modo como as coisas funcionavam anteriormente e como vão funcionar este ano sem verba atribuída). Fala do sucesso do modelo anterior mas "ainda não conseguimos realizar tudo". PC.

c) Os objectivos/regras são apresentados de forma clara e directa ou reunião segue "livre"? Reunião segue livre.

d) Uso de multimédia ou outros elementos relevantes? Microfone.

e) Duração da abertura 25 min. (começa por pedir desculpa pelo atraso anormal)

Observações: Justificações apresentadas: 1) situação económica/crise; 2) rigidez dos custos fixos da CMS apesar da introdução de algumas restrições, por exemplo, no uso dos telemóveis e uma redução dos combustíveis; 3) A receita em queda que não cobre a despesa; 4) candidatura QREN e projectos assumidos "o comboio não passa duas vezes". Em 2013 acabam os financiamentos"; "Vamos ter de cortar no apoio a algumas associações/colectividades"; "Podíamos ficar em casa e não vir cá dar a cara, podíamos fazer isso mas não fazemos"; "Há coisas que não custam dinheiro"; "Estamos aqui para ouvir"; "Era este o cenário com que vos queria confrontar"; "A carne está toda no assador".

3) Papel dos políticos

a) Todos estão na mesa? Sim.

b) Eles intervêm? Quando? Como? Só respondem a questionamentos ou discursam? PC dirige. 1 vereador na mesa intervém pontualmente durante a discussão. Responde a questão de munícipe. Os outros sobretudo escutam.

Observações: Vereador das obras sai mais cedo (perto das 23:05)

3.1) Papel dos técnicos									
a) Técnicos falam? Quando?									
b) Como? Respondem às questões dos municípios ou falam para os políticos?									
Observações:	Os técnicos na plateia escutam e/ou tomam notas;								
Participação, quanto aos Municípios: (fazer contagem de traços conforme decorre a reunião ATENCAO, marcar as pessoas só uma vez!!!)									
	Homens			Mulheres			Total		
	jovem	adulto	idoso	jovem	adulto	idosa			
Falaram publicamente		IIII	III		IIIIII	I			16
Opinião									
Complementaram a fala de outros		III	I		IIIIII	I			12
Falaram sobre problemas/questões gerais do município									
Falaram sobre problemas/questões particulares que afectam o seu quotidiano		II	III		II				7
Críticas									
Fizeram críticas sobre o novo modelo do OP									
Criticaram obras anteriores ao OP									
Criticaram obras actuais									
Criticaram sobre obras ou projectos futuros									
Fizeram críticas a política em geral									
Criticaram a camara (ex: estrutura, promessas)			I		III				4

Outros (enumerar) Colocou questão directa	Homens			Mulheres			Total
	jovem	adulto	idoso	jovem	adulto	idosa	
	Propostas						
Fizeram propostas (enumerar temas abaixo)		II					2
Tiraram dúvidas sobre a reunião (regras)							
Levantaram dúvidas sobre obras já realizadas		I					1
Levantaram dúvidas sobre obras a realizar					I		1
Observacoes e temas das propostas:							
Um municípe propôs “uma brita” para o problema da manutenção de uma estrada;							
Outro municípe propôs “uma colazinha, ou uma coisa assim” para o mesmo problema.							
A reunião teve vários momentos confusão em que todos tinham conversas paralelas – num deles o PC começou a bater com a caneta na mesa para restaurar a ordem na sala (nestes períodos foi difícil acompanhar a discussão).							

4) Dinâmica de interacção (desenvolvimento da reunião):	
a) Há conflito, discussão? a1) Entre quem? Sobre o quê? a2) Como decorreu (entre os municípes e municípes x camara)	Não.
b) Alguém foi interrompido? B1) Quem interrompeu? c) Foi estipulado tempo de fala?	Sim. O PC quando ia começar a responder à 1ª ronda de questões e, por várias vezes, toda a gente falou ao mesmo tempo. Um municípe com questão ao PC e todos uns aos outros. Não.

d) Durante a reunião os técnicos estão dispersos ou empenhados?	Empenhados. Ouvem e tomam notas.
e) Houve alguma votação? Sobre o que? Como (modelo)? Resultado?	Não.
f) Houve "veto" de alguma proposta ou foi considerada "inadequada para a reunião?"	Não.
g) O ambiente é tenso? Sempre ou pontualmente?	Não.
h) Alguns participantes intervem varias vezes?	Sim.
<u>Observações:</u> <u>Questões dos municípios:</u> 1) mau estado de várias estradas/ruas por vários municípios (buracos, pó, lama); 2) ligação à rede de esgoto; 3) carros do lixo; 4) sinal rodoviário já pedido na última sessão; 5) ecoponto; 6) manutenção de passeio; 7) manutenção/substituição de lâmpadas; 8) iluminação de rua. <u>Respostas do PC:</u> "todo o esgoto da freguesia do Castelo está dependente da nova Etar", "as obras de saneamento em baixa (junto às habitações) são da responsabilidade da câmara, as obras em alta são da SIMARSUL", "a parte da câmara está feita, a parte da SIMARSUL está parcialmente feita, e por isso não pode ser feita a ligação. São obras grandes (3 anos)", "é de todo o interesse ligar essas casas à rede porque entra mais receita para a câmara com as taxas", "esta questão do saneamento ajuda a explicar a ausência de pavimentação", "seria um contra-senso pavimentar estradas que depois vão ser esburacadas", "não temos dinheiro para andar a pavimentar estradas e menos ainda quando há obras de saneamento", "a câmara tem de contrair um empréstimo", "há um investimento grande ao nível do saneamento", "deixe-me lá explicar", "não é um problema de projecto, é responsabilidade do empreiteiro", "se é particular então devia pagar tudo", "quanto mais ecopontos, mais custo", "os recicláveis não dão lucro", "os principais clientes dos sistemas de tratamento de lixos são os municípios", "estes equilíbrios são difíceis de entender", "a responsabilidade é da EDP. Ligue para a linha verde da câmara e nós falamos com eles", "tenho que ver o projecto". <u>Soluções do PC:</u> "co-pagamento entre a câmara e os proprietários, já fizemos isso nalguns casos mas mesmo assim agora não é fácil", "programa REMAR é um apoio a que as pessoas se podem candidatar (até 50% a fundo perdido) para ajudar a pagar as taxas". <u>Reacções dos municípios:</u> "houve aqui um grande erro técnico da câmara na urbanização", "a estrada da Azóia já foi pavimentada umas 50 vezes!", "isto é como	

todo no nosso país: uns têm tudo... acontece sempre!", "aqui o senhor presidente vai ouvir muitas reclamações! eu vou reclamar seja onde for!", "é uma questão de visão. acho que no geral é uma falta de visão ampla", "acho que deviam ser multados", "estas coisas fazem muita confusão à minha cabeça", "eu também ando nas obras, eu sei!", "eu dei um metro para o caminho" ("é o que todos temos que dar"), "assim a câmara também poupa" ("isso também é verdade" - PC)
Sobre os municípios: Duas municípios adultas saem antes do final de reunião perto das 23:15.

5. Encerramento (fase de conclusão da reunião):

a) Houve encerramento? Quem o fez?	Sim. PC.
b) Com balanço ou abrupto?	Abrupto.
c) Duração do encerramento	1 minuto.
d) Pessoas saem ou ficam a conversar? Quem?	A mesa e os técnicos ficam na sala enquanto se preenchem os inquéritos. No final, conversas entre vereadores e entre vereadores e municípios, particularmente o vereador das finanças mas o PC também.
<u>Observações (nomeadamente sobre o teor do encerramento):</u> "Sim senhor, mais questões? Se não houver mais questões, ia desafiar os nossos amigos..."	

e) Descrever decoração, cartazes (por dentro e por fora) relativa a reunião OP Dentro: 3 Roll-up's iguais colocados atrás da mesa servindo de pano de fundo. Fora: nada.

Observações: Presença do fotógrafo e técnico de som (incluídos no Staff)

2) Abertura (fase de início da reunião):

a) Há abertura da reunião? Sim.
 a2) Quem faz? Presidente da Câmara (PC).
 a3) A mesa é apresentada? Sim.
 a4) E os técnicos fora da mesa? Não.

b) Há a explicação da mudança do processo do OP? Quem explica? São apresentadas as (mesmas) justificações para a mudança no modelo do OP. PC.

c) Os objectivos/regras são apresentados de forma clara e directa ou reunião segue "livre"? Reunião segue livre.

d) Uso de multimédia ou outros elementos relevantes? Microfone (?)

e) Duração da abertura 20 min.

Observações: Justificações apresentadas: 1) situação económica/ crise; 2) rigidez das despesas da CMS apesar da introdução de algumas restrições, por exemplo, no uso dos telemóveis e uma redução dos combustíveis; 3) A receita em queda que não cobre a despesa; 4) candidatura QREN e projectos assumidos "o comboio não passa duas vezes". Em 2013 acabam os financiamentos"; Recurso aos mesmos exemplos de obras noutras localidades vizinhas já anteriormente referidos como o exemplo da Escola de Sampaio com 12 turmas; "Portanto a situação é esta: receitas em queda", "Receitas dos loteamentos e licenciamentos em queda a pique", "a grande maioria dos empregados da câmara ganham abaixo dos 1500€ portanto só cerca de 100 serão afectados pela medida", "a poupança é difícil mas temos tentado", "SIMARSUL e AMARSUL são um investimento muito grande", "Este é um cenário de realismo, de dificuldades", "É difícil aceitar novos projectos", "Penso que deixei muito claro o que é que nos espera nos próximos anos".

3) Papel dos políticos

a) Todos estão na mesa? Sim.

b) Eles intervêm? Quando? PC dirige. Os vereadores sobretudo escutam.
 Como? Só respondem a PC responde aos questionamentos dos municipais

Grelha de Observação nº10 Observador(a): Sandra Azóia
 Data: 07 - 10 -2010 Dia de OP: 10º
 Concelho: Sesimbra Local da reunião: Grupo Desportivo União
 Hora de início: Prevista - 21:30 Real - 22:05 Atraso: 35 min
 Hora de encerramento: 23:45 **Duração: 1h40m**

A) Desenho da disposição da sala (anexar)

B) Presenças (contar 30 min depois do início da reunião)

Obs.: Jovem (<18) Adult@ (18-55) Idoso (>55)

	Técnic@s/ Staff		Polític@s			Municipes			Total3
	Mesa	Plateia	Mesa	Plateia	Jovem	Adult@	Idos@		
H	0	2	3	0	1*	6	3	15	
M	0	4	1	0	0	3	1	9	
T1	0	6	4	0	1	9	4		
T2	6		4		14			24	

* menor + 4 crianças pequenas que não pararam

1) Acolhimento (fase imediatamente anterior ao início da reunião):

a) Há registo? Não.
 b) Pedem-se documentos? Não.
 c) Como são recepcionados? Não há recepção formal. Os municipais chegam e vão-se sentando. Algumas conversas informais (há alguma orientação/Quem orienta/ como se comportam quando chegam) têm lugar entre as técnicas da câmara, os vereadores e o PC no bar à porta do salão.
 d) Atrasos? (motivos) Sim. Toda a mesa chega 20 a 35 minutos atrasada.

questionamentos ou discursam?	directamente.	Fizeram críticas a política em geral						
		Homens			Mulheres			Total
Observações:		jovem	adulto	idoso	jovem	adulto	idoso	Total
3.1) Papel dos técnicos								
a) Técnicos falam? Quando?	Não.							
b) Como? Respondem às questões dos municípios ou falam para os políticos?								
Observações:	Os técnicos na plateia escutam e/ou tomam notas;							
Participação, quanto aos Municípios: <i>(fazer contagem de traços conforme decorre a reunião ATENCAO, marcar as pessoas só uma vez!!!)</i>								
		Homens			Mulheres			
Falaram publicamente		jovem	adulto	idoso	jovem	adulto	idoso	Total
		IIII	III	III	II	II	II	10
Opinião								
Complementaram a fala de outros				III				3
Falaram sobre problemas/questões gerais do município			II			I		3
Falaram sobre problemas/questões particulares que afectam o seu quotidiano			III	II		II		7
Críticas								
Fizeram críticas sobre o novo modelo do OP								
Criticaram obras anteriores ao OP								
Criticaram obras actuais								
Criticaram sobre obras ou projectos futuros								

Fizeram críticas a política em geral	Homens			Mulheres		
	jovem	adulto	idoso	jovem	adulto	idoso
Criticaram a camara (ex: estrutura, promessas)		I				
Outros (enumerar)						
Colocou questão directa					I	
Propostas						
Fizeram propostas (enumerar temas abaixo)					I	
Tiraram dúvidas sobre a reunião (regras)						
Levantaram duvidas sobre obras já realizadas						
Levantaram duvidas sobre obras a realizar						
Observacoes e temas das propostas:	Um municípe propôs “uma lomba” junto à escola.					

4) Dinâmica de interacção (desenvolvimento da reunião):

a) Há conflito, discussao ?	Sim.
a1) Entre quem?	Um municípe (último a intervir) e o PC (mesmo no final)
Sobre o quê?	Mau estado de uma estrada.
a2) Como decorreu (entre os municípes e municípes x camara)	O municípe colocou a questão sobre a manutenção da Estrada dos Lagosteiros. O PC respondeu que foi dada prioridade a outra estrada devido à visita de cientistas que vieram para avaliar a candidatura a património mundial das pegadas de dinossauro. O municípe indignou-se “Não fizeram nada!”, PC reage “Está a chamar-me mentiroso?”, o municípe “Tou!”, PC “Se não sabe do que está a falar não fale!”, municípe “Você só sabe o que quer!”, PC “Você é malerriado! Você é que me faltou ao respeito!”, municípe sai e bate a porta. PC acrescenta “tem que haver o mínimo de

Observações (nomeadamente sobre o teor do encerramento):
“Mais questões?...”

Grelha de Observação nº11 Observador(a): Sandra
 Data: 08 - 10 -2010 Dia de OP: 11º
 Concelho: Sesimbra Local da reunião: Espaço Zambujal
 Hora de início: Prevista - 21:30 Real - 21:55 Atraso: 25 min
 Hora de encerramento: 23:50 **Duração: 1h55m**

A) Desenho da disposição da sala (anexar)

B) Presenças (contar 30 min depois do início da reunião)

Obs.: Jovem (<18) Adult@ (18-55) Idoso (>55)

	Técnic@s/ Staff		Polític@s		Municípios			Total3
	Mesa	Plateia	Mesa	Plateia	Jovem	Adult@	Idos@	
H	0	3	3	1	0	9	3	19
M	0	3	1	0	0	4	0	8
T1	0	6	4	1	0	13	3	
T2	6		5			16		27

1) Acolhimento (fase imediatamente anterior ao início da reunião):

a) Há registo? Não.
 b) Pedem-se documentos? Não.
 c) Como são recepcionados? Não há recepção formal. Os munícipes chegam e vão-se sentando. Algumas conversas informais têm lugar entre as técnicas da câmara, os vereadores e o PC no hall junto à máquina do café à porta do sala.
 d) Atrasos? (motivos) Sim. Toda a mesa chega 15 a 25 minutos atrasada.
 e) Descrever decoração, cartazes (por dentro e por fora) relativa a reunião OP Dentro: 3 Roll-up's iguais colocados atrás da mesa servindo de pano de fundo. Fora: nada.

Observações: Presença do fotógrafo (incluído no Staff)

2) Abertura (fase de início da reunião):	
a) Há abertura da reunião?	Sim.
a2) Quem faz?	Presidente da Câmara (PC).
a3) A mesa é apresentada?	Sim.
a4) E os técnicos fora da mesa?	Não.
b) Há a explicação da mudança do processo do OP? Quem explica?	São apresentadas as (mesmas) justificações para a mudança no modelo do OP. PC.
c) Os objectivos/regras são apresentados de forma clara e directa ou reunião segue "livre"?	Reunião segue livre.
d) Uso de multimédia ou outros elementos relevantes?	Não.
e) Duração da abertura	25 min.
Observações: Justificações apresentadas: 1) situação económica/crise; 2) rigidez das despesas da CMS apesar da introdução de algumas restrições, por exemplo, no uso dos telemóveis e uma redução dos combustíveis; 3) A receita em queda que não cobre a despesa; 4) candidatura QREN e projectos assumidos "o comboio não passa duas vezes". Em 2013 acabam os financiamentos"; "Isto para vos dizer que a rigidez da câmara, a queda das receitas (do passivo) da câmara e os projectos co-financiados UE com que já nos comprometemos (temos o exemplo da Escola de Sampaio com 12 turmas), comprometem os investimentos dos próximos anos"; "As obras de saneamento são só dinheiro municipal", "Eu sei que o saneamento é um problema que querem abordar nesta reunião", "Isto para vos falar com clareza, eu tenho andado a apresentar isto em todas as reuniões para que as pessoas saibam", "É neste cenário que temos de trabalhar", "Estamos aqui para ouvir".	
3) Papel dos políticos	
a) Todos estão na mesa?	Não. Presidente da Junta (PJ) na audiência.
b) Eles intervêm? Quando? Como? Só respondem a questionamentos ou discursam?	PC dirige. Os vereadores sobretudo escutam. PC responde aos questionamentos dos munícipes directamente.
Observações:	
3.1) Papel dos técnicos	
a) Técnicos falam?	Falam pouco.

Quando?	Durante a discussão.	Observações:									
		Homens		Mulheres		Total					
		jovem	adulto	idoso	jovem	adulto	idoso	jovem	adulto	idoso	Total
b) Como? Respondem às questões dos municípios ou falam para os políticos?	Técnicos na audiência dão apoio a dúvidas do PC (2 vezes) e um técnico (2 vezes) responde a questões de municípios, uma delas a pedido do PC.										
Participação, quanto aos Municípios: <i>(fazer contagem de traços conforme decorre a reunião ATENCAO, marcar as pessoas só uma vez!!)</i>											
Falaram publicamente				IIIIII			I		II		10
Opiniao											
Complementaram a fala de outros				II			I				3
Falaram sobre problemas/questiones gerais do municipio				II							2
Falaram sobre problemas/questiones particulares que afectam o seu quotidiano				IIIIII			I		II		8
Criticas											
Fizeram criticas sobre o novo modelo do OP											
Criticaram obras anteriores ao OP											
Criticaram obras actuais											
Criticaram sobre obras ou projectos futuros											
Fizeram criticas a politica em geral											
Criticaram a camara (ex: estrutura, promessas)				I							1
Outros (enumerar)				III							3
Colocou questão directa											

Propostas											
		Homens		Mulheres		Total					
		jovem	adulto	idoso	jovem	adulto	idoso	jovem	adulto	idoso	Total
Fizeram propostas <i>(enumerar temas abaixo)</i>											
Tiraram dúvidas sobre a reuniao (regras)											
Levantaram duvidas sobre obras já realizadas											
Levantaram duvidas sobre obras a realizar											
Observacoes e temas das propostas: Um municípe propôs que a limpeza da marginal de sesimbra fosse feita pelos próprios comerciantes “deviam limpar em frente dado que são eles”. Outro municípe propôs “tarifa única”.											

4) Dinâmica de interacção (desenvolvimento da reunião):	
a) Há conflito, discussao ?	Não.
a1) Entre quem?	
Sobre o quê?	
a2) Como decorreu <i>(entre os municípes e municípes x camara)</i>	
b) Alguém foi interrompido?	Sim.
B1) Quem interrompeu?	O PC foi interrompido (1 vez) por um municípe que colocou questão.
c) Foi estipulado tempo de fala?	Não.
d) Durante a reuniao os tecnicos estao dispersos ou empenhados?	Empenhados. Ouvem e tomam notas.

e) Houve alguma votação? Sobre o que? Como (modelo)? Resultado?	Não.		estruturas de interesse histórico tal como as pegadas (de dinossauro)”, “GNR de borla não ia lá. Sabe quanto pagámos à GNR para fazer essa intervenção?” (trânsito bloqueado devido a pinos), “pode discordar, estamos num país livre mas tem alguma razoabilidade aquilo que estamos a dizer”, “depende da situação financeira, custa-me comprometer-me com coisas que sei que não poderei fazer”, “uma questão de igualdade para todos os municípios que já pagaram como os da Quinta do Conde”, “o que resta e que poderá ser polémico? A forma como é feita a cobrança, a regra de cálculo que vocês argumentam que prejudica as casas mais novas”, “reconhecemos isso e neste momento estamos a ponderar uma alteração à tarifa aos prédios que foram construídos depois de 2003”, “tendo em conta esta especificidade estamos a pensar corrigir esta injustiça relativa que se coloca aos prédios novos com uma alteração da regra de cálculo”, “chouriços sem sangue é impossível”, “a conta pode estar mal feita, a pessoa tem que ir reclamar”, “mostre-me aí a carta, tem que ir ver isso, temos que ir ver nos serviços”, “mas ainda não recebeu nada?”, “não foi a câmara que fez o IMI, é uma lei nacional, nem quero discutir isso consigo, não é responsabilidade da câmara”.
f) Houve “veto” de alguma proposta ou foi considerada “inadequada para a reunião?”	Não.		Reações dos municípios: “o senhor presidente tira notas mas não faz nada”, “o senhor presidente toma notas mas não acontece nada”, “o correio é à sorte!”, “nós nunca estamos contentes com nada”, “houve umas melhores (pegadas) que foram destruídas – as do Zagalo!”, “neurónios em vez de pinos!”, “se houvesse mais GNR não era preciso pinos!”, “parece que valeu a pena”.
g) O ambiente é tenso? Sempre ou pontualmente?	Não.		Sobre os municípios: um município elogiou: “hoje é a reunião mais difícil para mim porque só tenho a dizer bem, dizer bem do senhor presidente”, “tenho a agradecer-lhe pessoalmente, foi preciso a sua autorização pessoal, está arranjado”, “completamente, os meus agradecimentos sinceros”.
h) Alguns participantes intervem varias vezes?	Sim.		Gerou-se alguma confusão na sala quando municípios levantaram o seu caso concreto sobre o valor a pagar da tarifa de ligação – várias conversas paralelas entre todos, o que dificultou a observação nesses momentos.
Observações: Questões dos municípios: 1) iluminação excessiva do castelo (de dia), estrada a abrir buracos de novo, limpeza de valetas, limpeza de palmeiras (na Corredoura), problema dos correios (não têm nº de porta), abaixo-assinado (ligação à rede de saneamento básico); 2) fornos da cal, colocação de placa com nome da rua (quando?), lixo na marginal de Sesimbra, esgoto a correr para o mar na lota, espelhos, responsabilidade da CMS sobre a limpeza de valas privadas, sinalização nos triângulos, limpeza de valetas, estacionamento, nome de rua; 3) limpeza junto a hotel; 4) pinos, união de 2 passeios; 5) dívida no cálculo da tarifa de ligação à rede; 6) processo pendente; 7) funcionamento de parqueiro em Sesimbra; 8) limpeza de valetas; 9) segurança de casas. As críticas à câmara: “porque é que os funcionários da câmara não levam o seu carro quando vão almoçar? Faça as continhas”, “porque é que aos sábados e feriados andam carros da câmara a recolher arbustos?”, “estacionamento a 1€ junto ao minipreço mas os funcionários da câmara e amigos não pagam, só os desgraçados que ganham o ordenado mínimo”, “na minha zona estiveram lá a limpar mas saíram às 12:00”, “a máquina da câmara não funcionou”, “são os vampiros do Zeca Afonso”, “perdem os municípios e perdem os eleitos”, “tenho a agradecer-vos pessoalmente e poupem dinheiro com esses parasitas”, “não vamos confundir as pessoas decentes com esses parasitas”, “tenho lá um requerimento que merece resposta da senhora...”, Respostas do PC: “as palmeiras têm sido intervencionadas todos os anos”, “toponímia registado”, “vamos ter alterações de fundo a curto-prazo no que se refere ao transporte do pessoal da câmara com a redução a metade do nº de autocarros da câmara a partir agora de Novembro”, “tomámos nota disso”, “não há justificação para este problema ainda persistir nos dias de hoje” (placa toponímica), “limpeza da marginal subcrevo”, “pedagogia e pressão”, “quando há situações que detectem, informem-nos”, “saída de esgoto no porto de pesca não tinha ideia de ainda existir, estava convencido que não” (homens confirmam esgoto na lota); “limpeza de valas privadas é da responsabilidade dos proprietários”, “está previsto, é horário normal de trabalho aos sábados e feriados”, “cobrança de parque junto ao minipreço já não está lá”, “toponímia está a resolver-se”, “Fornos da cal estão a ser objecto de estudo para viabilizar a conservação destas			
		5. Encerramento (fase de conclusão da reunião):	
a) Houve encerramento? Quem o fez?	Sim. PC.		
b) Com balanço ou abrupto?	Abrupto.		
c) Duração do encerramento	1 minuto ou menos.		
d) Pessoas saem ou ficam a conversar? Quem?	A mesa e os técnicos ficam na sala enquanto se preenchem os inquéritos. No final, conversas entre vereadores e entre vereadores e municípios.		
		Observações (nomeadamente sobre o teor do encerramento):	“Meus amigos, a hora já é tardia...”

As cadeiras eram poucas para o número de munícipes.

Grelha de Observação nº12 Observador(a): Sandra
 Data: 10 - 10 -2010 Dia de OP: 12º
 Concelho: Sesimbra Local da reunião: Grupo Desportivo e Cultural do Casal do Sapo
 Hora de início: Previsão - 11:00 Real - 11:20 Atraso: 20 min
 Hora de encerramento: 13:05 **Duração: 1h45m**

A) Desenho da disposição da sala (anexar)

B) Presenças (contar 30 min depois do início da reunião)

Obs.: Jovem (<18) Adult@ (18-55) Idoso (>55)

	Técnic@s/ Staff		Polític@s		Municípios*			Total3
	Mesa	Plateia	Mesa	Plateia	Jovem	Adult@	Idos@	
H	0	3	2	1	0	8	11	25
M	0	4	1	0	0	10	12	27
T1	0	7	3	1	0	18	23	
T2	7		4			41		52

* Talvez uns 6/7 munícipes tenham entrado e saído (e alguns voltaram a entrar) durante a sessão tornando difícil a contagem.

1) Acolhimento (fase imediatamente anterior ao início da reunião):

- a) Há registro? Não.
- b) Pedem-se documentos? Não.
- c) Como são recepcionados? Não há recepção formal. Os munícipes chegam e vão-se sentando. Algumas conversas informais têm lugar entre as técnicas da câmara, os vereadores e o PC ao fundo do pavilhão.
- c.1) Há equipa de acolhimento? (há alguma orientação/Quem orienta/ como se comportam quando chegam)
- d) Atrasos? (motivos) Sim. Toda a mesa chega 10 a 20 minutos atrasada.
- e) Descrever decoração, cartazes (por dentro e por fora) relativa a reunião OP Dentro: 3 Roll-up's iguais colocados atrás da mesa servindo de pano de fundo. Fora: um cartaz no bar.

Observações: Presença do fotógrafo, técnico de som e secretário do presidente da Junta de Freguesia (incluídos no Staff)

2) Abertura (fase de início da reunião):

- a) Há abertura da reunião? Sim.
- a2) Quem faz? Presidente da Câmara (PC)
- a3) A mesa é apresentada? Sim. ("outros não puderam vir por motivos vários")
- a4) E os técnicos fora da mesa? Não. Só o Presidente da Junta (PJ)
- b) Há a explicação da mudança do processo do OP? Quem explica? São apresentadas as (mesmas) justificações para a mudança no modelo do OP. PC.
- c) Os objectivos/regras são apresentados de forma clara e directa ou reunião segue "livre"? Reunião segue livre.
- d) Uso de multimédia ou outros elementos relevantes? Microfone
- e) Duração da abertura 25 min.

Observações: Justificações apresentadas: 1) situação económica/crise; 2) rigidez das despesas da CMS apesar da introdução de algumas restrições, por exemplo, no uso dos telemóveis e uma redução dos combustíveis; 3) Redução das receitas globais (IMI; etc); 4) Despesa com AMARSUL e SIMARSUL (que não havia há uns anos atrás), cuja solução pode ser o aumento de tarifas; 5) candidatura QREN e projectos assumidos "o comboio não passa duas vezes". Em 2013 acabam os financiamentos"; 6) Medidas do governo PECIII. "Estou-vos a pôr, com esta conversa toda, para vocês perceberem", "Para o ano ainda vai ser pior", "Esta é a explicação que tenho dado em todos os locais", "Isto é como agente lá em casa...", "Temos de aproveitar oportunidades e tudo o que for possível", "Presumo as questões que têm a colocar...."

3) Papel dos políticos

- a) Todos estão na mesa? Não.
- b) Eles intervêm? Quando? PC dirige. Os vereadores sobretudo escutam.
- Como? Só respondem a questionamentos ou discursam? PC responde aos questionamentos dos munícipes directamente. PJ intervém discursando durante cerca de 10 minutos (1 vez). A vereadora da educação interveio (2 vezes) para responder a questões de munícipes (1. sobre vagas na escola e 2. sobre a legalização de habitações falando sobre o caso do seu pai que também adquiriu casa na zona há 40 anos)

Observações: Presidente da Junta (PJ) na audiência que discursou com microfone durante cerca de 10 minutos. Teceu elogios

vários, p.e. ao “núcleo que espanta quem vem de fora”, “a Felicia acabou de fazer uma intervenção brilhante” ... e apelou à cidadania “o convite que vos faço...” a trabalhar todos juntos, nós conseguimos resolver”, “se os senhores quiserem”, “há vontade da câmara”, “é assim passo a passo que vos convido a todos a contribuir para a construção...”, “meus senhores e minhas senhoras, estou aqui para ajudar” Com palmas da audiência no final.																																																							
3.1) Papel dos técnicos																																																							
a) Técnicos falam? Quando?	Não.																																																						
b) Como? Respondem às questões dos municípios ou falam para os políticos?																																																							
Observações:	Os técnicos na audiência escutam e/ou tomam notas;																																																						
Participação, quanto aos Municípios: <i>(fazer contagem de traços conforme decorre a reunião ATENCAO, marcar as pessoas só uma vez!!!)</i>																																																							
	<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2"></th> <th colspan="3">Homens</th> <th colspan="3">Mulheres</th> <th rowspan="2">Total</th> </tr> <tr> <th>jovem</th> <th>adulto</th> <th>idoso</th> <th>jovem</th> <th>adulto</th> <th>idosa</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Falaram publicamente</td> <td></td> <td>II</td> <td>I</td> <td></td> <td>IIII</td> <td>IIII</td> <td>12</td> </tr> <tr> <td colspan="8" style="text-align:center">Opiniao</td> </tr> <tr> <td>Complementaram a fala de outros</td> <td></td> <td></td> <td>I</td> <td></td> <td>II</td> <td>III</td> <td>6</td> </tr> <tr> <td>Falaram sobre problemas/questoes gerais do municipio</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>I</td> <td></td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>Falaram sobre problemas/questoes particulares que afectam o seu quotidiano</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>IIII</td> <td>III</td> <td>7</td> </tr> </tbody> </table>		Homens			Mulheres			Total	jovem	adulto	idoso	jovem	adulto	idosa	Falaram publicamente		II	I		IIII	IIII	12	Opiniao								Complementaram a fala de outros			I		II	III	6	Falaram sobre problemas/questoes gerais do municipio					I		1	Falaram sobre problemas/questoes particulares que afectam o seu quotidiano					IIII	III	7
	Homens			Mulheres			Total																																																
	jovem	adulto	idoso	jovem	adulto	idosa																																																	
Falaram publicamente		II	I		IIII	IIII	12																																																
Opiniao																																																							
Complementaram a fala de outros			I		II	III	6																																																
Falaram sobre problemas/questoes gerais do municipio					I		1																																																
Falaram sobre problemas/questoes particulares que afectam o seu quotidiano					IIII	III	7																																																
Fizeram criticas sobre o novo modelo do OP																																																							
Criticaram obras anteriores ao OP																																																							

Criticaram obras actuais										
Criticaram sobre obras ou projectos futuros										
Fizeram criticas a politica em geral										
Criticaram a camara (ex: estrutura, promessas)	I	I	I	I	I	I	I	I	I	4
Outros (enumerar)										3
Colocou questão directa	I							II		1
Faz comentário	I									1
Ironiza										1
	Homens			Mulheres						
	jovem	adulto	idoso	jovem	adulto	idosa	Total			
Propostas										
Fizeram propostas (enumerar temas abaixo)								I		1
Tiraram dúvidas sobre a reuniao (regras)										
Levantaram duvidas sobre obras já realizadas										
Levantaram duvidas sobre obras a realizar										
Observacoes e temas das propostas:										
Uma municipe propôs que a câmara deveria enviar, pelo menos uma vez por semana, um carro para recolher colchões e afins.										

4) Dinâmica de interacção (desenvolvimento da reunião):	
a) Há conflito, discussao ?	Não.
a1) Entre quem?	
Sobre o quê?	
a2) Como decorreu (entre os municipes e municipes x camara)	

b) Alguém foi interrompido? B1) Quem interrompeu?	Sim. O PJ interrompeu (1 vez) uma munícipe que ia intervir para iniciar o seu discurso. Durante a reunião houve alguns momentos de confusão em que muita gente se interrompeu.
c) Foi estipulado tempo de fala?	Não.
d) Durante a reunião os técnicos estão dispersos ou empenhados?	Empenhados. Ouvem e tomam notas.
e) Houve alguma votação? Sobre o que? Como (modelo)? Resultado?	Não.
f) Houve “veto” de alguma proposta ou foi considerada “inadequada para a reunião?”	Não.
g) O ambiente é tenso? Sempre ou pontualmente?	Não.
h) Alguns participantes intervem varias vezes?	Sim.
<p>Observações: Questões dos munícipes: 1) Pagamento da tarifa de ligação à rede de água; 2) investimento da câmara; 3) vagas na escola; 4) esgotos; 5) recolha de colchões e afins (monos) e regularização da clandestinidade de uma habitação; 6) vidro sempre muito cheio; 7) limpeza de ramos (verdes); 8) águas (...) As críticas à câmara: “as pessoas não pagam porque não vêm obra!”, “quero que me explique o que é que a câmara investiu!”, “gostava de saber porque estou sempre clandestina?”, “liguei para a linha verde e só me davam música, desisti”. Respostas do PC: “quem não paga, a lei prevê que se corte”, “penso que esta questão da água tinha várias pessoas”, “em relação à emissão de alvarás... (justifica o atraso e dá explicações sobre a obra das águas)”, “algumas pessoas são como Tomé, ver para crer”, “houve pessoas que só quando as obras arrancaram começaram a pagar as contribuições”, “espero que no próximo ano, apesar de ser muito mau para o resto do país, não seja tão mau nesta zona”, “dizer que não se fez nada é injusto”, “em relação à recolha de monos e verdes, não é feita diariamente mas se não o fazem 1 vez por semana, então algo está a correr mal”, “liguem para a linha verde para nos avisar quando repararem que está lixo acumulado”, “pôr mais um vidro, ou mais um ecoponto”, “fez sem autorização?”, “em relação ao resto a câmara já decidiu que sim, e depois vai ter</p>	

<p>que ter uma planta da casa”, “a câmara não faz plantas”, “não regulariza a casa (em resposta a “e se não tiver dinheiro para a planta e escritura?”)”, “todas as pessoas daqui vão ter que ter plantas”.</p> <p>Reações dos munícipes: “todos querem falar mas ninguém fala”, “não, agente é que pagou!”, “isso não é ajudar ninguém!”.</p> <p>A saída e entrada de alguns munícipes durante a reunião, a confusão (alguma) que se instalou quando vários falaram ao mesmo tempo e o equipamento de som pouco eficiente para as fracas condições acústicas do pavilhão (tipo eco) dificultaram a audição/observação de todo o processo.</p>	
5. Encerramento (fase de conclusão da reunião):	
a) Houve encerramento? Quem o fez?	Sim. PC.
b) Com balanço ou abrupto?	Abrupto.
c) Duração do encerramento	1 minuto.
d) Pessoas saem ou ficam a conversar? Quem?	A mesa e os técnicos ficam no pavilhão enquanto se preenchem os inquéritos. No final, conversas entre vereadores (1 grupo), entre técnicos (outro grupo) e entre munícipes (ainda outro grupo).
<p>Observações (nomeadamente sobre o teor do encerramento): O habitual.</p>	

Grelha de Observação nº13 Observador(a): Sandra
 Data: 10 - 10 -2010 Dia de OP: 13º
 Concelho: Sesimbra Local da reunião: Junta de Freguesia da
 Quinta do Conde (garagem)
 Hora de início: Prevista - 17:00 Real - 17:10 Atraso: 10 min
 Hora de encerramento: 19:00 **Duração: 1h50m**

A) Desenho da disposição da sala (anexar)

B) Presenças (contar 30 min depois do início da reunião)

Obs.: Jovem (<18) Adult@ (18-55) Idoso (>55)

	Técnic@s/ Staff		Polític@s			Municípios			Total3
	Mesa	Plataea	Mesa	Plataea	Jovem	Adult@	Idos@		
H	0	2	4	1	0	9	11*	27	
M	0	3	2	0	1	6	1	13	
T1	0	5	6	1	1	15	12		
T2	5		7		28			40	

* um munícipe idoso permaneceu em pé durante a reunião.

1) Acolhimento (fase imediatamente anterior ao início da reunião):

- a) Há registo? Não.
 b) Pedem-se documentos? Não.
 c) Como são recepcionados? Não há recepção formal. Os munícipes chegam e vão-se sentando. Algumas conversas informais têm lugar entre as técnicas da câmara, os vereadores à entrada da garagem.
 c.1) Há equipa de acolhimento? (há alguma orientação/Quem orienta/ como se comportam quando chegam)
 d) Atrasos? (motivos) Sim. Toda a mesa chega 5 a 10 minutos atrasada.
 e) Descrever decoração, cartazes (por dentro e por fora) relativa a reunião OP Dentro: 3 Roll-up's iguais colocados atrás da mesa servindo de pano de fundo.
 Fora: nada.
 Observações: Presença do fotógrafo e secretário do presidente da Junta de Freguesia (incluídos no Staff).

2) Abertura (fase de início da reunião):

- a) Há abertura da reunião? Sim.
 a2) Quem faz? Presidente da Câmara (PC)
 a3) A mesa é apresentada? Sim.
 a4) E os técnicos fora da mesa? Não. Só o Presidente da Junta (PJ)
 b) Há a explicação da mudança do processo do OP? Quem explica? São apresentadas as (mesmas) justificações para a mudança no modelo do OP. PC.
 c) Os objectivos/regras são apresentados de forma clara e directa ou reunião segue "livre"? Reunião segue livre.
 d) Uso de multimédia ou outros elementos relevantes? Não.
 e) Duração da abertura 35 min.
 Observações: 3 razões são apresentadas: 1) despesas fixas da CMS apesar da introdução de algumas restrições, por exemplo, no uso dos telemóveis e uma redução dos combustíveis; 2) Queda das receitas (IMI; etc); 3) candidaturas QREN e projectos assumidos "o comboio não passa duas vezes". Em 2013 acabam os financiamentos". Dá exemplos: escola do Pinhal do General, duas obras (ampliação de jardim de infância e a construção de outro), uma creche, "o centro de saúde vamos lá ver se é desta, a situação é quase anecdótica". "Ter este hábito de vir dar a cara e de ouvir os cidadãos", "a situação é bem mais grave do que essa", "já vos dei uma panóplia...". Critica abertamente o governo de "fazer um brilharete com o dinheiro dos outros", e fala em "deficit público" e nas contra-partidas com uma superfície comercial, na compra de terrenos, ou na expropriação, e nos acordos (obras da Ribeira do Marchante). "Era este o enquadramento que vos queria dar".
 É referido pelo PC na abertura que os 3 foros da Quinta do Conde coincidem com as 3 mesas de voto.

3) Papel dos políticos

- a) Todos estão na mesa? Não.
 b) Eles intervêm? Quando? PC dirige. Os vereadores sobretudo escutam, ou intervêm pontualmente.
 Como? Só respondem a questionamentos ou discursam? PC responde aos questionamentos dos munícipes directamente. PJ intervém para responder a pergunta de munícipe (1 vez) sobre o "aproveitamento do trabalho de pessoas, normalmente indiferenciados, que cometeram pequenos delitos na limpeza em complemento ao trabalho

Observações e temas das propostas:

Um município propôs um contentor grande das obras para resíduos sólidos; Uma município propôs que houvesse informação à população e quem não cumprisse teria de pagar coima, sugere boletim informativo nas caixas de correio e a inclusão de jovens durante o período de férias em actividades da câmara, nomeadamente nas limpezas – podiam assim participar na comunidade a troco de baixo rendimento; Um município propôs sentido único numa rua; Outro município fez outra proposta que não retive.

4) Dinâmica de interacção (desenvolvimento da reunião):

a) Há conflito, discussao ? a1) Entre quem? Sobre o quê? a2) Como decorreu (entre os <i>municípios</i> e <i>municípios x camara</i>)	Não.
b) Alguém foi interrompido? B1) Quem interrompeu?	Não.
c) Foi estipulado tempo de fala?	Não.
d) Durante a reunião os técnicos estão dispersos ou empenhados?	Empenhados. Ouvem e tomam notas.
e) Houve alguma votação? Sobre o quê? Como (modelo)? Resultado ?	Não.
f) Houve “veto” de alguma proposta ou foi considerada “inadequada para a reunião?	Não.
g) O ambiente é tenso? Sempre ou pontualmente?	Não.
h) Alguns participantes intervem varias vezes?	Sim.

Observações:

Questões dos municípios: 1) Resíduos sólidos e limpeza de fossas; 2) ambiente mal

tratado; 3) arranjo de estrada junto a escola (já aprovado na OP de 2009) e alcatroamento; 4) transporte dos funcionários da câmara; 5) poste partido e rua em mau estado; 6) estacionamento ocupado por contentores; 7) corte de pinheiros; 8) saneamento e repavimentação; 9) rampa e equipamento danificado; 10) vandalismo/ segurança; 11) estacionamento junto a escola e iluminação na Boa Água.

As críticas à câmara: “não sairia mais barato à câmara pôr um contentor grande das obras?”, “e o transporte dos funcionários da câmara? é preciso poupar... desculpe mas eu tinha que levantar isto até para dar força ao senhor presidente que é quem tem que tomar decisões!”, “também já liguei 3 vezes, ninguém era responsável, fui obrigado a desistir”, “eu faço o trabalho! Dêem-me uma picareta!”, “eu contei, eram 14 homens a olhar para a senhora”.

Respostas do PC: “A tendência é para mudar. As crianças falam disso na escola.

Lembro-me quando era criança que mandava lixo para o chão e não era problema”, “é uma questão educacional”, “o problema das coimas é apanhar os infractores e poder aplicá-las”, “mas depois da ameaça tem que haver uma acção, vigiar aquilo que é nosso”, “em relação ao senhor, já tivemos os contentores metálicos mas resultou em uso abusivo e os moradores próximos pediram para se retirarem os contentores”, “foi uma experiência falhada nessa perspectiva”, “temos que falar com a AMARSUL”, “aumentar a vigilância e aplicar coimas”, “teremos que encontrar uma solução transitória e é nisso que estamos a trabalhar”, “fazer esse levantamento, que é o que estamos a fazer, e depois obrigar a pagar”, “quando a pessoa foi notificada e não liga, começa a pagar na mesma uma taxa de drenagem”, “a obra das escolas é para avançar, está na fase de lançamento do concurso”, “essa questão é muito interessante, já temos os monitores das férias jovens e as bibliotecas de praia com 30/40 jovens não pagos... acho uma ideia gira para desenvolver”, “é exactamente a proposta que temos para avançar agora no curto-prazo, a partir de Novembro”, “vamos ter que fazer”, “vamos ter um autocarro na estação de Coima às 8:20 da manhã, passa pela Quinta do Conde e segue para Sesimbra e à tarde faz a volta inversa”, “já ficou registado, agora temos de analisar se há alternativa”, “eu creio que esse concurso está a decorrer, obra só para o ano”, “há muito vandalismo... o resto do concelho não está tão bem como a Quinta do Conde que tem esquadra”, “temos de ver algumas medidas de mudança de sentido junto às escolas”, “vamos obrigá-los a retirá-los (PT e Cabovisão)”.

Reacções dos municípios: “tenho pensado como é que nenhuma criança ainda não lá ficou”, “acho que uma escola quando abre tem que ter condições!”, “muitos deles estão desligados!”, “quando eram empresas da EDP isso não acontecia, agora são sub-contratados”, “estou a pensar deixar lá o meu carro!”

5. Encerramento (fase de conclusão da reunião):

a) Houve encerramento? Quem o fez?	Sim. PC.
b) Com balanço ou abrupto?	Abrupto.

c) Duração do encerramento	1 minuto.
d) Pessoas saem ou ficam a conversar? Quem?	A mesa e os técnicos ficam enquanto se preenchem os inquéritos. O PC fala com munícipe que o interpela. Vereadora da educação conversa com municípe. Técnicos conversam entre si e com vereadores.
<u>Observações</u> (nomeadamente sobre o teor do encerramento): O habitual.	