

# Variedades de Democracia na Europa do Sul 1968-2016

Uma Comparação  
entre Espanha, França,  
Grécia, Itália  
e Portugal

Tiago Fernandes  
(organizador)

ICS



ICS

Imprensa  
de Ciências  
Sociais



# **Variedades de Democracia na Europa do Sul 1968-2016**

**Uma Comparação  
entre Espanha, França, Grécia,  
Itália e Portugal**  
Tiago Fernandes  
(organizador)

ICS

Imprensa  
de Ciências  
Sociais

## Imprensa de Ciências Sociais



Instituto de Ciências Sociais  
da Universidade de Lis

Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9  
1600-189 Lisboa – Portugal  
Telef. 21 780 47 00 – Fax 21 794 02 74

[www.ics.ulisboa.pt/imprensa](http://www.ics.ulisboa.pt/imprensa)  
E-mail: [imprensa@ics.ul.pt](mailto:imprensa@ics.ul.pt)

*Instituto de Ciências Sociais – Catalogação na Publicação*  
Variedades de democracia na Europa do Sul, 1968-2016 :  
uma comparação entre Espanha, França, Grécia, Itália e Portugal /  
org. Tiago Fernandes. -  
Lisboa : ICS. Imprensa de Ciências Sociais, 2017.  
ISBN 978-972-671-452-1  
CDU 321.7



© Instituto de Ciências Sociais, 2017

*Capa e concepção gráfica:* João Segurado  
*Revisão:* Soares de Almeida

*Impressão e acabamento:* Gráfica Manuel Barbosa & Filhos, Lda.

*Depósito legal:* 432561/17  
*1.ª edição:* Novembro de 2017

# Índice

Os autores .....	13
Agradecimentos .....	17
Introdução	
<b>As origens políticas da democracia na Europa do Sul (1968-2016): partidos, sociedade civil e coligações progressistas .....</b>	<b>19</b>
<i>Tiago Fernandes</i>	
Capítulo 1	
<b>A consolidação dos parlamentos .....</b>	<b>41</b>
<i>Tiago Tibúrcio</i>	
Capítulo 2	
<b>Poder judicial e democracia .....</b>	<b>69</b>
<i>Vânia Álvares</i>	
Capítulo 3	
<b>Eleições: quadros institucionais e dinâmicas de participação .</b>	<b>93</b>
<i>João Cancela</i>	
Capítulo 4	
<b>Os sistemas partidários em perspectiva comparada .....</b>	<b>127</b>
<i>Edalina Rodrigues Sanches</i>	
Capítulo 5	
<b>Democracia direta: padrões de diversidade intrarregional ...</b>	<b>165</b>
<i>José Santana Pereira e Tiago Tibúrcio</i>	

Capítulo 6	
<b>Media e política na Europa do Sul: um mesmo pluralismo polarizado?</b> .....	195
<i>José Santana Pereira e Pedro Diniz de Sousa</i>	
Capítulo 7	
<b>Legado partilhado, ruturas divergentes: a democracia subnacional</b> .....	225
<i>Pedro T. Magalhães</i>	
Capítulo 8	
<b>A representação política feminina: explorando os caminhos do poder</b> .....	255
<i>Edna Costa</i>	
Capítulo 9	
<b>Padrões de democracia igualitária</b> .....	303
<i>Rui Branco</i>	

# Índice de gráficos e quadros

## Gráficos

1.1	Nomeação do chefe do governo pelo parlamento na prática . . . . .	50
1.2	Poder de veto do chefe do governo na prática . . . . .	50
1.3	Poder de dissolução do chefe de Estado na prática . . . . .	50
1.4	Iniciativa legislativa do chefe de Estado na prática . . . . .	50
1.5	Poder legislativo do parlamento . . . . .	52
1.6	Poder de fiscalização da oposição . . . . .	52
1.7	Poder das comissões parlamentares . . . . .	59
2.1	Reformas que alteraram a fiscalização judicial dos poderes discricionários do Estado . . . . .	77
2.2	Ataques do governo à integridade do poder judicial . . . . .	81
2.3	Responsabilização da magistratura . . . . .	86
2.4	Respeito dos governos pela Constituição, decisões dos tribunais e independência da magistratura . . . . .	87
3.1	Compra de votos na Europa do Sul . . . . .	107
3.2	Gastos em bens particulares ou públicos . . . . .	108
3.3	Autonomia da administração eleitoral . . . . .	113
3.4	Evolução da participação eleitoral . . . . .	115
4.1	Número efetivo de partidos parlamentares . . . . .	132
4.2	Número efetivo de partidos no governo . . . . .	132
4.3	Volatilidade eleitoral . . . . .	133
4.4	Partidos mais votados na Europa do Sul (1945-2012) . . . . .	158
4.5	Indicadores de desempenho económico . . . . .	159
5.1	Número de referendos em Itália (1974-2016) . . . . .	183
6.1	Pluralismo: existência de diferentes perspetivas nos <i>media</i> . . . . .	205
6.2	Pluralismo político-partidário nos <i>media</i> . . . . .	206
6.3	Autocensura por parte dos jornalistas . . . . .	209
6.4	Corrupção de jornalistas . . . . .	210
6.5	Censura por parte do governo . . . . .	213
6.6	Assédio a jornalistas . . . . .	215

6.7	Crítica ao governo nos <i>media</i> .....	216
7.1	Índice de governo local .....	228
7.2	Índice de governo regional .....	229
8.1	Taxa de feminização parlamentar e ministerial, por ato eleitoral ..	270
8.2	Taxa de feminização parlamentar e ministerial, por ato eleitoral, por país da Europa do Sul .....	271
9.1	Democracia igualitária na Europa do Sul .....	308
9.2	Igualdade da distribuição de recursos na Europa do Sul .....	308
9.3	Despesa com prestações sociais em % do PIB (preços de mercado) .	316
9.4	Índice de generosidade da proteção social na Europa do Sul, na Suécia e no Reino Unido .....	318

## Quadros

1.1	Parlamentos bicamerais na Europa do Sul .....	48
1.2	Adequação da prática aos poderes formais nos parlamentos da Europa do Sul .....	53
1.3	Instrumentos de controlo de rotina do executivo .....	56
1.4	Poderes de exercício excecional pelo parlamento .....	62
3.1	Cronologia eleitoral na Europa do Sul (1968-2014) .....	97
3.2	Instituições formais nos cinco países .....	104
3.3	Desproporcionalidade entre votos e mandatos .....	105
3.4	Modelo de regressão com efeitos aleatórios (participação eleitoral) .	117
4.1	Características dos sistemas políticos da Europa do Sul (variáveis selecionadas) .....	142
4.2	Fatores explicativos das características dos sistemas partidários ...	143
5.1	Democracia direta na Europa do Sul: possibilidade e frequência de ocorrência de referendos constitucionais obrigatórios, plebiscitos, iniciativas populares e referendos revogatórios (1945-1974 a dezembro de 2016) .....	186
5.2	Índice de democracia direta a partir de baixo ( <i>bottom-up</i> : iniciativas e referendos) na União Europeia, Noruega e Suíça, 2000-2014 ...	188
5.3	Índice de democracia direta a partir de cima ( <i>top-down</i> : referendos obrigatórios) na União Europeia, Noruega e Suíça, 2000-2014 ...	188

5.4	Índice de democracia direta ( <i>top-down</i> : plebiscitos) na União Europeia, Noruega e Suíça, 2000-2013 .....	189
8.1	Sistema eleitoral e quotas de representação feminina .....	273
9.1	Níveis de igualdade de distribuição de recursos na Europa do Sul .	309
9.2	Intensidade da proteção social nos anos 2000 .....	317



## Os autores

**Tiago Fernandes** é professor auxiliar do Departamento de Estudos Políticos da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL) e diretor do seu *Centro Regional – Variedades de Democracia na Europa do Sul*. Doutorado em Ciências Sociais e Políticas pelo Instituto Universitário Europeu de Florença (2009), foi também investigador visitante das Universidades de Princeton e Notre Dame (Kellogg Institute for International Studies) e da Fundação Juan March de Madrid. O seu trabalho tem incidido sobre o autoritarismo português, elites políticas, sociedade civil e revoluções. As suas publicações mais recentes são (em coautoria) *Late Neoliberalism and its Discontents: Comparing Crises and Movements in the European Periphery*, Palgrave-Macmillan, 2016, e *Memories and Movements. The Legacy of Democratic Transitions in Contemporary Anti-Austerity Protest*, Oxford University Press, 2017 e, como coeditor, o número especial *Civil Society, Democracy, and Inequality: Cross-Regional Comparisons (1970s-2015)*, *Comparative Politics* (2017). Recebeu o prémio para a internacionalização das ciências sociais da Fundação Calouste Gulbenkian e o prémio para a melhor tese de doutoramento (Associação Portuguesa de Ciência Política, 2010).

**Edalina Rodrigues Sanches** é investigadora de pós-doutoramento em Ciência Política no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL) e no Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa (IPRI-UNL) e professora auxiliar convidada no ISCTE-IUL. Tem investigado questões relacionadas com democratização, comportamento eleitoral e desenvolvimento dos sistemas partidários, com enfoque em África e na Europa do Sul. É *country expert* do *V-Dem* e membro da equipa regional do *V-Dem* para a Europa do Sul.

**Edna Costa** é aluna de doutoramento em Ciência Política na FCSH-UNL, com bolsa FCT, onde concluiu o mestrado na mesma área.

É atualmente investigadora no CICS.Nova e no IPRI-UNL nos projetos «Democracia em tempos de crise» (coord. Catherine Moury) e «Variedades de democracia na Europa do Sul» (coord. Tiago Fernandes). É também investigadora colaboradora no Centro Interdisciplinar de Estudos de Género (ISCSP-UL). Recentemente realizou um período de investigação na Universidade de Oviedo, no âmbito do Programa de Doutoramento Europeu.

**João Cancela** é doutorando em Ciência Política na FCSH-UNL, investigador no IPRI-UNL e docente assistente convidado na FCSH-UNL e na Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho. O seu domínio de investigação é a política comparada, mais concretamente nos campos da democracia, eleições, comportamento político, opinião pública e partidos. Tem colaborado com diversos projetos científicos nacionais e europeus. Entre 2014 e 2015 foi investigador de doutoramento visitante no Centre for the Study of Political Change (CIRCaP) da Universidade de Siena. As suas publicações mais recentes incluem artigos em coautoria nas revistas *Politics*, *Electoral Studies*, *Party Politics* e *Historical Social Research*.

**José Santana Pereira**, doutorado em Ciências Políticas e Sociais pelo Instituto Universitário Europeu (Florença) em 2012, é investigador de pós-doutoramento no ICS-UL e professor auxiliar convidado no ISCTE-IUL. A sua investigação foca essencialmente temáticas ligadas à comunicação política, tais como os sistemas mediáticos em perspetiva comparada, os efeitos dos *media* na opinião pública, as campanhas eleitorais ou a relação entre política e entretenimento, mas também o comportamento eleitoral e as atitudes políticas dos portugueses e dos europeus. Entre as suas publicações mais recentes, destacam-se quatro artigos nas revistas académicas com arbitragem científica *South European Society and Politics* e *Pôle Sud* e o ensaio *Política e Entretenimento*, editado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos.

**Pedro Diniz de Sousa** é mestre em Sociologia e doutorando em Ciência Política pela FCSH-UNL. Tem como principais interesses científicos a comunicação política e a relação entre discurso e ideologias políticas, tendo publicado na área, diversos artigos em publicações nacionais de referência e o livro *A Dramatização na Imprensa do PREC* (Coimbra: Minerva, 2003). Lecionou as disciplinas de Sociologia Política e Metodologias de Investigação na ESCS/IPL. Foi coautor dos livros coletivos *Ser Jornalista em Por-*

tugal (Gradiva, 2011) e *As Novas Gerações de Jornalistas em Portugal* (Mundos Sociais, 2014). Colaborou no projeto de investigação «Cobertura mediática das eleições legislativas de 2009» do CIMJ/NOVA.

**Pedro T. Magalhães**, doutorado em Ciência Política pela FCSH-UNL, é atualmente professor auxiliar convidado no Departamento de Estudos Políticos dessa mesma instituição. As suas principais publicações versam as questões da legitimidade e representação políticas em perspectiva teórica e histórica. Publicou recentemente «A contingent affinity: Max Weber, Carl Schmitt, and the challenge of modern politics», *Journal of the History of Ideas*, 77 (2): 283-304.

**Rui Branco**, doutorado pelo Instituto Universitário Europeu (2005, Florença), é professor auxiliar na FCSH-UNL e investigador do IPRI-UNL. É investigador no projeto «Democracia em tempos de crise: poder e discurso num jogo a três níveis» e no projeto *V-Dem: Varieties of Democracy*. Tem estudado os processos de formação estatal, a sociedade civil e a política social em perspetiva histórica comparada. Os seus trabalhos mais recentes abordaram o Estado português no liberalismo oitocentista, a sociedade civil e democratização em novas democracias e a despesa fiscal com proteção social em Portugal e na Europa do Sul. Em 2017 será publicado um número especial do *Journal of Comparative Politics*, que coeditou, sobre sociedade civil, democracia e desigualdade.

**Tiago Tibúrcio**, doutorado em Ciência Política no ISCTE-IUL com uma tese sobre «A eficácia dos sistemas de petições na Europa. O impacto da modernização do caso português», é assistente de investigação no Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-IUL). Os seus principais interesses de investigação centram-se nos parlamentos e no envolvimento dos cidadãos com os parlamentos. Colaborou, enquanto perito nesta área, com o Banco Mundial, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Parlamento Europeu.

**Vânia Álvares** é licenciada em Direito pela Universidade de Coimbra, advogada e mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa. É neste momento doutoranda em Ciência Política na Universidade Nova de Lisboa, com interesse pela temática da justiça e democracia.



## Agradecimentos

Este livro é o primeiro resultado de um projeto de investigação sobre os processos de democratização na Europa do Sul, inserido na rede internacional *Varietades de Democracia* (*Varieties of Democracy – V-Dem*) e apoiado financeiramente pela Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS). Os seus inícios intelectuais remontam aos anos de 2009-2011, quando fui investigador visitante no Kellogg Institute for International Studies da Universidade de Notre Dame e onde participei num grupo de trabalho sobre democracia dirigido por Michael Coppedge. Queria agradecer em primeiro lugar ao Michael o convite para participar nesse grupo, as inúmeras conversas estimulantes, assim como para depois integrar a equipa global *V-Dem* como coordenador da Europa do Sul. Também no Kellogg um conjunto de colegas e amigos tornaram o debate sobre a democracia uma experiência inesquecível. Estes foram Robert Fishman, Andy Gould, Scott Mainwaring, J. Samuel Valenzuela, Cas Mudde, André Coelho, Dan Kselman, Victoria Langland, Monika Nalepa, Mariela Szwarcberg, Taylor Boas e, infelizmente, entretanto falecido, Guillermo O'Donnell.

De regresso a Portugal integrei a equipa *V-Dem* europeia, liderada por Staffan Lindberg, da Universidade de Gotemburgo. Gostaria de agradecer ao Staffan a inesgotável simpatia e apoio. O Staffan tem sido nos últimos anos um estimulante parceiro intelectual e coautor de projetos científicos – tal como Michael Coppedge, Michael Bernhard, João Cancela e Allen Hicken. Nas conferências organizadas no âmbito do projecto, as seguintes pessoas fizeram comentários valiosos: Pedro Magalhães e Nuno Garoupa (como *discussants*) e Ana Espírito-Santo, Antonio Costa Pinto, António José Teixeira, Bárbara Reis, Carlos Gaspar, Carlos Jalali, Catherine Moury, Enrico Borghetto, Filipa Raimundo, Marco Lisi, Pedro Adão e Silva e Pedro Tavares de Almeida. A João Cancela agradeço a fundamental tarefa de elaboração da base de dados que está na origem deste volume, assim como dos gráficos. Gostaria também de agradecer os úteis comentários dos dois leitores anónimos para a Imprensa de Ciências Sociais.

O Departamento de Estudos Políticos da FCSH-UNL e o IPRI-UNL têm sido as minhas casas intelectuais nos últimos anos e forneceram o

suporte institucional para a conclusão deste livro. Queria aqui expressar esse reconhecimento, assim como amizade, a Nuno Severiano Teixeira, Carlos Gaspar, Maria da Luz Ginja, Susana Trovão, Francisco Caramelo, João Sàágua, João Costa, Diogo Ramada Curto, Rui Branco, Tiago Moreira de Sá, Margarida Marques e Joana Mendes e sobretudo a Pedro Tavares de Almeida, que imprime ao departamento um raro modelo de colegialidade e rigor.

*Last but not least*, nada seria possível sem o apoio financeiro da Fundação Francisco Manuel dos Santos. A António Araújo, Nuno Garoupa e Pedro Magalhães devo a generosidade da fundação, mas também empenhamento e interesse em participar nos próprios debates que o projeto tem gerado. É uma coincidência feliz ter como financiadores colegas que profundamente respeito. O papel de Pedro Magalhães, em particular, foi essencial. O projeto tem beneficiado imenso do seu elevado profissionalismo e permanente disponibilidade, o que inclui desde sugestões de gestão científica quotidiana a temas de metodologia e enquadramento teórico. Mais importante talvez, o Pedro é uma daquelas raras pessoas que têm sempre algo de interessante a dizer.

## Introdução

# **As origens políticas da democracia na Europa do Sul (1968-2016): partidos, sociedade civil e coligações progressistas**

Desde a revolução portuguesa de 1974 e o início da chamada terceira vaga de democratização que o número de democracias aumentou de forma nunca antes vista. Na verdade, não só nunca houve um momento na história onde tantas sociedades foram governadas sob um regime democrático, como a quantidade de pessoas que são cidadãos de democracias nunca foi tão elevada. A democracia está hoje consolidada em zonas do mundo onde até há pouco se pensava ser impossível esta forma de regime, desde a América Latina e a Europa do Sul e de Leste, mas também à África e à Ásia. Mais ainda, a acompanhar esta evolução, e porque o tipo e variedade de regimes democráticos se tornaram muito mais diversificados, o debate na ciência política passou não só a prestar uma atenção renovada às causas da democracia, mas cada vez mais às suas formas, variedades institucionais, consolidação e à própria qualidade dos regimes democráticos (O'Donnell e Schmitter 1986; Schmitter 2010).

Contudo, tendências recentes da política internacional mostram também que está em curso um processo alternativo de consolidação de regimes autoritários e semiautoritários à escala global, de desconsolidação de democracias recentes que se pensava estáveis (Hungria, Polónia, Filipinas) e até uma gradual erosão e declínio da qualidade de regimes democráticos mais antigos. Dinâmicas como a afirmação de formas de governação tecnocrática insuladas da escolha e controlo populares, o aumento das desigualdades socioeconómicas e sua tradução em desigualdades de participação e voz, o declínio da confiança em instituições representativas e nos partidos, limitações às liberdades cívicas e o reforço dos poderes executivos, são apenas alguns aspetos da denominada crise da democracia.

Este livro pretende analisar a evolução e as transformações de cinco democracias da Europa do Sul (Espanha, França, Grécia, Itália e Portugal) desde finais da década de 60 até aos dias de hoje e, a partir de uma comparação sistemática destes países, gerar novas hipóteses sobre os processos de consolidação, qualidade e aprofundamento da democracia. Tem como elemento comum a todos os capítulos a análise dos dados do projeto *Varieties of Democracy (V-Dem)*, complementada por uma recolha de dados qualitativos e fontes secundárias. O projeto internacional *V-Dem* é um dos principais centros do renovado interesse sobre os processos de democratização (Lindberg *et al.* 2014). A novidade da abordagem *V-Dem* é o facto de ser multidimensional e desagregada. É multidimensional, pois considera diversas conceções de democracia como válidas, três das quais são analisadas neste livro: eleitoral/liberal, participativa e igualitária. Do ponto de vista da recolha e análise de dados, o projeto *V-Dem* constituiu uma base de dados sobre mais de trezentos indicadores de democracia para todos os países do mundo desde 1900, tornando assim os referidos conceitos de democracia mais completos, operacionais e fáceis de medir (Coppedge *et al.* 2011, 2016a e 2016b; Lindberg *et al.* 2014).

De um ponto de vista metodológico, o *V-Dem* apresenta um enorme avanço face aos índices sobre democracia existentes. A maioria dos índices não cobre de forma suficiente longos períodos de tempo, tendendo a focar-se sobretudo em dinâmicas contemporâneas, com muito pouca informação anterior à década de 80. Esta limitação torna difícil formular hipóteses e assunções causais sobre os regimes democráticos, já que os desafios atuais das democracias contemporâneas são frequentemente determinados por legados do passado. Ora para tal ser demonstrado são necessárias séries temporais longas. Mais ainda, os índices existentes são muito pouco sensíveis a gradações entre países e temporais. Por exemplo, em 2004 a Freedom House dava a mesma classificação na escala de «Direitos Políticos» a democracias tão diversas como a Bulgária, Dinamarca, Israel, Panamá, África do Sul, Uruguai e Estados Unidos (Coppedge *et al.* 2011, 249; Lindberg *et al.* 2014). É também comum países que tenham eleições competitivas adquirirem a mesma classificação em termos de «nível de democracia», apesar de frequentes e óbvias diferenças em muitos aspetos. Em todos os índices existentes (Freedom House, Polity) quase todos os países democráticos têm uma classificação sempre muito aproximada, o que sugere que as escalas de medição não são suficientemente finas. Neste livro pretendemos ultrapassar estas limitações, ao utilizar a muito mais vasta e completa base de dados *V-Dem*, o que também permitirá avanços em termos de re-

conceptualização e redefinição dos regimes democráticos (Fernandes e Cancela 2015).

O lapso temporal que este livro cobre, desde finais dos anos 60 até aos dias de hoje, corresponde a uma nova era na evolução dos regimes democráticos à escala mundial. O traço fundamental da democratização contemporânea é a simultaneidade entre expansão sem precedentes deste regime à escala global e o seu permanente estado de crise. Nunca a democracia se expandiu a tantas sociedades e tanta população viveu sob regimes democráticos, mas também nunca se viram tantos sintomas de crise da democracia: falta de confiança nas instituições (parlamentos, partidos, governos, etc.), declínio da participação política, filiação em partidos políticos e em sindicatos; aumento da corrupção; ascensão de órgãos tecnocráticos insulados do controlo e participação populares; ascensão de movimentos populistas e antipartidos; crescimento da volatilidade eleitoral; profissionalização extrema dos políticos; aumento das desigualdades socioeconómicas; etc.

Como Philippe Schmitter observou, isto deve-se ao facto de, apesar de a democratização contemporânea ser mais fácil de realizar, ser também menos significativa, com muito menos consequências na forma de organização da sociedade, da economia e das estruturas de poder. As novas democracias, sobretudo as que sucederam a regimes autoritários de direita, não introduziram mudanças significativas nas relações de poder e de *status* social, estruturas e direitos de propriedade, já que boa parte destas transições foi a elite política e económica do regime anterior a liderar o processo de democratização (Schmitter 2010).

Mas também porque, tanto nas novas como nas velhas democracias, a nova era da globalização económica tornou mais uma vez óbvias as velhas tensões entre capitalismo e democracia. As transformações da economia internacional desde a década de 70, a chamada era da globalização e do neoliberalismo, constituem também um contexto menos favorável à consolidação e à qualidade da democracia. Ao contrário da ordem económica internacional estabelecida no pós-Segunda Guerra Mundial, baseada na concertação e conciliação entre trabalho e capital, na regulação de tipo keynesiano dos mercados, na procura do pleno emprego e da redução das desigualdades, a nova ordem (enraizada em instituições internacionais, como o FMI, o Banco Mundial e a União Europeia) é antes baseada na desregulação dos mercados laboral e financeiro e na privatização dos serviços públicos. É também um contexto de muito maior volatilidade económica, sujeito a crises frequentes, onde a grande recessão (2007-2013) é talvez o episódio mais brutal desta ordem na Europa do

Sul. Neste novo contexto, as políticas económicas predominantes são antes desfavoráveis aos grupos populares e às classes médias e têm feito aumentar um pouco por todo o lado as desigualdades, a privação material e a pobreza, o desemprego de longa duração e a insegurança psicológica (Bermeo e Pontusson 2012; Hall e Lamont 2013; Bermeo e Bartels 2014; Roberts 2015; Fishman 2014).

Uma consequência direta no processo de consolidação democrática foi a depressão dos níveis de participação política e cívica. Com o crescimento das desigualdades, evidente e com tendência desde inícios da década de 80, as condições para a mobilização política e ação cívica dos grupos populares e das classes médias são muito mais adversas. A privatização do Estado-providência, o aumento do desemprego, a desregulação laboral e a insegurança material contribuíram para a erosão de recursos materiais e organizacionais essenciais para a ação coletiva, visível, por exemplo, no declínio das organizações políticas de massas e do movimento sindical (Bernhard, Fernandes e Branco 2017).

Ao mesmo tempo, o aumento das desigualdes favoreceu regimes democráticos orientados sobretudo para as preferências dos cidadãos mais ricos. Larry Bartels mostra como a democracia norte-americana foi mais longe nesta tendência. Nos EUA, o grupo da população dos 1% mais ricos duplicou a sua quota do rendimento nacional de 10,2% em finais dos anos 50 para 21,8% em 2005. Por seu lado, as famílias no percentil 60% tiveram um aumento de rendimento de menos de 1% por ano. A capacidade de auto-organização política dos mais ricos cresce na medida em que decresce a dos grupos com menos recursos. Bartels identifica como elementos deste processo o crescente custo das campanhas eleitorais (o que aumenta a influência dos financiadores sobre os políticos), assim como a profissionalização e crescimento de atividades como o *lobbying* por parte de empresas e associações empresariais (Bartels 2014).

O episódio mais recente deste novo capitalismo global foi a grande recessão de 2007-2014, em particular a crise sociopolítica que gerou nas democracias da Europa do Sul. Aquilo que começou como uma crise de liquidez bancária gerada pela desregulação especulativa do mercado financeiro americano foi interpretado como uma crise da dívida nos países da periferia europeia, embora em 2007 apenas a Grécia tivesse um défice excessivo face aos parâmetros da UE (della Porta *et al.* 2016). A política seguida pela UE para financiar o acesso ao crédito por parte de países como Portugal e a Grécia (mas também a Espanha) foi a desvalorização interna, através de cortes no Estado-providência e nos ordenados dos funcionários públicos e da redução da intervenção pública na economia

em geral (della Porta *et al.* 2016, 5). Com o concomitante aumento das desigualdades, desemprego e pobreza, gerou-se nestes países uma crise democrática, visível com o declínio súbito dos partidos tradicionais, a emergência de enormes vagas de protesto e o decréscimo da confiança nas instituições, que nunca conheceu níveis tão baixos nesta região (della Porta *et al.* 2016, 14-18; Roberts 2015; Lobo e Lewis-Beck 2012).

Este livro foca-se sobre a Europa do Sul porque esta região é particularmente relevante para se estudarem e levantarem novas hipóteses sobre os processos de consolidação e aprofundamento das democracias. Todas as democracias da Europa do Sul são também regimes que sucederam a um autoritarismo de tipo ou influência fascista. Ao contrário de uma parte dos países da Europa ocidental, onde a democracia se consolidou após longos períodos de liberalismo e eleições competitivas (por exemplo, Reino Unido, Bélgica e Suécia), o desenvolvimento político da Europa do Sul é muito mais descontínuo, com mudanças abruptas de regime, frequentemente através da força, e onde se instalaram regimes de autoritarismo de tipo fascista ou conservador durante uma parte do século XX (traço que também partilham com países com a Áustria, a Alemanha e o Japão). É assim de esperar que o legado destes regimes (salazarismo e franquismo em Portugal e Espanha, a França de Vichy, o fascismo de Mussolini e a ditadura militar grega) se faça ainda sentir durante o período democrático subsequente, com efeitos duradouros e sobretudo negativos para a qualidade da democracia. Mesmo a França, onde a tradição fascista é muito mais fraca, é até maio de 1968 considerada pela literatura uma democracia fechada, centralizada e baseada no despotismo burocrático (Tereso Magalhães neste volume).

Assim, como aponta a literatura, é de esperar que as democracias pós-autoritárias ainda continuem legados do período autoritário, que tendem a deprimir a capacidade de consolidação, assim como a qualidade das novas democracias. A maioria destas democracias herdou estruturas sociais altamente desiguais (e que a globalização e as políticas de austeridade agravaram), sob a forma de clientelismo, servilismo nas relações sociais, informalidade nas relações laborais e aplicação desigual do Estado de direito (Bernhard, Fernandes e Branco 2017). Por estas razões, é assim de esperar que estas democracias tenham igualmente uma cultura política de cinismo e baixa participação eleitoral e cívica, burocracias onipotentes e despóticas, forças de segurança excessivamente repressivas, Estados-providência desiguais e segmentados, sistemas partidários polarizados e partidos com fracas ligações ao cidadão comum e à sociedade civil em geral, intervenção da polícia nos *media*, sociedade civil e sindicatos fracos, centralização

administrativa e baixa autonomia dos governos locais e formas de corrupção eleitoral e compra do voto (O'Donnell 2007; Costa Pinto e Morlino 2013; Fernandes 2015; Bernhard, Fernandes e Branco 2017).

Por outro lado, foi na Europa do Sul que nas décadas de 60 e 70 se assistiu às maiores vagas de protesto popular e mobilização cívica da Europa ocidental. Os eventos de maio de 1968 em França, assim como o outono quente de 1969 em Itália, não só tiveram uma profunda ressonância internacional, mas reconstituíram os modelos tradicionais de ação e identidade coletivas. Novos movimentos políticos emergiram (por exemplo, estudantil, de moradores, de mulheres, de autonomia e auto-gestão operária), assim como novos princípios de aprofundamento democrático (por exemplo, direitos das mulheres, os valores pós-materiais, a crítica às burocracias tradicionais do Estado, do partido e do sindicato). Também as transições democráticas de Portugal (uma revolução social e de inspiração socialista), Espanha (com o maior volume de protesto na Europa dos anos 60 e 70) e a Grécia (um forte movimento estudantil) foram altamente participadas. Por causa destes começos altamente participados, a Europa do Sul é assim uma boa região para se estudarem os efeitos de longa duração, em princípio positivos, da mobilização cívica e do protesto na consolidação e qualidade da democracia.

Este volume analisa a evolução das democracias da Europa do Sul em três dimensões fundamentais. Em primeiro lugar, procura-se saber se são regimes consolidados, ou seja, se as práticas, regras e instituições intrínsecas à competição e distribuição pelo poder numa democracia são aceites (de maneira formal ou informal) pelas principais forças e elites políticas e se, por sua vez, contribuem para formar identidades e comportamentos políticos estáveis. A consolidação democrática é aquele processo através do qual são institucionalizadas e regularizadas as regras e normas eleitorais e liberais de um regime democrático moderno, tais como eleições livres e universais; liberdades cívicas e políticas, como associação, formação de partidos, de expressão e de fontes alternativas de informação; reconhecimento de direitos da oposição; controlo dos executivos pelo parlamento; respeito pela Constituição adquirido pelos principais partidos políticos (Coppedge, Alvarez e Maldonado 2008; Coppedge *et al.* 2015; Fishman 2016; estudos clássicos sobre o assunto: Dahl 1971; Karl e Schmitter 1996; Schmitter 1999). Consideramos também a geração de comportamentos coletivos regulares e estáveis, tanto a nível das massas (por exemplo, as preferências eleitorais dos cidadãos) como de elites (por exemplo, acordo explícito sobre as instituições de organização da competição, como o sistema eleitoral), como indicadores de consolidação democrática (Linz e Stepan 1996; Schmitter 1999).

Assim, pergunta-se de que forma as instituições da própria democracia liberal estão a funcionar bem e consolidadas como práticas regulares. Funcionam os parlamentos de forma capaz na sua função de controlo do executivo (Tibúrcio, capítulo 1)? Os governos desrespeitam as denominadas «regras do jogo», como as constituições (Álvares, capítulo 2)? Recorrem os partidos à corrupção e à manipulação eleitoral durante períodos eleitorais (Cancela, capítulo 3)? É o sistema partidário estável, mostrando não só baixa volatilidade eleitoral, mas também acordo entre elites sobre as regras de competição política, como o sistema eleitoral (Rodrigues Sanches, capítulo 4)? É comum, ou apenas ocasional, a interferência dos governos e dos partidos nos meios de comunicação social, de forma a limitarem a emergência de vozes críticas e correntes políticas alternativas? Está assegurado o pluralismo informativo e de pontos de vista (Santana Pereira e Sousa, capítulo 6)? A variação nestes aspetos na Europa do Sul é muito elevada, como veremos neste volume.

A segunda dimensão foca-se na qualidade da democracia, em particular na intensidade, nas modalidades e nas oportunidades de participação política. Um aspeto fundamental da qualidade da democracia é a generalização da participação política e cívica à maioria dos cidadãos, pois a existência de direitos formais de participação não garante que estes sejam na realidade usados por todos (Diamond e Morlino 2005, xvi). A participação política e cívica, sobretudo dos grupos populares e com menos recursos, dos cidadãos comuns, é um sinal de vitalidade e adesão às instituições democráticas, mas é também essencial para garantir o acesso e a expressão de interesses frequentemente ignorados pelas elites. Neste sentido, é uma garantia da igualdade política, ou seja, de que todos os interesses sociais são pesados de forma igualitária pelos decisores políticos (Fernandes *et al.* 2015; sobre o tema da qualidade da democracia, mas com abordagens diferentes – embora complementares –, v. Tavares de Almeida, Costa Pinto e Bermeo 2003, Fishman 2004 e Costa Pinto, Magalhães e Sousa 2013). Neste volume analisamos três práticas de participação democrática: a participação eleitoral (Cancela, capítulo 3), o uso de instrumentos de democracia direta (referendos e plebiscitos) (Santana Pereira e Tibúrcio, capítulo 5) e a autonomia da democracia a nível local (Tereso Magalhães, capítulo 7) (Coppedge *et al.* 2015; Fernandes *et al.* 2015).

A terceira dimensão estudada neste livro é a profundidade da democracia, ou seja, o nível de democratização de estruturas sociais e económicas (Roberts 1998). As modernas democracias de massas são caracterizadas, embora a níveis variáveis, por desigualdades persistentes e

transmitidas intergeracionalmente (de riqueza, rendimento, género, educação, saúde). Um dos temas mais importantes no debate académico e público da última década tem sido o impacto do crescente aumento das desigualdades nas democracias consolidadas (Bernhard, Fernandes e Branco 2017), que considera que a democracia não é apenas um conjunto particular de regras e instituições políticas, mas é igualmente um processo que envolve competição e disputas sobre a distribuição de recursos materiais, símbolos e propriedade. Estas lutas são democráticas no sentido em que envolvem reivindicações de mudança sobre as condições materiais de vida e frequentemente procuram uma redistribuição ou acesso mais igualitários de recursos (Fernandes 2013).

Quando as desigualdades estruturais são muito elevadas, o funcionamento das próprias regras formais da competição democrática é negativamente afetado. Por exemplo, historicamente, uma elevada concentração na posse da terra está associada a elevados níveis de fraude eleitoral e clientelismo político. Extrema desigualdade está também ligada a baixos níveis de civismo e declínio do controlo público sobre o sistema económico. Neste livro há dois aspetos que medem os níveis de igualitarismo democrático. De que forma é assegurada a representação equitativa das mulheres em cargos políticos (parlamentos e governos)? (Costa, capítulo 8; v. também Sigman e Lindberg 2015). E de que forma as democracias da Europa do Sul providenciam acesso igualitário a bens básicos, como saúde, educação e proteção face ao risco económico, e às oscilações do mercado (por exemplo, subsídios de desemprego e pensões várias) (Branco, capítulo 9)?

Uma dimensão essencial da consolidação democrática é o controlo do poder executivo pelo parlamento. Como mostra Tiago Tibúrcio no seu capítulo sobre os parlamentos da Europa do Sul, em todos os países está assegurada a escolha do primeiro-ministro pelos parlamentos, assim como a possibilidade de estes poderem sempre reverter as políticas dos governos. Também os poderes de dissolução do parlamento pelos chefes de Estado são limitados nesta região. Em suma, estas democracias caracterizam-se por possuírem parlamentos fortes e nada secundários face a outros órgãos de soberania. Mas, mais importante ainda, num conjunto de poderes parlamentares, como elaborar alterações à Constituição, aprovar tratados internacionais e declarar a guerra, são as jovens democracias (Portugal, Espanha e Grécia) que estão à frente das democracias mais antigas (França e Itália). Em todos estes exemplos, os países com democracias mais recentes detêm maior autonomia e poder do que os parlamentos da França ou da Itália. De notar também o reforço das funções de

controlo destas instituições, sobretudo a nível das comissões. O capítulo de Tiago Tibúrcio mostra assim que o processo de consolidação democrática pressupôs não tanto um processo onde as novas democracias da Europa do Sul alcançam as democracias estabelecidas, mas antes inovação e aprofundamento da qualidade democrática face às democracias estabelecidas e mais antigas.

O poder judicial, que, em conjunto com as normas das constituições, configura o conjunto de regras e práticas do Estado de direito, é também um mecanismo de controlo do poder executivo. O respeito pelas leis e pelas constituições pelos governos e agentes políticos é um aspeto fundamental de uma democracia consolidada e de qualidade. Mas, como mostra Vânia Alvares, o Estado de direito não está plenamente assegurado em certos países. Por exemplo, os ataques públicos por parte de governos à integridade dos tribunais são bastante frequentes em Itália durante todo o período, tendo, aliás, vindo a acentuar-se desde meados dos anos 90, com os governos Berlusconi. Nos restantes países são sobretudo conjunturais (nos anos 60 e 70 e durante a presidência de Sarkozy em França; nos governos de Cavaco Silva e durante a recente crise financeira em Portugal; em Espanha, durante a transição para a democracia). Noutra dimensão, o respeito pela Constituição, mais uma vez, a Itália destaca-se negativamente, desta vez acompanhada pela Grécia. É nestes países que é maior o desrespeito pelo Estado de direito por parte dos governos, estando Portugal e Espanha relativamente bem classificados. Isto constitui um contributo relevante e até agora pouco teorizado pelos estudos sobre o sistema judicial, justiça e Estado de direito na Europa do Sul.

O capítulo de João Cancela analisa as práticas eleitorais na Europa do Sul em termos quer de instituições, quer de comportamentos. Sem eleições livres, competitivas e justas um regime não pode, na realidade, considerar-se democrático. Nos aspetos relacionados com a organização e execução do próprio processo eleitoral, João Cancela mostra como durante o período em análise persistiram práticas de compra de voto em Itália e na Grécia (enquanto desapareceram nos restantes países da região). Outras irregularidades são comuns nestes dois países, como a baixa transparência dos donativos aos partidos para campanhas eleitorais, assim como o recurso frequente às obras públicas com fins particularistas pelos governos.

A relevância do sistema eleitoral para a qualidade da democracia adquire também outra perspetiva neste capítulo, pois é nas democracias com maiores irregularidades eleitorais (Grécia e Itália) que este mais varia ao longo do tempo. As regras de contagem e tradução dos votos em manda-

tos estão sempre a ser modificadas nestes dois países, o que revela uma baixa consolidação democrática, pois, como argumenta Cancela, as elites políticas, durante todo o período, nunca conseguiram estabelecer um consenso sobre uma das regras básicas de competição democrática. Pelo contrário, Portugal e Espanha têm a maior estabilidade do sistema eleitoral. Portugal, aliás, possui também o sistema eleitoral mais proporcional da Europa do Sul, o que gerou efeitos positivos na qualidade da democracia. Como nota Cancela, isto traduziu-se na incorporação regular de novas forças partidárias no processo democrático, como o Partido Renovador Democrático na década de 80 e, desde 1999, o Bloco de Esquerda.

O comportamento eleitoral é o último tema do rico capítulo de João Cancela. Paradoxalmente, é também na Grécia e em Itália onde a participação eleitoral é maior, o que estará em parte associado ao voto obrigatório, que durante muito tempo vigorou nestes países, mas também à compra do voto e a dinâmicas clientelares. Esta região mostra como não basta analisar a *quantidade* da participação eleitoral, mas também a sua *qualidade* e o contexto social e político circundante. Com frequência, níveis altos de participação eleitoral podem não significar maior qualidade da democracia. Contudo, como mostra também João Cancela, os níveis de participação eleitoral desceram a níveis alarmantes em todos os países da Europa do Sul (v. também Cancela e Geys 2016).

Edalina Rodrigues Sanches estuda outro aspeto fulcral do funcionamento das democracias, o sistema de partidos. Partidos fortes e enraizados no eleitorado, com ideologias e programas claros, que apresentam escolhas reais aos eleitores, são elementos centrais de uma democracia de qualidade. A atenção de Edalina Rodrigues Sanches foca-se sobretudo na comparação e análise dos níveis de volatilidade eleitoral dos sistemas partidários. Quanto mais elevada e frequente é a transferência de eleitores entre blocos partidários, menor a consolidação dos partidos e a sua capacidade de mobilizar. Por conseguinte, mais instáveis são as identidades políticas, assim como a governabilidade do regime. Em suma, uma baixa volatilidade eleitoral contribui para aumentar a qualidade da democracia.

Nesta dimensão, Portugal aparece como a democracia historicamente com a volatilidade eleitoral mais baixa. E a França e Portugal são os únicos países onde não há um pico de elevada volatilidade em todo o período (como em Espanha durante os anos da transição, 1979-1982, em Itália em 1992-1994, durante o colapso do sistema partidário herdado do pós-guerra, ou na Grécia desde 2008, com a crise financeira). No caso de Portugal, segundo Sanches, este facto contribuiu ainda para na longa

duração proteger o regime democrático português do sucesso eleitoral de partidos populistas, ao contrário dos restantes países da Europa do Sul, onde emergiram novos partidos populistas e que se tornaram relevantes eleitoralmente: a *Forza Italia* de Silvio Berlusconi, a *Frente Nacional* em França e mais recentemente, durante a crise financeira, o *Syriza* na Grécia e o *Podemos* em Espanha.

Os instrumentos de democracia direta, em especial as iniciativas que provêm dos cidadãos, são um instrumento frequentemente utilizado para motivar a participação política e introduzir novos temas no debate público, enriquecendo assim o regime democrático. Mas, nesta dimensão, como mostra o capítulo de José Santana Pereira e Tiago Tibúrcio, ao contrário de outras regiões, na Europa do Sul as iniciativas populares desencadeadas pelos cidadãos não são permitidas. Apenas formas de democracia direta de tipo plebiscitário, ou seja, desencadeadas pelos governos e partidos parlamentares para resolver diferendos internos à própria elite do poder, são permitidas, continuando, aliás, práticas dos regimes autoritários anteriores (a Espanha é talvez aqui o caso mais óbvio). Mais, de uma forma geral, estas têm sido pouco participadas pelos cidadãos, sobretudo porque os partidos não têm estado muito interessados em mobilizar o eleitorado. O capítulo de José Santana Pereira e Tiago Tibúrcio é assim um contributo bastante original, que, ao contextualizar historicamente o uso da democracia direta na região, mostra como o seu impacto na qualidade da democracia foi muito pouco relevante.

A qualidade e o impacto do sistema de *media* são o tema do capítulo de José Santana Pereira e Pedro Sousa. Aqui são analisadas não apenas as modalidades de relação dos jornalistas com o poder político, mas também características internas à própria profissão (por exemplo, níveis de pluralismo, ética dos jornalistas, existência de fontes alternativas de informação). Várias especificidades nacionais emergem na Europa do Sul. A Grécia (na imprensa) e a Itália (televisão) são os países onde a comunicação social mais é politizada e instrumentalizada pelos partidos do governo e por isso onde o pluralismo informativo é menor. São aqui também comuns o assédio e a perseguição a jornalistas e na Grécia, sobretudo desde 2009, aumentou também a violência contra jornalistas. A Espanha está numa situação intermédia, onde historicamente há alguns limites informais à liberdade de imprensa (sobretudo em temas relacionados com a família real e com a questão da autonomia do País Basco), enquanto a França e Portugal aparecem como os casos onde a liberdade informativa é maior (v. também Santana Pereira 2015).

O capítulo de Pedro Tereso Magalhães compara as instituições e práticas de democracia a nível subnacional (local e regional) e mostra como, apesar de uma herança comum de centralização administrativa e/ou hegemonia de notáveis locais, foi possível criar em França e Portugal, e em parte em Espanha, sistemas de governo subnacional (local e regional) democráticos. Pelo contrário, os poderes regionais e/ou locais são relativamente mais fracos face ao Estado e menos autónomos face às elites locais em Itália e na Grécia. Como mostra Tereso Magalhães, isto foi possível, sobretudo em França e Portugal, porque, no contexto da mobilização cívica e protesto pela autonomia local nos anos 60 e 70, os diversos movimentos (moradores, autonomistas, autogestionários) foram incorporados em amplas frentes eleitorais, onde partidos socialistas, comunistas e outros estabeleceram programas políticos comuns. Uma vez conquistado o poder com sucesso, os governos daqui decorrentes instituíram reformas de profunda democratização do poder local e/ou regional.

As questões de igualdade de género têm merecido uma atenção crescente nas duas últimas décadas e passaram a ser um critério fundamental para se aferir a profundidade das democracias. Este é o tema do capítulo de Edna Costa, que se foca, em especial, na análise do acesso de mulheres a cargos políticos em parlamentos e governos. A França é aqui o país melhor colocado, com uma representação ministerial alta e parlamentar média, quase próximas da paridade com os homens. A Espanha e Portugal apresentam níveis de representação feminina médios em ambos os domínios, governo e parlamentos. Mais uma vez, a Itália e a Grécia têm os piores desempenhos. Aquela tem taxas médias no parlamento e baixas no governo e esta é o país com valores de feminização mais baixos nos dois órgãos políticos.

Rui Branco, no capítulo sobre o Estado-providência, mostra também um conjunto de novas dinâmicas evolutivas. Apesar de um processo de *convergência igualitária* na distribuição de recursos entre novas (Portugal, Espanha e Grécia) e velhas democracias (França e Itália), em termos de generosidade da proteção social e acesso a bens públicos, o desempenho dos países desde os anos 90 coloca a França em primeiro lugar, seguida da Espanha e de Portugal. A Itália e a Grécia, mais uma vez, encontram-se na pior situação, como as democracias onde as políticas públicas menos conseguem reduzir as desigualdades sociais.

Um primeiro contributo deste livro é mostrar como, apesar de condições de partida semelhantes, a Europa do Sul denota antes uma variação muito grande na forma como os regimes democráticos se desenvolveram neste período. Ao contrário do que poderia esperar-se, não há uma convergência num tipo único de democracia ou em níveis similares

de qualidade democrática. Não existe um «modelo mediterrânico/latino» de democracia. Na verdade, apesar de uma cultura política relativamente similar na Europa do Sul, os padrões culturais não parecem sequer determinar a qualidade da democracia na região, já que este volume mostra como é profunda a diversidade de práticas e de instituições democráticas (sobre a cultura política da Europa do Sul, v. Magalhães e Torcal 2010).

Mais ainda, mostra-se como estes padrões não só são relativamente estáveis durante todo o período, durante a longa duração, rompendo assim com outras classificações sobre a região que estão mais focadas em períodos de tempo mais curtos (Morlino 1998; Diamandouros e Gunther 2001). Em primeiro lugar, estes padrões não respeitam a hierarquia entre novas e velhas democracias. Seria de esperar maior consolidação, qualidade e profundidade em velhas democracias, em virtude de um maior tempo de habituação à prática democrática pelos cidadãos e pelas elites. Contudo, encontramos baixa consolidação e qualidade democrática na Grécia e em Itália, uma nova e velha democracia, respetivamente. Tal como é contado nos capítulos deste volume, nestes países, a compra de votos tornou-se prática estabelecida (Cancela), o Estado de direito e respeito pelas constituições não estão assegurados (Álvares), é comum a manipulação e subversão sistemáticas de regras básicas da competição política (por exemplo, sistema eleitoral, Cancela) e a sofrer de elevada volatilidade eleitoral (Rodrigues). Do mesmo modo, encontramos uma elevada qualidade da democracia em França e em Portugal, uma velha e uma nova democracia, respetivamente.

Portugal mostra, aliás, como é possível partir de uma posição de partida bastante negativa, com baixos níveis de desigualdade e cultura democrática nas vésperas da transição, em 1974, chegar a uma posição muito melhor que outras novas democracias suas contemporâneas, como a Espanha e a Grécia, e até ultrapassar a própria Itália, uma democracia mais antiga e com muito maior desenvolvimento económico. No conjunto das democracias antigas, a França aparece como a melhor classificada de todos os países da Europa do Sul, o que eventualmente não é surpreendente. Também no conjunto da Europa ocidental, em França, que durante muito tempo foi considerada um exemplo de democracia fracamente consolidada, que ao longo dos séculos XIX e XX oscilou entre ciclos de instabilidade e polarização e regimes semiautoritários ou democráticos altamente centralizados, como mostra o capítulo de Rui Branco, os seus níveis de igualitarismo, sobretudo durante a grande recessão, são os mais elevados, superando a Suécia ou o Reino Unido.

Finalmente, numa dimensão crucial da consolidação democrática, o poder dos parlamentos, as novas democracias aparecem mais fortes do que as velhas, o que põe em causa as teorias que argumentam que a democratização da Europa do Sul teria realizado uma convergência rápida (ou *leap-frogging*, Gunther *et al.* 1996) com a Europa ocidental. Na verdade, foi mais uma ultrapassagem que se verificou, o que, provavelmente, está ligado ao *timing* da democratização: o facto de serem democracias mais recentes torna-as também mais fluidas e por isso com maior capacidade de inovação institucional (Tibúrcio neste volume).

Os padrões nacionais de desenvolvimento democrático duram até à crise financeira atual, ou seja, refletem dinâmicas de longa duração. As democracias com um menor nível de consolidação e qualidade no início do período (Grécia e Itália e, em parte, Espanha), na longa duração, ficaram muito mais vulneráveis e passíveis de serem postas em causa por novos partidos, geralmente populistas, em contexto de choques externos (a grande recessão desde 2007, Grécia e Espanha) ou crises de governação (escândalos de corrupção, Itália). Outro exemplo foram os ataques à liberdade de imprensa durante a recente crise financeira, que ocorreram sobretudo na Grécia.

Um contributo original deste livro é o ceticismo que levanta sobre as teorizações causais existentes sobre os processos de democratização nesta região. A ideia de que a modernização socioeconómica (desenvolvimento económico, níveis de instrução elevados, sistema de comunicações e transportes moderno, valores individualistas) contribui para a qualidade da democracia (Gunther, Diamandouros e Puhle 1995) não encontra aqui suporte empírico. A Itália e a França são os dois países mais desenvolvidos da região, mas a Itália tem pior prática democrática do que todos os outros, muito abaixo até de sociedades menos modernizadas, como Portugal. Da mesma forma, os países que sofreram o impacto mais negativo da recente crise financeira, como Portugal e a Grécia, não poderiam ser mais diferentes na forma como reagiram institucionalmente. Na Grécia assistiu-se a fortes dinâmicas de desconsolidação democrática, com o colapso do sistema partidário, enquanto em Portugal continuam os mesmos padrões de comportamento eleitoral herdados de 1974-1975 e o sistema partidário mais estável de todos os países aqui comparados.

Também não são empiricamente suportadas hipóteses relacionadas com as características formais dos regimes democráticos. O uso frequente de referendos em Itália, o país onde este instrumento de democracia direta é mais utilizado na Europa do Sul, como mostra o capítulo de José Santana Pereira e Tiago Tibúrcio, pouco contribuiu para aumentar a qua-

lidade da democracia. O seu uso é sobretudo plebiscitário, ou seja, desencadeado pelos governos e partidos parlamentares para resolver diferendos internos à própria elite do poder, continuando assim práticas dos regimes autoritários anteriores (a Espanha é talvez aqui o caso mais óbvio). Mais, de uma forma geral, estas iniciativas têm sido pouco participadas pelos cidadãos, sobretudo porque os partidos não têm estado muito interessados em mobilizar o eleitorado.

Da mesma forma, a adoção de quotas de representação feminina também não foi um fator de democratização, já que a expansão da entrada de mulheres em cargos políticos se deu antes da adoção das quotas. As quotas são muito mais uma consequência da entrada das mulheres na política, que é sobretudo explicada por dinâmicas cívicas e partidárias. Um exemplo é a Espanha, que, nas três eleições anteriores à adoção de quotas, mostra um aumento de quase 20% no número de deputadas eleitas (Costa, capítulo 8).

Também o tipo de sistema eleitoral não aparece como muito importante. Encontramos, aliás, resultados contraintuitivos, com aqueles sistemas de representação proporcional com lista não bloqueada (onde o cidadão pode escolher o candidato), como a Grécia e a Itália, a mostram uma muito pior qualidade da democracia do que aqueles onde os eleitores não podem formular escolhas em relação aos candidatos do partido em que votam (Portugal e Espanha). O que é mais importante nos sistemas eleitorais, mostra este volume, é poderem ser abertos a novos movimentos e partidos. Uma elevada proporcionalidade do sistema eleitoral permite torná-lo o sistema menos imune a crises de regime, ao promover a integração gradual de forças potencialmente antissistémicas (por exemplo, Bloco de Esquerda e PCP em Portugal) e assim socializá-las na prática da democracia liberal, ao contrário de sistemas mais fechados, que numa situação de crise se viram confrontados com súbitos avanços de partidos-movimentos radicais (por exemplo, o *Podemos* em Espanha e o *Syriza* na Grécia).

O facto de os diferentes padrões de qualidade da democracia se terem estabelecido de forma mais ou menos duradoura num período relativamente curto de tempo, os anos que medeiam entre 1968 e finais de 1970, aponta para a relevância de um conjunto de causas históricas específicas a esse período (sobre causalidade histórica, v. Stinchcombe 1987). O que é interessante notar mais uma vez, e constitui um dos principais contributos deste volume, é que desde a década de 70 os diferentes países embarcaram numa tendência evolutiva mais ou menos pré-definida. Nesse período houve um conjunto de fatores históricos específicos que tiveram

um impacto de longa duração e que até hoje determinaram diferenças estruturais estáveis na consolidação, qualidade e profundidade da democracia nos diversos países da Europa do Sul.

De forma mais específica, este volume propõe duas grandes causas históricas. Em primeiro lugar, a institucionalização nas décadas de 60 e 70 – por razões contextuais diversas – de sistemas partidários onde predominam partidos clientelares (Itália e Grécia), por oposição a partidos programáticos e competitivos (França, Portugal e Espanha), é suficiente para colocar os países em padrões evolutivos de baixa, por oposição a média e alta consolidação e qualidade democráticas. Aqui governos e partidos implementam políticas públicas (despesas sociais e em infraestruturas) segundo uma lógica particularista, o que estimula a volatilidade e a corrupção em momentos eleitorais.

A Democracia-Cristã e o Partido Socialista, em Itália, assim como os partidos do centro-direita e do centro-esquerda, na Grécia são talvez os maiores exemplos deste tipo de sistemas partidários, baseados na colusão clientelar, apesar de mostrarem frequentemente diferenciação ideológica e elevada capacidade de mobilização. Note-se que este padrão é independente da ideologia de cada partido, pois as estratégias clientelares foram levadas a cabo tanto pela esquerda como pela direita. É também independente do nível de radicalismo da extrema-esquerda, que eventualmente poderia ter forçado os restantes partidos a práticas de colusão. No período referido a extrema-esquerda era representada pelos respetivos partidos comunistas nacionais, mas estes não poderiam ser mais diferentes entre si: ortodoxos na Grécia e em Portugal, bastante moderado em Itália.

Nos países onde os partidos de tipo clientelar predominaram, uma série de práticas de baixa qualidade democrática consolidou-se depois ao longo das décadas seguintes. Como é visível na história da Grécia e da Itália, tal como é contada nos capítulos deste volume, a compra de votos tornou-se prática estabelecida (Cancela), o Estado foi minado na sua autonomia burocrática e capacidade institucional em cumprir funções básicas, como cobrar impostos (Branco) e até em garantir o Estado de direito e respeito pelas constituições (Álvares). Tendem igualmente a ser regimes onde foi comum a manipulação e subversão sistemáticas de regras básicas da competição política (por exemplo, sistema eleitoral, Cancela) e a sofrerem de elevada volatilidade eleitoral (Rodrigues). Isto fez com que na longa duração fossem democracias muito mais fracas e passíveis de serem postas em causa por novos partidos, geralmente populistas, em contexto de choques externos (a grande recessão desde 2007) ou crises de governação (escândalos de corrupção).

São também países onde os processos de democratização (Grécia; Espanha, em parte) ou redemocratização nos anos 60 e 70 foram efetuados com elevada continuidade com o passado, com as elites político-partidárias a recriarem um modelo pré-existente de clientelismo político sob a forma de partidos de massas. Pelo contrário, nos países com maior consolidação e qualidade democráticas observa-se sobretudo uma rutura com o passado. Por exemplo, a ausência de referendo constitucional em Portugal – assim como do uso do referendo em geral – está relacionada com a rejeição explícita do modelo de legitimação do Estado Novo, onde a Constituição de 1933 foi plebiscitada (Santana Pereira e Tibúrcio, capítulo 5).

Mas porquê uma maior rutura com o passado nuns países e não noutros? Aqui destacamos dois fatores. Em primeiro lugar, a força da sociedade civil durante a conjuntura crítica dos anos 60 e 70. Santana Pereira e Sousa mostram como onde a capacidade de auto-organização dos jornalistas através de sindicatos e comissões de jornalistas nas redações levou a longo prazo a uma maior profissionalização dos jornalistas, o que está também associado a uma maior imparcialidade e pluralismo nos *media*. João Cancela, por exemplo, mostra como a densidade sindical está positivamente associada à participação eleitoral, ao facilitar o enraizamento social dos partidos. É sobretudo pela crescente decadência de organizações secundárias de massas, das quais os sindicatos são fundamentais, que a abstenção é favorecida. Investigação recente sobre o caso português mostra também como foi nos períodos de maior vitalidade das organizações sindicais que se observaram os níveis mais altos de participação eleitoral (Fernandes e Branco 2017). Mais ainda, mostra Cancela, no seguimento de investigação recente (Fernandes 2015), uma forte sociedade civil popular a nível local em momentos de transição de regime impede a estruturação de uma política de tipo clientelar, como é evidenciado pelo caso do Alentejo durante a revolução portuguesa. Portugal mostra assim que o modelo espanhol de uma democratização moderada e guiada a partir de cima pelas elites do autoritarismo tem profundos limites e consequências negativas para a qualidade e profundidade da democracia a longo prazo.

Outro fator causal, até agora desconhecido, é a existência de coligações progressistas, em contexto de reconstrução das forças partidárias do centro-esquerda e da esquerda, nos momentos de (re)democratização. A diferenciação entre democracias de elevada qualidade e democracias de qualidade intermédia dependeu da abertura das elites partidárias do centro-esquerda (partidos socialistas) e da esquerda radical

(sobretudo partidos comunistas) durante os anos (re)fundadores do regime face às pressões da sociedade civil, assim como da sua capacidade de diálogo e em constituir coligações políticas. Quanto maior tenha sido essa abertura ao protesto da sociedade civil e a capacidade de diálogo entre o centro-esquerda e a esquerda radical (em França, plasmado no programa comum de governo entre socialistas e comunistas, ou em Portugal, na frente MDP-CDE), mais elevada foi a qualidade da democracia na longa duração. Este fator distingue assim um regime democrático consolidado que na sua prática quotidiana sobretudo explora as dimensões liberal e eleitoral (Espanha), de democracias mais igualitárias, inclusivas e participativas (França e Portugal) (sobre o papel das alianças progressistas em momentos de (re)fundação de regime, v. Fernandes e Branco 2017).

A abertura das elites dos partidos de centro-esquerda ao protesto, à sociedade civil e à esquerda radical em momentos críticos de reformulação política teve um efeito de criar instituições mais abertas e uma prática democrática mais igualitária e inclusiva em França e Portugal. Por exemplo, produziu maior representação política feminina. Como mostra Edna Costa, a Espanha conseguiu romper com a forte tradição de exclusão feminina, ao contrário da Itália, devido a uma forte pressão dos movimentos de mulheres socialistas sobre o próprio PSOE. Mas também o poder local tendeu a ser mais autónomo (Tereso Magalhães) e o Estado-providência mais universalista (Branco), no seguimento de alianças entre os partidos de centro-esquerda e da esquerda radical com os movimentos de moradores e/ou autonomistas e sindicatos e outras organizações da sociedade civil. Como mostra Tereso Magalhães, em França e em Portugal, no contexto da mobilização cívica dos anos 60 e 70, os diversos movimentos de moradores, autonomistas e autogestionários foram incorporados em amplas frentes eleitorais, onde partidos socialistas, comunistas e outros estabeleceram programas políticos comuns. Uma vez conquistado o poder com sucesso, os governos daqui decorrentes instituíram reformas de profunda democratização do poder local e/ou regional. Em França foi a chamada segunda esquerda, de Michel Rocard, integrada mais tarde no programa comum de sindicatos, socialistas (SFIO/PS) e comunistas (PCF) liderados por François Mitterrand. Em Portugal foi através do MDP/CDE (Movimento Democrático Português/ Comissões Democráticas Eleitorais), uma organização de tipo frentista de comunistas, socialistas, sociais-democratas e católicos progressistas e que nos anos do 25 de abril de 1974 assumiu o controlo da maioria dos municípios, trabalhando em conjunto com as organizações de mo-

radores, que fez com que o pesado legado centralista fosse ultrapassado em Portugal (Fernandes e Branco 2017).

Uma última questão pode levantar-se. O que faz com que estas coligações sejam possíveis nuns sítios e não noutros? Segundo Fishman, seria em contextos revolucionários, onde a plasticidade das instituições é maior à pressão da sociedade civil e onde as identidades políticas e partidárias podem ser formadas num sentido mais igualitário, que estas coligações podem emergir e por isso deixar legados duradouros (Fishman 2017). Contudo, em Portugal a propensão para o Partido Socialista procurar alianças com a esquerda comunista e com movimentos sociais populares antecede a revolução. Essa cultura foi gerada na última fase da ditadura portuguesa (1968-1974), sob influência da experiência de Allende no Chile e do programa comum entre socialistas, católicos de esquerda e comunistas em França (Fernandes 2018). Quais as condições em que as coligações progressistas emergem, quais as suas variedades e que efeitos podem gerar na longa duração? É sobre esta questão que o trabalho posterior irá refletir.

## Bibliografia

- Bermeo, Nancy, e Jonas Pontusson, orgs. 2012. *Coping with Crisis. Government Reactions to the Great Recession*. Nova Iorque: Russell Sage Foundation.
- Bermeo, Nancy, e Larry Bartels, orgs. 2014. *Mass Politics in Tough Times: Opinions, Votes, and Protest in the Great Recession*. Oxford: Oxford University Press.
- Bernhard, Michael, Tiago Fernandes, e Rui Branco, orgs. 2017. «Civil society, inequality and democracy: cross-regional comparisons». *Comparative Politics*.
- Cancela, João, e Benny Geys. 2016. «Explaining voter turnout: a meta-analysis of national and subnational elections». *Electoral Studies*, 42: 264-275.
- Coppedge, Michael, et al. 2011. «Conceptualizing and measuring democracy: a new approach». *Perspectives on Politics*, 9 (2): 247-267.
- Coppedge, Michael, et al. 2015. «Measuring high level democratic principles using the V-Dem data». *V-Dem Working Paper*. University of Gothenburg.
- Coppedge, Michael, et al. 2016a. «V-Dem codebook v6». In *Varieties of Democracy (V-Dem) Project* (<https://www.v-dem.net/en/data/data-version-6-2/>).
- Coppedge, Michael, et al. 2016b. «V-Dem [country-year/country-date] dataset v6». In *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Costa Pinto, António, e Leonardo Morlino, orgs. 2013. *Dealing with the Legacy of Authoritarianism: The «Politics of the Past» in Southern European Democracies*. Londres: Routledge.
- Costa Pinto, António, Pedro Magalhães e Luís de Sousa, orgs. 2013. *A Qualidade da Democracia em Portugal. A Visão dos Cidadãos*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Dahl, Robert. 1971. *Poliarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

*Varietades de Democracia na Europa do Sul, 1968-2016*

- della Porta, Donatella, et al. 2017. *Political Legacy: Memory and Movements in Southern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- della Porta, Donatella, et al. 2016. *Late Neoliberalism and its Discontents: Comparing Crises and Movements in the European Periphery*. Londres: Palgrave-Macmillan.
- Diamond, Larry, e Leonardo Morlino, orgs. 2005. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamandouros, P. Nikiforos, e Richard Gunther, orgs. 2001. *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Fernandes, Tiago. 2013. «Patterns of civil society after authoritarianism: Portugal and Spain, 1970s-2000s». *Working Paper Series/Open Forum – Center for European Studies*, Harvard University.
- Fernandes, Tiago. 2014. «Rethinking pathways to democracy: civil society in Spain and Portugal, 1960s-2014». *Democratization*, 22, 6: 1074-1104.
- Fernandes, Tiago. 2018. «Organizational sources of social resilience and progressive governance: Portugal during and after austerity (2008-2015)». In *Inequality in the Portuguese-Speaking World*, org. Francisco Bethencourt. Eastbourne: Sussex Academic Press.
- Fernandes, Tiago, et al. 2015. «Measuring political participation in Southern Europe: the varieties of democracy approach». *V-Dem Working Paper*. University of Gothenburg.
- Fernandes, Tiago, e Rui Branco. 2017. «Social revolution outcomes: civil society in Portugal, 1974-2000s». *Comparative Politics*, 49, 3: 411-431.
- Fishman, Robert M. 2004. *Democracy's Voices: Social Ties and the Quality of Public Life in Spain*. Ithaca e Londres: Cornell University Press.
- Fishman, Robert M. 2010. «Rethinking the Iberian transformations: how democratization scenarios shaped labor market outcomes». *Studies in Comparative International Development*, 45, 3: 281-310.
- Fishman, Robert M. 2011. «Democratic practice after the revolution: the case of Portugal and beyond». *Politics and Society*, 39 (2): 233-267.
- Fishman, Robert M. 2014. «Democracy and markets: notes on a twentieth-century paradox». In *Reflections on Uneven Democracies*, orgs. Daniel Brinks, Marcelo Leiras e Scott Mainwaring. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Fishman, Robert M. 2016. «Rethinking dimensions of democracy for empirical analysis: authenticity, quality, depth, and consolidation». *Annual Review of Political Science*, 19 (1): 289-309.
- Fishman, Robert M. 2017. «How civil society matters in democratization: setting the boundaries of post-transition political inclusion». *Comparative Politics*, 49 (3).
- Gunther, Richard, P. N. Diamandouros e H. J. Puhle, orgs. 1995. *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore e Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Hall, Peter, e Michèle Lamont. 2013. *Social Resilience in the Neoliberal Era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindberg, Staffan, et al. 2014. «V-Dem: a new way to measure democracy». *Journal of Democracy*, 25 (3): 159-169.
- Linz, Juan, e Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lobo, Marina Costa, e Michael Lewis-Beck. 2012. «The integration hypothesis: how the European Union shapes economic voting.» *Electoral Studies*, 31 (3): 522-528.

- Magalhães, Pedro, e Mariano Torcal. 2010. «Cultura política en el Sur de Europa: un estudio comparado en busca de su excepcionalismo». In *La Ciudadanía Europea en el Siglo XXI. Estudio Comparativo de Sus Actitudes, Opinión Pública y Comportamientos Políticos*, org. M. Torcal. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Morlino, Leonardo. 1998. *Democracy between Consolidation and Crisis: Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 2007. *Dissonances. Democratic Critiques of Democracy*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, Guillermo, e Philippe Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Roberts, Kenneth. 1998. *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*. Stanford: Stanford University Press.
- Roberts, Kenneth. 2015. *Changing Course in Latin America: Party Systems in the Neoliberal Era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Santana Pereira, José. 2015. «Variety of media systems in third-wave democracies». In *Media and Politics in New Democracies: Europe in a Comparative Perspective*, org. Jan Zielonka. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, Philippe C. 1999. «A consolidação da democracia política no Sul da Europa». In *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Schmitter, Philippe C. 2004. «Statements on liberalization, democratization/mode of transition, consolidation and quality of democracy». Manuscrito. Florence: European University Institute.
- Schmitter, Philippe C. 2010. «Twenty-five years, fifteen findings». *Journal of Democracy*. 21 (1): 17-28
- Schmitter, Philippe C., e Terry Lynn Karl. 1996. «What democracy is... and is not». In *The Global Resurgence of Democracy*, orgs. Larry Diamond e Marc F. Plattner. Baltimore: The Johns Hopkins University Press: 49-62.
- Sigman, Rachel, e Staffan Lindberg. 2015. «The index of egalitarian democracy and its' components: V-Dem's conceptualization and measurement». *V-Dem Working Paper*. University of Gothenburg.
- Stinchcombe, Arthur. 1987. *Constructing Social Theories*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Tavares de Almeida, Pedro, António Costa Pinto, e Nancy Bermeo, orgs. 2003. *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment, 1850-2000*. Londres: Frank Cass.



Tiago Tibúrcio

## Capítulo 1

# A consolidação dos parlamentos

## Introdução

A consolidação de uma democracia não se faz de um dia para o outro. Por conseguinte, é expectável que as democracias mais recentes demorem o seu tempo a chegar ao mesmo estágio que as democracias mais maduras. Há, porém, aspetos que se fortalecem mais rapidamente do que outros.

Com este capítulo, pretende-se analisar a evolução dos parlamentos, instituição central de qualquer democracia, dos países da Europa do Sul – França, Itália, Portugal, Espanha e Grécia –, nomeadamente após a consolidação democrática dos três últimos, altura a partir da qual se regista algum esmorecimento do interesse da literatura por este tema nestes países. Na verdade, a consolidação não dita o fim do aprofundamento democrático destas instituições, importando acompanhar a sua evolução.

Com vista a responder a este objetivo, analisamos neste capítulo a evolução dos principais poderes dos parlamentos da Europa do Sul, nomeadamente nos principais domínios da sua atividade, bem como em aspetos organizacionais-chave. Para o efeito, analisamos os indicadores de democracia recolhidos pelo projeto *Varieties of Democracy (V-Dem)*, que, cobrindo uma longa série temporal (1976-2014), nos permitem identificar diferenças em várias dimensões relevantes em que se traduz o poder dos parlamentos, distinguindo regras formais e a sua prática.

Em relação aos países da Europa do Sul, os dados que mostramos sugerem que a evolução foi no sentido de um reforço generalizado dos poderes destes parlamentos, contrariando alguma literatura que aponta para um declínio dos parlamentos e dos seus poderes (Andersen e Burns 1996; Loewenberg 2011).

Relativamente aos países que iniciaram o processo de democratização com a terceira vaga (Huntington 1991), como Portugal, Espanha e Gré-

cia, este reforço generalizado dos poderes dos parlamentos reflete o sucesso da consolidação destas instituições.

Com efeito, os poderes analisados não apresentam diferenças significativas entre os parlamentos das novas e das velhas democracias da Europa do Sul, tendo-se aproximado os parlamentos de Portugal, Espanha e Grécia do modelo de parlamento das democracias mais maduras. Esta evolução nota-se, sobretudo, pelo reforço das funções de controlo destes parlamentos, nomeadamente ao nível das comissões, órgão cada vez mais central na atividade dos parlamentos modernos.

De um modo geral, todos estes parlamentos partilham uma quantidade significativa de poderes nevrálgicos para o parlamento, tanto ao nível dos poderes legislativos como de controlo do executivo. Todavia, identificámos algumas diferenças que, não desempenhando um papel central no dia a dia do parlamento, são poderes que não deixam de refletir uma maior autonomia destes parlamentos. É o caso dos poderes de revisão constitucional, aprovação de tratados internacionais e declaração de guerra (neste último caso, com exceção da Grécia). Em todos estes exemplos, os países com democracias mais recentes detêm maior autonomia e poder do que os parlamentos da França ou da Itália, democracias mais antigas.

Como veremos mais à frente neste capítulo, isto poderá talvez ser explicado pela singularidade de os parlamentos mais jovens terem adotado ao longo deste tempo características das democracias mais maduras, com enfoque nos poderes de controlo de rotina e complexidade do seu funcionamento, e, ao mesmo tempo, mantido poderes ligados a uma importante função de controlo e legitimação do sistema, de que falam Norton e Leston-Bandeira (2005), associados ao momento fundador destas democracias.

Assim, o presente capítulo começa por visitar algumas das mais significativas teorias da institucionalização dos parlamentos, afluindo os estudos especialmente dedicados aos parlamentos da Europa do Sul. Segue-se uma análise aos poderes dos parlamentos, que incide sobre os principais indicadores em que aquele se manifesta. Assim, para além de um breve enquadramento acerca do «desenho institucional» parlamentar em cada um destes países, consideramos os «poderes formais», nomeadamente os que evidenciam a autonomia desta instituição relativamente a outros órgãos de soberania. Num outro passo, confrontamos a forma como a prática veio a conformar-se às regras escritas, passo fundamental apontado pela literatura para a consolidação dos parlamentos. Por último, verificamos se os parlamentos da Europa do Sul, designadamente

os que se democratizaram mais recentemente, acompanharam a tendência genérica de reforço dos poderes de fiscalização do executivo, sobressaindo o papel das comissões parlamentares e dos direitos da oposição. A terminar o capítulo, procuramos identificar a existência de eventuais clivagens intrarregionais, mais concretamente entre as velhas e as novas democracias.

## **Teorias da institucionalização dos parlamentos**

Samuel Huntington (1968) foi um dos teóricos da institucionalização política, que acreditava ser a causa primordial do desenvolvimento dos países. Para Huntington, as instituições são sobretudo padrões de ação democráticos estáveis, valorizados e recorrentes. «A institucionalização é o processo pelo qual as organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade» (Huntington 1968).

No que diz respeito à institucionalização dos parlamentos, Nelson Polsby (1968) inovou com o seu estudo sobre o Congresso norte-americano, aplicando a teoria de Huntington a uma instituição específica. São conhecidas as três características que, segundo este autor, definem uma organização institucionalizada: a autonomia, a complexidade interna e a adoção de critérios universalistas (por oposição a critérios *ad hoc*, de natureza mais particularista).

Em relação à primeira característica (autonomia), Polsby considera que ela se reflete numa organização bem delimitada, que se distingue do ambiente que a rodeia, sendo relativamente difícil tornar-se um dos seus membros, embora estes sejam facilmente identificáveis. A maioria dos seus líderes é recrutada no interior da organização. No que diz respeito à segunda característica (complexidade), consiste numa organização cujas funções estão internamente separadas, assente numa base regular e explícita. Finalmente, a organização orienta-se sobretudo por critérios universais e não particularistas. Privilegiam-se, na condução dos assuntos internos, métodos que operam de forma automática, em detrimento dos discricionários. Existe respeito por regras e precedentes e o sistema de mérito prevalece sobre o favoritismo e o nepotismo (1968).

Mais tarde, em 1975, Polsby distinguiu dois tipos de parlamentos em função do seu grau de independência em relação a interferências externas na atividade legislativa, a que chamou *legislaturas de arena* e *legislaturas transformadoras*. Conforme sublinha Kreppel (2014), estas duas categorias não foram apresentadas como dicotómicas, mas antes como um eixo ao

longo do qual os parlamentos podiam ser colocados, com o Congresso dos Estados Unidos a servir de modelo para o tipo *transformativo* e a Câmara dos Comuns britânica a desempenhar esse papel para o tipo de *arena* (Polsby 1975, 130-131).

Também Robert Packenman (1970) deu um contributo importante nesta área, nomeadamente no que concerne às funções desempenhadas pelo parlamento, as quais, segundo demonstrou, não se limitam à tradicional função legislativa. Tomando por base o caso do Congresso brasileiro, este autor mostrou existirem várias outras funções desempenhadas pelo parlamento, uma das quais é a de legitimação, que pode chegar a ser – como aconteceu no período analisado pelo autor – mais relevante do que as funções mais tradicionais.<sup>1</sup>

Apesar de esta função de legitimação ter vindo a perder relevância nas democracias mais jovens da Europa do Sul, em benefício das funções mais rotineiras do trabalho parlamentar (Norton e Leston-Bandeira 2005), ainda são visíveis algumas destas marcas de nascença no enquadramento legal e institucional destes parlamentos.

Em finais dos anos 70, Michael Mezey contribuiu com uma classificação dos parlamentos de acordo com dois critérios principais: *policymaking* e «apoio». Dentro da dimensão de *policymaking*, Mezey distingue três níveis de intensidade de poder: fraco, moderado e forte. No primeiro, o parlamento não detém poderes de modificação ou rejeição das propostas do governo; no mais forte, o parlamento consegue modificar e rejeitar estas propostas. Em função do grau de «apoio», Mezey distingue os parlamentos consoante tenham mais ou menos apoio. Destas duas dimensões (apoio e *policymaking*) resultam cinco tipos de parlamentos: vulneráveis, marginais, ativos, reativos e mínimos.

Conforme referido por Cristina Leston-Bandeira (2002), Philip Norton (1990) notou faltar à tipologia de Mezey uma dimensão propositiva por parte do parlamento, tendo Norton corrigido esta falha, propondo a seguinte classificação: parlamentos «produtores» (os que não apenas conseguem modificar ou rejeitar as propostas do governo – como na classificação de Mezey –, como conseguem apresentar e aprovar propostas suas); parlamentos «influenciadores» (conseguem modificar ou rejeitar as propostas do governo mas não apresentar e aprovar propostas suas) e, por fim, os parlamentos com «pouco ou nenhum impacto», que são os que não conseguem fazer nenhuma das coisas.

---

<sup>1</sup> Sendo as outras a de recrutamento, socialização e formação; «decisão política» ou influência (*apud* Leston-Bandeira 2002).

Também Amy Kreppel propôs uma tipologia para analisar os parlamentos, enquadrando-os como fortes ou fracos, dependendo do grau de autonomia institucional, por um lado, e da autonomia individual e partidária, por outro. Em relação à primeira, a autora salienta a importância de distinguir entre as características que decorrem da configuração constitucional, que é mais rígida e estável, e as que decorrem da legislação ordinária ou da prática, situação que é mais flexível e pode mudar mais facilmente (Kreppel 2014). Por sua vez, as alterações ao nível da autonomia individual e partidária têm maior probabilidade de ocorrer quando comparadas com as alterações ao nível institucional, podendo ocorrer através de alterações às leis eleitorais, ao financiamento partidário, aos estatutos partidários, etc., podendo afetar a forma como os representantes e os partidos controlam o governo. Ao reunir as variáveis institucionais e partidárias que afetam a autonomia legislativa, e a sua influência nas políticas, esta abordagem aplica-se a um leque variado de contextos políticos e permite explicar mudanças ao longo do tempo.

Sobre as funções dos parlamentos, Norton e Leston-Bandeira (2005) notam ainda que os parlamentos modernos têm, nas últimas décadas, alargado a sua esfera de ação a novas áreas, mudança que tem impacto no papel desempenhado por estas instituições. Assim, o predomínio da função legislativa foi dando lugar, ao longo do século passado, ao reforço da função de controlo do executivo.

A valorização desta função de controlo e fiscalização do poder executivo e demais instituições públicas encontram-na na abordagem da qualidade da democracia, em autores como Lijphart (1999) ou Diamond e Morlino (2005). No entanto, como assinalam Müller e Sieberer (2014), existe algum défice de dados empíricos sobre indicadores desta dimensão de controlo, havendo ainda um foco da literatura na função legislativa e de representação.

A evolução mais recente é configurada também pelo envolvimento dos parlamentos com os cidadãos, que se traduz em várias dimensões, que vão da afirmação da identidade da instituição parlamentar, que se abriu à comunidade (v. g., através de visitas, exposições, etc.), passando pela divulgação sem precedentes de informação sobre a atividade parlamentar, nomeadamente através da internet, e pelo aumento de oportunidades para os cidadãos participarem na atividade deste órgão (v. g., audiências, petições, iniciativas legislativas dos cidadãos, etc.).

O crescente peso desta última dimensão é reconhecido por diversas obras recentes, como Müller e Sieberer (2014) e Leston-Bandeira e Ti-búrcio (2015). No entanto, esta encontra-se ainda ausente da maioria dos

estudos sobre o papel dos parlamentos, nomeadamente quanto a dados empíricos, não se encontrando também refletida neste trabalho do *V-Dem*.

Em relação aos poderes dos parlamentos, Fish e Kroening (2009) elaboraram um índice global de força desta instituição, que aplicaram a perto de 200 países. Fizeram-no através de 32 indicadores, organizados em quatro áreas da atividade parlamentar: influência do parlamento sobre o executivo, autonomia institucional do parlamento, seus poderes específicos e capacidade institucional. A investigação destes autores utilizou fontes formais (análise legal e constitucional), mas também opiniões de peritos, com vista a recolher informação sobre a prática destes poderes. Como sinal da valorização da dimensão prática, refira-se que, quando em contradição, Fish e Kroening privilegiaram a informação sobre a prática, em detrimento do enquadramento legal.

O estudo da dimensão prática revela-se, assim, imprescindível para compreender a institucionalização dos parlamentos (O'Donnell 1996). Esta é precisamente uma das mais valias dos indicadores *V-Dem*.

## **Trabalhos de relevo sobre os parlamentos do Sul da Europa**

Nas últimas décadas contam-se duas grandes obras que se dedicaram, em exclusivo, ao tema dos parlamentos na Europa do Sul. A primeira é *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, editada em 1990 por Ulrike Liebert e Maurizio Cotta, em que se analisa o papel destes parlamentos no processo de transição e consolidação democrática.

Este livro deu um contributo precioso para os que se interessavam por estas matérias, convocando para a sua análise tanto variáveis institucionais como políticas. Assim, classifica os parlamentos da Europa do Sul em categorias que vão dos sistemas partidários parlamentares, tipos de maioria parlamentar, à influência na produção legislativa ou especialização das comissões parlamentares. No entanto, com exceção do caso italiano (a França não foi incluída na análise destes autores), reflete apenas a evolução de pouco mais de uma década de prática da democracia, isto é, ainda muito próximo do período transicional destas democracias.

A obra de Leston-Bandeira vem suprir uma lacuna quanto a estes parlamentos. Publicada em 2005, inclui uma análise atualizada dos parlamentos da Europa do Sul, com dados a partir de 1985, centrando-se na prática democrática destes parlamentos, nomeadamente durante a fase de amadurecimento da democracia. O livro analisa os parlamentos,

tendo em conta quatro dimensões: alterações constitucionais, organização interna do parlamento, relação entre o parlamento e o governo e, finalmente, o estilo da representação política.

Nesta obra, Leston-Bandeira (2005) nota que os parlamentos de Portugal, Espanha e Grécia desempenharam nos primeiros anos um papel importante ao nível da legitimação democrática do regime, uma função que os distingue das democracias mais maduras. Todavia, à medida que a democracia se foi consolidando, os parlamentos foram sendo constringidos a serem mais eficazes e a focarem-se mais nos *outputs*, em detrimento daquele papel legitimador. Leston-Bandeira demonstra como é que isto se traduziu em alterações à organização interna e à racionalização de procedimentos dos parlamentos, como, por exemplo, no reforço do sistema de comissões parlamentares, bem como na diminuição do tempo de trabalho em plenário e reforço dos poderes dos grupos parlamentares.

## **Indicadores *V-Dem***

Neste capítulo utilizamos os dados do *V-Dem* para atualizar a análise daquelas obras, seguindo uma perspetiva funcionalista dos poderes mais relevantes dos parlamentos (*máxime* dos poderes legislativos e de controlo) ao longo do período entre 1976 e 2014, cobrindo tanto a sua consagração legal como a sua prática.

As características e os poderes dos parlamentos que analisamos organizam-se do seguinte modo: «desenho institucional», «poderes face ao governo e chefe de Estado», «poderes formais e informais (lei e prática)» e «funções do parlamento».

### **Desenho institucional**

Em relação ao desenho institucional, podemos identificar o grupo dos que têm duas câmaras no parlamento (Espanha, França e Itália) e o dos que têm um sistema unicameral (Portugal e Grécia).

Em Espanha, a câmara baixa é claramente dominante em relação ao Senado (Paniagua 1999), cuja posição cede em caso de conflito com o Congresso. Tanto do ponto de vista legislativo como de controlo do executivo, os poderes do Senado são bastante mais limitados do que os da câmara baixa – a única, por exemplo, a poder aprovar moções de censura ao governo.

Em França também existe um predomínio da câmara baixa do parlamento. Com efeito, é à Assembleia Nacional que compete a decisão final

### **Quadro 1.1 – Parlamentos bicamerais na Europa do Sul**

	Portugal	Espanha	França	Itália	Grécia
Parlamento bicameral	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Câmara baixa dominante	–	Sim	Sim	Não	–

*Fonte:* Elaboração própria a partir da base de dados do *V-Dem* (Coppedge *et al.* 2016).

em relação ao processo legislativo e é também a única câmara que pode votar uma moção de censura ao governo.

O caso italiano distingue-se do precedente por haver um equilíbrio muito maior entre as duas câmaras, que têm fundamentalmente os mesmos poderes, nomeadamente no âmbito do processo legislativo, para o qual é necessário o aval de ambas as câmaras (Zucchini 2001). A organização interna ao nível das comissões é semelhante, tendo os seus membros poderes legislativos e de controlo do executivo (Verzichelli e Cotta 2000).

Os países com um sistema bicameral são consideravelmente maiores do que os que têm apenas uma câmara, seja em termos de território, seja em termos de população. Embora nenhum deles seja formalmente um estado federal, a França, a Espanha e a Itália (sobretudo estas duas últimas) têm um nível considerável de descentralização quando comparadas com Portugal e a Grécia (Colomer 2008, 1-16).<sup>2</sup> Tal como acontece tipicamente nos estados federais, a Espanha e a França, embora sendo estados unitários, adotaram um sistema de representação nestas câmaras assente principalmente num critério de base territorial. Em Espanha, uma parte dos senadores é escolhida pelos parlamentos das regiões autonómicas e em França o Senado é definido na Constituição como sendo a representação das comunidades territoriais da República (Drexhage 2015), sendo os senadores eleitos por colégios eleitorais dos respetivos departamentos, privilegiando o sistema eleitoral as circunscrições das zonas rurais. O caso italiano singulariza-se dos demais por não haver uma representação de base regional, prevalecendo antes o critério da proporção da população (Hooghe *et al.* 2016). A lenta implementação da regionalização em Itália, que só se completaria em inícios dos anos 70 (mais de vinte anos após a aprovação da Constituição), ajudará a explicar que a representação no Senado italiano não seja de base regional.

---

<sup>2</sup> Colomer usa o índice de proporção de despesa pública (nas mãos dos governos centrais) para aferir o grau de descentralização dos estados: Itália, 32%; Espanha, 53%; França, 20%. Já Portugal e a Grécia têm 13% e 7%, respetivamente.

Mas existem vários outros fatores que estiveram na base destas escolhas. Por exemplo, em Espanha a opção por uma câmara alta também esteve relacionada com a intenção de dividir o poder político e assegurar uma representação política diversificada (Pasquino 1995). Portugal não fez esta opção, mas adotou um sistema semipresidencial, o que também contribuiu para o alargamento das oportunidades de representação dos principais atores políticos.

No entanto, note-se que a solução também corresponde, no caso das jovens democracias, a uma contraposição com o desenho institucional em vigor antes da transição. Assim, Portugal tinha duas câmaras, passou a ter apenas uma; a Espanha tinha uma câmara e passou a ter duas câmaras com a transição democrática. Isto é consentâneo com a escolha, nestes três casos, de uma nova constituição para fundar o novo sistema democrático [as alternativas para os países que enfrentam transições democráticas seriam, segundo Von Beyme (2001), adaptar a Constituição em vigor no período autoritário ou repristinar a Constituição em vigor antes da ditadura], evidenciando, deste modo, de forma clara o corte com a anterior ordem.

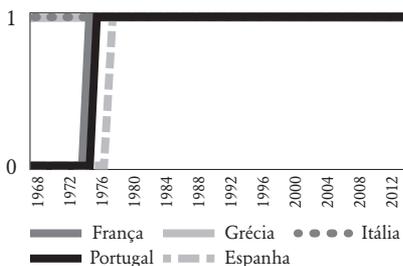
## **Poderes do parlamento face ao governo e ao chefe de Estado**

Os gráficos sobre os poderes dos parlamentos da Europa do Sul contrariam a ideia de um parlamento fortemente constringido pelos poderes dos outros órgãos de soberania com funções políticas, ou seja, o primeiro-ministro e o chefe de Estado (presidente ou, no caso espanhol, o rei). Assim, em todos os países da Europa do Sul a escolha do primeiro-ministro depende, em teoria e na prática, da confiança do parlamento. Igualmente em nenhum dos casos o poder do chefe de governo constrange decisivamente a ação do parlamento, como foi apontado, a dada altura, por certa literatura (Opello 1986), já que o parlamento pode sempre reverter as decisões do chefe de governo de vetar legislação. Na realidade, onde esse constringimento se afigura maior será no caso francês, na medida em que as características do regime semipresidencial em vigor incentivam a que o chefe de Estado desempenhe, na prática, o papel de chefe do executivo (Duverger 1978).<sup>3</sup> Com efeito, as possibilidades de

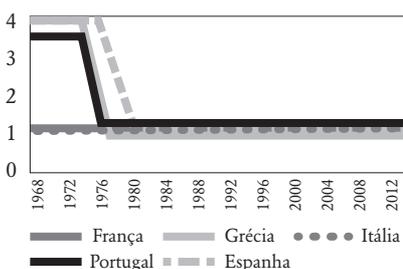
---

<sup>3</sup> Esta característica do sistema francês reforçou-se desde que o mandato do presidente foi reduzido de sete para cinco anos, fazendo coincidir a sua eleição com as eleições legislativas, reduzindo as possibilidades de coabitação – conjuntura, rara, na prática, em que é o primeiro-ministro a assumir o papel de líder do executivo, secundarizando o presidente.

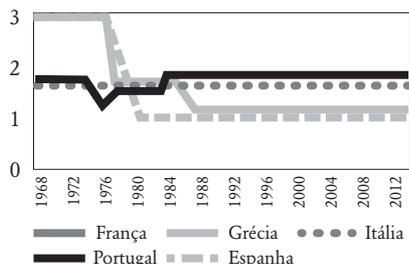
**Gráfico 1.1 – Nomeação do chefe do governo pelo parlamento na prática**



**Gráfico 1.2 – Poder de veto do chefe do governo na prática**



**Gráfico 1.3 – Poder de dissolução do chefe de Estado na prática**



**Gráfico 1.4 – Iniciativa legislativa do chefe de Estado na prática**

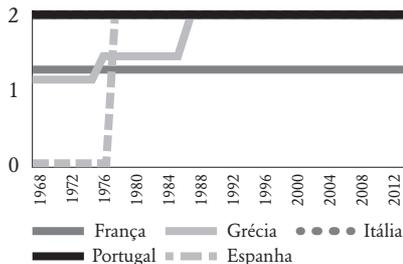


Gráfico 1.1: Enunciado da questão: «A aprovação do parlamento foi necessária para a nomeação do chefe de governo?» Opções: 0: «não»; 1: «sim».

Gráfico 1.2: Enunciado da questão: «Se o chefe de governo tomasse alguma iniciativa para vetar uma determinada legislação, seria provavelmente bem-sucedido?» Opções: 0: «não»; 1: «sim, mas o parlamento pode contrariar o veto através de uma votação por maioria simples – metade dos votos expressos»; 2: «sim, mas o parlamento pode contrariar o veto através de uma votação por maioria absoluta – mais de metade dos membros do parlamento»; 3: «sim, mas o parlamento pode contrariar o veto através de uma votação por maioria agravada – 2/3 ou 3/4 dos membros do parlamento»; 4: «sim, sem qualquer possibilidade de ser contrariado pelo parlamento».

Gráfico 1.3: Enunciado da questão: «Se o chefe de Estado tomasse alguma iniciativa para dissolver o parlamento, teria probabilidade de ser bem-sucedido?» Opções: 0: «não»; 1: «sim, mas não por um poder discricionário, apenas em resposta a determinados eventos – como a seguir a um determinado número de votos de não confiança ou na sequência de um determinado número de tentativas falhadas para formar governo»; 2: «sim, como poder discricionário, mas sujeito a restrições – como a frequência, limitada, por exemplo, a uma por ano, ou temporal, apenas em determinada altura do seu mandato, e com a condição de o chefe de Estado se submeter também a eleições»; 3: «sim, discricionariamente e sem restrições».

Gráfico 1.4: Enunciado da questão: «O chefe de Estado tem capacidade para, na prática, propor legislação?» Opções: 0: «sim, em todas as áreas, incluindo domínios reservados – sobre os quais nem o parlamento nem outros órgãos têm iniciativa legislativa»; «1: sim, em todas as áreas, sendo, no entanto, um poder partilhado com o parlamento e, talvez, com outros órgãos»; 2: «não, o chefe de Estado não tem poder de iniciativa legislativa».

Fontes: Pemstein *et al.* (2015); Coppedge *et al.* (2016).

sucesso de o presidente vetar legislação do parlamento são, embora moderadas, mais favoráveis, nomeadamente no caso francês, conforme atesta o respetivo indicador do *V-Dem*.<sup>4</sup>

Em relação ao poder de dissolução do parlamento, o gráfico acima mostra igualmente um poder limitado, que se afasta de certa forma da ideia ainda por vezes associada a estes países, onde vigorariam regimes com laivos de despotismo do Estado, que acentuariam os poderes deste em detrimento dos do parlamento. Destaca-se o caso da Espanha, onde o grau de autonomia do parlamento a este respeito é maior. Contudo, mesmo no caso dos sistemas semipresidenciais, como é o caso de Portugal e, sobretudo, da França, a possibilidade prática de o presidente poder dissolver o parlamento é moderada, evidenciando níveis semelhantes ao da Itália, um sistema parlamentar conhecido pela centralidade do seu parlamento. A mesma leitura podemos retirar do facto de o chefe de Estado não poder propor, na prática, legislação.

Citando Loewenstein, Pasquino (1995) nota que as relações entre o governo e o parlamento podem ser caracterizadas por uma relação de coordenação ou de subordinação, sendo as mais comuns as últimas, ou seja, a subordinação de um ou de outro. Para isto existem condições institucionais que podem favorecer quer um predomínio do executivo (sistemas presidenciais ou semipresidenciais) ou do parlamento (modelo puramente parlamentar). Mas, como aponta Pasquino, existem também condições políticas que influenciam determinantemente este equilíbrio, independentemente do sistema de governo. Assim, o executivo poderá dominar o parlamento num sistema parlamentar se o executivo for coeso e disciplinado, o que acontece normalmente quando o governo é formado por representantes de um único partido. Do mesmo modo, o parlamento poderá deter maior influência num sistema presidencial ou semipresidencial se existir um partido com uma maioria expressiva na oposição ao executivo. Pasquino sublinha ainda a importância de outros fatores que se prendem com a natureza do sistema partidário e que afetam o equilíbrio de forças entre parlamento e executivo: número de partidos políticos relevantes, existência de um partido dominante, a coesão de um eventual governo de coligação, a fragmentação partidária, etc.

---

<sup>4</sup> Consultável no site do projeto em <https://www.v-dem.net/en/analysis/Variable-Graph/>.

## Poderes formais e informais do parlamento (a lei e a prática)

A ideia de consolidação está muito associada à questão da prática e de saber se esta se conforma com as regras estabelecidas ou se, conforme refere O'Donnell (1996), a prática revela a vigência de outras regras. Analisando em primeiro lugar alguns dos principais indicadores dos poderes formais (que decorrem da lei), verificamos que não existem diferenças assinaláveis entre os países em análise, gozando todos eles de idênticos poderes, seja em matéria de capacidade legislativa, da possibilidade de questionar o governo e, se se justificar, de o investigar ou ainda ao nível de direitos conferidos à oposição parlamentar.

Em relação às democracias mais jovens (Portugal, Espanha e Grécia), os indicadores legais revelam que estes parlamentos lograram desde o início um reforço muito significativo dos seus poderes formais, comparáveis aos poderes dos parlamentos das democracias mais maduras da Europa do Sul (França e Itália). Naturalmente, isto não quer dizer que não tenha havido alterações ao nível dos poderes formais dos parlamentos, alterações de que dão conta Liebert e Cotta (1990), Norton e Leston-Bandeira (2005) e também Müller e Sieberer (2014). No entanto, as grandes diferenças ao nível destes poderes (legislativos e de escrutínio) esbateram-se logo a seguir à democratização destes países nos anos 70 e inícios dos anos 80, permanecendo essencialmente diferenças de grau, e não tanto de género. É o que se ilustra nos dois exemplos de poderes dos parlamentos que se seguem (atendendo às funções) (gráficos 1.5 e 1.6).

Gráfico 1.5 – Poder legislativo do parlamento

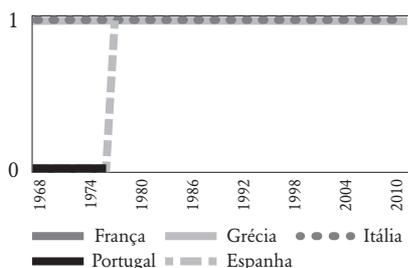


Gráfico 1.6 – Poder de fiscalização da oposição

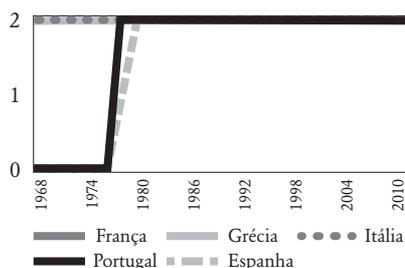


Gráfico 1.5: Enunciado da questão: «Por lei, é necessária a aprovação do parlamento (câmara baixa) para aprovar legislação?». Opções: 0: «não»; 1: «sim».

Gráfico 1.6: Enunciado da questão: «Os partidos da oposição (aqueles que não estão no partido ou coligação no poder) são capazes de exercer controlo e funções de investigação contra a vontade do partido ou coligação no poder?». Opções: 0: «não, de modo algum»; 1: «ocasionalmente»; 2: «sim, na maioria dos casos».

Fontes: Coppedge *et al.* (2016); Elkins *et al.* (2012); Pemstein *et al.* (2015).

## O exercício dos poderes (a prática)

No entanto, se a consagração legal é algo que se institui de imediato, a prática demora por vezes tempo a conformar-se às regras, umas vezes por mera omissão, outras por se criarem outras regras, não escritas. É por isso que a literatura realça a importância da prática na consolidação dos parlamentos. Os parlamentos da Europa do Sul aqui analisados permitem verificar se a prática da democracia parlamentar, entendida como o cumprimento das regras, se consolidou (Martin, Saalfeld e Strøm 2014). Ou, na linha de O'Donnell (1996), se a prática revela a existência de outras regras, de carácter informal (também Levitsky ou Helmke 2006).

Em algumas dimensões de relevo, os indicadores *V-Dem* permitem fazer precisamente o confronto entre os poderes legais e institucionais do parlamento e a respetiva prática. O quadro 1.2 indica que a diferença entre a prática e a lei não é significativa, não se registando praticamente variações ao longo do período em análise.

De acordo com os indicadores *V-Dem*, que resumimos no quadro 1.2, isto acontece, nos seus aspetos fundamentais, em relação às democracias mais recentes de Portugal, Espanha e Grécia, praticamente a partir do momento da sua democratização. No entanto, sabemos que houve uma evolução em termos de reforço dos poderes do parlamento nestas democracias mais jovens, sendo vários os exemplos que consubstanciam essa evolução (conforme damos conta mais à frente neste capítulo). O que estes dados parecem apontar é que as regras principais do jogo democrático parlamentar, bem como a sua efetivação prática, foram, no essencial, definidas e aplicadas em consonância logo desde o início.

**Quadro 1.2 – Adequação da prática aos poderes formais nos parlamentos da Europa do Sul**

Poderes formais	Portugal	Espanha	França	Itália	Grécia
	Adequação da prática aos poderes formais?				
Câmara baixa necessária para passar legislação	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Parlamento pode colocar perguntas ao executivo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Parlamento tem poder de investigar	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Direitos da oposição	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Comissões	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Parlamento legisla	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fontes: Adaptado de Coppedge *et al.* (2016); Elkins *et al.* (2012); Pemstein *et al.* (2015).

## **Funções do parlamento (legislativa e de controlo)**

À medida que a governação se expande ao longo do século XX, a legislação torna-se cada vez mais uma tarefa do executivo e o parlamento acaba por perder influência legislativa prática em benefício do governo (Alonso, Keane e Merkel 2011). Os governos da Europa do Sul denotam igualmente esta tendência na relação entre os parlamentos e os governos, o que se pode ver, por exemplo, no aumento das autorizações concedidas aos governos para legislar ou nas menores taxas de aprovação de iniciativas legislativas que não têm origem no governo. Conforme notam Capano e Giuliani (2005), mesmo o parlamento italiano, no qual a função legislativa assumiu historicamente um papel central, tem vindo a ver a sua relevância diminuir, nomeadamente também devido à integração na União Europeia. Com efeito, o aprofundamento da UE ao longo dos últimos anos contribuiu significativamente para esta realidade, sendo nos anos mais recentes, inclusivamente, o seu principal fator.

Em relação às jovens democracias da Europa do Sul, um certo esvaziamento da função legislativa também decorre do próprio processo de consolidação democrática (depois de esta função ocupar um lugar central nos primeiros anos da democratização), conforme sublinham Norton e Leston-Bandeira (2005). Com efeito:

Numa altura em que a democracia se está a consolidar, a centralidade do parlamento na função legislativa é fundamental para criar as leis básicas que formam as fundações sociais e políticas do novo regime. Esta é uma altura em que a função legislativa é essencialmente a de gerar leis básicas. Contudo, à medida que os problemas mais primários vão sendo tratados e a estrutura essencial da sociedade é estabelecida, a função legislativa muda na natureza. A necessidade de leis básicas gerais é substituída pela necessidade de regulamentação rotineira e detalhada, tipicamente uma competência governamental. O parlamento não tem tempo nem estrutura burocrática para formular esse tipo de legislação [Norton e Leston-Bandeira 2005].<sup>5</sup>

De acordo com Kreppel, a maioria das tipologias ainda tende a sobrevalorizar a dimensão do poder legislativo, sendo muitas vezes o principal – se não mesmo o único – elemento da classificação. No entanto, «há uma grande variedade de tarefas realizadas pelos parlamentos, e, em muitos casos, a legislativa não é a mais importante» (Kreppel 2014).

---

<sup>5</sup> Tradução nossa.

Com efeito, esta diminuição do papel legislativo dos parlamentos foi compensada com um reforço da função de controlo do executivo. Os poderes de controlo ganharam visibilidade e importância no âmbito da atividade parlamentar. Em relação às democracias mais jovens da Europa do Sul, esta mudança nota-se no reforço dos poderes rotineiros de controlo e na agilização do funcionamento dos parlamentos, mais focados no escrutínio regular da atividade governativa, em detrimento do controlo excecional, mais solene (v. g., moções de censura ou de rejeição da confiança), conexos com o próprio funcionamento do regime democrático.

Esta evolução dos parlamentos é notada genericamente por Martin, Saalfeld e Strøm (2014). Nos países ora em análise acontece o mesmo, seja nas democracias mais antigas, como a Itália e a França, seja nas mais recentes. Em França, por exemplo, vários autores sublinham a importância de dotar o parlamento de mais instrumentos de controlo do executivo (Avril 2002). Já nos anos 90 a Assembleia Nacional viu os seus poderes de controlo serem reforçados através de duas relevantes reformas do regimento. Em 1994 focou-se na saliência das comissões parlamentares, com consequências ao nível da eficácia deste controlo (Dios 2008). Em 1995, a reforma constitucional criou um mecanismo mensal de controlo da agenda que teve como resultado o aumento do recurso aos mecanismos de controlo nas legislaturas seguintes (Chrestia 1999).

Em Itália, a literatura negligenciou durante muito tempo a função de controlo do parlamento italiano (Capano e Giuliani 2005), espelhando de alguma forma a proeminência que a função legislativa ainda tem nesta câmara. No entanto, a atividade de controlo tem revelado nas últimas três décadas uma tendência de incremento, com os deputados a recorrerem intensivamente aos vários instrumentos de controlo ao seu dispor (perguntas, interpelações, comissões de inquérito, debates urgentes sobre questões da atualidade e comissões muito ativas).

Capano e Giuliani referem também que estes mecanismos eram subutilizados em Itália até aos anos 90, tanto pela maioria como pela oposição, o que atribuem principalmente ao «contexto de consensualismo latente» que vigorou até essa altura. Esta evolução no sentido de um parlamento escrutinador nota-se particularmente em relação aos parlamentos mais jovens da Europa do Sul (Portugal, Espanha e Grécia), conforme Norton e Leston-Bandeira (2005), que acrescentam que, à medida que estes parlamentos se foram habituando a utilizar os mecanismos de controlo à sua disposição, também foram introduzindo novos instrumentos deste escrutínio, como aconteceu com os debates regulares com o pri-

Quadro 1.3 – Instrumentos de controlo de rotina do executivo

	Portugal	Espanha	França	Itália	Grécia
Parlamento coloca perguntas ao executivo?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Parlamento tem poder de investigar?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Direitos da oposição?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Comissões?	Sim (1988)	Sim	Sim	Sim	Sim

Fontes: Adaptado de Coppedge *et al.* (2016); Elkins *et al.* (2012); Pemstein *et al.* (2015).

meiro-ministro, que viram, no caso português, em 2007, a sua frequência aumentar de mensal para quinzenal, ao mesmo tempo que os ministros do governo passaram a ter de ir obrigatoriamente (isto é, sem necessidade do consentimento da maioria que apoia o governo) cinco vezes por ano ao parlamento (uma para um debate em plenário e quatro às comissões parlamentares).

Os indicadores *V-Dem* denotam alguma desta evolução, mostrando que as possibilidades legais e a prática dos mecanismos de controlo parlamentar não se distinguem consoante se trate da França, Itália, Grécia, Portugal ou Espanha. Sendo esta evolução um indicador importante da consolidação democrática destes últimos três países, isto não quer dizer naturalmente que os mecanismos de controlo sejam idênticos em todos os países da Europa do Sul, nomeadamente quanto à sua diversidade. Por exemplo, tanto a Itália como a Espanha oferecem maior variedade de instrumentos de controlo do que, por exemplo, a França. Contudo, em todos os países podemos encontrar o mesmo tipo de instrumentos fundamentais para a atividade de escrutínio. São estes as perguntas, as audições em comissão, as comissões de inquérito, bem como um leque de debates em plenário em que os deputados podem questionar o governo. Em todos os países aqui em análise existem instrumentos deste tipo.

Este controlo rotineiro encontra-se hoje generalizado nos países da Europa do Sul, velhas e novas democracias. Além do surgimento de importantes instrumentos como o dos debates com o chefe do governo, evidenciam-se dois mecanismos de controlo: o das comissões de inquérito e o reforço dos poderes das comissões.

Em relação às comissões de inquérito, este é um dos instrumentos mais relevantes e poderosos para escrutinar dúvidas sobre eventuais condutas impróprias dos executivos (Müller e Sieberer 2014), notando-se, porém, grandes variações ao nível das regras destas comissões (Bergman *et al.* 2003), como, por exemplo, o direito de a oposição parlamentar poder criar uma comissão de inquérito. Segundo estes autores, o impacto

destas comissões deverá ser tanto maior quanto possam ser criadas sem o consentimento da maioria (por minorias, portanto), como acontece, por exemplo, no caso português, e seja pública a parte mais relevante dos seus trabalhos (*máxime* conclusões). Também relevante é o facto de os seus resultados, bem como as suas sessões, serem abertos à comunicação social, como também se verifica em Portugal ou Espanha desde 1994.

## **Poderes das comissões parlamentares**

Mas a principal evolução neste sentido foi, muito provavelmente, o reforço dos poderes das comissões parlamentares, cuja relevância para a função de controlo podemos encontrar um pouco por toda a literatura, para além do papel central que desempenham na função legislativa (na maioria dos países, as iniciativas legislativas são discutidas e analisadas em comissões antes de serem apreciadas pelo plenário). Não sendo um instrumento novo, a evolução foi sobretudo no sentido de uma racionalização do trabalho parlamentar, com vista a dotá-lo de maior eficácia (chegando a ser considerado o órgão mais importante do parlamento – Fernandes 2017), constituindo, por isso, um indicador nevrálgico do grau de autonomia do parlamento em relação ao executivo (Russo e Verzichelli 2014).

No entanto, esta tem sido uma área relativamente descurada em termos de análise empírica, nomeadamente sobre a forma como as comissões parlamentares exercem este poder, sendo ainda hoje uma das principais referências a obra de Mattson e Strøm (1995), que tem, porém, foco nos poderes formais destes órgãos. Por outro lado, o estudo empírico da atividade parlamentar esteve durante muitos anos demasiado concentrado no desempenho da função legislativa (Arter 2006).

Além do reforço da capacidade legislativa do parlamento, a influência destes órgãos parlamentares compreende direitos de escrutínio sobre os ministérios que acompanham e sobre as áreas sob a sua alçada: receber com regularidade documentos do executivo e da administração (poder exigí-los), obter relatórios governamentais, depoimentos, exigir respostas e a presença de membros do governo, conjugar esta informação e o saber especializado dos membros das comissões.

Este é, pois, um entendimento que vai além da mera contabilização do número de comissões. Como refere Polsby (1968), avaliar o nível de institucionalização de um parlamento a partir do número de comissões parlamentares – quanto maior, mais institucionalizado e complexo – pode não ser, além do mais, adequado, pois um elevado número de co-

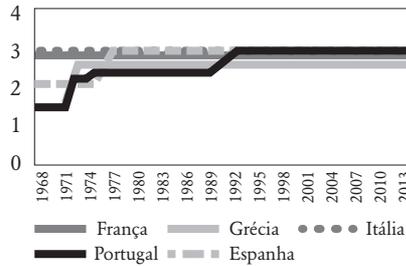
missões pode dificultar o trabalho se houver um reduzido número de parlamentares ou constituir um constrangimento para os grupos parlamentares mais pequenos.

Em finais dos anos 80, as comissões parlamentares da maioria destes países já gozavam de poderes significativos, orientados para um «parlamento de trabalho» e não tanto de «legitimação» (Liebert e Cotta 1990). No entanto, distinguiram-se por razões diferentes. A Espanha destacava-se por ter pessoal especializado adequado a trabalhar nas comissões parlamentares, produzindo documentação e investigação, enquanto Portugal se salientava, por exemplo, por distribuir as presidências das comissões parlamentares de forma proporcional entre os grupos parlamentares (situação que ainda hoje se mantém).

A Itália salientava-se por ter as comissões com mais poderes, refletindo, provavelmente, a experiência de várias décadas de democratização. Com efeito, conforme nota Liebert (1990), as comissões parlamentares italianas dos anos 50 também acusavam, em muitos aspetos, muitas das fragilidades que se podiam observar nestes órgãos nos anos 80 em Portugal, na Grécia ou em Espanha. Por exemplo, quanto à capacidade de chamar peritos para audiências, algo de raro nas primeiras décadas da democratização italiana, mas que apenas foi introduzido (com a revisão do regimento de 1971) mais de vinte anos após a democratização deste país (Liebert 1990). Portugal, a Grécia e a Espanha também passaram por esta evolução, havendo hoje uma maior homogeneidade dos poderes destas comissões tanto ao nível da autonomia em relação ao executivo como da relevância das comissões no seio do trabalho parlamentar. Estes são indicadores da complexificação interna do parlamento, o que constitui um sinal da «institucionalização parlamentar», de acordo com a classificação de Polsby (1968), ou da autonomia institucional, na tipologia de Kreppel (2014).

Os indicadores *V-Dem* refletem esta evolução, assinalando a forte influência que as comissões dos cinco países em análise têm na definição de políticas e no controlo do governo. Aquele que teve uma evolução mais tardia nesta matéria foi o parlamento português, que só em inícios dos anos 90 atingiu o mesmo nível de racionalização e poderes que as restantes comissões. Para isso contribuiu decisivamente a revisão do regimento de 1988, que estabeleceu nomeadamente a competência das comissões para a apreciação na especialidade. Esta tendência de valorização do papel das comissões continuou ao longo dos anos seguintes (Leston-Bandeira e Freire 2003). A reforma do parlamento de 2007 voltou a racionalizar os tempos de trabalho em plenário, reforçando exigências de

**Gráfico 1.7 – Poder das comissões parlamentares**



Enunciado da questão: «A câmara baixa (ou unicameral) do parlamento dispõe de um sistema de comissões parlamentares funcional?». Opções: 0: «não existem comissões»; 1: «sim, mas apenas existem comissões especiais - não permanentes»; 2: «sim, existem comissões permanentes, mas não exercem grande influência no curso das políticas»; 3: «sim, existem comissões permanentes, que exercem grande influência no curso das políticas».

Fonte: Pemstein *et al.* (2015).

quórum de deliberação nas comissões, prevendo audições obrigatórias nestas por parte dos membros do governo ou ainda a consagração de direitos a exercer potestativamente pela oposição parlamentar, isto é, sem necessidade de acordo da maioria (Seguro 2016). Na Grécia, a revisão do regimento de 2001 também fortaleceu a autonomia (legislativa e de controlo) das comissões parlamentares, verificando-se o mesmo em Itália e Espanha.

No índice que elaborou dos poderes das comissões (calculado para 39 países), Martín (2011) identifica alguns dos parlamentos do Sul da Europa entre os que mais poderes têm (Portugal, Itália e Espanha). A França e, sobretudo, a Grécia, contam-se entre as comissões com menos poderes. Conforme apontam Russo e Verzicheli (2014), não é fácil medir comparativamente os poderes das comissões sem cair em juízos impressionísticos, sendo difícil não haver discrepâncias neste tipo de medições, como acontece com a avaliação sobre o caso francês refletido nos indicadores do *V-Dem*. Todavia, ambos estes índices atestam a consolidação dos poderes das comissões em Itália, Espanha e Portugal, bem como o menor desenvolvimento das comissões do parlamento grego em comparação com as suas congéneres da Europa do Sul.

No entanto, o reconhecimento do papel robustecedor das comissões não deve ignorar potenciais e reais riscos associados a esta dinâmica. Norton e Leston-Bandeira (2005) enumeram alguns deles: as comissões estão mais distantes da atenção e do escrutínio popular em comparação com o plenário, «símbolo natural do parlamento como instituição represen-

tativa»; focam-se mais no detalhe, enquanto o plenário privilegia o debate sobre os grandes temas (a comissão concentra-se nos meios e o plenário nos fins); são muito exigentes ao nível de recursos humanos. Jorge Fernandes (2015) observa ainda uma tendência das comissões mais recentes, que, ao tornarem-se abertas ao público e aos *media*, perderam alguma da sua tradicional reserva, que facilitava a formação de consensos, embora contribuam naturalmente para um reforço da transparência dos trabalhos parlamentares, um dos desígnios dos parlamentos modernos.

A crescente complexidade da organização interna dos parlamentos da Europa do Sul também se pode ver na criação de entidades especializadas de apoio ao trabalho parlamentar (Polsby 1968). A este respeito, é de salientar a criação junto do parlamento de entidades com a função de escrutinar as contas do Estado (orçamento e contas do Estado). Foi o que aconteceu em Portugal, com a criação, em 2006, da Unidade Técnica de Apoio Orçamental. Esta consiste numa «unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe apoio pela elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública». <sup>6</sup> Desde a sua criação, a sua estrutura foi, entretanto, reforçada, bem como os seus poderes. Tratando-se de uma unidade especializada, composta por técnicos, o seu contributo reveste-se frequentemente de uma significativa visibilidade pública.

## **Direitos da oposição**

Apesar do reforço dos seus poderes, o potencial de influência das comissões varia consideravelmente em função de quem tem poder para os exercer. A principal diferença consiste em saber se podem ser usados por qualquer grupo parlamentar, independentemente da sua dimensão, ou se se privilegiam os grupos maioritários. Norton e Leston-Bandeira (2005) constatarem que as reformas regimentais em Itália, em Portugal e na Grécia nos anos 80 e 90 vieram introduzir um reforço dos direitos dos grupos maioritários, com objetivos de maior eficiência.

Os direitos da oposição constituem uma garantia de «autonomia institucional» do parlamento em relação ao executivo, considerando-se que a oposição parlamentar é donde se espera que venha o maior impulso fiscalizador. Isto implica que os partidos que não estão representados no

---

<sup>6</sup> Lei de organização e funcionamento dos serviços da Assembleia da República (Lei n.º 77/88, de 1 de julho, alterada pela Lei n.º 13/2010, de 19 de julho).

governo e que não o apoiem possam iniciar os mecanismos de controlo sem o aval da maioria. Estes poderes podem traduzir-se, por exemplo, na possibilidade de agendar iniciativas legislativas, chamar membros do governo ao parlamento, criar comissões de inquérito ou agendar debates no plenário.

Na primeira década dos parlamentos que se democratizaram nos anos 70 muitos destes poderes foram condicionados pela vontade da maioria que apoiava o governo. No entanto, à medida que estes parlamentos foram ampliando a sua capacidade de intervenção, nomeadamente ao nível dos poderes de controlo, também as oposições foram reclamando mais poderes para os utilizarem.

Assim aconteceu em Espanha em inícios dos anos 90, assim como em Portugal. O aumento dos poderes da oposição foi, aliás, um dos vetores centrais da revisão do Regimento de Portugal de 2007. Não apenas a oposição parlamentar em Portugal passou a dispor, a partir de 2007, de mais instrumentos potestativos de fiscalização, como a prática veio confirmar que estes se traduziram numa maior eficácia da função de controlo, conforme demonstrou Seguro (2016). De acordo com este autor, os debates quinzenais com o primeiro-ministro e as audições aos membros do governo em comissão são dois dos instrumentos que mais contribuíram para o aumento do controlo político do governo. A análise sobre quais foram os partidos responsáveis pelo recurso a estes instrumentos mostra que a maioria dos potestativos é utilizada pelos grupos parlamentares da oposição, e não tanto pelos partidos que apoiam o governo (Seguro 2016).

## **Escrutínio regular e ocasional**

De acordo com os indicadores *V-Dem*, e conforme resulta do que acima se expôs, verificámos haver poucas diferenças entre os países da Europa do Sul, nomeadamente entre as democracias mais maduras – França e Itália – e as democracias que resultaram dos processos de democratização que se iniciaram nos anos 70. Contudo, é possível identificar diferenças no que diz respeito a alguns poderes, como o da aprovação de tratados internacionais, declaração de guerra, amnistias e poderes de revisão constitucional.

Com exceção do poder de conceder amnistias, os outros três poderes podem dividir-se em dois grupos: o das jovens democracias (Portugal, Espanha e Grécia) e o das democracias mais maduras (França e Itália). Assim, durante a maior parte do período em estudo, os parlamentos do

**Quadro 1.4 – Poderes de exercício excecional pelo parlamento**

	Portugal	Espanha	França	Itália	Grécia
Parlamento altera Constituição?	Sim	Sim	Não	Não	Sim
Aprovação de tratados internacionais	Sim	Sim	Sim (desde 2001)	Sim (desde 2008)	Sim
Declaração de guerra	Sim	Sim	Não	Sim (desde 2000)	Não (desde 2001)
Amnistias	Sim	Não	Sim	Sim	Não

*Fonte:* Adaptado de Coppedge *et al.* (2016).

primeiro grupo puderam alterar sozinhos a Constituição, aprovar tratados internacionais e declarar a guerra (neste último caso, com exceção da Grécia), ao invés do que acontece em França e Itália.

Esta divisão merece duas observações. Por um lado, ainda que os atos em que se materializam possam ser formalmente atos legislativos (*máxime* a revisão constitucional), estes poderes desempenham uma importante função de controlo, no sentido de constituírem poderes de *gatekeeping* do sistema, zelando pelas suas traves mestras e intervenção decisiva do parlamento nos seus momentos mais simbólicos e relevantes. A segunda observação é que estes poderes nos remetem mais para um controlo político não regular e de legitimação, de que falam Norton e Leston-Bandeira (2005), característico da primeira fase destas democracias mais jovens. Em relação à aprovação dos tratados internacionais, interessa notar que a evolução que se verifica no sentido de dotar o parlamento de mais poderes vem dos países com as democracias mais antigas – França e Itália –, que se juntaram, em inícios e meados da década passada, respetivamente, ao grupo dos restantes países da Europa do Sul.

Quanto ao poder de aprovação da revisão constitucional, o facto de o parlamento destes países não poder fazê-lo sozinho constitui um constrangimento (que decorre do poder conferido a outras entidades para condicionar o processo de revisão, como, no caso francês, o presidente da República) do seu poder em comparação com o dos restantes países da Europa do Sul.

O quadro acima ilustra, assim, a limitação ao poder de revisão constitucional do parlamento que decorre da intervenção de outros órgãos, como o governo ou o chefe de Estado. No entanto, existem constrangimentos de outra natureza que podem limitar o papel do parlamento no

processo de revisão constitucional. É o que sucede com a obrigatoriedade, em alguns ordenamentos, de sujeitar alterações constitucionais a referendos. Nestes casos ocorre, com efeito, uma limitação do poder do parlamento, em benefício do potencial de democracia direta. É precisamente o que acontece nas democracias mais antigas – França e Itália –, mas também em Espanha (Pereira e Tibúrcio 2017). Pelo contrário, Portugal e a Grécia são os únicos países da Europa do Sul onde não existem referendos constitucionais obrigatórios, detendo o parlamento total autonomia sobre este processo. Atendendo ao que atrás dissemos, nas democracias mais jovens da Europa do Sul, entre poderes ligados, por um lado, ao momento fundador da democracia e, por outro, a poderes que resultam da aproximação ao modelo de parlamento das democracias mais velhas, parece resultar um conjunto de poderes para aqueles parlamentos mais amplo do que os que encontramos nas democracias mais maduras da Europa do Sul.

### **Poderes genéricos e poderes específicos**

Na análise que acima se fez, bem como na generalidade da literatura que se tem debruçado sobre este tema, tende-se a ver os poderes do parlamento independentemente dos temas ou áreas em causa. Com exceção dos poderes orçamentais e sobre as contas do Estado e de alguns momentos extraordinários ou simbólicos – revisões constitucionais, aprovação de tratados internacionais –, os restantes poderes que vemos analisados prendem-se, por regra, a instrumentos genéricos, isto é, que podem ser usados nas diversas áreas de incidência da atividade parlamentar.

Contudo, existem áreas específicas nas quais os parlamentos nacionais podem arrogar-se poderes que não lhes assistem noutras áreas. É o que acontece em relação a poderes que os parlamentos revelam sobre determinadas áreas-chave, como, por exemplo, sobre o sector da segurança (forças policiais e serviços de informação), nomeadamente através de domínios de competência (legislativa) reservada, da audição obrigatória de dirigentes das forças de segurança, da nomeação de membros de órgãos do sistema de segurança interna, da obrigatoriedade de prestação de contas regular da atividade dos serviços e das forças de segurança ou do nível de acesso permitido ao parlamento no acompanhamento da atividade dos serviços de informação (Roché 2015).

Este tipo de poderes específicos em determinadas áreas não deve ser desvalorizado e deve, tanto quanto possível, ser incluído numa análise

dos poderes dos parlamentos, por poder traduzir, por esta via, um reforço assinalável dos poderes dos parlamentos. Aliás, à medida que se verifica uma aproximação entre poderes dos parlamentos da Europa do Sul, é possível que seja entre estes poderes específicos que se venham a encontrar as principais diferenças entre estes parlamentos.

## **Conclusão**

Em relação aos países da Europa do Sul, os dados que analisámos sugerem, em primeiro lugar, que a evolução foi seguramente no sentido de um reforço generalizado dos poderes dos parlamentos, contrariando alguma literatura que aponta para um declínio dos parlamentos e dos seus poderes.

Relativamente aos países que iniciaram o processo de democratização nos anos 70, resulta, assim, clara a consolidação destas instituições. Os poderes analisados não apresentam diferenças significativas entre os parlamentos das novas e das velhas democracias da Europa do Sul, tendo-se aproximado os parlamentos de Portugal, Espanha e Grécia do modelo de parlamento das democracias mais maduras, evoluindo para um parlamento reforçado quanto às suas funções de controlo, nomeadamente ao nível das comissões, órgão cada vez mais central na atividade do parlamento moderno.

No entanto, não se pode dizer que tenha havido uma homogeneização dos poderes do parlamento. Com efeito, as principais diferenças que notámos foram ao nível dos poderes de revisão constitucional, aprovação de tratados internacionais e declaração de guerra (neste último caso, com exceção da Grécia). Em todos estes, as democracias mais recentes detêm maior autonomia e poder do que os parlamentos da França ou da Itália.

Uma explicação para esta singularidade poderá encontrar-se no facto de os parlamentos mais jovens terem adotado ao longo deste tempo características das democracias mais maduras, com enfoque nos poderes de controlo de rotina e complexidade do seu funcionamento, mantendo ao mesmo tempo poderes ligados a uma importante função de controlo e legitimação do sistema, de que falam Norton e Leston-Bandeira (2005), associados ao momento fundador destas democracias.

No final deste capítulo realçou-se ainda a circunstância de os poderes dos parlamentos não se esgotarem no conjunto de instrumentos que podem ser utilizados em relação à generalidade das suas áreas de intervenção (caso das perguntas ao governo, debates com o primeiro-ministro

ou inqueritos parlamentares) e que, à medida que se verifica uma aproximação entre estes poderes genéricos dos parlamentos da Europa do Sul, é possível que seja entre os poderes específicos (sectoriais) que se venham a encontrar as principais diferenças entre estes parlamentos - pista que carece, no entanto, de maior investigação.

## Bibliografia

- Alonso, S., J. Keane, e W. Merkel, orgs. 2011. *The Future of Representative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Andersen, S., e T. Burns. 1996. «The European Union and the erosion of parliamentary democracy: a study of post-parliamentary governance». In *The European Union: How Democratic is it?*, orgs. Svein S. Andersen e Kjell A. Eliassen. Londres: Sage, 227-252.
- Arter, D. 2006. «Introduction: comparing the legislative performance of legislatures». *The Journal of Legislative Studies*, 12 (3-4): 245-257.
- Avril, P. 2002. «Quel équilibre entre exécutif et législatif?». *Revue du droit public*, 1 (2): 268-279.
- Bergman, T., et al. 2003. «Democratic delegation and accountability: cross national patterns». In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, orgs. K. Strøm, W. C. Müller e T. Bergman. Oxford: Oxford University Press, 109-221.
- Capano, G., e M. Giuliani. 2005. «The Italian parliament: in search of a new rol?». In *Southern European Parliaments in Democracy*, org. C. Leston-Bandeira. Londres: Routledge, 8-34.
- Chrestia, P. 1999. «La renovación del parlamento. Una obra inacabada». *Revista de las Cortes Generales*, 47: 27-63.
- Colomer, J., M. 2008. «Introduction». *Comparative European Politics*, org. J. M. Colomer. Londres: Routledge: 1-16.
- Coppedge, M., et al. 2016. «V-Dem codebook v6.». In *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Diamond, L., e L. Morlino. 2005. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.
- Dios, M. S. 2008. «Parliamentary accountability in Europe: How do parliaments of France, Italy and Spain fight information asymmetries?». Comunicação apresentada nas ECPR Joint Sessions 2008, Rennes (França).
- Drexhage, B. 2015. *Bicameral Legislatures, An International Comparison*. Haia: Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
- Duverger, M. 1978. *Échec au roi*. Paris: Éditions Albin Michel.
- Elkins, Z., T. Ginsburg e J. Melton. 2012. «Comparative constitutions project (CCP)». URL: [www.comparativeconstitutionsproject.org/](http://www.comparativeconstitutionsproject.org/).
- Fernandes, J. 2015. *O Parlamento Português*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS).
- Fernandes, J. 2016. «Intra-party delegation in the Portuguese legislature: assigning committee chairs and party coordination positions». *The Journal of Legislative Studies*, 22: 1.
- Fish, S., e M. Kroenig. 2009. *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. Cambridge: Cambridge University Press.

## *Variedades de Democracia na Europa do Sul*

- Hooghe, G. M., et al. 2016. *Measuring Regional Authority: a Post functionalist Theory of Governance*. Vol. I. Oxford: Oxford University Press.
- Huntington, S. P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Huntington, S. P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Kreppel, A. 2014. «Typologies and classifications». In *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, org. S. Martin, T. Saalfeld e K. W. Strøm. Oxford: Oxford University Press, 82-102.
- Leston-Bandeira, C. 2002. *Da Legislação à Legitimação: O Papel do Parlamento Português*. Lisboa: ICS.
- Leston-Bandeira, C. 2005. *Southern European Parliaments in Democracy*, org. C. Leston-Bandeira. Londres: Routledge.
- Leston-Bandeira, C. 2005. «Introduction: Southern European parliaments in democracy». In *Southern European Parliaments in Democracy*, org. C. Leston-Bandeira. Londres: Routledge, 1-7.
- Leston-Bandeira, C., e A. Freire. 2003. «Internalising the lessons of stable democracy: the Portuguese parliament». In *Southern European Parliaments in Democracy*, org. C. Leston-Bandeira. Londres: Routledge, 56-84.
- Leston-Bandeira, C., e T. Tibúrcio. 2015. «O futuro da representação parlamentar». In *O Futuro da Representação Política Democrática*. Lisboa: Nova Veja, 73-92.
- Liebert, U. 1990. «Parliaments in the consolidation of democracy – a comparative assessment of Southern European experiences». In *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, orgs. U. Liebert e M. Cotta. Londres e Nova Iorque: Pinter Publishers, 249-272.
- Liebert, U., e M. Cotta. 1990. *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*. Londres e Nova Iorque: Pinter Publishers.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Loewenberg, G. 2011. *On Legislatures: the Puzzle of Representation*. Boulder, CO: Paradigm Publishers.
- Martin, S. 2011. «Parliamentary questions, the behaviour of legislators, and the function of legislatures: an introduction». *The Journal of Legislative Studies*, 17 (3): 259-270.
- Martin, S. 2011. «Electoral institutions, the personal vote, and legislative organization». *Legislative Studies Quarterly*, 36: 339-361.
- Martin, S., T. Saalfeld e K. W. Strøm. 2014. «Introduction». In *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, orgs. S. Martin, T. Saalfeld e K. W. Strøm. Oxford: Oxford University Press, 1-28.
- Mattson, I., e K. Strøm. 1995. «Parliamentary committees». In *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, org. H. Döring. Frankfurt am Main: Campus, 249-307.
- Mezey, M. 1979. *Comparative Legislatures*. Durham: Duke University Press.
- Müller, W. C., e U. Sieberer. 2014. «Procedure and rules in legislatures». In *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, orgs. S. Martin, T. Saalfeld e K. W. Strøm. Oxford: Oxford University Press, 311-331.
- Norton, P. 1990. *Legislatures*. Oxford: Oxford University Press.
- Norton, P., e C. Leston-Bandeira. 2005. «Conclusion: the impact of democratic practice on the parliaments of Southern Europe». In *Southern European Parliaments in Democracy*, org. C. Leston-Bandeira. Londres: Routledge, 177-185.

- O'Donnell, G. 1996. «Another institutionalization: Latin America and elsewhere». *Kellogg Institute Working Paper*, 222.
- Opello, W. 1986. «Portugal's parliament: an organizational analysis of legislative performance». *Legislative Studies Quarterly*, 11 (3): 291-319.
- Packman, R. 1970. «Legislatures and political development». In *Legislatures in Development Prospective*, orgs. A. Kornberg e L. D. Musolf. Durham, NC: Duke University Press, 521-537.
- Paniagua, J. L. 1999. «¿Qué Senado? Reflexiones em torno a las propuestas de reforma». In *En Torno a la Democracia en España*, org. J. C. M. Fernández-Gala. Madrid: Tecnos, 427-449.
- Pasquino, G. 1995. «Executive-legislative relations in Southern Europe». In *The Politics of Democratic Consolidation*, orgs. R. Gunther, N. Diamandouros e H. J. Puhle. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press, 261-83.
- Pemstein, D., et al. 2015. «The V-Dem measurement model: latent variable analysis for cross-national and cross-temporal expert-coded data». *V-Dem Working Paper Series* (2015): 21.
- Pereira, J. S., e T. Tibúrcio. 2017. «Democracia direta nos países da Europa do Sul: padrões de diversidade intrarregional». In *A Qualidade da Democracia na Europa do Sul (1968-2014): Espanha, França, Grécia, Itália e Portugal*, org. T. Fernandes. Lisboa: ICS.
- Polsby, N. W. 1968. «The institutionalization of the House of Representatives». *American Political Science Review*, 62: 144-68.
- Polsby, N. W. 1975. «Legislatures». In *Handbook of Political Science*, orgs. F. I. Greenstein e Nelson Polsby. Reading, MA: Addison Wesley Press, 257-319.
- Roché, S. 2015. «The governance and oversight of internal security forces in Turkey and 7 EU countries», org. Sebastien Roché. UNDP, Ankara, [http://www.sivilgozetim.org.tr/Source/Publication/en/03\\_comp%20governance.p1.pdf](http://www.sivilgozetim.org.tr/Source/Publication/en/03_comp%20governance.p1.pdf).
- Russo, F., e L. Verzichelli. 2014. «The adoption of positive and negative parliamentarism: systemic or idiosyncratic differences?». Comunicação apresentada nas ECPR Joint Sessions 2014, Universidad de Salamanca.
- Seguro, A. J. 2016. *A Reforma do Parlamento Português, o Controlo Político do Governo*. Lisboa: Quetzal Editores.
- Verzichelli, L., e M. Cotta. 2000. «Italy: from constrained coalitions to alternating governments». In *Governments in Western Europe*, orgs. Wolfgang C. Müller e Kaare Strøm. Oxford: Oxford University Press, 433-497.
- Von Beyme, K. 2001. «Institutional engineering and transition to democracy». In *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, org. Jan Zielonka. Oxford: Oxford University Press, 3-24.
- Zucchini, F. 2001. «Veto players e interazione fra esecutivo e legislativo: il caso italiano». *Rivista italiana di scienza politica*, 31 (1): 109-138.



## Capítulo 2

# Poder judicial e democracia\*

## Introdução

Aos tribunais reserva-se, hoje, um lugar confortável na categoria de «instituições políticas». Enquanto órgãos de soberania que garantem o reconhecimento e efetivação de direitos, são atualmente solicitadas ao sistema judicial decisões com implicações profundas para toda a sociedade, impondo limites e obrigações à atuação do Estado. Foi, todavia, a adoção generalizada de mecanismos de fiscalização constitucional que veio institucionalizar o papel de controlo político que é conferido à justiça. A efetivação das competências trazidas pela democratização configura, nas palavras de Hirschl (2000), um verdadeiro poder de veto entregue aos tribunais e aos seus juízes.

O ganho de protagonismo/poder na vida democrática encontra reflexo na ciência política, sendo os estudos sobre judicialização descritos como uma das áreas de política comparada com desenvolvimentos mais significativos (Caldeira, Kelemen e Whittington 2008). Tendo sido tradicionalmente preterido em detrimento dos poderes políticos mais óbvios, o estudo do poder judicial configura um ramo ainda tímido da ciência política e é sob esta perspetiva que urge ser nutrido, analisado e compreendido.

A escassa literatura sobre este tema, quando se debruça sobre o caso europeu, vê como digno de atenção o aumento do poder político da magistratura. Alec Stone Sweet (2000) defende, a este propósito, a existência de um novo paradigma governativo, em que o poder de interpretação e aplicação de normas se encontra nivelado com o poder de legislar. Os autores que, tal como Guarnieri (2013), dedicaram mais atenção aos países da Europa do Sul têm enfatizado o progressivo isolamento institu-

---

\* Agradeço os proveitosos comentários de Tiago Fernandes, Nuno Garoupa e Pedro Magalhães.

cional da judicatura, identificando possíveis perigos para a democracia que daí decorrem. Analisados sob o ponto de vista formalista do direito, os sistemas de justiça da França, Itália, Portugal, Espanha e Grécia têm sido encarados como um grupo homogêneo. De facto, independentemente das suas especificidades, os cinco países partilham não só uma proximidade geográfica, como, mais recentemente, o mesmo quadro de valores democráticos, seja pela pertença à União Europeia, seja pela sujeição à Convenção Europeia dos Direitos Humanos.<sup>1</sup> Estas referências justificam-se pelo facto de implicarem uma considerável proteção legal dos juízes e da atividade judicial. Partindo deste pressuposto de que em todas estas ordens jurídicas o princípio da independência dos tribunais está bem sedimentado no sistema normativo, a questão que agora se coloca é a de perceber como evoluiu a relação entre o poder judicial e o poder político, considerando que, tal como sintetizam Garoupa e Ginsburg (2015, 11), «a tradição não é destino».

De facto, em Itália, Portugal e Espanha, mas também progressivamente em França e na Grécia, a chegada duradoura da democracia afasta a conceção de Montesquieu, que reserva aos juízes a função de «dizer o direito», meramente «boca da lei».<sup>2</sup> A magistratura civilista destes países viu os seus poderes, tradicionalmente técnico-burocráticos,<sup>3</sup> seguindo o modelo napoleónico, sofrerem uma transformação profunda. Enquanto o sistema judicial anglo-saxónico coloca a tónica da seleção no momento de recrutamento dos juízes, o sistema civilista, recrutando maioritariamente juristas inexperientes e generalistas, depende de um sistema hierarquizado para controlo dos magistrados ao longo da carreira. Tanto o isolamento institucional das magistraturas como a erosão das estruturas hierárquicas tradicionais, verificada após os processos de democratização, representaram uma quebra desse paradigma organizacional.

Com efeito, contrariamente ao que a feição burocratizante, associada ao exercício do poder jurisdicional nos países jus-civilistas, poderia indicar, foi reconhecido às instituições judiciais um papel importante, quer

---

<sup>1</sup> Artigo 6.º, Direito a um processo equitativo: «Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei...».

<sup>2</sup> Todas as citações de publicações estrangeiras são traduções livres da autora.

<sup>3</sup> Assim caracterizado nas palavras de Tocqueville: «[...] desde 1789, o sistema administrativo [em França] manteve-se sempre intacto no meio das convulsões políticas [...] Por cada revolução que atingiu a cabeça da governação foi deixado o corpo intacto e vivo [...] A administração da justiça ou a gestão dos assuntos públicos eram feitas, primeiro, em nome do rei, em seguida, em nome da República e, por último, em nome do imperador» (Bevan e Brogan 2008).

na transição, quer na consolidação democrática da Itália, Grécia, Portugal e Espanha (Magalhães, Guarnieri e Kaminis 2006). As subseqüentes alterações ao exercício do poder judicial têm sido identificadas com o desenvolvimento de fenômenos relevantes, especialmente quando falamos de judicialização e de criminalização da política.

Se existem dois grandes tipos novos de órgãos constitucionais que emergem dos processos de democratização na Europa do Sul, em linha com o designado «novo constitucionalismo» (Shapiro e Sweet 2002), são os tribunais constitucionais (TC) e os conselhos superiores (CS). Contudo, no caso dos últimos, trata-se, em rigor, da reciclagem da figura pré-existente, sob diferentes designações, mas que servia precisamente para o executivo exercer um controlo sobre a judicatura, em contraposição ao que hoje se entende ser a sua principal missão, a de assegurar a sua independência. Num tempo em que as reformas e as recomendações das organizações internacionais continuam a reforçar a tendência de isolamento da magistratura judicial é importante perceber as consequências e os resultados da adoção deste modelo de governo da justiça precisamente nos países que lhe serviram de berço.

Em nenhum dos cinco países em análise foi abertamente questionada a legitimidade dos juízes que serviram durante os regimes autoritários. Contudo, os TC e os CS apresentam diferentes configurações e competências: a Itália, Portugal e a Espanha quebram a tradição civilista com a autonomização do poder judicial, enquanto a França e a Grécia mantêm a ligação entre poderes. Quer isto dizer que o peso do legado histórico comum pode explicar que diferentes tipos de transição sejam irrelevantes no que toca à legitimidade dos magistrados, mas não condiciona, em definitivo, as opções concretas de configuração institucionais.

Sendo certo que os processos de democratização oferecem aos juízes e juízas uma oportunidade para consolidarem o seu próprio poder, este processo não é linear nem livre de obstáculos significativos (Staton 2010, 202). A literatura sobre o tema das reformas institucionais na justiça é relativamente consensual, ao reputar como determinante o interesse das elites políticas emergentes dos processos de democratização, considerando ser da sua preferência ter instituições de fiscalização que não possam ser diretamente controladas pelo poder executivo. Num certo sentido, é a incerteza eleitoral típica dos momentos de transição, com os subseqüentes arranjos parlamentares, que impulsiona o reforço da independência do poder judicial relativamente aos restantes. Como concluíram Magalhães, Guarnieri e Kaminis (2006), a exigência de maiorias qualificadas nas assembleias constituintes e o alinhamento dos partidos do

centro com o conservadorismo e a neutralidade associados aos juízes foram fatores decisivos para o arranjo institucional daí resultante.

A manifesta tendência de crescente judicialização, quer da vida privada, quer da vida pública (Tate e Vallinder 1995), empiricamente sistematizada na obra de Ginsburg (2003), onde se demonstra a expansão generalizada do poder judicial formal, veio reforçar a capacidade de intervenção de uma elite profissional pouco habituada a ocupar o centro da arena política: a magistratura judicial. A judicialização apresenta-se igualmente sob a forma de criminalização da justiça, face especialmente visível no Sul da Europa. Guarnieri e Pederzoli (2002), no seu estudo comparado, identificam três conjuntos de fatores que podem afetar diretamente o crescimento do poder judicial: os próprios juízes (recrutamento e estatuto), o sistema judicial em que operam (estrutura, acesso e os poderes que são confiados aos juízes) e, finalmente, as características do poder político. Nesta obra conclui-se que a vontade dos juízes em intervir na política requer condições favoráveis em cada uma das referidas áreas. Posteriormente, Guarnieri, no seu escrito conjunto com Magalhães e Kaminis (2006, 188), vem acrescentar às oportunidades institucionais a variabilidade dos incentivos políticos para explicar as diferenças no campo do ativismo judicial.

Os dados recolhidos no âmbito do projeto *Varieties of Democracy (V-Dem)* (Coppedge *et al.* 2015) permitem o confronto empírico com as teorias avançadas sobre o enquadramento do poder judicial nos cinco países. O recorte temporal entre 1968 e 2014 abarca os momentos críticos de democratização, mas sobretudo permite, de forma inovadora, uma contextualização da evolução dos sistemas jurídicos em tempos ricos em crises de diverso tipo, movimentos de europeização, diferentes arranjos parlamentares, etc. Ressalva-se que os números do projeto são concebidos para uso à escala mundial, o que impossibilita muitas vezes captar disparidades entre países de um grupo tão específico. Dificilmente, porém, podemos crer que não encontremos diferentes respostas por parte destas democracias, novas e velhas, para a tensão permanente entre independência e responsabilização, entre autonomia externa e interna, entre liberdade e legitimação. A demanda é, em suma, compreender como evoluiu a relação entre o poder judicial e o poder político na Europa do Sul entre 1968 e 2015.

O foco recai aqui, não tanto nos poderes individuais dos juízes, mas nas formas comparadas de governo da justiça. Este exercício visa identificar as interações entre os vários poderes, precisamente nos momentos em que elas sucedem institucionalmente. As informações recolhidas pelo *V-Dem* vêm a um tempo confirmar, mas também desafiar, as con-

clusões do trabalho de Magalhães, Guarnieri e Kaminis (2006), servindo de ponto de partida aquela que olhou até hoje com mais detalhe para a justiça da Europa do Sul, considerando os seus diferentes tempos e distintas acomodações dos desafios democráticos.

Assim, é entre estes dois mundos de preferências e de instituições que se crê encontrar o maior potencial explicativo no que respeita aos novos dados aqui trazidos. Consideram-se os objetivos da magistratura enquanto detentora de um poder em busca de legitimação, mas sobretudo de maior independência, da mesma forma que se consideram as preferências dos titulares do poder executivo como sendo a tentativa de controlo da justiça através da responsabilização e responsividade (*accountability*). De acordo com o prisma de análise *de facto* definido por Staton (2010, 9), entende-se por poder a capacidade de um ator atingir, através das suas ações, o fim ou o resultado que espelha as suas preferências. Uma perspetiva próxima partilham igualmente Garoupa e Ginsburg (2015) na sua recente obra, ao defenderem a capacidade explicativa de uma abordagem reputacional de resposta a incentivos, quando tratamos de configurações institucionais complexas. Adotando a visão de que as preferências dos detentores do poder político e judicial vão em sentido contrário, testa-se em primeiro lugar a ideia de a autonomização do poder judicial, corporizada nos CS, ter servido sobretudo os objetivos de ganho de poder da magistratura ao longo destes quase cinquenta anos. Em segundo lugar, tenta-se perceber se o ganho de independência, trazido pelas reformas judiciais nas transições democráticas, criou as condições para uma crescente criminalização da política. Se verificada esta evolução comum, tal, previsivelmente, resultará em maior conflitualidade entre elites.

Em última análise, o aumento de independência institucional da magistratura, defendida muitas vezes como um valor absoluto, pode, afinal, não contribuir de forma isolada para o aprofundamento do Estado de direito democrático. Na verdade, a relação entre independência judicial e melhor democracia não é linear, na medida em que o autogoverno de uma elite, ainda que imparcial e legalista, não contribui diretamente para a melhor governação de um povo, no sentido em que a ele não presta contas. Nos processos de democratização, a fiscalização constitucional, concentrada nos TC nomeados politicamente, serviu de «mecanismo transicional» (Magalhães, Guarnieri e Kaminis 2006, 167), permitindo a coexistência entre o isolamento da magistratura e a continuidade em funções dos juizes que serviram o anterior sistema. É a resistência deste equilíbrio inicial que será testada ao longo da série temporal através do res-

peito dos governos relativamente às normas constitucionais, decisões dos tribunais e independência da magistratura.

## Judicialização e criminalização da política

Existe, indubitavelmente, uma diferença imensa entre as concepções revolucionárias francesas do poder judicial enquanto nulo, porque subjugado à lei emanada dos restantes poderes (*pouvoir nulle*)<sup>4</sup> – um legado que perdura em todos os países de raízes jurídicas romanas e donde sempre se ressuscita o brocardo *sic lex, sic iudex*<sup>5</sup> –, e o reconhecimento de que *law is politics*, uma visão crítica do direito enquanto reprodução de relações de poder sociais, o oposto da neutralidade, de que se revestiram os princípios jurídicos aos longo de séculos. Não polemizando, sempre se dirá que os magistrados e magistradas, mesmo remetendo-se à concepção ultrapassada de meros aplicadores de regras pré-estabelecidas, na sua atividade de subsumirem os factos ao direito, estarão a aplicar normas que resultam de um processo legislativo onde, necessariamente, estão vertidas escolhas políticas e, como tal, não são neutras. Não cabe aqui polemizar as concepções de «juiz-criador» identificado com os sistemas anglo-saxónicos (*common law*) ou «juiz-aplicador» típico dos países jus-civilistas, mas antes reconhecer que a magistratura europeia é detentora de um poder político relevante e em expansão (Cappelletti, David e Favoreu 1990).

Se o movimento dos regimes autoritários em direção à democracia suscita dúvidas sobre quais as condições mínimas de independência judicial para o regime ser considerado liberal, o crescimento do poder judicial no seio das democracias liberais há muito estabelecidas, bem como a atribuição de novas responsabilidades aos tribunais nas democracias emergentes, levanta a questão oposta de quão independente e poderoso pode ser o ramo judicial sem constituir uma ameaça para a democracia. O princípio democrático da independência debate-se – eternamente – com o princípio democrático da responsabilidade. Assite-se hoje a uma verdadeira tensão entre a defesa da independência, que surge, maioritariamente, «a partir de dentro», e a validação por «quem está fora» do sis-

---

<sup>4</sup> Mas que são de algum modo seguidas nos EUA, nomeadamente por Alexander Hamilton nos célebres *Federalist Papers*, n.º 78, que, defendendo a importância institucional do poder judicial, diz, todavia, que é um poder que não tem controlo «nem sobre a espada nem sobre a carteira». O autor prossegue considerando que, apesar disso, nenhum dos poderes judicial e legislativo se sobrepõe.

<sup>5</sup> Tal a lei, tal o juiz.

tema de justiça, exigindo responsabilização e responsividade – *accountability*. O ponto de encontro institucional chama-se Conselho Superior da Magistratura, nas suas múltiplas denominações, consoante falamos da França, Itália, Portugal, Espanha ou Grécia.

Relativamente aos casos aludidos, os recentes números do *Eurobarómetro* são, no mínimo, inquietantes.<sup>6</sup> Os países da Europa do Sul, os 28 visados, apresentam resultados sobre a perceção da independência do poder judicial que colocam a Grécia em 18.º lugar, Portugal e a Espanha acompanham-se, respetivamente, em 22.º e 23.º, e a Itália bem no fundo da tabela, apenas acima da Eslováquia e da Bulgária. Apenas a França foge a esta regra, mas, ainda assim, situa-se no meio da tabela, em 13.º lugar. Mais preocupante é o facto de estes números serem consistentes ao longo do tempo, traduzindo o sentimento dominante de que a independência dos juízes e da justiça é má ou muito má. Nada espanta, portanto, que os grandes discursos políticos e corporativos vão neste sentido: mais e mais independência. Todavia, um aparente paradoxo pode residir no facto de mais isolamento vir a poder traduzir um pior serviço à democracia. A liberdade de julgar sem responsabilização ou responsividade democrática é certamente um caminho perigoso para um dos pilares fundamentais do Estado de direito democrático. Ilustrativamente, a França e a Grécia mantêm, historicamente, um maior controlo do poder executivo sobre o poder judicial; contudo, têm melhores resultados nestas sondagens.

A relação entre judicialização e democracia passa também por entender que, muitas vezes, o descrédito em alguns poderes políticos tradicionais implica a transferência de foco para órgãos aparentemente mais merecedores de confiança. O movimento de criminalização da política, característico da Europa do Sul, ainda que em diferentes graus, vem reforçar a judicialização da arena democrática. Para além da óbvia expansão dos poderes reguladores inerentes ao aprofundamento do Estado social, assistimos nos anos recentes ao recurso aos tribunais enquanto mediadores das «crises da austeridade». Presenciámos, em alguns momentos, o depositar na mão de atores judiciais, logo não eleitos, da responsabilidade de decidir sobre questões eminentemente políticas, como as decisões do Tribunal Constitucional português bem ilustram. Todavia, estes movi-

---

<sup>6</sup> Sondagem do *Eurobarómetro* FL435, levada a cabo entre 24 e 25 de fevereiro de 2016; questão colocada: «Do seu ponto de vista, como classificaria o sistema de justiça do seu país em termos de independência dos tribunais e juízes? Diria que é muito boa, razoavelmente boa, algo má, ou muito má?», disponível em [http://ec.europa.eu/justice/efective-justice/scoreboard/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/efective-justice/scoreboard/index_en.htm).

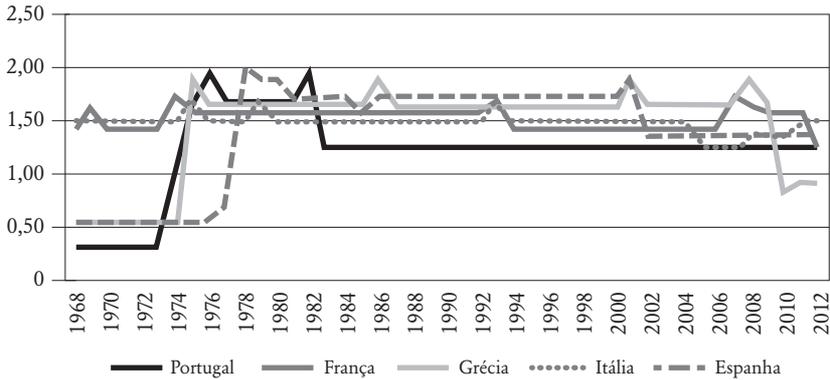
mentos de judicialização não parecem ser acompanhados de mudanças na responsividade e responsabilização da magistratura.

Relativamente à primeira premissa avançada no texto, que postula um avanço sustentado e ascendente dos poderes de fiscalização dos tribunais, os dados empíricos traduzidos no gráfico 2.1 não confirmam esta tendência. Os números revelam uma prevalência dos anos em que as reformas foram, consistentemente, no sentido de manter os poderes de fiscalização. Em meados da década de 2000, esta evolução conhece um abrandamento na generalidade dos países da Europa do Sul, notando que, salvo as exceções do período pré-democrático na Península Ibérica e o período que sucedeu ao pedido de resgate na Grécia, as reformas nunca foram no sentido de diminuir o poder fiscalizador dos tribunais. De assinalar também as disparidades entre países, sugerindo que a judicialização, bem como as reformas que a potenciam, decorrem a ritmos e intensidades diferentes.

Nas democracias estabelecidas da França e da Itália, o movimento de judicialização foi estável e não parece ter sido significativamente prejudicado por qualquer fator conjuntural. O mesmo se poderá afirmar relativamente à Espanha e Portugal, onde uma vez mais se assiste a uma rápida adesão ao movimento de judicialização. Porém, no caso de Portugal, a intensidade das reformas ficou aquém daquelas que se verificaram em Espanha, embora também aí se verifique um abrandamento desde 2002, e o único ano onde o valor se aproximou de 2 foi em 1976, com a adoção da Constituição, mantendo-se em 1,26 até aos dias de hoje. O caso grego constitui desde 2010 a grande exceção no movimento de judicialização, pois desde o pedido de resgate, nesse mesmo ano, que as reformas têm ido no sentido de diminuir o poder de fiscalização dos tribunais. Não se confirmando o mesmo em Portugal, conclui-se que a crise da dívida, ou a intervenção das instituições internacionais, não implicou uma alteração na cumulação de poderes dos tribunais relativamente ao Estado.

Seria, todavia, simplista considerar como judicialização a mera capacidade formal medida nestes dados do *V-Dem*. Os poderes de fiscalização fixados nas constituições destes países nos momentos de transição parecem manter-se estáveis. Porém, algo diferente é perceber se a capacidade de os tribunais controlarem a atividade política, que passa necessariamente pela designada criminalização da política, foi potenciada pelo desenho institucional então adotado. Magalhães, Guarnieri e Kaminis (2006) identificam as oportunidades institucionais e os incentivos políticos como fatores determinantes da vontade do poder judicial em intervir. No seu estudo, os autores debruçam-se sobre a operação «mãos

Gráfico 2.1 – Reformas que alteraram a fiscalização judicial dos poderes discricionários do Estado



«Questão: Os poderes formais dos tribunais foram, neste ano, alterados de modo a afetarem a sua capacidade de fiscalização sobre o uso arbitrário da autoridade do Estado? 0: a capacidade de fiscalização do poder arbitrário foi reduzida através de reformas institucionais; 1: não houve alteração da capacidade de fiscalização dos tribunais sobre o poder arbitrário através de reformas institucionais; 2: o poder de fiscalização sobre o poder arbitrário foi aumentado através de reformas institucionais.»

Fonte: Coppedge et al. (2015, 179-180).

limpas», concluindo que a crise política italiana produziu condições favoráveis à prossecução das investigações. Ora, selecionando alguns casos noticiados, depreende-se que, tanto em Portugal como em Espanha, os últimos anos trouxeram consigo o julgamento de vários casos de corrupção e a investigação de importantes atores políticos. Em Portugal destaca-se a designada «operação Marquês», onde, entre outros, é visado um antigo primeiro-ministro, e em Espanha a investigação ao financiamento do Partido Popular, no poder.

À estabilidade institucional dos poderes formais conferidos ao judiciário, captada no gráfico 2.1, corresponde, no entanto, uma variação da intervenção dos tribunais na vida democrática ao longo da série temporal. Existindo condições institucionais semelhantes no que concerne ao isolamento do poder judicial, a capacidade e vontade de intervenção do poder judicial parece ser influenciada por incentivos políticos como são as conjunturas de crise acentuada. Assim foi testado no caso italiano nos anos 90, o que pode confirmar-se agora pelos desenvolvimentos em Portugal e Espanha. Contudo, a mesma crise na Grécia não deu origem a nenhum escândalo judicial. Recorrendo ao desenho institucional resultante da democratização, verifica-se que neste país a quebra com o modelo civilista não sucedeu, mantendo-se até hoje uma grande proximi-

dade entre poder político e poder judicial. Na Grécia, as nomeações para os órgãos de poder judicial são propostas e efetuadas pelos órgãos do poder político e a hierarquia judicial mantém o seu peso.

Idêntico argumento de permanência da tradição civilista servirá para a França. Neste caso, diferentemente da Grécia, tem ocorrido uma mudança gradual, mas consistente, que aliviou o peso do poder político no seio dos CS, sobretudo com a reforma de 2008. Estas mudanças institucionais podem explicar os recentes desenvolvimentos no campo da criminalização da justiça, já que igualmente em terras gaulesas os políticos têm estado na mira dos tribunais, como aconteceu com Sarkozy e, recentemente, com os candidatos às eleições presidenciais de 2017. Em suma, as crises podem ser fatores que favorecem a judicialização, sobretudo na vertente de criminalização da justiça, pese embora apenas num quadro de independência institucional da magistratura.

## **A elite judicial na democracia**

Numa recente publicação, Guarnieri (2013, 356) vem defender que a expansão do poder judicial – com o progressivo enfraquecimento das relações entre os magistrados e os órgãos representativos, para não mencionar os próprios cidadãos – introduziu nos sistemas políticos europeus uma dose crescente de oligarquia ou, de um ponto de vista oposto, aristocracia. O poder representativo, em si enfraquecido pela proeminência crescente dos órgãos executivos, vê agora a sua influência condicionada pelos tribunais (Ginsburg 2003). Afinal, quem, no século XXI, representa a vontade do povo soberano? A resposta já não pode deixar de parte os tribunais. Aparentemente, na batalha das preferências, a independência está a ganhar e a elite à qual ela mais serve é, indubitavelmente, a magistratura.

Considerando as elites enquanto pequenos grupos que têm a possibilidade de influenciar grandes grupos, ou as massas, na terminologia clássica, também aqui há que considerar a legitimidade que se adquire por via da perceção dos governados. Como demonstrado pelos resultados do *Eurobarómetro*, nos países da Europa do Sul regista-se uma perceção negativa acerca da independência da magistratura, apontando os políticos como causadores dessa falta de independência. Este argumento vem vincar a importância do estudo das elites no campo da ciência política, porque diferentes tipos de interação entre elites podem fortalecer ou lesar a democracia. Estreitamente ligada ao modo de interação está a profundidade de integração das elites políticas nas democracias estáveis.

De acordo com os estudos de Higley e Burton (2006), em regimes democráticos, como os EUA, a Austrália e a Alemanha, assiste-se, neste campo, a uma fusão entre os modelos pluralistas e o modelo clássico. O autor defende que as elites observadas operam através de redes informais flexíveis e redundantes, mas, ainda assim, constituindo-se em círculos formados em torno de determinadas áreas ou instituições. A fluidez destas relações, a diversidade de perfis e até mesmo as suas ações divergentes relativamente a assuntos concretos estão mais de acordo com o modelo pluralista. No entanto, as elites políticas em democracias estáveis parecem estar estreitamente integradas, tal como nos modelos de elite do poder clássicos, onde subiste um núcleo de influência central. Como uma terceira forma de análise, sugerem estudiosos, como Higley, um modelo de «redes», com foco no acesso partilhado da elite aos processos de decisão. Estes estudos pressupõem que o acesso partilhado mantém todas ou a maioria das elites motivadas a manter e até mesmo a expandir os procedimentos e valores democráticos em que a sua influência decisória se encontra estribada. A tendência de judicialização pode estar a alterar as formas de partilha de poderes entre as elites políticas e judiciais.

John Henry Wigmore sugeriu em 1928, como resultado das suas investigações sobre dezasseis sistemas legais, que o surgimento e perpetuação de um sistema judicial depende do desenvolvimento e sobrevivência de uma *classe profissional altamente qualificada* (Wigmore 1992). Num olhar mais atual, Garoupa e Ginsburg (2015, 187) consideram os juizes agentes da sociedade, contratados para realizarem um determinado número de tarefas. Todavia, estas tarefas, pela sua complexidade e especificidade, não são de fácil avaliação. Se toda a sociedade tem interesse em acompanhar a atuação da justiça, a maioria dos seus membros não terá os conhecimentos que permitam uma monitoração eficaz. A tendência para uma cada vez maior autonomização do poder judicial, que alguns classificam de «fortificação da magistratura» (Dahl, Shapiro e Cheibub 2003, 233), encontra espelho na judicialização a que vimos assistindo. Nenhum destes fenómenos pode, na verdade, ocorrer de forma isolada relativamente aos conflitos políticos centrais, ou aos interesses que estruturam os sistemas políticos, e daí a importância de fatores exógenos, como os contextos de crise económica.

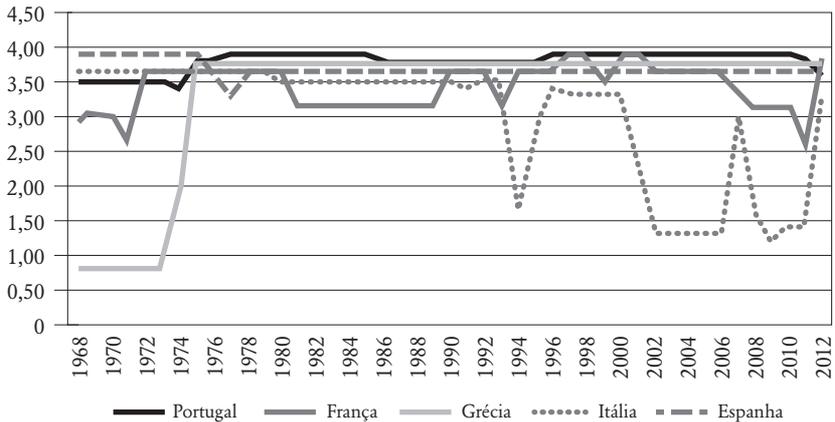
Os detentores do poder político, tendencialmente, tentam moldar a estrutura institucional em que vão operar de forma a que melhor se coadune com os seus interesses. Sendo certo que nem as constituições nem a magistratura possuem poder executivo, embora limitem a flexibilidade dos decisores políticos, aqueles a quem compete estabelecer tais institui-

ções devem, em geral, crer que está de acordo com os seus interesses obedecer aos limites que lhes são impostos. Ou seja, ao ganho de independência dos juízes corresponde um ganho de poder para as restantes elites políticas. Terá sido o caso nos momentos de transição; resta apurar se, com a consolidação dos regimes e o aprofundamento da judicialização, este acerto se mantém.

No caso da Europa do Sul, o isolamento da magistratura corporizado pelos CS, foi estabelecido com, e para, os mesmos juízes do regime autoritário anterior. O que pode explicar esta confiança numa magistratura tradicionalista? De acordo com Hirschl (2000), a elite política é favorável à delegação de poderes na judicatura quando: *a*) a sua hegemonia é constantemente contestada nas arenas decisórias maioritárias por grupos minoritários periféricos; *b*) a magistratura desse sistema goza de uma relativamente boa reputação de retidão e imparcialidade política; *c*) os tribunais desse sistema têm tendência, em geral, para decidirem de acordo com as propensões ideológicas e culturais das elites dominantes. Ora, se dificilmente se pode considerar que juízes conservadores viessem a incorporar rapidamente a nova cultura democrática, a aplicação dos valores constitucionais passou a ser supervisionada pelos TC. Desta forma, parecem estar reunidas as condições identificadas pelo autor.

A teoria de Hirschl, todavia, olvida um fator de composição interna da própria elite judicial fulcral para uma análise completa. Para além dos arranjos entre elites que favoreceram estas composições institucionais, é necessário ter em conta os interesses dos juízes e as lutas entre hierarquias e grupos da magistratura. O que se verifica neste campo, tendo em conta os trabalhos desenvolvidos nomeadamente por Di Federico (2012) e Guarnieri (2013), é que foram os juízes de posições mais humildes na carreira quem mais beneficiou com a transição para os CS. Por outras palavras, foi dada oportunidade a uma maioria de juízes, sujeitos até então ao controlo dos seus superiores hierárquicos, de nivelarem as suas posições de poder. Os autores italianos identificaram ainda o associativismo profissional da judicatura como um dos fatores de sucesso na influência do modelo institucional de governo da justiça, bem como na constitucionalização do mesmo. De facto, as associações profissionais e a forma como se relacionam com o poder político são fatores que podem explicar os resultados alcançados pela elite judicial nos diferentes países, quer no momento constituinte, quer ao longo do período democrático. A importância do poder judicial para a democracia é inquestionável, e a defesa de um modelo de governação que visa unicamente a autonomia, e que as associações defendem em nome do prin-

Gráfico 2.2 – Ataques do governo à integridade do poder judicial



Questão: «Com que frequência o governo atacou a integridade do poder judicial em público? 0: os ataques foram feitos numa base diária ou semanal; 1: os ataques foram comuns e feitos quase todos os meses do ano; 2: os ataques ocorreram mais do que uma vez; 3: existiram ataques, mas foram raros; 4: não houve ataques à integridade da magistratura.»

Fonte: Coppedge *et al.* (2015, 181).

cípio da independência, merece cada vez mais um olhar atento e crítico.

Analisando os dados recolhidos pelo projeto *V-Dem*, merecem atenção os momentos que traduzem as tensões abertamente existentes entre duas elites com interesses ora conflitantes, ora simbióticos. Da observação efetuada verifica-se que os ataques públicos dos governos em relação à integridade dos tribunais são bastante mais frequentes em França e Itália do que nos países ibéricos. As velhas e as novas democracias separam-se aqui em dois grupos distintos.

Em Portugal e Espanha verificam-se apenas duas ligeiras exceções à regra de não haver ataques aos tribunais: em Espanha, no ano da transição para a democracia (em 1977 regista-se um valor de 3,29), e em Portugal, com as decisões de inconstitucionalidade das medidas de austeridade (em 2012 regista-se um valor de 3,58). Neste último caso existe ainda um período, entre 1986 e 1995, em que os ataques aumentaram um pouco mais (fixando-se, ainda assim, em 3,78), época correspondente à governação de Cavaco Silva. Relativamente à França, existem oscilações entre momentos de ausência de ataques e momentos com ataques raros. O período com os valores mais baixos, logo com mais ataques, corresponde à presidência de Sarkozy, chegando aos 2,54 em 2011. Também durante a primeira presidência de Mitterrand os ataques aos tribunais se cifraram nos 3,15. Sendo, neste particular, a Itália o único país onde se

registam alturas em que os ataques são repetidos e oscilantes, principalmente a partir dos anos 90.

A tradição napoleónica manteve-se viva em França e na Grécia até mais tarde do que em qualquer dos restantes países da Europa do Sul. A magistratura, encarada como uma carreira técnico-burocrática, está subordinada ao poder político, razão pela qual o CS francês albergou presidentes da República, ministros da justiça e conselheiros de Estado durante décadas. Aparentemente, esta capa de falta de relevância política não escudou os juizes e juizas das críticas dos governantes, ainda que muito esporádicas e pouco ferozes. Se a tradição civilista fosse determinante para a maior conflitualidade, esta igualmente ocorreria no caso grego, o que uma vez mais não sucede. Verifica-se que, na Grécia, a proximidade entre poder político e magistratura dilui as tensões, relegando-as para o momento das nomeações das hierarquias judiciais. O alinhamento entre as preferências de ambos parece evitar o surgimento de conflitos públicos. Na aceção inicial desta seção, a partir dos trabalhos de Higley e Burton (2006), a judicatura grega é uma elite integrada, e os políticos não lhe reconhecem o «protagonismo» de que usufruem, por exemplo, os magistrados italianos.

No extremo oposto da França e da Grécia, no que à tradição civilista respeita, temos então a Itália, onde a institucionalização do autogoverno da magistratura mais cedo quebrou a tradição napoleónica. De acordo com a recolha do *V-Dem*, após décadas pacíficas, há uma alteração de padrão coincidente com as governações de Silvio Berlusconi. Em 1994 os ataques são classificados com 1,65, logo regressando a valores de 2,77 com a saída do poder de Forza Itália. Com o regresso ao poder de Forza Itália em 2001, registam-se novamente valores consistentes de 1,30 até ao fim do mandato em 2006. O registo mais baixo desta série, logo o ponto mais conflitual, ocorreu em 2008, atingindo 1,21, novamente inserido nos baixos valores após a terceira eleição de Berlusconi em 2008.

Aos dados apurados escapa a conflitualidade política italiana, que não a exclusivamente do executivo em relação à judicatura. Em finais dos anos 80, ainda com a hegemonia da Democracia-Cristã, produziram-se leis relativas à magistratura em clima de grande tensão, nascida no epicentro de uma campanha crítica sobre a judicatura, dirigida pelo Partido Socialista e pelos radicais, campanha essa que atingiu o seu auge com o referendo de 1990. Na verdade, desde a Constituinte de 1947 que se proclamou a abertura de *la casta chiusa* à sociedade. Desde então, os argumentos que se vêm esgrimindo do lado dos políticos prendem-se, recorrentemente, com a «despolitização» da magistratura, com a «necessidade

de diminuir o peso das associações profissionais e do clientelismo, necessidade de aproximar os eleitos dos eleitores» (Afonso 2004, 123). A tensão existente, mesmo em Itália, não foi até hoje a bastante para levar a qualquer alteração legislativa significativa. A distribuição de poder na Europa do Sul pode gerar polémicas, mas estas não foram suficientemente fraturantes para gerarem ajustes na partilha institucional do poder. Mesmo o caso francês vem confirmar que o valor da independência tende a expandir-se com o aprofundamento da democracia. As sucessivas alterações da composição dos CS assim o indicam, com a diminuição drástica da participação do poder político nesse órgão.

Em síntese, a tradição jurídica, bem como as instituições políticas existentes, não parecem condicionar definitivamente a forma de relacionamento entre as elites estudadas. A França e a Grécia perpetuam, ainda que de forma diversa, o legado napoleónico hierarquizado e apresentam diferentes níveis de ataques aos juízes. Da mesma forma que a existência, em Portugal, Espanha e Itália, de um quadro institucional de grande isolamento da magistratura não gerou resultados semelhantes. A divisão parece residir na maturidade das democracias, juntando a França e a Itália de uma parte, e a Grécia, Portugal e a Espanha, de outra.

## **A hegemonia dos CS**

Tal como argumentam Garoupa e Ginsburg (2015), os CSs situam-se entre dois extremos: o de deixar aos juízes a gestão dos seus assuntos ou o controlo político completo de nomeações, promoções e disciplina. Tradicionalmente, são apontadas, pelo menos, três justificações para a existência de conselhos superiores da magistratura: em primeiro lugar, garantia da independência dos juízes e dos tribunais; em segundo lugar, a limitação e o controlo do poder judicial; em terceiro lugar, a necessidade de legitimação política do poder judicial, tendo presente que é o único órgão de soberania que não é legitimado pelo voto (Chumbinho 2009, 9). Na prática, estes órgãos tomaram a seu cargo, sobretudo, a gestão e a disciplina da magistratura, tendo surgido em reação ao controlo a que a judicatura esteve sujeita sob os regimes autoritários do século XX, em particular os de cariz fascizante da Europa do Sul. Em Itália o CS surgiu na Constituição em 1947, em França em 1958, em 1976 seria a vez de Portugal, seguido da Espanha em 1978.

A institucionalização do conceito de independência judicial é, pois, uma resposta às experiências históricas próprias de cada país. O passado enquadra a identificação de ameaças a essa mesma independência (Bell

2006, 27- 42), da mesma forma que molda os arranjos institucionais mobilizados para a sua proteção. Na verdade, não existem estudos que tenham conseguido isolar as variáveis precisas que influenciam a independência e a responsabilização. Mesmo os estudos empíricos (Garoupa e Ginsburg 2015) acabam por concluir que estes fatores determinantes estão relacionados com contextos específicos, não sendo suscetíveis de generalização numa solução comum.

Tem sido frequentemente notado que a importância dos tribunais na estrutura dos Estados e na perceção dos cidadãos é um dos índices que permitem aferir o grau de liberdade e segurança de que gozam os indivíduos e a sociedade.<sup>7</sup> Manifestamente, os tribunais são instituições com formas organizativas de lenta evolução. A delicadeza de que se reveste qualquer mudança, dadas as repercussões no equilíbrio político e social – especialmente no valor da segurança –, e o tradicional distanciamento entre os centros de decisão política e um aparelho judicial funcionalizado e tecnicizado fazem com que os tribunais e, em última análise, a justiça tenham sido secundarizados, tendendo a refletir apenas as modificações determinadas por exigências de carácter conjuntural. Nas transições democráticas da Europa do Sul adotaram-se, predominantemente, modelos de governo aparentemente neutros, que, satisfazendo uma conceção clássica, são em si inócuos, o que se pode traduzir em «colaborantes com as flutuações e as correntes políticas» (Rodrigues 1977, 27).

Compreender todas as implicações da adoção deste modelo de CS torna-se ainda mais urgente quando se percebe que as organizações internacionais advogam a sua adoção, exportando o modelo franco-italiano para a América Latina e para outros países em desenvolvimento. Na verdade, tanto o Banco Mundial como outras agências multilaterais de ajuda ao desenvolvimento inseriram os CS nas exigências-tipo dos programas de reformas associadas ao poder judicial e ao primado da lei. Esforços para produzir este tipo de «boas práticas» asseguraram uma difusão alargada e um refinamento do modelo de conselhos. Por exemplo, a Associação dos Magistrados Europeus para a Democracia e Liberdade (MEDEL) produziu uma proposta de protocolo adicional à Convenção Europeia dos Direitos Humanos com a designação de «Elementos do Estatuto Europeu da Magistratura».<sup>8</sup> Neste documento estipula-se a exis-

---

<sup>7</sup> Estes indicadores encontram-se presentes nos relatórios de várias instituições internacionais, como é o caso do *EU Justice Scoreboard*, da Comissão Europeia, do *Report on European Judicial Systems*, do Conselho da Europa, ou *The Global Competitiveness Report 2013-2014*, do Fórum Económico Mundial.

<sup>8</sup> Disponível em <http://www.medelnet.eu/images/stories/docs/charte%20eng.pdf>.

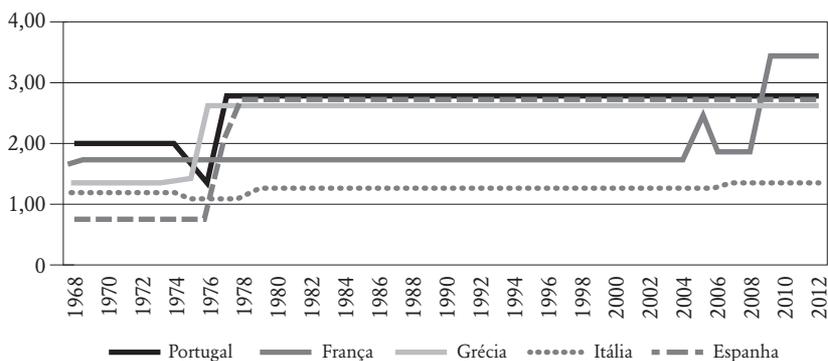
tência de um conselho superior da magistratura cuja composição contemple, pelo menos, que metade dos seus membros provenha da magistratura, incluindo entre os membros nomeados pelos parlamentos. No protocolo adicional mais se estabelece que compete ao CS a produção de um orçamento para o funcionamento dos tribunais, implicando a gestão administrativa dos mesmos. O recrutamento, nomeação e disciplina da magistratura judicial também estarão sob o seu controlo, com o objetivo de garantir, deste modo, a independência judicial. O Conselho da Europa produziu recomendações semelhantes num documento de 1994, sendo uma entre várias organizações internacionais que sugerem este tipo de arranjo institucional.

Quando analisamos com mais detalhe os países da Europa do Sul que serviram de berço e nutriram o modelo dos CS, constata-se que a neutralidade em face do poder político é variável. De acordo com os dados já aqui analisados, tendo o mesmo modelo de governação judicial, as formas de relacionamento com os restantes poderes podem ser plúrimas. Como vimos, tanto em França como, principalmente, em Itália existem ataques públicos cíclicos do poder político relativamente ao poder judicial, sendo que em Portugal e Espanha as relações são publicamente mais pacíficas. Nestes dois últimos países, a participação dos restantes órgãos políticos nos CS, seja através do número ou da forma de eleição dos conselheiros e conselheiras, é bastante mais presente. Em Portugal os membros designados pelo parlamento e pelo presidente constituem a maioria e, em Espanha, os elementos são selecionados por ambas as câmaras parlamentares. Aparentemente, nos países ibéricos estão criadas as condições para que a magistratura tenha um controlo político mais próximo, quebrando o isolamento do modelo italiano, que, com a sua maioria de juízes, é apontado como modelo ideal pelas organizações internacionais.

Outro fator analisado prende-se com a efetividade das decisões que condenam juízes por má conduta. Verifica-se que o país onde a magistratura tem o mais elevado grau de autonomia, a Itália, é precisamente o Estado onde menos juízes e juízas são demitidos do seu cargo na sequência de uma condenação. Neste parâmetro temos, novamente, uma separação entre novas e velhas democracias, uma vez que a França apenas em 2010 é classificada com valores acima de 3, sendo o melhor valor registado em todos os países. As novas democracias registam consistentemente bons resultados, comparativamente.

Certamente que este dado esparsos não faz prova empírica de que independência e responsabilização são incompatíveis com a existência de

Gráfico 2.3 – Responsabilização da magistratura



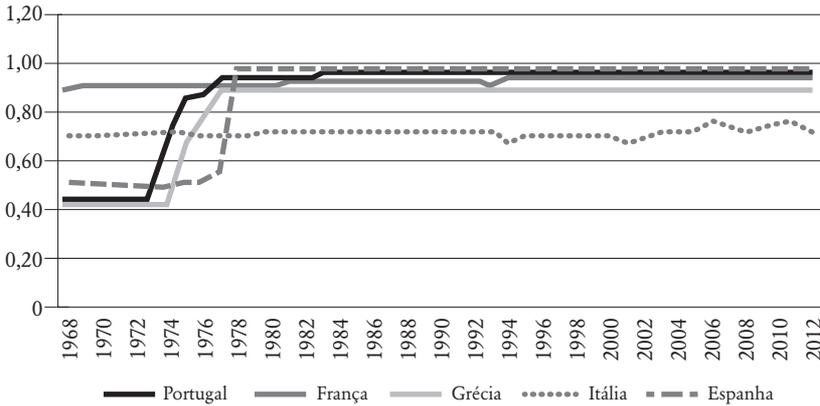
Questão: «Quando os magistrados são condenados por má conduta grave, com que frequência são demitidos das suas funções ou alvo de outras sanções disciplinares? 0: nunca; 1: raramente; 2: cerca de metade das vezes; 3: habitualmente; 4: sempre.»

Fonte: Coppedge et al. (2015, 182).

CS, tal como o seu contrário também daqui não se pode aferir. Na senda de Garoupa e Ginsburg (2015), o uso de dois elementos cruciais, composição e competências, poderá ser útil para o teste das interações relevantes com os demais órgãos do poder democrático. Será particularmente interessante compreender se existe uma correlação entre a composição efetiva destes conselhos e os poderes que exercem. Uma das hipóteses é a de que os juízes e juízas oferecem resistência ao controlo e regulação externas. Logo, se os não juízes são a maioria dos membros do conselho, verifica-se que os poderes conferidos a este órgão são menos substanciais, o contrário ocorrendo quando os magistrados estão em maioria e em que os poderes são extensivos. Uma outra hipótese seria a de os conselhos, uma aquisição democrática relativamente recente, virem dar resposta à necessidade de responsabilização dos juízes. Neste caso haveria uma correlação negativa entre o número de juízes e os poderes do conselho. Neste quadro falta acrescentar um elemento importante e que comporta um alto poder explicativo quando falamos de institucionalismo e das suas complementaridades: o associativismo profissional. O seu papel determinante está identificado em momentos de transição, mas a sua evolução e o lugar na consolidação democrática estão por descobrir ao nível regional.

Analisando os dados aqui apresentados, verifica-se um fenómeno preocupante para os defensores do autogoverno da magistratura como garante da independência. Na verdade, o CS italiano, sendo o que mais autonomia e isolamento apresenta relativamente aos demais poderes, é simulta-

Gráfico 2.4 – Respeito dos governos pela Constituição, decisões dos tribunais e independência da magistratura



Questão: «Até que ponto o executivo respeita a Constituição e acata as decisões judiciais e em que medida o poder judicial consegue agir de forma independente?»  
 Fonte: Coppedge et al. (2015, 39-40).

neamente aquele que regista uma maior exposição a ataques do governo. Por outra banda, e também não surpreendentemente, é o país com o mais baixo nível de *accountability* judicial de entre os cinco. Caso para indagar se a defesa da independência de um poder, elevada ao estatuto de valor absoluto, não prejudica um princípio e desígnio maior, que é a democracia. Tomando como benéfica para o aprofundamento democrático a criminalização da política e como negativa a desresponsabilização dos juízes, verifica-se que o equilíbrio entre estes dois fatores é melhor conseguido em Portugal e Espanha, de acordo com os dados do *V-Dem*.

Finalmente, para uma visão mais abrangente do relacionamento entre poder político e poder judicial foi elaborado, no âmbito do projeto *V-Dem*, um índice onde se cruza o respeito dos executivos pela Constituição e pelas decisões dos tribunais com a capacidade de os juízes e juízas tomarem as suas decisões de forma independente. Relacionando os resultados obtidos com as propostas avançadas ao longo deste trabalho, fica patente que uma magistratura mais isolada e autogovernada não parece assegurar nem um maior respeito pela Constituição e pelas decisões dos tribunais nem pela independência da magistratura. Isto porque, uma vez mais, é a Itália o país em maior divergência com os restantes, apresentando os piores resultados do índice, e o único que regista um valor abaixo de 0,80. Confirma-se ainda que o passado autoritário recente de Portugal, Espanha e Grécia não impede um bom desempenho consistente ao nível da velha democracia gaulesa.

A especificidade italiana, reconhecida na literatura e aqui reiterada, não só se reflete numa relação conflituosa entre elites, mas igualmente comporta um maior desrespeito pelos princípios do Estado de direito. Estes resultados estão de algum modo alinhados com a posição da Itália no *Eurobarómetro* relativamente à perceção da independência. Uma velha democracia, com as exigências de separação de poderes aí implicadas, onde os políticos respeitam menos os tribunais e onde os juízes não são responsabilizados pelas suas condutas. Temos uma configuração institucional formal, um contexto geográfico e uma tradição jurídica em tudo semelhante aos restantes países da Europa do Sul, mas com resultados distantes dos restantes vizinhos. Se a explicação não está no sistema, procurar-se-á dentro dele.

Uma possível justificação para estes resultados passa pela grande interpenetração das elites políticas e judiciais italianas. Num sistema que permite a progressão na carreira judicial de forma quase automática existe um elevado número de magistrados que ao longo da carreira usufruem de licenças para o exercício em gabinetes e cargos políticos. Esta rotatividade gera, potencialmente, uma confusão de preferências que não se verifica nas restantes democracias da Europa do Sul, onde os interesses estão mais espartilhados e as preferências são mais claras. Isto mesmo se comprova, no tocante às relações entre elites, cruzando com os resultados do gráfico 2.1, para comprovar que a conflitualidade é baixa ou alta consoante o executivo governativo específico, e, no entanto, as reformas têm sido no caminho da expansão de poderes da judicatura italiana (Guarnieri 2013). Um jogo em que o perdedor parece ser a qualidade da democracia italiana, por comparação com os outros quatro países.

A procura de uma magistratura judicial forte, mas responsabilizável, noção já avançada por Garoupa e Ginsburg (2015), mais desejável do que a tradicional visão da independência judicial como um princípio inquestionável, sacralizado pela «teocracia constitucional» identificada por Hirschl (2010), parece não estar a fazer o seu caminho nestes países europeus. A ênfase colocada na defesa da independência, grandemente condicionada por fatores históricos que não subsistem há décadas na Europa, fez-se a expensas das repostas e do controlo que a democracia exige.

## **Conclusão**

A perspetiva temporal permitida pela análise dos dados do projeto *V-Dem* veio, sem dúvida, derramar alguma luz sobre um assunto ainda na penumbra: afinal, como evoluiu a relação entre poder judicial e poder

político nas últimas décadas na Europa do Sul? Em primeiro lugar, em todos estes países se confirma o avanço da judicialização desde os anos 60 até hoje. Se os poderes formais de fiscalização dos tribunais perante as ações arbitrárias dos Estados se mantêm, assistimos na realidade a uma crescente criminalização da atividade política. A quebra das hierarquias civilistas favoreceu este fenómeno, como demonstrado pelo caso grego, com pouca independência da judicatura e baixa criminalização da justiça, da mesma forma que a progressiva autonomização do poder judicial em França foi acompanhada pelo acréscimo de investigações mediáticas. Os resultados obtidos permitem reforçar a ideia de que, mesmo não provocando alterações institucionais, contextos de crise profunda potenciam as investidas do poder judicial. Neste processo, para além da configuração institucional, será interessante explorar o papel do associativismo profissional, bem como a influência dos poderes económico e financeiro ou de outros grupos de interesse, tal como os *media* (Staton 2010, 204).

Em segundo lugar, a evolução da relação entre elites judiciais e políticas ao longo destes cinquenta anos parece ter beneficiado as primeiras. A persistência deste modelo de governação de CS e o gradual aumento da autonomia da elite judicial foram sendo explicados pelo facto de outras forças políticas perceberem vantagens na existência de uma «jusritocracia», estando por isso dispostos a correr esse risco. Considerando que a preferência da magistratura é o aumento da autonomia e que a preferência dos políticos é pelo controlo e responsividade da judicatura, podemos afirmar que são os juízes e juízas que têm alcançado o resultado que desejam, vendo o seu poder reforçado nos países estudados. Excluindo o caso italiano, o isolamento da magistratura não conduziu, todavia, a uma maior conflitualidade, aqui contabilizada em ataques do governo aos tribunais. Considera-se aqui que, parecendo ser irrelevante a influência do legado civilista, as composições dos próprios CS podem explicar estes resultados obtidos. Em Portugal e Espanha, a presença de membros externos à magistratura, designados pelas câmaras legislativas, esvazia o espaço de contenda pública, democratizando a relação entre poderes. Assim, envolvendo atores de diversas arenas, garante-se que não existe um domínio de uma única instituição sobre o poder judiciário. No entanto, esta é uma constatação superficial, pois a composição formal revela pouco sobre o exercício do poder efetivo dentro dos CS. No sentido oposto, apresentando baixa conflitualidade e reduzida autonomia, apresenta-se o caso da Grécia. O alinhamento entre políticos e juízes gregos justifica-se com o grande controlo que os primeiros exercem nas nomeações hierárquicas dos segundos, em perpetuação do sistema civilista.

Ensaaiando uma conclusão mais geral, pode dizer-se que, uma vez criados, os conselhos possibilitam o encontro de partes tendencialmente conflituantes, tornando-se palco para a eterna luta entre independência e responsividade, mas, sobretudo, legitimam o exercício da judicatura. Pressupõe-se ser este o fator explicativo mais contundente para justificar a persistência de um órgão cujo contributo para a consolidação da democracia se encontra por testar. Entre as democracias da Europa do Sul, aquela que providencia um isolamento institucional mais assertivo da magistratura é a Itália, sendo justamente o seu modelo de governação, assente no modelo dos CS isolados do poder político e com maioria de magistrados, a inspiração para os países vizinhos num primeiro momento e agora para as organizações internacionais. De acordo com os dados do *V-Dem*, comprova-se que a existência de um CS, sem mais, não é condição suficiente para assegurar o aprofundamento da democracia ao longo do tempo, nas suas dimensões de respeito pela Constituição e independência judicial. Resta apurar se será uma condição necessária.

As respostas avançadas têm pouco de definitivo. Porém, a análise dos novos dados permite uma visão mais clara sobre o papel dos tribunais na consolidação das democracias da Europa do Sul, contribuindo sobretudo com novas pistas de pesquisa em aberto. Fatores mais óbvios, como o papel do associativismo profissional, ou áreas mais negligenciadas, como a das relações entre elite judicial e elite económica, podem complementar os estudos sobre a judicialização. As consequências para a democracia de um poder político confiado crescentemente a um grupo não eleito, logo alterando o equilíbrio entre instituições representativas e não representativas, serão certamente de acompanhar. Em última análise, é também a esta luz que a defesa de um modelo de governação da justiça ao serviço da democracia deve ser ponderada.

## **Bibliografia**

- Afonso, Orlando Viegas Martins. 2004. *Poder Judicial: Independência in Dependência*. Coimbra: Almedina
- Álvares, Vânia. 2015. «O governo da justiça: O Conselho Superior da Magistratura». Dissertação de mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa.
- Bell, David Avrom. 1994. *Lawyers and Citizens: the Making of a Political Elite in Old Regime France*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Bell, John. 2006. *Judiciaries within Europe: a Comparative Review*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Benz, Arthur, Jose Miguel Jimenez e Esperanza von Carstenn-Lichterfelde. 2010. *El Estado Moderno – Fundamentos de su Análisis Político*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Brito, Wladimir. 2005. «O poder judicial». *Boletim FDUC*, LXXXI: 233 e segs.
- Caetano, Marcello. 1957. *A Constituição de 1933: Estudo de Direito Político*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Caldeira, Gregory A., R. Daniel Kelemen e Keith E. Whittington, eds. 2008. *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Canotilho, José J. Gomes, e Vital Moreira. 2010. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora.
- Cappelletti, Mauro, René David e Louis Favoreu. 1990. *Le pouvoir des juges: articles choisis de droit judiciaire et constitutionnel comparé*. Aix-en-Provence: Presses Universitaires d'Aix-Marseille.
- Chumbinho, João Paulo da C. R. 2009. *A Constituição e a Independência dos Tribunais*. Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora.
- Coppedge, Michael, et al. 2015. «Varieties of democracy: codebook v4.» In *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Dahl, Robert A., Ian Shapiro e José António Cheibub, eds. 2003. *The Democracy Sourcebook*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Di Federico, Giuseppe. 2005. *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, The Netherlands and Spain*. Bolonha: Lo Scarabeo
- Di Federico, Giuseppe. 2012. «Judicial independence in Italy». In *Judicial Independence in Transition*, ed. A. Seibert-Fohr. Berlin-Heidelberg: Springer, 357-401.
- Dias, João Paulo. 2004. *O Mundo dos Magistrados: a Evolução da Organização e do Auto-governo Judiciário*. Coimbra: Almedina.
- Fishman, R. M. 2011. «Democratic practice after the revolution: the case of Portugal and beyond». *Politics & Society*, 39 (2): 233-267.
- Garoupa, Nuno. 2011. *O Governo da Justiça*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Garoupa, Nuno, e Tom Ginsburg. 2015. *Judicial Reputation: A Comparative Study*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ginsburg, Tom. 2003. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodin, Robert E. 1998. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guarnieri, Carlo. 2001. «Judicial independence in Latin countries of Western Europe». In *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from around the World*, eds. Peter H. Russell e David M. O'Brien. Charlottesville, VA: University of Virginia Press.
- Guarnieri, Carlo. 2013. «Judicial independence in Europe: threat or resource for democracy?». *Representation*, 49 (3): 347-359.
- Higley, John, e Michael Burton. 2006. *Elite Foundations of Liberal Democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hirschl, Ran. 2000. «The political origins of judicial empowerment through constitutionalization: lessons from four constitutional revolutions». *Law & Social Inquiry*, 25 (1): 91-149.
- Hirschl, Ran. 2010. *Constitutional Theocracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Laborinho Lúcio, Álvaro. 2012. *O Julgamento: Uma Narrativa Crítica da Justiça*. Lisboa: Dom Quixote.

*Variedades de Democracia na Europa do Sul*

- Magalhães, Pedro C.. 1995. «Democratização e independência judicial em Portugal». *Análise Social*, 130: 51-90.
- Magalhães, Pedro C., Carlo Guarnieri e Yorgos Kaminiis. 2006. «Democratic consolidation, judicial reform, and the judicialization of politics in Southern Europe». In *Democracy and the State in the New Southern Europe*, eds. R. Gunther, P. N. Diamandouros e D. A. Soteropoulos. Oxford: Oxford University Press, 138-196.
- Pimentel, Irene Flunser, e Maria Inacia Rezola, eds. 2013. *Democracia, Ditadura: Memória e Justiça Política*. Lisboa: Tinta da China.
- Rodrigues, Cunha. 1977. *A Constituição e os Tribunais*. Lisboa: Diabril.
- Shapiro, Martin M., e Alec Stone Sweet. 2002. *On Law, Politics, and Judicialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Staton, Jeffrey K. 2010. *Judicial Power and Strategic Communication in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stone Sweet, Alec. 2000. *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Tate, Chester Neal, e Torbjorn Vallinder. 1995. *The Global Expansion of Judicial Power*. Nova Iorque: New York University Press.
- Wigmore, John Henry. 1992. *A Panorama of the World's Legal Systems*. Holmes Beach, FL.: WM. W. Gaunt & Sons.

## Capítulo 3

# Eleições: quadros institucionais e dinâmicas de participação\*

## Introdução

A realização de eleições livres, competitivas, justas, regulares e consequentes é um critério central das várias concepções de democracia, desde as minimalistas (Schumpeter 2006) às mais exigentes (O'Donnell 2001). A importância das eleições manifesta-se também no quadro conceptual do projeto *Varieties of Democracy (V-Dem)*, em que o modelo de «democracia eleitoral», definido pela existência de eleições competitivas, é apresentado como uma base mínima da qual decorrem as restantes concepções de democracia contempladas – liberal, participativa, deliberativa, maioritária e igualitária (Coppedge *et al.* 2011). Assim, é geralmente aceite que a realização de eleições, não sendo um atributo suficiente para que se classifique um regime como democrático, constitui pelo menos uma condição necessária.

Tomando como ponto de observação o ano de 2014, todos os países analisados no quadro deste projeto apresentam uma série ininterrupta de atos eleitorais livres e justos. Se tivermos em conta as eleições para as assembleias constituintes, a série democrática mais longa é a da França (1945), seguida da Itália (1946), Grécia (1974), Portugal (1975) e Espanha (1977). Assim, se a realização de eleições for o critério de verificação de que um dado regime é (pelo menos) minimamente democrático, concluímos que os cinco países detêm hoje esse estatuto, podendo este ter sido adquirido antes do período em análise (França e Itália) ou já no seu decurso (Grécia, Portugal e Espanha).

---

\* Agradeço as leituras atentas e as sugestões de Tiago Fernandes, Pedro Magalhães, Staffan Lindberg e dos vários participantes em dois seminários do projeto *V-Dem* Europa do Sul.

Ao longo das últimas décadas, os debates sobre a comparação das «democracias realmente existentes» (Schmitter 2011) têm colocado em oposição uma conceção «dicotómica» da democracia frente a uma orientação «gradual» (Collier e Adcock 1999). Mesmo que uma contraposição binária entre democracia e autoritarismo traga vantagens analíticas ao estudo das causas e consequências da democratização (Alvarez *et al.* 1996; Cheibub, Gandhi e Vreeland 2009), a categorização dos regimes políticos não se esgota na existência, ou ausência, de eleições livres (Fishman 2016). Em consonância com o espírito geral do projeto, este capítulo adota uma abordagem de tipo gradual, procurando fazer uso do manancial de informação recolhida e processada na base de dados *V-Dem* para examinar a qualidade da democracia nos cinco países em causa, atendendo às instituições e aos processos que caracterizam a seleção de representantes políticos.

Com base neste objetivo, o presente capítulo procura dar resposta à seguinte interrogação de partida: quais são as principais variações formais, processuais e de participação nas eleições da Europa do Sul ao longo do período em análise e quais as suas raízes? Esta questão contempla três dimensões de variação. O primeiro grupo de variáveis examinadas diz respeito às normas legais que regulam o funcionamento das eleições. Ao longo do período e nos cinco países em análise, as eleições legislativas na Europa do Sul diferiram de forma substantiva no sistema de conversão de votos em mandatos, na obrigatoriedade do voto e na idade mínima para o seu exercício. O segundo grupo de variáveis também abrange instituições, ainda que de índole distinta. De facto, o plano institucional não se restringe aos quadros normativos, englobando também a existência de articulados de práticas que, apesar do seu carácter informal e extralegal, podem influenciar de maneira direta ou indireta as hipóteses de sucesso dos vários candidatos e, conseqüentemente, os resultados eleitorais – mesmo que apenas de modo residual. Assim, abordam-se também as variações ao nível das «instituições informais» (Helmke e Levitsky 2004). O terceiro grupo de variações que tomámos como objeto de estudo refere-se às dinâmicas de participação eleitoral na Europa do Sul. Depois de apresentar a evolução da participação eleitoral nos cinco países, esta é enquadrada num plano comparado mais amplo e identificam-se potenciais variáveis explicativas do seu declínio.

Para cada uma destas dimensões, procurámos aferir em que medida existe uma convergência entre países ou se, pelo contrário, persistem diferenças com potenciais repercussões na qualidade da democracia. Assim, examinámos até que ponto é que as eleições nas três democracias mais

recentes (Portugal, Grécia e Espanha) se aproximam ou divergem das eleições nas duas democracias consolidadas numa época anterior (Itália e França).

## **As eleições na literatura sobre a Europa do Sul**

A investigação comparada acerca das eleições na Europa do Sul está patente em diferentes ramos da literatura sobre esta região. Desde logo, uma primeira geração de estudos sobre a democratização portuguesa, grega e espanhola enfatizou a importância das eleições enquanto barómetros de adesão aos valores democráticos e da consolidação dos sistemas partidários nacionais (Bermeo 1987; Pridham 1990; Gunther, Diamandouros e Puhle 1995). Nesta perspetiva, além de serem um produto dos processos de democratização, as eleições podem ser entendidas como momentos críticos em que a viabilidade democrática é posta à prova e em que se esboçam alguns dos traços fundamentais do regime subsequente. Isto aplica-se, em especial, às eleições «fundadoras», que são cruciais para a criação de «agendas, atores, organizações e, mais importante ainda, legitimidade e poder» (Linz e Stepan 1996, 100).

A literatura sobre a transição portuguesa ilustra com acuidade a importância dada às primeiras eleições em democracia. Linz e Stepan (1996, 128) referem-se à participação expressiva nas eleições de 1975 para a Assembleia Constituinte como «uma outra face da mobilização» que contribuiu de maneira decisiva para a subsequente consolidação da democracia. Estes autores sublinham também as preferências expressas nestas eleições, em que um pouco menos de três quartos dos eleitores votaram nas listas do Partido Socialista, do Partido Social-Democrático ou do Centro Democrático Social, todos proponentes de uma democracia de traços liberais. A combinação de altos níveis de participação eleitoral com o sentido do voto da maioria da população é interpretada por Linz e Stepan como uma expressão da adesão popular aos ideais da democracia liberal, facto que moldou de forma indelével as perceções e estratégias dos vários atores envolvidos no processo de democratização e, conseqüentemente, o cariz do regime subsequente. Tomando o desenlace das eleições fundadoras como variável dependente, Bermeo (1987) desenvolve uma comparação entre Portugal e Espanha, argumentando que os resultados foram o produto de diferenças ao nível das condições estruturais: o modo de transição (rutura ou reforma), a estrutura social (debilidade da burguesia em Portugal face à Espanha) e a força relativa da semioposição no autoritarismo e no período imediatamente subsequente (maior em Espanha

do que em Portugal). Estes três fatores ter-se-iam materializado em resultados divergentes aquando das primeiras eleições em democracia: vitória do centro-direita em Espanha e do centro-esquerda em Portugal.

A análise dos resultados eleitorais e das suas consequências de médio e longo prazo para as democracias do Sul da Europa não se circunscreveu, compreensivelmente, às eleições fundadoras e às imediatamente subsequentes. A sucessão de eleições nos cinco países ofereceu a possibilidade de estabelecer distinções e aproximações dentro da região e face a outros casos. Numa análise retrospectiva das eleições celebradas entre as décadas de 70 e 90, Gunther (2004, 81) examina a evolução dos resultados eleitorais, classificando os casos grego, português e espanhol como instâncias de sistemas partidários «modernos», por contraposição ao caso italiano, ainda assente num modelo de clivagem política típica do pós-guerra.

A literatura baseada na análise de resultados eleitorais agregados foi sendo progressivamente complementada pela incorporação de dados ao nível individual provenientes da aplicação de inquéritos. Esta corrente tem contribuído para investigar de forma exaustiva as determinantes do voto e da participação a um nível micro (Bellucci 1984; Freire e Lobo 2005), recorrendo aos casos da Europa do Sul para testar modelos teóricos desenvolvidos a partir de outros contextos (Lewis-Beck e Nadeau 2012). A este respeito, sublinhe-se a ausência de indícios fortes da existência de uma cultura política que caracterize especificamente a Europa do Sul, sendo os padrões de atitudes e comportamentos políticos patentes nesta região análogos aos prevaletentes noutros contextos do continente (Torcal e Magalhães 2009).

Desta revisão da literatura acerca das eleições na Europa do Sul emergem duas conclusões principais. Por um lado, as eleições têm sido um objeto de estudo recorrente na investigação sobre a Europa do Sul, sobretudo nos campos de estudo da democratização e do comportamento eleitoral. Contudo, e apesar da multiplicidade, diversidade e relevância destes estudos, subsiste uma lacuna de trabalhos comparativos dedicados especificamente às características institucionais e processuais dos atos eleitorais.

## **Descrição dos dados e da análise**

À semelhança dos restantes trabalhos conduzidos no quadro deste projeto, a investigação reportada neste capítulo recorre a um subconjunto de dados do projeto *V-Dem* que abrange os cinco países da Europa do

**Quadro 3.1 – Cronologia eleitoral na Europa do Sul (1968-2014)**

1960	1970	1980	1990	2000	2010
França	● UDR 46,4% ● UDR 44,7%	● RPR 26,1% ○ PSF 49,3%	○ PSF 31% ○ PSF 45,7%	● RPR 29% ○ PSF 38,2%	● UMP 47,3% ● UMP 46,4%
Portugal	○ PS 37,9% ○ PS 34,9%	● AD 44,9% ○ PS 36,1% ● AD 42,5%	● PSD 50,2% ● PSD 50,6%	○ PS 43,8% ● PSD 44,1%	● PSD 40,2% ○ PS 45% ● PSD 38,7%
Itália	● DC 39,1% ● DC 38,7%	● DC 38,7% ● DC 38,3%	● DC 32,9% ● DC 34,3%	● DC 29,7% ● FI 42,8% ○ LU 45,4%	● FI 45,4% ○ LU 49,8% ○ PD 29,5% ● PL 46,8%
Grécia	● ND 54,4%	○ PASOK 48,1% ● ND 41,8%	● ND 44,3% ○ PASOK 48,1% ● ND 46,2% ● ND 46,9%	○ PASOK 41,5% ○ PASOK 46,9% ○ PASOK 43,8%	● ND 45,4% ○ PASOK 43,9% ● ND 41,8% ● ND 18,9% ● ND 29,7%
Espanha	● UCD 34,4% ● UCD 34,8%	○ PSOE 44,1% ○ PSOE 48,1%	○ PSOE 38,8% ● PSOE 39,6%	● PP 44,5% ○ PSOE 42,6%	○ PSOE 43,9% ● PP 44,6%

*Fontes:* França, Ministère de l'Intérieur (2016) e Nohlen (2010); Portugal, Comissão Nacional de Eleições (2016); Espanha, Dirección General de Política Interior (2016); Grécia, Ministry of the Interior (2016) e Pantelis *et al.* (2010); Itália, Ministero dell' Interno (2016).

Sul no intervalo temporal entre 1968 e 2014. O período aqui considerado contempla 64 eleições legislativas nos cinco países:<sup>1</sup> 11 eleições em França, 13 em Itália, 15 na Grécia,<sup>2</sup> 14 em Portugal e 11 em Espanha. O quadro 3.1 reproduz uma cronologia eleitoral deste intervalo de tempo, indicando-se a proporção de votos obtidos pelo partido (ou coligação) mais votado em cada eleição.

Caso a análise se restringisse aos índices incluídos na base de dados *V-Dem* que medem o grau de democracia eleitoral, pouco distinguiria os cinco países: a partir de 1977, data das primeiras eleições espanholas após a transição, todos cumprem ininterruptamente os critérios mínimos destes indicadores. Contudo, um exame aos múltiplos indicadores sobre a realidade eleitoral recolhidos no âmbito deste projeto revela uma série de variações dignas de interesse. Conforme foi referido na introdução,

<sup>1</sup> Nos casos de bicameralismo em que a eleição de representantes para os dois órgãos legislativos não se processa em simultâneo, a análise incide somente sobre as eleições para a câmara baixa.

<sup>2</sup> Em 1989 e em 2012 realizaram-se duas eleições legislativas na Grécia.

estas variações serão agrupadas em três categorias analíticas, que são exploradas nas próximas secções: instituições formais, instituições informais e dinâmicas de participação eleitoral.

## **Variações institucionais formais**

A presente secção trata das configurações institucionais formais que estruturam o modo como se processam as eleições nos cinco países aqui considerados. Em primeiro lugar, a análise incide sobre o sistema eleitoral em sentido restrito – a conversão de votos em mandatos. Desde logo, a distinção básica entre sistemas eleitorais estabelece-se entre o «princípio de representação» (Nohlen 2007, 23) a que estes obedecem: maioritário, por um lado, ou proporcional, por outro. A cada um destes dois princípios correspondem vários métodos de eleição e de conversão de votos em mandatos, existindo também sistemas combinados que procuram mitigar eventuais efeitos excessivos de fragmentação, por um lado, ou de sobrerrepresentação do vencedor, por outro. A este respeito, a situação nos cinco países apresenta-se bastante heterogénea. Em dois dos países, Portugal e Espanha, tem vigorado ininterruptamente desde as eleições fundadoras – 1975 e 1977, respetivamente – um sistema eleitoral de tipo proporcional. No caso francês, o sistema eleitoral tem estado subordinado ao princípio maioritário, com exceção das eleições de 1986. Na Grécia e em Itália as alterações ao sistema eleitoral têm sido bastante recorrentes, tanto sob a égide do princípio da proporcionalidade como na forma de concessões ao princípio maioritário. Deste modo, os casos grego e italiano podem ser colocados num plano em que a conflitualidade se estende não apenas ao sentido e conteúdo das políticas públicas nem ao seu grau universalista ou particularista, mas também ao desenho das regras de funcionamento da democracia (Alexander 2001). A imposição de alterações recorrentes a instituições nevrálgicas do sistema político, sem que a tal presida um amplo consenso, suscita reservas quanto à plenitude da consolidação democrática nestes dois países, na medida em que a previsibilidade institucional e a aceitação geral das regras do jogo são traços fundamentais dos regimes democráticos (Przeworski 1991, 3440).

O sistema eleitoral português manteve-se essencialmente inalterado desde a sua génese, em 1974, que, de resto, se encontra bem documentada (Braga da Cruz 1998). De acordo com Braga da Cruz, os motivos apontados para a escolha de um sistema proporcional prenderam-se não só com a necessidade de superar a experiência do autoritarismo, cujas

pseudoeleições eram conduzidas pelo método maioritário de lista, mas também com uma concepção do sistema eleitoral enquanto instrumento que permitisse conhecer «o real desenho político democrático do país» (Braga da Cruz 1998, 9). Assim, estabeleceu-se que os eleitores votariam em listas fechadas e que a conversão dos votos em mandatos seria feita ao nível do distrito. Existem, portanto, vinte círculos eleitorais correspondentes ao território nacional e outros dois que agrupam os portugueses residentes no estrangeiro. Os círculos eleitorais em território nacional são, por imperativo constitucional, plurinominais e não existe qualquer limiar fixo de votação para a eleição de deputados, quer ao nível do círculo, quer ao nível agregado nacional. A magnitude dos círculos foi sempre altamente variável: nas eleições para a Assembleia Constituinte de 1975 variou entre os 4 e os 55, ao passo que a redução do número de deputados e a reconfiguração demográfica do país levaram a que, em 2014, a amplitude se estabelecesse entre os 2 e os 47. Esta variância torna o sistema português um interessante caso de estudo para os interessados nos efeitos da magnitude eleitoral (Lachat, Blais e Lago 2015; Lago e Lobo 2014). Em contrapartida, numa concessão ao princípio maioritário, a fórmula eleitoral escolhida (método d'Hondt) seria aquela que, entre as disponíveis, era menos proporcional na distribuição dos votos, contribuindo assim para a governabilidade (Braga da Cruz 1998, 9).

Como se assinala adiante, por contraposição com as trajetórias italiana e grega, o enquadramento eleitoral português tem sido de uma constância assinalável. Contudo, várias propostas de reforma têm sido avançadas não só por atores políticos, como também por académicos (Freire, Martins e Moreira 2008; Costa Lobo, Santana Pereira e Gaspar 2015). Se os primeiros tendem a argumentar sobretudo no sentido da diminuição da magnitude dos círculos (Braga da Cruz 1998), os segundos têm proposto aumentar o grau de liberdade à disposição dos eleitores no que toca à escolha de candidatos, notando que ele é dos mais baixos no quadro europeu (Pereira e Andrade e Silva 2009).

Em traços formais, pouco distingue o sistema eleitoral espanhol do português: representação proporcional em círculos plurinominais e voto em listas fechadas. Contudo, há duas diferenças que importa sublinhar. Desde logo, a existência de um limiar obrigatório de 3% do voto ao nível do círculo eleitoral para que os votos sejam tidos em conta na distribuição de mandatos. A segunda distinção prende-se com a maior desproporcionalidade induzida pela prevalência de círculos de baixa magnitude. Esta diferença é captada pelos dados recolhidos pelo projeto *V-Dem*, que distinguem entre sistemas proporcionais com um valor médio de mag-

nitudo alto (como Portugal) e baixo (como a Espanha).<sup>3</sup> Hopkin (2005, 378) argumenta que desde a sua génese o sistema foi desenhado de modo a apelar os receios das elites alinhadas com o regime autoritário aquando da transição, circunstância que terá conduzido ao favorecimento explícito de zonas rurais em prejuízo dos meios urbanos. Este argumento aponta a importância do modo de transição na definição institucional das duas democracias ibéricas, em linha com os argumentos de Bermeo (1987) e Fernandes (2015). Curiosamente, a evolução do caso espanhol – até às eleições de dezembro de 2015 – constitui um exemplo liminar de um sistema que, embora decorrente do princípio proporcional, produziu resultados vincadamente maioritários (Hopkin 2005).

Em relação ao caso francês, o sistema eleitoral tem estado subordinado ao princípio maioritário, com exceção das eleições de 1986. O sistema eleitoral maioritário a duas voltas foi reintroduzido em 1958, com o advento da V República, por determinação pessoal de de Gaulle (Elgie 2005), e vigorou em todas as eleições legislativas celebradas deste então (exceto em 1986). A segunda volta é dispensada caso um dos candidatos obtenha mais de metade dos votos logo na primeira volta, desde que estes correspondam a um número superior a um quarto dos eleitores recenseados no círculo eleitoral. Caso contrário, passam à segunda volta os candidatos com pelo menos 12,5% dos votos, sendo vencedor o candidato que obtenha uma maioria simples. Em França – tal como em Portugal e em Espanha – o voto não é obrigatório.

Na Grécia e em Itália as alterações ao sistema eleitoral têm sido bastante mais frequentes e têm oscilado ora entre um pendor proporcional, ora um cariz maioritário. O sistema grego original, que data de 1974 e a que foi atribuída a designação de «proporcionalidade reforçada», consistia numa intrincada sobreposição de três níveis de apuramento, correspondentes a 56 círculos uni e plurinominais. Tal como observa Lijphart (1990, 74), o qualificativo «reforçada» aplicava-se, na verdade, à fatia de mandatos obtidos pelos grandes partidos, e não à proporcionalidade do sistema. Assim, logo em 1974, os partidos de esquerda criticaram o desenho do sistema por beneficiar demasiado o vencedor (Linz e Stepan 1996, 134). Esta circunstância aproxima a experiência grega da espanhola,

---

<sup>3</sup> Trata-se da variável *v2elptrel* (Coppedge *et al.* 2016, 106). Pode argumentar-se, no entanto, que esta é uma distinção pouco fina. Além da magnitude média, importa ter em conta a respetiva variância, que é muito elevada no caso português, conduzindo a um sistema de incentivos diferenciados consoante o círculo eleitoral (Lago e Lobo 2014; Lachat, Blais e Lago 2015)

já que, no contexto das transições para a democracia dos dois países, foram instituídos sistemas eleitorais que favoreciam os partidos das elites provenientes dos regimes autoritários anteriores. Desde a publicação das obras seminais acerca das transições democráticas (Rustow 1970; O'Donnell e Schmitter 1986) que vários autores acentuam a importância dos processos de definição das instituições que regem a competição democrática, como o sistema eleitoral. Além de pôr em evidência as consequências políticas e eleitorais de médio e longo prazo que podem advir destes processos de definição institucional, o paralelismo entre a Grécia e a Espanha revela claramente o contraste com a transição portuguesa, na qual o equilíbrio entre «oposição moderada», «oposição radical» e «elites do regime anterior» foi claramente mais desfavorável a estas últimas (Bermeo 1997).

À génese do sistema grego sucedeu-se uma convulsa história de reformas, que chegaram a atingir uma cadência anual (Lamprinakou 2012). Uma das alterações mais marcantes deu-se em 1985, com a substituição do voto preferencial pelo voto em listas fechadas. O sistema em vigor em 2014 mantinha traços de pendor maioritário, visto que pressupunha a atribuição de um bônus de 50 deputados ao partido mais votado a nível nacional. Um ponto que deve ser salientado é que o exercício do direito de voto é, ainda hoje, formalmente obrigatório, embora em 2001 tenham sido removidas as últimas sanções associadas ao seu não exercício. Numa fase anterior, o incumprimento desta obrigação podia implicar dificuldades administrativas, como, por exemplo, na obtenção de documentos, como passaportes ou cartas de condução (Birch 2009, 9).

Finalmente, também o caso italiano se caracteriza por profundas mudanças no sistema eleitoral, neste caso na segunda metade do período em análise. Ainda que com uma frequência inferior à do caso grego, as alterações foram porventura mais estruturais, destacando-se três grandes reformas: 1993, 2005 e 2014. O sistema em vigor até à reforma de 1993 baseava-se em dois níveis de apuramento, o primeiro deles com 32 círculos eleitorais, e o segundo com um único círculo nacional, que agrupava os votos desperdiçados na etapa anterior e os convertia em mandatos através do método de Hare. O acesso a este segundo círculo requeria a obtenção de um mandato em, pelo menos, um círculo e de 300 000 votos a nível nacional. Por fim, os eleitores dispunham de três ou quatro votos preferenciais, consoante a magnitude do seu círculo, que podiam distribuir entre os candidatos de um dado partido. A reforma conduzida entre 1990 e 1993, liderada por membros da elite política que se apresentavam como reformadores e agentes de regeneração do sistema (Do-

novan 1995), foi aprovada através de referendo e interpretada como um fruto da profunda insatisfação dos cidadãos em relação ao sistema político (d'Alimonte 2005, 255). Com efeito, o sistema eleitoral vigente até 1993 foi frequentemente associado à fragmentação política, ao clientelismo e até à influência de organizações criminosas na política italiana. O ponto fundamental, contudo, prendia-se com o papel dominante da Democracia-Cristã (DC) e conseqüente inexistência de alternância no executivo (Donovan 1995, 53). O sistema adotado subsequentemente distribuía três quartos dos mandatos por círculos uninominais e os restantes 25% em 26 círculos com magnitudes que variavam entre 1 e 11 mandatos. Os eleitores dispunham, assim, de dois boletins de voto, um para a escolha do candidato e outro para a escolha entre listas. Os dois níveis de apuramento não eram independentes: da contabilização de votos ao nível nacional subtraíam-se os votos já convertidos em mandatos, de modo a não favorecer excessivamente os grandes partidos.

A persistência de um complexo sistema de alianças e de transferências de votos e o boicote explícito de mecanismos do sistema por parte dos principais blocos políticos (d'Alimonte 2005, 258) conduziram a uma nova reforma em 2005, com efeitos a partir de 2006. Esta reforma eleitoral consistiu na introdução de um sistema proporcional, com voto em listas fechadas, complementado pela atribuição de um bônus à lista ou coligação vencedora, de modo que obtivesse automaticamente um número de 340 mandatos. Os restantes 244 mandatos dividiam-se pelos partidos ou coligações não vencedoras através do método de Hare. A reforma de 2014, que só terá efeitos nas eleições de 2016, introduz uma segunda volta entre as listas mais votadas para determinar quem conquista este bônus de mandatos (d'Alimonte 2015). À semelhança da Grécia, também em Itália o voto foi obrigatório até 1993. Na redação atual, manteve-se a designação de «dever cívico», mas removeu-se a existência de uma obrigação jurídica (Gratschew 2004, 28), mesmo que formal.

Com base na panorâmica acima traçada podemos assim distinguir os países em duas categorias: Portugal e a Espanha, marcados por uma assinalável constância institucional, e a Grécia e a Itália, com alterações frequentes e bastante profundas. Quanto à França, a alteração promovida em 1985 e a sua imediata reversão no ano seguinte afastam-na do primeiro polo, ainda que o volume de alterações não seja comparável aos casos grego e italiano. Apesar da estabilidade dos sistemas português e espanhol no período em consideração, a perspetiva histórica mais ampla oferecida por Colomer (2004, 55-56) revela que é nos países da Europa

do Sul que, desde o século XIX, tem havido mudanças mais frequentes nos sistemas eleitorais. O episódio das alterações de 1985-1986 em França e, sobretudo, as sucessivas mudanças na Grécia e em Itália, aprovadas num curto intervalo de tempo, sugerem que a alteração de leis eleitorais integra o reportório de resposta a situações de crise política ou de descrédito agudo do sistema.

Ainda assim, os resultados alcançados em ambos os casos sugerem que a eficácia destas reformas institucionais no aprofundamento da qualidade da democracia pode ser bastante limitada, na medida em que recorrentemente são renovados os apelos a novas alterações que deem resposta às reivindicações por uma regeneração do sistema político. Além disso, conforme demonstra Renwick (2011), este é um domínio em que as modificações legislativas decorrem de impulsos distintos e seguem uma diversidade de canais processuais. Ao passo que a reforma italiana de 1993 foi impulsionada por via popular, as restantes alterações corresponderam a imposições por parte da maioria no governo ou, num número residual de casos, a acordos de âmbito mais alargado. Assim, gera-se um paradoxo: embora os casos italiano e grego revelem uma maior plasticidade institucional, que conduz a uma maior facilidade em adotar reformas nas leis eleitorais (Nuñez e Jacobs 2016), raramente estas têm por base acordos alargados entre partidos, o que faz com que a sua longevidade tenda a ser breve.

Os sistemas eleitorais podem ser avaliados à luz de diferentes critérios. Não só alguns destes critérios são mutuamente contraditórios, como não existe consenso acerca de quais deles devem ser privilegiados no desenho de um sistema eleitoral (Gallagher 2005, 568; Nohlen 2007). Assim, cada sistema eleitoral concreto reúne aspetos que são passíveis de juízos divergentes em função dos princípios à luz dos quais sejam avaliados.

Um critério relevante na ótica da qualidade da democracia prende-se com a responsabilização pessoal dos deputados perante os eleitores do seu círculo eleitoral (Gallagher 2005, 571). Tipicamente, este é um critério que é potenciado por sistemas em que a totalidade (França) ou uma parte (Itália no período de 1993-2005) dos representantes é eleita através de círculos uninominais. Sistemas de representação proporcional com lista não bloqueada, como o grego, no qual os eleitores dispõem da capacidade de formular uma ou mais preferências em relação aos candidatos do partido em que votam, também favorecem este critério. Por outro lado, em sistemas de representação proporcional com lista fechada bloqueada, como sucede em Portugal e Espanha, a capacidade de os eleitores responsabilizarem um candidato individualmente é praticamente nula.

**Quadro 3.2 – Instituições formais nos cinco países**

País	Eleições	Sistema eleitoral	Voto obrigatório	Idade mínima de voto
França	11	Maioritário a duas voltas, exceto nas eleições de 1986, em que houve representação proporcional.	Não.	21 anos até às eleições de 1973 (inclusive); 18 anos a partir de 1978.
Itália	13	Até 1993: sistema combinado: 32 círculos + 1 círculo nacional; 3 ou 4 votos preferenciais consoante magnitude; limiar de 300 000 votos nacionais. 1993-2005: 75% dos mandatos através de círculos uninominais; 25% redistribuídos através de RP (Hare). 2006-2015: RP com listas fechadas e articulado complexo de limiares mínimos; atribuição automática de mandatos ao vencedor até 340 deputados. 2016: realização de segunda volta para determinar o vencedor do bónus eleitoral.	Sim, até 1993 (sanções residuais).	21 anos até às eleições de 1973 (inclusive); 18 anos a partir das eleições de 1976.
Grécia	15	Até 2007: sistema combinado, com múltiplas mudanças (1974, 1977, 1985, 1989, 1990, 2004). A partir de 2007: 260 mandatos atribuídos proporcionalmente e bónus de 50 para partido mais votado; limiar nacional de 3%; voto preferencial cruzado.	Sim, embora sem efeitos a partir de 2001.	21 anos em 1974; 20 anos nas eleições de 1977 e 1981; 18 anos a partir de 1985.
Portugal	14	Proporcional com lista fechada; alta variância na magnitude dos círculos.	Não.	18 anos em todo o período.
Espanha	11	Proporcional com lista fechada; alguma variância na magnitude dos círculos.	Não.	21 anos em 1977; 18 anos nas restantes.

*Fontes:* França, Elgie (2005); Itália, d'Alimonte (2005 e 2015); Grécia, Lamprinakou (2012); Portugal, Braga da Cruz (1998); Espanha, Hopkin (2005).

O grau de correspondência entre as preferências dos eleitores e os órgãos de representação é outro dos critérios de avaliação dos sistemas eleitorais enunciados por Gallagher (2005, 571). De facto, se entendermos que a qualidade da democracia varia também em função da incorporação política de vozes e atores que deem corpo às reivindicações de um número substancial de cidadãos, importa perceber em que medida é que os sistemas eleitorais constituem barreiras à entrada de novos partidos na arena parlamentar (Lijphart 1991, 77). Uma análise de dados compi-

### Quadro 3.3 – Desproporcionalidade entre votos e mandatos

	Média	Desvio-padrão	Eleições mais desproporcionais
Portugal	4,80	1,01	1987 (6,1)
Espanha	7,22	2,03	1977 (10), 1979 (10,6)
Grécia	8,36	3,37	1974 (15,8), maio de 2012 (12,9)
França	15,28	5,60	1993 (25,3), 2002 (22), 2012 (17)
Itália	5,43	4,19	2001 (10,2), 2013 (17,3)

*Nota:* O quadro reproduz os valores do *Least Squares Index* (Gallagher 1991). Quanto mais baixo o valor do índice, maior é a correspondência entre a proporção de votos e de mandatos obtidos.

*Fonte:* Gallagher (2015).

lados por Gallagher (2015) relativos ao grau de proporcionalidade entre os votos expressos pelos eleitores e a sua conversão em mandatos nas assembleias legislativas dos cinco países (Gallagher e Mitchell 2005, 602) revela que também neste domínio há variações importantes, que são apresentadas no quadro 3.3. Esta análise é necessariamente circunscrita e, devido aos efeitos de variáveis omitidas, não permite estabelecer de forma categórica a existência de relações de causalidade entre os tipos de sistema eleitoral e a «abertura» dos regimes políticos. Além disso, há um enviesamento de partida, na medida em que os quadros institucionais afetam não só a entrada de partidos na arena de competição, mas o próprio comportamento dos eleitores, que podem prescindir de votar na sua primeira escolha face à estrutura de incentivos existentes, dificultando assim a interpretação dos dados (Cox 1997; Gallego, Rico e Anduiza 2012).<sup>4</sup>

Não obstante estas limitações, os dados sugerem que é em Portugal que a distribuição de mandatos tem sido mais fiel ao sentido do voto. Tal traduziu-se na possibilidade da emergência (ainda que efémera) do Partido Renovador Democrático nas eleições de 1985 e na incorporação mais persistente do Bloco de Esquerda, que obteve representação parlamentar em 1999, tendo-a renovado sucessivamente desde então. Ao longo da maior parte do período em análise, o caso grego apresenta traços de semelhança com o português. Contudo, nas eleições de maio de 2012 cerca de um quinto dos votos dispersou-se por partidos que não atingiram o limiar mínimo de 3%, tendo sido, conseqüentemente, «desperdi-

<sup>4</sup> A literatura sobre os efeitos dos sistemas eleitorais nas tomadas de decisão sobre o voto em contextos de democracias recentes tem revelado a existência de um efeito de aprendizagem à medida que se sucedem as eleições (Tavits e Annus 2006) e que a estrutura de incentivos pode ter efeitos assimétricos num mesmo território nacional – como sucede no caso português devido à variância da magnitude eleitoral (Lago e Lobo 2014).

çados». Em todo o caso, no contexto da crise da dívida soberana grega, que afetou o país especialmente a partir de 2009, o sistema eleitoral não impediu a emergência e a conquista de representação política por parte de forças opositoras – à esquerda e à direita – àqueles que eram até então os dois partidos dominantes da democracia grega, a Nova Democracia e o PASOK (Vasilopoulou e Halikiopoulou 2013).

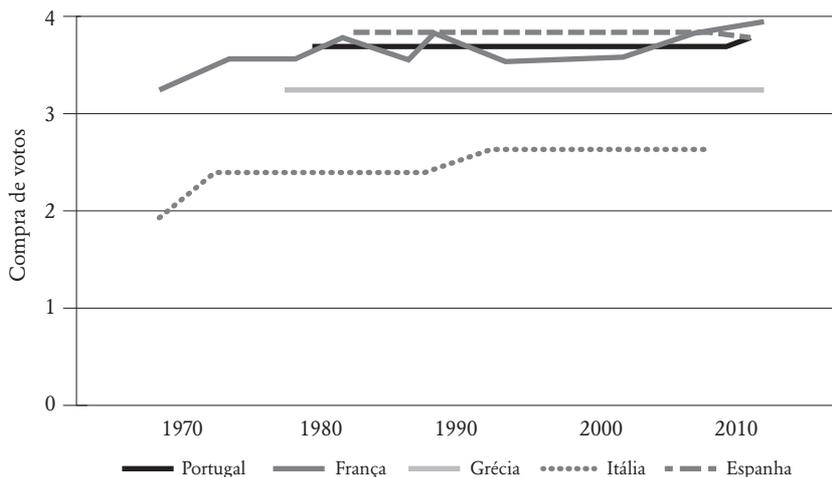
Já em Espanha, ao longo do período em análise, os efeitos maioritários do sistema e a variância na magnitude dos círculos coincidiram com a proliferação de partidos regionais. Assim, pelo menos até às eleições de 2011, o sistema produziu um «bipartidarismo imperfeito» (Hopkin 2005, 382), contrabalançado pelo sucesso dos partidos de base regional, sobretudo nas «comunidades históricas» do País Basco e da Catalunha. No entanto, nas eleições anteriores às de 2015, o sistema revelou-se relativamente blindado à emergência de forças políticas capazes de disputar o domínio nacional de PSOE e AP/PP. O caso italiano revela-se particularmente interessante na medida em que as reformas aplicadas em inícios da década de 90 conduziram à emergência de um padrão de competição assente em dois blocos ideológicos com elevados níveis de fragmentação interna. Nas eleições de 2013, este equilíbrio instável foi posto em causa pela emergência do Movimento Cinco Estrelas, que conseguiu superar as barreiras do sistema eleitoral, assegurando um quarto dos votos e 109 mandatos na Câmara de Deputados (Bordignon e Ceccarini 2013).

Finalmente, é em França que as barreiras à entrada de novos partidos, medidas pelos níveis de desproporcionalidade, têm sido mais intransponíveis. Esta exclusão tem afetado nomeadamente – pelo menos até às eleições legislativas de 2012 – a Frente Nacional, partido de direita radical, que vem obtendo um número de deputados residual face às proporções de votos obtidos na primeira volta das eleições mais recentes (Spanje e Brug 2007).

## **Instituições informais**

As variações institucionais sistematizadas na secção anterior prendem-se com a regulação legal do exercício do voto e a sua conversão em mandatos. No entanto, pode argumentar-se que não são estes os únicos constrangimentos institucionais à decisão de participar, em primeiro lugar, e à definição do sentido de voto, em segundo. Na esteira do trabalho de O'Donnell (1994), uma linha de investigação tem explorado a extensibilidade do conceito de «instituições políticas» a práticas que tenham um cariz informal e não codificado. Helmke e Levitsky (2006, 5) definem as

**Gráfico 3.1 – Compra de votos na Europa do Sul**



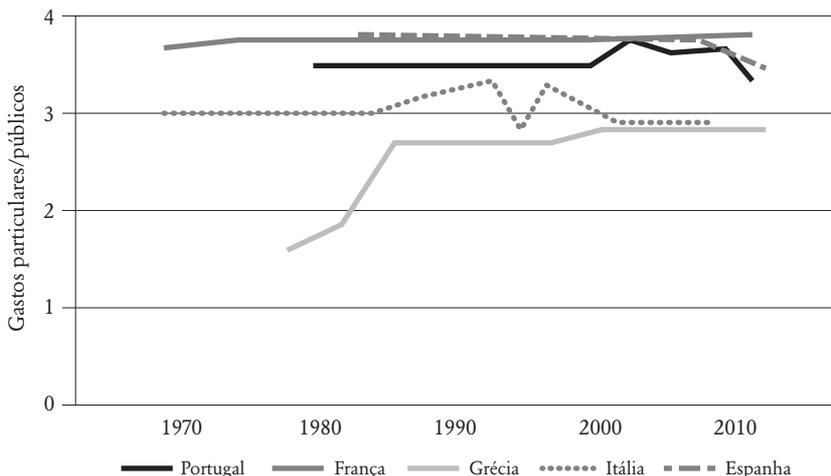
Questão *v2elwotbuy*: «Nestas eleições houve alguns sinais de compra de votos e/ou participação eleitoral?» Opções: 0: «sim, de forma disseminada por todo o território e por parte de todos os partidos»; 1: «sim, de forma moderada em algumas partes do território e/ou por alguns partidos»; 2: «sim, mas de forma bastante limitada»; 3: «praticamente nenhuns e apenas em áreas muito circunscritas do território»; 4: «não».

Fontes: Pemstein (2015); Coppedge *et al.* (2016, 86-87).

instituições informais como «regras socialmente partilhadas, geralmente não escritas, que são criadas, comunicadas e aplicadas fora dos canais sancionados oficialmente». Ainda que os cinco casos aqui analisados constituam exemplos de democracias consolidadas, a base de dados *V-Dem* permite explorar em que medida é que as eleições na Europa do Sul podem ser – ou ter sido durante uma parte do período em análise – marcadas por práticas deste tipo.

Entre os indicadores disponíveis, aquele que oferece resultados mais interessantes é a variável *v2elwotbuy* (Pemstein *et al.* 2015; Coppedge *et al.* 2016, 86), que mede as respostas à pergunta: «nestas eleições há evidências de compra de voto e/ou de participação eleitoral?». A análise da evolução desta variável (gráfico 3.1; a escala reproduz-se na nota) revela a persistência na Europa do Sul, mesmo que de forma residual, de práticas de aliciamento do voto mediante o recurso a ofertas monetárias ou de outra índole. Os países com valores mais afastados da pontuação máxima («4 – ausência de compra de votos») são a Itália e, em menor medida, a Grécia. Importa frisar que a magnitude destas práticas não é elevada em nenhum dos casos. O valor «3» desta variável, aquele que mais se aproxima da posição grega e italiana no decurso deste período, limita a inci-

Gráfico 3.2 – Gastos em bens particulares ou públicos



Questão *v2dlencmps*: «Considerando o perfil das despesas sociais e em infraestruturas no orçamento, quão particularista ou orientada para bens públicos é a maior parte das despesas?» Opções: 0: «quase todas estas despesas são de tipo particularista»; 1: «a maior fatia destas despesas é de tipo particularista, mas uma proporção significativa não»; 2: «as despesas particularistas e orientadas para bens públicos são equivalentes»; 3: «a maior parte da despesa é orientada para bens públicos, mas uma proporção significativa é de tipo particularista»; 4: «quase toda a despesa é orientada para os bens públicos, apenas uma pequena fatia é particularista».

Fontes: Pemstein (2015); Coppedge *et al.* (2016, 195-196).

dência destas práticas a parcelas muito circunscritas do território. Contudo, dado que o nosso domínio de comparação se restringe a democracias consolidadas, o critério de distinção entre estas deve ser necessariamente mais apertado do que se considerássemos apenas o cumprimento dos requisitos mínimos de democracia (Møller e Skaaning 2013, 42-45).

É possível estabelecer uma associação entre a disseminação destas práticas e o tipo de políticas públicas formuladas e colocadas em prática pelos governos que emanam dos resultados eleitorais. Kitschelt e Wilkinson (2007) mostram que a adoção de estratégias eleitorais particularistas, por oposição às de tipo programático e impessoal, não se restringe a democracias incipientes ou a países com economias frágeis e alguns dos países da Europa do Sul reforçam esta constatação. O gráfico 3.2 reproduz a evolução da variável *v2dlencmps* (Pemstein *et al.* 2015; Coppedge *et al.* 2016, 195), que mede até que ponto as despesas sociais e em infraestruturas têm um pendor mais particularista (0) ou programático (4) – uma descrição completa dos valores encontra-se na nota do gráfico. A Grécia ocupa a posição mais baixa ao longo do período, seguida da Itália. Portugal ocupa uma posição intermédia, ligeiramente abaixo da

França e da Espanha. Assim, verifica-se uma associação entre a compra de votos observável em Itália e na Grécia e o tipo de políticas públicas desenvolvidas nestes países.

A literatura sugere várias explicações para a evolução destes dois casos. No que toca à Itália, uma justificação prende-se com a especificidade do sistema partidário italiano e, em particular, a idiosincrasia do funcionamento da DC, um partido altamente fragmentado, em que «cada facção dependia do apoio de áreas geográficas distintas e bem definidas [e em] que as dinâmicas internas refletiam um equilíbrio entre os interesses e os recursos de vários interesses pessoais e localistas» (Hopkin e Mastropaulo 2001, 157). Estas características da DC seriam especialmente potenciadas pela cultura política do Sul do país, que tem sido reiteradamente caracterizada como sendo um viveiro de ligações de tipo vertical entre os eleitores e os seus representantes. Chubb (1982) mostra que as interações clientelares em Nápoles e Palermo na década de 70 assentavam não só em dependências entre as classes baixas e as elites, mas que se estendiam também às classes médias; nestas regiões, o discricionarismo administrativo e a latitude de atuação da DC impeliriam os eleitores a votar neste partido e a existência de voto preferencial incentivava a persistência de relações de tipo individualizado (Chubb 1982, 6).

Neste sentido, Putnam (1993, 94) assinala que o uso do voto preferencial, aquando sua vigência, era bastante mais disseminado nas regiões do Sul do país caracterizadas por índices mais baixos de cultura cívica. Na prática, isto implicou que até inícios da década de 90 os órgãos centrais do partido desempenhassem um papel menor na seleção de candidatos, que, sobretudo no Sul, era frequentemente influenciada por organizações de cariz mafioso. Esta descentralização do processo de seleção de candidatos, combinada com a «liberdade de escolha» permitida aos eleitores, conferia incentivos aos líderes das facções – ou àqueles que as controlavam a partir de fora – para procurarem garantir a eleição dos «seus» candidatos, nomeadamente através da persuasão de eleitores em troca de bens seletivos de índole diversa. A reforma eleitoral de inícios da década de 90, descrita na secção anterior, foi parcialmente motivada por uma contestação a esta prática. O período que sucedeu à supressão do voto preferencial, em 1993, coincide com uma ligeira melhoria na pontuação atribuída neste indicador, que, ainda assim, se conserva em terreno comparativamente negativo para os padrões da região.

Em relação ao caso grego, mais do que idiosincrasias subnacionais, a literatura aponta a persistência de uma ligação entre eleitores e partidos de tipo particularista. Lyrintzis (1984) sugere que durante os primeiros

anos da democracia grega os principais partidos gregos – com exceção do Partido Comunista – eram altamente dependentes das figuras dos seus líderes, tendo cimentado as suas bases de apoio através de um modelo de clientelismo burocrático. Trabalhos posteriores reforçaram este diagnóstico, já que a diluição da fronteira entre Estado e partidos se traduziria na ausência de imparcialidade por parte da administração pública e numa incorporação das classes baixas na política mediante ligações assimétricas e verticais (Papakostas 2001, 40). Neste quadro, ainda que com uma expressão residual, a oferta de incentivos materiais como contrapartida do voto num determinado partido assume-se como uma manifestação de um sistema em que as regras oficiais são complementadas por um conjunto de práticas que, embora não codificadas, constroem efetivamente as opções ao dispor de uma parte da população.

Um ponto comum entre a Itália e a Grécia prende-se com o facto de os respetivos sistemas partidários, após as transições para a democracia no rescaldo da Segunda Guerra Mundial, terem sido claramente dominados por partidos de direita. A experiência destes dois países distingue-se da espanhola, por exemplo, na medida em que, neste último caso, a democratização foi mais tardia e houve uma alternância de poder após o terceiro ato eleitoral livre (1982). No caso grego, a hegemonia da direita no pós-guerra foi particularmente acentuada, tendo-se verificado uma intensa perseguição a militantes de esquerda, tanto em democracia como em ditadura. Esta política teve consequências efetivas, pelo menos, até à década de 70, época em que descendentes de membros do Partido Comunista grego eram ainda impedidos de ingressar no sector público (Judt 2006, 73). Já em Itália, o domínio da DC no plano nacional era contrabalançado pela eleição para muitos órgãos do poder local e, mais tarde, regional de forças políticas de esquerda. Ainda assim, o controlo de recursos ao nível nacional permitiu à DC «colonizar [...] uma ampla gama de serviços públicos e produtos controlados ou subsidiados pelo Estado», beneficiando assim «milhões de filhos e netos de camponeses sem terras que encontravam emprego seguro nas burocracias resultantes» (Judt 2006, 420). O recurso a estratégias de mobilização eleitoral individualizadas e não programáticas na Grécia e em Itália enquadra-se assim em processos históricos amplos, marcados na segunda metade do século XX por culturas políticas de um vincado antagonismo – que ultrapassava a disputa em torno do sentido das políticas públicas e se estendia às próprias regras de funcionamento dos sistemas democráticos e, especialmente no caso grego, ao direito de alguns atores e forças políticas a participarem na vida pública.

Um contraponto a estes casos é oferecido pelas duas democracias ibéricas. Desde logo, importa assinalar que a cultura política em ambos os países também ficou marcada por uma longa tradição de práticas caciquistas, anterior aos próprios regimes autoritários do século XX (Tavares de Almeida 1991; Pérez Díaz 1993; Bermeo 2010). Daqui decorre uma interrogação sobre os motivos que terão impedido uma disseminação de práticas reminiscentes destas tradições após as transições democráticas nos anos 70. Numa comparação entre os casos italiano e espanhol, Hopkin e Mastropaolo argumentam que uma variável a ter em conta é o nível de desenvolvimento económico *aquando* do estabelecimento da democracia. Mais concretamente, o facto de o grau de carência económica no contexto do pós-guerra em Itália, especialmente no Sul, ter sido bastante mais agudo do que na Espanha da década de 70 teria contribuído de forma decisiva para a relativa contenção no uso de mobilização clientelar neste segundo caso (Hopkin e Mastropaolo 2001, 162; Hopkin 2001). Assim, apesar da modernização posterior da economia italiana, a sua sequência de desenvolvimento teria conduzido à emergência e institucionalização destas práticas. A este título, sublinhe-se que foi na Andaluzia e na Extremadura, duas das regiões espanholas mais marcadas pela desigualdade de propriedade, que se verificaram de forma mais recorrente episódios de mobilização eleitoral através do recurso a incentivos particulares, promovidos principalmente pelo PSOE (Pérez Díaz 1993, 68; Hopkin e Mastropaolo 2001, 166).

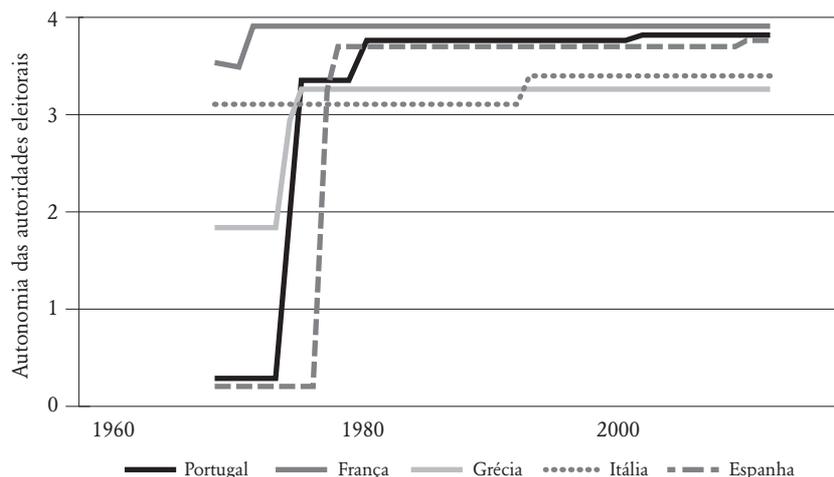
Em relação ao caso português, a literatura destaca o impacto da transição revolucionária e a profunda transformação socioeconómica a que esta conduziu enquanto inibidores do predomínio de relações políticas de tipo predominantemente vertical (Bermeo 2010, 1141; Fernandes 2015, 1084). Um contraste flagrante pode ser estabelecido entre o que sucedeu no Alentejo, por um lado, e no Sul da Itália e, em menor grau, na Extremadura e na Andaluzia. Apesar de a sociedade alentejana partilhar, à época do final do autoritarismo, algumas características estruturais com estas regiões da Itália e da Espanha (Cutileiro 1977), os processos de emancipação e a tomada de ação coletiva decorrentes da própria transição democrática contribuíram para impedir a institucionalização de uma política assente em laços assimétricos (Fernandes 2015, 1086). Segundo esta leitura, os traços específicos do desenvolvimento político do Alentejo são sintomáticos de traços mais gerais do tipo de competição partidária resultante da transição para a democracia em Portugal. Assim, a revolução deu origem a um sistema em que a competição entre partidos assenta em programas e distinções de cariz ideológico, por oposição ao

recurso a estratégias de mobilização de tipo vertical. Ao assentarem os seus apelos ao voto em incentivos de cariz programático, os partidos estabeleceram laços com organizações da sociedade civil, contribuindo assim para a qualidade da democracia numa fase crucial da sua génese (Fernandes 2015, 1086).

O caso francês, por seu lado, apresenta-se com algumas flutuações ao longo do período em análise no que toca à compra de votos, nomeadamente entre a década de 80 e o início do novo século. Esta evolução pode estar relacionada com o advento da descentralização desencadeada à época, que implicou também uma relativa perda de controlo por parte das cúpulas nacionais dos partidos políticos e a emergência de focos de autonomia local (Nakayama 2009). No caso do Partido Socialista francês, por exemplo, as práticas de mobilização eleitoral variaram consideravelmente entre regiões ao longo do período em análise (Nakayama 2009, 107). Esta circunstância terá facilitado o desenvolvimento incipiente de redes de mobilização do voto assentes em princípios não programáticos. Contudo, a literatura sobre este caso tende a assinalar que, tipicamente, a prevalência de práticas que implicassem a existência de contrapartidas diretas pelo voto ficou confinada à disputa pelo poder local, não se tendo alargado de forma significativa ao domínio da política nacional. Esta descrição converge com a evolução do tipo de políticas públicas desenvolvidas, que apresenta a pontuação máxima ao longo do período. De acordo com Sawicki (1998), o recurso a políticas de tipo particularista terá sido contido pela cultura institucional e de recrutamento da administração pública francesa, caracterizada por um elevado grau de autonomia própria.

No plano comparado, a evolução institucional nos eixos formal e informal revela um ponto digno de interesse: os dois países onde se verificaram alterações mais substantivas ao quadro legal de regulação eleitoral – Grécia e Itália – são também os casos onde subsistem de forma mais persistente, até ao presente, práticas de compra de voto. Os resultados do extenso rol de reformas institucionais em Itália revelam que estas não conduzem necessariamente a uma efetiva superação de práticas identificadas como perniciosas para a democracia. Por outro lado, os dados do projeto *V-Dem* sugerem que é nos países em que os órgãos fiscalizadores do ato eleitoral são mais capacitados e autónomos (França, Portugal e Espanha) que se verifica uma menor difusão de práticas que comprometam, mesmo que a uma escala muito limitada, a integridade do ato eleitoral (Grécia e Itália). A evolução da autonomia da administração eleitoral (Pemstein *et al.* 2015; Coppedge *et al.* 2016, 78), cuja evolução se reproduz

**Gráfico 3.3 – Autonomia da administração eleitoral**



Questão: «A administração eleitoral (AE) dispõe de autonomia em relação ao executivo para aplicar a legislação eleitoral e as regras administrativas de modo imparcial?» Valores: 0: «não; a AE é controlada pelo governo, pelos militares»; 1: «a AE dispõe de pouca autonomia e em matérias cruciais depende de uma instituição superior»; 2: «a AE dispõe de alguma autonomia, mas é parcial, não sendo claro em que medida isto influencia os resultados eleitorais»; 3: «a AE é praticamente isenta, e as influências externas são menores»; 4: «a AE é autónoma e imparcial».

*Fontes:* Pemstein (2015); Coppedge *et al.* (2016, 78-79).

no gráfico 3.3, retrata isto mesmo: ainda que as administrações eleitorais sejam essencialmente isentas nos cinco países, é em Itália e na Grécia que o valor máximo (v. nota do gráfico) ainda não foi alcançado.

## **Evolução da participação eleitoral**

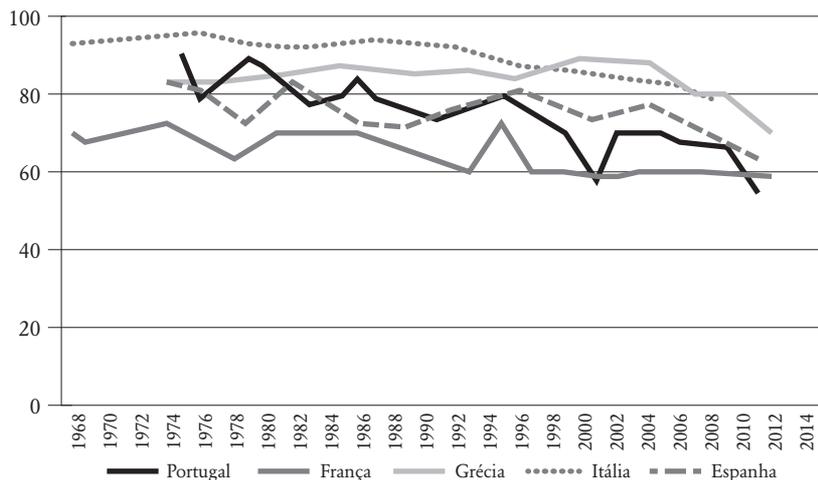
Esta secção analisa a evolução da participação eleitoral na Europa do Sul. O grau de participação eleitoral é frequentemente agregado a índices de qualidade da democracia (Altman e Perez-Liñán 2002; Economist Intelligence Unit 2013) e a persistência de assimetrias que conduzem a que alguns grupos sejam sistematicamente sub-representados é tida como um traço em contradição com os princípios democráticos (Lijphart 1997). Além disso, o persistente declínio da participação política – nomeadamente das taxas de participação eleitoral – tem sido encarado com alguma apreensão não só entre académicos, mas também na esfera pública em sentido amplo (Franklin 2003). A profusão de estudos sobre a participação eleitoral pode explicar-se não só pela sua importância intrínseca, mas também pela ampla disponibilidade de dados facilmente comparáveis.

Os estudos sobre a participação eleitoral ao nível agregado orientam-se com vista a vários objetivos. Por um lado, uma parte da investigação procura identificar quais as causas para que a participação seja mais alta, ou mais baixa, em alguns países (ou outras unidades de análise) por comparação com outros (Jackman e Miller 1995). Nestes estudos são tidos em consideração fatores como as características institucionais que regem as eleições ou os atributos socioeconómicos das unidades em comparação. Em alternativa, ou de forma complementar, alguns autores procuram desvendar os motivos que explicam a evolução temporal das taxas de participação (Franklin 2004; Gray e Caul 2000). Estes estudos analisam o impacto de variáveis de índole económica ou de fatores como a composição geracional do eleitorado. Face à estrutura em painel dos nossos dados – cinco séries temporais –, ambas as interrogações são pertinentes: se, por um lado, importa compreender os fatores que explicam as eventuais diferenças entre países, também será pertinente destringir as causas da evolução da participação em cada país.

Na investigação sobre a participação eleitoral surge frequentemente um dilema em relação à medição mais adequada desta variável. Mais concretamente, deve a participação eleitoral ser medida como a proporção de votantes face à população recenseada ou, por outro lado, face à população com idade de voto (Stockemer 2016)? A questão não é inócua, especialmente dada a importância que os movimentos de população adquiriram ao longo das últimas décadas e o concomitante aumento da proporção de imigrantes em democracias economicamente mais desenvolvidas. Embora esta faixa da população não tenha tipicamente direito de voto, é contabilizada enquanto população residente com idade de voto. Desta forma, a sua inclusão no denominador a partir do qual se calcula a taxa de participação pode causar uma sobrestimação da abstenção. Por outro lado, a correspondência entre a participação eleitoral e a proporção de população recenseada que exerce o seu direito de voto pode padecer de um enviesamento simétrico (a inclusão de indivíduos que não residem no país de origem), acrescido da não contabilização daqueles que por qualquer motivo não se encontram registados nos cadernos eleitorais (Stockemer 2016). Ambas as opções acarretam, portanto, riscos de enviesamento, não existindo uma solução ótima.

A opção aqui tomada passa por usar como denominador a população residente com idade de voto, o que permite realizar uma leitura autónoma das eventuais inconsistências entre cadernos de recenseamento. Ainda assim, importa sublinhar que as duas medidas apresentam uma forte correlação positiva. Os valores do coeficiente de correlação de Pear-

**Gráfico 3.4 – Evolução da participação eleitoral**



Fonte: Coppedge *et al.* (2016, 78-79).

son entre as séries de participação eleitoral (usando como denominador a população com idade de voto e a população recenseada) são muito elevados nos casos da França, Itália e Portugal (na ordem dos 0,95), bastante elevados no caso da Grécia (0,85) e um pouco menos no caso espanhol (0,77). Assim, com a exceção parcial deste último caso, o retrato que resulta da observação da evolução da taxa de participação eleitoral não se altera de forma significativa conforme se recorra a uma ou outra medida de participação eleitoral.

O gráfico 3.4. retrata a evolução da participação eleitoral nos cinco países entre 1968 e 2012, usando como denominador a população com idade legal de voto (variável *v2elvaptrn*; Coppedge *et al.* 2016, 97). O diagnóstico geral é de diminuição dos níveis de participação, se bem que com alguns matizes. Em França este declínio foi menos pronunciado, ainda que o ponto de partida tenha sido o mais baixo entre os cinco países. A queda mais acentuada observa-se no caso português, mas também na Grécia e em Espanha, desde a viragem do século, a proporção de votantes vem diminuindo consistentemente.

Antes de procurar explicações para as variações na participação eleitoral importa compreender em que medida este é um quadro singular ou se, pelo contrário, está em linha com um contexto mais amplo. A evidência aponta claramente no sentido da segunda hipótese, tendo-se verificado nas últimas décadas do século XX e nas primeiras do século XXI

um aumento consistente da abstenção em várias regiões do globo, especialmente nos países europeus e da América do Norte (Franklin 2004; Blais, Gidengil e Nevitte 2004; Hooghe e Kern 2016).<sup>5</sup> Além disso, na Europa do Sul o declínio da participação é acompanhado de uma evolução negativa em indicadores de opinião pública, como a confiança nas instituições ou a satisfação democrática (Magalhães 2004; Torcal 2014).

Quais as raízes desta diminuição dos níveis de participação eleitoral? Jackman e Miller (1995) criticam a hipótese de que valores mais elevados de participação eleitoral sejam o produto de uma socialização política em democracia, apontando como contraexemplo precisamente as eleições fundadoras de Portugal, Grécia e Espanha. Por outro lado, a diferença de pontos de partida entre Portugal e Espanha pode dever-se, de acordo com Bermeo (1987, 213), ao tipo de transição democrática altamente mobilizadora do primeiro caso em comparação com o segundo. De facto, a noção de que a participação eleitoral é inerentemente mais elevada em eleições «fundadoras» é contrariada pela evidência empírica (Turner 1993). Na linha de Bermeo, Jackman e Miller (1995, 480), argumentam que o grau de participação «é mais influenciado pelas instituições presentes do que pela herança do passado autoritário».

A escassez de pontos de observação (eleições) em cada país não permite testar de forma conclusiva os motivos para a diminuição da participação neste conjunto de casos. Ainda assim, uma análise de alcance limitado poderá ser útil para confirmar de que maneira as variáveis institucionais se associam a níveis de participação mais ou menos elevados. Atendendo a que os dados têm uma estrutura de painel – várias eleições celebradas em cada país –, duas abordagens metodológicas possíveis seriam a regressão com efeitos fixos e a regressão com efeitos aleatórios. Apesar de o recurso a modelos de efeitos fixos ser predominante na literatura, o baixo número de grupos e de observações por país recomenda a segunda opção (Clark e Linzer 2015). Atendendo à escassez de dados, o potencial para a descoberta de inferências que extravasem o âmbito destes cinco casos é necessariamente baixo, pelo que os coeficientes devem ser interpretados com prudência.

O objetivo da análise é confirmar a robustez da obrigatoriedade do voto, de diferentes sistemas eleitorais e da passagem do tempo enquanto preditores dos níveis de participação eleitoral. No que toca aos efeitos das variáveis institucionais, uma revisão da literatura (Cancela e Geys

---

<sup>5</sup> Ainda assim, no caso dos Estados Unidos da América, os níveis de participação nas eleições presidenciais vêm subindo desde 2000 (Leighley e Nagler 2013, 28).

**Quadro 3.4 – Modelo de regressão com efeitos aleatórios  
(participação eleitoral)**

	Variável dependente	
	Participação eleitoral	
	(1)	(2)
Voto obrigatório	10,41 <sup>***</sup> (1,73)	4,37 <sup>**</sup> (2,03)
Representação proporcional	12,35 <sup>***</sup> (2,17)	8,27 <sup>***</sup> (2,85)
Sistema combinado	10,63 <sup>***</sup> (2,92)	10,40 <sup>***</sup> (3,41)
Tempo (anos)	-0,16 <sup>**</sup> (0,04)	-0,27 <sup>***</sup> (0,07)
Densidade sindical		0,31 <sup>***</sup> (0,08)
Margem de vitória		-0,10 (0,11)
Polarização		-1,58 <sup>*</sup> (0,94)
Constante	381,85 <sup>***</sup> (85,16)	603,06 <sup>***</sup> (140,96)
Observações	74	57
$R^2$	0,64	0,71
$R^2$ ajustado	0,60	0,62
<i>F statistic</i>	30,55 <sup>***</sup> (df = 4; 69)	19,90 <sup>***</sup> (df = 6; 50)

*Nota:* \* $p < 0,1$ ; \*\* $p < 0,05$ ; \*\*\* $p < 0,01$ .

2016) mostra que a obrigatoriedade do voto tem uma taxa de sucesso de 86% (entre um total de 43 estudos revistos), ao passo que a hipótese de que sistemas eleitorais mais proporcionais induzam níveis mais altos de participação foi corroborada em 53% dos estudos ( $n = 51$ ). Para aumentar o número de observações disponíveis estendemos as séries temporais de modo a abarcar as eleições anteriores a 1968 em França e Itália.

Os resultados reproduzem-se na primeira coluna do quadro 3.4 e vão de encontro às expectativas da literatura. A existência de voto obrigatório está associada a um expressivo aumento de participação, na ordem dos 10 pontos percentuais. Os sistemas de tipo não maioritário estão associados a maior participação – embora o facto de a representação maioritária a duas voltas só ter sido experimentada no caso francês aconselhe ponderação na interpretação deste resultado. Também a passagem dos anos é um preditor eficiente do nível de participação: à medida que se sucedem os anos, a abstenção sobe consistentemente. Os resultados são substantivamente replicados quando a variável dependente usada é a taxa de participação entre a população recenseada para o efeito.

O passo seguinte, conseqüentemente, é procurar descortinar as razões que conduzem a este efeito tão pronunciado da passagem do tempo na redução da participação eleitoral. Como vimos, este decréscimo observa-se em vários contextos, e não só na Europa do Sul. Gray e Caul (2000) argumentam que o aumento da abstenção pode ser parcialmente expli-

cado pelo progressivo desapego de eleitores das organizações secundárias, de que seria reduzida a capacidade de mobilização de organizações como os partidos ou os sindicatos. Já Franklin (2004) sustenta que o declínio se deve a alterações na composição geracional do eleitorado e à progressiva perda de saliência das eleições das décadas de 80 e 90.

Tendo em conta estes contributos teóricos e a parcimónia que a escassez de pontos de observação implica, o nosso segundo modelo inclui três variáveis adicionais: a densidade sindical (Visser 2015), como *proxy* para a vitalidade de grupos de mobilização secundária; a margem de vitória do partido mais votado sobre o segundo (Freire e Magalhães 2002), como modo de medir a saliência da eleição; o grau de polarização ideológica da eleição, medido pelo *Comparative Manifestos Project* (Volkens *et al.* 2015), que procura captar a existência de um efeito na taxa de participação de uma eventual indiferenciação programática. O uso de dados sobre a densidade sindical implica uma ressalva, já que os valores comparativos disponibilizados pela OCDE, a que aqui se recorre, têm sido alvo de críticas metodológicas (Sousa 2011).

Os resultados revelam que a densidade sindical está positivamente associada à participação eleitoral e reforçam as conclusões de Gray e Caul (2000), que sustentam que o declínio dos sindicatos prejudica não apenas o seu papel de mobilização, mas também o estabelecimento de vínculos entre eleitores e partidos socialistas e trabalhistas. Investigações sobre o caso português (Fernandes e Branco 2017) demonstram também que os momentos de maior vitalidade das organizações sindicais coincidiram com níveis mais altos de participação eleitoral. Já a margem de vitória revela-se um preditor desprovido de significância estatística, ao arrepio das conclusões predominantes na literatura (Cancela e Geys 2016), e o indicador de polarização ideológica, que é marginalmente dotado de significância, revela um sentido oposto ao inicialmente esperado – as eleições com um espectro de competição mais polarizado têm sido tendencialmente *menos* participadas.

Estes resultados, embora de alcance inferencial muito limitado, sugerem que o impacto da passagem do tempo foi mais forte em alguns países (Portugal, Espanha e Grécia) do que noutros (França e Itália) devido a mudanças na ancoragem social do eleitorado, mais do que pelos atributos das eleições em disputa ou por alterações na oferta programática. O caso francês estaria na linha desta interpretação, na medida em que o decréscimo relativamente baixo da participação coincide com poucas variações na taxa de densidade sindical. Por outro lado, nos casos grego e italiano, a conservação, ainda que meramente formal, do carácter obrigatório do

voto até 1993 e 2001, respetivamente, poderá ter provocado um efeito de indução da participação que não se verifica nos restantes países.

## Conclusão

Partindo de uma análise a um conjunto de variações intrarregionais, este capítulo procura oferecer uma perspetiva de conjunto sobre as eleições na Europa do Sul. O objetivo inicial era determinar quais as convergências e as singularidades dos cinco países em várias dimensões desta arena essencial da democracia; a principal conclusão é que subsistem importantes diferenças no modo como se processam as eleições nesta região. Mais concretamente, a análise dos dados disponibilizados pelo projeto *V-Dem* revela que a divisão entre democracias mais antigas (França e Itália) e mais recentes (Portugal, Grécia e Espanha) não se reflete nas posições relativas ocupadas pelos países no que toca ao grau de qualidade processual das suas eleições. Os casos aqui analisados podem ser justapostos em dois grupos: a França, Portugal e a Espanha apresentam padrões de constância institucional e de ausência de violações à integridade do voto que contrastam com a situação da Grécia e da Itália, que ficam um pouco aquém nestas duas dimensões.

O indicador que revela estas diferenças de modo mais flagrante é a persistência da compra de votos, que atualmente é praticamente inexistente em Portugal, Espanha e França, residual na Grécia e um pouco mais frequente em Itália. Assim, os dados não sugerem a existência de práticas clientelares disseminadas na Europa do Sul, mas antes a subsistência de bolsas localizadas. Se, no caso espanhol, o desenvolvimento económico à época da transição para a democracia tem sido apontado como inibidor da reemergência de práticas clientelares – com a possível exceção da Andaluzia (Pérez Díaz 1993) –, já os dados relativos ao caso português reforçam a tese de que as conjunturas críticas de tipo revolucionário podem exercer um efeito duradouro de aprofundamento da qualidade da democracia (Bermeo 1987; Fernandes 2015), mesmo em contextos em que o legado anterior (Tavares de Almeida 1991; Lopes 1991) ofereceria condições adequadas à sua proliferação. Em sentido contrário, a disseminação destas práticas, no caso italiano, suscita uma observação num plano mais geral. A literatura em política comparada tem alertado para a necessidade de se proceder a uma desagregação dos casos em instâncias de comparação subnacionais, sobretudo em regimes não consolidados ou em que o controlo do Estado sobre a totalidade do território é incipiente (Snyder 2001; Moncada e Snyder 2012). Os dados do projeto *V-Dem* aqui analisados,

em particular quanto ao caso italiano, apontam no sentido de esta orientação ser relevante também no estudo de democracias já consolidadas.

É ainda na Grécia e em Itália, por contraposição a Portugal, Espanha e França, que as instituições eleitorais têm sido objeto de mudanças legislativas mais frequentes. Desta forma, na linha de Gunther (2004), que sustenta que os sistemas de partidos das novas democracias do Sul da Europa percorreram etapas evolutivas mais rapidamente do que o italiano, também no campo da consolidação institucional das regras do funcionamento do sistema se pode constatar uma evolução divergente, pelo menos entre Portugal e Espanha, por um lado, e Itália e Grécia, por outro. Nestes dois países, um aspeto fundamental do funcionamento do sistema democrático – as regras que determinam o modo como se processa a seleção de representantes eleitos – tem sido objeto de alterações legislativas recorrentes, sem que tal se baseie necessariamente em compromissos alargados. A Grécia e a Itália são também os países onde, durante uma parte do período em análise, o sistema eleitoral permitiu o exercício do voto preferencial; embora não se possa estabelecer umnexo de causalidade, podem decorrer algumas dúvidas relativamente ao potencial deste instrumento para o aprofundamento da qualidade da democracia.

Por outro lado, a Itália e a Grécia partilham ainda a circunstância de serem os únicos casos em que a participação eleitoral no final do período em análise alcançava valores superiores aos 70%. A vigência relativamente tardia do voto obrigatório poderá ter impacto neste desenlace, mas só o recurso a dados de outra índole permitiria testar verdadeiramente esta hipótese. Por outro lado, o sucesso de uma mobilização eleitoral de tipo clientelar traduz-se necessariamente em taxas altas de participação (Putnam 2000, 495). Como tal, a relação entre as posições relativas dos países no plano institucional (formal e informal) e nos níveis de participação eleitoral suscita uma questão que permanece em aberto: qual o grau de importância que as práticas informais analisadas neste capítulo terão tido enquanto indutoras de níveis de participação mais elevados?

Em estudos anteriores (Altman e Pérez-Liñán 2002; Economist Intelligence Unit 2013, 29) os níveis de participação eleitoral integram as fórmulas de índices de medição da qualidade da democracia. A análise aqui reportada, pelos motivos enunciados acima, oferece motivos para reponderar esta inclusão. Além disso, numa investigação sobre a abertura à participação política na Europa do Sul – incluindo outras arenas, além da eleitoral, como a sociedade civil e os partidos políticos – conclui-se que não existe uma correlação estreita entre a qualidade da democracia nestas várias esferas e os níveis de participação eleitoral (Fernandes *et al.*

2015, 24). Os níveis de participação eleitoral são o produto de dinâmicas sociais, institucionais e conjunturais, com origem endógena e exógena. Desta forma, embora haja sinais robustos da existência de uma relação entre o aumento dos níveis de desafeição democrática e o da abstenção eleitoral (Norris 1999, 261), a experiência dos países da Europa do Sul sugere que níveis mais elevados de participação eleitoral não serão necessariamente o reflexo de uma democracia provida de maior qualidade.

## Bibliografia

- Alexander, Gerard. 2001. «Institutions, path dependence, and democratic consolidation». *Journal of Theoretical Politics*, 13 (3): 249-269.
- Altman, D., e A. Pérez-Liñán. 2002. «Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries». *Democratization*, 9 (2): 85-100.
- Alvarez, Mike, et al. 1996. «Classifying political regimes». *Studies in Comparative International Development*, 31 (2): 3-36.
- Bellucci, Paolo. 1984. «Economic concerns in Italian electoral behavior: toward a rational electorate?» *Political Behavior*, 6 (4): 321-332.
- Bermeo, Nancy. 1987. «Redemocratization and transition elections: a comparison of Spain and Portugal». *Comparative Politics*, 19 (2): 213-231.
- Bermeo, Nancy. 1997. «Myths of moderation: confrontation and conflict during democratic transitions». *Comparative Politics*, 29 (3): 305-322.
- Bermeo, Nancy. 2010. «Interests, inequality, and illusion in the choice for fair elections». *Comparative Political Studies*, 43 (8-9): 1119-1147.
- Birch, Sarah. 2009. *Full Participation: a Comparative Study of Compulsory Voting*. Nova Iorque: United Nations University Press.
- Blais, André, Elisabeth Gidengil e Neil Nevitte. 2004. «Where does turnout decline come from?» *European Journal of Political Research*, 43 (2): 221-236.
- Bordignon, Fabio, e Luigi Ceccarini. 2013. «Five stars and a cricket. Beppe Grillo shakes Italian politics». *South European Society and Politics*, 18 (4): 427-449.
- Braga da Cruz, Manuel. 1998. *Sistema Eleitoral Português: Debate Político e Parlamentar*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Cancela, João, e Benny Geys. 2016. «Explaining voter turnout: a meta-analysis of national and subnational elections». *Electoral Studies*, 42: 264-275.
- Cheibub, José Antonio, Jennifer Gandhi e James Raymond Vreeland. 2009. «Democracy and dictatorship revisited». *Public Choice*, 143 (1-2): 67-101.
- Chubb, Judith. 1982. *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy: A Tale of Two Cities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Clark, Tom S., e Drew A. Linzer. 2015. «Should I use fixed or random effects?» *Political Science Research and Methods*, 3 (2): 399-408.
- Collier, David, e Robert Adcock. 1999. «Democracy and dichotomies: a pragmatic approach to choices about concepts». *Annual Review of Political Science*, 2 (1): 537-565.
- Colomer, Josep Maria. 2004. *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

## *Variedades de Democracia na Europa do Sul*

- Coppedge, Michael, et al. 2011. «Conceptualizing and measuring democracy: a new approach». *Perspectives on Politics*, 9 (2): 247-267.
- Coppedge, Michael, et al. 2016. «V-Dem codebook v6.» In *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Costa Lobo, Marina, José Santana Pereira e João Tiago Gaspar. 2015. «A introdução do voto preferencial em Portugal: uma experiência eleitoral». *IPP Policy Paper*, 6. Institute of Public Policy Thomas Jefferson – Correia da Serra.
- Cox, Gary. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cutileiro, José. 1977. *Ricos e Pobres no Alentejo. Uma Sociedade Rural Portuguesa*. Lisboa: Livraria Sá da Costa.
- D'Alimonte, Roberto. 2005. «Italy: a case of fragmented bipolarism». In *The Politics of Electoral Systems*, orgs. Michael Gallagher e Paul Mitchell. Oxford: Oxford University Press, 253-276.
- D'Alimonte, Roberto. 2015. «The new Italian electoral system: majority-assuring but minority-friendly». *Contemporary Italian Politics*, 7 (3): 286-292.
- Donovan, Mark. 1995. «The politics of electoral reform in Italy». *International Political Science Review*, 16 (1): 47-64.
- Economist Intelligence Unit. 2013. *Democracy Index 2012: Democracy Is at a Standstill*. Londres: The Economist Intelligence Unit Limited.
- Elgie, Robert. 2005. «France: stacking the deck». In *The Politics of Electoral Systems*, orgs. Michael Gallagher e Paul Mitchell. Oxford: Oxford University Press, 119-136.
- Fernandes, Tiago. 2015. «Rethinking pathways to democracy: civil society in Portugal and Spain, 1960s-2000s». *Democratization*, 22 (6): 1074-1104.
- Fernandes, Tiago e Rui Branco. 2017. «Social revolution outcomes: civil society in Portugal, 1974-2000s». *Comparative Politics*, 49 (3): 411-431.
- Fernandes, Tiago, et al. 2015. «Measuring political participation in Southern Europe: the varieties of democracy approach». *V-Dem Working Paper*, 15. Gotemburgo: V-Dem Institute, <http://papers.ssrn.com/abstract=2692553>.
- Fishman, Robert M. 2016. «Rethinking dimensions of democracy for empirical analysis: authenticity, quality, depth, and consolidation». *Annual Review of Political Science*, 19 (1): 289-309.
- Franklin, Mark N. 2003. «Os enigmas da participação eleitoral». *Análise Social*, 38 (167): 321-338.
- Franklin, Mark N. 2004. *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freire, André, e Marina Costa Lobo. 2005. «Economics, ideology and vote: Southern Europe, 1985-2000». *European Journal of Political Research*, 44 (4): 493-518.
- Freire, André, e Pedro Magalhães. 2002. *A Abstenção Eleitoral em Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Freire, André, Manuel A. Meirinho Martins e Carlos Diogo Moreira. 2008. *Para Uma Melhoria da Representação Política: a Reforma do Sistema Eleitoral*. Lisboa: Sextante.
- Gallagher, Michael. 1991. «Proportionality, disproportionality and electoral systems». *Electoral Studies*, 10 (1): 33-51.
- Gallagher, Michael. 2005. «Conclusion». In *The Politics of Electoral Systems*, eds. Michael Gallagher e Paul Mitchell Oxford: Oxford University Press, 535-578.
- Gallagher, Michael. 2015. «Election indices dataset», [http://www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/ElSystems/index.php](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/index.php).

- Gallagher, Michael, e Paul Mitchell, eds. 2005. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Gallego, Aina, Guillem Rico e Eva Anduiza. 2012. «Disproportionality and voter turnout in new and old democracies». *Electoral Studies*, 31 (1): 159-169.
- Gratschew, Maria. 2004. «Compulsory voting in Western Europe». In *Voter Turnout in Western Europe since 1945: a Regional Report*, orgs. Rafael López Pintor, Tim Bittiger e Maria Gratschew. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 25-31.
- Gray, Mark M., e Miki L. Caul. 2000. «Declining voter turnout in advanced industrial democracies, 1950 to 1997: the effects of declining group mobilization». *Comparative Political Studies*, 33 (9): 1091-1122.
- Gunther, Richard. 2004. «As eleições portuguesas em perspectiva comparada: partidos e comportamento eleitoral na Europa do Sul». In *Portugal a Votos. As Eleições Legislativas de 2002*, orgs. André Freire, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 35-86.
- Gunther, Richard, Nikiforos Diamandouros e Hans-Jürgen Puhle. 1995. *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Helmke, Gretchen, e Steven Levitsky. 2004. «Informal institutions and comparative politics: a research agenda». *Perspectives on Politics*, 2 (4): 725-740.
- Helmke, Gretchen, e Steven Levitsky, eds. 2006. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hooghe, Marc, e Anna Kern. 2016. «The tipping point between stability and decline: trends in voter turnout, 1950-1980-2012». *European Political Science* (agosto): 1-18.
- Hopkin, Jonathan. 2001. «A 'Southern model' of electoral mobilisation? Clientelism and electoral politics in Spain». *West European Politics*, 24 (1): 115-136.
- Hopkin, Jonathan. 2005. «Spain: proportional representation with majoritarian outcomes». In *The Politics of Electoral Systems*, orgs. Michael Gallagher e Paul Mitchell. Oxford: Oxford University Press, 375-394.
- Hopkin, Jonathan, e Alfio Mastropaolo. 2001. «From patronage to clientelism: comparing the Italian and Spanish experiences». In *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: the European Experience in Historical and Comparative Perspective*, org. Simona Piattoni. Cambridge: Cambridge University Press, 152-171.
- Jackman, Robert W., e Ross A. Miller. 1995. «Voter turnout in the industrial democracies during the 1980s». *Comparative Political Studies*, 27 (4): 467-492.
- Judt, Tony. 2006. *Pós-Guerra – História da Europa desde 1945*. Lisboa: Edições 70.
- Kitschelt, Herbert, e Steven I. Wilkinson. 2007. «Citizen-politician linkages: an introduction». In *Patrons, Clients and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-49.
- Lachat, Romain, André Blais e Ignacio Lago. 2015. «Assessing the mechanical and psychological effects of district magnitude». *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 25 (3): 284-299.
- Lago, Ignacio, e Marina Costa Lobo. 2014. «Partisan turnout bias and district magnitude». *Electoral Studies*, 35: 150-158.
- Lamprinakou, Chrysa. 2012. «Electoral system change in Europe since 1945: Greece». Projeto *Electoral System Change in Europe since 1945*, Université Libre de Bruxelles e University of Reading, [http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA\\_198/FILE/Greece\\_summary.pdf](http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_198/FILE/Greece_summary.pdf).

## *Variedades de Democracia na Europa do Sul*

- Leighley, Jan E., e Jonathan Nagler. 2014. *Who Votes Now? Demographics, Issues, Inequality and Turnout in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lewis-Beck, Michael S., e Richard Nadeau. 2012. «PIGS or not? Economic voting in Southern Europe». *Electoral Studies*, 31 (3): 472-477.
- Lijphart, Arend. 1990. «The Southern European examples of democratization: six lessons for Latin America». *Government and Opposition*, 25 (1): 68-84.
- Lijphart, Arend. 1991. «Constitutional choices for new democracies». *Journal of Democracy*, 2 (1): 72-84.
- Lijphart, Arend. 1997. «Unequal participation: democracy's unresolved dilemma». *The American Political Science Review*, 91 (1): 1-14.
- Linz, Juan, e Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lopes, Fernando Farelo. 1991. «Clientelismo, 'crise de participação' e deslegitimação na I República». *Análise Social*, 26 (111): 401-415.
- Lyrintzis, Christos. 1984. «Political parties in post junta Greece: a case of 'bureaucratic clientelism'?» *West European Politics*, 7 (2): 99-118.
- Magalhães, Pedro. 2004. «Democratas, descontentes e desafectos». In *Portugal a Votos: as Eleições Legislativas de 2002*, eds. André Freire, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, 333-361. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Møller, Jørgen, e Svend-Erik Skaaning. 2013. *Democracy and Democratization in Comparative Perspective: Conceptions, Conjunctures, Causes and Consequences*. Londres: Routledge.
- Moncada, Eduardo, e Richard Snyder. 2012. «Subnational comparative research on democracy: taking stock and looking forward». *CD-APSA: The Newsletter of the Comparative Democratization Section of the American Political Science Association (APSA)*, 10 (1): 1-4.
- Nakayama, Yohei. 2009. «Associations, party models and party system: changing patterns of party networks in twentieth century France». *French Politics*, 7 (2): 96-122.
- Nohlen, Dieter. 2007. *Os Sistemas Eleitorais: o Contexto Faz a Diferença*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Norris, Pippa. 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Nuñez, Lidia, e Kristof T. Jacobs. 2016. «Catalysts and barriers: explaining electoral reform in Western Europe». *European Journal of Political Research*, 55 (3): 454-473.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. «Delegative democracy». *Journal of Democracy*, 5 (1): 55-69.
- O'Donnell, Guillermo. 2001. «Democracy, law, and comparative politics». *Studies in Comparative International Development*, 36 (1): 7-36.
- O'Donnell, Guillermo, e Philippe Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Papakostas, Apostolis. 2001. «Why is there no clientelism in Scandinavia? A comparison of the Swedish and Greek sequences of development». In *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: the European Experience in Historical and Comparative Perspective*, org. Simona Piattoni. Cambridge: Cambridge University Press, 31-53.
- Pemstein, Daniel, et al. 2015. «The V-Dem measurement model: latent variable analysis for cross-national and cross-temporal expert-coded data». *SSRN Scholarly Paper*, ID 2704787. Rochester, NY: Social Science Research Network, <http://papers.ssrn.com/abstract=2704787>.

- Pereira, Paulo Trigo, e João Andrade e Silva. 2009. «Citizens' freedom to choose representatives: ballot structure, proportionality and 'fragmented' parliaments». *Electoral Studies*, 28 (1): 101-110.
- Pérez Díaz, Víctor. 1993. *La Primacía de la Sociedad Civil: el Proceso de Formación de la España Democrática*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pridham, Geoffrey. 1990. *Securing Democracy: Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*. Londres: Routledge.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nova Iorque: Simon & Schuster.
- Renwick, Alan. 2011. «Electoral reform in Europe since 1945». *West European Politics*, 34 (3): 456-477.
- Rustow, Dankwart A. 1970. «Transitions to democracy: toward a dynamic model». *Comparative Politics*, 2 (3): 337-363.
- Sawicki, Frédéric. 1998. «La faiblesse du clientélisme partisan en France». In *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, orgs. Jean-Louis Briquet e Frédéric Sawicki. Paris: Presses Universitaires de France, 215-249.
- Schmitter, Philippe. 2011. «The future of 'real-existing' democracy». *Society and Economy in Central and Eastern Europe*, 33 (2): 399-428.
- Schumpeter, Joseph Alois. 2006. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres: Routledge.
- Snyder, Richard. 2001. «Scaling down: the subnational comparative method». *Studies in Comparative International Development*, 36 (1): 93-110.
- Sousa, Henrique. 2011. «Sindicalização: a vida por detrás das estatísticas (alguns problemas metodológicos)». *Working paper*, projeto *Sociedade Civil e Democracia*, FCSH-UNL.
- Spanje, Joost Van, e Wouter van der Brug. 2007. «The party as pariah: the exclusion of anti-immigration parties and its effect on their ideological positions». *West European Politics*, 30 (5): 1022-1040.
- Stockemer, Daniel. 2016. «Electoral participation: how to measure voter turnout?». *Social Indicators Research* (julho): 1-20.
- Tavares de Almeida, Pedro. 1991. *Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista (1868-1890)*. Lisboa: Difel.
- Tavits, Margit, e Taavi Annus. 2006. «Learning to make votes count: the role of democratic experience». *Electoral Studies*, 25 (1): 72-90.
- Torcal, Mariano. 2014. «The decline of political trust in Spain and Portugal: economic performance or political responsiveness?». *American Behavioral Scientist*, 58 (12): 1542-1567.
- Torcal, Mariano, e Pedro Magalhães. 2009. «Political culture in Southern Europe: searching for exceptionalism», <http://www.pedro-magalhaes.org/PDFs/PoliticalCultureinSouthernEuropemarc.pdf>.
- Turner, Arthur W. 1993. «Postauthoritarian elections testing expectations about 'first' elections». *Comparative Political Studies*, 26 (3): 330-349.
- Vasilopoulou, Sofia, e Daphne Halikiopoulou. 2013. «In the shadow of Grexit: the Greek election of 17 June 2012». *South European Society and Politics*, 18 (4): 523-542.

*Variedades de Democracia na Europa do Sul*

- Visser, Jelle. 2015. *ICTWSS Database*. Version 5.0. Amesterdão: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies AIAS.
- Volkens, Andrea, *et al.* 2015. *The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR)*. Version 2015a. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), [https://manifestoproject.wzb.eu/uploads/citation\\_2015a.ris](https://manifestoproject.wzb.eu/uploads/citation_2015a.ris).

## Capítulo 4

# Os sistemas partidários em perspetiva comparada

## Introdução

No fim do século XX um conjunto de estudos sobre os processos de democratização na Europa do Sul apontavam para três resultados principais (Diamandouros e Gunther 2001b; Gunther, Diamandouros e Puhle 1995; Pridham 1990a e 1990b; Pridham e Lewis 1996). Em primeiro lugar, que apesar das diferentes vias e sequências de transição, em finais dos anos 80 Portugal, Grécia, Espanha e Itália tinham conseguido consolidar as suas democracias e começavam a aproximar-se dos modelos de democracia liberal prevalecentes na Europa ocidental. Em segundo lugar, que na década seguinte Portugal, Grécia e Espanha deixavam para trás os períodos de polarização e de instabilidade política que caracterizaram os primeiros anos após a transição para adotar modelos de competição centrípetos com alternância entre dois partidos ou blocos moderados. Do mesmo modo, em Itália o pluralismo polarizado que tinha caracterizado as quatro primeiras décadas após a Segunda Guerra Mundial dava lugar a uma competição menos ancorada nas clivagens tradicionais, apesar de os níveis de fragmentação do sistema partidário se terem mantido elevados (Diamandouros e Gunther 2001a; Gunther 2005; Pasquino e Valbruzzi 2010). Em terceiro lugar, que parecia existir uma marca específica do «modelo mediterrânico» de democracia liberal, nomeadamente a coabitação entre instituições políticas similares às existentes noutras democracias ocidentais e uma cultura política tradicional (Pridham 1984). Apesar destes padrões de convergência, são muitas as diferenças que separam os sistemas políticos da Europa do Sul (Bruneau *et al.* 2001; Lijphart *et al.* 1988; Pridham 1990a).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bruneau *et al.* (2001) demonstraram precisamente isso através da análise das dimensões federal-unitária e executivo-partidos na Europa do Sul. A Itália e a Espanha perfilham instituições federalistas, enquanto Portugal e a Grécia unitárias. A Itália é a típica democracia consensual, enquanto os restantes países se aproximam do modelo maioritário (particularmente a Grécia).

Neste capítulo exploramos essas diferenças através de uma análise comparativa e longitudinal dos sistemas partidários da França, Itália, Portugal, Espanha e Grécia desde a transição para a democracia até ao presente. Esta análise tem em conta dois recortes temporais específicos, que isolam conjunturas críticas importantes: a transição para a democracia e a crise económica de 2008. Dado o enfoque comparativo, este estudo não se deterá nas especificidades de cada país, procurando antes identificar variáveis explicativas do funcionamento dos sistemas partidários com (relativa) aplicabilidade para o conjunto de países em análise.

Porquê o enfoque nestas duas conjunturas? Na verdade, os seus efeitos têm sido amplamente discutidos no seio de estudos clássicos, quer da transitologia democrática, quer do voto económico. Nos estudos da transitologia democrática (v., por exemplo, O'Donnell e Schmitter 1986) o tipo de transição e as escolhas estratégicas dos atores políticos figuram habitualmente na lista de fatores explicativos dos alinhamentos partidários e das sequências de desenvolvimento dos sistemas partidários a curto e longo prazo (Cotta 1996; Diamandouros e Gunther 2001a). O estudo comparativo realizado por Cotta (1996) em meados dos anos 90 confirmou a importância da transição na estruturação dos sistemas partidários da Europa do Sul, ainda que evidenciando diferenças marcantes entre os países. Nos casos da França e da Itália, os níveis de polarização e de fragmentação observados durante a fase de transição não se alteraram significativamente ao longo do tempo, apesar da entrada em cena de novos partidos e de novas questões fraturantes. Nos casos da Grécia e da Espanha, a rutura relativamente ao passado autoritário não foi tão profunda e permitiu a integração das velhas elites na definição das regras do jogo democrático (Cotta 1996; Diamandouros, Puhle e Gunther 1995; Liebert 1990). Em Portugal, a transição influenciou o desenvolvimento de um sistema político com forte domínio institucional dos partidos e onde a radicalização à esquerda, marcada por uma clivagem de regime entre os socialistas e os comunistas, impossibilitou a formação de uma aliança à esquerda a nível nacional até muito recentemente (Jalali 2007).

No que diz respeito à crise económica de 2008, foi particularmente sentida entre os países da Europa do Sul e forçou os governos da Espanha, Portugal, Grécia e Itália a pedir ajuda externa ou a cortar drasticamente nas despesas públicas (Bellucci, Lobo e Lewis-Beck 2012). No final de 2012 nenhum dos países tinha conseguido melhorar os indicadores de *performance* económica para níveis anteriores à crise (Magalhães 2014,

126). Na verdade, os anos da crise representaram um grande teste aos sistemas partidários da Europa do Sul. A implementação de medidas de austeridade foi feita debaixo de fortes protestos populares (Accornero e Ramos Pinto 2014; della Porta 2012) e à medida que novos partidos políticos entraram em cena. Se em França, Itália, Grécia e Espanha os governos incumbentes foram punidos fortemente pelo eleitorado e se assistiu ao surgimento de partidos radicais e populistas, em Portugal as mudanças foram mais ténues (Lobo e Lewis-Beck 2012; v. Bellucci 2014 sobre o caso italiano). Em concreto, demonstrou-se que as perceções sobre o estado da economia influenciam significativamente as opções de voto em Itália, Grécia, Espanha e Portugal e que a força deste efeito diminui entre os cidadãos que responsabilizam a União Europeia pela crise. Contudo, o que explica estas orientações diferenciadas dos eleitorados? É necessário também estudar fatores e legados estruturais de longa duração (della Porta *et al.* 2016 e 2017; Fernandes 2018).

Este conjunto de estudos sugere que as conjunturas críticas são importantes, mas que os seus efeitos não são idênticos em todos os casos e dependem da intersecção entre vários fatores. Por exemplo, as escolhas feitas durante a transição resultam de uma equação entre os legados do passado e os riscos do presente e os seus efeitos na política de um país tenderão a diminuir com o tempo. Dito por outras palavras, é lógico supor que os efeitos desta conjuntura sejam menos visíveis nas democracias mais antigas, que já passaram por mais fases de (re)estruturação do sistema partidário, do que nas mais recentes. No que diz respeito à crise, os seus efeitos podem também ser altamente contingentes, por um lado, porque a crise foi em si desigual ao longo da Europa (Kriesi e Pappas 2015) e, por outro lado, porque os sistemas partidários não se mostraram igualmente resilientes face às pressões por mudança. O presente estudo analisa as continuidades e as ruturas entre a conjuntura de transição e a conjuntura de crise. Irá investigar em que medida os sistemas partidários são estruturados por fatores de longo prazo que resultam dos processos de transição para a democracia ou por fatores de curto prazo, relacionados com a mais recente crise económica. Complementarmente serão abordadas as estratégias de competição levadas a cabo pelos principais partidos políticos durante estas duas conjunturas.

A investigação levada a cabo neste capítulo está estruturada em três partes principais. Na primeira parte partimos de dados eleitorais e do projeto *Varieties of Democracy* para descrever os sistemas partidários da Europa do Sul desde a transição para a democracia. Recorremos a indicadores habitualmente utilizados para medir o formato (número efetivo

de partidos parlamentares e número efetivo de partidos no governo) e a estabilidade dos sistemas partidários (volatilidade eleitoral). Na segunda parte efetuámos um estudo preliminar de alguns fatores explicativos dos padrões de fragmentação e de volatilidade observados: começámos com uma análise descritiva das características dos sistemas políticos e continuámos com uma análise multivariada das determinantes da estabilização dos sistemas partidários. Esta análise tem algumas limitações em termos inferenciais, dado o limitado número de observações por país, mas será útil para a identificação de fatores explicativos alternativos. Na terceira parte levámos a cabo uma análise histórico-comparativa dos sistemas partidários da Europa do Sul, procurando isolar as transformações ocorridas durante a transição para a democracia e a crise económica de 2008. Terminámos com uma síntese dos principais resultados deste estudo.

## **As características dos sistemas partidários na Europa Sul (1945-2014)**

Segundo Sartori (1975), os sistemas partidários correspondem aos padrões de interação entre os partidos e podem ser classificados em função do número de partidos relevantes (isto é, que têm potencial de chantagem ou de coligação) e da distância ideológica entre eles (isto é, do grau de polarização). Esta conceptualização é porventura uma das mais influentes na ciência política e está na base de muitos estudos sobre a estabilidade dos sistemas partidários europeus. Pedersen (1979 e 1983), por exemplo, analisou a volatilidade eleitoral em treze democracias europeias entre 1948 e 1977 e verificou que os sistemas partidários europeus estavam longe de estar «congelados», como argumentaram Lipset e Rokkan (1967). Contributos como os de Bartolini e Mair (1990) e de Mair (2002) continuaram a espelhar esta preocupação com o processo de estabilização dos sistemas partidários. O primeiro é um estudo empírico sobre os padrões e as determinantes da volatilidade eleitoral na Europa entre 1885 e 1985 e tornou-se uma referência para investigações que se focaram nos processos de estabilização dos sistemas partidários na América Latina (Roberts e Wibbels 1999) e na Europa de Leste (Tavits 2005). O segundo é um exercício sobretudo teórico que classifica os sistemas partidários em função dos padrões de competição pelo governo. Estes poderiam ser abertos ou fechados, consoante os padrões de alternância no governo, a familiaridade das fórmulas de governo e o limiar de acesso ao governo. De acordo com esta abordagem, enquanto os sistemas partidários das

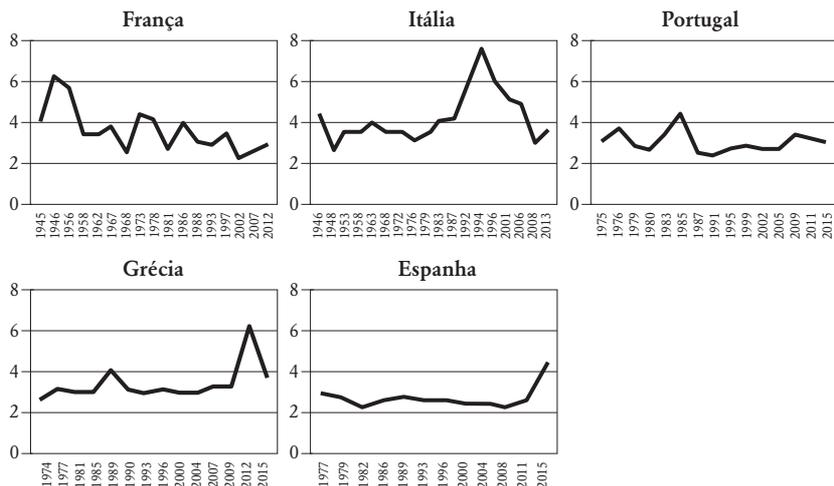
novas democracias se apresentariam mais voláteis e mais abertos a possibilidades de alternância e de participação de novos partidos no governo, os sistemas partidários das democracias mais antigas e consolidadas seriam mais fechados e estruturados pelos partidos tradicionais. Nestes sistemas, o «congelamento» dos alinhamentos eleitorais em torno das cliques tradicionais levaria a mudanças pouco previsíveis nos padrões de competição pelo governo.

Com base nestes estudos escolhemos três indicadores – número efetivo de partidos parlamentares, número efetivo de partidos no governo e volatilidade eleitoral – para descrever os sistemas partidários da Europa do Sul. Observámos um período longo, que se iniciou na transição para a democracia e terminou nas eleições mais recentes. Entre 1945 e 2015 observámos um total de 76 eleições – 18 em Itália (1946-2013), 17 em França (1945-2012), 15 em Portugal (1975-2015), 14 na Grécia (1974-2015) e 12 em Espanha (1977-2015).

Para analisar o formato do sistema partidário apresentamos no gráfico 4.1 o número efetivo de partidos parlamentares (Laakso e Taagepera 1979) e no gráfico 4.2 o número efetivo de partidos no governo. Ambos os indicadores traçam uma linha divisória entre as velhas e as novas democracias da Europa do Sul. Enquanto a Itália e a França apresentam níveis mais elevados de fragmentação ao nível do parlamento e da composição do governo, Portugal, Grécia e Espanha apresentam estruturas de competição mais fechadas, que tendem a gerar parlamentos menos fragmentados e governos de partido único (sendo a Espanha o caso mais exemplificativo desta tendência). Do ponto de vista da fragmentação parlamentar, verificam-se algumas semelhanças em termos longitudinais. Em todos os casos, os níveis de fragmentação descem nos primeiros anos após a transição e mantêm essa tendência (ainda que de forma mais irregular no caso francês) ao longo do tempo. Com efeito, só mais recentemente, em Itália, a partir de 1994, em Portugal, Espanha e Grécia, nas eleições depois da crise de 2008, é que voltámos a assistir a um aumento dos níveis de fragmentação para marcas mais próximas ou superiores às observadas na fase pós-transição.

No que diz respeito aos níveis de volatilidade eleitoral, apresentados no gráfico 4.3, os dados voltam a contrariar as hipóteses convencionais de estudo dos sistemas partidários, e que fariam prever que as democracias mais antigas fossem mais fechadas e estáveis do que as mais recentes (Mair 2002; Lipset e Rokkan 1967). Efetivamente, encontramos níveis de volatilidade mais baixos em Portugal (10,9), Grécia (14,3) e Espanha (15,0) do que em França (16,9) e Itália (17,7). Neste quadro vale a pena

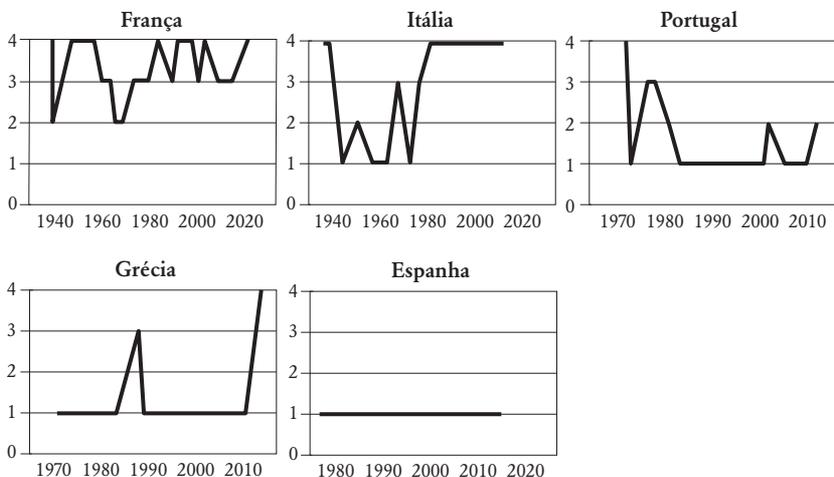
Gráfico 4.1 – Número efetivo de partidos parlamentares



Nota: Média por país: França, 2,8; Itália, 4,2; Portugal, 2,8; Grécia, 2,7; Espanha, 2,8.

Fonte: Michael Gallagher, *Electoral Systems*, web site: [http://www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/ElSystems/](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/).

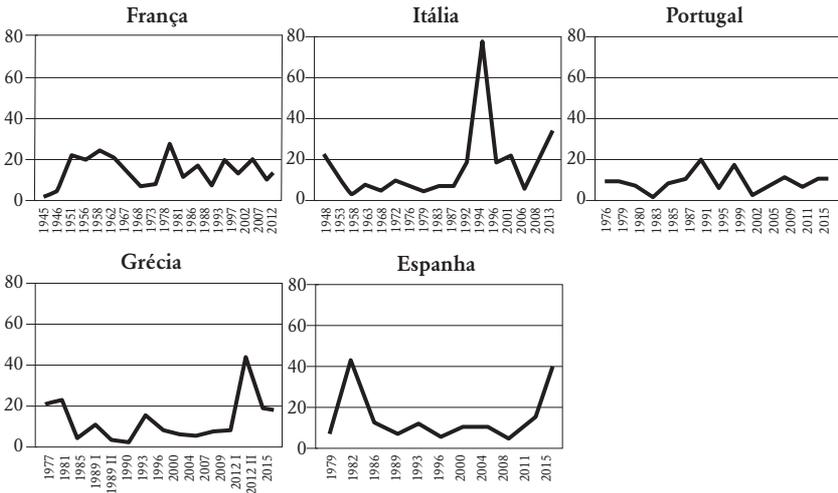
Gráfico 4.2 – Número efetivo de partidos no governo



Nota: Número efetivo de partidos no governo: 0: os partidos são proibidos; 1: um partido; 2: dois partidos, 3: três partidos, 4: quatro ou mais partidos.

Fonte: Coppedge *et al.* (2016).

Gráfico 4.3 – Volatilidade eleitoral



Nota: Média por país: França, 16,9; Itália, 17,7; Portugal, 10,9; Grécia, 14,3; Espanha, 15,0.

Fontes: Cálculos próprios com base nas regras de Bartolini e Mair (1990); resultados eleitorais retirados de <http://www.parties-and-elections.eu/countries.html> (14-01-2015).

salientar que Portugal é um caso particular, apresentando níveis baixos de volatilidade em todo o período considerado e sem grandes oscilações. Pelo contrário, em Itália (1992-1994), Grécia (2009-2012) e Espanha (2011-2015) existem picos de volatilidade coincidentes com mudanças importantes no sistema partidário. Para melhor entender o sentido destas tendências analisamos agora estes dados de forma desagregada e caso a caso.

Em França, os níveis de volatilidade não sofreram oscilações significativas ao longo do tempo, mas existiram alterações importantes nas lógicas de formação das coligações. Até 1958 prevaleceu um modelo de amplas coligações de mais de dois partidos de diferentes famílias ideológicas. Os principais «orquestradores» desta prática foram o *Parti communiste français* (PCF), o *Parti socialiste* (PS) e o *Mouvement républicain populaire* (MRP), que presidiram à transição para a democracia e definiram as maiorias parlamentares e os governos de coligação entre 1945 e 1947 (v. anexo, gráfico 4.4). Todavia, com a saída dos comunistas desta coligação em 1947, após divergências face à política salarial e à posição da França na guerra da Indochina, a coligação passou a integrar partidos de direita, até então excluídos (Cotta 1996, 74-75). No imediato, este episódio levou à exclusão dos comunistas dos governos de coligação

subsequentes, apesar de terem sido o partido mais votado tanto nas eleições de 1951 como nas de 1956. Esta fase de maior polarização e instabilidade política só é superada a partir da V República, quando se dá um alinhamento dos partidos em torno das clivagens tradicionais (esquerda/direita e secular/clerical) e se forma um espaço de competição bipolar, opondo o PCF e o PS à *Union pour la démocratie française* (UDF) e ao *Rassemblement pour la république* (RPR)/*Union pour un mouvement populaire* (UMP)<sup>2</sup> (Bornschieer e Lachat 2009). O domínio destes quatro manteve-se durante mais de uma década e só foi colocado em causa a partir de finais dos anos 90, com o crescimento eleitoral da *Front national* (FN) e o fortalecimento dos verdes e dos partidos da esquerda radical (Bornschieer e Lachat 2009, 364-365).

Nas eleições imediatamente antes e depois da crise os níveis de volatilidade cresceram ligeiramente, contrariando a tendência descendente da década anterior. Nas eleições de 2007, que ocorreram num quadro de sincronização de eleições presidenciais e legislativas, Nicolas Sarkozy foi eleito presidente e viu o partido que o apoiou (UMP) reunir mais de 45% dos votos e a maioria dos assentos parlamentares (Sauger 2007). As posições em temas como a imigração, a lei e a ordem contribuíram para o sucesso do partido e do candidato presidencial da direita relativamente aos seus competidores mais diretos: FN e PS. Nas eleições depois da crise (em 2012) a volatilidade fica a dever-se a dois aspetos. Por um lado, há uma viragem histórica no governo. Pela primeira vez desde 1995 os socialistas conseguem eleger o seu candidato (François Hollande) e obter a maioria parlamentar (Hewlett 2014). Parte deste resultado explica-se pela teoria do voto económico, uma vez que, na contracorrente do discurso dominante, os socialistas prometeram crescimento económico, criação de empregos, diminuição da idade da reforma e a renegociação do pacto fiscal a nível europeu (Hewlett 2014, 411). Por outro lado, nestas eleições a FN melhora o seu desempenho eleitoral, sobretudo nas presidenciais (com Marine Le Pen a figurar no terceiro lugar do pódio dos mais votados).

Em Itália os níveis de fragmentação e de volatilidade eleitoral distinguem dois momentos particulares da vida política do país: a I República (1948-1992), caracterizada por níveis elevados de polarização, e a II República (1994-), em que se assiste a uma desestruturação e «despolarização» do sistema partidário (Fabbrini 2009; Pasquino e Valbruzzi 2010).

---

<sup>2</sup> Partido que nasce da união entre *Rassemblement pour la république*, *Démocratie libérale* e *Convention démocrate*.

Entre 1948 e 1992 prevaleceu um modelo de democracia consensual dinamizado pelas principais forças políticas que emergiram da *Resistenza*, nomeadamente a *Democrazia cristiana* (DC), o *Partito comunista d'Italia* (PCI) e o *Partito socialista italiano* (PSI). Similarmente ao caso francês, estes partidos formaram uma ampla coligação antifascista que liderou o processo de transição para a democracia (Cotta 1996, 73). A DC foi, sucessivamente, o partido mais votado até 1992, seguida de perto pelo PCI, a segunda força parlamentar. Em 1963 a DC e o PSI formam o seu primeiro governo de coligação, um modelo que seria replicado durante os anos 60 e 70 (v. anexo, gráfico 4.4). O PCI, por sua vez, após ter sido expulso da coligação de transição e ter sido excluído dos governos de coligação da DC, conseguiu encontrar o seu *modus vivendi* e, por sua vez, emergiu como um ator comprometido com a estabilidade democrática (Sassoon 1990, 100; Hine 1990, 77).

Entre 1992 e 1994 o sistema partidário italiano entra em crise devido a escândalos de corrupção e de financiamento ilegal dos partidos políticos.<sup>3</sup> Note-se que a Itália é o país da Europa onde a compra de voto é avaliada como mais elevada (v. Cancela neste volume). No imediato esta crise teve impactos evidentes: nenhum dos partidos que participaram no governo de coligação *pentapartito* (1980-1992) está hoje ativo; tanto os comunistas como os neofascistas sentiriam a necessidade de mudar o seu nome e de rever o seu posicionamento político, e um novo partido<sup>4</sup> surgiu depois das eleições de 1994: a *Forza Italia* (FI) de Silvio Berlusconi (Pasquino e Valbruzzi 2010).

Esta crise política inaugurou uma nova fase do sistema político italiano que se caracterizou por mudanças significativas e contínuas nos padrões de interação entre os partidos (Pasquino e Valbruzzi 2010). As eleições de 2008 foram sintomáticas disso. Os partidos mais votados – *Partito democratico* (PD) e *Popolo della libertà* (PdL) – resultaram de uniões entre os principais partidos. O PD resultou de uma união entre os democratas-cristãos do *Margherita* e os comunistas *Democratici di sinistra* (DS), enquanto o PdL resultou de uma união entre a FI de Berlusconi e os neofascistas da *Alleanza nazionale* (AN) (Pasquino e Valbruzzi 2010, 184). Na sequência destas eleições, Berlusconi assume o cargo de primeiro-ministro,

---

<sup>3</sup> O escândalo ficou conhecido por *tangentopoli* (cidade do suborno) e o inquérito judicial por *mani pulite* (mãos limpas).

<sup>4</sup> *Democrazia cristiana* (DC), *Partito socialista italiano* (PSI), *Partito socialista democratico italiano* (PSDI), *Partito liberale italiano* (PLI) e *Partito repubblicano italiano* (PRI).

mas não resiste à conjuntura de crise, acabando por se demitir em 2011, na sequência da aprovação de um pacote de medidas de austeridade pelo parlamento italiano. Entre 2011 e 2013 seguiram-se os governos tecnocratas de Mario Monti, que contaram com um amplo apoio dos partidos parlamentares (Bellucci 2014, 243-244). Nas eleições de 2013 os níveis de volatilidade permanecem altos, sendo a principal novidade o surgimento do *Movimento 5 Stelle* (M5S), liderado pelo comediante/*blogger* Beppe Grillo, que consegue ser o segundo partido mais votado na sua estreia em eleições (Bellucci 2014). O sucesso deste partido deveu-se à sua capacidade para captar um eleitorado descontente (Conti e Memoli 2015), à quebra dos níveis de confiança nos partidos tradicionais e à estrutura de atribuição de responsabilidades pela origem da crise económica (Bellucci 2014).

Em Portugal, Espanha e Grécia os níveis de volatilidade e de fragmentação são, como notámos anteriormente, mais baixos, caracterizando todo o período de pós-consolidação até muito recentemente. Com efeito, só depois da crise de 2008 é que se voltam a registar valores superiores aos observados na fase pós-transição, embora este facto seja muito mais evidente nos casos da Grécia e da Espanha do que no de Portugal. No nosso entender, essas diferenças resultam do tipo de transição para a democracia. A transição portuguesa, via revolução social, ficou marcada por uma clivagem de regime entre os partidos que lideraram o processo de transição. Esta clivagem gerou fontes simbólicas (isto é, identidades partidárias, relações intrapartidárias) de estabilidade do sistema partidário, ao contrário do que sucedeu na Grécia e em Espanha, onde, apesar de tudo, a rutura com o passado não foi tão forte.

Em Portugal, entre 1977 e 1985, os níveis de volatilidade são relativamente baixos. Apesar da intensa polarização vivida no rescaldo da revolução (Jalali 2007), a formação de coligações poderá ter mitigado níveis mais elevados de volatilidade. À direita, o Partido Popular Democrático-Partido Social-Democrata (PPD-PSD) e o Centro Democrático e Social-Partido Popular (CDS-PP) estabeleceram a Aliança Democrática, que concorreu às eleições de 1979 e de 1980,<sup>5</sup> à esquerda, o Partido Socialista (PS) liderou a Frente Republicana e Socialista (FRS),<sup>6</sup> que concorreu às eleições de 1980, enquanto o Partido Comunista Português

---

<sup>5</sup> Juntamente com o Partido Popular Monárquico (PPM).

<sup>6</sup> Juntamente com a União de Esquerda Socialista Democrática (UEDS) e a Acção Social-Democrata Independente (ASDI).

(PCP) liderou a coligação Aliança Povo Unido (APU),<sup>7</sup> que concorreu às eleições entre 1979 e 1985. Este período fica ainda marcado por uma elevada instabilidade governativa, com dez governos nomeados entre 1976 e 1985 (Matos 1992, 781-782). Este padrão de instabilidade política altera-se a partir de 1987, com a primeira maioria absoluta de Cavaco Silva, que marca também o início de um período de alternância total entre os dois principais partidos – PS e PSD –, embora tenham existido governos de coligação de direita entre o PSD e o CDS-PP entre 2002 e 2004 e 2011 e 2015 (v. anexo, gráfico 4.4).

Até muito recentemente, estes partidos (e, em certa medida, o CDS-PP) compuseram aquilo a que se convencionou chamar o «arco da governação», do qual estavam excluídos os partidos mais à esquerda – o PCP e, desde 1999, o Bloco de Esquerda (BE). Uma coligação entre o PS e estes partidos sempre foi vista como remota, quer devido à clivagem de regime, quer devido à falta de vontade das lideranças partidárias. Este cenário altera-se em 2015, quando tanto a coligação de direita (PSD e CDS-PP) como o PS falham a maioria absoluta. Esta situação abre espaço para uma negociação histórica que resulta no primeiro governo de coligação à esquerda liderado pelo PS e com o apoio do BE e o PCP. A crise económica terá assim criado as condições necessárias para um evento único na história da democracia portuguesa, ainda que os atores principais tenham sido os partidos tradicionais.

Em Espanha os níveis de fragmentação mantiveram-se relativamente constantes até 2015, enquanto os níveis de volatilidade registaram um pico nos períodos 1977-1982 e 2011-2015. No período entre 1977 e 1982 os níveis de volatilidade assinalam a saída de cena da *Unión de Centro Democrático* (UCD) de Adolfo Suárez com a vitória do *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) nas eleições de 1982. Este resultado acabaria por ditar a dissolução da UCD, partido que liderou o processo de transição para a democracia e venceu as eleições de 1977 e de 1979. O período entre 1982 e 2011 é de relativa estabilidade e ficou marcado por alternâncias no poder e pela formação de governos de partido único liderados por duas forças políticas: PSOE (1982-1993 e 2004-2008) e Partido Popular (PP) (1996-2000 e 2011). Desde 2008 o apoio popular a estes dois partidos tem vindo a diminuir (v. anexo, gráfico 4.4), mas são as eleições de 2015 que abrem o precedente na histórica alternância entre os dois partidos, com o *Ciudadanos – Partido de la Ciudadanía* (C's) e o *Podemos*

---

<sup>7</sup> Juntamente com o Movimento Democrático Português – Comissão Democrática Eleitoral (MDP/CDE) e, após 1983, com o Partido Ecologista «Os Verdes» (PEV).

a reunirem 35% dos votos e a surgirem como parceiros a ter em conta no âmbito de um governo de coligação. O desempenho surpreendente destes dois partidos é uma das mais ilustrativas consequências da crise económica em Espanha.

Na Grécia, tal como em Espanha, só mais recentemente (em 2012) se observaram níveis de volatilidade e de fragmentação superiores aos observados no período de transição. Esta foi, na verdade, uma fase em que os níveis de estabilidade e de continuidade foram marcantes. A Nova Democracia (ND) de Konstantinos Karamanlis liderou o processo de transição, venceu as eleições de 1974 e de 1977 e, embora tenha perdido as eleições de 1981 para o Movimento Socialista Pan-Helénico (PASOK) de Andreas Papandreou, conseguiu regressar ao poder entre 1985 e 1990 e entre 2004 e 2007, enquanto o PASOK foi mais votado entre 1993 e 2000 e em 2008. Estes dois partidos foram os mais votados entre 1974 e 2012 (v. anexo, gráfico 4.4) e só mais recentemente, no contexto da crise, é que registaram uma quebra significativa nas suas votações (sobretudo o PASOK), sendo o principal beneficiado a Coligação da Esquerda Radical (Syriza). Os governos de partido único foram dominantes durante todo este período, com exceção dos governos de 1989-1990, que também incluíram os comunistas (Pridham e Verney 1991).

A leitura combinada destes três indicadores evidencia três aspetos. Em primeiro lugar, os sistemas partidários das democracias mais antigas são mais fragmentados e menos estáveis do que os sistemas partidários das democracias mais recentes. Sendo certo que surgiram novos partidos e que, particularmente nos casos francês e italiano, existiram mudanças significativas nas lógicas de coligação, o facto é que nas velhas democracias persistem níveis mais elevados de fragmentação e de volatilidade eleitoral. Embora a França já não registe níveis de volatilidade tão elevados como os que exibia nos anos 70 – e que eram significativamente mais altos do que os de outras democracias europeias (Pedersen 1990; Shamir 1984) –, o facto é que permanece no grupo dos mais voláteis juntamente com a Itália. Distintamente, em Portugal, Grécia e Espanha assistiu-se a uma rápida institucionalização de uma «democracia de partidos» que, em menos de uma década, conseguiu criar padrões estáveis de competição eleitoral. Em segundo lugar, decorrente do ponto anterior, estes padrões parecem persistir desde o período de transição até muito recentemente, não sofrendo alterações substanciais ao longo do tempo. Em terceiro lugar, esta análise sugere que as conjunturas críticas – transição e crise – têm efeitos heterogéneos na estruturação dos sistemas partidários, não provocando alterações com igual profundidade em todos os países. Para melhor ex-

plicar essas diferenças conduzimos, nas secções finais deste capítulo, uma análise histórico-comparativa destes cinco países. Antes, porém, exploramos o efeito de fatores institucionais e económicos no sistema partidário.

## **Dimensões explicativas dos sistemas partidários**

Neste capítulo analisámos fatores explicativos da volatilidade eleitoral e da fragmentação parlamentar na Europa do Sul. Para isso estimámos modelos de regressão para dados de painel integrando variáveis que operacionalizam algumas das explicações convencionais dos sistemas partidários. Tendo em conta o limitado número de observações, optámos por não isolar ou modelizar os efeitos das conjunturas críticas (transição e crise). Tal implicaria uma análise com mais casos, o que vai para além do escopo de investigação deste capítulo. Também por este motivo, a análise aqui conduzida tem propósitos mais descritivos do que explicativos.

Segundo Bartolini e Mair (1990), fatores contextuais como as instituições políticas e o desempenho económico influenciam significativamente a estabilização dos sistemas partidários. Os mecanismos causais são evidentes: as instituições consensuais – e. g., sistema eleitoral proporcional, forma de governo parlamentar – favorecem a entrada em cena de novos competidores políticos, enquanto perceções mais negativas sobre a situação da economia estimulam a mudança de voto por parte de um eleitorado insatisfeito. Estudos que têm analisado as sequências de estruturação dos sistemas de partidos em velhas e novas democracias têm corroborado estas premissas total ou parcialmente (Mainwaring e Zoco 2007; Tavits 2005). Para além destes fatores contextuais, investigação mais qualitativa sobre países da Europa do Sul indica que os partidos são atores importantes a considerar (Diamandouros e Gunther 2001b, 394-395; Gunther 2005, 268-269; Cotta 1996; Jalali 2007; Ladrech 1989). Enquanto em Itália e em França os partidos que conduziram os processos de transição foram fundados no período entre as guerras, quando as organizações de massas eram o modelo dominante e as clivagens sociais eram fundamentais para estruturar os partidos, na Grécia, em Portugal e em Espanha os partidos são formações mais recentes que rapidamente evoluíram para modelos de organização *catch all*, em que as ideologias e a ancoragem social são mais fracas. Note-se, no entanto, que há mudanças ao longo do tempo a este respeito. Já que, por exemplo, em Itália, a partir da II República, as clivagens sociais perderam poder explicativo no

voto, acompanhando assim países como a Grécia e Portugal (Gunther 2005, 256).

Para testar estas explicações selecionámos um conjunto de variáveis a partir da base de dados do projeto *Varieties of Democracy*. Em termos de instituições políticas, construímos um índice compósito que combina estrutura do parlamento, sistema eleitoral e forma de governo.<sup>8</sup> No que concerne à economia, utilizámos dois indicadores: «distribuição do poder político por posição socioeconómica»<sup>9</sup> e «bens particulares *vs.* públicos».<sup>10</sup> Sobre os partidos, escolhemos os indicadores que melhor discriminam as diferenças entre os países, nomeadamente «organizações partidárias permanentes»<sup>11</sup> e «ligações partidos-cidadãos».<sup>12</sup> Finalmente, incluímos a «robustez da sociedade civil»<sup>13</sup> e os «anos de democracia» (anos desde a primeira eleição democrática) como controlos. Uma sociedade civil robusta afeta vários aspetos do funcionamento das democracias e da estabilidade dos sistemas partidários, nomeadamente a competição entre interesses divergentes e a responsabilização do governo (Fernandes 2014b). Os anos de democracia, por sua vez, farão com que

---

<sup>8</sup> O índice é aditivo e para cada país indica o grau de abertura das instituições. Somamos os valores da estrutura do parlamento – (0) unicameral e (1) bicameral –, das formas de governo – (0) presidencial, (1) semipresidencial e (2) parlamentar – e, finalmente, do sistema eleitoral – (0) maioritário ou voto preferencial, (1) misto ou voto de bloco e (2) RP de lista fechada.

<sup>9</sup> Variável: distribuição do poder político por posição socioeconómica (*v2peprwrses*). Questão: «Em que medida o poder político está distribuído de acordo com a posição socioeconómica?» Varia entre 0 = as pessoas ricas têm o monopólio virtual do poder político; as pessoas comuns quase não têm influência, e 4 = as pessoas ricas não têm mais poder político do que as pessoas que têm rendimentos médios ou baixos; o poder político está distribuído de forma mais ou menos equitativa pelos grupos económicos.

<sup>10</sup> Variável: bens particulares ou públicos (*v2dlencmps*). Questão: «Considerando o perfil das despesas sociais e em infraestruturas do orçamento nacional, em que medida as despesas têm fins ‘particularistas’ ou ‘públicos’?». Varia entre 0 = grande parte da despesa social e em infraestruturas tem fins particularistas e 4 = grande parte da despesa social e em infraestruturas tem fins públicos.

<sup>11</sup> Variável: organizações partidárias permanentes (*v2psorgs*). Questão: «Quantos partidos, dos que competem a nível nacional, têm organizações permanentes?» 0 = nenhum; 1 = menos de metade; 2 = mais ou menos metade; 3 = mais de metade; 4 = todos os partidos.

<sup>12</sup> Variável: ligações partidos-cidadãos (*v2psprlnks*). Questão: «Entre os maiores partidos, qual o mecanismo mais comum de representação do eleitorado?» 0 = clientelista; 1 = misto entre clientelista e bens coletivos locais; 2 = bens coletivos locais; 3 = misto entre bens coletivos locais e político/programático; 4 = político/programático.

<sup>13</sup> Variável: índice de robustez da sociedade civil (*v2xcs\_ccsi*). Questão: «Em que medida a sociedade civil é robusta?» O índice é criado com base nas estimativas de um modelo de análise fatorial bayesiano dos indicadores entrada e saída de OSC (*v2cseorgs*), repressão das OSC (*v2csreprss*) e ambiente participativo das OSC (*v2csprtpt*).

os sistemas partidários tendam a estabilizar-se, embora a relação não seja linear, como observámos nos países da Europa do Sul.

Antes de passar aos resultados da análise de regressão apresentamos no quadro 4.1 as características dos sistemas políticos. Em termos de instituições políticas, o desenho é claramente mais consensual do que maioritário, pelo que esta poderá ser uma variável pouco explicativa dos padrões de volatilidade e de fragmentação encontrados. Assim, observamos que a França, a Espanha e a Itália têm parlamentos bicamerais, enquanto a Grécia e Portugal unicamerais. A Itália, a Espanha e a Grécia têm sistemas parlamentares, enquanto Portugal e a França semipresidenciais. No que diz respeito às leis eleitorais, em Portugal e Espanha vigora um sistema RP de lista fechada e na Grécia RP de lista aberta. A Itália é o país que conheceu mais alterações a este nível (oscilando entre RP de lista aberta, misto e RP com bónus), enquanto a França manteve sempre o sistema maioritário a duas voltas, com exceção do período de 1985-1986, em que foi adotado o sistema RP.

Olhando para os indicadores quantitativos agregados para o período de análise de cada país, podemos destacar dois aspetos. Por um lado, a Itália e a Grécia assemelham-se por apresentarem organizações partidárias menos implantadas territorialmente e partidos que se ligam aos cidadãos com base em apelos clientelistas e a bens coletivos locais. Nestes países também encontramos as maiores desigualdades do ponto de vista da distribuição do poder político e uma despesa em infraestruturas de natureza particularista. Por outro lado, a França, Portugal e a Espanha parecem aproximar-se nos indicadores de desigualdade de distribuição do poder político e por a despesa em infraestruturas ser menos particularista. Adicionalmente, a ligação partidos-cidadãos baseia-se sobretudo em apelos a bens coletivos locais e a implantação territorial dos principais partidos é maior do que a observada na Grécia e em Itália.

No quadro 4.2 apresentamos os resultados de duas regressões para dados de painel, tendo como variáveis dependentes a volatilidade eleitoral e a fragmentação parlamentar. Baseando-nos na análise descritiva dos países, consideramos os indicadores de desigualdade económica e de institucionalização dos partidos como mais importantes, enquanto os restantes entram como controlos no modelo, dada a sua fraca variabilidade entre os casos. Começando pelo modelo para a volatilidade eleitoral, observamos que ela é maior onde (i) as despesas em infraestruturas são mais particularistas, (ii) as ligações entre partidos-cidadãos estão mais próximas de serem coletivas do que clientelistas e (iii) as organizações dos partidos são mais permanentes. Estes resultados são consistentes com o estudo

**Quadro 4.1 – Características dos sistemas políticos da Europa do Sul (variáveis selecionadas)**

	Portugal	França	Itália	Espanha	Grécia
Estrutura do parlamento	Unicameral	Bicameral	Bicameral	Bicameral	Unicameral
Sistema eleitoral	RP lista fechada	RP (1985-1986) Maioritário a duas voltas	RP lista aberta (1940-1990) Misto (1993-2004) RP bónus (2005-)	RP lista fechada	RP lista aberta
Forma de governo	Semipresid.	Semipresid.	Parlamentar	Parlamentar	Parlamentar
Organização partidárias permanentes	1,9	1,8	1,4	2,1	1,7
Ligações partidos-cidadãos	1,2	2,0	1,0	1,6	0,8
Distribuição do poder político por posição socioeconómica	0,9	1,2	0,8	1,4	0,9
Bens particulares <i>vs.</i> bens públicos	1,5	1,6	1,0	1,8	0,6
Robustez da sociedade civil	0,9	1,0	0,8	0,9	0,9
Anos de democracia (2015)	40	70	69	39	41

*Nota:* Os valores nas células dizem respeito à média para o período de análise; as eleições de 2015 foram excluídas por falta de dados nas variáveis observadas.

*Fontes:* Coppedge *et al.* (2016), disponível *online* em <https://www.v-dem.net/en/>; sobre os sistemas eleitorais, v. Freire (2015).

de Cancela (neste volume), que revela que as políticas particularistas estão relacionadas com maior participação eleitoral e corrupção eleitoral. Significam ainda que a volatilidade é sobretudo dinamizada por partidos organizados e com ofertas políticas menos particularistas.

No modelo sobre fragmentação parlamentar, os indicadores de desigualdade económica não são preditores significativos (ainda que os efeitos sejam os previstos) e entre as características dos partidos verifica-se que, quanto mais fortes do ponto de vista territorial, menor a fragmentação. Neste modelo, os controlos são preditores importantes, pois, quanto mais robusta a sociedade civil, maior a fragmentação e, quanto mais jovem a democracia, menor a fragmentação. Ambos os modelos mostram a relevância quer do tipo de despesa do Estado, quer do tipo de partido, nos níveis de volatilidade e de fragmentação parlamentar. No que se segue deste capítulo focamos a nossa atenção nas conjunturas críticas e nas estratégias dos partidos políticos.

**Quadro 4.2 – Fatores explicativos das características dos sistemas partidários**

	Modelo 1 Volatilidade eleitoral	Modelo 2 Fragmentação parlamentar
<b>Indicadores de desigualdade económica</b>		
Distribuição do poder político por posição socioeconómica	-0,18 (0,38)	-0,11 (0,15)
Bens particulares <i>vs.</i> bens públicos	-1,11 (0,39)**	-0,18 (0,18)
<b>Indicadores de institucionalização dos partidos</b>		
Ligações partidos-cidadãos	1,67 (0,48)**	0,03 (0,18)
Organizações partidárias permanentes	4,38 (0,99)***	-0,61 (0,24)*
<b>Controlos</b>		
Instituições consensuais	-0,05 (0,17)	0,04 (0,09)
Robustez da sociedade civil	0,51 (2,20)	2,05 (0,58)***
Anos de democracia	0,00 (0,01)	-0,01 (0,00)*
Efeitos fixos (país)	sim	Sim
Constante	-7,63 (2,88)**	0,37 (0,44)
Observações	68	73
Grupos	5	5
R <sup>2</sup>	0,40	0,48

*Notas:* 1. Estimámos a regressão linear com *panel corrected standard errors (xtpcse)* proposta por Beck e Katz (1995), incluindo efeitos fixos ao nível do país; 2. as variáveis dependentes foram estandardizadas; 3. os valores nas células dizem respeito a coeficientes de regressão de painel com erros-padrão entre parênteses; 4. níveis de significância: \*\*\* $p < 0,001$ ; \*\* $p < 0,01$ ; \* $p < 0,05$ .

## Conjunturas críticas e estruturação dos sistemas partidários

Conjunturas críticas, como crises e revoluções, podem levar a importantes mudanças institucionais porque favorecem o surgimento de novos valores e ideais políticos e a sua integração nas instituições existentes (Hogan 2006, 657).

Nesta secção observámos duas dessas conjunturas – a transição e a crise de 2008 – e analisámos as continuidades e ruturas entre ambas. Os estudos sobre os processos de transição na Europa do Sul sugerem que o tipo de transição influenciou, entre outras coisas, as relações entre a sociedade civil e o Estado e a cultura cívica democrática de cada país. A transição via revolução social (Portugal) terá criado condições favoráveis ao surgimento de uma democracia mais igualitária, de uma sociedade civil mais robusta e de uma cultura cívica mais participativa do que a transição via reforma (Grécia e Espanha), que não implicou uma rutura

profunda com o passado autoritário (Fishman 2005 e 2010; Fernandes 2014a e 2014b). Neste sentido, o tipo de transição que ocorreu em Portugal criou uma clivagem de regime que estruturou o sistema partidário desde cedo e a longo prazo, enquanto em Espanha e sobretudo na Grécia não existiu uma clivagem de regime tão forte, dado o papel ativo que as elites do anterior regime continuaram a desempenhar nas definições das regras do jogo democrático. A capacidade de acomodação dos partidos em face da distribuição dos recursos materiais e políticos gerou sobretudo fontes materiais de estabilidade dos sistemas partidários, tornando-os por isso mais vulneráveis perante a crise.

Relativamente à conjuntura de crise, já observámos que o seu efeito está longe de ser homogêneo, pois, enquanto os sistemas partidários da Grécia e da Espanha começaram a experimentar níveis de fragmentação e de volatilidade superiores nas eleições que se seguiram à crise de 2008, em Portugal o sistema de partidos revelou maior resiliência. A França e a Itália, ainda que menos afetadas pela crise, mantiveram os níveis de volatilidade e de fragmentação que acompanharam as diferentes fases de estruturação do sistema partidário (com exceção do pico 1992-1994 em Itália).

Tendo em conta os limites de uma abordagem estritamente ancorada na leitura das conjunturas críticas, argumentamos que o seu efeito é contingente ao surgimento de fatores alternativos, nomeadamente novas clivagens e novos partidos, que oferecem novas bases de competição eleitoral. Um enfoque desta natureza leva-nos a considerar as estratégias dos partidos políticos fora dos contextos de crise e na «rotina» da competição eleitoral. Assim, procuraremos abordar as respostas estratégicas dos partidos *mainstream* ao surgimento de novos partidos e de novas questões fraturantes. Essas estratégias podem passar por uma postura de indiferença, acomodação ou confrontação (Meguid 2008). Considerar estes mecanismos é, no nosso entender, útil para explicar mudanças e continuidades nos sistemas partidários da Europa do Sul e para explicar os efeitos desiguais da crise.

### **A transição para a democracia: estratégias de acomodação e confrontação**

Anteriormente vimos que a França e a Itália apresentam níveis de volatilidade e de fragmentação superiores aos evidenciados nas democracias mais recentes de Portugal, Espanha e Grécia. Vimos também que estas tendências se mantêm constantes ao longo do tempo, parecendo, contudo, absorver um efeito específico do período histórico que os partidos

enfrentam. Assim, após um período de maior incerteza e de polarização, assistiu-se, ao longo dos anos 90 e inícios do século XXI, a uma relativa estabilização dos sistemas partidários, que, todavia, nunca foi suficiente para contrariar ou inverter os padrões observados durante a transição, pelo menos até à crise de 2008, em que voltaram a registar-se transformações importantes no espaço político de cada país.

No que diz respeito à França e à Itália, a estratégia dos partidos na fase de transição pautou-se sobretudo por uma acomodação entre as principais forças políticas. As coligações antifascistas recortaram clivagens no eixo esquerda-direita e isso permitiu a transição para a democracia, viabilizar governos de coligação (ainda que relativamente breves) e contornar o ambiente de pluralismo polarizado que caracterizou os primeiros anos pós-transição e, mais importante, a passagem à fase de consolidação. Quais foram os efeitos desta fase na estruturação do sistema partidário a longo prazo? Em ambos os países os partidos que lideraram os processos de transição permaneceram atores políticos-chave até meados dos anos 90 e as coligações – ainda que obedecendo a lógicas diferentes – permaneceram um mecanismo fundamental para o fabrico de governos maioritários. Mas existem diferenças entre estes dois casos e limites quanto à extensão dos efeitos desta conjuntura crítica. Em França, após a saída do PCF da coligação, em 1947, há uma primeira estruturação do sistema partidário, que abre a coligação a parceiros de direita (os gaulistas e os poujadistas), permitindo que, a partir da V República, as coligações passassem a convergir com a clivagem direita-esquerda. Os níveis de fragmentação continuaram elevados, mas PCF, PS, UDF e UMP (ou RPR) permaneceram forças políticas centrais desde a transição até finais da década de 90. O balanço de poder entre estes partidos alterou-se ao longo do tempo: à esquerda, o PS afirmou-se como principal força política frente ao PCF e à direita, a UMP ganhou protagonismo sobre a UDF. Esta fase, que ficou conhecida como a de um multipartidarismo bipolar (Bornschieer e Lachat 2009, 364; Mair, Müller e Plasser 2004, 49), começou a alterar-se a partir de finais dos anos 90 com o crescimento eleitoral da FN, dos partidos verdes e da esquerda radical.

A entrada em cena destes atores parece resultar de dois fatores. Em primeiro lugar, do enfraquecimento das clivagens tradicionais e do surgimento de outros temas fraturantes, como a União Europeia, a imigração e o ambiente, em torno dos quais a oferta e a procura política passaram a estruturar-se (Mair, Müller e Plasser 2004, 52). Em segundo lugar, das instituições políticas, nomeadamente o sistema eleitoral. Enquanto

o uso do sistema maioritário a duas voltas nas eleições nacionais criou incentivos para o voto estratégico e favoreceu os principais partidos, o uso da fórmula proporcional em eleições de segunda ordem – regionais/municipais e europeias – permitiu que os eleitores pudessem ser mais flexíveis na distribuição das suas preferências, votando em partidos mais periféricos (Bornschieer e Lachat 2009, 364-365). Parodi (1997) explica o efeito desta marca institucional através da imagem do «acordeão eleitoral», segundo o qual nas eleições europeias e regionais os eleitores teriam incentivos para abrir o acordeão eleitoral, porque existe uma maior oferta de candidatos e o sistema eleitoral favorece a representação, enquanto nas eleições nacionais teriam incentivos para fechar o acordeão e votar estrategicamente nos partidos mais fortes. Este argumento explica o sucesso da FN, que conseguiu entrar na competição eleitoral a nível nacional após um desempenho eleitoral consistente numa série de eleições de segunda ordem ao longo dos anos 80 (Bornschieer e Lachat 2009, 364-365; Mair, Müller e Plasser 2004, 51).

No caso da Itália, os elevados níveis de polarização não impediram a formação de compromissos – sobre a forma de governos de coligação –, que foram relevantes no momento da transição e estruturaram uma primeira fase de desenvolvimento dos sistemas partidários até 1994, em que a DC foi o partido dominante. A isto deveu-se uma estratégia de acomodação adotada pelos principais partidos – PCI, DC e PSI – que permitiu gerar alguns consensos, apesar de os níveis de volatilidade eleitoral se terem mantido elevados (Hine 1990).<sup>14</sup>

Não obstante, durante a I República, a Itália nunca conseguiu superar completamente os legados da transição, nomeadamente os elevados níveis de fragmentação e a instabilidade dos governos de coligação, bem como a necessidade de conquistar apoios à esquerda e à direita do espectro político. Este aspeto coloca a Itália numa situação algo excecional quando comparada com as outras democracias da Europa do Sul (Pasquino e Valbruzzi 2010), em que os partidos, alguns anos após a transição, conseguiram estruturar a competição em torno do eixo esquerda-direita. O sistema partidário que se origina em Itália a partir da II República tem outros protagonistas e diferentes lógicas de competição, na medida em que se assiste a uma despolarização do espaço político, visível nas várias tentativas e episódios de coligação e união entre partidos, na retração acentuada das clivagens tradicionais (de classe e religiosa) e, finalmente, no processo de

---

<sup>14</sup> Relacionados essencialmente com vagas de mobilização e de participação eleitoral.

crescente personalização da política e das campanhas eleitorais (Pasquino 2001; Pasquino e Valbruzzi 2010). Assim, pode-se afirmar que a II República marca uma primeira rutura com os legados da transição e que a crise de 1992-1994 foi uma conjuntura crítica fundamental para a transformação do sistema partidário da I República.

Em Portugal, Espanha e Grécia a transição teve efeitos heterogéneos na reconfiguração do espaço político a curto prazo, ainda que produzindo a longo prazo sistemas partidários estáveis e pouco fragmentados. Importa referir que estes países protagonizaram transições para a democracia diferentes: enquanto Portugal é um caso de transição por revolução social, a Espanha e a Grécia efetuaram transições via reforma, por impulso das elites reformistas do regime autoritário (Fernandes 2014a e 2014b; Fishman 2010).

No caso espanhol, a UCD de Adolfo Suárez desempenhou um papel central no processo de transição e foi o partido dominante até 1982, altura em que sofre uma derrota eleitoral significativa que leva ao desaparecimento do partido. A UCD foi uma confederação eleitoral de vários partidos (com identidades distintas) que se propôs criar um consenso ao centro do espectro político, que juntasse a oposição moderada do regime anterior com os sectores liberais da elite franquista, de modo a afastar o risco de confrontação entre a direita conservadora e a esquerda radical (Cotta 1996, 78-79). A razão de ser desta confederação integra elementos da história espanhola: o franquismo tinha significado a vitória de um dos «campos» da guerra civil e a democracia teria de ser fundada com base num acordo entre as duas partes (id., *ibid.*). Se é certo que esta dimensão de compromisso e de consenso caracterizou a transição espanhola, importa referir que entre 1977 e 1980 existiu uma disputa intensa sobre a natureza das instituições do regime por parte de grupos nacionalistas regionais (Liebert 1990). Isso emergiu nos debates em torno da aprovação da Constituição, da definição dos poderes dos governos regionais e do estatuto das regiões autónomas. Os grupos nacionalistas regionais da Catalunha e do País Basco foram as principais fontes de instabilidade: a *Minoria Catalana* (MC), o *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) a *Euskadiko Ezkerra* (EE) e a *Esquerra de Catalunya* (Liebert 1990, 150). No referendo constitucional de 1978, a EE fez campanha pelo não e o recém-constituído *Herri Batasuna* pelo não ou abstenção. No final, os bascos acabaram por não aprovar a Constituição e na Catalunha e na Galiza, onde a *Esquerra Republicana de Catalunya* e o *Bloque Nacional Galego* pediram a abstenção, venceu o sim, apesar de os níveis de abstenção se terem mantido altos, sobretudo na Galiza (Liebert 1990, 150-153).

A institucionalização de governos pré-regionais a partir de 1977 por decreto do governo também provocou reações diferenciadas por parte dos partidos regionalistas. No caso da Catalunha foi possível a cooperação entre o governo e as forças nacionalistas, mas no País Basco os partidos foram excluídos das negociações, levando ao reforço de um sentimento separatista e de antagonismo face ao governo central. Por fim, o estabelecimento de instituições políticas em várias regiões foi condicionado, em diferentes graus, por partidos regionais-nacionalistas: na Galiza foi influenciado pelo partido de governo perante o protesto da esquerda nacionalista, na Catalunha houve consenso entre os nacionalistas e as outras forças parlamentares e no País Basco teve lugar debaixo da liderança do PNV e da pressão das forças nacionalistas radicais, que contribuíram para que o governo desta região tivesse mais poderes legislativos do que as outras regiões espanholas (Liebert 1990, 153-158).

Em Portugal, a euforia revolucionária de 1974 foi rapidamente bloqueada por conflitos entre as forças que se opuseram ao regime, originando uma série de mobilizações de massas entre 1974 e 1975, despoletadas por divisões profundas, quer entre os militares, quer entre os partidos políticos, sobre a natureza do regime democrático. Durante a transição, Soares e o PS foram vigorosos defensores de um modelo de democracia liberal, numa clara oposição ao PCP. Isto fez com que o PS se aproximasse do PPD-PSD e do CDS-PP – que não estavam em posição de contestar a liderança do PS. Segundo Jalali (2007), esta cumplicidade foi vital para o sucesso da transição democrática e marcou a estruturação do sistema partidário português a longo prazo, que fica caracterizado pela exclusão dos comunistas e pela cooperação ao centro entre o PS e o PSD (e, em parte, o CDS-PP). A função antissistema atribuída ao PCP e a clivagem de regime entre o PS e o PCP impediram uma coligação ou entendimento à esquerda no momento da transição, mas também nas quatro décadas seguintes.<sup>15</sup> A estruturação do sistema partidário a partir de 1982 fica marcada pela alternância entre governos de partido único (com algumas exceções) liderados pelo PS e pelo PSD.

---

<sup>15</sup> «A exclusão do PCP reflete a crescente polarização do período revolucionário, que culminou no verão quente de 1975, quando se chegou a temer um cenário de guerra civil. As ações do PCP durante este período foram interpretadas como uma tentativa de instalar um regime comunista, em coligação com segmentos radicais das forças armadas. Este aparente projeto hegemónico foi vigorosamente rejeitado por outros actores relevantes, sobretudo pelos outros partidos, pelos seus aliados militares e pela Igreja, tendo, finalmente, fracassado com o golpe de 25 de novembro. Este padrão corroeu o capital acumulado de legitimidade democrática que o PCP adquirira enquanto força principal da oposição ao Estado Novo, consignando-o a uma posição antissistémica» (Jalali 2007).

Na Grécia, tal como em Portugal, os militares tiveram um papel importante na mudança de regime. No entanto, no caso da Grécia é difícil dizer se se tratou de uma transição de regime ou de Estado, já que o carácter militar do regime dos coronéis fez com que existisse uma sobreposição entre o Estado e o regime (Fishman 2010). Este aspeto, aliado à brevidade do regime dos coronéis, fez com que a transição tivesse um papel limitado no desenvolvimento do sistema partidário (Cotta 1996). A direita (ND) tomou desde logo o controlo do governo e do processo democrático e o desempenho de Konstantinos Karamanlis, especialmente no primeiro período da *metapolitefsi*, foi fundamental; a sua capacidade de recolher apoio junto dos partidos da oposição garantiu o sucesso desta fase. Este apoio não foi consistente, ativo ou direto, mas antes tácito e indireto, vindo até de partidos da oposição, como a União do Centro (EK-ND), na altura o principal partido da oposição, e da Esquerda Democrática Unida (EDA). Contudo, também existiu oposição ao regime, vinda sobretudo do espectro da esquerda, nomeadamente do PASOK e do Partido Comunista da Grécia (KKE), que, apesar de serem vozes pró-democratas, criticavam o papel centralizador de Konstantinos Karamanlis na definição das regras democráticas, nomeadamente limitando-as a procedimentos parlamentares e eleitorais (Spourdalakis 1996, 168). Em 1981 o PASOK vence as eleições, mas o regresso ao poder da ND em 1990 demonstra que o sistema partidário permaneceu mais ou menos estruturado de acordo com as linhas de competição que cedo estabeleceu (Cotta 1996, 88). A continuidade relativamente ao passado é um dos aspetos que caracterizam o sistema partidário grego, nomeadamente no que diz respeito à relação entre o Estado, a sociedade e o funcionamento do parlamento (Spourdalakis 1996). Em vez do modelo de personalismo individualizado, que prevalecia no período pré-autoritário, emerge um conceito de clientelismo em que a pertença a um partido facilita o acesso aos benefícios do Estado. Deste modo, o personalismo tornou-se impessoal e institucionalizado pela máquina partidária e pelo poder executivo do Estado (Spourdalakis 1996, 176).

Esta análise comparativa permite-nos extrair algumas conclusões preliminares. A primeira aponta para a excecionalidade do caso português no contexto das novas democracias da Europa do Sul. A via revolucionária para a democracia e a rutura relativamente ao passado autoritário, com total renovação das elites,<sup>16</sup> criou uma clivagem de regime que foi funda-

---

<sup>16</sup> Caracterizada por purgas extensivas dos oficiais das forças armadas, administração local e administração pública (Pinto 2010).

mental para a estabilidade do regime a longo prazo e para ditar os posicionamentos dos principais partidos à direita e à esquerda do espectro político. De resto, a natureza da transição favoreceu a emergência de uma democracia com maior qualidade no que toca ao envolvimento da sociedade civil e à natureza das políticas públicas (mais inclusivas), quando comparada com os países que fizeram a sua transição via reforma (Fernandes 2014a; Fishman 2005). Em segundo lugar, nos casos da Grécia e da Espanha não houve uma rutura relativamente ao passado, as circunstâncias convergiram para a fabricação de consensos imediatos entre velhas e novas elites com vista a minimizar os riscos da transição. No entanto, este consenso estava dependente de uma estratégia redistributiva a longo prazo: no caso espanhol, relacionado com o processo de regionalização, e no caso grego, com a sustentabilidade das redes clientelares dos partidos.

Sintetizando, no caso português, a clivagem de regime parece ter gerado fontes simbólicas de estabilidade do sistema partidário, enquanto na Grécia as fontes de estabilidade do regime parecem ter sido essencialmente materiais e por isso mesmo mais vulneráveis perante a crise. Em Espanha a questão da distribuição dos recursos políticos e económicos pelas regiões autónomas representou, desde a transição, uma ameaça à estabilidade da democracia e reemergiu com força no momento da crise. O exemplo mais claro é o da Catalunha, onde os apelos por independência<sup>17</sup> têm aumentado desde a crise. Note-se que esta é uma questão que tem polarizado os partidos e que terá inviabilizado, inclusivamente, uma coligação à esquerda na sequência das legislativas de 2015.<sup>18</sup>

## **Os sistemas partidários e a crise: continuidade e mudança**

A crise económica de 2008-2012 teve várias dimensões e efeitos distintos ao longo da Europa.<sup>19</sup> Enquanto países como a Noruega e a Suíça praticamente não foram afetados pela crise, países como a Grécia, Portugal e a Irlanda experimentaram a sua versão mais aguda – a crise da dívida soberana – e tiveram de ser resgatados pela *troika*. Finalmente, países

---

<sup>17</sup> V., por exemplo, <http://www.nytimes.com/2012/09/14/world/europe/14iht-catalonia14.html>; <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/11849126/Why-Catalonias-bid-for-independence-is-Europes-next-headache.html>.

<sup>18</sup> V. [http://caa.elpais.com/caa/2016/06/14/catalunya/1465893030\\_437950.html](http://caa.elpais.com/caa/2016/06/14/catalunya/1465893030_437950.html).

<sup>19</sup> A crise foi caracterizada por três aspetos inter-relacionadas: (i) crise de competitividade causada pela desaceleração económica na Europa; (ii) crise económico-financeira pela falta de liquidez dos bancos; (iii) crise da dívida soberana (Kriesi e Pappas 2015).

como a Espanha, a Itália e a França assistiram à deterioração de vários indicadores de desempenho económico entre 2008 e 2012, nomeadamente o aumento da dívida do governo e da taxa de desemprego e a retração do PIB para os valores mais baixos das últimas três/quatro décadas (v. anexo, gráfico 4.5).

Esta crise teve importantes consequências políticas. Um pouco por toda a Europa contribuiu para a erosão dos sistemas partidários, principalmente nos países mais fragilizados pela crise, e a um realinhamento do eleitorado em torno da clivagem «integração-demarcação» (Kriesi 1998; Kriesi *et al.* 2012). Esta clivagem resulta do processo de globalização e capta as divisões (entre vencedores e vencidos) resultantes do processo de crescente competição económica, política e cultural a nível global (Kriesi 1998; Kriesi *et al.* 2012). De acordo com esta perspetiva, a mobilização dos vencidos por parte dos partidos da direita populista e por alguns partidos liberais e conservadores tradicionais criou um ímpeto de mudança que abalou os sistemas partidários europeus a partir de 2008 (Kriesi e Pappas 2015).

Uma das manifestações desta crise foi o despoletar de um ciclo global de protestos que tem sido amplamente discutido pela literatura sobre novos movimentos sociais e sobre a sua relação com novas formas de conflito no contexto de crise (Kriesi *et al.* 2012; della Porta 2013). Os países da Europa do Sul têm sido partes integrantes deste novo ciclo de protestos, em resultado quer da crise económica, quer das quebras de longo prazo nos níveis de confiança relativamente às instituições políticas (Accornero e Ramos Pinto 2014). Em Itália a contestação originou novos partidos políticos (e. g., o M5S) e novas fórmulas de governo (governos tecnocratas de Mario Monti), enquanto na Grécia se assistiu a uma forte polarização do voto, ao intensificar de formas violentas de protesto e ao surgimento de movimentos pró-democracia direta (Accornero e Ramos Pinto 2014; Verney e Bosco 2013). Em Espanha, a crise motivou uma série de movimentos de protesto – mediatizados pelos *indignados* que ocuparam a *Puerta del Sol*, em Madrid, a *Plaça de Catalunya*, em Barcelona, e centenas de outros locais a partir de 15 de maio de 2011. Estes movimentos antiausteridade reivindicaram uma maior participação dos cidadãos no processo de escolha das políticas económicas e na sua implementação. O movimento dos *indignados* inspirou movimentos similares na Grécia, onde a oposição às medidas de austeridade assumiu, apesar de tudo, formas mais violentas (della Porta 2012). De resto, a conjuntura de crise foi também uma condição suficiente para o (re)surgimento de novos partidos na cena política espanhola (*Podemos* e *C's*).

Do ponto de vista dos resultados eleitorais, as mudanças são importantes. Em Itália o M5S consegue 25% dos votos na sua primeira eleição legislativa em 2013. Conti e Memoli (2015) argumentam que, mais do que as estratégias de comunicação, baseadas num misto de protestos e de apelos por democracia direta, foi a capacidade deste partido em dar em dar voz às reivindicações dos cidadãos que marcou a diferença. O M5S teria sucesso em oferecer alternativas aos «vencidos» dos processos de globalização e de desnacionalização (Conti e Memoli 2015).

No caso da Grécia, o Syriza, eleito para o parlamento grego consecutivamente desde 1996, consegue em 2012 uma vitória surpreendente nas eleições.<sup>20</sup> O desempenho do Syriza parece ser sobretudo fruto das promessas eleitorais feitas durante a campanha, nomeadamente travar a implementação do memorando de entendimento e reverter algumas das medidas de austeridade adotadas (Verney e Bosco 2013, 418). Adicionalmente, as eleições após a crise ficaram marcadas pelo ascendente eleitoral da extrema-direita grega, nomeadamente da Aurora Dourada (*Chryssí Avguê* – Cha), um partido neofascista, que recolheu mais de 6% dos votos nas eleições legislativas de 2012 e de 2015 e que elegeu três deputados ao Parlamento Europeu nas eleições de 2014.

Adotando posturas mais radicais no que diz respeito às políticas de imigração e de acolhimento dos refugiados, a Aurora Dourada conseguiu ultrapassar competidores diretos dentro do espectro da direita radical, nomeadamente o *Laikós Orthódoxos Synagermós* (LAOS), cuja retórica era mais moderada (Ellinas 2013). Para compreender a significativa recomposição do eleitorado grego, que justifica o crescimento deste partido – e também do Syriza –, é preciso ter em conta aquelas que são as características centrais do sistema partidário grego e os efeitos que a crise económica parece ter tido no desmoronar desse sistema (*ibid.*). Segundo Ellinas (2013, 556-557), o sistema político grego sempre sofreu de níveis elevados de corrupção, clientelismo e populismo, que tornaram o sistema partidário particularmente vulnerável à crise económica de 2008. Esta tornou visível a ineficácia dos partidos do governo em gerir a economia do país e alimentou apelos por mudanças radicais, quer à esquerda, quer à direita, que se corporizaram em movimentos sociais importantes (e. g., as manifestações de protesto em toda a Grécia no dia 28 de outubro de 2011 contra a implementação de medidas de austeridade).

---

<sup>20</sup> Para além da ND, PASOK e do KKE.

Adicionalmente, as políticas de austeridade desestruturaram algumas das redes clientelares estabelecidas pelos principais partidos, limitando assim a sua capacidade de «alimentar» e fixar a sua clientela eleitoral. Finalmente, o realinhamento do eleitorado grego foi propulsionado por uma perceção generalizada de que o Estado grego era incapaz de controlar os fluxos de imigrantes ilegais e de refugiados. Esta questão só foi politizada pelos partidos *mainstream* recentemente, quando os fluxos (da África e da Ásia) se intensificaram. Neste contexto, a Aurora Dourada foi capaz de se apropriar de um conjunto de temas fraturantes que lhe permitiram passar de um estatuto de pária para um estatuto de partido da oposição no parlamento grego (Ellinas 2013, 556-557).

Em Espanha e em Portugal as mudanças mais significativas apenas aconteceram nas eleições de 2015, embora os níveis de fragmentação tivessem aumentado desde 2008. Em Espanha o *Podemos* e o *C's* desafiam o PSOE e o PP, ao reunirem cerca de 35% de votos. Ambos os partidos vinham fazendo um caminho de crescimento sólido, pelo menos desde as eleições europeias de 2014, em que o *Podemos* conseguiu perto de 8% dos votos e elegeu cinco deputados, enquanto o *C's*, com 3% dos votos, elegeu dois deputados. Note-se que o *Podemos* e o *C's* têm origens diferenciadas; o primeiro surge em 2014, no contexto da crise, e o segundo em 2006, no contexto da definição da política regional da Catalunha. Com efeito, o *C's* torna-se politicamente ativo durante a campanha para a aprovação do novo estatuto da região em 2006, fazendo campanha pelo «não» (Rodríguez-Teruel e Barrio 2016, 3). Nesse ano o partido concorreu às suas primeiras eleições regionais na Catalunha e elegeu três candidatos. Em 2012 triplicou o número de eleitos e em 2015 atingiu a marca de 25 eleitos, conseguindo afirmar-se como um partido de âmbito nacional e não apenas «da Catalunha» (Rodríguez-Teruel e Barrio 2016, 5-7). As eleições locais e regionais de 2015 foram uma antecâmara do que viria a passar-se nas legislativas de dezembro desse ano, ao anteciparem grandes mudanças nas preferências do eleitorado.

Em Portugal o contexto de crise não alterou, no imediato, os padrões de competição pelo governo. Os partidos do sistema (PS e PSD) continuaram a ser os mais votados tanto em 2009 (PS) como em 2011 (PSD), enquanto na extrema-esquerda o PCP resistia e o BE perdia mais de metade dos seus deputados. Apesar de entre 2011 e 2013 ter havido um ciclo de protestos antiausteridade, a verdade é que, ao contrário do que sucedeu noutras democracias, ele foi essencialmente dinamizado por atores tradicionais – sindicatos e partidos de esquerda (Accornero e Ramos Pinto 2014; de Giorgi e Santana Pereira 2016). Assim, não assistimos ao

surgimento de novos partidos a nível parlamentar – como no caso da Espanha e da Grécia – e, paradoxalmente, observámos que os partidos que fizeram campanha contra a assinatura e implementação do memorando da *troika* não viram essa estratégia ser recompensada (Bosco e Verney 2012). Nas eleições de 2015, no entanto, Portugal aproximou-se das tendências observadas nos outros países da Europa do Sul, apresentando níveis mais elevados de fragmentação. As duas principais forças políticas – a coligação PSD/CDS-PP e o PS – falharam a maioria parlamentar e pela primeira vez na história da democracia portuguesa chegou-se a acordo para a formação de um governo de esquerda liderado pelo PS com apoio do PCP e do BE.

As razões para esta aproximação são de vária ordem; elencamos algumas. Em primeiro lugar, a reedição da coligação pré-eleitoral entre PSD e CDS tornava viável um governo de direita, num contexto em que os resultados eleitorais permaneciam em aberto. O PS de António Costa, apesar de mais inclinado à esquerda, parecia incapaz de galvanizar o eleitorado para uma maioria absoluta: nenhuma das sondagens publicadas dava a maioria absoluta a qualquer das forças políticas principais.<sup>21</sup> Em segundo lugar, o BE vinha de uma derrota pesada entre 2009 e 2011 e não tinha sido compensado pela sua estratégia de protesto. Como tal, o BE de 2015 parecia ter aprendido com os erros do passado, começando por aceitar a ideia de convergência à esquerda, que no passado tinha recusado e que tinha levado à saída de figuras destacadas do partido. Esta posição poderá ter sido uma reação estratégica ao surgimento em 2014 do LIVRE/Tempo de Avançar, que tinha como um dos pontos principais da sua agenda a convergência à esquerda. Também o PCP abandonou a zona de partido de protesto para se mostrar disponível para apoiar o PS. Recorde-se que, ao contrário do BE, o PCP é um partido ligado aos sindicatos e para o qual as causas dos trabalhadores são essenciais enquanto base de apoio. Uma eventual vitória da coligação PSD/CDS-PP poderia antever a continuidade das políticas de austeridade. Assim, nas entrevistas que realizaram antes das eleições os líderes destes partidos mostraram-se disponíveis para apoiar um governo de esquerda que revertesse o caminho da austeridade.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> V., por exemplo, aqui, desde 2011, <http://www.marktest.com/wap/a/p/id~112.aspx> (consultado em 14-6-2016).

<sup>22</sup> Sobre a posição de Jerónimo de Sousa, [http://economico.sapo.pt/noticias/jeronimo-de-sousa-diz-que-pcp-esta-disponivel-para-ser-governo\\_226945.html](http://economico.sapo.pt/noticias/jeronimo-de-sousa-diz-que-pcp-esta-disponivel-para-ser-governo_226945.html); sobre a posição de Catarina Martins, <http://portocanal.sapo.pt/sites/legislativas2015/www/index.php?p=noticia&n=212> (consultado em 14-6-2016).

Em que medida estes novos padrões se articulam com os legados da transição? No caso das democracias mais antigas – França e Itália –, os dados empíricos e a literatura consultada demonstram que o contexto específico da transição e da consolidação para a democracia foi propício para criar níveis de polarização e de instabilidade política que perduraram na longa duração – independentemente do surgimento de novos partidos e da alteração das lógicas de coligação. Acresce o facto de que as primeiras fases de estruturação dos sistemas partidários destes países entre os anos 60 e 70 foram marcadas por uma «efervescência social» – e. g., maio de 1968 em França e o *autunno caldo* em 1969 em Itália – que criou reivindicações políticas que foram absorvidas por novos partidos (verdes e/ou partidos de movimento). No entanto, vale a pena salientar o papel ativo dos partidos *mainstream* no sentido de condicionarem a ação destes novos partidos. Por exemplo, em Itália o Partido Comunista abraçou a agenda ecológica nas eleições de 1987 e em França o Partido Socialista «cooptou» alguns dos temas da agenda destes partidos como forma de condicionarem a sua expressão eleitoral entre 1970 e 1980 (Ladrech 1989). Uma estratégia similar foi adotada relativamente à FN, que em finais dos anos 90 ameaçou a hegemonia dos principais partidos franceses (Meguid 2008). O PS francês adotou uma estratégia de confrontação, opondo-se firmemente à retórica anti-imigração, o que contribuiu para reforçar o controlo da FN sobre esse tema, enquanto os gaulistas (RPR) oscilaram entre uma postura de indiferença e de acomodação (Meguid 2008, 145-146).

Com a crise económica de 2008 tanto a França como a Itália assistiram ao exacerbar de algumas das tendências que já tinham germinado em fases anteriores (no caso da Itália, com a crise política de 1992-1994). Entre as novas democracias há casos de rutura com o passado, mas há também casos em que houve um reavivar de clivagens associadas ao período da transição. Em Portugal a crise criou as condições para um governo de coligação à esquerda, que, ao integrar o PCP, rompeu com a clivagem de regime que durante décadas inviabilizou as possibilidades de coligação à esquerda. Importante para este desfecho foi também o papel do BE, que, após o declínio nas eleições de 2011, em parte devido à capacidade do PS em se apropriar da agenda pós-materialista que o partido representava, mudou a sua estratégia e disponibilizou-se para apoiar um governo liderado pelo PS.

Em Espanha há novos temas, representados pelo *Podemos*, mas há também temas antigos, como os relacionados com a definição dos estatutos das regiões autónomas, que regressam à agenda pública «pela mão» do

*C's*. Na Grécia a crise leva a uma desestruturação significativa de um sistema partidário que durante décadas foi caracterizado por uma continuidade no modelo de relações entre Estado, sociedade e partidos – passando de um clientelismo pessoal para um institucionalizado. Especialmente neste caso, porque as fontes de legitimidade dos partidos eram essencialmente materiais, o sistema partidário encontrou-se muito mais vulnerável perante uma crise que fez desmoronar as suas fontes de ligação aos cidadãos.

## Conclusão

Neste capítulo analisámos algumas dimensões descritivas dos sistemas partidários da Europa do Sul em perspetiva longitudinal e comparada. Em termos dos níveis de fragmentação e de volatilidade eleitoral, os dados sugerem que, depois de passada a fase de transição, os sistemas partidários se estruturaram a longo prazo, com alternância política entre dois blocos ou partidos principais (com exceção parcial da Itália). Em França e em Itália os níveis de fragmentação e de volatilidade permaneceram elevados, característicos de um modelo de democracia liberal mais mobilizador e estruturado por partidos de massas e onde as clivagens tradicionais permaneceram relevantes durante mais tempo. Complementarmente, as instituições políticas nos dois países contribuíram para manter um modelo de competição a nível nacional e outro a nível regional, num caso pela prevalência de muitos partidos regionais (Itália) e noutro por via de um sistema eleitoral que permitiu que os partidos mais pequenos conseguissem trilhar o seu caminho em eleições de segunda ordem (França). Nestes países a crise alterou apenas moderadamente os padrões de competição eleitoral, na medida em as alterações mais relevantes tinham acontecido na década anterior. Em França a FN vinha fazendo um percurso sólido em eleições de segunda ordem antes de emergir na cena nacional em finais dos anos 90, enquanto em Itália os anos entre 1992 e 1994 foram aqueles que marcaram uma profunda alteração do sistema partidário da I República, abrindo espaço para o populismo e para uma crescente personalização da política e das campanhas.

Em Espanha, durante quatro décadas, o protagonismo do PP e do PSOE foi incontestado, mas as eleições de 2015 alteraram esta realidade, trazendo para a competição partidos – *Podemos* e *C's* – que se mobilizaram em torno de temas fraturantes: a regionalização e a austeridade económica imposta pelas instituições europeias. Em Portugal a crise permitiu romper com um dos legados da transição que durante décadas impediu

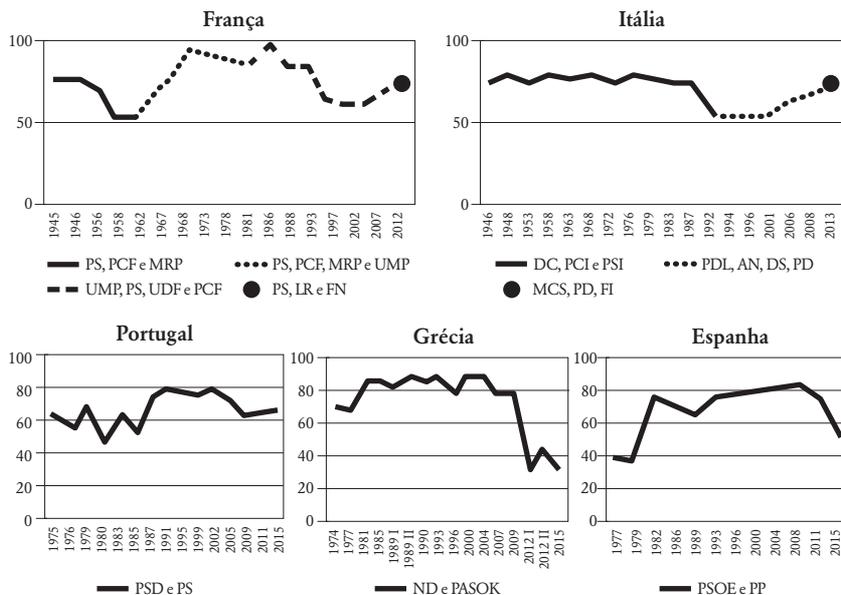
um entendimento entre PCP e PS. No caso da Grécia, as redes de relações clientelares, que favoreceram a sucessão no poder entre PASOK e ND foram, em última instância, a principal razão do declínio eleitoral destes partidos ante partidos da direita e da esquerda radical que (re)surgiram no contexto da crise.

Através da análise empírica, este estudo revelou que os sistemas partidários mais instáveis são aqueles em que as despesas em infraestruturas são mais particularistas. Não obstante, a presença de partidos mais institucionalizados parece também influenciar o tipo de competição e as possibilidades de mudança. Da análise histórica comparativa podemos destacar três aspetos. Em primeiro lugar, o tipo de transição levou a uma estruturação precoce dos sistemas partidários das novas democracias da Europa do Sul, que durou até 2008. Em Portugal, a transição por revolução social e a rutura com o passado autoritário geraram fontes simbólicas de estabilização do sistema partidário a longo prazo. Em Espanha e na Grécia, a transição por reforma implicou um papel ativo das elites do regime autoritário na fabricação das novas instituições democráticas e na distribuição dos recursos políticos e económicos, deixando o sistema partidário mais vulnerável à sua dimensão material, isto é, redistributiva.

Em segundo lugar, nas eleições depois da crise Portugal permaneceu resiliente ante a desestruturação dos sistemas partidários da Grécia e da Espanha, onde os movimentos antiausteridade foram mais persistentes e importantes para o surgimento de novos partidos. Em Portugal, pelo contrário, a crise não originou novos partidos e os movimentos antiausteridade foram dinamizados por atores tradicionais (sindicatos e partidos de esquerda). Ou seja, os partidos tradicionais foram bem-sucedidos em absorver os principais temas de conflito político, limitando o surgimento de novos partidos ou de competidores dentro do mesmo espectro político (e. g., acomodação do PS relativamente ao BE e do BE relativamente ao LIVRE). De resto, esta estratégia de acomodação por parte dos principais partidos parece ter funcionado melhor no caso francês do que no italiano. Na continuidade destes resultados, uma possível linha de pesquisa futura passaria por um mapeamento mais fino das estratégias – de acomodação, indiferença ou confrontação – dos partidos em contextos de crise, sobretudo no caso das democracias mais jovens da Europa do Sul, que têm sido menos investigadas deste ponto de vista.

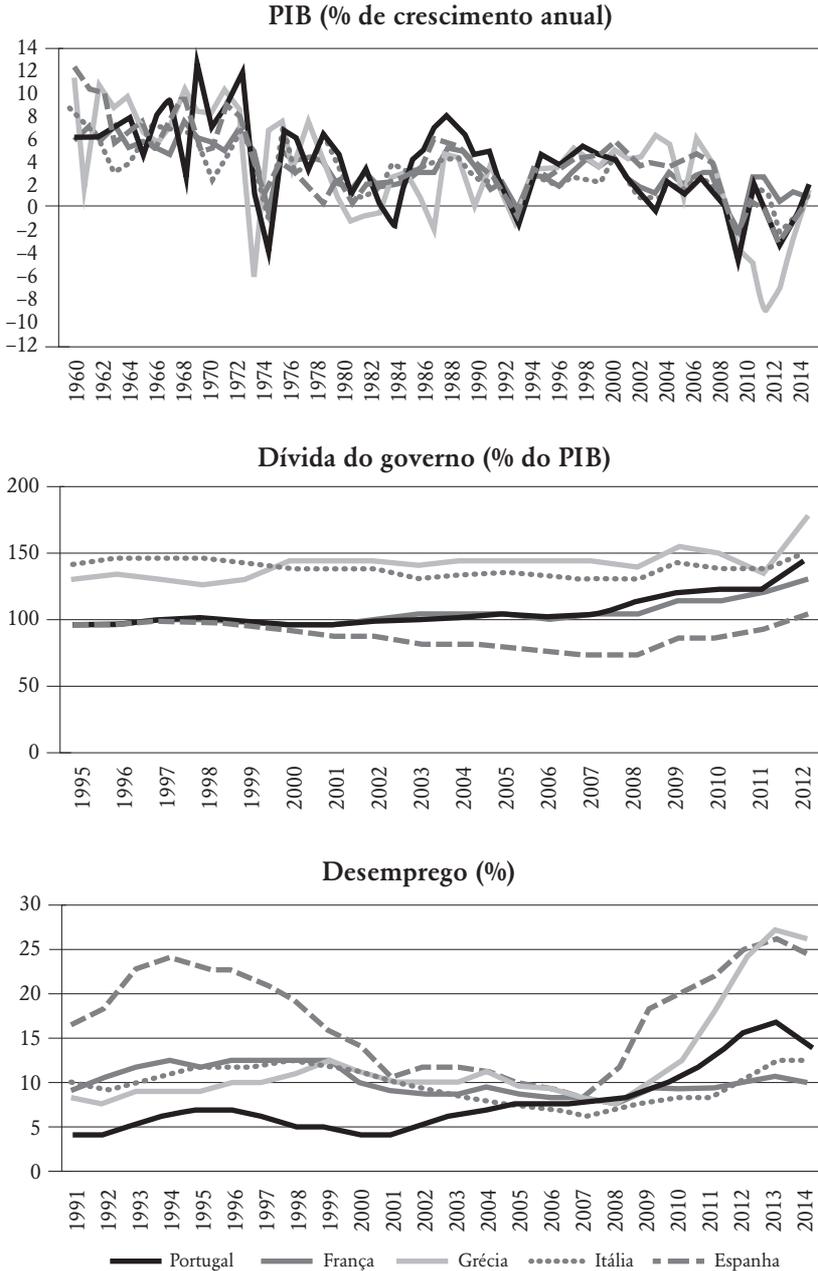
## Anexo

Gráfico 4.4 – Partidos mais votados na Europa do Sul (1945-2012)



Fontes: Cálculos próprios; resultados eleitorais retirados de <http://www.parties-and-elections.eu/countries.html> (14-01-2015).

Gráfico 4.5 – Indicadores de desempenho económico



Fonte: Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/>).

## Bibliografia

- Accornero, Guya, e Pedro Ramos Pinto. 2014. «'Mild mannered'? Protest and mobilisation in Portugal under austerity, 2010-2013». *West European Politics*, 38 (3): 491-515.
- Bartolini, Stefano, e Peter Mair. 1990. *Identity, Competition, and Electoral Availability: The Stabilisation of European Electorates, 1885-1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beck, Nathaniel, e Jonathan N. Katz. 1995. «What to do (and not to do) with time-series cross-section data». *The American Political Science Review*, 89 (3): 634-647.
- Bellucci, Paolo. 2014. «The political consequences of blame attribution for the economic crisis in the 2013 Italian national election». *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 4 (2): 243-263.
- Bellucci, Paolo, Marina Costa Lobo e Michael Lewis-Beck. 2012. «Economic crisis and elections: the European periphery». *Electoral Studies*, 31 (3): 469-471.
- Bornschieer, Simon, e Romain Lachat. 2009. «The evolution of the French political space and party system». *West European Politics*, 32 (2): 360-383.
- Bosco, Anna, e Susannah Verney. 2012. «Electoral epidemic: the political cost of economic crisis in Southern Europe, 2010-2011». *South European Society and Politics*, 17 (2): 129-154.
- Bruneau, Thomas C., et al. 2001. «Democracy, Southern European style». In *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*, orgs. P. Nikiforos Diamandouros e Richard Gunther. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 16-82.
- Capoccia, Giovanni, e R. Daniel Kelemen. 2007. «The study of critical junctures theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism». *World Politics*, 59: 341-369.
- Conti, Nicolò, e Vincenzo Memoli. 2015. «The emergence of a new party in the Italian party system: rise and fortunes of the five star movement». *West European Politics*, 38 (3): 516-534.
- Coppedge, Michael, et al. 2016. «V-Dem codebook v6». In *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Cotta, Maurizio. 1996. «Structuring the new party systems after the dictatorship: coalitions, alliances, fusions and splits during the transition and post-transition stages.» In *Stabilising Fragile Democracies Comparing New Party Systems in Southern and Eastern Europe*, orgs. Geoffrey Pridham e Paul G. Lewis. Londres e Nova Iorque: Routledge, 69-99.
- de Giorgi, Elisabetta, e José Santana Pereira. 2016. «The 2015 Portuguese legislative election: widening the coalitional space and bringing the extreme left in». *South European Society and Politics*, 21 (4): 451-468.
- della Porta, Donatella. 2012. «Mobilizing against the crisis, mobilizing for 'another democracy': comparing two global waves of protest». *Interface: a Journal for and about Social Movement*, 4 (1): 274-277.
- della Porta, Donatella. 2013. *Can Democracy Be Saved: Participation, Deliberation and Social Movements*. Cambridge e Malden: Polity Press.
- della Porta, Donatella, et al. 2016. *Late Neoliberalism and its Discontents: Comparing Crises and Movements in the European Periphery*. Londres: Palgrave-Macmillan.
- della Porta, Donatella, et al. 2017. *Memories and Movements. The Legacy of Democratic Transitions in Contemporary Anti-Austerity Protest*. Oxford: Oxford University Press.

- Diamandouros, P. Nikiforos, Hans-Jürgen Puhle e Richard Gunther. 1995. «Conclusion». In *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, orgs. Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros e Hans-Jürgen Puhle. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 389-414.
- Diamandouros, P. Nikiforos, e Richard Gunther. 2001a. «Introduction». In *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*, orgs. P. Nikiforos Diamandouros e Richard Gunther. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1-15.
- Diamandouros, P. Nikiforos, e Richard Gunther, orgs. 2001b. *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ellinas, Antonis A. 2013. «The rise of golden dawn: the new face of the far right in Greece». *South European Society and Politics*, 18 (4): 543-565.
- Fabbrini, Sergio. 2009. «The transformation of Italian democracy». *Bulletin of Italian Politics*, 1 (1): 29-47.
- Fernandes, Tiago. 2014a. «Patterns of civil society after authoritarianism: a comparison of Portugal and Spain, 1970s-2000s». *CES Papers – Open Forum*, 17.
- Fernandes, Tiago. 2014b. «Rethinking pathways to democracy: civil society in Portugal and Spain, 1960s-2000s». *Democratization*, 22 (6): 1074-1104.
- Fernandes, Tiago. 2018. «Organizational sources of social resilience and progressive governance: Portugal during and after austerity (2008-2015)». In *Inequality in the Portuguese-Speaking World*, org. Francisco Bethencourt. Eastbourne: Sussex Academic Press (no prelo).
- Fishman, Robert. 2005. «Legacies of democratizing reform and revolution: Portugal and Spain compared». *ICS Working Paper*, P 1-05.
- Fishman, Robert. 2010. «Review: Rethinking state and regime: Southern Europe's transition to democracy». *World Politics*, 42 (3): 422-440.
- Freire, André. 2015. «Sistemas eleitorais e reformas políticas: Portugal em perspectiva comparada». *E-pública – Revista Eletrónica de Direito Público*, 4: 1-27.
- Gunther, Richard. 2005. «Parties and electoral behavior in Southern Europe parties». *Comparative Politics*, 37 (3): 253-275.
- Gunther, Richard, P. Nikiforos Diamandouros e Hans-Jürgen Puhle, orgs. 1995. *The Politics of Democratic Consolidation Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hewlett, Nick. 2012. «Voting in the shadow of the crisis. The French presidential and parliamentary elections of 2012». *Modern & Contemporary France*, 20 (4): 403-420.
- Hine, David. 1990. «The consolidation of democracy in post-war Italy». In *Securing Democracy Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, org. Geoffrey Pridham. Londres e Nova Iorque: Routledge, 62-83.
- Hogan, John. 2006. «Remoulding the critical junctures approach». *Canadian Journal of Political Science*, 39 (3): 657-679.
- Jalali, Carlos. 2007. *Partidos e Democracia em Portugal, 1974-2005: da Revolução ao Bipartidarismo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Kriesi, Hanspeter. 1998. «The transformation of cleavage politics. The 1997 Stein Rokkan lecture». *European Journal of Political Research*, 33: 165-185.
- Kriesi, Hanspeter. 2012. *Political Conflict in Western Europe*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Kriesi, Hanspeter, e Takis S. Pappas. 2015. «Populism in Europe during crisis: an introduction». In *European Populism in the Shadow of the Great Recession*, orgs. Hanspeter Kriesi e Takis S. Pappas. Colchester: ECPR Press, 1-22.

- Ladrech, Robert. 1989. «Social movements and party systems: the French Socialist Party and new social movements». *West European Politics*, 12 (3): 262-279.
- Lewis-Beck, Michael. 1988. *Economics and Elections: The Major Western Democracies*. Ann Arbor, MI: Michigan University Press.
- Liebert, Ulrike. 1990. «From polarization to pluralism: regional-nationalist parties in the process of democratic consolidation in post-Franco Spain». In *Securing Democracy Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, org. Geoffrey Pridham. Londres e Nova Iorque: Routledge, 147-178.
- Lijphart, Arend, et al. 1988. «A Mediterranean model of democracy? The Southern European democracies in comparative perspective». *West European Politics*, 11 (1): 7-25.
- Lipset, Martin Seymour, e Stein Rokkan. 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. Toronto: The Free Press.
- Lobo, Marina Costa, e Michael Lewis-Beck. 2012. «The integration hypothesis: how the European Union shapes economic voting». *Electoral Studies*, 31 (3): 522-528.
- Magalhães, Pedro C. 2014. «Introduction – financial crisis, austerity, and electoral politics». *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 24 (2): 125-133.
- Mainwaring, Scott, e Edurne Zoco. 2007. «Political sequences and the stabilization of interparty competition: electoral volatility in old and new democracies.» *Party Politics*, 13 (2): 155-178.
- Mair, Peter. 2002. «Comparing party systems». In *Comparing Democracies New Challenges in the Study of Elections and Voting*, orgs. Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi e Pippa Norris. Londres: Sage Publications, 88-108.
- Mair, Peter, Wolfgang C. Müller e Fritz Plasser. 2004. *Political Parties and Electoral Change Party Responses to Electoral Markets*. Londres, Thousands Oaks e Nova Deli: Sage Publications.
- Matos, Luís Salgado de. 1992. «O sistema político português e a Comunidade Europeia». *Análise Social*, xxvii (118): 773-87.
- Morlino, Leonardo. 1995. «Political parties and democratic consolidation in Southern Europe.» In *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, orgs. Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros e Hans-Jürgen Puhle. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 315-388.
- O'Donnell, Guillermo, e Philippe C. Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Pasquino, Gianfranco. 2001. «The new campaign politics in Southern Europe». In *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*, orgs. P. Nikiforos Diamandouros e Richard Gunther. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 183-223.
- Pasquino, Gianfranco, e Marco Valbruzzi. 2010. «Still an outlier: Italy in a Southern European comparative perspective». *Journal of Modern Italian Studies*, 15 (2): 183-199.
- Pedersen, Mogens N. 1979. «The dynamics of European party systems: changing patterns of electoral volatility». *European Journal of Political Research*, 7 (1): 1-26.
- Pedersen, Mogens N. 1983. «Western European party systems: continuity and change». In *Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems: Explorations in Explanation*, orgs. Hans Daalder e Peter Mair. Beverly Hills, CA, e Londres: Sage Publications, 29-66.
- Pedersen, Mogens N. 1990. «Electoral volatility in Western Europe, 1948-1977». In *The West European Party System*, org. Peter Mair. Nova Iorque: Oxford University Press, 195-208.

- Pinto, António Costa. 2010. «The authoritarian past and South European democracies: an introduction». *South European Society and Politics*, 15 (3): 339-358.
- Pridham, Geoffrey. 1984. «Comparative perspectives on the new Mediterranean democracies: a model of regime transition?» *West European Politics*, 7 (2): 1-29.
- Pridham, Geoffrey. 1990a. «Political actors, linkages and interactions: democratic consolidation in Southern Europe». *West European Politics*, 13 (4): 103-117.
- Pridham, Geoffrey, org. 1990b. *Securing Democracy Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Pridham, Geoffrey, e Paul G. Lewis, orgs. 1996. *Stabilising Fragile Democracies Comparing New Party Systems in Southern and Eastern Europe*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Pridham, Geoffrey, e Susannah Verney. 1991. «The coalitions of 1989-90 in Greece: inter-party relations and democratic consolidation». *West European Politics*, 14 (4): 42-62.
- Roberts, Kenneth M., e Erik Wibbels. 1999. «Party systems and electoral volatility in Latin America: a test of economic, institutional, and structural explanations.» *The American Political Science Review*, 93 (3): 575-590.
- Rodríguez-Teruel, Juan, e Astrid Barrio. 2016. «Going national: ciudadanos from Catalonia to Spain». *South European Society and Politics*, 21 (4): 587-607.
- Sassoon, Donald. 1990. «The role of the Italian Communist Party in the consolidation of parliamentary democracy in Italy». In *Securing Democracy Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, org. Geoffrey Pridham. Londres e Nova Iorque: Routledge, 84-103.
- Shamir, Michal. 1984. «Are Western party systems 'frozen'? A comparative dynamic analysis». *Comparative Political Studies*, 17 (1): 35-79.
- Spourdalakis, Michalis. 1996. «Securing democracy in post-authoritarian Greece: the role of political parties». In *Stabilising Fragile Democracies Comparing New Party Systems in Southern and Eastern Europe*, orgs. Geoffrey Pridham e Paul G. Lewis. Londres e Nova Iorque: Routledge, 167-185.
- Tavits, Margit. 2005. «The development of stable party support: Party dynamics in post-communist Europe». *American Journal of Political Science*, 49 (2): 283-298.
- Verney, Susannah, e Anna Bosco. 2013. «Living parallel lives: Italy and Greece in an age of austerity». *South European Society and Politics*, 18 (4): 397-426.



## Capítulo 5

# Democracia direta: padrões de diversidade intrarregional

## Introdução

Nos últimos anos, as democracias representativas têm acumulado sinais de algum mal-estar, que se traduzem, por exemplo, em níveis elevados de insatisfação com o desempenho das instituições democráticas e desconfiança em relação aos seus principais atores (cf. Belchior 2015). Em face destes sinais de crise das democracias representativas, alguns autores defendem a necessidade de aumentar as oportunidades de participação dos cidadãos entre eleições, nomeadamente através de instrumentos de democracia direta. Os defensores desta abordagem não acreditam tanto que a democracia direta constitua uma alternativa à democracia representativa, mas antes um dos seus instrumentos, complementando-a (Uleri 2012).

Uma das principais vantagens dos instrumentos da democracia direta é o facto de reduzirem a distância entre a adoção de determinadas decisões políticas e o conjunto de pessoas que serão afetadas pelas mesmas, ou até mesmo de reforçarem a ideia de que a vontade popular é de facto traduzida em decisões, algo que pode ser menos claro aos olhos dos eleitores. A democracia direta contribui assim para reduzir o défice democrático sentido pelos cidadãos desconfiados e desinteressados dos modelos tradicionais de democracia representativa. Um estudo recente conclui que há de facto uma ligação entre insatisfação com o funcionamento da democracia representativa e o apoio ao referendo. Na Europa, largas maiorias de cidadãos atribuem grande importância à possibilidade de terem a última palavra em relação a temas políticos importantes, votando em referendos, sendo que níveis baixos de confiança no parlamento, instituição-chave da democracia representativa, estão associados a maiores níveis de apoio à democracia direta; os cidadãos caracterizados como democratas descontentes (que apresentam elevados níveis de apoio

ao regime democrático, mas insatisfação a respeito da maneira como a democracia tem funcionado) são também mais propensos a dar importância ao voto através do referendo (Leininger 2015).

Apesar de estarem consagrados em vários sistemas políticos e de o seu uso se ter tornado tendencialmente mais frequente ao longo das últimas décadas (Morel 2007; Filipe 2013), a verdade é que o recurso a instrumentos de democracia direta, como os referendos, constitui ainda uma exceção em termos das modalidades de tomada de decisão política nas democracias contemporâneas. Os referendos são eventos relativamente raros na maioria dos países, sendo poucos aqueles que efetivamente os usam de forma frequente para obter consenso popular em torno de assuntos importantes – e mesmo nestes países, entre os quais se conta a Suíça, os referendos não são a maneira mais comum de tomada de decisão política (Filipe 2013; Qvortrup 2014).

Na Europa do Sul, zona geográfica do Velho Continente marcada por alguma variabilidade nas características da democracia representativa (sistemas partidários mais ou menos fragmentados, sistemas eleitorais de natureza diferente, parlamentos uni e bicamerais, sistemas de governo parlamentares e semipresidenciais) e até mesmo da sua maturidade (às democracias da terceira vaga – Portugal, Espanha e Grécia – contrapõem-se democracias mais antigas, como a França e a Itália), haverá também variabilidade no recurso a instrumentos de democracia direta? A encontrar-se uma clivagem, será esta congruente com a tradicional separação entre novas e velhas democracias? Como se posiciona esta região no contexto europeu mais alargado? E, por último, quais são os fatores subjacentes à instituição e ao recurso a instrumentos de democracia direta nestas democracias, bem como as suas consequências?

Com o propósito de responder a estas questões, neste capítulo analisam-se quatro dos principais instrumentos de democracia direta (referendo constitucional obrigatório, plebiscito, referendo revogatório e iniciativa popular) e coteja-se a sua configuração e uso nos países da Europa do Sul (Portugal, Espanha, França, Itália e Grécia) com base na informação recolhida pelo projeto *Varieties of Democracy* (daqui em diante, *V-Dem*). Em termos temporais, o enfoque é colocado nos últimos setenta anos para as duas democracias mais antigas (Itália e França) e nos últimos quarenta anos para as democracias mais recentes (Portugal, Espanha e Grécia). Desta maneira, desenha-se o panorama da utilização de instrumentos de democracia direta nas fases de transição e consolidação dos regimes decorrentes do fim da Segunda Guerra Mundial e do início da terceira vaga de democratizações, respetivamente. São analisados os tra-

ços comuns e distintivos destas experiências e procura-se, em particular, entender o caso italiano, que se destaca pela singularidade, no contexto dos restantes países da Europa do Sul, de prever no seu ordenamento jurídico um destes mecanismos (o referendo revogatório), ao qual recorre de forma intensa.

Este capítulo encontra-se estruturado em quatro partes. Começa-se por apresentar a tipologia de democracia direta utilizada neste texto e por discutir alguma da literatura sobre a natureza, o uso e o impacto dos instrumentos de democracia direta. De seguida, analisam-se as regras e a utilização efetiva dos quatro instrumentos de democracia direta nos cinco países da Europa do Sul. Depois adota-se uma abordagem comparativa, em busca de similaridades e diferenças entre os cinco casos aqui analisados, situando-os no contexto europeu mais alargado. O capítulo termina com algumas notas conclusivas relativas aos principais padrões identificados.

## **Os instrumentos da democracia direta: definição, tipologia, potencial e objetivos**

### **Definição e tipologia**

O debate sobre a democracia foi durante muito tempo dominado pela discussão da ideia de representação e eleições. Alguns trabalhos, como o de Pateman (1970), deram um contributo relevante para valorizar a participação dos cidadãos fora dos períodos eleitorais. As formas de democracia direta começaram a ser mais abertamente discutidas a partir de trabalhos como o de Barber (1984) e nas últimas duas décadas vários estudos contribuíram para o aprofundamento desta discussão. Como notado por Bowler (2002), o tema da democracia direta tem gerado um aceso debate<sup>1</sup> e existe uma extensa literatura de ciência política sobre o tema. Não é, pois, fácil encontrar um entendimento consensual a respeito do conceito de democracia direta. Não apenas o que se entende por democracia direta diverge entre autores, como os instrumentos que

---

<sup>1</sup> Budge (2006) apresenta como principais linhas deste debate os prós e contras do recurso a mecanismos de democracia direta, a relação entre democracia representativa e democracia direta (cumulativa ou competitiva?) e a possibilidade de inserir ambas na categoria «democracia partidária», o potencial enfraquecimento dos partidos decorrente do recurso à democracia direta (refutado pela investigação mais recente), a variedade de instrumentos de democracia direta (assente numa dicotomia referendo *vs.* iniciativa, baseada no tipo de ator que desencadeia o processo) ou as áreas de políticas públicas que têm sido alvo de recurso a instrumentos deste tipo nas democracias modernas.

a concretizam são designados diferentemente consoante os ordenamentos jurídicos em causa. Como exemplo desta imprecisão terminológica, podemos encontrar um mesmo instrumento designado por referendo num lugar e plebiscito num outro, ou iniciativa popular, embora possam ter exatamente as mesmas características institucionais (Suksi 1993; Filipe 2013; Altman 2015). Conforme aponta Uleri (1996), esta fluidez nos termos encontra-se refletida na literatura, com muitos autores a adotarem o seu próprio sistema terminológico e classificativo, frequentemente baseado na experiência legal do seu país.

Neste capítulo seguimos a definição (e, em geral, a terminologia) do projeto *V-Dem*. A democracia direta é, assim, entendida como um processo institucionalizado através do qual os cidadãos de uma determinada comunidade nacional são chamados a pronunciar-se, através de uma votação, sobre determinados assuntos ou questões específicas (Altman 2015). Esta tipologia distingue os referendos constitucionais obrigatórios e os plebiscitos, mecanismos *top-down*, desencadeados pelos detentores do poder político, das iniciativas e referendos revogatórios, instrumentos *bottom-up*, decorrentes da recolha de assinaturas por parte de grupos de cidadãos ou formações políticas sem poder ou capacidade de acederem aos mecanismos *top-down*. Os referendos constitucionais obrigatórios são iniciados pelos governos e/ou pelos parlamentos, reportando-se a assuntos constitucionais (matérias específicas reguladas pela Constituição) ou alterações à Constituição, em contextos em que o voto popular é necessário para tornar vinculativa uma mudança constitucional. Por sua vez, é através dos plebiscitos que as autoridades públicas chamam os cidadãos a pronunciarem-se sobre uma determinada questão, que pode até ser de natureza constitucional, não existindo a obrigatoriedade de referendar matérias constitucionais. Quanto aos mecanismos *bottom-up*, as iniciativas populares resultam do desejo de um grupo de cidadãos de submeter à votação popular uma alteração à Constituição ou a proposta de uma nova lei sobre determinados tópicos, sendo para tal necessário proceder à recolha de assinaturas. Por fim, os referendos revogatórios são iniciativas de grupos de cidadãos com o objetivo de submeter a votos a rejeição de uma lei recém-aprovada ou de uma proposta discutida no parlamento, constituindo assim uma espécie de veto legislativo por parte dos cidadãos.

Ficam de fora deste trabalho instrumentos como o *recall*, que poderia facilmente ser associado à democracia direta (Cronin 1989), mas que, conforme explicam Setälä e Schiller (2012), se destina exclusivamente a substituir um representante, embora seja um instrumento iniciado pelos cidadãos, através da recolha de assinaturas, e seja objeto de votação po-

pular. O seu objeto é, assim, distinto do dos referendos constitucionais ou revogatórios, dos plebiscitos ou das iniciativas populares, que se destinam a influenciar políticas sobre determinados temas. Ficam igualmente de fora deste capítulo todos os instrumentos de democracia semidirecta (*advocacy democracy*), através dos quais os cidadãos têm oportunidade de participar no processo legislativo, podendo condicioná-lo, mas cujo resultado final depende da vontade dos representantes e não do voto dos eleitores. É o caso das petições parlamentares, das consultas públicas ou da iniciativa legislativa dos cidadãos.

O grupo de instrumentos de democracia direta aqui analisados pode ser distinguido consoante a *origem da iniciativa* (*top-down* ou *bottom-up*), isto é, se é convocada por autoridades públicas (governo e/ou parlamento) ou pelos cidadãos (Altman 2015). Neste último caso, os cidadãos detêm o controlo do *timing* da iniciativa, não dependendo de qualquer intermediação de autoridades públicas. No caso das iniciativas *top-down*, a iniciativa não depende dos cidadãos, pelo menos na medida em que não está nas mãos deles determinar a sua realização. No caso português, por exemplo, os cidadãos até podem reunir assinaturas para propor que uma iniciativa de referendo seja aprovada no parlamento, mas este tem sempre a liberdade de aprovar ou rejeitar a iniciativa.

Os instrumentos de democracia direta também se distinguem quanto ao *impacto na política*. De um lado, as iniciativas populares, os referendos constitucionais obrigatórios e os plebiscitos, que visam maioritariamente uma alteração ao *status quo*. De outro, os referendos revogatórios, frequentemente usados para evitar a mudança da situação atual (Svensson 2011).

É ainda possível diferenciar os instrumentos quanto ao *impulso* primordial que está na sua origem: um impulso propositivo (no caso das iniciativas populares, pois destinam-se a propor algo de novo relativamente ao qual os cidadãos se devem pronunciar, mas também dos plebiscitos, na medida em que, apesar de este instrumento depender do favor dos poderes públicos, sem os quais não se pode realizar, o momento principal é o da votação popular de uma nova proposta legislativa), ou um impulso reativo, no caso dos referendos constitucionais obrigatórios e, sobretudo, dos referendos revogatórios, limitando-se estes instrumentos a pôr em causa uma alteração à Constituição ou uma política adotada pelos representantes, tendo em vista a sua revogação (Altman 2015).

Em quarto lugar, estes instrumentos também se podem distinguir consoante a *função* principal que os cidadãos são chamados a exercer, ou seja, função legislativa ou de controlo. A maioria dos instrumentos desempe-

nha essencialmente uma função legislativa, sendo apenas o referendo revogatório a poder ser reconduzido sobretudo a uma função de controlo.

## **O potencial de democracia direta**

No seu estudo de 2015, Altman contribui significativamente para o aprofundamento do conhecimento acerca dos principais instrumentos de democracia direta, indo além da mera contagem de referendos e iniciativas e oferecendo-nos critérios que permitem discernir o potencial de democracia direta num dado sistema político. Segundo este estudo, os critérios podem ser reconduzidos a dois principais: a *facilidade* com que se pode iniciar cada um destes instrumentos e as suas *consequências*.

No que diz respeito à *facilidade*, tomam-se em consideração os seguintes critérios: estar o instrumento de democracia direta consagrado no ordenamento jurídico; as exigências ao nível do número de assinaturas (sendo que, quanto maior o número exigido, mais difícil se torna iniciá-lo); limites temporais para a recolha daquelas, presumindo-se que menos tempo equivale a maior dificuldade. A relevância da facilidade de recolha das assinaturas encontra-se, por exemplo, bem espelhada no trabalho de Cain, Dalton e Scarrow (2003), que consideram ser este o principal calcanhar de Aquiles da democracia direta. Estes autores compararam o impacto na qualidade da democracia da democracia representativa, *advocacy democracy* e democracia direta e notaram que esta última, podendo ter um efeito positivo ao nível de vários dos critérios democráticos,<sup>2</sup> também pode ter um impacto negativo em termos de igualdade, nomeadamente porque recolher o número de assinaturas necessárias não é facilmente realizável por muitos cidadãos (em particular quando estão em causa limiares elevados), mas apenas por alguns grupos de interesses (v. também Setälä e Schiller 2012).

---

<sup>2</sup> Os cinco critérios de Dahl (2000) para uma democracia ideal, uma das mais consagradas teorias da democracia, são: (i) participação efetiva – antes de uma política ser adotada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de tomar os seus pontos de vista conhecidos dos outros membros, bem como de opinar sobre qual deveria ser a política; (ii) igualdade política – quando as decisões sobre política são tomadas, todos os cidadãos devem ter oportunidade igual e efetiva de participar; (iii) dentro de limites razoáveis, os cidadãos devem ter oportunidades, iguais e efetivas, de obter informação sobre as alternativas políticas relevantes em jogo e suas prováveis consequências; (iv) controlo da agenda – os cidadãos devem ter a oportunidade de decidir como e, se for sua opção, quais os assuntos que serão colocados na agenda pública; (v) inclusão/integração – com exceções mínimas, a todos, ou pelo menos à grande maioria dos adultos residentes, devem ser garantidos todos os direitos que decorrem dos restantes critérios.

No que toca às *consequências*, são tidos em consideração os fatores que contribuem para a sua efetividade, isto é, que determinam quão consequente pode ser o mecanismo de participação em causa. Assim, contribuem para esta dimensão, em primeiro lugar, os quóruns de participação, que exigem uma determinada percentagem de participação eleitoral para que o instrumento de democracia direta seja vinculativo. Outro dos indicadores refere-se aos quóruns de aprovação, que constituem um limiar legal de votos num determinado sentido para que o resultado seja vinculativo (por exemplo, mais de 50% de votos favoráveis para que a proposta seja aprovada). Com efeito, o desenho institucional dos instrumentos de democracia direta, nomeadamente ao nível dos quóruns legalmente exigidos, determina a forma como as pessoas usam este direito, como tem sido demonstrado por autores como Altman (2011), Aguiar-Contraria e Magalhães (2010a e 2010b) e Maniquet e Morelli (2010). Em particular, Aguiar-Contraria, Magalhães e Vanberg (2016) mostraram recentemente que a abstenção é significativamente maior quando existem quóruns de aprovação, na medida em que estes constituem um incentivo para que uma das partes, interessada na manutenção do *status quo*, boicote a eleição. Outros indicadores tidos em consideração são a cominação jurídica do instrumento de participação (vinculativo ou meramente consultivo) e o número de vezes que o instrumento de democracia direta foi usado (Altman 2015). Da conjugação das dimensões referidas resulta o quadro de democracia direta existente num determinado sistema político, traduzido em indicadores que exploraremos mais adiante neste capítulo.

Apesar das vantagens desta abordagem, nem sempre é evidente que instrumentos são melhores ou mais intensos em termos de democracia direta. Um instrumento pode ser muito fácil de iniciar, mas de alcance reduzido, ou de difícil iniciação, mas, submetido a votação popular, o resultado ter um impacto garantido no ordenamento jurídico. Um instrumento de democracia direta também pode ser fácil de utilizar e o resultado vinculativo, mas apenas se se verificar uma determinada percentagem de participação (quórum de participação) e de votação (quórum de decisão).

### **Objetivos políticos: o uso estratégico dos instrumentos de democracia direta**

Apesar de ter subjacente uma diferença em relação às lógicas da democracia representativa, em que as decisões são tomadas pela população de forma indireta, através dos seus representantes eleitos, o uso de ins-

trumentos de democracia direta em democracias representativas não é disruptivo ou dissociado das suas modalidades de funcionamento e das estratégias políticas que nelas se entrecruzam. A relação entre a lógica referendária e a lógica representativa aparenta ser muito forte (Morel 2007; Luciani 2008), especialmente se falamos de instrumentos desencadeados pelos detentores de poder político de forma espontânea.

Morel (2007) centra a discussão no uso estratégico dos referendos por parte dos executivos (e, no caso francês, do presidente da República), que podem usá-los como mecanismo de reforço das suas posições e estratégias políticas. Obviamente, neste caso falamos apenas dos plebiscitos, ou seja, os instrumentos de democracia direta que, não sendo obrigatórios, são convocados pela maioria que detém o poder. Subjacente a esta ideia está então o entendimento dos instrumentos de democracia direta como possuindo diferentes graus de partidarização e de qualidade democrática, com aqueles que não dependem de uma iniciativa e de um controlo direto por parte dos governos (iniciativas populares, referendos revogatórios) a apresentarem um menor grau de partidarização e maior qualidade democrática. Enquanto os plebiscitos são frequentemente pensados com o propósito de produzirem resultados que favorecem o governo de alguma maneira, os instrumentos *bottom-up* são frequentemente lançados para permitirem mudanças a que o governo resiste (Morel 2007).

Obviamente, este argumento pode ser refutado. Os mecanismos *top-down* configuram uma modalidade de democracia direta mais restrita, mas será que contribuem negativamente para a qualidade da democracia? Na realidade, o facto de os resultados dos plebiscitos serem consonantes com a vontade do impulsionador pode muito bem ser uma forma de os partidos mostrarem sintonia com os eleitores (mesmo que daí resulte a manutenção do *status quo*), com efeitos positivos nas avaliações que as pessoas fazem da qualidade da democracia.

De acordo com Morel (2007), são seis os objetivos estratégicos dos plebiscitos: mediação, agenda, legislação, legitimação, reforço de poder e resposta a pressão externa. Os plebiscitos cumprem funções de mediação quando são convocados para ultrapassar situações em que o partido ou partidos que compõem o governo não estão de acordo em relação a um determinado assunto, transferindo para os eleitores a responsabilidade da decisão (v., no contexto português, o caso dos referendos de 1998; Filipe 2013). Por sua vez, a função de agenda é observável quando o governo deseja retirar um assunto da agenda pública, nomeadamente devido ao impacto eleitoral que esse assunto poderia vir a ter. O objetivo

legislativo dos plebiscitos é identificável num contexto em que o governo deseja passar uma lei que não possa ser adotada ou encontraria dificuldades no processo legislativo comum, quer porque o governo é minoritário, quer porque as condições para a adoção de uma determinada legislação são complexas e restritivas.

Vejam os três últimos objetivos. O objetivo de legitimação traduz-se na convocação de um plebiscito com o propósito de imbuir uma determinada legislação ou medida política de uma legitimidade especial, que decorre do facto de ter sido aprovada pelo povo, evitando o eclodir de uma crise decorrente do facto de o governo defender uma posição incongruente com os seus compromissos e promessas passadas (veja-se o caso do plebiscito sobre a permanência na NATO na Espanha dos anos 80). Em quinto lugar, o objetivo de reforço de poder, típico do caso francês, na ótica de Morel (2007), faz com que o plebiscito seja convocado, acima de tudo, para aumentar o poder e a autoridade do líder, enfraquecer os seus adversários políticos e impedir ou fazer erodir alianças entre grupos políticos na oposição. Por fim, o objetivo de lidar com pressões externas, que faz com que estes instrumentos, não sendo obrigatórios *de jure*, acabem por ser obrigatórios *de facto* devido ao contexto – como o referendo sobre o Tratado Europeu em França em 2005 (Morel 2007). Esta tipologia de objetivos chama a atenção para o facto de que nem todos os plebiscitos de iniciativa governamental são igualmente, ou altamente, imbuídos de estratégia política. A estes incentivos, Filipe (2013), analisando o caso do plebiscito português, acrescenta uma outra ocasião em que as maiorias podem aceitar um referendo: quando estão tão confiantes no seu resultado que não se justifica assumirem o custo de o recusarem.

## **Democracia direta na Europa do Sul: os casos de Portugal, Espanha, Grécia, França e Itália**

Nas próximas páginas procedemos à análise do enquadramento normativo e da utilização efetiva dos quatro instrumentos de democracia direta descritos na secção anterior em cinco países da Europa do Sul: Portugal, Espanha, França, Itália e Grécia. Interessa-nos, em particular, a análise dos períodos de democracia que se iniciam com o término da Segunda Guerra Mundial (França e Itália) e com os processos de democratização de meados da década de 70 (Portugal, Espanha e Grécia), embora

se façam menções ao uso de instrumentos de democracia direta em períodos não democráticos.<sup>3</sup>

## **Portugal**

Em Portugal, o único instrumento de democracia direta previsto é o plebiscito (denominado referendo), sendo que a sua consagração resulta das duas revisões constitucionais que ocorreram na década de 80. Neste país não existem referendos constitucionais obrigatórios, iniciativas populares ou referendos revogatórios. Portugal é, assim, um dos países da Europa do Sul em que o potencial de democracia direta é mais restrito, a par da Grécia.

Miranda e Medeiros (2006) sugerem que a ausência de referendo constitucional está relacionada com a memória do plebiscito nacional da Constituição de 1933, momento simbólico da fundação do Estado Novo. Em Portugal, esta memória aparenta, assim, ser simbolicamente mais forte e politicamente mais presente do que noutras democracias pós-autoritárias (Itália, Grécia e Espanha) em que se optou pela obrigatoriedade de submissão das revisões constitucionais ao voto popular no momento de desenhar a Constituição democrática.

Nos anos 70, uma proposta de referendo constitucional foi apresentada pelos partidos de direita como forma de corrigir o sentido do processo de democratização portuguesa, fortemente revolucionário. Com efeito, a instituição de mecanismos de democracia direta parece ter estado desde cedo ligada às divergências em torno da Constituição, sendo utilizada pelos partidos da direita como instrumento de pressão para uma rutura constitucional (Filipe 2013). As propostas de organização de um referendo destinado à aprovação popular da Constituição democrática resultante do processo transicional, avançadas por Palma Carlos em junho de 1974 e pelo PPD/PSD (Partido Popular Democrático/Partido Social-Democrata) em finais de 1975, não se concretizaram. Sá Carneiro pretendia corrigir aquilo que considerava ser um conjunto de enviesamentos revolucionários e ideológicos da lei fundamental e logo em 1978 defendeu a necessidade de uma revisão da Constituição, nas linhas do documento que publicou em janeiro de 1979 (*Uma Constituição para os Anos 80*), a acontecer após a organização de um referendo popular des-

---

<sup>3</sup> O recurso a instrumentos desta natureza por regimes não democráticos foi relativamente frequente na Europa do Sul (v., por exemplo, os casos de Portugal em 1933, da Espanha nos anos 60 e 70, da Grécia em 1968 e 1973 e da Itália em 1929 e 1934) (Filipe 2013).

tinado a auscultar a população (Filipe 2013). No entanto, isto não veio a acontecer.

Quanto aos plebiscitos, a história da sua instituição no Portugal democrático foi atribulada. O plebiscito ao nível local foi o primeiro a ter reconhecimento na atual Constituição (de 1976), tendo sido introduzido por ocasião da primeira revisão, em 1982. Apesar das várias propostas de consagração do plebiscito e do referendo constitucional (Miranda e Medeiros 2006), o plebiscito ao nível nacional apenas foi introduzido em 1989, com a segunda revisão constitucional. Em finais dos anos 70 e inícios de 80, o plebiscito era visto por alguns (como Jorge Miranda) como um instrumento que devia ser rodeado de garantias particularmente exigentes, podendo apenas ser usado em países com democracias consolidadas, o que não era o caso de Portugal na altura (Filipe 2013). Alguns dos seus opositores políticos mais radicais consideravam-no um verdadeiro golpe de Estado, nomeadamente pelo risco de subalternização do papel do parlamento. Afinal, a principal proposta debatida por ocasião da primeira revisão constitucional (a da Aliança Democrática) colocava nas mãos do presidente da República a sua convocação e a sua iniciativa poderia caber, nas mesmas condições da Assembleia da República, também ao governo (Filipe 2013). A partir da revisão constitucional de 1989, muitas das razões que sustentavam a oposição ao plebiscito deixaram de existir.

Em Portugal, no período democrático, foram organizados três plebiscitos ao nível nacional: dois em 1998, relativos à regionalização e à despenalização da interrupção voluntária da gravidez (medidas rejeitadas pelos eleitores e que levaram a uma manutenção do *status quo*, apesar de os plebiscitos não serem vinculativos devido às baixas taxas de participação),<sup>4</sup> e um em 2007. Este último era novamente relativo à despenalização do aborto, mas desta vez levou a uma vitória do «sim» e a uma mudança da legislação, apesar de o seu resultado também não ser vinculativo (Gallagher 1999; Freire e Baum 2003; Freire 2008). Pela primeira vez, os resultados de um plebiscito foram congruentes com a posição assumida pelo governo (Morel 2007). Podemos perguntar-nos por que é que, no caso dos plebiscitos de 198, não se conseguiu nem uma vitória da posição defendida pelo governo do Partido Socialista (PS) nem uma taxa de participação expressiva. O facto de os temas em questão serem fraturantes dentro do próprio partido no governo (razão subjacente, aliás, à decisão

---

<sup>4</sup> Em Portugal, para que o resultado seja vinculativo, é necessário, desde 1997, que a participação no ato consultivo seja de pelo menos 50%.

de referendar estas mudanças legislativas; Filipe 2013) não terá seguramente ajudado na mobilização do seu eleitorado. De facto, no PS havia elementos favoráveis e contrários à despenalização do aborto, bem como alguma falta de unidade em torno do mapa de divisão do território nacional em regiões; contudo, a ideia de regionalização era mais consensual (Freire e Baum 2003). O facto de se ter partido do pressuposto de que o «sim» ia ganhar no plebiscito do aborto terá desmobilizado também alguns eleitores favoráveis a esta medida, enquanto os defensores do «não» acorreram às urnas de forma mais pronunciada. Já em 2007 não só o PS (novamente no governo) se mostrou mais unido na campanha pela despenalização do aborto, como o PSD não assumiu uma posição oficial contrária (Freire 2008; Filipe 2013).

De sublinhar que o número de plebiscitos efetivamente ocorridos (três) contrasta com o número de propostas de organização de plebiscitos apresentadas entre 1989 e 2011 (39). Este contraste deve-se, de acordo com Filipe (2013), ao facto de os critérios necessários para que uma proposta de referendo seja aceite serem muito restritivos, bem como ao facto de as decisões relativas à sua passagem serem sempre influenciadas pela conveniência da realização do mesmo para os partidos. É também interessante destacar que, das 39 propostas, apenas três foram apresentadas pelo Partido Comunista, sendo este o grupo parlamentar menos ativo na defesa do recurso ao instrumento referendário no período analisado por Filipe (2013).

Por último, vale a pena realçar um aspeto curioso. Como vimos, em nenhum dos plebiscitos realizados se logrou atingir o limiar de participação. Contudo, os resultados dos plebiscitos foram respeitados pelos agentes políticos, podendo ser interpretados como sendo politicamente vinculativos. Assim, mesmo que o resultado não seja vinculativo, o simples recurso ao instrumento de referendo para que uma determinada questão seja apreciada parece condicionar a capacidade de decisão do poder político no futuro. Com feito, a despenalização do aborto, chumbada em 1998 (ainda que sem efeitos vinculativos), apenas veio a ser objeto de intervenção legislativa em 2007, depois de novo referendo, ainda que nada impedisse juridicamente que a maioria, então favorável à alteração legislativa, a concretizasse através do parlamento.

## **Espanha**

Em Espanha, os instrumentos de democracia direta permitidos são de natureza *top-down*. O referendo constitucional obrigatório (artigo 168.º

da Constituição) é utilizado quando se pretende proceder a uma revisão total ou parcial da Constituição. As câmaras eleitas deverão ratificar a decisão e proceder ao estudo do novo texto constitucional, que deverá ser aprovado por dois terços dos seus membros. Uma vez aprovada, a alteração deverá ser submetida a referendo para ratificação. As regras subjacentes aos referendos constitucionais obrigatórios são bastante flexíveis: não existem limiares mínimos em termos de participação, de aprovação ou de incidência territorial para que os resultados da consulta popular se tornem vinculativos. A Constituição de 1978 permite ainda a realização de plebiscitos, que são, no entanto, meramente consultivos (artigo 92.º). São utilizados nas decisões políticas importantes, convocados pelo rei, sob proposta do primeiro-ministro, e previamente autorizados pelo Congresso dos Deputados.

Neste país, o recurso aos referendos constitucionais obrigatórios é restrito aos anos de transição e consolidação democráticas. Após o referendo de 1976, necessário para aprovar o documento legislativo que levaria à transição do país de uma ditadura para uma monarquia constitucional sustentada num sistema de democracia representativa (*projecto de ley para la reforma política*), ocorreram apenas mais dois referendos constitucionais – o de 1978, destinado a levar a escrutínio popular a nova Constituição (aprovada por 92% dos eleitores, num ato em que participaram quase 70% dos inscritos), e o de 1979, desdobrado regionalmente e relativo ao Estatuto de Autonomia da Catalunha e do País Basco (e aprovado por amplas maiorias de eleitores). É de salientar que, em 1966, os espanhóis tinham sido convidados a participar na votação (obrigatória) da lei orgânica, que reduzia ligeiramente os poderes de Franco, consagrando uma separação entre a chefia do Estado e a do governo, que, contudo, não ocorreu imediatamente. Os referendos constitucionais estavam, assim, frescos na memória dos eleitores espanhóis durante a década de 70.

O plebiscito também foi usado pelo franquismo. A lei de sucessão, que abria caminho para o restabelecimento de uma monarquia após o falecimento de Franco, foi alvo de plebiscito – e aprovada – em 1947. Depois de 1975 ocorreram apenas dois plebiscitos – o de 1986, relativo à permanência do país na NATO (aprovada por 57% dos votantes; Vallés, Pallarés e Canals 1986; Boix e Alt 1991), e o de 2005, referente à ratificação do tratado que estabelecia uma constituição para a Europa. O plebiscito de 1986 é considerado por Morel (2007) como tendo subjacente um propósito de legitimação num quadro em que o partido no governo (o PSOE de Felipe González) se mostrava menos propenso a expressar uma postura anti-NATO, coerente com a sua bagagem ideológica, visto ter combatido

e criticado a adesão da Espanha a esta aliança em 1981. Quanto a 2005, ao contrário do que aconteceu em França, a grande maioria dos cidadãos espanhóis que participaram neste ato eleitoral exprimiu-se de forma favorável à ratificação do documento constitucional. O «sim» agregou 76% dos votos, mas, devido ao facto de a abstenção se ter situado perto dos 58%, este plebiscito não serviu os dois objetivos do governo que o convocou – criar um novo espaço de participação democrática e, de certa maneira, sublinhar e exportar o entusiasmo espanhol pelo tratado ao resto da União Europeia (Torreblanca 2005).

## **Grécia**

Tal como Portugal, a Grécia também prevê apenas a realização de plebiscitos. O primeiro plebiscito na democracia grega pós-ditadura dos coronéis ocorreu em 1974, ano em que os gregos votaram a favor da manutenção de um regime republicano no país. Trata-se, claramente, de uma questão constitucional, que, no entanto, não deveria obrigatoriamente ser submetida a voto popular, tendo esta iniciativa feito parte da estratégia dos *agenda-setters* gregos da época (Tridimas 2010). Quarenta e um anos tiveram de passar para que os gregos fossem novamente convocados a participar num plebiscito: de facto, em 2015, o governo submeteu ao voto popular a aceitação das condições do resgate financeiro apresentadas pelo FMI e instituições europeias. Em 2011, o governo ponderou levar a cabo um plebiscito para aferir o apoio popular às condições apresentadas pela *troika* no âmbito do programa de auxílio financeiro, mas a ideia acabou por ser abandonada pelo primeiro-ministro Papandreou, nomeadamente por pressão das instituições europeias.

É necessário sublinhar que, tal como em Portugal e Espanha, os plebiscitos foram usados no contexto grego antes da democratização dos anos 70, quer no período da ditadura militar (1968 e 1973), quer no período entre guerras e imediatamente posterior ao fim da Segunda Guerra Mundial. O seu uso ocorre, aliás, com mais frequência do que na Península Ibérica, especialmente nas décadas de 20 e 30, e os temas em questão são frequentemente relativos à monarquia: 1920 (regresso ao trono de Constantino I, no exílio desde 1917, após a morte do seu filho), 1924 (abolição da monarquia e instituição de um regime republicano), 1935 (os gregos votam a restauração da monarquia), 1946 (os gregos optam pela sua manutenção) e 1973 (abolição da monarquia, sob a ditadura dos coronéis).

## França

Tal como em Espanha, em França está prevista apenas a utilização dos instrumentos de democracia direta de tipo *top-down* que aqui analisamos: referendos constitucionais obrigatórios e plebiscitos. Mais uma vez, as especificidades destes instrumentos tornam-nos bastante flexíveis, visto que não são previstos limiares mínimos em termos de participação, de aprovação ou de incidência territorial para que os seus resultados se tornem vinculativos.

O referendo constitucional (artigo 89.º da Constituição) é da iniciativa do presidente da República, mediante proposta do primeiro-ministro e do parlamento. A revisão, que deve ser votada pelas duas câmaras, nos mesmos termos, torna-se definitiva após ter sido aprovada em referendo. No período em análise (1945-2016), este mecanismo de democracia direta foi utilizado três vezes em França: em maio e outubro de 1946, referendos destinados à aprovação da nova Constituição da IV República (o documento é rejeitado em maio, subsequentemente revisto e aprovado em outubro), e em 1958, ano em que se submete ao escrutínio popular o documento constitucional que leva à implementação da V República em França (que, entre outras coisas, institui um sistema semipresidencial, em substituição do sistema parlamentar até então vigente).

Em França, o plebiscito é denominado «referendo legislativo» (artigo 11.º da Constituição) e permite ao presidente da República, sob proposta do governo ou das duas assembleias, submeter ao povo um projeto de lei que pode versar sobre diferentes assuntos (que podem ir da organização dos poderes públicos à política económica, social ou ambiental). Morel (2007) sublinha o facto de que a França é, juntamente com a Islândia, o único país em que o enquadramento constitucional do plebiscito faz com que este possa ser uma iniciativa exclusiva do executivo, sem necessidade de aprovação pelo parlamento. Ora, nas situações em que não há coabitação, ou seja, em que o primeiro-ministro é da mesma cor política do presidente, o plebiscito é, de facto, uma medida à disposição do presidente francês. E, de facto, nos últimos cinquenta anos, com uma única exceção (o referendo sobre a Nova Caledónia), todos os plebiscitos em França ocorreram por iniciativa do presidente (Morel 2007).

Nos últimos setenta anos realizaram-se dez plebiscitos: dois em 1945 (destinados à aprovação da transformação da assembleia eleita numa assembleia constituinte e de um conjunto de leis destinadas a governar o país durante o período de preparação da Constituição), dois em 1962 (sobre a autodeterminação da Argélia e a eleição direta do presidente da

República), um em 1969 (regionalização e reforma do Senado), um em 1972 (sobre o alargamento da CEE à Dinamarca, Irlanda, Noruega e Reino Unido), um em 1988 (relativo à possibilidade de os habitantes da Nova Caledónia votarem a respeito da sua autodeterminação – *vis-à-vis* a manutenção sob a égide do Estado francês – daí a dez anos, em 1998), um em 1992 (sobre o Tratado de Maastricht; Criddle 1993), um em 2000 (relativo à redução dos mandatos presidenciais de sete para cinco anos) e o último em 2005 (referente à Constituição Europeia; v. Hainsworth 2006 e Morel 2007). Quase todos os plebiscitos ocorridos neste período tiveram resultados congruentes com a posição tomada pelo presidente francês ou pelo seu primeiro-ministro. De facto, só dois plebiscitos resultaram numa derrota da posição defendida pelo executivo – 2005 e 1969 (Morel 2007). A derrota da posição presidencial no referendo de 1969 levou mesmo a que De Gaulle se demitisse no dia seguinte ao do escrutínio; apesar disso, nas eleições que se seguiram os franceses deram a vitória ao candidato do partido gaullista.

A demissão de De Gaulle é ilustrativa de como as considerações estratégicas dos presidentes estão bem presentes nos plebiscitos franceses. Deste ponto de vista, o plebiscito de 1969 não é caso único. Por exemplo, os plebiscitos de 1992 e de 2000 são também vistos por Morel (2007) como estratégicos, decorrentes do desejo do presidente de reforçar a sua autoridade e construir uma imagem de pai fundador da Europa (1992) ou de reganhar o controlo sobre um tema cuja passagem a plebiscito lhe foi substancialmente imposta (2000). Por sua vez, tanto em 1988 como em 1992, os plebiscitos serviram também para criar uma clivagem destinada a dividir a oposição e/ou fomentar entendimentos com algumas das forças que a compunham, em contextos em que o governo não tinha uma maioria de deputados no parlamento (Morel 2007).

## **Itália**

O caso italiano é único na Europa do Sul, quer porque é o único contexto em que, para além dos referendos constitucionais obrigatórios, se prevê também a realização de referendos revogatórios, quer porque estes últimos têm sido usados com grande frequência.

Comecemos pelos referendos constitucionais obrigatórios. O artigo 138.º da Constituição italiana de 1948 regula as alterações constitucionais, fazendo com que as mesmas dependam de quatro votações (duas na Câmara dos Deputados e duas no Senado, separadas por um período de três meses). Se na segunda votação em cada uma das câmaras legisla-

tivas houver uma maioria absoluta de votos favoráveis, mas essa maioria for inferior a dois terços, o processo de referendo é então ativado; no entanto, se a alteração for votada favoravelmente por dois terços dos representantes parlamentares, o referendo não é necessário.

O recurso a este instrumento ocorreu apenas três vezes e já no século XXI. O referendo de outubro de 2001 era relativo a uma emenda constitucional destinada a dar às regiões mais poderes em áreas como a saúde, a educação ou a agricultura. Esta ampliação do poder regional foi aprovada por mais de 60% dos participantes no ato referendário (Amoretti 2002). Já o referendo de 2006 englobava a mudança de 57 artigos constitucionais e pretendia aumentar o poder do presidente do conselho de ministros, atribuir novas responsabilidades à Câmara dos Deputados e ao Senado e incrementar o processo de regionalização, aumentando (novamente) o poder concedido às entidades políticas que governam as regiões. Esta mudança constitucional de grande vulto foi rejeitada por 61% dos eleitores que participaram neste ato (Bull 2007). Por fim, em dezembro de 2016 realizou-se um terceiro referendo constitucional, relativo à denominada reforma Renzi-Boschi, que, entre outras coisas, pretendia fazer do Senado uma câmara das regiões, composta por elementos dos órgãos administrativos regionais e presidentes de câmara; na prática, a aprovação desta reforma colocaria fim ao sistema de parlamento bicameral simétrico. A afluência foi expressiva (65%) e a recusa da reforma foi clara (59% dos italianos mostraram-se contrários à mesma), o que levou o presidente do conselho de ministros Matteo Renzi a apresentar a sua demissão poucos dias depois. Renzi, tal como De Gaulle em 1969, tinha ligado o seu futuro político ao resultado deste referendo e saiu perdedor.

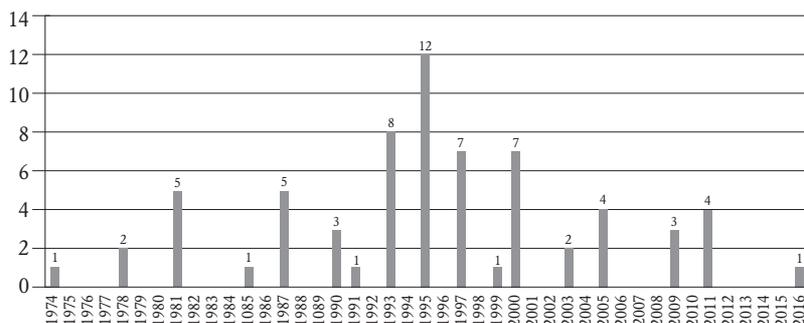
Quanto aos referendos revogatórios, estes podem ser organizados ao nível nacional ou subnacional, são necessárias 500 000 assinaturas para dar início ao processo e não existe um limite de tempo pré-estabelecido para proceder à recolha das mesmas. Para que o referendo seja vinculativo é preciso que votem mais de 50% dos eleitores, não havendo quórum de aprovação.

Apesar de este instrumento estar consagrado na Constituição de 1948, onde contou com o apoio dos deputados cristãos-democratas e a oposição dos socialistas e dos comunistas (Uleri 2012), os partidos com representação parlamentar só se empenharam em criar condições para a sua utilização quase um quarto de século depois, devido à pressão exercida pelo Vaticano para referendar a nova lei do divórcio (Tsebelis 2002). Antes disso, de acordo com Luciani (2008), não havia interesse político

em fazê-lo. O principal partido italiano, a Democracia-Cristã (DC), obtivera no sistema político italiano uma posição de centralidade que lhe permitia ser o eixo das maiorias parlamentares tanto em soluções governativas de centro-esquerda como de centro-direita, pelo que não tinha nenhum interesse em movimentar as águas. Já o principal partido da oposição, o Partido Comunista Italiano, não teria no seu património cultural uma tradição de interesse por este tipo de forma participativa, pelo que não pressionou os democratas-cristãos e as maiorias governativas para a aplicação daquelas normas constitucionais (Luciani 2008). Tudo mudou com a lei do divórcio, que a DC tentou obstaculizar, tanto quanto possível, no parlamento. Ao perceber que os custos políticos do bloqueio, nomeadamente em termos de relações com os outros partidos com representação parlamentar, eram elevados, os democratas-cristãos acabaram por permitir a aprovação da lei (em 1970), em troca da aprovação da lei sobre o referendo revogatório, acreditando que o voto popular seria influenciado pela ação persuasiva da Igreja Católica e dos segmentos mais conservadores da sociedade civil. Por razões de equilíbrios políticos e calendários eleitorais, o referendo só se realizou em 1974 e os resultados deram uma derrota pesada aos democratas-cristãos – 59% dos italianos foram contra a revogação da lei do divórcio (Luciani 2008).

Os referendos revogatórios são extremamente populares em Itália. Desde 1974 realizaram-se 67 referendos revogatórios (gráfico 5.1). Muitos ocorreram em concomitância, sendo que num único momento os cidadãos puderam pronunciar-se a respeito da revogação de variadíssimas leis, nem sempre associadas a uma mesma temática ou esfera. É curioso notar que há um pico em termos de número de referendos em torno da passagem da I para a II República, em 1991 (1), 1993 (8), 1995 (12) e 1997 (7). Os referendos de 1991 (sistema eleitoral) e 1993 (em particular os relativos ao financiamento dos partidos políticos e à eleição do Senado) foram, aliás, vistos como estando na base da mutação do sistema partidário italiano (Donovan 1995; Fabbrini 2001), que levou à transformação do panorama político italiano estabelecido no pós-Segunda Guerra Mundial e ao início do período denominado II República. Luciani (2008) sublinha, aliás, que as tentativas repetidas de reforma do sistema eleitoral por via referendária (1991, 1993, 1999, 2000 e 2009) são demonstrativas da utilidade e facilidade do uso dos referendos nas confrontações político-partidárias numa democracia de tipo representativo. Os referendos podem ser incómodos para os partidos – como o de 1974 foi para a DC e o de 1969 em França foi para De Gaulle –, mas os par-

Gráfico 5.1 – Número de referendos em Itália (1974-2016)



Questão: «Quantos referendos ocorreram em cada ano?»

Fonte: Elaboração própria com base na base de dados do *V-Dem* (Coppedge *et al.* 2016a e 2016b).

tidos desenvolvem rapidamente os instrumentos necessários para os inserirem nas suas lógicas (Uleri 2002; Luciani 2008).

Antes de 1991, muitos dos referendos eram relativos a temas ligados aos direitos individuais e opções de estilo de vida (divórcio, interrupção da gravidez), à segurança e ordem pública ou à energia nuclear; por sua vez, nos últimos anos, temáticas associadas ao mundo da magistratura (1997 e 2000), à eleição das câmaras de representantes (1999, 2000 e 2009) e à procriação medicamente assistida (2005) têm sido objeto de referendos revogatórios em Itália (Qvortrup 2014). O referendo revogatório mais recente (abril de 2016) era relativo a uma lei que alargava a duração da concessão de licença de exploração de recursos hidrocarbúricos na costa italiana. Os únicos referendos revogatórios que atingiram o quórum nos últimos vinte anos foram os de 2011, relativos a questões associadas à gestão de recursos hídricos e de serviços públicos com relevância económica (propostos por uma associação da sociedade civil), bem como à lei de impedimento legítimo especial aplicável ao primeiro-ministro e aos ministros do governo italiano (que justificava a sua ausência em tribunal) e à produção de energia nuclear em território italiano. Os resultados levaram à revogação destas quatro leis.

A partir de 1996 há uma tendência para menor participação popular neste tipo de iniciativa, sendo que só em 2011 (quatro referendos) se atingiu o quórum; nos restantes, a taxa de abstenção foi sempre igual ou superior a dois terços dos eleitores italianos (Qvortrup 2014). Ou seja, só os resultados dos referendos de 2011 foram vinculativos. Pelo contrário, nos 38 referendos realizados entre 1974 e 1995, em apenas três (propostos em conjunto em 1990) não foi atingido o quórum. A baixa participação nos referendos pode, na senda de Fabbrini (2001), ser explicada pela defesa da

abstenção por parte de alguns partidos e por alguma frustração por parte dos cidadãos em relação a um sistema político que lhes atribuía a responsabilidade de tomar decisões a respeito de assuntos complexos, relativamente aos quais o parlamento não queria ou estava em condições de decidir. O papel desmobilizador dos partidos não é despiciendo: no último referendo (2016), o primeiro-ministro italiano e o seu partido fizeram campanha pela abstenção e o centro-direita não se posicionou, sendo a defesa do «sim» feita por pequenos partidos de esquerda e de direita e pelo Movimento Cinco Estrelas. Este referendo revogatório também não atingiu o limiar de participação necessário para se tornar vinculativo.

Uleri (2002) perspetiva os referendos revogatórios em Itália como constituindo uma espécie de veto popular, mas considera que os mesmos foram um instrumento político utilizado principalmente pelo Partido Radical (PR), o que, de certa maneira, coloca em causa a sua natureza *bottom-up*. Este partido e, a partir dos anos 90, as formações políticas suas herdeiras (por exemplo, Radicais Italianos, Lista Pannella), cuja relevância eleitoral no sistema partidário italiano é muito escassa, são de facto responsáveis por dar início à maioria dos referendos realizados entre 1978 e 2005 (com a exceção de 1985, 1991, 1999 e 2003 e alguns de 1995, promovidos pelos comunistas, pelo centro-esquerda ou por personalidades políticas), às vezes em conjunto com outras forças políticas. São 46 os processos que contaram com o impulso dos radicais – cerca de 70% de todos os referendos revogatórios na história da República Italiana. Não é, por isso, de estranhar que muitos destes referendos sejam designados em Itália como *referendum radicali* (referendos radicais).

Não se pense, no entanto, que o objetivo desta força política era meramente promover a manutenção/mudança do *status quo* em relação aos temas propostos. De acordo com Luciani (2008), um dos principais propósitos do PR era o de destruir os equilíbrios políticos da Itália dos anos 70, tornando mais difícil o diálogo entre comunistas e democratas-cristãos, criar clivagens no seio das maiorias de governo e da oposição e conseguir um espaço político mais amplo do que o que lhe cabia com base nos seus magros resultados eleitorais, passando a arena da confrontação de ideias do parlamento (onde era fraco) para as praças e urnas referendárias, onde o seu papel de desencadeador do processo poderia colocá-lo em posição de vantagem e retirar dividendos políticos interessantes. Poucas foram, no entanto, as vezes em que os referendos promovidos por esta força política levaram à revogação de uma determinada lei em vigor: apenas em 1987, 1993 e 1995. Se analisarmos todos os atos que tomaram lugar, vemos contudo que apenas 34% dos referendos levaram

à revogação de legislação (em 42% dos casos não se atingiu o limiar de participação necessário para tornar vinculativo o resultado do referendo e nos restantes 24% os italianos opuseram-se à revogação da lei em causa).

Uma última e curiosa nota sobre a Itália é devida. Como vimos acima, a Constituição italiana não prevê plebiscitos. No entanto, em 1989, após a aprovação de uma lei especial, foi organizado um «referendo consultivo» relativo ao aprofundamento da integração europeia, que levaria à transformação da Comunidade Económica Europeia numa união efetiva, dotada de um governo responsável perante o parlamento, e à eventual redação de uma constituição a ratificar pelos Estados membros. O apoio popular à integração europeia foi alargado – 80% dos eleitores votaram e, de entre estes, 88% expressaram uma opinião favorável. Estando (quase) ausentes do quadro institucional democrático, os plebiscitos fazem, contudo, parte da história italiana da primeira metade do século XX. Neste período, os cidadãos italianos foram convidados a participar em plebiscitos em três ocasiões: em 1946, para escolherem entre um regime monárquico ou um republicano, bem como em 1929 e 1934, durante o *ventennio fascista*.

## **Democracia direta na Europa do Sul em perspetiva comparativa**

A análise da possibilidade de recurso a instrumentos de democracia direta, do seu uso efetivo, das razões que lhe subjazem e dos seus resultados revela que a Europa do Sul não é um contexto homogéneo. Existem, do ponto de vista das regras do jogo, três grupos de países na Europa do Sul: Portugal e a Grécia (que preveem apenas plebiscitos), a Espanha e a França (que preveem só instrumentos *top-down* – plebiscitos e referendos constitucionais obrigatórios) e a Itália (único caso em que se pode recorrer a um instrumento de tipo *bottom-up*: o referendo revogatório). Esta distinção tem reflexos na frequência de recurso a estes instrumentos. Como seria de esperar, o único instrumento *bottom-up*, que pode ser acionado pelo mero impulso dos cidadãos, é muito mais utilizado do que os restantes instrumentos, que só ocorrem quando o poder político assim o entende. Deste modo, três em cada quatro ocorrências de exercício efetivo de instrumentos de democracia direta na Europa do Sul acontecem em Itália e são referendos revogatórios (quadro 5.1).

Em termos de frequência de utilização deste tipo de instrumentos, a Europa do Sul distingue-se particularmente do conjunto de democracias ocidentais estudadas por Morel (2007), que incluem grande parte dos

**Quadro 5.1 – Democracia direta na Europa do Sul: possibilidade e frequência de ocorrência de referendos constitucionais obrigatórios, plebiscitos, iniciativas populares e referendos revogatórios (1945-1974 a dezembro de 2016)**

	Portugal (1974-2016)	Espanha (1975-2016)	Itália (1945-2016)	França (1945-2016)	Grécia (1974-2016)	Total (%)
Referendos constitucionais obrigatórios	–	3	3	3	–	9 (9%)
Plebiscitos	3	2	1	10	2	18 (19%)
Iniciativas populares	–	–	–	–	–	–
Referendos revogatórios	–	–	67	–	–	67 (72%)
Total	3 (3%)	5 (6%)	71 (75%)	13 (14%)	2 (2%)	94 (100%)

Referendos constitucionais obrigatórios: questão 1. «para que uma alteração constitucional seja juridicamente vinculativa é necessário submetê-la a um voto popular e direto?»; questão 2. «quantos referendos constitucionais obrigatórios ocorreram em cada ano?». Plebiscitos: questão 1. «os plebiscitos são regulados por lei?»; questão 2. «quantos plebiscitos ocorreram em cada ano?». Iniciativas populares: questão 1. «as iniciativas populares são reguladas por lei?»; questão 2. «quantas iniciativas populares ocorreram em cada ano?». Referendos revogatórios: questão 1. «os referendos revogatórios são regulados por lei?»; questão 2. «quantos referendos revogatórios ocorreram em cada ano?»

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados do *V-Dem* (Coppedge *et al.* 2016a e 2016b).

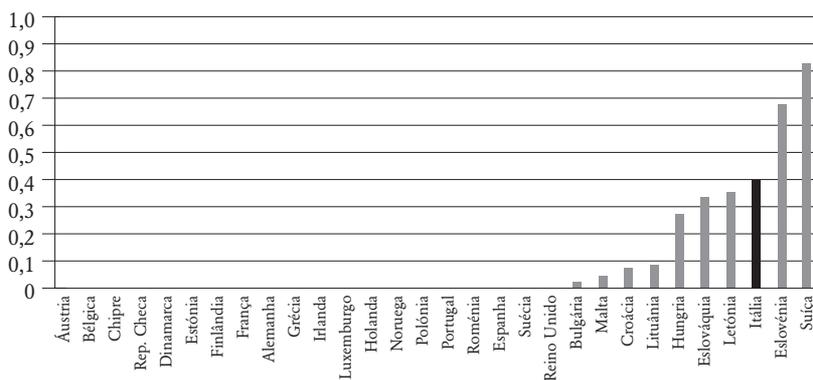
países à esquerda da antiga cortina de ferro e o mundo anglo-saxónico. Devido à especificidade e heterogeneidade do caso italiano, observamos nesta região uma maior importância dos referendos revogatórios e uma menor ocorrência de referendos constitucionais obrigatórios. Cerca de 72% dos processos de democracia direta na Europa do Sul são do tipo *bottom-up*, valor superior aos reportados por Morel (2007) para um conjunto mais alargado de democracias no período de 1970-2006 (60%) e nos trinta anos anteriores (38%). Por sua vez, os referendos constitucionais obrigatórios correspondem a apenas 9% de todos os atos de democracia direta neste período (quadro 5.1). No conjunto de democracias ocidentais analisadas por Morel (2007), este é um dos mecanismos mais populares, a par das iniciativas *bottom-up*, constituindo 35% (período de 1970-2006) a 45% (período de 1940-1969) de todos os atos de democracia direta. Esta comparação aponta mais uma vez para a natureza específica da Europa do Sul, um contexto em que ou não é previsto legalmente (Portugal e Grécia) ou o seu índice de utilização é muito baixo e concentrado temporalmente (anos 40 e 50 em França, anos 70 em Espanha e século XXI em Itália).

Quanto aos plebiscitos, o contexto do Sul da Europa não parece ser particularmente distinto daquele que se encontra no conjunto das 22 democracias ocidentais de Morel (2007). Nesta região, os plebiscitos dizem respeito a 19% de todas as iniciativas que ocorreram nos períodos transicionais e democráticos do pós-Segunda Guerra Mundial (quadro 5.1). Morel (2007) verifica que este tipo de instrumento de democracia direta é de facto pouco usado – dos 461 processos de democracia direta que ocorreram entre 1970 e 2006, apenas 6% eram plebiscitos; num período imediatamente anterior (1940-1969), os plebiscitos correspondiam a uma maior fatia do conjunto de iniciativas referendárias de democracia direta (13%). Isto sugere que este instrumento é um mecanismo de utilização esporádica pelo sistema, servindo porventura de válvula de escape do poder político para ultrapassar determinados bloqueios. Apesar disso, vale a pena sublinhar que os plebiscitos são o instrumento referendário mais disseminado nas democracias ocidentais, sendo o único instrumento de democracia direta permitido em várias nações – Portugal e Grécia, mas também Bélgica, Canadá, Finlândia, Holanda, Islândia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido e Suécia (Morel 2007).

No entanto, como vimos anteriormente, a frequência de utilização é apenas um dos indicadores que devemos ter em conta quando analisamos o potencial da democracia direta num determinado país ou conjunto de países. Com base em informação relativa à facilidade de desencadeamento e às consequências dos instrumentos de democracia direta (fator que, como vimos, inclui também dados sobre a frequência de utilização), Altman (2015) criou, para o período entre 2000 e 2013, índices de democracia direta relativos a cada uma das modalidades que aqui abordamos. Devido à fraca variabilidade em termos de atos de democracia direta *bottom-up* na Europa do Sul, a informação sobre iniciativas populares e referendos revogatórios é aqui agregada num único indicador.

A análise do gráfico 5.2 permite-nos observar que o caso italiano é raro não apenas no contexto da Europa do Sul, mas num contexto mais alargado. De facto, de entre os trinta países analisados (os 28 Estados membros da UE, a Noruega e a Suíça), apenas 10 permitem o recurso a instrumentos de democracia direta desencadeados pelos cidadãos, sendo que a Itália é o terceiro país europeu em que estes instrumentos são utilizados de forma mais fácil e/ou consequente, depois da Suíça (a campeã mundial da democracia direta *bottom-up* no século XXI) e da Eslovénia. Curiosamente, trata-se de dois países que partilham fronteiras com a Itália e que integram territórios em que a cultura e a língua italianas são ou foram

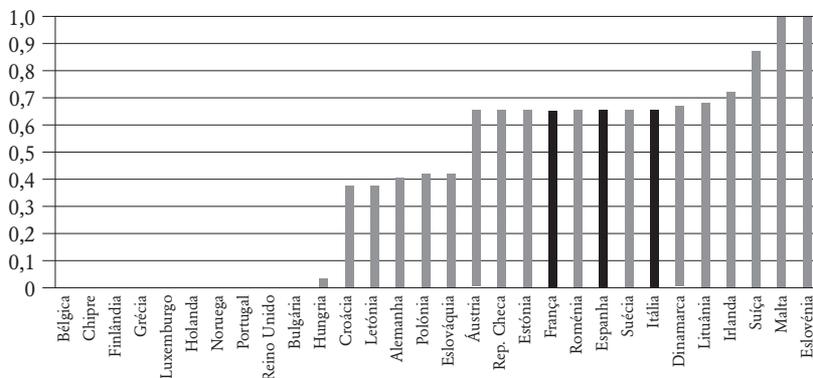
**Gráfico 5.2 – Índice de democracia direta a partir de baixo (*bottom-up*: iniciativas e referendos) na União Europeia, Noruega e Suíça, 2000-2014**



*Nota:* O índice varia entre 0 e 1, sendo que valores mais altos correspondem a um maior potencial de democracia direta no país no período em estudo.

*Fonte:* Altman (2015), com base nos dados *V-Dem*.

**Gráfico 5.3 – Índice de democracia direta a partir de cima (*top-down*: referendos obrigatórios) na União Europeia, Noruega e Suíça, 2000-2014**



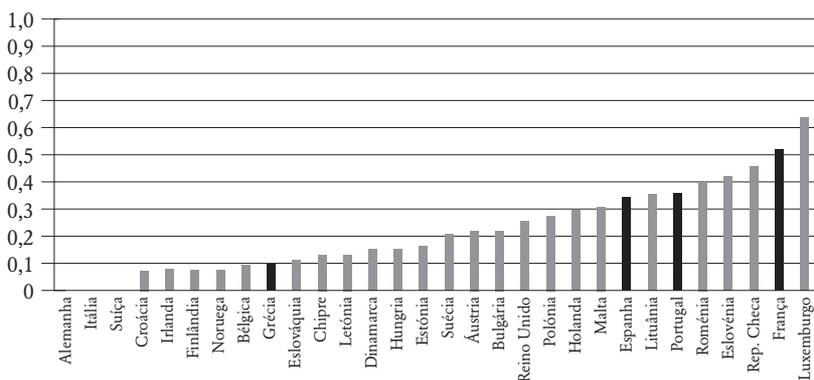
*Nota:* O índice varia entre 0 e 1, sendo que valores mais altos correspondem a um maior potencial de democracia direta no país no período em estudo.

*Fonte:* Altman (2015), com base nos dados *V-Dem*.

amplamente relevantes. Em todo o mundo, a incidência de democracia direta *bottom-up* só é mais alta do que em Itália em seis países (Altman 2015).

Passemos agora à análise dos dois mecanismos *top-down*, bem mais comuns na Europa: referendos obrigatórios e plebiscitos. Os primeiros são utilizados em vinte dos trinta países em análise, sendo Portugal e a Grécia,

Gráfico 5.4 – Índice de democracia direta a partir de cima (*top-down*: plebiscitos) na União Europeia, Noruega e Suíça, 2000-2013



Nota: O índice varia entre 0 e 1, sendo que valores mais altos correspondem a um maior potencial de democracia direta no país no período em estudo.

Fonte: Altman (2015), com base nos dados *V-Dem*.

em conjunto com o Chipre e a Bulgária, as únicas novas democracias que não referendam as mudanças constitucionais. Quanto aos outros países do Sul da Europa, posicionam-se pouco acima do ponto intermédio da escala, o que aponta para uma utilização frequente e regras de vinculação pouco exigentes (gráfico 5.3).

Quanto aos plebiscitos, esta é a forma de democracia direta mais disseminada no continente europeu, não estando consagrada em apenas três dos 30 países em análise: a Itália e a Suíça, em que o potencial da democracia direta *bottom-up* é muito elevado, e a Alemanha, que prevê apenas a realização de referendos constitucionais. O uso deste instrumento não apresenta um potencial muito elevado nesta zona do globo: com a exceção da França e do Luxemburgo, todos os países se posicionam abaixo do ponto intermédio da escala. O recurso e o impacto do plebiscito são muito limitados na Grécia (e ainda mais na Croácia, Irlanda, Noruega, Bélgica e Finlândia) e baixos a moderados em Portugal e Espanha (mas também Lituânia) (gráfico 5.4).

Nos trinta países em análise, a correlação entre o índice de democracia direta *bottom-up* e o índice relativo ao potencial dos referendos constitucionais obrigatórios é positiva e moderada ( $r$  de Pearson = 0,38,  $p < 0,5$ ), revelando uma tendência para que os países que com mais facilidade e mais frequentemente fazem depender as reformas constitucionais do voto popular sejam também aqueles em que os mecanismos legais fo-

mentam as iniciativas populares e os referendos. A correlação entre os índices relativos às duas instâncias de democracia direta *top-down* (referendos obrigatórios e plebiscitos) é muito baixa e estatisticamente não significativa ( $r$  de Pearson = 0,11,  $p > 0,5$ ). Uma nota curiosa advém do facto de a correlação entre a incidência de democracia popular *bottom-up* e de plebiscitos ser, apesar de muito fraca e estatisticamente não significativa, de sinal negativo ( $r$  de Pearson = -0,21,  $p > 0,5$ ). Isto aponta para que, na ótica do legislador ou dos cidadãos, estes dois mecanismos possam ser vistos, em certa medida, como redundantes. Os casos da Suíça e, em menor grau, da Itália são representativos desta relação inversa: nestes campeões da democracia direta *bottom-up* no continente europeu (quase) não se realizam plebiscitos; por outro lado, quatro dos cinco países europeus em que a incidência de plebiscitos é mais elevada (Luxemburgo, França, República Checa e Roménia) não possibilitam o uso de nenhum dos instrumentos de democracia direta desencadeada pelos cidadãos aqui analisados.

## Conclusão

A análise dos dados compilados pelo projeto *V-Dem* sobre a democracia direta na Europa do Sul permite constatar a existência de uma forte clivagem que separa a Itália das restantes democracias. O potencial de democracia direta é bastante mais elevado neste último país do que em Portugal, França, Grécia e Espanha. Portugal e a Grécia não preveem a realização de referendos constitucionais, iniciativas populares e referendos revogatórios. Quanto aos plebiscitos, a sua ocorrência é rara: entre 1974 e 2016 ocorreram apenas três plebiscitos em Portugal e dois na Grécia. Para além disso, em Portugal é necessário que seja atingido o limiar de participação de 50% dos cidadãos recenseados para que o resultado da consulta popular seja vinculativo (ainda que, no passado, os seus resultados tenham sido entendidos pelo poder político como vinculativos mesmo quando o limiar não foi atingido). Por sua vez, em Espanha e França, além dos plebiscitos, admitem-se também os referendos constitucionais. No entanto, em Espanha os plebiscitos (muito raros) são meramente consultivos.

O caso italiano é particularmente distinto. A Itália é a única democracia do Sul da Europa em que não está prevista a realização de plebiscitos (embora tenha sido realizado um em 1989, através de uma lei especialmente desenhada para o efeito). Este é também o único país da Europa do Sul em que se admitem referendos iniciados por cidadãos para revogar uma lei e a sua utilização desde meados dos anos 70 tem sido intensa.

As razões da especificidade italiana parecem prender-se com o aproveitamento estratégico de um instrumento de democracia direta *bottom-up* por parte de um micropartido, num contexto de grande fragmentação do sistema partidário, com o propósito de agitar as ondas políticas e retirar dividendos do seu papel de liderança na proposta de referendos revogatórios.

Em suma, a variedade intrarregional não aponta para uma divisão entre velhas e novas democracias, mas para uma especificidade da Itália, que contrasta com um padrão relativamente mais homogêneo nos restantes países. O caso italiano é raro não apenas no contexto da Europa do Sul, mas num contexto mais alargado, estando os restantes países desta região menos distantes dos padrões gerais identificados na Europa.

Do que atrás se expôs podemos também retirar que os fatores subjacentes à instituição dos instrumentos de democracia direta estão, frequentemente, relacionados com circunstâncias de conquista ou preservação de influência político-partidária num determinado momento. No caso português, é isso que parece explicar a rejeição da figura do referendo constitucional, reivindicado pela direita, nos primeiros anos da democracia portuguesa, como forma de corrigir o sentido da revolução democrática e das escolhas que ficaram espelhadas na Constituição. No caso italiano, apesar de prevista na Constituição desde o seu início (1948), só mais de vinte anos passados é que foi aprovada a lei que deu vida ao instituto do referendo revogatório, resultado direto dos interesses e da barganha político-partidária em volta da lei do divórcio.

Tanto no que diz respeito à França quanto à Itália, existem dúvidas sobre até que ponto é que a frequência de utilização de instrumentos de democracia direta não obedece, acima de tudo, à agenda pessoal do presidente francês ou, no caso de Itália, à estratégia do Partido Radical (Morel 2007; Luciani 2008). Análises similares a respeito da importância de considerações político-partidárias de natureza estratégica podem ser feitas a respeito da utilização do plebiscito em Portugal em 1998 (Filipe 2013) ou Espanha nos anos 80 (Morel 2007). Para além disso, considerando a natureza revogatória dos referendos italianos e a baixa participação popular que caracterizou os mesmos nos últimos anos (com a exceção de 2011), pelo menos nos últimos anos, torna-se difícil defender a tese de que a frequência do recurso ao referendo revogatório é um sinal de vitalidade e qualidade da democracia italiana.

São de destacar também as diferenças em termos de consequências políticas dos instrumentos de democracia direta nestes países. Se em França os resultados dos plebiscitos são frequentemente congruentes

com a posição do executivo (exceto em 1969 e 2005), levando, assim, à mudança desejada pelo partido que o controla, nos restantes países, a tendência não é tão clara. Nos plebiscitos grego de 2015 e italiano de 1989 acontece o mesmo, mas em Portugal os resultados são contrários à posição do governo em dois de três casos e no caso da Espanha em um de dois. É-nos difícil estabelecer conclusões sólidas com base num conjunto de casos tão reduzido, mas parece-nos claro que a diferença entre o que se observa em França e na Península Ibérica poderá ter a ver com diferentes objetivos e razões subjacentes à proposta de realização dos plebiscitos em questão. Como vimos nas páginas anteriores, as estratégias político-partidárias são cruciais nestas decisões. Por outro lado, quando os protagonistas políticos apostam fortemente na vitória de um determinado resultado, fazendo depender a sua permanência no poder da vitória no referendo, há o risco de que o mesmo deixe de ser visto como uma forma de expressar opiniões em relação a uma determinada medida política e passe a ser entendido como forma de premiar ou punir incumbentes e levar a resultados que fomentam uma mudança nas cadeiras do poder, obrigando presidentes e primeiros-ministros a demitir-se. É o que ocorre na Itália de finais de 2016 e, em certa medida, na França de 1969.

Que dizer das consequências políticas dos referendos revogatórios? A análise do caso italiano permitiu demonstrar que o seu impacto já foi maior, visto que a incapacidade de atingir o quórum de participação fez com que, nos últimos vinte anos, só em 2011 os resultados tenham sido vinculativos (para o pesar de Berlusconi, que viu revogada uma lei caracterizada pelos seus opositores como *ad personam*). É provável que, através das estratégias de desincentivo à participação ou de liberdade de voto, os principais partidos políticos italianos, raramente envolvidos no processo de desencadeamento dos referendos revogatórios, consigam fomentar taxas de participação inferiores a 50% e, desse modo, neutralizar as suas consequências políticas diretas.

## Referências bibliográficas

- Aguiar-Conraria, Luís, e Pedro C. Magalhães. 2010a. «How quorum rules distort referendum outcomes: evidence from a pivotal voter mode». *European Journal of Political Economy*, 26 (4): 541-57.
- Aguiar-Conraria, Luís, e Pedro C. Magalhães. 2010b. «Referendum design, quorum rules and turnout». *Public Choice*, 144 (1-2): 63-81.

- Aguiar-Conraria, Luís, Pedro Magalhães e Christoph A. Vanberg. 2016. «Experimental evidence that quorum rules discourage turnout and promote election boycotts». *Experimental Economics*, 19 (4): 886-909.
- Altman, David. 2011. *Direct Democracy Worldwide*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Altman, David. 2015. «Measuring the potential of direct democracy around the world (1900-2014)». *V-Dem Working Paper*, 17.
- Amoretti, Ugo M. 2002. «Italy decentralizes». *Journal of Democracy*, 13 (2): 126-140.
- Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Belchior, Ana Maria. 2015. *Confiança nas Instituições Políticas*. Lisboa: FFMS.
- Boix, Carles, e James Alt. 1991. «Partisan voting in the Spanish 1986 NATO referendum: an ecological analysis». *Electoral Studies*, 10 (1): 18-32.
- Bowler, Shaun. 2002. «Review. Reviewed work: the battle over citizen lawmaking: a collection of essays by M. Dane Waters». *The Journal of Politics*, 64 (1): 285-287.
- Budge, Ian. 2006. «Direct democracy». In *The Oxford Handbook of Political Institutions*, orgs. R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder e Bert A. Rockman. Oxford: Oxford University Press, 595-610.
- Bull, Martin J. 2007. «The constitutional referendum of June 2006: end of the ‘great reform’ but not of reform itself». In *Italian Politics: The Center-left Poisoned Victory*, orgs. Jean-Louis Briquet e Alfio Mastropaolo. Nova Iorque e Oxford: Berghahn Books, 99-118.
- Cain, Bruce E., Russell J. Dalton e Susan E. Scarrow. 2003. *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Coppedge, Michael, et al. 2016a. «V-Dem dataset v6». *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Coppedge, Michael, et al. 2016b. «V-Dem codebook v6». *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Criddle, Byron. 1993. «The French referendum on the Maastricht Treaty, September 1992». *Parliamentary Affairs*, 46 (2): 228-238.
- Cronin, Thomas E. 1989. *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Dahl, Robert A. 2000. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Donovan, Mark. 1995. «The referendum and the transformation of the party system». *Modern Italy*, 1 (1): 53-69.
- Fabbrini, Sergio. 2001. «Has Italy rejected the referendum path to change? The failed referenda of May 2000». *Journal of Modern Italian Studies*, 6 (1): 38-56.
- Freire, André. 2008. *Sociedade Civil, Democracia Participativa e Poder Político: O Caso do Referendo do Aborto, 2007*. Lisboa: Fundação Friedrich Ebert.
- Freire, André, e Michael Baum. 2003. «Referenda voting in Portugal, 1998: the effects of party sympathies, social structure and pressure groups». *European Journal of Political Research*, 41 (1): 135-161.
- Filipe, António. 2013. *The Referendum in the Portuguese Constitutional Experience*. Leiden: Leiden University Press.
- Gallagher, Tom. 1999. «Unconvinced by Europe of the regions: the 1998 regionalization referendum in Portugal». *South European Society and Politics*, 4 (1): 132-148.

## *Variedades de Democracia na Europa do Sul*

- Hainsworth, Paul. 2006. «France says no: the 29 May 2005 referendum on the European constitution». *Parliamentary Affairs*, 59 (1): 98-117.
- Leininger, Arndt. 2015. «Popular support for direct democracy in Europe». Comunicação apresentada nas ECPR Joint Sessions 2015, Varsóvia.
- Luciani, Massimo. 2008. «El referéndum. Questiones teóricas y de la experiencia italiana». *Revista Catalana de Dret Public*, 37: 1-15.
- Maniquet, François, e Massimo Morelli. 2010. «Approval quorums dominate participation quorums». *EUI Working Paper ECO 2010/13*.
- Miranda, Jorge. 2008. «O referendo e o plebiscito: a experiência portuguesa». *Questiones Constitucionales*, 19: 149-171.
- Miranda, Jorge, e Rui Medeiros. 2006. *Constituição Portuguesa Anotada*. T. II. Coimbra: Coimbra Editora.
- Morel, Laurence. 2007. «The rise of ‘politically obligatory’ referendums: the 2005 French referendum in comparative perspective». *West European Politics*, 30 (5): 1041-1067.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Qvortrup, Mads. 2014. *Referendums around the World: The Continued Growth of Direct Democracy*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Setälä, Maija, e Theo Schiller, T. 2012. *Citizens’ Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Suksi, Markku. 1993. *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendums*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Svensson, Palle. 2011. «Forms and terminology of direct democracy». Comunicação apresentada na conferência conjunta da IPSA e ECPR, São Paulo, fevereiro.
- Torreblanca, José Ignacio. 2005. «El referéndum sobre la Constitución Europea en España: una doble decepción». *Real Boletín Elcano*, 62: s. p.
- Tridimas, George. 2010. «Referendum and the choice between monarchy and republic in Greece». *Constitutional Political Economy*, 21 (2): 119-144.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Uleri, Pier Vincenzo. 1996. «Introduction». In *The Referendum Experience in Europe*, orgs. Michael Gallagher e Pier Vincenzo Uleri. Basingstoke e Londres: Macmillan, 1-19.
- Uleri, Pier Vincenzo. 2002. «On referendum voting in Italy: YES, NO or non-vote? how Italian parties learned to control referendums». *European Journal of Political Research*, 41 (6): 863-883.
- Uleri, Pier Vincenzo. 2012. «Institutions of citizens’ political participation in Italy: crooked forms, hindered institutionalization». In *Citizens’ Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, orgs. Maija Setälä e Theo Schiller. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 71-88.
- Vallés, Josep M., Francesc Pallarés e Ramon Maria Canals. 1986. «The referendum of 12 March 1986 on Spain’s remaining in NATO». *Electoral Studies*, 5 (3): 305-311.

## Capítulo 6

# *Media* e política na Europa do Sul: um mesmo pluralismo polarizado?

## Introdução

Os meios de comunicação social são, em qualquer sociedade democrática, um importante pilar do funcionamento da democracia e da qualidade dos processos políticos, visto que funcionam, ou deveriam funcionar, como motores de uma cidadania informada e de uma esfera pública plural. Na Europa, os vários sistemas de *media* (entendidos como os conjuntos de meios de comunicação social que operam num determinado contexto geográfico, político e social e as relações entre os mesmos), apresentam, no entanto, alguma variabilidade, na medida em que tais papéis normativos são efetivamente cumpridos, o que se deve, pelo menos em parte, às suas características estruturais e substantivas (Santana Pereira 2016). Ou seja, há nos sistemas de *media* europeus uma grande variabilidade em termos de características distintivas e de desempenho normativo. Num contexto de variedade de democracias, há também uma variação significativa nos sistemas de *media* (Hallin e Mancini 2004; Santana Pereira 2012; Brüggeman *et al.* 2014).

O que dizer da Europa do Sul? De acordo com o modelo clássico de Hallin e Mancini (2004), esta zona do continente europeu seria caracterizada pela presença de um mesmo modelo de sistema mediático, pluralista polarizado, marcado por um deficitário desenvolvimento do mercado da imprensa, uma insuficiente profissionalização da classe jornalística e níveis elevados de paralelismo com o sistema partidário e de intervenção do Estado. O entendimento da Europa do Sul como um grupo relativamente homogéneo de países é, aliás, comum na literatura sobre este tema, e não só. A quase simultaneidade da democratização e posterior integração na Comunidade Económica Europeia de Portugal, Espanha e Grécia nos anos 70 e 80 fez emergir, em diversas áreas científicas, em particular na ciência política, a categoria analítica «Europa do Sul» para definir a re-

gião formada por esses três países, a Itália e, em certas conceptualizações, como a que norteia este livro ou a obra de Hallin e Mancini (2004), a França. Efetivamente, a região formada por Portugal, Espanha, França, Itália e Grécia apresenta características históricas homogêneas, atravessando várias dimensões, como a política, a económica, a cultural ou a religiosa, que desenvolveremos adiante. Independentemente de processos políticos internos e temporalidades que distinguem estes países entre si, ou de características que os aproximam de outras democracias da terceira vaga, nomeadamente na América Latina (Hallin e Papathanassopoulos 2002) e na Europa de Leste (Voltmer 2008), estes países possuem uma raiz histórica largamente partilhada.

Dada a relação íntima entre sistemas políticos e mediáticos, reconhecida e amplamente discutida por Hallin e Mancini (2004), podemos perguntar-nos até que ponto, e com que rapidez, é que o processo de democratização que toma lugar em Portugal, Espanha e Grécia a partir de meados da década de 70 leva a uma efetiva e completa convergência dos sistemas mediáticos nesta zona do continente europeu, colocando-os a par dos sistemas vigentes em democracias consolidadas, como a francesa ou a italiana. Por outras palavras, há uma homogeneidade na Europa do Sul, ou uma análise empírica comparativa e longitudinal revela trajetórias e padrões diferentes? E, se há uma efetiva homogeneidade, esta é temporalmente coincidente com a transição para a democracia em Portugal, Espanha e Grécia, ou a convergência acontece de forma mais gradual?

Com o propósito de dar resposta a este conjunto de questões, neste capítulo procede-se a uma análise comparativa e longitudinal da relação entre *media* e política na Europa do Sul. Com base nos dados compilados pelo projeto *Varieties of Democracy* (daqui em diante, *V-Dem*), são considerados três eixos conceptuais – pluralismo político, ética dos jornalistas e liberdade de imprensa – que, apesar de não constituírem uma operacionalização completa do modelo analítico de Hallin e Mancini (2004), permitem desenhar um retrato fiel e pertinente da evolução dos sistemas mediáticos da Europa do Sul nas últimas cinco décadas, no que às dimensões politicamente mais relevantes dos sistemas de comunicação social diz respeito. O enfoque analítico é colocado nos cinco países inseridos por Hallin e Mancini (2004) no grupo de sistemas mediáticos pluralistas polarizados (Portugal, Espanha, França, Itália e Grécia). A análise empírica tem como ponto de partida 1968, poucos anos antes da transição de Portugal, Grécia e Espanha para a democracia, e vai até 2012 (último ano para o qual existem dados disponíveis para a França e a Grécia) ou 2014 (último ponto de observação em Portugal, Espanha e Itália).

O capítulo é estruturado da seguinte maneira: na secção seguinte analisamos a literatura existente sobre os sistemas de *media* na Europa do Sul, nomeadamente a que se debruça sobre a relação entre *media* e política e a liberdade de imprensa. Em seguida, faz-se uma análise comparativa e longitudinal de sete dimensões, organizadas nos três eixos acima elencados. O capítulo termina com algumas notas conclusivas em torno dos principais padrões empíricos identificados.

## Os *media* na Europa do Sul: contributos teóricos e empíricos

Durante décadas, a conceptualização da relação entre a política e os *media* foi muito influenciada pela obra *Four Theories of the Press*, de Siebert *et al.* (1956), na qual se formulavam duas grandes teorias: uma teoria autoritária, característica das ditaduras, em que a imprensa serve o Estado numa relação *top-down* e que tem como variante uma segunda teoria, relativa ao modelo soviético, e, opostamente, uma teoria libertária, em que a imprensa é livre da tutela do Estado e age como parceira na busca da verdade numa sociedade de cidadãos racionais, esta tendo como variante a teoria da responsabilidade social, que concebe a imprensa como serviço público, prevendo assim a sua regulação. Esta conceptualização refletia a dicotomia entre um Ocidente rico e democrático e o resto do mundo, num contexto político em que a clivagem entre ditaduras e democracias era muito pronunciada. Este contexto sofreu, como sabemos, profundas alterações com a terceira vaga de democratização (Huntington 1991). A consolidação de democracias no Sul e Leste da Europa, América Latina e Ásia, bem como de regimes híbridos (Diamond 2002; Wigell 2008), veio suscitar a necessidade de novos contributos teóricos que desviassem o foco de uma teorização bipolarizada e, entretanto, criticada como eurocêntrica para uma perspetiva mais abrangente.

Em 2000 surgem duas obras influentes que captam este novo contexto. *De-Westernizing Media Studies* (Curran e Park 2000) vem pôr em causa a tradição de estudos comparativos limitados aos países ocidentais, quando não apenas aos EUA e ao Reino Unido, com um conjunto de novas perspetivas sobre os *media* noutras regiões do mundo. No mesmo ano, o livro *Democracy and the Media: a Comparative Perspective* (Gunther e Mughan 2000) aborda o papel dos *media* tanto num conjunto de processos nacionais de transição democrática como na qualidade de outras tantas democracias já consolidadas.

Para além disso, era necessário explorar a variabilidade dos arranjos em termos de sistema mediático dentro do denominado mundo ocidental. É esse o principal contributo do trabalho de análise histórica e comparativa publicado em 2004 por Daniel Hallin e Paolo Mancini – *Comparing Media Systems*. Nesta obra, os autores descrevem os sistemas mediáticos presentes em 18 países da Europa ocidental e América do Norte, avaliando-os de acordo com quatro dimensões: o grau de desenvolvimento do mercado da imprensa, o paralelismo político (isto é, a existência de ligações estreitas entre órgãos de comunicação social e partidos políticos, que, em casos extremos, faria com que cada partido fosse representado por um determinado jornal ou canal de televisão), o nível de profissionalização dos jornalistas e o grau de intervenção do Estado.

Hallin e Mancini (2004) defendem que no conjunto de países analisados existem três diferentes configurações: sistemas liberais, como o britânico e o norte-americano; sistemas democráticos corporativos, característicos dos países escandinavos e da Europa ocidental; e sistemas pluralistas polarizados, na Europa do Sul (Espanha, França, Grécia, Itália e Portugal). A coincidência dos países que definem este último modelo com os que analisamos no presente capítulo, a par da influência da obra destes autores no debate científico, torna-o particularmente interessante para a análise que aqui se desenvolve. Para os autores, o sistema pluralista polarizado, cujo nome é inspirado na tipologia de sistemas partidários proposta por Giovanni Sartori em 1976, caracteriza-se, como já referimos, por um fraco desenvolvimento do mercado dos jornais, um vincado paralelismo político entre *media* e partidos, um baixo nível de profissionalização dos jornalistas e, finalmente, uma forte intervenção estatal na esfera da comunicação social, herdada dos períodos de censura ou de uma tradição centralizadora.

Hallin e Mancini (2004) apresentam alguns fenómenos fundamentais pelos quais o legado histórico da Europa do Sul influenciou os seus sistemas mediáticos: um desenvolvimento tardio da industrialização capitalista, na origem de um fraco desenvolvimento dos mercados de imprensa; o desenvolvimento tardio da democracia, na origem de uma conflitualidade política prolongada pelo século XX e, por essa via, de uma imprensa profundamente focada na luta político-ideológica e polarizada em torno de partidos; em consequência dos aspetos anteriores, uma persistência de instituições aristocráticas, do Estado absolutista e da Igreja, que estariam na origem de uma imprensa dependente de atores externos, nomeadamente do Estado, e eventualmente de um fraco nível de profissionalização dos jornalistas. Os autores sublinham, contudo, o carácter

distintivo da França, das cidades do Norte da Itália, da Catalunha e do País Basco, regiões que se destacam por níveis superiores de desenvolvimento económico, de desenvolvimento do mercado de imprensa e de literacia, que conciliam com níveis elevados de paralelismo político ou a forte intervenção do Estado.

Algumas das características do pluralismo polarizado terão vindo a esbater-se consideravelmente nestes países ao longo dos anos 80 e 90 graças a um conjunto de fatores que aproximam os seus sistemas de *media* dos vigentes nos países da Europa do Norte e dos EUA: o desenvolvimento económico, a consolidação democrática, o fim da Guerra Fria e a integração europeia (Hallin e Mancini 2004). A transformação é particularmente evidente em termos de desenvolvimento do mercado e de intervenção estatal – dimensões dos sistemas de *media* que não avaliamos neste capítulo, mas que são exploradas de forma comparativa noutros trabalhos (por exemplo, Bruggeman *et al.* 2014; Santana Pereira 2015). Os mercados mediáticos sofrem um desenvolvimento sem precedentes, ajudados por fortes investimentos de outros sectores da economia, embora nem sempre de forma sustentada e incorrendo por vezes numa lógica de prejuízo comercial em troca da influência política, principalmente em Itália e na Grécia. Multiplicam-se as televisões e rádios privadas, formando grupos de comunicação social poderosos (Hallin e Mancini 2004; Padovani 2009; Nikolaidis 2015). No entanto, do ponto de vista do mercado de imprensa, as fragilidades da Europa do Sul são ainda evidentes em finais da primeira década do século XXI, particularmente em Portugal (Santana Pereira 2015). Para além disso, o aumento do poder dos conglomerados de *media* e o seu novo estatuto de representantes da opinião pública, a par da quebra de confiança nas instituições políticas, dão lugar a um contexto mais equilibrado, de influência mútua, em que o Estado já não instrumentaliza os meios de comunicação social como antes, mas no qual subsistem traços do pluralismo polarizado, como a ligação dos *media* ao campo político. Um estudo recente sublinha que, de facto, nos países da Europa do Sul o Estado é menos intervencionista no campo da comunicação social do que a sua inserção no modelo pluralista polarizado faria supor (Brüggemann *et al.* 2014).

No que respeita ao paralelismo político, o desenvolvimento das democracias e das economias dos países da Europa do Sul faz surgir um conjunto de importantes jornais de referência largamente independentes de filiação política, comercialmente orientados e marcados pelo pluralismo interno. São os casos do *La Stampa* e do *Corriere della Sera*, em Itália, ou do *Público*, em Portugal. No campo da televisão, sempre sensível na

Europa do Sul face à sua tradição de intervenção estatal, há mudanças profundas em todos os países. O principal denominador comum é a abertura de canais privados, a par do desenvolvimento das tecnologias: o cabo, o satélite, a TV paga, a TDT. Este movimento inicia-se em França em 1982 e, dez anos depois, está consumada a sua extensão aos restantes quatro países. O pequeno ecrã atinge na Europa do Sul o estatuto de meio de comunicação de massas, que a imprensa nunca teve, e a sua propensão *catch-all* acentua-se com a comercialização (Hallin e Mancini 2004). A conformidade das novas televisões com a ética jornalística é, contudo, muito limitada na Europa do Sul face à *desregulação selvagem* (no caso português, v. Traquina 1995) ou *commercial deluge* (Hallin e Mancini 2004): uma reação abrupta e descontrolada às longas décadas de controlo do Estado. A desregulação estende-se a todos os países, mas é particularmente forte em Itália (com o duopólio RAI-Mediaset controlado por Berlusconi durante os períodos em que se encontra no governo) e na Grécia, onde se estabelece um oligopólio com claras ligações políticas e prosseguindo uma tradição de clientelismo (Hallin e Papathanassopoulos 2002; Padovani 2009; Nikolaidis 2015).

O modelo teórico de Hallin e Mancini (2004) tem vindo a ser alvo de algumas críticas. Desde logo, parece ignorar a necessidade de produzir uma teoria que se aplique à generalidade dos países do mundo e não apenas aos 18 países ocidentais considerados. Os seus modelos excluem a Europa de Leste e todos os outros continentes, exceto a América do Norte (Norris 2009). Outros autores notam a adequação do modelo de pluralismo polarizado a democracias recentes, como algumas da América Latina e mesmo da Europa de Leste, embora, neste último caso, com diferenças significativas resultantes da natureza específica dos regimes pós-comunistas (Vltmer 2008). Para além disso, Albuquerque (2012) sustenta que o modelo de pluralismo polarizado é analisado por Hallin e Mancini (2004) de forma negativa e subalterna em relação aos outros dois modelos.

No entanto, a principal linha de crítica está associada à inserção de alguns países num dos três modelos propostos. Portugal é um dos casos em discussão. Traquina, no prefácio à edição portuguesa desta obra (2010), questiona a adequação do modelo de pluralismo polarizado a Portugal, tendo em conta que o paralelismo político deste país será inferior, com a comunicação social menos implicada nos conflitos políticos. O estudo de Brüggemann e colegas (2014), que aponta para a existência de quatro grupos de sistemas mediáticos no mundo ocidental, nota que o caso português é mais liberal do que o retrato feito por Hallin e Man-

cini dez anos antes faria supor. Aliás, na tipologia apresentada neste estudo de 2014, Portugal não está alinhado com os restantes países da Europa do Sul, mas com os EUA e países da Europa ocidental, como a Irlanda, a Holanda ou a Bélgica. O afastamento de Portugal em relação à Europa do Sul deve-se, acima de tudo, a diferenças em termos de profissionalização jornalística (maior em Portugal) e paralelismo político (menor em Portugal) (van Kempen 2007; Brüggemann *et al.* 2014). O facto de a profissionalização dos jornalistas ser mais elevada em Portugal do que noutras contextos da Europa do Sul é observado também noutras análises (Santana Pereira 2012, 2015). Será que estes cinco países foram mais homogéneos num passado recente (nomeadamente nas últimas décadas do século XX, analisadas em Hallin e Mancini 2004), e os anos mais recentes vieram produzir uma diferenciação positiva de Portugal em relação aos seus congéneres da Europa do Sul? A análise longitudinal apresentada neste capítulo tentará lançar luz sobre esta questão.

Outra crítica ao modelo de Hallin e Mancini (2004) centra-se no facto de este modelo ignorar dimensões comparativas relevantes, como, por exemplo, a liberdade de imprensa (Norris 2009). A liberdade de imprensa é entendida como um dos pilares da democracia. Gunther e Mughan (2000) consideram os *mass media* o tecido de ligação da democracia, e se estes não forem livres, os fundamentos da democracia são postos em causa (Becker, Vlad e Nusser 2007). Mas, se as teorias clássicas, como a apresentada em *Four Theories of the Press*, consideram a liberdade de imprensa como liberdade face ao controlo governamental, o advento da terceira vaga de democratização, com o surgimento de uma plêiade de jovens democracias e de regimes políticos híbridos (Diamond 2002; Wiggell 2008), veio complexificar o conceito, dotando-o de indicadores de várias dimensões, que permitem um escrutínio mais refinado da liberdade de imprensa no contexto dos regimes democráticos (Becker, Vlad e Nusser 2007). A análise empírica da liberdade de imprensa, que remonta aos anos 60, vem demonstrando sucessivas correlações positivas com muitos indicadores de desenvolvimento, como a literacia, o PIB *per capita*, a esperança de vida ou a qualidade do sistema de saúde, correlações negativas com a corrupção ou a longevidade de ocupação de cargos políticos e ausência de correlação com, por exemplo, as referências à liberdade de imprensa na legislação (Becker, Vlad e Nusser 2007). Neste capítulo, a análise empírica inclui também uma avaliação da liberdade de imprensa nos países da Europa do Sul no período compreendido entre 1968 e a atualidade.

## **A evolução dos sistemas de *media* na Europa do Sul, 1968-2014**

A análise da evolução dos sistemas de *media* das democracias da Europa apresentada nesta secção baseia-se em três grandes eixos, medidos e operacionalizados com base em dados compilados pelo projeto *V-Dem*: pluralismo político e partidário na comunicação social, ética profissional dos jornalistas e liberdade de imprensa. Sempre que possível e pertinente, a análise dos dados longitudinais do *V-Dem* será enriquecida com o recurso a outros indicadores que pretendem medir dimensões idênticas e são provenientes dos estudos levados a cabo pela Freedom House (nomeadamente os índices de liberdade de imprensa), do inquérito a especialistas *European Media Systems Survey* (EMSS; Popescu *et al.* 2012), ou dos relatórios do *Media Pluralism Monitor* de 2014 e 2015 (Brogi e Dobrova 2015; Brogi *et al.* 2016).

### **Pluralismo político e partidário nos *media***

Em Hallin e Mancini (2004), o paralelismo entre *media* e partidos é uma das principais características do Sul da Europa. O conceito de paralelismo político diz respeito a um fenómeno que se pode manifestar de diversas maneiras: conteúdos e propriedade da comunicação social, ligações políticas de jornalistas, proprietários ou gestores e padrões de leitura de jornais associados às preferências partidárias (van Kempen 2007). No entanto, existe na literatura mais recente alguma diversidade de perspetivas sobre o paralelismo político na Europa do Sul. Por um lado, van Kempen (2007, 308-310) demonstra empiricamente que a Europa do Sul se destaca claramente dos restantes países europeus quanto ao paralelismo (embora medido apenas pelo parâmetro dos padrões de leitura), corroborando a análise de Hallin e Mancini (2004). Por outro, a própria van Kempen (2007) nota que Portugal é o único país da Europa do Sul com um paralelismo político inferior à média europeia – apesar de um período pré e pós-revolucionário caracterizado por uma extrema politização da imprensa (Seaton e Pimlott 1983). Traquina (2010), Brüggemann e colegas (2014) e Santana Pereira (2012 e 2015) corroboram a ideia de um menor paralelismo político no caso português. Por sua vez, a Grécia é apontada como o país em que a imprensa é mais politizada, envolvendo-se, até à atualidade, num debate político aceso, e em que a instrumentalização política dos jornais é comum (Hallin e Mancini

2004). Em Itália há também uma clara tendência política nos principais jornais, com exceção para *La Stampa* e *Corriere della Sera*. Na televisão, a chamada *lottizzazione*, que antecedeu a II República e através da qual os três canais da televisão pública eram controlados *de facto* pelos três principais partidos políticos (Padovani 2009), é mais um indicador de paralelismo político. Por sua vez, na conjuntura crítica da transição espanhola, a imprensa desempenhou um papel crucial, chegando a ser apelidada de «parlamento de papel» (Giner 1983; Hallin e Mancini 2004); níveis elevados de paralelismo político são verificáveis também na Espanha dos dias de hoje (Brüggemann *et al.* 2014).

O que é que os dados do *V-Dem* podem dizer-nos a respeito deste fenómeno? Em primeiro lugar, é necessário fazer uma ressalva. O paralelismo político pressupõe, ao nível do sistema, uma diversidade em termos políticos (pluralismo externo). Isto pode ser alcançado através da existência de jornais e televisões politicamente empenhados e associados a diferentes partidos ou lados do espectro ideológico. No entanto, hoje em dia é frequente que um determinado jornal ou televisão incorpore perspetivas de diferentes partidos e ideologias ou se mantenha essencialmente neutro (pluralismo interno). Se o pluralismo interno caracterizar boa parte dos meios de comunicação social num dado sistema, o paralelismo político será baixo (Hallin e Mancini 2004). Os dados do *V-Dem* não nos permitem verificar se os níveis de pluralismo político se devem à diversidade interna ou externa e, por conseguinte, se estamos perante níveis elevados de politização ou de neutralidade/diversidade dos diferentes *media*. Permitem, no entanto, identificar padrões gerais de evolução do pluralismo na comunicação social ao nível macro, elemento-chave das democracias consolidadas.

A análise que se segue foca duas dimensões. A primeira é relativa ao pluralismo político dos meios de comunicação social em termos genéricos (a presença de diferentes perspetivas políticas); a segunda debruça-se sobre o pluralismo político-partidário em termos mais concretos (a presença de todos os principais partidos na comunicação social e a imparcialidade na maneira como os mesmos são abordados).

No que diz respeito à presença de diferentes perspetivas políticas nos *media*, começamos por verificar que em 1968 é patente uma dicotomia entre democracias e ditaduras, embora com algumas particularidades (gráfico 6.1). Portugal e a Grécia apresentam um panorama lastimável em termos de diversidade de perspetivas, especialmente em comparação com a França, mas a situação espanhola é ligeiramente mais favorável à diversidade e em Itália há uma tendência para ignorar sistematicamente alguns

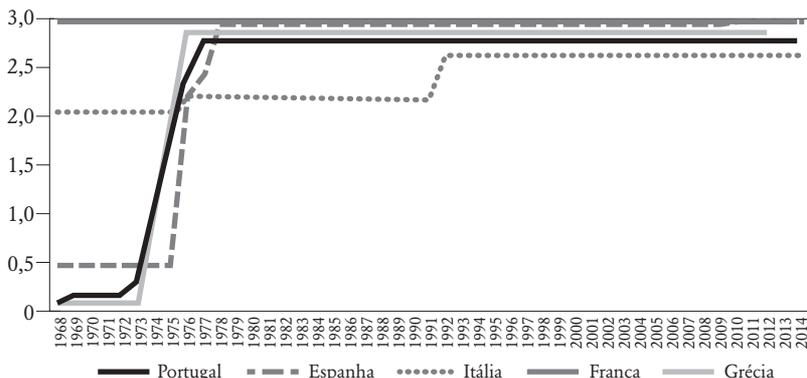
dos intervenientes políticos. Contudo, a democratização em Portugal, Espanha e Grécia aproxima rapidamente estes países da França (que apresenta um nível muito elevado de diversidade de perspetivas políticas ao longo de todo o período), sendo que a Itália só vai convergir no início da década de 90. A partir desse momento, a Europa do Sul apresenta uma grande homogeneidade e estabilidade em termos de pluralismo de perspetivas nos meios de comunicação social, com um panorama ligeiramente menos diversificado em Itália *vis-à-vis* os quatro restantes países.

Antes de 1992, nos últimos anos da I República, existem em Itália perspetivas políticas sistematicamente negligenciadas pela comunicação social (há uma ligeira melhoria em meados dos anos 70, mas que não muda substancialmente a situação; gráfico 6.1). Esse panorama é imputável à *lottizzazione*, que garantia o pluralismo externo, embora limitado aos partidos mais importantes, como a Democracia-Cristã, o Partido Socialista Italiano e o Partido Comunista Italiano (Padovani 2009). A partir de 1992, os meios de comunicação social italianos tornam-se ligeiramente mais pluralistas. A este fenómeno estará, acima de tudo, associada a liberalização definitiva do mercado audiovisual italiano, com a lei Mammi de 1990 e a possibilidade de transmissão de noticiários pelas redes privadas de televisão; até então só os canais da RAI podiam transmitir notícias. O primeiro noticiário de um canal privado e transmitido em 1991 pelo *Canale 5*, da Mediaset de Silvio Berlusconi (Giomi 2015).

Em termos gerais, com a exceção da Itália, a diversidade de perspetivas nos *media* não parece ser um problema na Europa do Sul. Outros estudos são, no entanto, menos otimistas. Por exemplo, de acordo com o EMSS (Popescu *et al.* 2012), em Itália, Espanha, França e Portugal os meios de comunicação são apenas moderadamente bem-sucedidos na tarefa de cobrir uma grande variedade de perspetivas a respeito dos temas mais importantes da atualidade.

No que diz respeito ao pluralismo político concreto, operacionalizado em termos de presença na comunicação social de todos os partidos e candidatos relevantes e imparcialidade na cobertura das suas atividades/apresentação das suas ideias, o cenário é um pouco mais diversificado (gráfico 6.2). Aqui é mais clara a dicotomia entre democracias e regimes autoritários em 1968 e até meados dos anos 70. No entanto, nas democracias francesa e italiana, a situação estava longe de ser perfeita em termos de pluralismo, visto que havia uma clara tendência, ainda que com variações, de cobertura excessiva do partido ou partidos no governo, coerente com a tradição de intervenção do Estado nos *media* em toda a região. O culminar do processo de democratização leva a uma convergên-

Gráfico 6.1 – Pluralismo: existência de diferentes perspetivas nos *media*



Escala: 0 – os *media* só cobrem a perspetiva do governo; 1 – os *media* cobrem a perspetiva do governo e de um partido de oposição semioficial aprovado pelo governo; 2 – os *media* apresentam uma variedade de perspetivas políticas, mas sistematicamente ignoram ou deixam de fora uma perspetiva política importante na sociedade; 3 – todas as perspetivas estão presentes em pelo menos um dos principais órgãos de comunicação social.

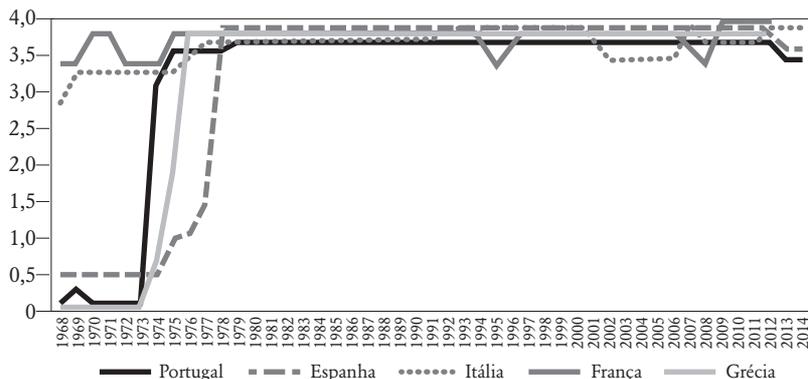
Fonte: Elaboração própria com base nos dados *V-Dem* (variável *v2merange\_osp* - 13.5 Print/broadcast media perspectives – Coppedge *et al.* 2016a e 2016b).

cia neste indicador logo em finais dos anos 70 e, a partir daí, a principal diferença é a estabilidade das democracias da terceira vaga (até 2012) e alguma instabilidade por parte das democracias mais consolidadas (especialmente a italiana).

Em primeiro lugar, verifica-se que na Grécia, em Espanha e em Portugal praticamente todo o período democrático é marcado por uma situação bastante positiva, com praticamente todas as forças políticas relevantes presentes nos meios de comunicação social e alvo de uma cobertura equilibrada (gráfico 6.2). Em inícios da presente década, nos casos de Portugal e da Espanha, as coisas mudam, com um pequeno decréscimo nos níveis de pluralismo.<sup>1</sup> Será a crise económica e financeira a responsável por esta evolução em sentido descendente? Na Grécia, as televisões privadas legitimaram abertamente as políticas de austeridade implementadas pelo governo de centro-direita, limitando a visibilidade pública dos opositores (Nikolaidis 2015); é possível que o mesmo tenha sucedido,

<sup>1</sup> É possível que o mesmo ocorra na Grécia. No entanto, no momento em que este capítulo foi escrito, o *V-Dem* não tinha recolhido dados sobre o caso grego (e francês) para os anos de 2013 e 2014, pelo que não existem dados comparáveis que nos permitam aferir a evolução do caso grego naqueles anos.

Gráfico 6.2 – Pluralismo político-partidário nos *media*



*Escala:* 0 – os *media* só cobrem os partidos/candidatos oficiais, não cobrem assuntos políticos ou não existem partidos ou candidatos da oposição; 1 – os *media* cobrem vários partidos e candidatos, mas os ligados à oposição recebem enquadramentos negativos; 2 – a cobertura é relativamente imparcial, mas há partidos e candidatos importantes que são ignorados ou alvo de tratamento negativo; 3 – os partidos são tratados de forma imparcial, mas há uma cobertura exagerada do partido no governo; 4 – todos os partidos e candidatos dignos de cobertura são abordados de forma imparcial. *Fonte:* Elaboração própria com base nos dados *V-Dem* (variável 13.10 media bias – v2mebias\_osp – Coppedge *et al.* 2016a e 2016b).

ainda que de maneira mais ligeira, em Portugal e em Espanha. Porquê mais ligeira? Por um lado, em 2014, 91% dos indicadores de natureza legal, económica e social constituíram um risco médio a elevado para a liberdade de imprensa na Grécia (Brogi e Dobрева 2015). Por outro, em 2015, apesar de a situação do pluralismo na Península Ibérica ser caracterizada como estando em risco devido a uma deficiente diversidade no mercado, o problema parece não só colocar-se de forma mais flagrante em Espanha do que em Portugal (Brogi *et al.* 2016), mas também não atingir as proporções observadas na Grécia no ano anterior.

Em França, a situação é, ao longo destas décadas, muito positiva: o mercado das ideias proporcionado pela comunicação social é caracterizado por um elevado nível de pluralismo político-partidário e imparcialidade (gráfico 6.2). A situação afasta-se um pouco deste ponto ideal em dois anos eleitorais: 1995 e 2007. Em 1995, os meios de comunicação social franceses são acusados de fraca imparcialidade, especialmente no período de pré-campanha, visto que analisaram a eleição como sendo essencialmente um duelo entre dois candidatos provenientes da direita, os neogaullistas, Chirac e Balladur, apresentaram alguma parcialidade em favor deste último, que era, na altura, primeiro-ministro (Fougeyrollas 2016). Por sua vez, a campanha para as presidenciais de 2007, a eleição que opôs a socialista Ségolène Royal ao carismático Nicolas Sarkozy, terá

sido também caracterizada por alguma parcialidade a favor deste último, que terá beneficiado de hipervisibilidade nos *media* (Kuhn 2013).

Por fim, em Itália, a imparcialidade e o pluralismo político-partidário são tendencialmente elevados ao longo do período em análise (gráfico 6.2), conhecendo um decréscimo acentuado durante os governos Berlusconi II e III (2001-2006) – período em que o governo assume um fortíssimo controlo sobre a televisão pública RAI (Giomi 2015) – e mais moderado durante os outros períodos de governação do centro-direita e de tecnocratas na II República (1994-1996; 2008-2011).

Em suma, a análise do pluralismo político nos *media* da Europa do Sul entre 1968 e 2014 permite concluir que se verifica uma rápida convergência das novas democracias, que se aproximam dos padrões franceses ainda na década de 70, e uma considerável estabilidade nas últimas décadas. A Itália é um caso excepcional, visto que apresenta, em termos de pluralismo de perspetivas (gráfico 6.1), valores sistematicamente mais baixos do que as outras democracias e, em termos de pluralismo político-partidário (gráfico 6.2), uma maior variabilidade ao longo do tempo, parecendo este pluralismo ser dependente de quem se encontra à frente do governo da República Italiana.

## **Ética dos jornalistas**

Uma segunda dimensão distintiva dos sistemas mediáticos no mundo ocidental é o grau de profissionalização dos jornalistas. A profissionalização é entendida como a aceitação e adoção de uma série de normas de conduta, ética e avaliação da qualidade do trabalho jornalístico (Hallin e Mancini 2004). Nas décadas de 80 e 90 dá-se, concomitantemente ao desenvolvimento do mercado, um movimento de profissionalização de um jornalismo tradicionalmente destinado a elites políticas, com critérios de acesso difusos e clientelares e instrumentalizado por entidades externas. Nestas décadas verifica-se uma generalização dos cursos superiores de jornalismo, uma maior regulamentação da entrada para a profissão através de uma «comissão da carteira» (em Portugal e França), e o estatuto do jornalista vê-se muito reforçado, com o apoio de fortes sindicatos em Portugal, Espanha e Grécia (Hallin e Mancini 2004) ou da Ordem dos Jornalistas em Itália. As experiências de controlo dos jornais pelos jornalistas em Portugal (1974-1975), França (1968) e Itália (anos 70) vieram criar um legado de autonomia jornalística, consubstanciada em conselhos de redação que mantêm a sua influência. Isto não impede os jornalistas da Espanha, Itália e Grécia de serem, no seio da Europa,

os que mais declaram sofrer pressões por parte do poder político e, em Portugal, dos interesses económicos (Hallin e Mancini 2004; Sousa e Ferreira 2014). Em inícios da corrente década, os níveis de profissionalização dos jornalistas na Europa do Sul são relativamente baixos, sendo Portugal o caso que mais se aproxima da média europeia (Santana Pereira 2015).

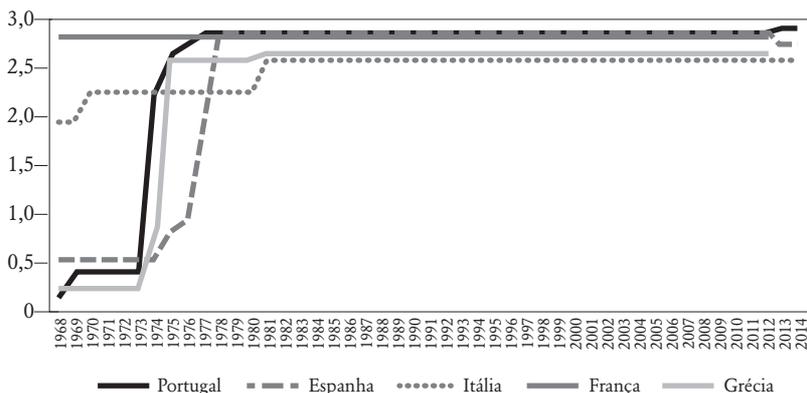
O eixo analítico que passamos a descrever é relativo à ética dos jornalistas, dimensão que se pode associar apenas parcialmente ao conceito de profissionalização dos jornalistas proposto por Hallin e Mancini (2004), visto basear-se em apenas dois indicadores – a tendência para a autocensura por parte dos jornalistas quando têm de tomar decisões sobre a cobertura de temas potencialmente sensíveis para o poder político (*vis-à-vis* uma ética de serviço público e seleção de temas e enquadramentos nor-teada principalmente pela relevância e interesse dos mesmos) e a abertura à corrupção por parte de entidades governativas e não governativas.

Começamos por olhar para a autocensura (gráfico 6.3). No período anterior ao início da terceira vaga de democratizações, a autocensura é mais comum em Itália do que em França, provavelmente por influência do clima de medo e tensão que resulta dos anos de terrorismo político no país (os «anos de chumbo»). Nos anos 80, concluídas as transições para a democracia na Europa do Sul e mitigada a violência política em Itália, verifica-se que estes países convergiram para posições próximas da França, estando por isso bastante perto de um panorama em que a autocensura é rara. No entanto, a convergência não é conducente a uma homogeneidade perfeita, visto que os padrões identificados na Grécia e em Itália são ligeiramente menos positivos.

Tal como em Espanha e França, em Portugal a autocensura é rara neste período. Inquéritos aos jornalistas portugueses realizados recentemente (Rebelo 2011; Sousa e Ferreira 2014) confirmam a inexistência de autocensura e outros constrangimentos de origem política. Revelam, no entanto, um nível elevado de cedência às situações de pressão extrajornalística, estando os compromissos económicos e publicitários do *me-dium* – e não os temas políticos – na origem tanto da grande maioria das situações de pressão como de níveis de cedência muito superiores. Estes padrões encontram-se, por sua vez, associados à insegurança do posto de trabalho, num contexto de forte crise do mercado (Sousa e Ferreira 2014).

Em termos de corrupção de jornalistas, é curioso verificar a existência de situações muito distintas nestes cinco países antes do início da terceira vaga de democratizações (gráfico 6.4). A partir de 1968 e até meados da

Gráfico 6.3 – Autocensura por parte dos jornalistas



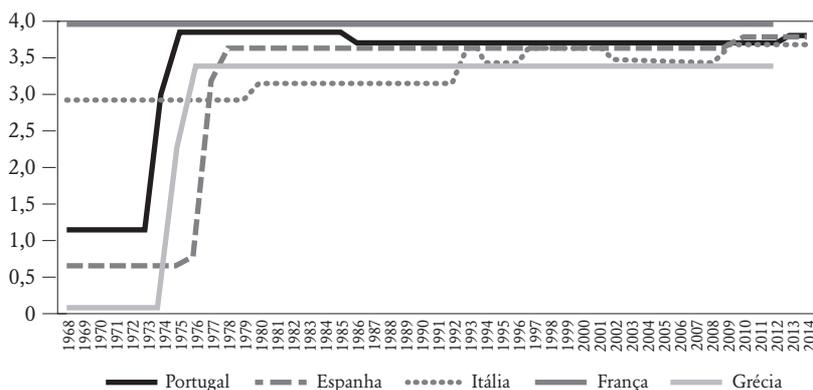
Escala: 0 – completa e abrangente; 1 – comum, mas não abrangente; 2 – existe autocensura em relação a assuntos muito sensíveis, mas não relativamente a assuntos moderadamente sensíveis; 3 – nenhuma ou pouca autocensura.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados *V-Dem* (variável 13.8 media self-censorship – v2mes-lfcen\_osp – Coppedge *et al.* 2016a e 2016b).

década de 70, a corrupção de jornalistas é rara e punida em França, pouco comum e não punida em Itália, muito comum em Portugal e, de certa maneira, em Espanha e desnecessária na ditadura militar grega. A democratização na Grécia e na Península Ibérica leva a uma convergência, que não se traduz necessariamente numa homogeneização, mas, acima de tudo, na redução da prevalência da corrupção de jornalistas nas novas democracias.

Atualmente, os dados apontam para uma situação normativamente muito positiva em toda a Europa do Sul, com uma prevalência rara deste tipo de episódios e a punição severa dos envolvidos aquando da sua ocorrência (gráfico 6.4). O panorama grego aparenta ser apenas ligeiramente menos repressor de corrupção jornalística do que os restantes, mas as diferenças são mínimas. Por sua vez, a França destaca-se por níveis mínimos de corrupção de jornalistas ao longo de todo o período. Em termos de evolução, há, a partir de 1978, uma grande estabilidade em todos os países da Europa do Sul, com a exceção da Itália. De facto, o caso italiano parece ser, como noutras dimensões de análise, mais volúvel. A prevalência de corrupção de jornalistas é ligeiramente maior durante os últimos anos da I República, nomeadamente até ao eclodir do escândalo de corrupção política em 1992. De facto, em 1993 há uma melhoria significativa nos padrões italianos, que se degradam pontualmente durante os governos Berlusconi I e Dini (governo técnico) entre 1994 e 1996, e,

Gráfico 6.4 – Corrupção de jornalistas



Escala: 0 – desnecessária porque os *media* são dirigidos pelo governo; 1 – jornalistas e editores mudam frequentemente os conteúdos jornalísticos em troca de pagamentos; 2 – é comum, mas não rotineiro, que os conteúdos jornalísticos sejam alterados em troca de pagamentos; 3 – não é normal haver situações de alterações a conteúdos em troca de pagamentos, mas quando acontece não há punição; 4 – corrupção é rara e punida.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados *V-Dem* (variável 13.11 Media corrupt – v2mecorrupt\_osp – Coppedge *et al.* 2016a e 2016b).

novamente, nos governos Berlusconi II e III (2001-2006). Desde 2007, a situação melhorou significativamente em Itália, sendo neste momento a Grécia o país cujo *status quo* é menos inibidor de tentativas de corrupção de jornalistas.

Este fenómeno de corrupção de jornalistas é também analisável a partir dos dados do inquérito a especialistas EMSS (Popescu *et al.* 2012), que recolheu informação sobre o assunto em 2009-2010. Em termos globais, os especialistas demonstram, mais uma vez, ser bastante mais céticos em relação aos sistemas de *media* na Europa do Sul, caracterizando-os de maneira mais negativa. Em termos comparativos, contudo, confirma-se uma tendência para uma maior prevalência deste fenómeno em Itália e na Grécia do que em Portugal ou França.

Em suma, a análise destes dois aspetos da ética jornalística nos cinco países da Europa do Sul entre 1968 e 2014 aponta mais uma vez para a necessidade de excetuar o caso italiano. A Itália posiciona-se sistematicamente abaixo da França e, por vezes, de Portugal e da Espanha democráticos, demonstrando, no indicador de corrupção de jornalistas (gráfico 6.4), uma suscetibilidade a fatores de curto prazo que não encontramos noutras democracias do Sul da Europa de forma tão pronunciada. Por outro lado, há, mais uma vez, uma convergência das novas democracias, que se aproximam rapidamente dos padrões franceses na década de 70

(apesar de a Grécia parecer ficar sempre ligeiramente aquém das democracias ibéricas), e uma grande estabilidade nas últimas décadas. Portugal, contudo, não se demonstra particularmente excepcional nesta dimensão de profissionalização jornalística.

## **Liberdade de imprensa**

Neste último eixo incluem-se três medidas de liberdade de imprensa – a ausência de tentativas diretas ou indiretas de censura por parte do governo, a ausência de assédio a jornalistas por parte de agentes governamentais ou não governamentais poderosos (isto é, ameaças de processos, detenções, violência física ou assassinatos) e a capacidade que os principais meios de comunicação social têm de criticar o governo em funções, assumindo a sua função de cães de guarda da democracia, através do escrutínio das atividades dos detentores de cargos políticos em nome dos cidadãos.

No que diz respeito à primeira dimensão, a situação atual na Europa do Sul é, do ponto de vista normativo, bastante positiva (gráfico 6.5). Apesar de a França se aproximar mais do ponto máximo da escala do que a Grécia, há uma inegável homogeneidade na Europa do Sul, especialmente a partir da década de 80. De facto, após a normalização do contexto espanhol, na sequência da promulgação da Constituição democrática de 1978, os cinco países aqui analisados constituem instâncias em que o governo raramente tenta censurar os principais meios de comunicação social, sendo que, quando tal acontece, os responsáveis pelas tentativas são punidos (gráfico 6.5). Esta última descrição aplica-se ao caso português ao longo de todo o período pós-transição e ao caso espanhol após 1979. A modesta diferença entre os dois países, favorável a Portugal, deve-se ao facto de, em Espanha, ocorrerem tentativas de censura pontuais, limitadas a assuntos sensíveis, tais como o terrorismo (ETA) ou a família real (Hallin e Mancini 2004; Schulze-Schneider 2009). Os anos mais recentes (2013-2014) terão sido marcados por uma muito modesta descida neste índice na Península Ibérica, que é facilmente associável ao momento de crise económica e financeira e às suas repercussões políticas.

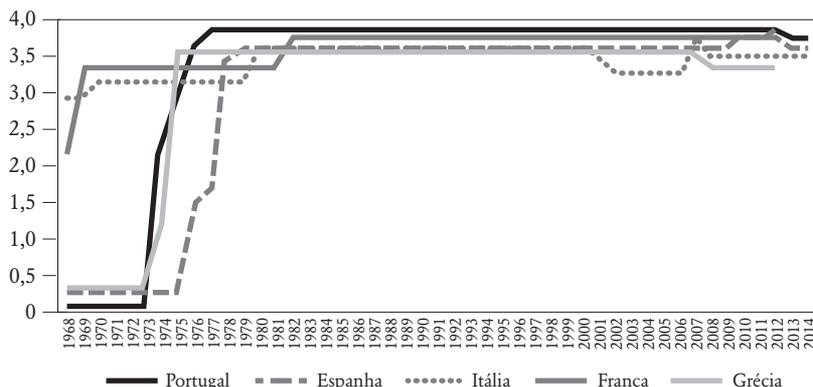
A melhor classificação de Portugal em relação aos outros países da Europa do Sul, patente neste e noutros indicadores do *V-Dem* aqui apresentados, poderá estar associada à ocorrência neste país de uma transição democrática de tipo revolucionário, a qual, segundo Fishman (2011), terá viabilizado a instituição de práticas democráticas mais aperfeiçoadas e

duradouras, em diversas dimensões e particularmente no campo da comunicação social. Desenvolveremos este argumento, transversal a vários indicadores, mais à frente.

Quanto aos restantes países, em 1968 a França revela a existência de meios de comunicação social instrumentalizados (Vedel 2009; Kuhn 2013) e de um Estado muito forte (Hallin e Mancini 2004), cuja televisão chegou a ser considerada pelo presidente «a voz da França» nacional e internacionalmente (Georges Pompidou *dixit*), mas apresenta uma tendência progressivamente favorável: a partir de 1969, quando a televisão pública se abre às receitas publicitárias e diversifica a sua produção (Vedel 2009); em 1982, com a legislação que autoriza canais de televisão e rádio privados e cria uma *Haute autorité de l'audiovisuel* largamente independente do poder político (Vedel 2009); e, de novo, em 2012, em concomitância com a substituição de Sarkozy por Hollande na chefia do Estado francês. Apesar de os dados *V-Dem* só nos permitirem caracterizar a situação francesa até 2012, consideramos que o caminho percorrido pelo país nos últimos anos, quanto a esta variável, é francamente positivo, também por via da promulgação da lei de novembro de 2013 que reforça significativamente a independência do *Conseil supérieur de l'audiovisuel* face à tutela do presidente (relatório Freedom House 2014).

No caso italiano, as tentativas diretas ou indiretas de censura, já raras em finais da década de 60, tornam-se ainda menos características deste sistema mediático entre 1980 e 2000 (gráfico 6.5). É de salientar que é ao longo dos anos 80 (nomeadamente em 1984 e 1985, durante o governo Craxi) que a legislação italiana, que dava o monopólio das transmissões televisivas à escala nacional ao serviço público de televisão (os emissores privados podiam transmitir apenas ao nível local/regional), é modificada, levando a um reordenamento das normas de organização do sistema radiotelevisivo em 1990 (lei Mammi) e à afirmação de uma alternativa televisiva de âmbito nacional aos canais da televisão pública RAI (Giomi 2015). Isto acaba por resultar num duopólio televisivo raro no contexto europeu e observável ainda nos dias de hoje (v., por exemplo, Santana Pereira 2015). No entanto, entre 2001 e 2006, durante os governos Berlusconi II e III, a situação, em termos de ausência de censura, conhece um ligeiro declínio, que estará sobretudo relacionado com as escolhas feitas em termos de direção de informação e com a promiscuidade entre os diretores de informação de canais públicos (sob a égide governamental) e privados (propriedade de Berlusconi), que entravam em contacto com o propósito de definir os alinhamentos dos telejornais (Padovani 2009).

Gráfico 6.5 – Censura por parte do governo



Escala: 0 – as tentativas de censura são diretas e rotineiras; 1 – as tentativas de censura são indiretas, mas rotineiras; 2 – as tentativas de censura são diretas, mas limitadas a temas especialmente sensíveis; 3 – as tentativas de censura são indiretas e limitadas a assuntos sensíveis; 4 – a censura é rara e, quando ocorre, os responsáveis são punidos.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados *V-Dem* (variável 13.2 government censorship effort – Media – v2mecenefm\_osp – Coppedge *et al.* 2016a e 2016b).

Por fim, na Grécia a situação é bastante estável ao longo do período democrático, observando-se apenas uma ligeira deterioração da liberdade de imprensa a partir de 2007. Neste período foi aprovada uma lei considerada lesiva do jornalismo, ao impor a língua grega como língua de emissão, limitar o acesso de minorias étnicas à comunicação social, forçar as rádios a uma caução de garantia e impor-lhes uma programação de 24 horas diárias – o que se traduziu na asfixia de uma grande quantidade de pequenas rádios (relatórios Freedom House 2008, 2011). Alguns temas sensíveis terão levado a tentativas de censura, como, por exemplo, os ligados à comunidade macedónia no Norte do país (Freedom House 2006-2008).

O indicador relativo ao assédio a jornalistas empenhados em atividades jornalísticas legítimas permite desenhar um quadro idêntico (gráfico 6.6). A principal diferença consiste no facto de a clivagem entre regimes democráticos e autoritários antes de 1974 não ser tão clara quanto no caso anterior, essencialmente porque o caso italiano se situa praticamente a meio caminho entre a França e os regimes autoritários português, espanhol e grego. A transição para a democracia vai fazer com que estes últimos países se aproximem da França (ou a ultrapassem mesmo, como Portugal até 1987), sendo que na segunda metade dos anos 70 é em Itália que se encontram mais frequentemente casos de assédio aos jornalistas. As situações grega, portuguesa e espanhola estabilizaram imediatamente

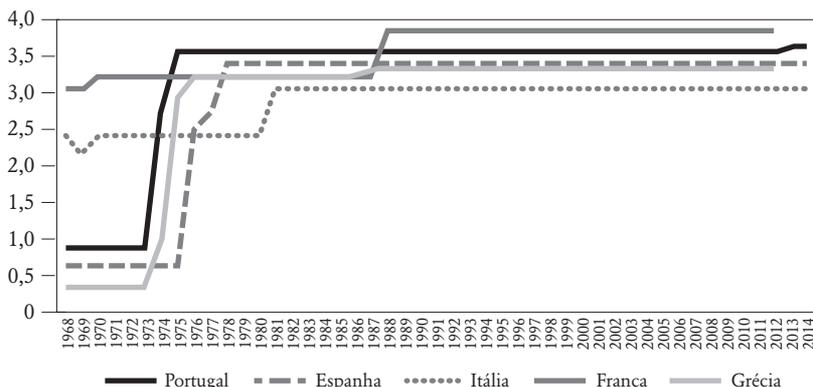
após a instauração dos regimes democráticos, enquanto em Itália é a entrada nos anos 80 (e, de uma certa maneira, o fim dos anos de chumbo) que traz uma melhoria da autonomia e segurança dos jornalistas. Portugal destaca-se, uma vez mais, face às duas outras democracias da terceira vaga, o que poderá ser parcialmente explicado pelo tipo de transição democrática que experimentou (Fishman 2011).

Em França, o salto qualitativo ocorre entre 1986 e 1988, com a lei sobre liberdade de comunicação, que vem estabelecer o enquadramento legal de um sistema de televisão dual, público e privado, e a privatização da TF1, em 1987, que limita fortemente a influência governamental na televisão (Vedel 2009), podendo também ter tido um efeito indireto e positivo na ausência de assédio a jornalistas. A partir daí, a França destaca-se claramente dos outros países. De maneira similar, na Grécia é também em finais dos anos 80, de forma concomitante com a assinatura de um código de ética pelos cinco sindicatos de jornalistas (Kontochristou e Mentzi 2015) e com a desregulação do mercado televisivo, que ocorre uma pequena mudança nos níveis de liberdade e segurança dos jornalistas.

Há uma maior diversidade no posicionamento dos cinco países neste indicador de assédio, quando comparado com o indicador de censura. Apesar disso, em linhas gerais, nestes países verifica-se uma situação atual caracterizada pela raridade da frequência com que este tipo de ataque aos jornalistas envolvidos em atividades legítimas ocorre, ainda que o caso francês seja, nos últimos vinte e cinco anos, bastante mais positivo do que o italiano.

Por fim, em termos do número de órgãos de comunicação social que criticam o governo, a Europa do Sul apresenta uma tendência de convergência gradual (gráfico 6.7). Em 1968, as diferenças entre democracias (em que, ainda assim, há meios de comunicação social que nunca criticam o governo) e ditaduras (em que as críticas são praticamente inexistentes) são claras, apesar de alguma diversidade entre estas últimas, com o regime português a revelar-se o menos severo no silenciamento de críticas. Em 1980, a França, Portugal e a Espanha são já caracterizados por uma situação próxima da ideal – todos os *media* criticam o governo, pelo menos de vez em quando. Na década de 70 há assim uma evolução espantosa neste indicador de liberdade de imprensa nas novas democracias ibéricas e, igualmente, uma melhoria considerável na situação francesa. A convergência grega é também imediata, ainda que este país se mantenha aquém dos seus congéneres ibéricos durante grande parte da sua história democrática (até 2007).

Gráfico 6.6 – Assédio a jornalistas

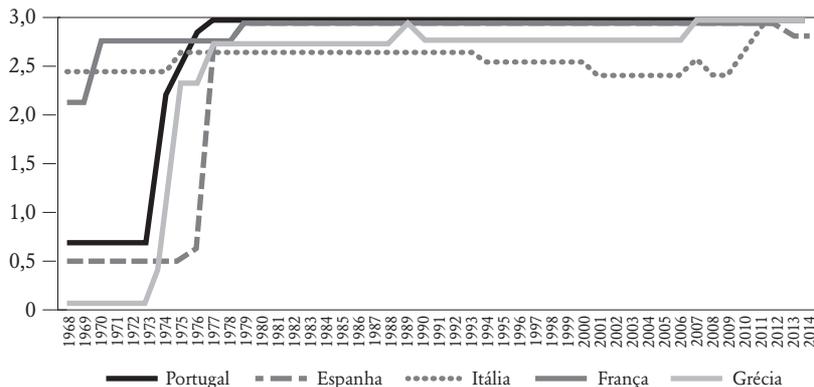


Escala: 0 – o assédio é raro, ou pior, é comum e esperado pelos jornalistas, levando-os a evitar atividades que possam ofender atores poderosos; 1 – alguns jornalistas ofendem atores poderosos, mas são alvo de assédio, ou pior, e forçados a parar; 2 – alguns jornalistas são assediados e forçados a parar, enquanto outros conseguem exercer livremente a sua profissão por longos períodos de tempo; 3 – o assédio é raro e, quando ocorre, os responsáveis são punidos; 4 – o assédio nunca ocorre.

0: Elaboração própria com base nos dados *V-Dem* (variável 13.7 harassment of journalists – v2me-harjrn\_osp – Coppedge *et al.* 2016).

O caso italiano é particularmente curioso – sendo o país que se encontra em melhor situação em 1968, passa a ocupar o último lugar na classificação a partir de fins dos anos 70, com tendências de agravamento em anos recentes, só mitigadas na década atual. De facto, o sistema de *media* italiano afasta-se de uma situação quase perfeita do ponto de vista normativo em 1994 (ano de eleição do primeiro governo Berlusconi), 2001 (ano em que o magnata da indústria televisiva assume novamente a presidência do conselho de ministros) e em 2008, com o regresso de Berlusconi ao poder. É natural que os canais de propriedade do chefe de governo estivessem menos predispostos a transmitir de forma clara e constante críticas ao seu desempenho. A situação conhece uma fase de melhoria durante o governo de Prodi, em 2007, mas em 2008, com o regresso de Berlusconi ao governo, regressam também os valores observados no primeiro quinquénio do século XXI. É já na fase final deste último mandato, marcado pela deterioração da situação económica italiana e pelo eclodir de vários escândalos pessoais envolvendo o presidente do conselho de ministros, que a Itália regressa a uma situação em que todos os órgãos de comunicação social apresentam uma igual probabilidade de criticar efetivamente o governo em funções. Os dados sobre escrutínio do governo relativos aos últimos anos são comparáveis com um indicador criado pelo projeto EMSS (Popescu *et al.* 2012) com base na análise

Gráfico 6.7 – Crítica ao governo nos *media*



Escala: 0 – nenhum órgão de comunicação social critica o governo; 1 – apenas alguns meios de comunicação social marginais criticam o governo; 2 – alguns *media* importantes criticam o governo, mas outros nunca o criticam; 3 – todos criticam o governo pelo menos de vez em quando.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados *V-Dem* (variável 13.4 print/broadcast media critical - v2mecrit\_osp - Coppedge *et al.* 2016a e 2016b).

dos sistemas de *media* em 2009-2010. Em concreto, trata-se de um indicador que mede a frequência com que os órgãos de comunicação social atuam efetivamente como cães de guarda das ações do governo em nome dos cidadãos. De acordo com os dados do EMSS, tal é menos frequente em Itália do que nos outros países da Europa do Sul, o que é congruente com o que se observa no gráfico 6.7.

Em suma, a análise destes três indicadores volta a lançar luz sobre a especificidade do caso italiano. Convém sublinhar que, de alguns anos para cá, a Itália é caracterizada pela Freedom House como país em que a liberdade de imprensa é apenas parcial, devido a constrangimentos legais e políticos, mas também económicos. Nos últimos catorze anos, os únicos momentos em que a Itália é descrita como um país com imprensa absolutamente livre são 2002, 2003, 2007 e 2008; ademais, nestes anos, o país posiciona-se imediatamente abaixo da linha que separa as nações com imprensa livre e parcialmente livre. Entre 2002 e 2003 há, de acordo com a Freedom House, um agravamento das ameaças legais à liberdade de imprensa, que se manterão moderadamente elevadas nos doze anos seguintes. Os constrangimentos políticos são também moderadamente altos (quase sempre mais de 10 numa escala de 40 pontos) ao longo destes catorze anos; o mesmo pode ser dito a respeito das ameaças de natureza económica à liberdade dos jornalistas no desempenho das suas funções

(quase sempre cerca de 10 numa escala de 30 pontos). Contudo, os dados do *V-Dem* contrariam parcialmente esta avaliação muito negativa da Itália.

Mais negativo ainda é o retrato recente que a Freedom House faz da atual situação grega. Na Grécia, as perseguições a jornalistas, por via legal, ter-se-ão tornado sistemáticas (Freedom House 2003-2014). A profunda crise económica, a crise social e o resgate financeiro terão tido um forte impacto nos padrões de liberdade de imprensa, com um aumento dramático da violência contra jornalistas, por parte do governo, do partido neonazi *Aurora Dourada* e de particulares, levando o país a um índice de 46 em 2014, impensável no contexto europeu, e à descida de 56 posições no respetivo *ranking* mundial (Freedom House 2012-2014; Nikolaidis 2015).<sup>2</sup> No entanto, pelo menos até 2012, os dados *V-Dem* não confirmam este quadro alarmista. Será importante avaliar a sua evolução nos últimos anos e confrontar de novo a produção científica sobre este país.

Por fim, Portugal encontra-se sistematicamente nas posições cimeiras, frequentemente acima das outras democracias da terceira vaga (e, em alguns momentos, até mesmo da França). Isto poderá ser explicado pelos diferentes modos de transição. Segundo Fishman (2011) e Fernandes (2014), os processos de democratização revolucionários, acompanhados de revolução social, como o que ocorreu em Portugal entre 1974 e 1975, ao encetarem uma inversão das hierarquias e uma afirmação disruptiva e generalizada de novas práticas culturais e simbólicas, conduzem ao desenvolvimento de práticas democráticas mais consolidadas no longo prazo, ao contrário dos processos de transição controlados pelas elites, como os ocorridos em Espanha e na Grécia. Esta teoria pode explicar o registo de sucesso português nos indicadores relativos à liberdade de imprensa. Efetivamente, a *revolução dos cravos* portuguesa de 1974 foi profundamente marcada pela ideia de liberdade (Seaton e Pimlott 1983) e por dois anos de revolução social em que a liberdade de expressão efetiva conviveu com a permanente ameaça da sua perda, por via de tentações autoritárias de esquerda e de direita, mas acabou por se fortalecer rapidamente, através tanto de medidas legislativas tomadas pelos poderes políticos como por processos de afirmação dos jornalistas no seio das reações.

---

<sup>2</sup> O índice *Freedom of the press* vai de 0 (mais livre) a 100 (menos livre) e distribui anualmente os países em três categorias: *free*, *partly free* ou *not free*. Os relatórios baseiam-se em *expert surveys*, que classificam dezenas de indicadores agrupados em três grandes áreas: o contexto legal, o contexto político e o contexto económico.

## Conclusão

O propósito da análise apresentada neste capítulo foi o de fazer um retrato longitudinal e comparativo dos sistemas mediáticos da Europa do Sul nas últimas cinco décadas, com o objetivo de verificar se a dicotomia entre democracias e ditaduras que caracterizou a região nas dimensões politicamente mais sensíveis dos sistemas de *media* (pluralismo, ética jornalística, liberdade de imprensa) até meados dos anos 70 foi, após o processo de democratização, substituída por uma situação de homogeneidade, ou se, pelo contrário, se encontram ainda padrões diferenciados.

A análise dos dados recolhidos e compilados pelo *V-Dem* permite observar que há uma rápida tendência de convergência entre meados e finais dos anos 70 e uma relativa homogeneidade dos países da Europa do Sul ao longo do período democrático, o que corrobora parcialmente a ideia de Hallin e Mancini (2004) de que os cinco países formam um grupo coeso. No entanto, são identificáveis padrões distintos – frequentemente destacando o caso italiano (pela negativa) ou os casos português e francês (pela positiva) e apenas raramente corroborando uma clara distinção entre velhas e novas democracias. Em termos longitudinais, observa-se uma grande estabilidade de países como Portugal, Espanha, Grécia e França e alguma instabilidade no caso italiano.

É, de facto, necessário sublinhar o carácter claramente distinto da Itália face aos restantes países. Em comparação com o caso italiano, as novas democracias (especialmente Portugal e Espanha) tendem a apresentar padrões normativamente mais favoráveis de desempenho dos *media*. Vale ainda a pena destacar o facto de esta similaridade em termos de liberdade de expressão e pluralismo em Portugal e Espanha ser observável apesar de algumas diferenças do ponto de vista de estrutura dos mercados (Santana Pereira, 2015), o que aponta para que os aspetos estruturais nem sempre sejam o fator mais importante do desempenho dos sistemas mediáticos.

A Itália parece ser, assim, o país mais problemático da região. Apesar da democratização precoce em relação aos países ibéricos, as últimas quatro décadas são marcadas por diversos contextos que condicionaram parcialmente a liberdade de imprensa. Existe alguma tradição de instrumentalização da imprensa pelo poder político através da manipulação da produção legislativa e do recurso a processos judiciais contra jornalistas. Há outros fatores importantes: nos anos 70, o contexto de terrorismo interno, em finais dos anos 80, o clima de corrupção generalizada que viria a ditar o fim da I República, e, entre meados dos anos 90 e inícios da década de 10, um efetivo controlo político da imprensa resultante da as-

censão de um magnata da comunicação social ao cargo de primeiro-ministro (D'Arma 2009; Padovani 2009). O contexto político e legal da «era Berlusconi», particularmente entre 2001 e 2006 (governos Berlusconi II e III), reflete-se negativamente em vários indicadores do *V-Dem*: as tentativas de censura governamental tornam-se mais diretas, diminui o espectro de órgãos de comunicação social críticos do governo e os *media* tornam-se ligeiramente mais tendenciosos contra os partidos da oposição. Muito por culpa de sucessivas alterações legislativas, que, após a supressão da *lottizzazione*, conduzem a um vazio legal que seria aproveitado por Berlusconi para criar uma situação inibidora das críticas ao governo nos momentos em que o chefia, o que preocupou largos sectores da sociedade italiana e de outros países europeus (Padovani 2009). Em suma, parece haver uma grande dependência do contexto político do sistema mediático em Itália *vis-à-vis* a grande estabilidade longitudinal nos outros países, em que os grandes saltos e/ou quedas nos indicadores são determinados por mudanças legislativas de médio (legislação sobre o mercado audiovisual) ou grande porte (nova Constituição), bem como por acontecimentos pontuais (eleições altamente mediatizadas ou competitivas, por exemplo).

A Freedom House vai mais longe, considerando a Itália, entre 2004 e 2014, um país dotado de uma imprensa «parcialmente livre», situação inédita na Europa ocidental democrática. Apesar de o caso italiano destoar dos restantes países, os indicadores de liberdade de imprensa só marginalmente foram afetados, de acordo com os dados do *V-Dem*. Isto contraria as avaliações da imprensa italiana feitas pela Freedom House, que a entende como parcialmente livre, o que poderá ser manifestamente exagerado.

À singularidade italiana juntam-se, pela positiva, as singularidades portuguesa e francesa. A França apresenta padrões francamente positivos na generalidade dos indicadores aqui analisados, o que a afasta da outra democracia mais antiga desta zona geográfica, a Itália, ultrapassada frequentemente pelas democracias da terceira vaga. Em segundo lugar, Portugal, país que, nos indicadores de bem-estar teoricamente correlacionados com a liberdade de imprensa, como o PIB *per capita* ou os níveis de educação, está numa posição desfavorável, é aquele que apresenta, a par da França, a melhor prestação nos indicadores deste eixo e do eixo relativo à ética dos jornalistas – embora neste último com valores muito próximos dos da Espanha.

Os dados parecem confirmar a tese de Fishman (2011) acerca dos efeitos de longo prazo da democratização por via revolucionária, desenvol-

vida precisamente a partir da experiência portuguesa. Para este autor, a comunicação social, além de ter desempenhado um papel crucial na generalização de novas práticas culturais e simbólicas e ter sido impulsionadora de uma cultura democrática, ao viabilizar um processo de «conversação nacional» em que todos os atores participaram efetivamente – desde os poderes políticos aos estratos mais desfavorecidos da população –, foi uma das instituições em que mais notoriamente se desenvolveram as práticas democráticas duradouras. A forte reação à censura, suscitada pela revolução, associada aos processos analisados por Fishman, veio a dar origem a uma autonomia profissional dos jornalistas que se destaca na Europa do Sul, com conselhos de redação e um sindicato fortes e uma entidade reguladora da comunicação social relativamente independente, à semelhança da sua congénere francesa. Refira-se, porém, que inquéritos recentes a jornalistas portugueses apontam importantes limitações à sua liberdade por via de pressões com origem nas fontes de financiamento do meio e na fragilidade do mercado de trabalho no sector (Sousa e Ferreira 2014, entre outros). Contudo, os indicadores do *V-Dem* não contemplam a perspetiva da liberdade de imprensa em relação ao campo económico.

O aparente impacto dos modos de democratização nos sistemas mediáticos parece estabelecer, assim, alguma heterogeneidade no seio da Europa do Sul e confirma-se como um instrumento a ter em conta na análise dos sistemas de *media*. A explicação de alguma variação significativa entre as novas democracias da Europa do Sul, nomeadamente as melhores posições de Portugal em relação à Grécia, pode residir nas diferenças fundamentais entre os processos de democratização, uma dimensão cuja importância é defendida por Fishman (2011) ou Voltmer (2013), mas que Hallin e Mancini praticamente ignoram. Isto porque a transição democrática grega não terá posto em causa a forte ligação entre as elites políticas e os meios de comunicação social herdada do sistema autoritário, apesar do extraordinário desenvolvimento do mercado de *media* neste país, acompanhando os processos de consolidação democrática e crescimento económico (Papatheodorou e Machin 2003).

De qualquer maneira, a análise aqui desenvolvida permite constatar que tanto as democracias mais consolidadas quanto as democracias da terceira vaga percorreram um caminho que pode ser descrito como tendencialmente conducente a uma situação normativamente mais favorável a um sector mediático forte e independente. A pesada herança histórica da Europa do Sul (Hallin e Mancini 2004; Hallin e Papatheodorou 2002) foi superada, segundo os dados do *V-Dem*, nos três eixos aqui ana-

lisados. São de destacar os padrões elevados de pluralismo político, ética jornalística (que contrastam com a ideia de que a região é caracterizada por uma classe jornalística pouco profissionalizada; Hallin e Mancini 2004) e liberdade de imprensa.

Um último elemento fica por desenvolver neste capítulo: o impacto da crise económica e financeira nos sistemas dos *media* da Europa do Sul, que poderá ser avaliado por futura investigação sobre este tema. Se excetuarmos, apenas em Espanha e em Portugal, uma ligeira quebra no pluralismo político-partidário, nas críticas ao governo e no indicador relativo à censura, ou este impacto é reduzido a curto prazo, visto não haver fortes tendências a partir de 2009, ou os indicadores que usamos não são suficientemente finos para o detetar. Uma hipotética hecatombe nos indicadores relativos à comunicação social na Grécia em sequência da grave situação socioeconómica do país a partir de 2010, sendo referida pela Freedom House, não é confirmada pelos indicadores do *V-Dem*. Num contexto em que os sistemas partidários implodem e os jornais fecham as portas a uma velocidade alucinante, fazer a história dos sistemas mediáticos durante a grande recessão europeia é crucial.

## Referências bibliográficas

- Albuquerque, Afonso. 2012. «On models and margins: comparative media models viewed from a Brazilian perspective». In *Comparing Media Systems: beyond the Western World*, orgs. Daniel Hallin e Paolo Mancini. Cambridge: Cambridge University Press, 72-95.
- Becker, Lee B., Tudor Vlad e Nancy Nusser. 2007. «An evaluation of press freedom indicators». *International Communication Gazette*, 69 (1): 5-28.
- Brogi, Elda, e Alina Dobrova. 2015. *Monitoring Media Pluralism in Europe: Testing and Implementation of the Media Pluralism Monitor 2014. Policy Report*. Florença: RSCAS.
- Brogi, Elda, et al. 2016. *Monitoring Media Pluralism in Europe: Testing and Implementation of the Media Pluralism Monitor 2015. Policy Report*. Florença: RSCAS.
- Brüggemann, Michael, et al. 2014. «Hallin and Mancini revisited: four empirical types of Western media systems». *Journal of Communication*, 64: 1037-1065.
- Coppedge, Michael, et al. 2016a. «V-Dem dataset v6». *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Coppedge, Michael, et al. 2016b. «V-Dem codebook v6». *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Curran, James, e Mvung-Jin Park. 2000. *De-westernizing Media Studies*. Londres: Routledge.
- D'Arma, Alessandro. 2009. «Broadcasting policy in Italy's 'Second Republic': national politics and European influences». *Media Culture Society*, 31 (5): 769-786.
- Diamond, Larry. 2002. «Thinking about hybrid regimes». *Journal of Democracy*, 13 (2): 21-35.

## *Variedades de Democracia na Europa do Sul*

- Fernandes, Tiago. 2014. «Rethinking pathways to democracy: civil society in Portugal and Spain, 1960s-2000s». *Democratization*, 22 (6): 1074-1104.
- Fishman, Robert. 2011. «Democratic practice after the revolution: the case of Portugal and beyond». *Politics & Society*, 39 (2): 233-267.
- Fougeyrollas, Pierre. 2016. «A televisão e a eleição presidencial francesa de 1995». *Olho da História*, 1.
- Freedom House. 2002-2014. «Índices *Freedom of the press* e relatórios por país». Disponíveis em <https://freedomhouse.org/>.
- Giner, Juan. 1983. «Journalists, mass media and public opinion in Spain». In *The Press and the Rebirth of the Iberian Democracy*, org. Kenneth Maxwell. Westport e Londres: Greenwood Press, 33-54.
- Giomi, Elisa. 2015. «Italy: media landscape». Relatório para o European Journalism Center. Disponível em [http://ejc.net/media\\_landscapes/italy](http://ejc.net/media_landscapes/italy).
- Gunther, Richard, e Anthony Mughan. 2000. *Democracy and the Media: a Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallin, Daniel C., e Paolo Mancini. 2004. *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallin, Daniel C., e Stelyanos Papathanassopoulos. 2002. «Political clientelism and the media: Southern Europe and Latin America in comparative perspective». *Media, Culture & Society*, 24 (2): 175-195.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Kontochristou, Maria, e Nagia Mentzi. 2015. «Greece: media landscape». Relatório para o European Journalism Center. Disponível em [http://ejc.net/media\\_landscapes/greece](http://ejc.net/media_landscapes/greece).
- Kuhn, Raymond. 2013. «The media and the executive in France: an unequal power relationship». *European Journal of Communication*, 28 (2): 122-135.
- Nikolaidis, Aris. 2015. «The impact of austerity on the Greek news media and public sphere». *Political Economy Research Centre Working Paper*, 12. Londres: PERC, University of London.
- Norris, Pippa. 2009. «Comparative political communications: common frameworks or babelian confusion?». *Government and Opposition*, 44 (3): 321-340.
- Padovani, Cinzia. 2009. «Pluralism of information in the television sector in Italy: history and contemporary conditions». In *Press Freedom and Pluralism in Europe: Concepts and Conditions*, orgs. Andrea Czeppek, Melanie Hellwig e Eva Novak. Bristol: Intellect, 289-304.
- Papatheodorou, Fotini, e David Machin. 2003. «The umbilical cord that was never cut: the post-dictatorial intimacy between the political elite and the mass media in Greece and Spain». *European Journal of Communication*, 18 (1): 31-54.
- Popescu, Marina, et al. 2012. *European Media Systems Survey 2010: Results and Documentation*. Colchester: Department of Government, University of Essex, URL: [www.mediasystemsineurope.org](http://www.mediasystemsineurope.org).
- Rebello, José. 2011. *Ser Jornalista em Portugal*. Lisboa: Gradiva.
- Santana Pereira, José A. A. 2012. «Media systems and information environments. A comparative approach to the agenda-setting hypothesis». Tese de doutoramento em Ciências Sociais e Políticas, Florença, European University Institute.
- Santana Pereira, José. 2015. «Variety of media systems in third-wave democracies». In *Media and Politics in New Democracies: Europe in a Comparative Perspective*, org. Jan Zielonka. Oxford: Oxford University Press, 231-247.

- Santana Pereira, José. 2016. «The Portuguese media system and the normative roles of the media: a comparative view». *Análise Social*, 221: 780-801.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Seaton, Jean, e Ben Pimlott. 1983. «The Portuguese media in transition». In *The Press and the Rebirth of the Iberian Democracy*, org. Kenneth Maxwell. Westport e Londres: Greenwood Press, 93-115.
- Schulze-Schneider, Ingrid. 2009. «The freedom of the Spanish press.» In *Press Freedom and Pluralism in Europe: Concepts and Conditions*, orgs. Andrea Czepek, Melanie Hellwig e Eva Novak. Bristol: Intellect, 275-288.
- Siebert, Fred S., Theodore Peterson e Wilbur Schramm. 1956. *Four Theories of the Press*. Urbana: University of Illinois Press.
- Sousa, Pedro D., e Vanda Ferreira. 2014. «As pressões extraeditoriais sobre os jovens jornalistas portugueses». In *As Novas Gerações de Jornalistas em Portugal*, org. José Rebelo. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 83-116.
- Traquina, Nelson. 1995. «Portuguese television: the politics of savage deregulation». *Media, Culture & Society*, 17 (2): 223-238.
- Traquina, Nelson. 2010. «Prefácio». In *Sistemas de Media: Estudo Comparativo. Três Modelos de Comunicação e Política*, Daniel C. Hallin e Paolo Mancini. Lisboa: Livros Horizonte, 11-13.
- Van Kempen, Hetty. 2007. «Media-party parallelism and its effects: a cross-national comparative study». *Political Communication*, 24 (3): 303-320.
- Vedel, Thierry. 2009. «Pluralism in the French broadcasting system: between the legacy of history and the challenges of new technologies». In *Press Freedom and Pluralism in Europe: Concepts and Conditions*, orgs. Andrea Czepek, Melanie Hellwig e Eva Novak. Bristol: Intellect, 261-274.
- Voltmer, Katrin. 2008. «Comparing media systems in new democracies: East meets South meets West». *Central European Journal of Communication*, 1: 23-40.
- Voltmer, Katrin. 2013. *The Media in Transitional Democracies*. Cambridge e Malden: Polity Press.
- Wigell, Mikael. 2008. «Mapping 'hybrid regimes': regime types and concepts in comparative politics». *Democratization*, 15 (2): 230-250.



## Capítulo 7

# Legado partilhado, ruturas divergentes: a democracia subnacional

## Introdução

Os países da Europa do Sul aqui estudados – França, Itália, Espanha, Portugal e Grécia – apresentam diferenças significativas no que diz respeito à história das respetivas democracias. Enquanto a França surge, apesar dos vários interregnos autoritários que marcaram a sua história desde a revolução de 1789 até ao colaboracionismo de Vichy, como um dos berços da democracia na era moderna, a Espanha, Portugal e a Grécia só conhecem regimes democráticos dignos do nome no último quarto do século XX. A Itália, por seu turno, consolida em definitivo a sua democracia, titubeante ou inexistente durante todo o período desde o *Risorgimento* (1815-1870s) até ao final da Segunda Grande Guerra, no triénio de 1945-1948. Tais diferenças não podem, porém, obscurecer a partilha de um legado comum no que toca à estrutura político-administrativa do Estado e, sobretudo, à sua relação com o território. A questão da democracia local e/ou regional na Europa do Sul, por oposição a um olhar restrito ao âmbito nacional, remete necessariamente para o problema da persistência de um modelo de Estado centralista e uniformizador que, a partir da França revolucionária e napoleónica, irradiou para toda a Europa e estabeleceu raízes particularmente firmes nos países do Sul do continente.

Este estudo tem como objetivo oferecer uma leitura crítica, interpretativa e historicamente contextualizada dos dados periciais do projeto *Varieties of Democracy* relativos à dimensão subnacional das democracias da Europa do Sul. Procurar-se-á, com efeito, elucidar a convergência para um patamar relativamente elevado de autonomia democrática subnacional em todos os países considerados, que logram assim romper com um legado oitocentista francamente desfavorável à afirmação de instâncias

democráticas locais ou regionais. Ao mesmo tempo, porém, propõe-se também refletir sobre as razões subjacentes à variação evidenciada pelos dados, com o intuito de explicar o porquê de alguns dos países em questão apresentarem sistemas democráticos locais e/ou regionais relativamente mais fortes e autônomos do que os outros.

Num primeiro momento serão apresentados e discutidos sucintamente os dados, gizando-se uma hipótese explicativa para a sua variação. Posteriormente, procurar-se-á robustecê-la através da análise histórica dos casos concretos, assente na leitura da bibliografia especializada. Esta perspectiva histórico-comparativa recairá sobre três contextos temporais distintos: (1) a partilha de um legado oitocentista de construção do Estado que fornece aos países da Europa do Sul oportunidades e, sobretudo, constrangimentos similares no que toca à afirmação de instâncias democráticas subnacionais; (2) uma primeira vaga de desafio a esse legado que ocorre em contexto de (re)democratização, acompanhada ou instigada por fortes mobilizações populares, *grosso modo* entre 1968 e 1983; (3) uma vaga posterior de descentralização, obedecendo a imperativos de eficiência e competitividade e impulsionada pelos processos de integração europeia, entre meados da década de 90 e a atualidade. A leitura interpretativa servirá, esperamos, para iluminar e questionar as inflexões das representações gráficas dos dados, dotando-as de substância histórica.

Na conclusão sintetizaremos o nosso argumento de que os países da Europa do Sul onde a arquitetura dos governos subnacionais se cristaliza na primeira vaga de descentralização (França, Portugal e Espanha) apresentam sistemas democráticos locais e/ou regionais relativamente mais fortes e autônomos do que aqueles em que a vaga posterior vem introduzir mudanças mais significativas a esse nível (Itália e Grécia). O contexto de (re)democratização da longa década de 70 parece, efetivamente, ter servido melhor a causa da democracia subnacional na Europa do Sul do que a conjuntura de europeização e austeridade que se lhe seguiu.

## **A dimensão subnacional: dados e hipóteses sobre a Europa do Sul**

A existência de instâncias de governo democrático a nível subnacional é uma característica das democracias realmente existentes. Se, em teoria, poderíamos imaginar um Estado onde o governo democrático se encontrasse circunscrito a órgãos centrais nacionais, existindo a nível subnacional meras instâncias de execução e administração das medidas adotadas

pelo governo nacional, na prática verificamos que não existe democracia, mesmo em Estados territorialmente exíguos, que dispense por completo órgãos subnacionais democraticamente eleitos e com uma certa autonomia decisória. Não há nação democrática sem um sistema democrático subnacional, sem instâncias democráticas locais e/ou regionais.

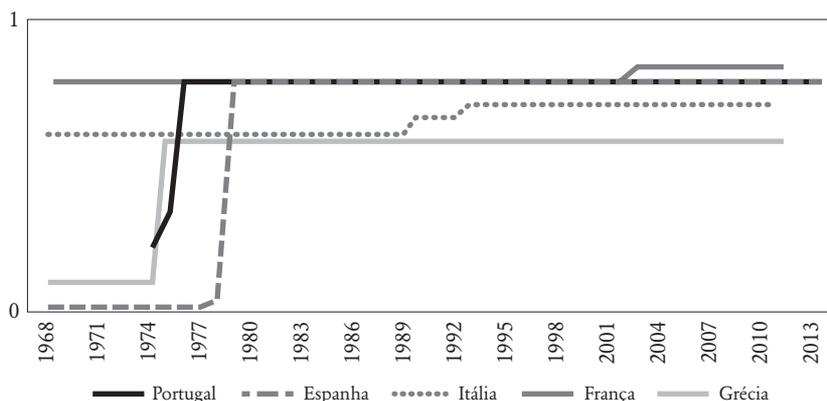
Esta ubiquidade da dimensão subnacional é prova da sua importância. Um hipotético Estado onde a participação política dos cidadãos se restringisse à eleição democrática de órgãos nacionais não deixaria de ser uma democracia, pelo menos segundo a definição mais corrente do termo, mas cavaria um fosso entre governantes e governados cuja amplitude se revelaria prejudicial para a qualidade do regime democrático. Através do governo democrático local e/ou regional pretende-se, justamente, encurtar esse fosso – no limite, claro, inultrapassável – entre governantes e governados, subordinando à escolha popular as autoridades políticas de localidades e regiões e envolvendo assim os cidadãos nas decisões com impacto mais direto e imediato no seu dia a dia.

Nessa perspetiva, a existência de governos locais e/ou regionais democraticamente eleitos e possuidores de uma esfera significativa de competências próprias constitui indício de uma democracia tendencialmente mais próxima dos seus cidadãos, mais sensível às suas preocupações imediatas. O projeto *Varieties of Democracy (V-Dem)*, sobre cujos dados as contribuições do presente volume refletem, não deixou de considerar esta dimensão subnacional da democracia, reunindo um conjunto de indicadores importantes e construindo, com base neles, índices que procuram aferir a existência de governos locais/regionais eleitos e a sua autonomia em relação a órgãos políticos não eleitos a nível local/regional (Coppedge *et al.* 2015, 42-43).

Em relação à Europa do Sul, os índices *V-Dem* parecem demonstrar que, apesar da tradição fortemente centralista que impregnou o seu modelo político-administrativo (v. secção seguinte), os países convergem até finais do século XX para um patamar relativamente elevado de governo democrático subnacional. Os dados apontam, efetivamente, para uma tendência de superação do legado do Estado napoleónico.

Começando pelo índice de governo local (gráfico 7.1), que procura medir a autonomia dos governos municipais eleitos (caso existam) relativamente a eventuais interferências de órgãos não eleitos a nível local, vemos como as democracias da terceira vaga (Portugal, Espanha e Grécia) operam, na sequência das respetivas transições de regime, uma convergência meteórica para o patamar das suas congéneres mais antigas (França e Itália). Aliás, Portugal e a Espanha chegam mesmo a suplantarem a Itália,

Gráfico 7.1 – Índice de governo local



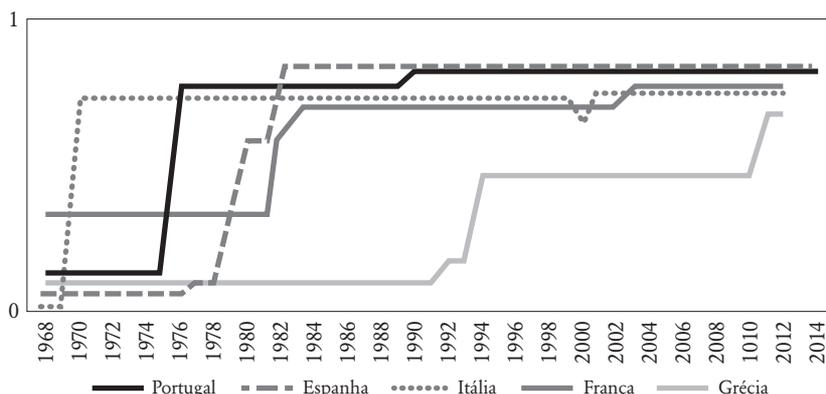
*Nota:* O índice *V-Dem* de governo local (Europa do Sul) agrega indicadores relativos à existência de governos locais eleitos e ao seu grau de autonomia face a órgãos não eleitos a nível local. A variação na escala é de 0-1, que resulta da multiplicação do indicador relativo à existência de governos locais eleitos (reconfigurado para variar de 0-1) pelo indicador relativo ao respetivo grau de autonomia face a órgãos não eleitos a nível local (adaptado para variar igualmente de 0-1). Valores próximos de 1 indicam governos locais diretamente eleitos, ou responsáveis perante uma assembleia eleita, que possuam larga autonomia face a órgãos não eleitos a nível local. Em sentido inverso, valores próximos do 0 referem-se a governos locais, regra geral, não eleitos, ou tendencialmente subordinados a órgãos políticos não eleitos a nível local.

*Fonte:* Coppedge *et al.* (2015, 42 e 84-85).

colando-se aos valores da França, país onde o reconhecimento de liberdades políticas locais remonta a finais do século XIX. A Grécia, por seu turno, converge para uma posição próxima da Itália, até esta última subir ligeiramente na escala por ocasião das extensas reformas institucionais que marcaram a primeira metade da década de 90. Em última análise, podem distinguir-se dois grupos de países. Por um lado, a França, Portugal e a Espanha, com uma pontuação muito elevada, não muito longe do limite superior da escala; por outro, a Itália e (sobretudo) a Grécia, com valores mais baixos. Isto significa que em França, Portugal e Espanha a autonomia dos governos democráticos locais (municipais) se encontra relativamente melhor salvaguardada. Em Itália e na Grécia, pelo contrário, parecem existir interferências mais significativas de órgãos políticos não eleitos na governação local.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ainda assim, os valores da Grécia e da Itália situam-se na metade superior da escala, o que significará não tanto que os governos eleitos se encontram subordinados ou na dependência estrita de órgãos não eleitos a nível local, mas sim que, sob determinadas circunstâncias ou em áreas específicas de política pública local, estes interferem significativamente na esfera de decisão daqueles.

Gráfico 7.2 – Índice de governo regional



Nota: Índice V-Dem de governo regional (Europa do Sul): agrega indicadores relativos à existência de governos regionais eleitos e ao seu grau de autonomia face a órgãos não eleitos a nível regional. A variação na escala é novamente de 0-1, resultando da multiplicação do indicador relativo à existência de governos regionais eleitos (reconfigurado para variar de 0-1) pelo indicador relativo ao respetivo grau de autonomia face a órgãos não eleitos a nível regional (adaptado para variar de 0-1). Valores próximos de 1 indicam governos regionais diretamente eleitos, ou responsáveis perante uma assembleia eleita, que possuam larga autonomia face a órgãos não eleitos a nível regional. Em sentido contrário, valores próximos de 0 referem-se a governos regionais, regra geral, não eleitos, ou tendencialmente subordinados a órgãos políticos não eleitos a nível regional.

Fonte: Coppedge et al. (2015, 43 e 82-83).

Já o índice de governo regional (gráfico 7.2), que procura avaliar a existência e a autonomia do estrato *meso* de governo democrático, adquire particular relevância para aferir de uma eventual superação do legado oitocentista na Europa do Sul, já que foi justamente nesse nível intermédio de governação territorial que o modelo jacobino-napoleónico impôs o sistema prefeitural que o caracteriza, assente em órgãos político-administrativos de nomeação central. O facto de todos os países entrarem no período considerado (1968-2014) com classificações muito baixas indicia a persistência do legado napoleónico até finais da década de 60. No entanto, em 2014, todos eles acabam por se situar no terço superior da escala, o que sugere um sério estremecimento – se não mesmo uma efetiva ultrapassagem – desse legado histórico. Apesar do movimento geral de convergência, existe, ainda assim, alguma variação entre países, com a Grécia, mais uma vez, a ficar aquém dos restantes casos considerados.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Cumpre, porém, olhar com a devida prudência para estes dados, já que eles não se revelam sensíveis a importantes variações *intraestaduais*, colocando no mesmo plano experiências abrangentes de autonomia regional (Espanha) e experiências restritas a um âmbito insular (Portugal). Em todo o caso, os dados dão a ver uma descolagem geral do legado do Estado prefeitural de inspiração napoleónica.

Entrando no domínio das hipóteses explicativas, a procura de nexos causais entre formas de descentralização e tipos de transição para a democracia revela-se tentadora, já que os regimes autoritários da Europa do Sul no século XX foram, evidentemente, caracterizados por fortes tendências centralizadoras. Com efeito, para as mais jovens democracias da Europa do Sul não só a democratização e a descentralização são fenômenos coincidentes no tempo, como os traços específicos da primeira ajudam a perceber, como veremos em detalhe mais à frente, certas peculiaridades da segunda. No entanto, a inclusão da França e da Itália no escopo da investigação leva-nos a não concentrar a atenção exclusivamente nessa relação entre transições para a democracia e políticas de descentralização, já que isso nos obrigaria a extravasar o âmbito temporal aqui proposto, para considerar os contextos francês e italiano do imediato pós-segunda guerra (algo que faremos apenas pontualmente).

Em todo o caso, para o período que vai de 1968 até à atualidade, não deixa de ser possível construir leituras explicativas que ajudem a compreender tanto a superação tendencial do legado centralista de Oitocentos como a divergência parcial nas trajetórias subsequentes. Na verdade, os dados parecem apontar para uma concentração dos momentos-chave da descentralização em dois contextos distintos separados por um interregno de cerca de uma década. Temos, em primeiro lugar, o contexto de 1968-1983, coincidente ora com as transições democráticas (Portugal, Grécia e Espanha), ora com a reemergência do protesto social e da mobilização popular (França e Itália), onde ocorrem transformações (mais ou menos) profundas e estruturais dos sistemas de governo subnacional. A ele segue-se um decénio de estabilização marcado pela adesão das jovens democracias ao projeto de integração europeia, que as congêneres mais velhas haviam ajudado a fundar na década de 50. Os anos 90, por seu turno, inauguram um novo ciclo de mudança em matéria de governação territorial, ora mais ora menos pronunciada e decisiva, em que as nações da Europa do Sul se veem obrigadas a responder a desafios análogos relacionados com a sustentabilidade do seu modelo de Estado.

Ora, a tese que irá brotar das linhas que se seguem é a de que os países onde os sistemas de governo subnacional mais firmemente se definiram no contexto primeiro de (re)democratização (França, Espanha e Portugal) deram origem a poderes regionais e/ou locais relativamente mais fortes e autónomos do que naqueles em que transformações relevantes vieram a ter lugar já no contexto posterior (Itália e Grécia). Com efeito, os dados têm o mérito de sugerir uma leitura alternativa ao foco estrito na letra dos textos constitucionais, que prontamente conduziria, usando a ter-

minologia popularizada por Lijphart (1999, capítulo 10), à distinção entre o unitarismo constitucional da França, Portugal e Grécia, por um lado, e as tendências federalizantes da Itália e Espanha, por outro. A nossa tese será sustentada numa análise histórico-comparativa da superação (tendencial) do modelo napoleónico de Estado na Europa do Sul entre 1968 e 2014, análise essa ancorada em três dimensões axiais: particularidades do legado histórico; experiências de (re)democratização; exigências de eficiência e disciplina orçamental.

## **Um legado centralista e uniformizador: o modelo jacobino-napoleónico de Estado na Europa do Sul até à crise dos autoritarismos e dos consensos do pós-segunda guerra**

O Estado é uma das maiores criações da modernidade ocidental e uma das suas singularidades (Skinner 1989). Falar em *Estado moderno* constitui, em bom rigor, um pleonasmo; aplicar o conceito a outras civilizações (do Egipto faraónico à China antiga ou mesmo ao Império Romano) implica assumir o anacronismo. As características gerais do Estado já eram bem conhecidas antes de Max Weber o ter definido, em termos sociológicos, como a instituição «que reclama para si (com sucesso) o monopólio da violência física legítima dentro de um determinado território» (Weber 1988, 506).<sup>3</sup> Para lá desses traços gerais, no entanto, a história do Estado no Ocidente, em particular na Europa, é marcada pela diversidade de experiências nacionais e tradições intelectuais (Dyson 1980).

Uma primeira distinção separa, naturalmente, a tradição anglo-saxónica (Grã-Bretanha e Estados Unidos) daquela que predomina na Europa continental. Em boa verdade, nos países anglo-saxónicos o Estado não existe da mesma forma que no continente, ou seja, enquanto entidade dotada de personalidade jurídica. Aliás, neles a noção de *Estado* é amiúde substituída pela de *governo*. Acontece, porém, que a própria tradição continental apresenta diversidade interna suficiente para exigir a construção de subtipos ideais, para lá do mero contraste com o modelo anglo-saxónico. Com efeito, a experiência europeia continental permite distinguir, de forma assaz clara, a abordagem francesa da germânica. Em termos sucintos e necessariamente simplistas, pode afirmar-se que a tradição fran-

---

<sup>3</sup> Esta e as demais traduções são da responsabilidade do autor.

cesa tem um entendimento voluntarista do Estado, concebido rousseauianamente como expressão de uma *vontade geral*, ao passo que a tradição germânica pensa o Estado, predominantemente, em termos orgânicos e corporativos.

Ora, estas concepções distintas do Estado exprimem também diferentes modos de disseminação territorial, isto é, diferentes formas de desdobramento institucional do Estado pelo território e de relacionamento entre os centros políticos e as suas periferias. É verdade que, focando especificamente a dimensão territorial do Estado, surgem na literatura tipologias alternativas à distinção entre os modelos anglo-saxónico, francês e germânico. Por exemplo, há quem sublinhe o contraste entre o Norte e o Sul da Europa, sendo aquele primeiro caracterizado pelo controlo administrativo formal a partir dos centros políticos e este último dominado por relações informais, nomeadamente de natureza clientelar, a nível local (Page 1991; Goldsmith 1996). Não obstante a importância da dicotomia legalidade *versus* informalidade para compreender a dialética entre Estado e território, a tipologia inspirada no estudo histórico-filosófico de Dyson continua a demonstrar, creio, superior alcance analítico. Loughlin e Peters (1997), transpondo-a explicitamente para a questão territorial, reinterpretem os três modelos da seguinte forma: a tradição anglo-saxónica caracteriza-se por uma apropriação pragmática e casuística do território pelo Estado; a tradição francesa assume um ímpeto centralizador e uniformizador a partir da capital política; na tradição germânica predominam abordagens federalistas e de cooperação territorial dita orgânica.<sup>4</sup>

A realidade histórica da Europa do Sul, evidentemente, não está isenta de sinais de hibridiz, inabarcáveis nos limites estritos de um qualquer tipo ideal. No entanto, apesar de tudo, pode afirmar-se que o modelo francês, adotado ao longo do século XIX com base na dupla promessa de unidade nacional e de modernidade uniformizadora face a potenciais secessionismos e a particularismos supostamente pré-modernos, deixou um legado comum na Europa do Sul.

---

<sup>4</sup> O enfoque empírico de Loughlin e Peters leva-os ainda a suplementar a tipologia com um quarto elemento: a tradição escandinava. Trata-se, na verdade, da autonomização de um subtipo híbrido que reúne, em proporções similares, traços característicos dos três principais tipos-ideais: governo local forte (tipo anglo), instituições de intermediação de natureza corporativa (tipo germânico) e esforço de controlo e uniformização por parte do Estado central (tipo francês).

Ora, o modelo francês é, em bom rigor, o modelo da França revolucionária (primeiro) e imperial (depois), impulsionado pelo racionalismo radical dos jacobinos, completado e disseminado pela ambição política de Napoleão. No que toca à relação do Estado com o território, a revolução de 1789, em certa medida, dá continuidade aos esforços de centralização levados a cabo pela monarquia absolutista no antigo regime (*Ancien régime*). Na verdade, quando estala a revolução, os contornos territoriais do Hexágono estavam já, salvo algumas exceções, claramente delineados, assim como a hegemonia incontestada de Paris sobre esses territórios. Há, no entanto, um reforço do impulso centralizador e do zelo racionalista das elites governamentais, que procuram suprimir a todo o custo identidades regionais e particularismos linguísticos. A complexa pletera de instituições locais e regionais herdadas do feudalismo é homogeneizada. Restam, a nível local, as comunas, que correspondem às paróquias medievais, intervindo entre estas e o poder central uma subdivisão do território em departamentos, assente em critérios supostamente *racionais*.<sup>5</sup> Os sistemas de pesos e medidas são uniformizados em todo o território, assim como o sistema judicial, o que coloca um ponto final na autonomia dos tribunais superiores locais (*parlements*). O sistema de prefeitos, cargos unipessoais nomeados para representar o governo central em cada departamento, é instituído já no período napoleónico. Mais tarde, nomeadamente durante a III República (1870-1939), a escola pública, plenamente secularizada, revela assinalável sucesso não só na alfabetização da população, como na supressão de dialetos regionais. A uniformização político-administrativa do território era, assim, consolidada através da homogeneização linguístico-cultural.

Este modelo francês de administração territorial apresentava-se, no século XIX, na vanguarda da modernidade. O fascínio generalizado que exerceu sobre as elites governamentais e tecnocráticas de todo o continente europeu, por oposição ao fascínio bem mais seletivo e contestado da própria Revolução Francesa, explica-se, em larga medida, pelo facto de se deixar apropriar com igual facilidade por tendências liberais ou conservadoras, democráticas ou autoritárias. Na verdade, o modelo francês

---

<sup>5</sup> Saint-Just, entre os jacobinos, propôs na Convenção Nacional de 1792 uma divisão do território em departamentos exactamente do mesmo tamanho, demarcados por meridianos e paralelos. Os deputados constituintes preferiram, no entanto, um critério geográfico ao puramente geométrico: o perímetro do departamento seria determinado pela distância que se conseguisse percorrer, num dia de viagem a cavalo, para atingir a sua principal cidade (Loughlin e Seiler 2001, 187 e 196).

de organização político-administrativa do território acabou por guiar muitos daqueles que combatiam a herança ideológica da revolução e a expansão imperial francesa. De facto, o modelo francês parecia adequar-se a exigências diversas, ora reforçando tendências centralizadoras preexistentes em monarquias territorialmente consolidadas (Portugal e Espanha), ora inspirando quem lutava ainda pela definição das suas fronteiras (Grécia) e pela própria existência enquanto Estado unificado (Itália).

Para compreender a implementação do modelo jacobino-napoleónico na Europa do Sul importa, em todo o caso, distinguir entre o seu ideal de centralização/uniformização e uma realidade que frequentemente lhe fica aquém. O centralismo formal e constitucional francês esconde, na prática, um modelo bem mais difuso de localismo informal, onde o papel de intermediação dos chamados *notáveis* (*les grands notables*) se afigura imprescindível para o exercício efetivo do controlo estatal sobre territórios e sociedades locais. Os *notáveis* locais garantem a lealdade das populações, ao mesmo tempo que exigem que os recursos do Estado central sejam canalizados através deles para as localidades, de modo a assegurarem a sua própria influência (Grémion 1976). Por outro lado, o Estado atua sobre o território de uma forma fragmentada, ora através dos ramos regionais e locais dos seus diversos ministérios, ora por via do corpo burocrático das prefeituras, numa malha complexa de competências paralelas e, amiúde, sobrepostas (Dupuy e Thoenig 1985). A posição-charneira dos *notáveis* neste sistema acaba por ser consagrada através da possibilidade de acumulação de mandatos (*cumul des mandats*), que abre aos *notáveis* as portas da política nacional sem os obrigar a abdicar dos cargos locais (Cole 2011, 309).

Este contraste entre um centralismo formal-constitucional e um localismo informal que se lhe opõe com relativo sucesso marca também a experiência histórica dos restantes países da Europa do Sul ao longo do século XIX, com a capacidade de resistência de redes clientelares e legados patrimonialistas a ultrapassar até o verificado no caso francês.

Apesar de o constitucionalismo liberal ter chegado relativamente cedo à Península Ibérica, o liberalismo enquanto força política de transformação social permanece fraco durante todo o século XIX, contestado pela Igreja e pelos absolutistas (primeiro), pelo movimento operário e pelos anarquistas (depois), e sofrendo com a ausência dos fortes impulsos de industrialização e urbanização que o favoreceram noutros contextos. A construção do Estado e a afirmação do seu poder territorial à imagem do modelo francês são, assim, cooptadas por forças autoritárias e conservadoras, sendo colocadas ao serviço da preservação da hegemonia de

elites oligárquicas tanto a nível nacional como local (Fusi 1990; Tavares de Almeida 1991, 97-140). Os estados de exceção com suspensão dos direitos cívicos, os episódios de violência política e as intervenções militares para restaurar a *ordem* são frequentes (sobretudo em Espanha) e a fraude eleitoral é prática corrente. A diferença maior entre os dois países ibéricos prende-se com a emergência em Espanha, em finais do século XIX, de movimentos regionalistas e nacionalistas na Catalunha, no País Basco e na Galiza. Destes emanam pressões descentralizadoras que marcam as breves e fracassadas experiências democráticas da I (1873-1874) e II (1931-1939) Repúblicas (Aja 2001, 230). Em Portugal, pelo contrário, o centralismo não chega sequer a ser contestado, nem mesmo pelos republicanos, que, apesar de contarem com alguns adeptos de ideias federalistas e iberistas nas suas fileiras, mantêm a estrutura administrativo-territorial da monarquia constitucional, composta por distritos, concelhos e freguesias (Oliveira 1996a).

Nos casos italiano e grego, a opção pelo modelo jacobino-napoleónico resulta em boa medida das ameaças externas que pairavam sobre os respetivos limites territoriais. Em Itália, para além disso, existiam legados institucionais anteriores que pesavam sobre as novas escolhas: o Reino do Piemonte e da Sardenha, grande força motriz do processo de unificação, havia adotado o modelo francês, assim como o Reino das Duas Sicílias, mais a sul. Por outro lado, as elites políticas da Itália unificada temiam forças centrípetas latentes, que podiam a qualquer momento emergir para colocar em causa a unidade territorial da nova nação italiana. Na verdade, apenas uma pequena parte da população falava italiano – a maioria usava dialetos mutuamente incompreensíveis (Putnam, Leonardi e Nanetti 1993, 18) –, faltando tanto às massas como a parte das elites (sobretudo no Sul agrário) a partilha de um sentido de nacionalidade comum, já que a unificação se deveria mais a uma dinâmica de conquista militar do que propriamente de mobilização popular. A adoção de um modelo territorial unitário e estritamente centralizado surge, assim, como uma necessidade (Ziblatt 2006, 142), descartando-se a alternativa federalista proposta por alguns líderes do *Risorgimento*.<sup>6</sup>

Na Grécia, o movimento irredentista que conduz à rebelião contra a ocupação turca rapidamente vislumbra no modelo franco-napoleónico a melhor forma de garantir a unidade político-territorial do novo Estado. No momento da independência, recorde-se, o território grego compreen-

---

<sup>6</sup> Entre os quais o lombardo Carlo Cattaneo.

dia apenas cerca de um terço da sua área atual, tendo os restantes dois terços sido incorporados de forma gradual até ao imediato pós-segunda guerra, sempre em ambiente de tensão com a vizinhança turca, búlgara e, mais recentemente, macedónia (Loughlin 2001, 271-272). A adoção de um centralismo de tipo napoleónico representou efetivamente um corte com o legado anterior, afastando a Grécia, pelo menos em termos formais, das tradições autonomistas e localistas características das sociedades que viviam sob o jugo otomano (Hlepas e Getimis 2011, 411). A herança da longa dominação otomana persistiu, todavia, numa cultura política marcada por práticas de patrocínio, que desde o início embebeu instituições representativas e modelos administrativos construídos à imagem do liberalismo continental. Nesse sentido, a experiência grega aproxima-se da dos congéneres ibéricos durante o longo século XIX: um «parlamentarismo oligárquico» (Mouzelis 1983) e uma administração pública ineficiente eram o reflexo de uma sociedade civil débil e de uma economia capitalista incipiente.

O modelo jacobino-napoleónico de administração territorial do Estado estabelece-se nos países da Europa do Sul respondendo a desafios de natureza diversa. Em todos eles, porém, dá origem a uma tensão inerradicável entre, por um lado, o desenho institucional formal de pendor centralista e, por outro, as várias práticas de natureza informal que lhe resistiam a nível local. Ora, apesar dessa implementação imperfeita – ou talvez justamente devido à maleabilidade por ela oferecida –, os modelos centralistas não foram seriamente questionados até à segunda metade do século XX.

As razões para essa persistência incontestada são, mais uma vez, diversas. Em França, ainda que formas de governo democrático a nível municipal existam desde o início da III República, o foco da governação sempre se concentrou no plano nacional, com uma preponderância incontestável da capital sobre o «deserto» periférico (Gravier 1958). Particularmente após a segunda guerra, a construção de um novo modelo de bem-estar social, em torno do qual emerge um consenso assinalável, e a adoção de uma política industrial de tipo fordista, assente na produção em massa, pareciam requerer de facto abordagens de abrangência nacional, assentes num esforço burocrático de planeamento e execução dirigido a partir dos centros ministeriais do governo.

Ao invés, em Itália, embora a viragem *welfarista* e fordista também tenha desempenhado o seu papel, são ainda preocupações explícitas com uma unidade política nacional considerada periclitante que subjazem à persistência do centralismo. Nas palavras de Simona Piattoni e Marco Brunazzo, tanto a partidocracia do pós-segunda guerra, assente nos con-

sensos informais – apesar da rivalidade formal – entre os dois grandes partidos de massas (DC e PCI), como o clientelismo oitocentista (e, em certa medida, também o fascismo) «podem ser interpretados como patologias diversas resultantes de uma mesma busca obstinada de unidade a todo o custo» (Piattoni e Brunazzo 2011, 333).

Já em Espanha, Portugal e Grécia o estabelecimento de regimes autoritários de direita como resposta à crise do liberalismo, ora de forma duradoura desde o período entre guerras (Portugal e Espanha), ora intermitentemente (Grécia), explica a continuidade da opção centralista, já que qualquer foco de autonomia subnacional (no caso português, incluindo ultramarina) albergaria em potência, na ótica das elites autoritárias, o rasilho da subversão (Oliveira 1996b; Sanz Hoya 2008; Hlepas 2012, 258).

## **Ato primeiro de rutura com o legado oitocentista: o local e o regional como arenas de construção ou revitalização da democracia (1968-1983)**

A partir de finais da década de 60, os sinais de erosão do consenso erigido em torno do Estado de bem-estar social nos países mais industrializados da Europa ocidental começam a fazer-se notar. Por um lado, as suas bases materiais são colocadas em questão com o advento da chamada *estagflação*. A coincidência temporal de uma estagnação do crescimento económico (e da criação de emprego) e de uma subida generalizada dos preços de bens e serviços, com pesados custos, quer em termos sociais, quer no plano orçamental, parecia desmentir a ortodoxia macroeconómica dominante desde a segunda guerra, que concebia recessão e inflação como mutuamente exclusivas. Por outro lado, assiste-se igualmente a uma transformação das expectativas e dos valores dos cidadãos das democracias avançadas do Ocidente, que crescentemente transcendem um entendimento estritamente materialista do bem-estar para incluir dimensões associadas à autonomia e expressão individuais. Estas mudanças constituem um desafio para os partidos políticos dominantes, cujas respostas, pouco convincentes, fazem crescer o desencanto relativamente às instituições representativas clássicas, tipicamente de abrangência nacional, e o interesse por formas alternativas de democracia, de natureza mais participativa e local (Blinder 1979; Pateman 1970).

Ainda que o principal teorizador da viragem pós-materialista da cidadania ocidental fale de uma «revolução silenciosa» (Inglehart 1977), não

nos parece descabido interpretar retrospectivamente a revolta estudantil parisiense de maio de 1968 como uma das suas manifestações mais dramáticas e sonoras. É certo que o horizonte político de uma boa parte do movimento estudantil francês se encontrava marcado por referências a ideias e projetos provenientes das margens do lado de lá da cortina de ferro (trotskistas, maoistas, jugoslavos, albaneses, etc.) – ideias essas, em derradeira análise, tributárias de um materialismo primário –, mas, na prática, as noções de autonomia, autogestão e emancipação cultural por ele veiculadas refletiam a transformação de valores e expectativas dos públicos democráticos ocidentais.<sup>7</sup>

Ora, para além da aplicação a unidades de produção ou instituições de ensino, as ideias de autonomia e autogestão possuíam igualmente uma dimensão territorial. Após 1968, assiste-se, de facto, a um ressurgimento de movimentos autonomistas em algumas regiões históricas da França (Bretanha, Córsega e Occitânia), que pretendiam libertar as forças vivas locais das amarras de um Estado excessivamente centralizado. A conjugação das agendas autogestionária e autonomista/regionalista surge, então, como marca de uma chamada *segunda esquerda*, que se pretendia constituir como alternativa à estratégia jacobina e centralista seguida pelos dois principais partidos à esquerda do espectro político (SFIO/PS e PCF). Esta *segunda esquerda* agrupava elementos assaz heterogéneos. A sua figura de proa é Michel Rocard, que viria a ocupar o cargo de primeiro-ministro, sob a presidência de François Mitterrand, entre 1988 e 1991. O movimento incluía ainda católicos progressistas (como Jacques Delors) e tinha forte implementação na CFDT (*Confédération française démocratique du travail*), sindicato originário do movimento associativo católico, que abdica da sua orientação confessional em meados da década de 60. Já o partido político de Rocard, o PSU (*Parti socialiste unifié*), fica-se por resultados pouco auspiciosos na arena eleitoral (nunca além dos 4%), cedo colocando de lado a ambição de suplantar as forças já estabelecidas à esquerda. Junto com alguns companheiros, Rocard acaba por migrar para o PS de Mitterrand (Hamon e Rotman 1980 e 1982).

Apesar de crítica do núcleo estratégico do programa comum da União da Esquerda, que formalizou a aliança eleitoral entre socialistas e comunistas em 1972 e que consistia, essencialmente, na nacionalização dos

---

<sup>7</sup> V., a respeito desse fluxo de ideias marginais para a cultura dominante, o magnífico ensaio do historiador Theodore Roszak (1986) sobre a influência da contracultura californiana da década de 60 na revolução tecnológica global liderada pelas indústrias criativas de Silicon Valley a partir dos anos 80.

principais meios de produção, a *segunda esquerda* apoia as candidaturas de Mitterrand à presidência. E, apesar dessa posição relativamente marginal no seio da coligação das esquerdas, uma vez conquistada a presidência por Mitterrand, o PS acaba por acolher diversos elementos da agenda autogestionária e autonomista da *segunda esquerda*. Entre eles destaca-se, para além da revisão da legislação laboral plasmada nas leis Auroux (1982), a descentralização político-administrativa promovida pelas leis Defferre (1982/83). A verdade, porém, é que estas medidas não constituíam, à partida, prioridades da governação socialista. É a inversão súbita da política económica expansionista consagrada no programa comum – a célebre «viragem do rigor» (*le tournant de la rigueur*) decidida por Mitterrand e Delors em face da pressão sobre o franco em março de 1983 – que traz essa agenda secundária para o centro da ação governativa. Como sublinha Jonah Levy, a crescente referência à descentralização como «a grande reforma do primeiro mandato de Mitterrand» visava fazer esquecer que o socialista havia sido eleito na base de uma promessa, não de reorganização político-administrativa, mas de «rutura» com o capitalismo (Levy 1999, 78-88).

Ora, ainda que tenham passado de um modo repentino das margens para o centro da ação política governamental, as reformas descentralizadoras de 1982-1983 constituíram efetivamente o primeiro desafio significativo ao modelo jacobino-napoleónico em território francês. A sua justificação foi eminentemente política: tratava-se de aprofundar e fortalecer a democracia no seu todo, encurtando o fosso entre governantes e governados, transformando as eleições subnacionais de rituais de legitimação do exercício do poder por parte dos grandes *notáveis* locais em verdadeiras expressões de uma vontade popular a nível local/regional (Loughlin 2001, 201-202).

Com efeito, em termos formais, as alterações foram consideráveis. Criaram-se regiões como coletividades territoriais formalmente a par dos municípios e departamentos, possuidoras de órgãos legislativos democraticamente eleitos. Junto com a abolição da tutela administrativa do prefeito sobre as autoridades subnacionais e com a transferência de poderes executivos daquele para os presidentes dos conselhos regionais e departamentais, isso conferia à França pela primeira vez uma dimensão robusta de governo regional democrático (v. gráfico 7.2). Por outro lado, todavia, o sistema de acumulação de mandatos, garante da influência dos *notáveis*, não foi objeto de reforma.

Em Itália, a Constituição democrática e republicana de 1948, apesar de essencialmente focada na construção de um Estado unitário de bem-

-estar social, lançara as primeiras sementes para um desafio à herança centralista, através da inclusão de estatutos especiais para as ilhas da Sicília e da Sardenha e para as regiões bilingues do Norte do país. No entanto, as condições políticas do pós-segunda guerra revelaram-se, tanto no curto como no médio prazo, francamente desfavoráveis ao seu crescimento.

No imediato pós-guerra, apesar das noções de subsidiariedade frequentemente dimanadas do associativismo católico, os democratas-cristãos (DC), que cedo emergem como o principal partido de governo, descartam o regionalismo, temendo a criação de bastiões comunistas nas zonas onde estes tinham maior implantação eleitoral. Em sentido inverso, os comunistas (PCI) – tipicamente defensores de um centralismo estrito, de inspiração jacobina –, vendo-se excluídos do governo central, passam a defender a criação de governos regionais autónomos, através dos quais poderiam demonstrar competências executivas e sustentar ambições políticas nacionais (Bull 1987).

O estabelecimento das chamadas «regiões ordinárias» – cujos poderes, naturalmente, ficavam aquém das que possuíam estatutos especiais – ocorre apenas no contexto dos governos de coligação entre democratas-cristãos e socialistas (PSI), na transição da década de 60 para a de 70. Este contexto revela-se menos favorável, na perspetiva de uma descentralização forte, do que o que os governos de Mitterrand encontraram sensivelmente uma década mais tarde. Se os socialistas franceses, uma vez constatado o falhanço da opção centralista implícita no programa comum da coligação de esquerda, puderam apelar, em alternativa, às ideias de autonomia e autogestão que a *segunda esquerda* havia trazido para o seu seio, na Itália de inícios da década de 70 a esquerda autonomista e libertária encontrava-se não só ainda acantonada na margem do sistema político, como em pleno processo de radicalização,<sup>8</sup> o que impedia a absorção e reinterpretação das suas ideias pelas forças mais moderadas à esquerda. A opção de alguns sectores da extrema-esquerda pela clandestinidade e pela «luta armada» (Zwerman, Steinhoff e della Porta 2000, 92-93), dando início aos chamados *anos de chumbo*, talvez tenha fechado definitivamente a porta à possibilidade de uma circulação das ideias autonomistas da periferia da esquerda para o centro do sistema político. A imaginação política dos socialistas italianos não ia muito além de um horizonte tecnocrático-administrativo de regionalização, e os re-

---

<sup>8</sup> Sobretudo a partir do atentado bombista de Piazza Fontana, em dezembro de 1969, levado a cabo por uma célula neofascista em conluio com os serviços secretos italianos.

ceios da DC, provavelmente, não teriam permitido muito mais. O resultado foi uma mera duplicação regional dos impasses da partidocracia nacional (Hine 1996; Mazzoleni 2009).

Já em Espanha, Portugal e Grécia o local e o regional surgem como arenas, não de revitalização, mas de construção da democracia. Aí, no contexto das transições de regime, o centralismo político-administrativo é consensualmente considerado um dos males maiores do período autoritário, ao qual se impunha pôr termo através da devolução de competências e de legitimidade democrática própria de instituições de governo subnacional. As soluções encontradas, no entanto, divergiram grandemente.

Em Espanha, a democracia surge, efetivamente, como um Estado promotor de autonomias regionais fortes. Esta rutura com o modelo jacobino-napoleónico tem o seu momento-chave quando o governo de Adolfo Suárez, saído das primeiras eleições livres, toma a iniciativa de negociar com Josep Tarradellas, presidente no exílio da *Generalitat* republicana catalã, a restituição provisória da autonomia da Catalunha, processo que catalisa acordos idênticos num total de dezassete regiões, consagradas como comunidades autónomas na Constituição de 1978 (Aja 2001, 231-232).

Em Portugal, pelo contrário, a transição revolucionária encerra em si uma forte componente de mobilização e participação popular a nível local. As Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, é certo, vêm inaugurar uma experiência inédita de governo democrático regional, mas que fica restrita a esse âmbito insular. No continente, as forças revolucionárias concentraram-se não tanto na transformação do desenho institucional das autoridades locais herdado do anterior regime, mas sobretudo no seu saneamento político e abertura às organizações de moradores que emergiam da sociedade civil, estimulando práticas de democracia participativa (Cerezales 2003). A grande força motriz dessa transição revolucionária a nível local é o MDP/CDE (Movimento Democrático Português/Comissões Democráticas Eleitorais), uma organização de tipo frentista – que agregava comunistas, socialistas, sociais-democratas e católicos progressistas – criada para concorrer aos atos eleitorais que tiveram lugar nos derradeiros anos do Estado Novo. Nos dias que se seguem ao 25 de abril de 1974, o MDP/CDE assume o controlo da maioria dos municípios, trabalhando em conjunto com as organizações de moradores na resolução das mais prementes questões locais (habitação, saneamento básico, transportes, cuidados de saúde primários, etc.). Apesar da fugacidade da experiência – o MDP/CDE dissolve-se enquanto coligação frentista em fi-

nais de 1974<sup>9</sup> –, ela legou ao poder local democrático português o seu cunho participativo (Fernandes e Branco 2017), que o faz divergir do passado legado centralista.

Na Grécia, a democratização do patamar inferior das autoridades subnacionais precede a do patamar intermédio, que só principiará em 1994. No entanto, em nenhum deles é atingido o grau de autonomia conquistado, respetivamente, em Portugal e Espanha. Uma explicação plausível para esse alcance mais limitado da experiência democrática subnacional grega parece residir efetivamente nos contornos da transição para a democracia. Apesar de a Espanha e Portugal não coincidirem de todo a esse respeito,<sup>10</sup> apenas na Grécia a transição implica o regresso de uma elite política «que havia sido ‘suspensa por uns anos’» (Hlepas e Getimis 2011, 412) e que ressurgue sem a capacidade – quando não sem a vontade – de contrariar, através do reforço da autonomia democrática dos governos subnacionais, o localismo informal e fragmentário, organizado sectorialmente, que caracterizava a implementação grega do modelo jacobino-napoleónico.

Em suma, entre finais da década de 60 e inícios da de 80, assiste-se ao mais significativo estremecimento do legado político-administrativo-territorial oitocentista na Europa do Sul. Durante esse período, os seus fundamentos são abalados por pressões de natureza democratizante e descentralizadora. Simultaneamente, contudo, certos aspetos do legado institucional napoleónico revelaram grande capacidade de resistência e adaptação. Essa persistência mais ou menos dissimulada, muitas vezes sob novas roupagens, não é refletida pelos dados periciais coligidos no âmbito do projeto *V-Dem*.

Relativamente ao caso francês, com efeito, a literatura especializada tende a não avaliar a descentralização de 1982-1983 como um sucesso na perspetiva do fortalecimento e aprofundamento da democracia. Segundo alguns comentadores, bem longe disso, as reformas, sobretudo ao não limitarem o sistema de acumulação de mandatos, redundaram numa

---

<sup>9</sup> Por ocasião da polémica em torno do princípio da «unicidade sindical», os sectores socialista, social-democrata e católico progressista abandonam o movimento, que se torna um mero satélite do PCP.

<sup>10</sup> Aliás, são amiúde contrapostos na literatura como modelos alternativos de transição democrática. De resto, numa perspetiva centrada nas dinâmicas democráticas subnacionais, pode sustentar-se que, enquanto o caminho português de revolução social ajuda a compreender o enfoque na participação a nível micro/local, a natureza moderada e elitista da transição espanhola explica também em parte a preponderância do patamar meso/regional, onde experiências anteriores à instauração do próprio regime autoritário haviam criado (sobretudo na Catalunha) uma elite política alternativa/paralela à nacional.

consagração dos *notáveis* (Rondin 1985). Um dos maiores especialistas nas relações centro-periferia em França considera que o processo de descentralização trouxe consigo, não a tão desejada democracia local, mas uma mera reorganização da hierarquia de *notáveis* (Mabileau 1997). Há ainda quem, reconhecendo os méritos políticos da descentralização, faça notar que ela não foi acompanhada das medidas económicas e fiscais necessárias à afirmação plena das autoridades subnacionais e à ativação da sociedade civil (Levy 1999, 166-168).

Já em Espanha, o alcance das transformações operadas pela Constituição de 1978 parece muito superior. Loughlin *et al.* (2011, 11) julgam mesmo que as mudanças implicam a passagem da Espanha do paradigma napoleónico sul-europeu para as proximidades da tradição federalista germânica. No entanto, importa sublinhar que os desenvolvimentos de natureza federalista, paradoxalmente, parecem trazer consigo novos focos de centralismo. Isto é, os governos regionais mimetizam a estrutura administrativa do Estado central, construindo aparelhos de administração centralizados nas capitais regionais e avessos à transferência de competências e recursos para as autoridades locais (Colino e del Pino 2011, 359).

Em Portugal, dos quatro níveis de governo democrático subnacional previstos na Constituição de 1976, apenas as estruturas herdadas do período oitocentista (freguesia e concelho) logram consolidar-se. O plano microlocal, ao qual as organizações de moradores criadas no decurso do processo revolucionário davam expressão, acaba por se restringir a uma dimensão consultiva – embora esta, especialmente em alguns municípios do Sul do país, tenha sido posta em prática com assinalável sucesso (Fernandes 2014, 13) –, enquanto a criação de regiões administrativas com órgãos eleitos é adiada e sujeita a referendo prévio de âmbito nacional, que acabará por ter lugar numa conjuntura política muito diferente.<sup>11</sup>

Na Grécia, onde a democratização teve consequências menos fundas em termos de descentralização, é a nível local que se registam os primeiros progressos, sendo que as transformações de âmbito regional surgirão apenas no contexto posterior.

De referir, finalmente, que nos três países sul-europeus que transitam para a democracia nos anos 70 a expectativa de alcançar padrões de bem-

---

<sup>11</sup> De resto, a proibição de partidos políticos de «índole ou âmbito regional» (artigo 51.º, n.º 4, da Constituição de 1976) não pode deixar de indiciar uma clara desconfiança dos constituintes relativamente à criação de uma esfera regional de governo democrático.

-estar material análogos aos dos seus congêneres do Norte e Centro da Europa foi muito importante para a consolidação democrática. A integração no projeto supranacional das Comunidades Europeias, com a sua promessa de prosperidade, afirma-se rapidamente como vetor de transformação do Estado, com implicações, como veremos, também ao nível das expressões democráticas subnacionais.

## **Ato segundo de rutura com o legado oitocentista: administração territorial na Europa do Sul sob o signo da integração europeia e face ao advento da austeridade (1991-2014)**

Os desenvolvimentos italianos, nos quais concentramos agora a nossa atenção, podem em certo sentido ser lidos como representando um caso-charneira entre os dois principais contextos de reforma político-administrativo-territorial do Estado na Europa do Sul pós-1968.

Em boa verdade, como vimos, as reformas descentralizadoras foram longamente cooptadas e mitigadas pelos impasses da partidocracia do pós-segunda guerra. A própria regionalização levada a cabo em inícios dos anos 70 tem, segundo a literatura, e ao contrário do sugerido pela inflexão extrema que vemos no gráfico 7.2, um alcance bastante limitado, tendencialmente restrito a imperativos de racionalização administrativa.<sup>12</sup>

Ora, a questão territorial só reemerge verdadeiramente na política italiana a partir do momento em que a clivagem ideológica do pós-segunda guerra, a que DC e PCI davam corpo, se esfuma, na sequência da queda do muro de Berlim (que retira ao PCI, definitivamente, a sua fonte de legitimidade externa) e da erosão gradual da subcultura política católica (Piatonni e Brunazzo 2011, 333 e 343-344). A emergência dos movimentos regionalistas no Norte da Itália (Cento Bull e Gilbert 2001) coincide, pois, com a desintegração dos dois grandes partidos políticos de massas do pós-guerra, num processo de reconfiguração do sistema partidário e de renovação das elites políticas que ocorre sobretudo durante a primeira metade da década de 90.

---

<sup>12</sup> Dizer isto não equivale, contudo, a concluir que a regionalização italiana da década de 70 foi perfeitamente insequente. Sobretudo nas regiões onde o PCI liderou governos regionais (Toscânia, Emilia Romagna e Úmbria), ela deu origem a regimes regionais de provisão de bem-estar diferenciados, mais próximos dos modelos sociais-democratas/corporativos do Norte da Europa.

As transformações são despoletadas pelos inúmeros escândalos de corrupção que atingem altos cargos dos velhos partidos, mas ganham uma dinâmica própria com o movimento de reforma eleitoral que, através de dois referendos sucessivos (1991 e 1993), impõe mudanças profundas nas leis eleitorais (tanto nacionais como subnacionais), reduzindo o elemento de proporcionalidade e acentuando a lógica competitiva do sistema político (d'Alimonte e Bartolini 1997, 110; Pasquino 1997, 44). A eleição direta dos chefes dos executivos municipais, introduzida em 1993, provoca uma renovação muito significativa da classe política local, que se autonomiza quase por completo das estruturas partidárias nacionais (Dente 1997, 184).

Por outro lado, simultaneamente, a influência do processo de integração europeia começa a pesar sobre a reforma dos governos regionais e locais. Nessa perspetiva, o federalismo fiscal, assente na transferência da responsabilidade de controlar gastos e cobrar impostos para os governos subnacionais, impõe-se como método que visa garantir o equilíbrio das finanças públicas (Baldi 2000, 122). A preocupação com o rigor orçamental e a simplificação administrativa tomam a dianteira, contribuindo para uma redução da ineficiência e da opacidade do aparelho burocrático do Estado, mas não necessariamente para um efetivo reforço da autonomia dos órgãos democráticos subnacionais – e isto apesar das tendências moderadamente federalistas que marcam a revisão constitucional de 2001. Em suma, a transição italiana de um regime dependente dos partidos para um sistema alicerçado em lideranças institucionais fortes (Pasquino 1997, 51), provenientes ou não de partidos, permanece incompleta, não sendo ainda possível determinar se a devolução político-administrativa principiada nos anos 90 ajudará efetivamente a reconstruir o elo quebrado entre as elites políticas e os cidadãos (Piattoni e Brunazzo 2011, 352).

Os imperativos de eficiência e equilíbrio orçamental que codeterminaram a transformação das relações centro-periferia em Itália na década de 90 remetem, evidentemente, para o contexto da crise avançada do modelo social do pós-segunda guerra na Europa ocidental. Se esta crise principiara já na década de 70, não pareceu, contudo, ser a força motriz por detrás da descentralização político-administrativa numa Europa do Sul animada, nesse período, por sonoras exigências de democratização. O panorama muda, no entanto, com o avanço do neoliberalismo durante a década de 80. Se tal corrente tem na oposição ao Estado-providência keynesiano a sua expressão macro, encontra na escolha individual e na tentativa de replicar condições de mercado no seio da administração pública a sua manifestação mais concreta em termos de governação (ou, adotando o neologismo, de *governança*). Na Europa do Sul, todavia, a

prioridade parece ser menos o incentivo a oportunidades de escolha individual entre diversos fornecedores de serviços do que o descongestionamento das pesadas estruturas administrativas erigidas desde o século XIX – e agora consideradas, quase unanimemente, arcaicas. É justamente nesse contexto que a questão da descentralização se dissocia em parte do problema da democracia subnacional.

Na verdade, já as reformas francesas de 1982-1983 haviam sido interpretadas por alguns autores à luz da tendência geral de «refluxo do Estado» na Europa ocidental durante os anos 80 (Loughlin e Seiler 2001, 188-189; Wright 1994). Com efeito, se o propósito declarado da descentralização era essencialmente político, visando um aprofundamento da experiência democrática francesa, cedo ela foi reformulada para servir finalidades económicas e tecnocráticas (Levy 1999, 78).<sup>13</sup> Mas aí as insuficiências da descentralização de Defferre vêm rapidamente ao de cima: a multiplicação de instâncias subnacionais sem uma definição estrita da sua hierarquia e a transferência algo vaga de competências para as autoridades regionais/locais sem uma correspondente transferência de recursos (e sem larga autonomia fiscal) criam um cenário de fragmentação e de competição feroz entre os diversos órgãos de governo subnacional (id., *ibid.*, 134 e segs.). O problema do endividamento dos governos subnacionais, que assoma durante a primeira década após as reformas, viria a ser superado por via da consagração legislativa e constitucional do princípio da autonomia financeira das autoridades subnacionais em 2003-2004 (Cole 2011, 322-324). Mas esse acréscimo de autonomia não escapa à crítica, recomendando-se, a bem do controlo geral da despesa pública, uma monitorização apertada das finanças locais e regionais – necessariamente, claro está, pelo governo central (Richard 2006).

Esta alteração do foco primordial da política de descentralização – do reforço da democracia subnacional para um esforço de racionalização administrativa orientado por imperativos de rigor orçamental – emerge de forma particularmente clara nos casos sul-europeus recentemente obrigados a recorrer a programas de assistência financeira externa: Portugal e, sobretudo, a Grécia.

Em Portugal, o referendo sobre a instituição em concreto das regiões administrativas previstas na Constituição de 1976 realiza-se apenas em 1998, num contexto já não de transição de regime, mas de democracia

---

<sup>13</sup> Levy (1999, 79) fala mesmo de uma evolução do «socialismo associativo» da *segunda esquerda* para uma espécie de «liberalismo associativo», que, ao invés de «romper» com o capitalismo, pretende melhorar-lhe o desempenho económico e social.

plenamente consolidada. A consulta é marcada pela fraca participação – abstenção acima dos 50%, tornando o referendo não vinculativo – e pela derrota dos que defendiam a criação das regiões. Aparentemente, os supostos custos em termos de ineficiência, fragmentação e despesismo associados à criação de um patamar regional de governo eleito terão pesado mais na escolha dos eleitores do que o reforço da legitimidade democrática de instituições político-administrativas subnacionais. Persiste, assim, até à atualidade, ainda que transitoriamente de acordo com a Constituição (artigo 291.º), a estrutura distrital herdada pelo Estado Novo do liberalismo oitocentista, ainda que os governos civis, esvaziados de competências alargadas e funcionando na prática como meras delegações do Ministério da Administração Interna, tenham sido extintos em 2011. Já as competências relativas ao desenvolvimento económico regional (e à gestão de fundos estruturais europeus), situadas tipicamente numa esfera intermédia de governação territorial, foram concentradas em órgãos tecnocráticos não eleitos (as comissões de coordenação e desenvolvimento regional) (Magone 2011, 389-390). Entretanto, com a assinatura do memorando de entendimento entre as autoridades portuguesas e a chamada *troika* (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional), em 2011, estabeleceu-se igualmente o compromisso de «reduzir significativamente o número» dos órgãos político-administrativos locais (municípios e freguesias) (MECPE 2011, 16), numa lógica clara de redução de custos, que resultaria, um ano mais tarde, na extinção/agregação de mais de 1000 freguesias (Gato 2015). Se a racionalização (ou modernização) administrativa continua na ordem do dia – basta atentar na estrutura orgânica dos dois governos que entraram em funções durante o ano de 2015 –, o reforço da democracia local parece ter perdido fôlego em Portugal. Ainda assim, importa sublinhar que a estrutura política do poder local não foi substancialmente alterada na sequência da assistência financeira externa.

Na Grécia, pelo contrário, as mudanças ao nível do poder local e regional suscitadas por pressões externas foram bastante abrangentes. Durante a década de 80, o ímpeto reformista dos governos socialistas (PASOK) não tivera consequências muito significativas. Criaram-se treze regiões com órgãos não eleitos, de modo a responder à estrutura da política europeia de fundos estruturais, mas as fusões voluntárias de municípios incentivadas pelo governo central apresentaram resultados escassos (Hlepas e Getimis 2011, 423). Após o regresso do PASOK ao poder em 1993, a transformação das prefeituras oitocentistas (*nomarchia*) em órgãos diretamente eleitos dotava o país, pela primeira vez, de um patamar *meso*

de governo democrático subnacional (v. gráfico 7.2). No entanto, esta reforma acabou neutralizada na prática, sobretudo através da transferência de competências que anteriormente cabiam aos prefeitos para treze novas regiões, entretanto criadas, dirigidas por órgãos de nomeação central. Já o plano Kapodistrias (1998) de fusão de municípios marca uma rutura com a abordagem anterior e constitui «um exemplo único de reforma radical através de fusões [forçadas] na Europa do Sul» (Hlepas e Getimis 2011, 426). Dos 5825 municípios existentes em 1996, restam apenas 1033 em 1999. E estes serão reduzidos a 325 com a implementação, proposta por novo executivo socialista na sequência das eleições de 2009, do plano Kallikratis de reorganização administrativa, em 2010-2011. Para além dessa política de fusões coercivas, o plano Kallikratis transformou as treze regiões administrativas criadas em 1993 em entidades com órgãos democraticamente eleitos, contribuindo para a convergência do governo regional grego com os seus homólogos da Europa do Sul (v. o gráfico 7.2). Segundo alguns comentadores, o governo de Papandreou terá feito uso de uma janela de oportunidade singular, marcada pelo início da crise financeira e pela pressão dos credores externos, para superar resistências bem enraizadas à reforma territorial (Bertrana e Heinelt 2013, 83-84). No limite, com efeito, o plano Kallikratis só faz pleno sentido no contexto de um esforço geral de redução do Estado face a exigências de rigor orçamental (Akrivopoulou, Dimitropoulos e Koutnatzis 2012, 664), prevendo, inclusivamente, uma redução do número de funcionários dos governos locais em 50% (de 50 000 para 25 000) e uma poupança de 1500 milhões de euros ao nível da administração local (Vammalle, Allain-Dupré e Gaillard 2012, 33).

Já em Espanha, a inexistência de um programa formal de assistência económica e financeira para fazer face à crise mitigou a pressão externa sobre a reorganização político-administrativa do território. O debate em torno da eventual abolição das províncias oitocentistas (Coscolluela Montaner 2011) estende-se até aos dias de hoje. Com uma existência parcial e algo indefinida desde 1978, num plano supramunicipal, mas infra-autonómico, onde concorrem com outros organismos de criação mais recente e sem legitimidade democrática direta, as *diputaciones provinciales*, historicamente vistas por catalães e bascos como «a quintessência da centralização» (Vicens Vives citado por Sánchez Morón 2016), parecem ter os dias contados. A juntar à tese de que se trata de um resíduo anacrónico da tradição napoleónica, que favorece o mais obscuro clientelismo político (Sánchez Morón 2016), cresce a preocupação com o seu efeito nefasto nas contas públicas (Lema, Del Barrio e Sánchez 2016). No entanto,

a supressão definitiva das províncias implica uma reforma constitucional, para a qual não se encontram ainda reunidas as condições políticas.

A partir da grande crise financeira de 2008, a descentralização na Europa do Sul (e não só) desenrola-se essencialmente sob a égide das políticas de austeridade. Estas desafiam o legado do centralismo oitocentista na perspetiva da eficiência, da competitividade, do custo e da transparência, mas não contribuem necessariamente para um reforço da dimensão subnacional da democracia.

## Conclusão

Os cinco países da Europa do Sul partilham um legado comum de centralização e uniformização político-administrativa desde o século XIX. Esse modelo jacobino-napoleónico de disseminação territorial do Estado respondeu a desafios diversos, que foram variando ao longo dos anos e consoante o contexto nacional específico. Se, durante todo o século XIX, tal modelo se situava na vanguarda do projeto moderno de construção do Estado, os sinais de arcaísmo e esgotamento acumularam-se sobretudo no último quarto do século XX. Neste ensaio identificámos dois momentos de questionamento dos seus pressupostos, que obedeceram a dinâmicas distintas.

A vaga de democratização da década de 70 colocou em causa o substrato autoritário da tradição jacobino-napoleónica. Nos países que aí transitaram para a democracia, a mudança não se pôde ficar pelo plano das instituições nacionais, tendo mesmo sido alcançados patamares assaz elevados de autonomia democrática local (Portugal) ou regional (Espanha). Em França, berço revolucionário da tradição napoleónica, a expressão *meso* de governo territorial, outrora dominada pelo centralismo do sistema municipal, sofreu alterações significativas com a descentralização de 1982-1983, que resultou, apesar de todas as suas limitações, numa maior autonomia da periferia relativamente ao centro.

Efetivamente, a análise histórico-comparativa parece sustentar a tese de que os três países da Europa do Sul – Portugal, Espanha e França – que mais profundamente transformaram as suas instâncias político-administrativas neste contexto de (re)democratização, entre 1968 e 1983, evidenciam democracias locais e/ou regionais mais fortes e autónomas do que aqueles – Itália e Grécia – em que as reformas de maior vulto ocorrem já no contexto posterior. Importa, no entanto, sublinhar que as forças motrizes da descentralização nesse contexto de (re)democratização variaram significativamente de caso para caso.

Em França, as reformas foram levadas a cabo por uma coligação de esquerda a nível nacional que soube apropriar as ideias de autonomia e autogestão surgidas na quase-revolução de maio de 1968 – e que, em face do impasse da sua política económica, acabou por promover a descentralização – a prioridade da ação governativa. Em Portugal deparamo-nos com uma coligação política idêntica à francesa do ponto de vista ideológico – congregando, no MDP/CDE, desde marxistas-leninistas a sociais-democratas e católicos progressistas –, mas que opera a nível local e no contexto temporal estrito (1974/75) de uma revolução social. Em Espanha, pelo contrário, são as elites moderadas e tecnocráticas do regime autoritário que encabeçam a transição para a democracia, procurando nas elites regionais catalãs e bascas, até então excluídas e maioritariamente no exílio, os interlocutores de um processo de mudança de regime que pretendia evitar uma deriva revolucionária.

Estas diferenças ajudam a compreender as peculiaridades – e também os limites – de cada processo de descentralização: o primado da dimensão jurídico-formal no caso francês, que se revela incapaz de ativar as forças vivas a nível regional e local; o foco no plano microlocal em Portugal, que carece de tradução institucional sólida; a preponderância do patamar regional sobre o local em Espanha, que cria novos focos (desta feita subnacionais) de centralismo.

Cumpram ainda sublinhar que certos traços do modelo jacobino-napeleónico revelam, mesmo nos casos referidos de superação mais bem-sucedida desse legado, uma grande capacidade de resistência às exigências de democratização, fruto da plasticidade dos seus mecanismos informais. O aparente sucesso da democracia subnacional na Europa do Sul, inquestionável do ponto de vista puramente formal e a que os dados do projeto *Varieties of Democracy* dão expressão clara, precisa, conforme fomos notando, de ser interpretado com uma boa dose de cautela.

Na transição para o século XXI, a pressão sobre o legado centralista da Europa do Sul adquire contornos distintos, passando a remeter, essencialmente, ora para o custo financeiro, ora para o peso económico da sua estrutura. A necessidade de reforma, transversal ao Estado como um todo, revela uma importante dimensão territorial. Por um lado, surgem ocasiões para reformistas ao leme dos governos centrais implementarem medidas de reorganização e racionalização territorial-administrativa há muito adiadas (como na Grécia); por outro, podem abrir-se janelas de oportunidade para as periferias assumirem maior autonomia face aos centros (Itália). Esta nova tendência de descentralização é, em abstrato, neutra do ponto de vista do reforço democrático do poder local e/ou regional. Se a rees-

truturação do aparelho administrativo estatal pode oferecer oportunidades de afirmação às instituições subnacionais, essas mesmas oportunidades podem, ao invés, acabar por traduzir-se em novos constrangimentos, sobretudo se as transferências de competências redundarem, na prática, numa mera deslocação intragovernamental do ónus da austeridade. A avaliar pelos casos em que mudanças significativas nos sistemas de governo subnacionais se operaram já neste mais recente contexto (Itália e, sobretudo, Grécia), parece-nos lícito afirmar que ele não favoreceu particularmente a causa da democracia subnacional na Europa do Sul.

A distinção destes dois contextos temporais de remodelação das instituições de governo subnacional na Europa do Sul permite, creio, não só iluminar a trajetória geral de afastamento de um legado oitocentista tendencialmente autoritário nos seus impulsos de centralização e uniformização, como também compreender a divergência parcial dos casos nessa transformação dos padrões institucionais herdados, destacando-se a onda de (re)democratização da longa década de 70 como conjuntura comparativamente mais favorável ao estabelecimento de democracias subnacionais relativamente mais fortes.

Desde a eclosão da crise das dívidas soberanas, a estabilidade sistémica das democracias da Europa do Sul encontra-se novamente em questão. De Paris a Atenas chegam sinais de inquietação: sistemas de partidos em ebulição; bipartidarismos e alternâncias aparentemente consolidadas perdem tração; propostas extremistas e abordagens radicais conquistam terreno. Neste contexto de incerteza, as questões territoriais podem adquirir uma urgência inaudita, como sucede com o processo de secessão encetado pelo governo autonómico da Catalunha. Mas a dimensão local e regional pode, em sentido diverso, ajudar também a uma renovação interna dos projetos democráticos sul-europeus. Ou melhor, constitui um reduto imprescindível de exploração num contexto de esvaziamento das capacidades nacionais e de simultânea resistência das instâncias supranacionais europeias a reformas democráticas profundas.

## **Bibliografia**

- Aja, E. 2011. «Spain: nation, nationalities, and regions». In *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, J. Loughlin et al. Oxford: Oxford University Press, 229-253.
- Akrivopoulou, C., G. Dimitropoulos e S.-I. G. Koutnatzis. 2012. «The 'Kallikratis program': the influence of international and European policies on the reforms of Greek local government». *Instituzioni del federalismo*, III: 653-693.

## *Variedades de Democracia na Europa do Sul*

- Baldi, B. 2000. «La politica di riforma del centro-periferia». In *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, eds. G. Di Palma, S. Fabbrini e G. Freddi. Bolonha: Mulino, 113-151.
- Bertrana, X., e H. Heinelt. 2013. «The second tier of local government in the context of European multi-level government systems». *Revista catalana de dret públic*, XLVI: 73-89.
- Blinder, A. S. 1979. *Economic Policy and the Great Stagflation*. Nova Iorque e Londres: Academic Press.
- Bull, M. 1983. «The 'revolution from below': the Italian Communist Party, the state and regional devolution (1944-1970)». Tese de doutoramento, Florença, Instituto Universitário Europeu.
- Cento Bull, A., e M. Gilbert. 2001. *The Lega Nord and the Northern Question in Italian Politics*. Basingstoke: Palgrave.
- Cerezas, D. P. 2003. *O Poder Caiu na Rua: Crise de Estado e Ações Colectivas na Revolução Portuguesa, 1974-1975*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Cole, A. 2011. «France: between centralization and fragmentation». In *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, eds. J. Loughlin, F. Hendriks e A. Lidström. Oxford: Oxford University Press, 307-330.
- Cole, A., e P. Campbell. 1989. *French Elections and Electoral Systems since 1789*. Aldershot: Gower.
- Colino, C., e E. del Pino. 2011. «Spain: the consolidation of strong regional governments and the limits of local decentralization». In *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, eds. J. Loughlin, F. Hendriks e A. Lidström. Oxford: Oxford University Press, 356-383.
- Coppedge, M., et al. 2015. «Varieties of democracy: codebook v4.». Projeto *Varieties of Democracy (V-Dem)*.
- Coscolluela Montaner, L. 2011. «El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones». *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic, 45-67.
- D'Alimonte, R., e S. Bartolini. 1997. «'Electoral transition' and party system change in Italy». *West European Politics*, xx (1): 110-134.
- Dente, B. 1997. «Sub-national governments in the long Italian transition». *West European Politics*, xx (1): 176-193.
- Dupuy, F., e J.-C. Thoenig. 1985. *L'administration en miettes*. Paris: Fayard.
- Dyson, K. E. 1980. *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution*. Oxford: Robertson.
- Fernandes, T. 2014. «Rethinking pathways to democracy: civil society in Portugal and Spain, 1960s-2000s». *Democratization*, DOI: 10.1080/13510347.2014.901966.
- Fernandes, T., e R. Branco. 2017. «Long-term effects: social revolution and civil society in Portugal, 1974-2010». *Comparative Politics*, 49 (3): 411-431.
- Fusi, J. P. 1990. «Centre and periphery 1890-1936: national integration and regional nationalisms reconsidered». In *Elites and Power in Twentieth Century Spain: Essays in Honour of Sir Raymond Carr*, eds. F. Lannon e P. Preston. Oxford: Clarendon, 33-44.
- Gato, J. P. 2015. «A reorganização administrativa do território no programa de assistência económica e financeira». In *Governar com a Troika: Políticas Públicas em Tempo de Austeridade*, orgs. M. L. Rodrigues e P. Adão e Silva. Coimbra: Almedina, 299-316.
- Goldsmith, M. 1996. «Normative theories of local government: a European comparison». In *Rethinking Local Democracy*, eds. D. S. King e G. Stoker. Basingstoke: Macmillan, 174-192.

- Gravier, J.-F. 1958 [1947]. *Paris et le désert français*. Paris: Flammarion.
- Grémion, P. 1976. *Le pouvoir périphérique: bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris: Seuil.
- Hamon, H., e P. Rotman. 1980. *L'effet Rocard*. Paris: Stock.
- Hamon, H., e P. Rotman. 1982. *La deuxième gauche: histoire intellectuelle et politique de la CFDT*. Paris: Ramsey.
- Hine, D. 1996. «Federalism, regionalism, and the unitary state: contemporary regional pressures in historical perspective». In *Italian Regionalism: History, Identity and Politics*, ed. C. Levy. Washington, D. C.: Berg, 109-131.
- Hlepas, N. 2012. «Local government in Greece». In *Local Government in the Member States of the European Union: a Comparative Legal Perspective*, ed. A.-M. Moreno. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 257-281.
- Hlepas, N., e P. Getimis. 2011. «Greece: a case of fragmented centralism and 'behind the scenes' localism». In *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, eds. J. Loughlin, F. Hendriks e A. Lidström. Oxford: Oxford University Press, 410-433.
- Inglehart, R. 1977. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.
- Lema, D., A. del Barrio e J. C. Sánchez. 2016. «¿Cuánto cuestan las diputaciones provinciales?». *El Mundo*, 25 de fevereiro, consultado online a 14 de junho de 2016 in <http://www.elmundo.es/grafico/espana/2016/02/25/56cd823346163f151f8b4631.html>.
- Levy, J. D. 1999. *Tocqueville's Revenge: State, Society, and Economy in Contemporary France*. Cambridge e Londres: Harvard University Press.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Loughlin, J. 2001. «Greece: between 'henosis' and decentralization». In *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, J. Loughlin et al. Oxford: Oxford University Press, 271-287.
- Loughlin, J., e B. G. Peters. 1997. «State traditions, administrative reform and regionalization». In *The Political Economy of Regionalism*, eds. M. Keating e J. Loughlin. Londres: Routledge, 41-62.
- Loughlin, J., e D.-L. Seiler. 2001. «France: between centralization and fragmentation». In *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, J. Loughlin et al. Oxford: Oxford University Press, 185-210.
- Loughlin, J., F. Hendriks e A. Lidström. 2011. «Introduction – subnational democracy in Europe: changing backgrounds and theoretical models». In *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, eds. J. Loughlin, F. Hendriks e A. Lidström. Oxford: Oxford University Press, 1-23.
- Mabileau, A. 1997. «Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation». *Revue française de science politique*, XLVII (3-4): 340-376.
- Magone, J. M. 2011. «Portugal: local democracy in a small centralized republic». In *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, eds. J. Loughlin, F. Hendriks e A. Lidström. Oxford: Oxford University Press, 384-409.
- Mazzoleni, M. 2009. «The Italian regionalisation: a story of partisan logics». *Modern Italy*, XIV (2): 135-150.
- MECPE – *Memorando de Entendimento sobre as Condiçionalidades de Política Económica*. 2011. In [http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou\\_pt\\_20110517.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf) (consultado online a 14 de junho de 2016).

## *Variedades de Democracia na Europa do Sul*

- Mouzelis, N. 1983. «On the demise of oligarchic parliamentarism in the semi-periphery: a Balkan-Latin American comparison». *Sociology*, XIII (1): 28-43.
- Oliveira, C. 1996a. «A república e os municípios». In *História dos Municípios e do Poder Local*, ed. C. Oliveira. Lisboa: Temas e Debates, 243-283.
- Oliveira, C. 1996b. «O Estado Novo e os municípios corporativos». In *História dos Municípios e do Poder Local*, ed. C. Oliveira. Lisboa: Temas e Debates, 285-325.
- Page, E. 1991. *Localism and Centralism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Pasquino, G. 1997. «No longer a 'party state'? Institutions, power and the problems of Italian reform». *West European Politics*, xx (1): 34-53.
- Pateman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Piatonni, S., e M. Brunazzo. 2011. «Italy: the subnational dimension to strengthening democracy since the 1990s». In *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, eds. J. Loughlin, F. Hendriks e A. Lidström. Oxford: Oxford University Press, 331-355.
- Putnam, R., R. Leonardi, e R. Nanetti. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Richard, P. 2006. *Solidarité et performance: les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*. Paris: Documentation Française.
- Rondin, J. 1985. *Le sacré des notables: La France en décentralisation*. Paris: Fayard.
- Roszak, T. 1986. *From Satori to Silicon Valley*. San Francisco: Don't Call It Frisco Press.
- Sánchez Morón, M. 2016. «Un resíduo del siglo XIX». *El País*, 7 de março, consultado online a 14 de junho de 2016 in [http://elpais.com/elpais/2016/03/03/opinion/1457000349\\_590566.html](http://elpais.com/elpais/2016/03/03/opinion/1457000349_590566.html).
- Sanz Hoya, J. 2008. *La Construcción de la Dictadura Franquista en Cantabria*. Santander: Ediciones de la Universidad de Cantabria.
- Skinner, Q. 1989. «The State». In *Political Innovation and Conceptual Change*, eds. T. Ball, J. Farr e R. L. Hanson. Cambridge: Cambridge University Press, 90-131.
- Tavares de Almeida, P. 1991. *Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista (1868-1890)*. Lisboa: Difel.
- Vammalle, C., D. Allain-Dupré e N. Gaillard. 2012. «A sub-central government perspective on fiscal policy in a tight fiscal environment». In *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, eds. J. Kim e C. Vammalle. Paris: OECD Publishing, 17-43.
- Weber, M. 1988 [1919]. «Politik als Beruf». In *Gesammelte Politische Schriften*. Tübingen: Mohr Siebeck, 505-560.
- Wright, V., ed. 1994. *Privatization in Western Europe: Pressures, Problems and Paradoxes*. Londres: Pinter.
- Ziblatt, D. 2006. *Structuring the State: The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Zwerman, G., P. G. Steinhoff e D. della Porta. 2000. «Disappearing social movements: clandestinity in the cycle of new left protest in the US, Japan, Germany, and Italy». *Mobilization: An International Journal*, v (1): 85-104.

## Capítulo 8

# A representação política feminina: explorando os caminhos do poder\*

## Introdução

Será a política um *trabalho de homens*? Estarão as mulheres dispostas a assumir responsabilidades na vida pública e o que será preciso para que o façam? Será esta participação essencial a uma democracia saudável? Estas são apenas algumas das interrogações que inspiraram, nas últimas décadas, um corpo de trabalho significativo dedicado ao estudo da sub-representação feminina na esfera política, analisando as suas causas e propondo caminhos que permitam superar o *estatuto minoritário crónico* das mulheres ao nível dos órgãos de decisão política. De facto, as desigualdades de género têm conhecido uma redução significativa nas décadas mais recentes um pouco por todo o globo, nomeadamente nas dimensões da educação, da participação no mercado de trabalho, bem como nas principais instituições públicas e políticas. Não obstante estes factos encorajadores, as diferenças entre homens e mulheres são ainda preocupantes, sendo na arena política particularmente pronunciadas. Embora as mulheres tenham adquirido o direito de voto em praticamente todo o mundo, apenas num número muito limitado de países têm uma presença paritária nos parlamentos nacionais e nos executivos.

Apesar de se situar, tradicionalmente, no âmbito dos estudos sobre género e política, de carácter feminista, este debate reporta-se a uma discussão mais vasta sobre o conceito de representatividade e de igualdade em democracia e mobiliza literatura clássica e feminista em torno dos sistemas eleitoral e partidário nas democracias da Europa do Sul (Branco,

---

\* Agradeço os comentários de todos os coautores deste volume e demais participantes nos seminários do projeto *V-Dem* Europa do Sul. Em particular, agradeço as sugestões e referências do Tiago Fernandes, Rui Branco, Nuno Garoupa, Ana Espírito-Santo, Enrico Borghetto e Licia Papavero.

Cancela e Sanches neste volume). Neste capítulo, inserido no projeto *Varieties of Democracy (V-Dem)*, pretendemos ter em conta esta dinâmica entre áreas de investigação na interpretação dos dados empíricos, contribuindo assim para uma avaliação global da qualidade democrática dos países da Europa do Sul. A relação entre as mulheres e o poder político tem, efetivamente, um lugar central no projeto *V-Dem*, que recentemente desenvolveu um índice tridimensional do empoderamento político feminino (*women's political empowerment index*) com o objetivo de avaliar o progresso das mulheres ao nível das liberdades civis, da participação na sociedade civil e da participação política entre 1900 e 2012 em mais de 170 países (Sundström *et al.* 2017). Os dados recolhidos pelo *V-Dem* permitem, pois, uma análise comparativa longitudinal que revela ritmos de evolução distintos no que respeita à condição da mulher entre países, ao longo do tempo e, além disso, entre as três dimensões analisadas. Nesta breve investigação iremos focar o âmbito da participação política feminina na sua vertente de presença efetiva nos órgãos de decisão. Como mencionado, a diversidade dos dados disponibilizados pelo *V-Dem* permitiria uma análise mais abrangente do empoderamento político feminino na Europa do Sul. Contudo, consideramos que existem variações ao nível de indicadores específicos sobre a representação descritiva das mulheres nestes países que merecem uma consideração mais atenta. Assim, a questão que guiará as reflexões que se seguem será: *qual o papel das instituições políticas nas trajetórias de representação política feminina (RPF) nos parlamentos e executivos eleitos entre 1968 e 2014?*

Os países da Europa do Sul, selecionados como casos de estudo, são objetos ideais para comparação, uma vez que partilham um conjunto de características de cariz sociocultural e político fortemente desfavoráveis à expansão da RPF. Entre elas, destacam-se a existência de regimes autoritários ou de governos conservadores durante grande parte do século XX, conducentes à subordinação da mulher, ao seu afastamento da vida pública e, em alguns casos, à repressão de movimentos femininos fora da esfera do regime, e o peso da religião católica e da igreja ortodoxa grega (Gunther, Diamandouros e Soteropoulos 2006). Apesar deste contexto adverso comum, todos os cinco países revelam uma evolução positiva do empoderamento político feminino no último meio século, com especial destaque para os países ibéricos, que partiam de níveis francamente baixos durante o período autoritário (Sundström *et al.* 2017). No que toca à representação descritiva das mulheres, alguns destes países chegam ao século XXI com representações parlamentares e ministeriais próximas da paridade, enquanto outros conservam taxas de feminização dos órgãos políticos persistentemente baixas.

Quais os atores e processos políticos que sustentam estes distintos caminhos para o poder é a questão mais lata que conduz esta investigação.

São, efetivamente, escassos os estudos comparativos que abordam a RPF na Europa do Sul numa perspetiva longitudinal, particularmente tendo em conta estes dois níveis distintos: o legislativo e o executivo. O presente trabalho pretende contribuir para o preenchimento desta lacuna na literatura, simultaneamente entrando em diálogo com estudos de caso e estudos comparativos que, apesar de mais limitados no tempo, no espaço ou no objeto de análise, são contributos essenciais para a análise e compreensão das trajetórias de evolução da RPF na Europa do Sul.

Este capítulo está estruturado em três partes centrais. A primeira secção, o enquadramento teórico, vai procurar clarificar o conceito de RPF, a sua origem e as suas múltiplas interpretações, de seguida serão apresentados vários modelos explicativos para a desigualdade de género na representação política e, finalmente, as consequências de diferentes modelos institucionais. A segunda secção, dedicada à análise empírica, aborda, em primeiro lugar, a variável dependente. Nesta análise serão utilizados os dados recolhidos pelo *V-Dem*, nomeadamente a proporção de mulheres eleitas para os parlamentos nacionais (variável *v2lwfemleg*) e a proporção de mulheres nomeadas para cargos ministeriais (variável *v2elwomcab*) (Coppedge *et al.* 2016). Num segundo momento, a análise empírica volta-se para as variáveis explicativas. Por um lado, procuramos compreender o papel do contexto institucional nos padrões de variação da RPF, focando os sistemas eleitorais e as quotas de género a partir de dados do IDEA<sup>1</sup> (Dahlerup 2013). De seguida, dirigimos a análise para os processos de recrutamento dos partidos políticos, explorando a influência de fatores como a ideologia, a competição eleitoral e a pressão de organizações internacionais e femininas. Para tal recorreremos à literatura secundária especializada. A terceira secção discute os resultados obtidos e procura encontrar padrões de semelhanças e diferenças na RPF entre os países da Europa do Sul. Aparentam-se novos caminhos de investigação.

## Enquadramento teórico

### O que entendemos por representação política feminina?

O direito das mulheres a uma voz ativa na esfera política e à representação dos seus interesses não é uma reivindicação recente, mobilizando

---

<sup>1</sup> International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

diversos grupos e movimentos femininos desde finais do século XIX. Ao longo do tempo, tanto as questões como o argumentário que enquadraram esta luta pelo acesso ao poder político evoluíram significativamente, assim como a perceção da mulher enquanto *indivíduo político* (Freidenvall e Sawyer 2013; Beckwith 2014, 27). De facto, ainda no século XIX inicia-se uma longa fase de transição do sufrágio limitado para o sufrágio universal, que simboliza o primeiro passo para atingir a RPF. O movimento sufragista, unido por um objetivo comum, o direito ao voto feminino, desenvolve-se em paralelo com o feminismo maternalista, que concebe o papel da mulher na política de acordo com os papéis de género tradicionais devendo, por isso, a sua ação limitar-se às áreas mais próximas da sua experiência enquanto mães e donas de casa. Já a partir das décadas de 60 e 70 do século XX, a contestação ao discurso maternalista (apoiada pelo feminismo da segunda vaga) resultou num novo posicionamento das mulheres, baseado no conceito de justiça, segundo o qual a sua representatividade nos órgãos de poder político deveria espelhar a sua presença no eleitorado. Simultaneamente, numa linha de inspiração liberal, alguns grupos de mulheres deputadas faziam questão de se assumir enquanto indivíduos políticos, baseando a legitimidade do seu trabalho unicamente nas suas capacidades individuais e afastando-se do debate da igualdade de género.<sup>2</sup>

Nas décadas mais recentes, a dimensão política da igualdade de género foi aprofundada através do conceito de democracia paritária, lançado em finais da década de 80 pelo Conselho da Europa. Na base do conceito de paridade está o reconhecimento da dualidade do género humano, sendo reconhecidos valor e dignidade iguais tanto a mulheres como a homens, o que implica, necessariamente, uma redefinição dos papéis de género em todos os domínios, nomeadamente o da vida pública e política. Estamos perante a defesa de uma passagem para a política de presença (Phillips 1995), que considera a representação efetiva apenas se os eleitores forem representados por aqueles com uma condição semelhante à sua, ou seja, preconizando que os decisores políticos deverão ser escolhidos de forma a refletirem os vários grupos que compõem a sociedade. Na verdade, sendo o conceito de democracia identificado como a representação de políticas e ideias específicas, coloca-se então a questão de qual será a importância do sexo dos representantes (Phillips 1995, 66).

---

<sup>2</sup> Margaret Thatcher é frequentemente apontada como o estereótipo deste posicionamento.

Neste debate são apresentados vários argumentos na defesa de uma representação política igualitária, nomeadamente ao nível das instituições parlamentares. Uma primeira assunção prende-se com a diminuição da qualidade da democracia, que acontece quando um grupo significativo da sociedade não se faz representar politicamente pelos seus próprios membros. Com efeito, são várias as organizações internacionais que vêm construindo, nas últimas décadas, a sub-RPF enquanto um défice democrático através da publicação de diversos *rankings*, nos quais o nível de inclusão das mulheres nos órgãos de tomada de decisão figura enquanto indicador de qualidade democrática.<sup>3</sup> As ações desenvolvidas tanto no âmbito da ONU como da UE têm especial importância, impulsionando a adoção de instrumentos legais, tais como as quotas de género, e estabelecendo metas e objetivos para os seus Estados membros no domínio da igualdade de género.<sup>4</sup> Efetivamente, seguindo a distinção de Dahlerup e Freidenvall (2005), as estratégias de incrementação acelerada da RPF têm sido privilegiadas nas décadas mais recentes tanto pelos movimentos feministas como pelas próprias organizações internacionais, que vêm exercendo uma forte pressão a favor dos vários mecanismos de inclusão política. Em contraste com a via de incrementação progressiva da RPF, que promove a igualdade formal recorrendo ao princípio da igualdade de oportunidades, estas ações privilegiam a igualdade substantiva, generalizando-se nos países pós-conflito ou nas democracias mais recentes (Dahlerup e Leijenaar 2013). O segundo argumento frequentemente utilizado refere-se às necessidades do grupo representado, pressupondo que a representação efetiva de um grupo requer uma partilha de atributos, ou seja, em última análise, só uma mulher conhecerá as necessidades de outras mulheres. Com efeito, os argumentos a favor da representação descritiva predominam no debate político e mobilizam vários autores que consideram que um efetivo empoderamento político das mulheres «requer uma presença descritiva em posições políticas formais, bem como uma presença equitativa de homens e mulheres na distribuição de poder» (Sundström *et al.* 2015, 8).

A teoria política feminista está longe de ser consensual no que respeita ao conceito de RPF e à relevância de cada uma das suas dimensões (Pitkin

---

<sup>3</sup> União Interparlamentar, Fundo de Desenvolvimento da ONU, Fórum Económico Mundial, entre outras.

<sup>4</sup> Especialmente determinantes foram a Conferência de Pequim, em 1995, e a Cimeira do Milénio, em 2000, no âmbito da ONU. Ao nível da UE é de salientar o relatório da Comissão (COM/2004/0115), que fixa um limiar mínimo de 30% de mulheres nas listas candidatas para o Parlamento Europeu.

1967). A questão que norteia este debate é se um aumento no número de mulheres nos órgãos de representação política (representação descritiva) conduz a uma atenção acrescida àqueles que serão os seus interesses (representação substantiva) (M. C. Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson 2014; Htun 2015; Beckwith 2014). Desta formulação derivam outros temas centrais, como a heterogeneidade das mulheres enquanto grupo, bem como a importância de outros locais e formas de representação política, que vêm ganhando proeminência na literatura sobre RPF (Celis *et al.* 2008). No entanto, a esta evolução da literatura feminista não corresponde uma negação da importância da dimensão descritiva da representação política, sendo notória a expansão da investigação empírica que sublinha a importância da inclusão das mulheres nos vários órgãos do Estado, nomeadamente no nível parlamentar e, mais recentemente, no nível executivo.

## Os modelos explicativos

A literatura especializada é consensual quanto à inexistência de explicações monocausais para o fenómeno da desigualdade de género na representação política, sendo os fatores culturais, socioeconómicos e políticos comumente estruturados segundo o modelo da oferta-procura aplicado ao processo de recrutamento político (Lovenduski e Norris 1993 e 1995; Dahlerup e Leijenaar 2013, 4-5).<sup>5</sup>

Assim, do lado da oferta no *mercado político*, a persistência de estereótipos sobre os papéis tradicionais de género, aliada a um sistema de valores patriarcal, perpetua normas culturais que induzem nas mulheres um complexo de inferioridade persistente e um sentimento de inadequação que as torna relutantes em entrar na arena política (Inglehart e Norris 2003; Lawless e Fox 2005). Nesta dimensão, a religião tem uma importante influência nos padrões culturais das sociedades, contribuindo decisivamente para a definição do papel social da mulher (Reynolds 1999). Para além dos fatores culturais, o progresso das mulheres na obtenção do poder político depende diretamente do seu avanço fora deste domínio, sendo os seus recursos individuais, como as credenciais educativas e a experiência profissional, fatores determinantes. Com efeito, o meio

---

<sup>5</sup> Algumas autoras feministas chamam a atenção para a insuficiência deste modelo quando analisamos a RPF, nomeadamente devido à pouca atenção prestada a fenómenos de *path-dependency* no que toca à masculinização das instituições políticas (Kenny 2011; Dahlerup e Leijenaar 2013; Mackay e Krook 2011).

laboral é essencial na garantia de recursos financeiros, de contactos estratégicos e de uma base organizacional para a atividade política. Num cenário de uma população feminina com um maior nível educativo e de atividade profissional, tendencialmente aumentará o número de candidatas a cargos políticos com a motivação, a formação e as relações de poder necessárias e disponíveis para o combate eleitoral (Inglehart e Norris 2003). Ainda do lado da *oferta*, deve sublinhar-se que a presença de mulheres na elite política nos diferentes órgãos se reforça mutuamente; por exemplo, a crescente presença de mulheres nos parlamentos nacionais pode manifestar-se na seleção para cargos ministeriais (M. Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson 2005; Krook e O'Brien 2012; Claveria 2014). Se considerarmos, por outro lado, as condições relacionadas com a *procura*, encontramos outros fatores que ocupam uma parte importante da literatura sobre RPF. A data da concessão do direito ao voto – normalmente relacionada com a antiguidade democrática – é um marco incontornável, sendo que, quanto mais cedo tiver sido concedido, maior será a probabilidade de as mulheres serem politicamente ativas (Christmas-Best e Kjaer 2007). De igual modo, também a dimensão e a coesão dos movimentos feministas serão fatores a ter em conta não só na alteração da cultura política relativamente à elegibilidade feminina, mas também na organização de candidaturas a cargos políticos.

Apesar de diversos estudos comparativos atestarem a importância de cada uma destas determinantes, trabalhos recentes comprovam a insuficiência das variáveis socioculturais e de antiguidade democrática na explicação dos padrões atuais de RPF (Jalalzi e Krook 2010). Com efeito, o papel das instituições e dos processos políticos no recrutamento vem ganhando proeminência enquanto condicionante do acesso real aos órgãos de decisão e, conseqüentemente, enquanto explicação para o afastamento das mulheres do poder. Será neste grupo de fatores que o presente trabalho se concentrará, particularmente em traços específicos dos sistemas eleitoral e partidário que estruturam a arquitetura de poderes na sociedade, bem como na existência e estrutura de mecanismos de inclusão, como as quotas de género.

São várias as especificidades de um sistema eleitoral a ter em conta que podem afetar as hipóteses de eleição de mulheres ao nível parlamentar, sendo que a sua relativa maleabilidade o torna um meio prioritário para a abordagem desta questão. Os princípios de representação que definem os sistemas eleitorais baseiam-se em lógicas contrapostas, isto é, enquanto os sistemas maioritários (SM) visam a formação de maiorias monopartidárias, os proporcionais (SP) procuram retratar o eleitorado

de uma forma mais fiel, refletindo os grupos sociais e políticos presentes na sociedade (Nohlen 2007b). Consequentemente, no que respeita à forma como os votos são convertidos em mandatos, num SM ganha o mandato o candidato que obtiver a maioria dos votos no seu círculo eleitoral, não cabendo nenhuma representação aos vencidos. Já no SP, os mandatos são distribuídos de acordo com as percentagens de votos pelos candidatos segundo a sua posição na lista apresentada no ato eleitoral. Assim, encontramos normalmente as fórmulas maioritárias aplicadas em círculos que elegem um único candidato (uninominais) e as proporcionais em círculos que elegem vários candidatos (plurinominais). Uma outra questão a considerar será o tipo de lista eleitoral usada no SP – aberta ou fechada –, ou seja, se o eleitoral tem ou não a liberdade de discriminar positiva ou negativamente algum dos candidatos. Este grupo de elementos influencia diretamente as oportunidades criadas pelo SE para a eleição de grupos sub-representados, como as mulheres. De acordo com um vasto leque de estudos, podemos afirmar que, em abono da eleição feminina, as características mais favoráveis de um sistema eleitoral serão um sistema de representação proporcional, em lista eleitoral fechada e com uma grande magnitude de círculos (Caul 1999; Reynolds 1999; Matland 2005; Paxton, Hughes e Painter 2010; McAllister e Studlar 2002). Esta combinação permite um maior equilíbrio nas listas eleitorais apresentadas pelos partidos e a inclusão em lugares elegíveis de candidaturas femininas, que não teriam as mesmas possibilidades noutros sistemas mais competitivos. Muitas vezes, a questão que se coloca é se será mais fácil convencer os eleitores a votarem em mulheres ou os líderes partidários a colocá-las em lugares elegíveis nas listas. Para Norris, «o maior desafio que as mulheres e as minorias enfrentam não é apenas tornarem-se candidatas, mas concorrerem por um mandato em círculos uninominais ou serem colocadas no topo das listas de candidatos nos SP» (2006, 206). Na verdade, o equilíbrio de representação nas listas pode ser visto como uma forma de atrair eleitores, incluindo candidatos que apelem a subgrupos específicos de votantes. Assim, uma candidatura feminina pode ser vista também como uma vantagem, despoletando processos de contágio a outros partidos que sigam a nomeação de mulheres para posições de liderança, uma vez que o sistema eleitoral concede espaço para essas nomeações.

A desigualdade de género na RPF insere-se, como já referido, na questão mais vasta do pleno acesso das mulheres às diferentes esferas da vida social, seja ela económica, familiar ou cultural. Contudo, existem atualmente estratégias compensatórias que importa analisar, nomeadamente

a nível normativo. Uma vez que a discriminação e a exclusão são identificadas como a origem principal do problema, as ações positivas são vistas como a solução transitória, mas necessária para que a igualdade *de facto* seja garantida, bem como uma compensação pelas barreiras estruturais que se apresentam às mulheres em todo o processo eleitoral. Podem ser utilizados mecanismos como os lugares reservados a mulheres ou quotas de representação, quer sejam voluntárias, dentro dos próprios partidos, quer sejam impostas legalmente para todos os órgãos de poder.<sup>6</sup> Vamos concentrar-nos nas quotas de representação, mecanismos atualmente em vigor em grande parte das democracias ocidentais. No que toca às quotas eleitorais, estas são introduzidas por via legislativa, quer através de alterações à Constituição, quer à Lei Eleitoral, e são, portanto, aplicáveis a todos os partidos políticos. São o sistema mais rigoroso e introduzem um critério de seleção formal, estabelecendo limites mínimos ou máximos de representação de um determinado grupo nas listas candidatas a eleições, neste caso segundo o sexo. As quotas eleitorais podem ser introduzidas não só para o parlamento, mas também para comités consultivos ou órgãos da administração pública. Por outro lado, desde a década de 70 que vêm sendo introduzidas em muitos países quotas voluntárias pelos partidos políticos, consagradas nos seus estatutos e regulamentos internos, com o objetivo de integrar uma percentagem mínima de mulheres tanto nos órgãos do partido como nas listas candidatas a eleições. Este tipo de sistema de autorregulação foi decisivo em países como a Dinamarca e a Noruega, em inícios da década de 70, e na Suécia, mais tarde, nos anos 90, no sentido de aumentarem a RPF (Caul 1999). Para além da sua adequação à realidade institucional em causa, a aplicação bem-sucedida de um sistema de quotas depende, fundamentalmente, de dois fatores adicionais: a ordenação dos candidatos nas listas e a existência de sanções por incumprimento. Com efeito, um dos principais argumentos dos seus defensores é a possibilidade da aplicação de sanções, quer sejam de natureza pecuniária ou através da rejeição da lista. As quotas eleitorais têm, de facto, um carácter de obrigatoriedade que as torna mais atrativas aos olhos dos adeptos deste sistema. Contudo, qualquer que seja o sistema em vigor, é de importância central o sistema de ordenação das listas de candidatos, uma vez que um sistema de quotas que ignore este fator pode facilmente tornar-se meramente simbólico. Se tomarmos como exemplo um sistema eleitoral proporcional que exija a in-

---

<sup>6</sup> Para uma revisão sistemática da literatura sobre quotas de género e respetivas categorizações, v. Krook (2014).

clusão de 40% de mulheres nas listas candidatas e não faça qualquer menção aos lugares para os quais deverão ser indicadas, facilmente permitirá a manutenção dos candidatos masculinos nos lugares elegíveis, inutilizando assim o sistema de quotas. O sistema de ordenação mais comum atualmente é o sistema de fecho *éclair*, que exige que se intercalem os candidatos masculinos e femininos numa proporção a definir. Se, como vimos, as quotas compensam as barreiras que afastam as mulheres dos órgãos de poder político, revertendo padrões históricos de exclusão, elas podem, todavia, coexistir com práticas que perpetuam a marginalização das mulheres dos centros de poder, não sendo, ademais, garantia da representação dos seus interesses (Htun 2015, 155). De facto, «embora a recente difusão global de quotas de género reduza a medida em que o sexo constitua um obstáculo à eleição de mulheres, as quotas por si só não transformam as hierarquias de género que estruturam as carreiras políticas e as redes de poder» (Franceschet e Piscopo 2014, 86).

Efetivamente, a influência das regras formais, nomeadamente a nível eleitoral, depende da inclusão efetiva de mulheres nas listas candidatas e em lugares elegíveis, concentrando-se este processo de recrutamento e seleção quase exclusivamente nos partidos políticos, que funcionam como guardiães do poder político. É, pois, a partir do processo de recrutamento que se constitui a elite política de um país, ou seja, os atores políticos são, na sua maioria, o resultado de um processo de filtragem realizado pelos partidos e o seu perfil será o reflexo dos critérios utilizados aquando da sua nomeação. Como iremos ver, os processos de recrutamento são influenciados por motivações muitas vezes antagónicas, ora condicionados pelo ambiente institucional, pela ideologia partidária e por fatores de competição eleitoral, ora sujeitos à pressão das organizações internacionais e das organizações femininas.

Assim, a seleção dos aspirantes pelo partido comporta duas dimensões formais essenciais: o nível de centralização e de burocratização do processo, ou seja, a medida em que a seleção está centralizada no líder/direção nacional e obedece a requisitos formais claramente estipulados. Podemos dizer que, de uma forma geral, uma seleção centralizada e burocratizada assegura mais facilmente a representação equilibrada de vários grupos minoritários, como as mulheres. Com efeito, especialmente no nível parlamentar, as direções nacionais estão frequentemente preocupadas em garantir um equilíbrio na lista final de candidatas que agrade ao maior número possível de eleitores, bem como em garantir a presença das organizações femininas que existam no interior do partido. Em relação ao recrutamento governativo, esta característica traduz-se no nível

de autonomia do líder do governo, que pode determinar o nível de RPF no executivo (Franceschet e Thomas 2015; Annesley 2015). Ademais, um processo burocratizado permite estipular estratégias e requisitos favoráveis à seleção de mulheres, sobrepondo-se assim à seleção tendencial de candidatos masculinos. Um sistema com estas características pode mesmo prever regras, como as quotas de representação, que garantam, à partida, a seleção de mulheres.

Contudo, para além do sistema de regras que formalmente condicionam o processo de recrutamento, há que ter em conta outros aspetos informais que também influenciam o processo de decisão, nomeadamente ao nível da oferta de candidatos e das exigências dos selecionadores. Na verdade, embora as normas informais possam reforçar os procedimentos formais, frequentemente funcionam como uma barreira à tradução das *regras escritas* para *regras em uso* (Helmke e Levitsky 2006b; Bjarnegård e Kenny 2015). Isto significa que, dependendo do seu nível de institucionalização e de correspondência com a dimensão formal, podem mesmo subverter aspetos formais do processo de recrutamento, como, por exemplo, a existência de quotas de género. Embora as regras informais sejam definidas por Helmke e Levitsky de uma forma bastante abrangente – «regras socialmente partilhadas, normalmente não escritas, que são criadas, comunicadas e impostas fora dos canais oficiais.» (2006b, 5) –, a literatura sobre RPF privilegia a análise das práticas informais de recrutamento partidário e a segmentação de género daí resultante, revelando um *jardim secreto* desconhecido da maioria do eleitorado (Annesley 2015; Bjarnegård e Kenny 2015; Franceschet e Thomas 2015; Verge 2015).

Assim, para além das regras estatutariamente estabelecidas por cada partido político, devemos ter em conta as motivações dos selecionadores, pois serão eles a estabelecer os critérios de elegibilidade de um candidato, tendo em vista os melhores resultados eleitorais. De entre estes critérios, é normalmente atribuída maior importância a fatores como experiência política, incumbência, serviço prestado ao partido, cargos políticos ou profissionais previamente ocupados, posicionamento dentro das diferentes facções político-partidárias ou até capacidade de angariação de recursos financeiros para o partido. O tipo de recrutamento ministerial – generalista *vs.* especialista – pode ter, nesta dimensão, uma importância significativa, uma vez que a maioria das mulheres, mesmo nas democracias ocidentais, apresenta credenciais políticas inferiores às masculinas, o que as coloca numa posição de desvantagem na seleção ministerial de tipo generalista (Annesley 2015; Claveria 2014). Aos critérios estabelecidos

pelos selecionadores Verge acrescenta o papel das práticas diárias dentro dos próprios partidos, que afastam as candidaturas femininas, como, por exemplo, a valorização de estilos de liderança autoritários baseados na ambição e eficácia política, a importância das redes de contacto informais e a própria calendarização das atividades partidárias, que exigem uma disponibilidade de tempo incompatível com as responsabilidades familiares assumidas ainda maioritariamente pelas mulheres (2015; Verge e Fuente 2014). Estes fatores condicionam, logo à partida, a própria oferta de mulheres candidatas, isto é, «o regime de género dos partidos molda o recrutamento dos candidatos» (Verge 2015, 758).

Para além deste conjunto de regras formais e informais, outros desafios se vêm colocando aos sistemas de partidos ao nível dos processos de recrutamento que abrem uma janela de oportunidade para o incremento da presença de mulheres nos órgãos políticos. Por um lado, o facto de o voto feminino, a partir dos anos 80, deixar de estar ancorado à direita do espectro político torna mais voláteis as bases de apoio eleitoral tradicionais e transforma esta parte do eleitorado num alvo apetecível para os vários partidos políticos. Vários estudos apontam para que, nas últimas décadas, os partidos de esquerda ou centro-esquerda têm manifestado uma maior inclinação para apoiar candidaturas femininas, enquanto os partidos de direita tendem a adotar uma visão mais tradicionalista e conservadora do papel da mulher na sociedade (Caul 1999; Reynolds 1999; Claveria 2014). No entanto, esta divisão não pode atualmente ser sustentada de uma forma tão radical, uma vez que o apoio e a promoção de candidaturas femininas se espalham um pouco por todo o espectro político, numa lógica de competição por um eleitorado mais sensível às questões de género (Caul Kittilson 2006, 24). Neste sentido, o sucesso da captação do apoio feminino depende também da incorporação de questões como o papel das mulheres na esfera pública, que ganha maior proeminência a partir da década de 70. Podemos, ainda assim, distinguir entre os partidos que iniciam a competição através da integração de questões e práticas inovadoras e aqueles que os seguem, num efeito de contágio dentro do sistema partidário (Matland e Studlar 1996). Efetivamente, pode identificar-se uma dupla dinâmica entre os partidos políticos e a questão da RPF. Se, por um lado, a RPF se afirma enquanto questão mobilizadora de uma parte significativa do eleitorado e, daí, objeto de competição entre partidos, estes prevalecem como guardiões do acesso aos órgãos de decisão. Por outras palavras, «os partidos políticos precisam das mulheres. Por sua vez, as mulheres precisam dos partidos políticos se quiserem mudar a face dos parlamentos» (Caul Kittilson 2006, 136).

Com efeito, a partir da década de 80, o movimento feminista passa a reconhecer nas instituições políticas uma via importante de canalização das suas reivindicações e uma possibilidade de influenciar a agenda política a partir do interior do sistema, sendo a sua ação, como já referido, abertamente apoiada e incentivada por várias organizações internacionais, tal como a ONU. Em vários países é incentivada a criação de agências estatais para a igualdade de género e, apesar de existir uma grande variação ao nível da sua natureza e autonomia de ação, fazem atualmente parte do cenário institucional da maioria das democracias ocidentais (Lovenduski e Baudino 2005). Esta progressiva integração dos movimentos de mulheres em relação aos partidos políticos resultou em mudanças na estrutura dos próprios partidos, que passaram a integrar – formal ou informalmente – organizações ou secções femininas no seu interior, muitas delas com um papel fundamental na canalização das reivindicações por uma crescente RPF (Caul Kittilson 2006). Estas organizações podem efetivamente funcionar como uma base de apoio tanto na entrada das mulheres no partido como na fase posterior à sua eleição, servindo como uma rede de contactos para aquelas que estejam a iniciar a sua atividade partidária, dando assim lugar a um maior leque de mulheres politicamente experientes e capazes. Além disso, podem também implicar uma representação estatutária nos órgãos dos partidos, bem como na constituição das listas candidatas às eleições internas e externas, constituindo mais um instrumento de pressão para a promoção de candidaturas femininas. Contudo, no caso de não haver uma correta integração na estrutura principal do partido, existe o perigo de haver um afastamento progressivo e de lhes serem atribuídos apenas lugares simbólicos sem ação política relevante (Caul 1999; Ruiz Jiménez 2002).

Com efeito, todos os fatores apresentados nesta secção interagem no processo de recrutamento, não representando fases estanques deste processo. Se, por um lado, o enquadramento institucional estabelece o contexto legal de partida, as regras intrapartidárias definirão o caminho burocrático a percorrer até à nomeação do candidato, enquanto as motivações dos selecionadores determinarão, por sua vez, quais os candidatos nomeados. Assim, superar o processo de recrutamento implica ultrapassar várias barreiras eliminatórias, que, como vimos, facilmente se transformam em fatores de exclusão, em especial para as mulheres. Na secção empírica que se segue propomos explorar, em cada um dos cinco países da ES, de que forma os respetivos enquadramentos institucionais condicionam os padrões de recrutamento dos principais partidos políticos e, para além disso, quais os principais desafios a que, nas últimas dé-

çadas, estes tiveram de responder. Iremos focar a nossa atenção, essencialmente, no papel da ideologia partidária, da competição eleitoral, e na pressão de organizações internacionais e femininas, intra ou extrapartidárias. A secção começa por abordar, contudo, a variável dependente, ou seja, a RPF nos parlamentos e executivos da ES.

## **Análise empírica**

### *Variável dependente*

#### **A RPF nos parlamentos e executivos da Europa do Sul**

Partindo dos dados mais recentes disponibilizados pelo projeto *V-Dem*, vamos agora analisar os níveis de representação feminina nas elites parlamentar e governativa nos cinco países da Europa do Sul: Espanha, França, Grécia, Itália e Portugal. Nesta interpretação, vamos utilizar como critério de avaliação as fases de domínio masculino desenvolvidas por Dahlerup e Leijenaar (2013, 226), aplicadas à representação política. As autoras consideram um nível de representação baixo, até 25%, uma situação de monopólio masculino ou de existência de uma pequena minoria feminina, passando por uma representação média, entre 25% e 40%, referente a uma grande minoria de mulheres, até uma situação de representação alta, a partir de 40%, já considerada paritária.

O gráfico 8.1 combina, pois, dois indicadores, as taxas de feminização parlamentar e ministerial nos cinco países, referentes ao último ato eleitoral. Apesar de uma grande maioria dos estudos comparativos sobre RPF se limitar ao nível parlamentar, os trabalhos sobre a feminização das elites ministeriais têm, como já referido, conhecido uma grande expansão. Os dados disponibilizados permitem-nos, desde já, fazer uma ponte entre os dois domínios, relacionando-os com a literatura especializada.

Um dos desafios que se colocam às análises da RPF relaciona-se com os debates sobre o esvaziamento de poderes dos parlamentos e a teoria do recuo das instituições, que, para alguns autores, equivalem a uma desvalorização da expansão da RPF a nível parlamentar, numa lógica de «mulheres entram, o poder sai» (Dahlerup e Leijenaar 2013, 305). Neste sentido, seria de esperar que na arena política onde se concentra o poder executivo, o governo, o padrão de presença feminina fosse, consequentemente, menor. Contudo, os dados analisados não comprovam este padrão de *feminização parlamentar alta vs. feminização ministerial baixa* na Eu-

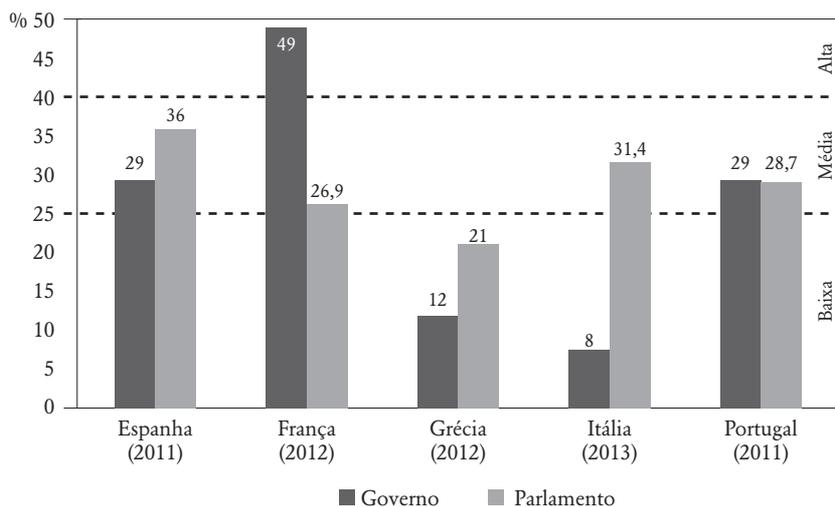
ropa do Sul no mesmo sentido do trabalho de Claveria (2014), que estende a análise a 23 democracias industrializadas e regista igualmente uma grande variação entre países.

De facto, apenas na Grécia e, em especial, em Itália se verifica uma superioridade clara da presença de mulheres no parlamento em relação ao governo, invertendo-se a tendência nos casos de Portugal e, em particular, da França, que regista uma feminização do corpo ministerial muito superior à parlamentar. Estas variações dificultam uma avaliação global da RPF nos cinco países, mas, cingindo-nos aos dados do gráfico 8.1, podemos concluir que a Espanha e Portugal apresentam níveis de representação feminina médios em ambos os domínios, enquanto a Grécia se encontra neste período ainda com valores de feminização baixa tanto no parlamento como no governo. Em França e em Itália os valores são menos equilibrados e variam em sentidos opostos. Se, no primeiro caso, encontramos uma representação ministerial alta e parlamentar média, no segundo caso os níveis caem para taxas médias no parlamento e baixas no governo. Numa análise por órgão de poder, referindo em primeiro lugar o governo, o maior contraste será entre a situação paritária francesa e os níveis de feminização muito baixos quer da Itália, quer da Grécia. No campo parlamentar, a Grécia mantém o último lugar, estando os restantes quatro países num nível de representação médio, liderados pela Espanha.

Ainda que estes dados nos permitam retirar algumas conclusões sobre a fase de evolução da RPF em que cada país se encontra, não são suficientes para compreender os processos que conduziram cada um à situação atual. Com efeito, excetuando alguns trabalhos (Sundström *et al.* 2015; Paxton, Hughes e Painter 2010; Dahlerup e Leijenaar 2013), os estudos longitudinais não predominam na literatura sobre RPF, sendo eles, todavia que nos permitem responder a questões essenciais, tais como: qual a trajetória de evolução seguida em cada país? Quais os momentos decisivos em cada um destes processos e quais os atores envolvidos? É nessa análise que iremos focar-nos nas secções seguintes, procurando, por fim, determinar o que une e o que separa os países da Europa do Sul na sua trajetória de evolução da RPF no último meio século.

O gráfico 8.2 traduz a evolução da RPF, ao nível parlamentar e governativo, durante as últimas cinco décadas nos países da Europa do Sul. Desde logo se tornam evidentes as diferenças de progressão nos cinco casos, bem como nos níveis atingidos em ambos os órgãos de poder. Na análise que se segue recuperamos os limiares de representação feminina de Dahlerup e Leijenaar (2013).

**Gráfico 8.1 – Taxas de feminização parlamentar e ministerial por ato eleitoral**



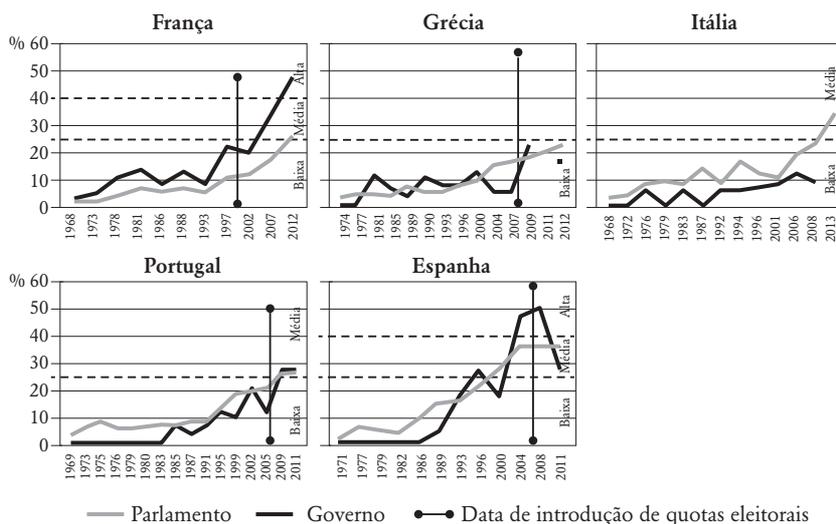
Variáveis: *lower chamber female legislators (v2lcfemleg)* – questão: qual a percentagem (%) de mulheres na câmara baixa (ou única) do parlamento?; *election women in the cabinet (v2elwomcab)* – questão: no primeiro executivo constituído após o ato eleitoral, qual a percentagem (%) de mulheres com uma pasta ministerial?

Fontes: Elaboração própria a partir de Coppedge *et al.* (2016); Dahlerup (2013).

Em todos os países o sufrágio feminino foi concedido entre as décadas de 30 e 50 do século XX, tendo em conta que em Portugal se mantiveram algumas restrições ao voto (nível educacional) até 1976. Nesta fase inicial, de monopólio masculino, a proporção de mulheres eleitas é extremamente baixa, não chegando sequer ao limiar dos 10%. As barreiras ao acesso das mulheres à esfera pública e política eram efetivamente muito fortes nas décadas pós-sufrágio e, mesmo nos casos das candidatas eleitas, a sua marginalização era frequente.

Até finais do século XX, a RPF parlamentar manteve-se em níveis baixos (–25%) em todos os cinco países, sendo a situação especialmente grave na Grécia, que não chegava sequer a ultrapassar uma situação de monopólio masculino (–10%). Em sentido oposto, a Espanha encontrava-se, na última eleição deste período (1996), bastante próxima de conseguir um quarto dos representantes parlamentares do sexo feminino (22%), seguida por Portugal (19%). Também ao nível ministerial os níveis de representação feminina se mantiveram baixos em Itália, Grécia e Portugal. Nos dois primeiros casos mantinha-se, aliás, o monopólio masculino na elite ministerial. Contudo, a Espanha apresentava já níveis médios de representação neste período (27%), atingidos no ato eleitorais de 1996.

**Gráfico 8.2 – Taxas de feminização parlamentar e ministerial, por ato eleitoral, por país da Europa do Sul**



Variáveis: *lower chamber female legislators (v2lcfemleg)* – questão: qual a percentagem (%) de mulheres na câmara baixa (ou única) do parlamento?; *election women in the cabinet (v2elwomcab)* – questão: no primeiro executivo constituído após o ato eleitoral, qual a percentagem (%) de mulheres com uma pasta ministerial?

Fontes: Elaboração própria a partir de Coppedge *et al.* (2016); Dahlerup (2013).

O início do século XXI representou para todos os cinco países uma forte evolução na RPF, sendo de notar que, nos casos da França, Itália e Grécia, que partiam de níveis inferiores, a representação feminina nos parlamentos nacionais quase duplicou. Este impulso não impediu, contudo, que se mantivessem em limiares de representação baixos. Já nos países ibéricos, embora registando um ritmo de progressão menos acelerado neste período, a representação parlamentar feminina passou para níveis médios (25%-40%), passando as mulheres a ser uma grande minoria nas assembleias nacionais, apresentando a Espanha valores especialmente relevantes (36%). À semelhança do período anterior, também em inícios do século XXI a representação feminina a nível ministerial se destaca, embora com grande variação entre os cinco casos. Enquanto a Espanha (2004, 2008) e a França (2012) apresentam governos paritários (+40%), Portugal mantém uma representação feminina média, ainda que com um crescimento assinalável, atingindo os 29% em 2009. Em sentido oposto, a Itália e a Grécia mantêm níveis baixos de mulheres com pastas ministeriais, sendo os valores especialmente preocupantes em Itália, que

no último ato eleitoral deste período (2008) mantinha o monopólio masculino no governo (8%).

## ***Variáveis independentes***

### **Sistema eleitoral e quotas de representação**

Tal como exposto no enquadramento teórico, a configuração institucional de cada país afigura-se como um fator determinante no nível RPF, nomeadamente quanto a traços específicos dos sistemas eleitoral e partidário, bem como à influência e poder de atores internacionais. Nesta secção será abordado o papel do sistema eleitoral e das quotas de representação.

O quadro 8.1 permite, desde logo, perceber uma clara variação ao nível das regras formais nos cinco países da Europa do Sul e as diferentes estratégias de incrementação da RPF adotadas por cada um. Não existindo um sistema eleitoral ótimo, a sua validade será aqui avaliada pela sua (in)capacidade de atingir o objetivo em análise no presente trabalho, isto é, a representação feminina, nomeadamente a nível parlamentar.

Se atentarmos no sistema em vigor em cada país, o caso francês será o menos favorável à eleição de mulheres para o parlamento, onde o sistema maioritário com círculos uninominais não permite o equilíbrio de género da lista de candidatos, tendo as mulheres de competir diretamente com os homens pelo único lugar em disputa. Acresce ainda o facto de se basear em círculos eleitorais reduzidos, o que potencia a importância dos notáveis locais e, daí, a vantagem dos incumbentes, maioritariamente homens. Segundo Sineau (2008), trata-se de um sistema com um bónus escondido para os notáveis. Apesar da reforma que, em 1985, fez aprovar a adoção da representação proporcional nas eleições nacionais, o único ato eleitoral em que este sistema vigorou (1986) não se traduziu num progresso da RPF na Assembleia Nacional. As razões apontadas para este insucesso poderão ser a brevidade desta experiência (apenas um ato eleitoral), a manutenção de círculos eleitorais reduzidos e a falta de pressão sobre os partidos para a inclusão de mulheres nas listas candidatas (Baudino 2005; Sineau 2008, 90). Efetivamente, o argumentário em que se baseou este debate baseou-se numa representação mais plural da sociedade em termos ideológicos e não em termos de género (Baudino 2005). Em inícios do século XXI, a reforma da paridade vem abrir caminho à introdução de um sistema de quotas eleitorais que poderia compensar as fragilidades do sistema eleitoral no que toca à RPF. Esta reforma desdo-

### Quadro 8.1 – Sistema eleitoral e quotas de representação feminina

	Espanha	França	Grécia	Itália	Portugal
Sistema eleitoral (parl.)	Proporcional	Maioritário	Proporcional	Misto	Proporcional
Quota eleitoral (nac.)	2007	2000	2008	Não	2006
Limite mínimo	40%	50%	33,3%	–	33,3%
Sanções	Rejeição	Pecuniária	Rejeição	–	Pecuniária
Ordenamento	Sim	Não	Não	–	Sim

Fonte: Elaboração própria a partir de *Atlas of Electoral Gender Quotas*, 2013.

bra-se em duas alterações constitucionais (Lei Constitucional n.º 8 99-569, de 8 de julho de 1999) e na aprovação da lei da paridade (Lei Constitucional n.º 8 2000-496, de 6 de junho de 2000). Se, por um lado, a Constituição passa a atribuir ao Estado e aos partidos a responsabilidade de promoverem o igual acesso de mulheres e homens aos órgãos de decisão política, a lei da paridade estabelece as obrigações e incentivos a que os partidos políticos estão sujeitos na elaboração de listas candidatas a atos eleitorais. Ainda que nas eleições por sistema proporcional (europeias, municipais e locais) as listas devam ser constituídas por 50% de elementos de cada sexo, de forma alternada, no caso da eleição parlamentar, segundo o sistema maioritário, o alcance desta regra é limitado, uma vez que as candidaturas são uninominais e os partidos são apenas penalizados financeiramente se não apresentarem 50% de mulheres candidatas aos mandatos disponíveis. No caso francês, as sanções pecuniárias por incumprimento são frequentemente preferidas pelos partidos políticos, ao invés do cumprimento das quotas de representação (Sineau 2008, 92; Baudino 2005, 100), apesar de, em 2007, uma revisão da legislação da paridade agravar significativamente estas sanções para os incumpridores (Murray, Krook e Opello 2012). Assim, a implementação das quotas eleitorais em França em inícios do século não visou diretamente uma redistribuição de poder entre mulheres e homens ao nível da representação parlamentar, o que, efetivamente, não se verificou nos atos eleitorais que se lhe seguiram.

Também em Itália a reforma eleitoral de inícios da década de 90, que implicou a passagem de um SP na câmara baixa para um sistema misto, tendencialmente maioritário (75% SM, 25% SP), aumentou as preocupações sobre uma ainda maior penalização da RPF, já tradicionalmente baixa. Neste sentido, a questão das quotas eleitorais foi introduzida como uma compensação por esses eventuais efeitos penalizadores da reforma eleitoral, resultando na aprovação, em 1993, de uma ação positiva válida para os 25% de mandatos eleitos segundo o SP, estipulando a alternância

de candidaturas femininas e masculinas nas listas apresentadas a voto. Muito embora o ato eleitoral seguinte (1994) tenha efetivamente registado uma proporção recorde de mulheres eleitas, este valor voltou a cair na eleição seguinte, uma vez que as quotas eleitorais foram abolidas pelo Tribunal Constitucional em 1995. Após a declaração de inconstitucionalidade, o debate foi reiniciado com um foco na alteração dos preceitos constitucionais, resultando em duas alterações: em 2001, uma cláusula foi introduzida validando as ações positivas nas eleições a nível regional e, em 2003, uma alteração ao artigo 51.º da Constituição sublinha o dever de promoção da igualdade de oportunidades no acesso aos cargos públicos por parte do Estado. Porém, na legislação eleitoral de 2005, a última palavra sobre a inclusão de mulheres nas listas candidatas é devolvida exclusivamente aos partidos políticos. Palaci di Suni (2012) atribui o fracasso do processo de adoção de quotas às permanentes contradições legais em que as reformas paritárias estiveram envolvidas, bem como à falta de vontade política dos partidos em desbloquearem este processo. Assim, apesar de, em 2003, a Constituição passar a admitir a introdução de ações positivas na esfera política, a ambivalência legal e política persiste e a sua implementação está ainda em suspenso (2012, 385-386; Guadagnini 2005).

Já no caso grego, embora vigore um sistema de representação proporcional, este é combinado com um sufrágio de lista aberta e voto preferencial, aumentando a competitividade entre os candidatos e desfavorecendo grupos tradicionalmente excluídos dos órgãos políticos, como as mulheres. Embora a questão das quotas eleitorais surja na Grécia ainda em inícios da década de 90, só em 2001 são aprovadas as ações positivas para eleições a nível local, resultando na eleição de apenas 12% de mulheres, menos de metade do limite mínimo de elementos femininos a incluir nas listas candidatas. Ainda que, por razões ideológicas, este insucesso tenha sido atribuído à incapacidade de as mulheres se fazerem eleger, as características do sistema eleitoral acima referidas desvirtuam o papel das quotas de representação, empurrando as mulheres para o fundo das listas candidatas (Pantelidou-Malouta 2006). Em 2008, as quotas eleitorais são alargadas ao nível parlamentar; contudo, as inconsistências já referidas no campo formal contribuem para uma expansão incipiente da RPF, tal como no caso francês.

Em Portugal e Espanha os sistemas apresentam os traços mais favoráveis à eleição feminina, com sistemas proporcionais em lista fechada, bem como sistemas de quotas eleitorais com sanções por incumprimento e ordenamento obrigatório de candidatos, garantindo assim a colocação

de mulheres em lugares elegíveis (Verge 2013; Baum e Espírito-Santo 2012; Valiente 2008). Contudo, apesar de apresentarem os traços formais mais favoráveis à feminização da elite política, que correspondem, efetivamente, aos níveis mais altos de mulheres eleitas na Europa do Sul, o grande movimento de expansão da RPF deu-se antes da adoção das quotas de género. Isto é particularmente notório no caso espanhol, que, nos três atos eleitorais anteriores à introdução de quotas eleitorais, apresenta um aumento de quase 20% no número de deputadas eleitas, registando-se uma estagnação a partir desse momento.

Já em Portugal, não obstante o aumento de 10% registado na década de 90, seguiram-se alguns anos de clara desaceleração no crescimento, que seria apenas retomado no ato eleitoral que se seguiu à introdução das quotas eleitorais. Há, portanto, no caso português, um efeito de retoma na expansão da RPF em resultado da adoção desta nova regra eleitoral, embora não atingindo os níveis mínimos de representação legalmente estipulados (33%).

O regime constitucional português abordava, até 1997, a questão da desigualdade de género, consignando a igualdade de todos os cidadãos perante a lei, mas não exprimindo claramente a igualdade de direitos entre mulheres e homens. Em 1997, a revisão constitucional vem consagrar o princípio da igualdade material, passando a admitir a aprovação de iniciativas legislativas sobre esta matéria, designadamente a adoção de ações de discriminação positiva, como o estabelecimento de quotas de representação por género para cargos políticos eletivos [CRP, artigos 9.º, alínea *b*), e 109.º]. Na sequência destas novas disposições, o governo socialista apresentou, no ano seguinte, duas iniciativas legislativas à Assembleia da República no âmbito da promoção da participação política feminina: uma proposta de alteração à lei eleitoral que regulamentava o artigo 109.º da CRP através de uma quota de género de 25% nas listas candidatas a eleições legislativas e, a segunda, uma proposta de lei autónoma que previa o aumento progressivo da quota de género de 25% para 33,3% num espaço de quatro atos eleitorais posteriores à entrada em vigor da lei. Ambas as iniciativas foram rejeitadas com os votos contra do PSD, do CDS-PP e do PCP. As novas normas constitucionais acabariam então por ser regulamentadas, fundamentalmente, através de duas leis: a lei dos partidos políticos (Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de agosto) e a lei da paridade (Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto). No que diz respeito à lei dos partidos políticos, é de salientar o disposto no artigo 29.º, que, muito claramente, a respeito da participação política, estabelece: «Os estatutos (dos partidos políticos) devem assegurar uma partici-

pação direta, ativa e equilibrada de mulheres e homens na atividade política e garantir a não discriminação em função do sexo no acesso aos órgãos partidários e nas candidaturas apresentadas pelos partidos políticos.» Por seu lado, nos termos da lei da paridade, as listas de candidaturas apresentadas para a Assembleia da República, para as autarquias locais e para o Parlamento Europeu devem ser compostas de modo a promoverem a paridade entre mulheres e homens, entendendo-se por paridade a representação mínima de 33,3% de cada um dos sexos nas listas. Acresce ainda que as listas plurinominais apresentadas não podem conter mais de dois candidatos do mesmo sexo em lugares consecutivos na ordenação da lista. Especialmente importante é o facto de, se as listas não respeitarem a paridade, haver lugar a sanções de carácter pecuniário, o que reforça, substancialmente, a necessidade de cumprimento da legislação.

Desta breve análise dos sistemas e quotas eleitorais nos cinco países resulta evidente que, embora a adoção de regras formais favoráveis proporcione um ambiente institucional conducente a uma RPF mais equilibrada em termos de género, estas não são suficientes para explicar a sua progressão ao longo do tempo, como evidenciam os casos ibéricos. Por outro lado, como é patente nos restantes casos, sistemas eleitorais e/ou de quotas desfavoráveis funcionam como barreiras à RPF, nomeadamente porque determinam as estratégias de recrutamento partidário, bem como os critérios de filtragem dos potenciais candidatos.

Neste sentido, parece-nos essencial analisar o papel dos principais partidos políticos na expansão da RPF ao nível parlamentar e ministerial, focando, essencialmente, os desafios que estes vêm enfrentando nas últimas décadas. Entre eles, salientamos as novas dinâmicas de competição eleitoral, que poderão despoletar processos de contágio interpartidário ao nível das candidaturas femininas, alterando assim posicionamentos ideológicos tradicionais, bem como uma crescente aproximação dos movimentos de mulheres nos órgãos institucionais (partidários e estatais). Esta integração progressiva traduz-se, por sua vez, numa pressão acrescida por parte das agências internacionais e nacionais para a adoção de medidas conducentes a uma RPF mais equilibrada, nomeadamente a implementação de secções partidárias femininas e de quotas de representação internas. Será a combinação de todos estes elementos que, ao nível político-institucional, poderá esclarecer o trajeto de cada um dos países da Europa do Sul na prossecução de uma RPF mais equilibrada.

## ***Partidos políticos – novos desafios***

### **Espanha**

Apesar da adoção de quotas eleitorais em 2007, a RPF em Espanha seguiu um padrão de incrementação progressiva, baseado numa taxa de crescimento de mulheres no parlamento entre 5% e 8% por ato eleitoral desde a década de 80 até 2004. De entre os cinco casos analisados, a Espanha parece ser o país onde, durante as décadas de 80 e 90, o compromisso pela igualdade de género do principal partido de centro-esquerda, o PSOE, surtiu efeitos mais claros na eleição de mulheres para o parlamento nacional (Valiente 2008; Verge 2013). O sucesso desta dinâmica de reforma, materializada na adoção de quotas de género para os órgãos partidários e para as listas eleitorais, deveu-se à combinação de uma forte ação de *lobbying* conduzida pela secção feminina socialista, em articulação com a agência estatal para a igualdade e apoiada pela pressão internacional que, durante a década de 90, tanto a ONU como a UE exerceram. De facto, a secção feminina do PSOE, fundada em 1976, enquanto grupo de reflexão – *Mujer y Socialismo* –, inicia desde logo uma denúncia contínua da sub-representação feminina nos órgãos partidários e nas listas candidatas, integrando reivindicações dos movimentos feministas que, maioritariamente, advogavam uma ação a partir do interior das instituições (Valiente 2005). Simultaneamente, conta com o apoio do *Instituto de la Mujer (IM)* – agência estatal para a igualdade –, fundado em 1983, liderado por ativistas feministas, muitas delas membros do PSOE e que elegera a RPF como objetivo prioritário durante a década de 80. Esta ação concertada, aliada ao facto de o secretariado ser elevado a instituição formal do PSOE em 1984 – e consequente presença nos órgãos executivos do partido –, resulta numa forte pressão interna pela adoção de quotas partidárias, que assim se sobrepõe à elite partidária, que procurava solidificar a ideologia do partido em torno da desigualdade de classes. Assim, uma quota de género de 25% é aprovada em 1988 e alargada para 40% em 1997, num contexto de derrota eleitoral e consequentes movimentos pela renovação da elite partidária, que a secção feminina capitalizou a favor do progresso da RPF. No caso do PSOE, a centralização do processo de recrutamento e o escrutínio das feministas do partido vieram consolidar a implementação destas medidas, que, noutros casos, não passaram do estatuto simbólico.

O processo despoletado pelo PSOE teve um efeito de contágio no sistema partidário espanhol, tanto nos partidos mais à esquerda, como nos

conservadores (Verge 2013; Ruiz Jiménez 2007 e 2009). Com efeito, a competição pelo eleitorado feminino teve um papel decisivo no compromisso também do PP nesta matéria, traduzido na elevada proporção de mulheres no governo eleito em 1996 pelos conservadores (Ruiz Jiménez 2007, 303). Desta forma, pode compreender-se que a expansão mais significativa da RPF tenha acontecido antes da implementação de quotas eleitorais obrigatórias em 2007. Não obstante, o PP nunca mudou a sua posição contrária às quotas de género, alterando o discurso da *representação paritária* para *representação equilibrada* e relegando o IM para atividades meramente simbólicas durante os dois mandatos no poder (Valiente 2005). O último impulso de crescimento na feminização parlamentar dá-se com o regresso dos socialistas ao poder, em 2004, já com a quota interna de 40% em vigor.

Com efeito, em Espanha verifica-se uma estagnação nos atos eleitorais de 2008 e 2011, o que nos remete para a hipótese da *saturação sem paridade*, que sugere que, uma vez que as quotas eleitorais são adotadas e os limites mínimos de RPF são atingidos, as organizações partidárias – enquanto selecionadoras – acomodam-se a esta situação e, na ausência de um movimento de pressão permanente, a expansão da RPF estagna (Dahlerup e Leijenaar 2013, 255). Contudo, este não parece ser o caso ao nível ministerial, uma vez que em duas eleições consecutivas são constituídos governos paritários sob a liderança de Zapatero no PSOE. Franceschet (2015) atribui a constituição dos executivos paritários em Espanha a uma reduzida resistência encontrada no interior do Partido Socialista Espanhol, sublinhando a importância de dois fatores referidos anteriormente: por um lado, a centralização do processo de seleção e uma grande autonomia do líder partidário e, por outro, a forte institucionalização da norma paritária no interior do partido ao nível das listas eleitorais para o parlamento.

## **Portugal**

O caso português, como já referido, apresenta dois períodos principais de expansão da RPF parlamentar e ministerial (a década de 90 e entre 2005 e 2009) que estarão direta ou indiretamente relacionados com alterações ou propostas de alteração ao quadro legal que rege a eleição de representantes políticos e a igualdade de direitos entre mulheres e homens que lhe subjaz. A maioria dos autores é unânime na atribuição de responsabilidades aos partidos políticos pela manutenção de práticas discriminatórias face às mulheres no acesso efetivo a cargos parlamentares e ministeriais, identificando, porém, os partidos à esquerda do espectro

político como os mais progressistas nesta matéria (Monteiro 2011; Baum e Espírito-Santo 2012; Teixeira 2009; Viegas e Faria 1999). A influência do fator ideológico parece, contudo, fazer-se sentir mais claramente na eleição dos representantes parlamentares, uma vez que os padrões de feminização dos executivos apontam antes para o facto de os respetivos líderes priorizarem esta questão no recrutamento ministerial, não se verificando uma clara distinção esquerda-direita.

Efetivamente, a apresentação de iniciativas legislativas referentes à promoção da participação política feminina partiu do Partido Socialista e do Bloco de Esquerda, os dois partidos manifestamente a favor do estabelecimento de quotas de género para os cargos políticos. Não obstante, o Partido Comunista Português adota um posicionamento distinto, identificando as causas da sub-representação política das mulheres, isto é, as desigualdades sociais e económicas, como o objetivo primeiro da ação do Estado, rejeitando medidas igualitárias artificiais. Por outro lado, os partidos mais à direita do espectro político, o PSD e o CDS-PP, baseiam a sua oposição fundamentalmente em dois argumentos: por um lado, a ascensão a cargos políticos deve ser feita com base em critérios unicamente meritocráticos e, por outro, consideram uma diminuição das capacidades das mulheres o facto de serem selecionadas para um determinado lugar apenas para o cumprimento de um critério legal. Com efeito, no sistema partidário português apenas o PS prevê, estatutariamente, quotas de género para a composição dos órgãos internos e para as listas candidatas. Contudo, apesar de esta regra existir desde 1988, só a partir de 1999 elas são efetivamente cumpridas em resultado das iniciativas legislativas apresentadas nos anos anteriores e também fruto do aparecimento do BE no espaço político à sua esquerda, com um forte compromisso com a RPF (Baum e Espírito-Santo 2012; Teixeira 2009). A estes fatores podemos adicionar uma atitude de mimetismo por parte do líder socialista José Sócrates relativamente às estratégias adotadas pelo PSOE de Zapatero, aproveitando a janela de oportunidade do primeiro governo de maioria absoluta socialista em 2005 (Monteiro 2011). A resistência patente até então é reveladora da dificuldade de alteração do *status quo* por parte da elite partidária, bem como de uma reduzida força de *lobbying* da secção feminina do partido, contrastando com o caso espanhol (Baum e Espírito-Santo 2012; Monteiro 2011). De facto, a pressão interna nos partidos portugueses, nomeadamente por parte das secções femininas partidárias, é muito pouco significativa, sendo que apenas num dos principais partidos, o PS, existe uma organização de mulheres formalizada, todavia com uma ação extremamente limitada e, contrastando com o

caso do PSOE, sem mulheres em posições partidárias de poder. Assim, apesar de a partir da década de 90 se verificar a implementação de medidas mais ou menos consistentes a favor da RPF um pouco por todo o sistema partidário, o efeito de contágio foi menos significativo do que no caso espanhol. Se, por um lado, o PSD, mais à direita do espectro político também não apresentava uma organização feminina consistente, contrastando com o PP espanhol, o facto de se encontrar no governo até 1995 não acrescentou à sua ação uma motivação de competição eleitoral, como no vizinho ibérico (Ruiz Jiménez 2009; Ruiz Jiménez 2007).

Não obstante a rejeição das primeiras propostas para a introdução de quotas, em 1998, a sua apresentação introduziu na agenda mediática o tema da desigualdade de género na arena política, gerando um aceso e alargado debate público sobre a eficácia deste instrumento. Apesar do protagonismo assumido pelo PS no debate pelas quotas de género, é também de salientar o papel desempenhado pelo mecanismo oficial para a igualdade de género (Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género) e os movimentos de mulheres a ele associados, «um papel persistente, embora de impactos pouco reconhecidos» (Monteiro 2011, 40). Iniciou-se ainda na década de 80, lançando o debate sobre as medidas de ação positiva na representação política e traduzindo assim a mudança de enfoque a que se assistia nos fóruns internacionais de uma perspetiva de mera eliminação da discriminação para uma outra de avanço no caminho da igualdade de facto. A esta nova fase das políticas de género em Portugal não será alheia a adesão à então CEE em 1986, desde logo devido aos financiamentos comunitários que passaram a estar disponíveis para projetos neste âmbito. A década de 90 trouxe, pois, iniciativas renovadas, que começaram por se focar na preparação da Conferência de Pequim – 1995 –, assim como numa campanha de sensibilização para uma representação parlamentar paritária. Esta campanha teve como ponto alto a realização, em fevereiro de 1994, de uma sessão simbólica do parlamento paritário, onde todas as forças partidárias presentes eram compostas por um igual número de homens e de mulheres. Ainda em finais da década de 90, a Comissão e a rede de ONG que pertenciam ao seu conselho participaram num estudo que lançou um conjunto de propostas inovadoras no sentido de regulamentar a recente revisão da CRP que, apesar de rejeitadas no parlamento, deram origem às iniciativas legislativas socialistas acima referidas. As ações extrapartidárias pela promoção da RPF centraram-se, assim, na Comissão, que se tornou também o principal motor e pilar dos movimentos de mulheres, a par das organizações femininas ligadas aos partidos. Com efeito, se a coesão dos mo-

vimentos de mulheres em relação às estratégias de promoção RPF foi, sem dúvida, um fator de sucesso na aprovação das medidas legislativas, por outro lado, a sua inerente fragilidade e falta de autonomia resulta numa ausência de pressão externa sobre os partidos e a sociedade em geral no que toca às desigualdades de género (Monteiro 2011; Ferreira 2000). Assim, apesar do sucesso na aprovação de medidas de ação positiva, a ausência de pressão interna e externa sobre o sistema partidário português resultou numa situação em que a desigualdade de género na representação política não era tida como um trunfo de competição eleitoral e daí não ser prioritária.

## **França**

Um fator frequentemente apontado para a sub-representação feminina no caso francês é a cultura partidária fortemente patriarcal, bem como a conceção republicana do cidadão *sexualmente neutro*, que contribuíram desde cedo para alienar os movimentos femininos intrapartidários, marginalizando as suas tentativas de *lobbying* pela introdução de ações positivas ou de promoção da participação feminina (Baudino 2005; Opello 2006; Sineau 2008; Murray 2010). De facto, no contexto da Europa do Sul, apenas a Grécia ultrapassou mais tarde o limiar dos 10% de feminização parlamentar, sendo a França frequentemente apontada como a lanterna vermelha da Europa ocidental relativamente à RPF, e nem a alteração ideológica no poder nem a alteração do sistema eleitoral pareceram funcionar a seu favor. Como referido na secção anterior, a reforma paritária (1999-2000) veio desafiar a neutralidade sexual da República, mas, acima de tudo, constituiu uma alavanca de renovação do movimento feminista francês, que, ao contrário das décadas anteriores, interpelou diretamente as instituições políticas e pressionou os candidatos presidenciais para compromissos pela IG na representação política. Um exemplo flagrante foi o compromisso público assumido por Chirac em 1995 a favor da paridade e que, mais tarde, forçou o seu apoio à reforma legal e constitucional (Murray, Krook e Opello 2012, 537). Até então mesmo o Ministério para os Direitos das Mulheres (1981) tivera apenas um papel simbólico nos debates sobre a RPF. Apenas a partir da década de 90 o movimento feminista francês encontrou alguma unidade, organizando sessões de esclarecimento e participando ativamente nas campanhas eleitorais. Também neste período foram criadas várias agências estatais para a IG lideradas por ativistas pela paridade, entre elas o Observatório para a Paridade e a Delegação Interministerial para os Di-

reitos das Mulheres, que contribuíram para que o movimento atuasse enquanto *insider* no processo político (Baudino 2005).

Tal como a análise dos dados empíricos indica, no ato eleitoral de 2002 – imediatamente posterior à adoção das quotas eleitorais – o crescimento de mulheres eleitas é quase residual, ou seja, a implementação desta regra eleitoral foi extremamente baixa, apontando ora para lacunas na legislação, ora para a manutenção de uma cultura partidária, especialmente à direita, adversa às ações positivas. Uma observação interessante é, contudo, que os mais significativos picos de crescimento se verificaram imediatamente antes da introdução da paridade (1997), bem como nas eleições mais recentes (2012). A literatura aponta para o papel central dos partidos políticos – em particular à esquerda –, nomeadamente ao nível da receptividade dos líderes e, fundamentalmente, dos incentivos eleitorais associados à eleição feminina (Sineau 2008; Opello 2006; Murray 2010; Murray, Krook e Opello 2012). Murray conclui mesmo que «o papel dos partidos políticos [...] e o seu comportamento (e as motivações que lhes subjazem) devem estar no centro de qualquer tentativa de explicação de criação e de implementação da paridade» (2010, 150). À semelhança do caso espanhol, o PS francês é o único partido com quotas de género internas e uma presença forte nas instituições políticas, apesar de a sua adoção não coincidir com a sua implementação efetiva. Logo em 1975, quatro anos após a sua fundação, uma quota de género de 10% é incluída nos estatutos partidários, sendo alargada para 30% em 1990, fruto da pressão das feministas no interior do partido. Porém, a sua implementação só se efetiva durante a liderança de Jospin devido a uma combinação de fatores: por um lado, a sua receptividade pessoal a esta problemática (a que não será alheio o facto de ser casado com uma proeminente filósofa feminista, Sylviane Agacinsky) e, fundamentalmente, a perceção de que, após a pesada derrota eleitoral sofrida em 1993, seria essencial uma profunda renovação das candidaturas socialistas, apresentando o PS como um partido novo e progressista e, assim, capitalizando a saliência que a questão da paridade vinha ganhando nos anos 90 (Opello 2006). A receptividade da liderança partidária, bem como os incentivos eleitorais, parecem ter contagiado também a direita do espectro político, nomeadamente na coligação UMP. Não obstante a sua oposição ideológica à reforma paritária, a pressão exercida pelo então líder Jacques Chirac garantiu a sua aprovação no parlamento francês, mas não a feminização das candidaturas do partido nas eleições imediatamente posteriores. Porém, no ato eleitoral seguinte, em 2007, o sucesso nas sondagens da candidatura de Ségolène Royal, que personificava a renovação da elite

política francesa, alertou a UMP para a urgência da feminização da sua carteira de candidatos. Nesse sentido, sob a liderança de Nicolas Sarkozy, favorável à adoção de ações positivas, o rumo do partido relativo à RPF alterou-se significativamente, ainda que em oposição a alguma elite partidária (Murray 2010, 145). Esta mudança refletiu-se então tanto no avanço da feminização parlamentar como ministerial em 2007. Com efeito, em 2007 foram reforçadas as penalizações pecuniárias pelo incumprimento das quotas eleitorais, repercutindo-se – direta e indiretamente – num dos maiores aumentos de mulheres eleitas para o parlamento, bem como no primeiro executivo paritário em 2012. Efetivamente, a evolução da RPF em França parece dever-se a um modelo de pragmatismo partidário que combina incentivos ideológicos, estratégicos e eleitorais e que resultam num maior ou menor grau de reforma paritária (Murray, Krook e Opello 2012, 536).

## **Grécia**

Já os níveis de RPF gregos, persistentemente baixos até inícios do século XXI, são apenas uma parte de um problema mais vasto de sub-representação em várias áreas da esfera pública, como associações profissionais, económicas ou sindicatos e mesmo na administração pública, o que revela um sistema de relações de género fortemente patriarcal, mesmo no contexto da Europa do Sul. A evolução da feminização dos órgãos políticos gregos desde a década de 70 acontece em paralelo com dois fenómenos essenciais, o desenvolvimento dos movimentos de mulheres e as políticas europeias para a igualdade de género, que condicionaram a ação dos principais partidos políticos gregos (Kapotas 2010; Pantelidou-Malouta 2006 e 2007).

A ressurgência do movimento feminista no período de democratização foi efetivamente marcada por uma forte ligação aos partidos políticos, muitas vezes na forma de secções femininas no seu interior, ou seja, coincidindo com a tendência a nível europeu da institucionalização do feminismo (Pantelidou-Malouta 2006). A questão da introdução de quotas de género surge pela primeira vez nas eleições de 1989, com as organizações femininas partidárias – principalmente à esquerda – a reivindicarem a inclusão mínima de 35% de mulheres nas listas candidatas. Porém, estes objetivos colidiram com alguns grupos feministas autónomos, manifestamente contrários à introdução de quotas de representação, e não foram feitos avanços neste sentido. A ação das ativistas políticas manteve-se, contudo, durante a década de 90, resultando na fundação de um comité

de cooperação interpartidário (1993), focado especificamente no crescimento do número de mulheres eleitas nas eleições europeias de 1994, e que viria a expandir o seu raio de ação em 1998 com a criação da Associação Política para as Mulheres, reunindo ativistas de todo o espectro político (Verge 2013; Pantelidou-Malouta 2006, 27). Resultando do trabalho intenso das ativistas, em conjunto com o Secretariado Geral para a Igualdade – agência fortemente apoiada pelos governos socialistas –, nas eleições de 2004 a feminização do parlamento helénico atingiu os 14%, o que constituiu o maior crescimento até à data. Um fator interessante prende-se com o facto de este ato eleitoral ter sido ganho pela Nova Democracia, partido de direita, que nomeou ainda, pela primeira vez, uma mulher para presidente do parlamento. O descontentamento dos eleitores com os escândalos de corrupção envolvendo membros do PASOK – no poder na última década – pode ter resultado numa vontade de renovação da elite política, à semelhança do que já acontecera noutros países.

Fruto da pressão internacional (UE) especialmente forte sentida no país durante a década de 90, tanto os partidos à esquerda como à direita encetaram esforços para fazer cumprir quotas partidárias nos órgãos e nas listas eleitorais; porém, os resultados ficaram muito aquém das expectativas, sendo o monopólio masculino no nível de representação política parlamentar ultrapassado apenas em 2004. É patente, pois, um fraco compromisso dos principais partidos com a promoção efetiva da RPF, ainda que tanto o PASOK como a ND tenham adotado quotas internas em inícios da década de 90 (aumentadas para 40% e 30%, respetivamente, no ano 2000), com alguns efeitos positivos nos órgãos partidários. Todavia, estas quotas não se dirigiam às listas eleitorais, ou seja, não constituíam uma verdadeira ameaça à elite partidária masculina, que mantinha o domínio da carteira de candidatos a nível nacional, o que pode explicar a baixa resistência partidária na sua implementação (Kapotas 2010, 36). É neste contexto de reformas partidárias limitadas e ineficientes que o PASOK lidera, em 1998, as reformas legislativas relativas à alteração constitucional necessária para uma posterior proposta de introdução de quotas eleitorais para os níveis local e regional, aprovada em 2001, e para o nível nacional, aprovada em 2008.

Em suma, a evolução positiva (ainda que lenta) da proporção de mulheres em órgãos de decisão política na Grécia pode ser atribuída à influência das políticas europeias de IG em combinação com uma ação do movimento de mulheres progressivamente mais focada na eleição feminina e também da agência estatal para a igualdade fomentada, em parti-

cular, pelos executivos socialistas (PASOK) (Pantelidou-Malouta 2006). Porém, não deixa de ser evidente que apresenta ainda os níveis mais baixos de feminização da Europa do Sul, cuja alteração significativa será apenas possível perante uma mudança nas práticas de recrutamento partidário profundamente segmentadas em termos de género. Para que tal venha a acontecer será necessário que os partidos políticos identifiquem algum tipo de incentivo eleitoral que despolette essa mudança e não apenas uma acomodação a critérios impostos por organizações internacionais, que associam a introdução de medidas de ação positiva a um movimento de modernização global do país e de alinhamento das suas forças políticas com o discurso europeu sobre a igualdade de género (Lombardo *et al.* 2007; Pantelidou-Maloutas 2005).

## **Itália**

Ainda que ligeiramente mais positiva do que na vizinha Grécia, também a Itália apresenta uma taxa de feminização parlamentar e ministerial muito baixa e particularmente instável até inícios do século XXI. Durante a I República (1948-1992), o ato eleitoral de 1987 foi aquele em que se registou um incremento significativo do número de mulheres eleitas (5%), para o qual contribuiu a politização da questão feita à esquerda do espectro político, nomeadamente pelo Partido Comunista e pelos Verdes. Neste período, a RPF não era uma questão eleitoralmente mobilizadora para os partidos com pretensões governativas e o efeito de contágio que possa ter existido deu-se exclusivamente à esquerda. De facto, o Partido Comunista era a única formação partidária que, a par de um sistema de recrutamento altamente centralizado, efetivamente implementou na década de 80 quotas de género internas e uma secção feminina formalizada e ativa, já que as medidas aprovadas nos partidos de direito eram meramente simbólicas. Estes fatores de organização interna, aliados a uma fase de cooperação com grupos feministas extrapartidários, resultaram numa campanha com visibilidade significativa pela RPF, mas que não se repetiria nas décadas seguintes devido a diferenças substantivas quanto aos meios e fins dessa mesma representação (Papavero 2006). O colapso do sistema partidário que deu origem à II República teve, na verdade, um impacto francamente negativo na RPF no parlamento italiano. Enquanto noutros casos verificámos que períodos de crise ou reorganização interna dos partidos puderam constituir uma janela de oportunidade para que grupos de mulheres assegurassem o seu espaço próprio e formalizassem a sua representação nos órgãos partidários, este padrão

não se verificou em Itália. Com efeito, o desaparecimento dos principais partidos do arco governativo conduziu a uma fragmentação extrema do sistema em múltiplas formações mais pequenas, maioritariamente lideradas por homens, cujas fusões dificultaram este enraizamento essencial das ativistas feministas no seu interior. Não obstante o Partido Comunista ter conseguido manter em parte a estrutura já institucionalizada de representação feminina no seu interior, nos partidos de centro-direita o poder das estruturas locais e a falta de centralização dos processos de recrutamento prejudicaram a já incipiente representatividade das mulheres (Papavero 2006, 205-208).

Tal como explorado na secção anterior, a Itália é o único país da Europa do Sul a não adotar quotas eleitorais nacionais, exceto na experiência única de 1994. Como referimos, as divisões no interior dos movimentos de mulheres, que, à semelhança de outros países, opunham grupos feministas mais próximos dos partidos a grupos autónomos, não conduziram a um enquadramento coerente da importância da RPF aos olhos do eleitorado enquanto essencial à qualidade da democracia (Guadagnini 2005). Durante o mandato de Romano Prodi (1996-2001), que liderava uma coligação de esquerda, o feminismo de Estado foi reforçado e várias agências estatais para a igualdade de género foram apoiadas tanto no âmbito do mercado de trabalho e da família como da violência de género, entre outros, fomentando a cooperação com algumas organizações de mulheres da sociedade civil. Este movimento deveu-se, em grande parte, à pressão exercida pelas instituições europeias e respetiva agenda para a igualdade de género e, ainda que tenha contribuído para uma consciencialização importante do eleitorado para a temática da igualdade de género numa sociedade democrática, não deixou de enfrentar algumas resistências tanto por parte dos grupos feministas autónomos como das próprias elites partidárias. De facto, a taxa de feminização no ato eleitoral seguinte não refletiu esta ação mais coordenada ao nível das políticas de igualdade, descendo novamente abaixo do limiar dos 10%. O novo governo de direita, chefiado por Berlusconi, congelou o apoio às agências estatais, bem como às ações de cooperação com os grupos da sociedade civil (Guadagnini e Donà 2007). Contudo, a subida da coligação de direita ao poder coincidiu com um novo debate sobre a revisão constitucional, reintroduzindo o tema das quotas de género para o parlamento italiano, no qual tiveram um papel relevante peritas tanto do centro-esquerda como dos partidos mais à direita. A reforma da lei fundamental de 2003 veio efetivamente anular os obstáculos constitucionais à introdução de ações positivas neste domínio com o apoio inusitado do governo de Berlusconi.

Com efeito, o século XXI marcou o início de um período de crescimento de mais de 20% ao nível da feminização parlamentar em Itália, a par de um maior interesse da opinião pública por esta matéria. Esta crescente sensibilização do eleitorado para a questão da RPF enquanto elemento central da qualidade democrática introduziu na dinâmica partidária um fator de competição eleitoral que se revelou decisivo no crescimento de mulheres eleitas, na medida em que os partidos de direita diminuíram o grau de hostilidade em relação às candidaturas femininas. Porém, mantiveram a oposição à adoção de quotas a nível interno, ao contrário do que aconteceu à esquerda, no Partido Democrático, cujas quotas de género, entre 2006 e 2008, atingiram os 50%, refletindo-se nos resultados eleitorais (Ortbals, Rincker e Montoya 2012). Para esta alteração do contexto político contribuíram, por um lado, a crescente pressão da UE para a tomada de medidas efetivas de promoção da RPF, referindo exemplos como o da vizinha França, que recentemente introduzira quotas eleitorais, e, por outro, uma postura mais pragmática dos movimentos de mulheres, que, apesar de fragmentados, alcançaram algumas alianças interpartidárias e com atores locais (Guadagnini 2005).

## **O que une e o que separa a Europa do Sul?**

Tal como mencionado no início deste trabalho, embora todos os países da Europa do Sul partilhem uma trajetória global de expansão da RPF nas dimensões parlamentar e governativa, existe uma grande variação tanto nos níveis de representação atingidos em cada órgão de poder como no período temporal em que tais níveis foram atingidos e, principalmente, nos processos mais ou menos bem-sucedidos que despoletaram essa expansão.

Não ignorando a importância do contexto institucional na feminização da elite política, este parece ser insuficiente para clarificar os movimentos de expansão e recuo que se verificaram na Europa do Sul nos últimos cinquenta anos. Com efeito, desde inícios do século XXI, em todos os países desta região foram aprovadas quotas eleitorais, embora em Itália estas não vigorem a nível nacional. Esta realidade confirma a tendência verificada nas democracias ocidentais, desde a década de 90, de difusão das quotas de género como o mecanismo mais visível e direto de promoção da representação descritiva de mulheres nos órgãos políticos, enquadrada num contexto de pressão por parte de várias organizações internacionais. Porém, em nenhum dos quatro países onde vigoram quotas eleitorais a sua introdução marca o início de um período de crescimento

sustentado significativo, o que sugere que o critério de adoção de um mecanismo de ação positiva não é suficiente para clarificar a evolução da RPF, especialmente quando desligado dos demais elementos do sistema eleitoral e partidário de cada país.

Por outro lado, os dados analisados permitem-nos concluir que o fator de origem ideológica dos partidos vem sendo atenuado de uma forma global por motivações de sucesso eleitoral nos cinco países. Efetivamente, verifica-se que os partidos de esquerda ou centro-esquerda tomam geralmente a dianteira na promoção da RPF, ora através da implementação de quotas voluntárias, ora pela apresentação de iniciativas legislativas para adoção de quotas eleitorais, ou ainda através do reforço das agências estatais para a igualdade. Porém, o nível de compromisso dos partidos à esquerda do espectro político com a questão da igualdade de gênero na representação política varia significativamente entre os casos e responde a motivações, também elas, distintas – a influência de organizações internacionais, o ativismo feminino ou os incentivos eleitorais. A título de exemplo, podemos referir, em extremos opostos, o caso do Partido Socialista Espanhol, representativo de uma estratégia sustentada de promoção e implementação da RPF, em contraste com o caso do PASOK grego, cujas práticas de recrutamento se mantiveram praticamente inalteradas ao longo de décadas, adaptando-se apenas recentemente em resposta à forte pressão da UE para o alinhamento com as políticas europeias de igualdade de gênero. Ademais, em todos os cinco países, os partidos de centro-direita acompanham a adoção de processos de recrutamento parlamentar e ministerial mais paritários, evidenciando a importância dos processos de contágio interpartidário e de competição eleitoral nesta matéria.

Com efeito, o sucesso eleitoral parece ser o fator que mais claramente determina os incrementos na RPF em cada um dos países. Sendo a seleção predominante de candidatos masculinos feita tendo em vista os melhores resultados possíveis em determinado ato eleitoral, a mudança mais ou menos evidente neste padrão espelha, por um lado, a competição com um partido concorrente direto e, por outro, uma necessidade crescente de renovação das elites partidárias, que surge frequentemente após crises internas ou pesadas derrotas eleitorais. Neste último caso, é frequente a associação a um líder partidário forte e progressista cuja ação se reflete também de forma evidente nos processos de recrutamento ministerial, como nos casos espanhol, francês e, em certa medida, português.

Por último, mas igualmente significativo, encontramos na Europa do Sul uma grande heterogeneidade ao nível do ativismo feminino, que se

desdobra em movimentos sociais, intrapartidários e, tendencialmente, estatizados. O ativismo feminino e o seu grau de coesão ou fragmentação, apesar de não determinarem, nos casos analisados, os períodos de incremento ou recuo da RPF, relacionam-se de perto com os processos de evolução em cada país. A crescente visibilidade das agências estatais para a igualdade, por exemplo, embora responda a orientações internacionais nesse sentido, depende diretamente da autonomia e do poder que cada governo lhes concede, sendo que, nesta dimensão, o posicionamento ideológico do partido no poder tem, nos casos analisados, uma importância considerável. Em todos os casos, o papel do ativismo feminino é particularmente claro nos processos de adoção de quotas eleitorais, na medida em que um posicionamento coeso dos diferentes movimentos feministas, bem como uma forte coordenação com as organizações estatais e intrapartidárias, resultam em processos de implementação mais bem-sucedidos e coerentes. A maior fragmentação verificada nos casos grego, italiano e francês, pelo menos numa primeira fase, prejudicou a percepção do eleitorado sobre a importância da RPF enquanto valor democrático, atrasando ou até bloqueando a aprovação de medidas de ação positiva. No mesmo sentido, num contexto em que a IG na esfera política é percebida como mobilizadora do eleitorado, verifica-se que os processos de recrutamento partidários e a institucionalização de secções femininas potenciam a representação feminina nos parlamentos e nos executivos.

A partir da análise dos dados do *V-Dem*, a par da breve investigação histórico-institucional realizada, resulta evidente que, tal como referimos no início deste trabalho, não há explicações monocausais para a evolução da representação feminina nos órgãos de decisão política. Na verdade, um conjunto significativo de fatores despoleta, ao longo do período analisado, mudanças decisivas nas práticas de recrutamento e seleção dos partidos políticos, estes sim os atores principais neste processo. Destaca-se, pois, nos países da Europa do Sul uma crescente competição por um eleitorado desiludido com as elites políticas tradicionais e mais sensível às questões da igualdade de género, que resulta num enfraquecimento de fatores puramente ideológicos ou institucionais e na necessidade de equacionar de forma crescente o papel das organizações internacionais e do ativismo feminino enquanto desafios a uma maior inclusão das mulheres nos órgãos políticos.

## Bibliografia

- Accornero, Guya, e Pedro Ramos Pinto. 2014. «'Mild mannered'? Protest and mobilisation in Portugal under austerity, 2010-2013». *West European Politics*, 38 (3): 491-515. DOI: 10.1080/01402382.2014.937587.
- Alexander, Gerard. 2001. «Institutions, path dependence, and democratic consolidation». *Journal of Theoretical Politics*, 13 (3): 249-269. DOI: 10.1177/095169280101300302.
- Altman, D., e A. Pérez-Liñán. 2002. «Assessing the quality of democracy: Freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries». *Democratization*, 9 (2): 85-100. DOI: 10.1080/714000256.
- Alvarez, Mike, et al. 1996. «Classifying political regimes». *Studies in Comparative International Development*, 31 (2): 3-36. DOI: 10.1007/BF02719326.
- Annesley, Claire. 2015. «Rules of ministerial recruitment». *Politics & Gender*, 11 (4): 618-642. DOI: 10.1017/S1743923X15000434.
- Bartolini, Stefano, e Peter Mair. 1990. *Identity, Competition, and Electoral Availability: the Stabilisation of European Electorates, 1885-1985*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Baudino, Claudie. 2005. «Gendering the republican system: debates on women's political representation in France». In *State Feminism and Political Representation*, eds. Joni Lovenduski e Claudie Baudino. Cambridge: Cambridge University Press.
- Baum, Michael, e Ana Espirito-Santo. 2012. «Portugal's quota-parity law: an analysis of its adoption». *West European Politics*, 35 (2) (<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402382.2011.648009#abstract>).
- Beck, Nathaniel, e Jonathan N. Katz. 1995. «What to do (and not to do) with time-series cross-section data». *The American Political Science Review*, 89 (3): 634-647.
- Beckwith, Karen. 2014. «Plotting the path from one to the other: women's interests and political representation». In *Representation – the Case of Women*. Oxford: Oxford University Press.
- Bermeo, Nancy. 1987. «Redemocratization and transition elections: a comparison of Spain and Portugal». *Comparative Politics*, 19 (2): 213-231. DOI: 10.2307/421799.
- Bermeo, Nancy. 1997. «Myths of moderation: confrontation and conflict during democratic transitions». *Comparative Politics*, 29 (3): 305-322. DOI: 10.2307/422123.
- Bermeo, Nancy. 2010. «Interests, inequality, and illusion in the choice for fair elections». *Comparative Political Studies*, 43 (8-9): 1119-1147. DOI: 10.1177/0010414010370438.
- Birch, Sarah. 2009. *Full Participation: A Comparative Study of Compulsory Voting*. Nova Iorque: United Nations University Press.
- Bjarnegård, Elin, e Meryl Kenny. 2015. «Revealing the 'secret garden': the informal dimensions of political recruitment». *Politics & Gender*, 11 (4): 748-753. DOI: 10.1017/S1743923X15000471.
- Blais, André, Elisabeth Gidengil e Neil Nevitte. 2004. «Where does turnout decline come from?» *European Journal of Political Research*, 43 (2): 221-236. DOI: 10.1111/j.1475-6765.2004.00152.x.
- Bordignon, Fabio, e Luigi Ceccarini. 2013. «Five stars and a cricket. Beppe Grillo shakes Italian politics». *South European Society and Politics*, 18 (4): 427-449. DOI: 10.1080/13608746.2013.775720.
- Bornschieer, Simon, e Romain Lachat. 2009. «The evolution of the French political space and party system». *West European Politics*, 32 (2): 360-383. DOI: 10.1080/01402380802670677.

- Bosco, Anna, e Susannah Verney. 2012. «Electoral epidemic: the political cost of economic crisis in Southern Europe, 2010-2011». *South European Society and Politics*, 17 (2): 129-154. DOI: 10.1080/13608746.2012.747272.
- Braga da Cruz, Manuel. 1998. *Sistema Eleitoral Português: Debate Político e Parlamentar*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Bruneau, Thomas C., et al. 2001. «Democracy, Southern European style». In *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*, eds. P. Nikiforos Diamandouros e Richard Gunther. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 16-82.
- Cancela, João, e Benny Geys. 2016. «Explaining voter turnout: a meta-analysis of national and subnational elections». *Electoral Studies*, 42: 264-275.
- Capoccia, Giovanni, e R. Daniel Kelemen. 2007. «The study of critical junctures theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism». *World Politics*, 59: 341-369. DOI: 10.1017/CBO9781107415324.004.
- Caul Kittilson, Miki. 2006. *Challenging Parties, Changing Parliaments: Women and Elected Office in Contemporary Western Europe*. Columbus: Ohio State University Press.
- Caul, Miki. 1999. «Women's representation in parliament the role of political parties». *Party Politics*, 5 (1): 79-98. DOI: 10.1177/1354068899005001005.
- Celis, Karen, et al. 2008. «Rethinking women's substantive representation». *Representation*, 44 (2): 99-110. DOI: 10.1080/00344890802079573.
- Cheibub, José Antonio, Jennifer Gandhi e James Raymond Vreeland. 2009. «Democracy and dictatorship revisited». *Public Choice*, 143 (1-2): 67-101. DOI: 10.1007/s11127-009-9491-2.
- Christmas-Best, Verona, e Ulrik Kjaer. 2007. «Why so few and why so slow? Women as parliamentary representatives in Europe from a longitudinal perspective». In *Democratic Representation in Europe: Diversity, Change, and Convergence*, eds. Maurizio Cotta e Heinrich Best. Oxford: Oxford University Press.
- Chubb, Judith. 1982. *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy: a Tale of Two Cities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Clark, Tom S., e Drew A. Linzer. 2015. «Should I use fixed or random effects?» *Political Science Research and Methods*, 3 (2): 399-408. DOI: 10.1017/psrm.2014.32.
- Claveria, Silvia. 2014. «Still a 'male business'? Explaining women's presence in executive office». *West European Politics*, 37 (5): 1156-1176. DOI: 10.1080/01402382.2014.911479.
- Collier, David, e Robert Adcock. 1999. «Democracy and dichotomies: a pragmatic approach to choices about concepts». *Annual Review of Political Science*, 2 (1): 537-565. DOI: 10.1146/annurev.polisci.2.1.537.
- Colomer, Josep Maria. 2004. *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Conti, Nicolò, e Vincenzo Memoli. 2015. «The emergence of a new party in the Italian party system: rise and fortunes of the Five Star Movement». *West European Politics*, 2382: 1-19. DOI: 10.1080/01402382.2014.996377.
- Coppedge, Michael, et al. 2011. «Conceptualizing and measuring democracy: a new approach». *Perspectives on Politics*, 9 (2): 247-267.
- Coppedge, Michael, et al. 2016. «V-Dem codebook v6». In *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Costa Lobo, Marina, José Santana Pereira e João Tiago Gaspar. 2015. «A introdução do voto preferencial em Portugal: uma experiência eleitoral». *IPP Policy Paper*, 6. Institute of Public Policy Thomas Jefferson – Correia da Serra.

*Variedades de Democracia na Europa do Sul*

- Cotta, Maurizio. 1996. «Structuring the new party systems after the dictatorship: coalitions, alliances, fusions and splits during the transition and post-transition stages». In *Stabilising Fragile Democracies Comparing New Party Systems in Southern and Eastern Europe*, eds. Geoffrey Pridham e Paul G. Lewis. Londres e Nova Iorque: Routledge, 69-99.
- Cox, Gary. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cutileiro, José. 1977. *Ricos e Pobres no Alentejo. Uma Sociedade Rural Portuguesa*. Lisboa: Livraria Sá da Costa.
- Dahlerup, Drude. 2013. *Atlas of Electoral Gender Quotas*. Estocolmo: International IDEA.
- Dahlerup, Drude, e Lenita Freidenvall. 2005. «Quotas as a 'fast track' to equal representation for women». *International Feminist Journal of Politics*, 7 (1): 26-48. DOI: 10.1080/1461674042000324673.
- Dahlerup, Drude, e Monique Leijenaar. 2013. *Breaking Male Dominance in Old Democracies*. Oxford: Oxford University Press (<http://site.ebrary.com/id/10737029>).
- D'Alimonte, Roberto. 2005. «Italy: a case of fragmented bipolarism». In *The Politics of Electoral Systems*, orgs. Michael Gallagher e Paul Mitchell. Oxford: Oxford University Press, 253-276.
- D'Alimonte, Roberto. 2015. «The new Italian electoral system: majority-assuring but minority-friendly». *Contemporary Italian Politics*, 7 (3): 286-292. DOI: 10.1080/23248823.2015.1093280.
- Diamandouros, P. Nikiforos, e Richard Gunther. 2001. «Introduction». In *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*, eds. P. Nikiforos Diamandouros e Richard Gunther. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1-15.
- Diamandouros, P. Nikiforos, Hans-Jürgen Puhle e Richard Gunther. 1995. «Conclusion». In *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, eds. Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros e Hans-Jürgen Puhle. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 389-414.
- Donovan, Mark. 1995. «The politics of electoral reform in Italy». *International Political Science Review* 16 (1): 47-64. DOI: 10.1177/019251219501600104.
- Economist Intelligence Unit. 2013. *Democracy Index 2012: Democracy Is at a Standstill*. Londres: The Economist Intelligence Unit Limited.
- Elgie, Robert. 2005. «France: stacking the deck». In *The Politics of Electoral Systems*, orgs. Michael Gallagher e Paul Mitchell. Oxford: Oxford University Press, 119-136.
- Ellinas, Antonis A. 2013. «The rise of golden dawn: the new face of the far right in Greece». *South European Society and Politics*, 18 (4): 543-565. DOI: 10.1080/13608746.2013.782838.
- Escobar-Lemmon, Maria C., e Michelle M. Taylor-Robinson. 2005. «Women ministers in Latin American government: when, where, and why?» *American Journal of Political Science*, 49 (4): 829-844. DOI: 10.2307/3647700.
- Escobar-Lemmon, Maria C., e Michelle M. Taylor-Robinson. 2014. *Representation: the Case of Women*. Oxford: Oxford University Press.
- Fabbrini, Sergio. 2009. «The transformation of Italian democracy». *Bulletin of Italian Politics* 1 (1): 29-47. DOI: 10.1089/jpm.2009.0395.
- Fernandes, Tiago. 2014a. «Patterns of civil society after authoritarianism: a comparison of Portugal and Spain, 1970s-2000s». *CES Papers – Open Forum*, 17.
- Fernandes, Tiago. 2014b. «Rethinking pathways to democracy: civil society in Portugal and Spain, 1960s-2000s». *Democratization*, 22 (6): 1074-1104. DOI: 10.1080/13510347.2014.901966.

- Fernandes, Tiago e Rui Branco. 2017. «Social revolution outcomes: civil society in Portugal, 1974-2000s». *Comparative Politics*, 49 (3): 411-431.
- Fernandes, Tiago, et al. 2015. «Measuring political participation in Southern Europe: the varieties of democracy approach». *V-Dem Working Paper*, 15. Gotemburgo: V-Dem Institute (<http://papers.ssrn.com/abstract=2692553>).
- Ferreira, Virgínia. 2000. «Sexualizando Portugal: mudança social, políticas estatais e mobilização social das mulheres.» In *Portugal Contemporâneo*, ed. António Costa Pinto. Madrid: Sequitur.
- Fishman, Robert. 2005. «Legacies of democratizing reform and revolution: Portugal and Spain compared». *Working Paper*, 1-05. Lisboa: ICS.
- Fishman, Robert M. 2010. «Review: rethinking state and regime: Southern Europe's transition to democracy». *World Politics*, 42 (3): 422-440. DOI: 10.2307/2010418.
- Fishman, Robert M. 2016. «Rethinking dimensions of democracy for empirical analysis: authenticity, quality, depth, and consolidation». *Annual Review of Political Science*, 19 (1): 289-309. DOI: 10.1146/annurev-polisci-042114-015910.
- Franceschet, Susan, e Gwynn Thomas. 2015. «Resisting parity: gender and cabinet appointments in Chile and Spain». *Politics & Gender*, 11 (4): 643-664. DOI: 10.1017/S1743923X15000392.
- Franceschet, Susan, e Jennifer M. Piscopo. 2014. «Sustaining gendered practices? Power, parties, and elite political networks in Argentina». *Comparative Political Studies*, 47 (1): 85-110. DOI: 10.1177/0010414013489379.
- Franklin, Mark N. 2003. «Os enigmas da participação eleitoral». *Análise Social*, 38 (167): 321-338.
- Franklin, Mark N. 2004. *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freidenvall, Lenita, e Marian Sawyer. 2013. «Framing women politicians in old democracies». In *Breaking Male Dominance in Old Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Freire, André. 2015. «Sistemas eleitorais e reformas políticas: Portugal em perspectiva comparada». *E-pública – Revista Eletrónica de Direito Público*, 4: 1-27.
- Freire, André, e Marina Costa Lobo. 2005. «Economics, ideology and vote: Southern Europe, 1985-2000». *European Journal of Political Research*, 44 (4): 493-518. DOI: 10.1111/j.1475-6765.2005.00236.x.
- Freire, André, e Pedro Magalhães. 2002. *A Abstenção Eleitoral em Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Freire, André, Manuel A. Meirinho Martins e Carlos Diogo Moreira. 2008. *Para Uma Melhoria da Representação Política: a Reforma do Sistema Eleitoral*. Lisboa: Sextante.
- Gallagher, Michael. 2015. «Election indices dataset», [http://www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/ElSystems/index.php](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/index.php).
- Gallagher, Michael, e Paul Mitchell, eds. 2005. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Gallego, Aina, Guillem Rico, e Eva Anduiza. 2012. «Disproportionality and voter turnout in new and old democracies». *Electoral Studies*, 31 (1): 159-169. DOI: 10.1016/j.electstud.2011.10.004.
- Gratschew, Maria. 2004. «Compulsory voting in Western Europe». In *Voter Turnout in Western Europe since 1945: a Regional Report*, orgs. Rafael López Pintor, Tim Bittiger e Maria Gratschew. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 25-31.

- Gray, Mark M., e Miki L. Caul. 2000. «Declining voter turnout in advanced industrial democracies, 1950 to 1997: the effects of declining group mobilization». *Comparative Political Studies*, 33 (9): 1091-1122. DOI: 10.1177/0010414000033009001.
- Guadagnini. 2005. «Gendering the debate on political representation in Italy: a difficult challenge». In *State Feminism and Political Representation*, eds. Joni Lovenduski e Claudie Baudino. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guadagnini, Marila, e Alessia Donà. 2007. «Women's policy machinery in Italy between European pressure and domestic constraints». In *Changing State Feminism*, eds. Joyce Outshoorn e Johanna Kantola. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gunther, Richard. 2004. «As eleições portuguesas em perspectiva comparada: partidos e comportamento eleitoral na Europa do Sul». In *Portugal a Votos. As Eleições Legislativas de 2002*, orgs. André Freire, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 35-86.
- Gunther, Richard. 2005. «Parties and electoral behavior in Southern Europe parties». *Comparative Politics*, 37 (3): 253-275.
- Gunther, Richard, P. N. Nikiforos Diamandouros e Demetres A Soteropoulos. 2006. *Democracy and the State in the New Southern Europe*. Oxford: Oxford University Press (<http://site.ebrary.com/id/10271628>).
- Gunther, Richard, P. Nikiforos Diamandouros e Hans-Jürgen Puhle. 1995. *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Helmke, Gretchen, e Steven Levitsky. 2004. «Informal institutions and comparative politics: a research agenda». *Perspectives on Politics*, 2 (4): 725-740. DOI: 10.1017/S1537-592704040472.
- Helmke, Gretchen, e Steven Levitsky, eds. 2006. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hine, David. 1990. «The consolidation of democracy in post-war Italy». In *Securing Democracy Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, ed. Geoffrey Pridham. Londres: Routledge, 62-83.
- Hogan, John. 2006. «Remoulding the critical junctures approach». *Canadian Journal of Political Science*, 39 (3): 657-679. DOI: 10.1017/S0008423906060203.
- Hooghe, Marc, e Anna Kern. 2016. «The tipping point between stability and decline: trends in voter turnout, 1950-1980-2012». *European Political Science*, 1-18. DOI: 10.1057/s41304-016-0021-7.
- Hopkin, Jonathan. 2001. «A 'southern model' of electoral mobilisation? Clientelism and electoral politics in Spain». *West European Politics*, 24 (1): 115-136. DOI: 10.1080/01402380108425420.
- Hopkin, Jonathan. 2005. «Spain: proportional representation with majoritarian outcomes». In *The Politics of Electoral Systems*, orgs. Michael Gallagher e Paul Mitchell. Oxford: Oxford University Press, 375-394.
- Hopkin, Jonathan, e Alfio Mastropaolo. 2001. «From patronage to clientelism: comparing the Italian and Spanish experiences». In *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: the European Experience in Historical and Comparative Perspective*, org. Simona Piattoni. Cambridge: Cambridge University Press, 152-171.
- Htun, Mala. 2015. *Inclusion without Representation in Latin America: Gender Quotas and Ethnic Reservations*. Cambridge: Cambridge Studies in Gender and Politics.
- Inglehart, Ronald, e Pippa Norris. 2003. *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change around the World*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Jackman, Robert W., e Ross A. Miller. 1995. «Voter turnout in the industrial democracies during the 1980s». *Comparative Political Studies*, 27 (4): 467-492. DOI: 10.1177/0010414095027004001.
- Jalali, Carlos. 2007. *Partidos e Democracia em Portugal, 1974-2005: da Revolução ao Bipartidarismo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Jalalzai, Farida, e Mona Lena Krook. 2010. «Beyond Hillary and Benazir: women's political leadership worldwide». *International Political Science Review*, 31 (1): 5-21. DOI: 10.1177/0192512109354470.
- Judt, Tony. 2006. *Pós-Guerra – História da Europa desde 1945*. Lisboa: Edições 70.
- Kapotas, Panos. 2010. «Gender quotas in politics: the Greek system in the light of EU law». *European Law Journal*, 16 (1): 29-46. DOI: 10.1111/j.1468-0386.2009.00495.x.
- Kenny, Meryl. 2011. «Gender and institutions of political recruitment: candidate selection in post-devolution Scotland». In *Gender, Politics and Institutions*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Kitschelt, Herbert, e Steven I. Wilkinson. 2007. «Citizen-politician linkages: an introduction». In *Patrons, Clients and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-49.
- Kriesi, Hanspeter. 1998. «The transformation of cleavage politics. The 1997 Stein Rokkan lecture». *European Journal of Political Research*, 33: 165-185.
- Kriesi, Hanspeter, et al. 2012. *Political Conflict in Western Europe*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Kriesi, Hanspeter, e Takis S. Pappas. 2015. «Populism in Europe during crisis: an introduction». In *European Populism in the Shadow of the Great Recession*, eds. Hanspeter Kriesi e Takis S. Pappas. Colchester: ECPR Press, 1-22.
- Krook, Mona Lena. 2014. «Electoral gender quotas: a conceptual analysis». *Comparative Political Studies*, 47 (9): 1268-1293. DOI: 10.1177/0010414013495359.
- Krook, Mona Lena, e Diana Z. O'Brien. 2012. «All the president's men? The appointment of female cabinet ministers worldwide». *The Journal of Politics*, 74 (3): 840-855. DOI: 10.1017/S0022381612000382.
- Lachat, Romain, André Blais e Ignacio Lago. 2015. «Assessing the mechanical and psychological effects of district magnitude». *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 25 (3): 284-299. DOI: 10.1080/17457289.2014.1002791.
- Ladrech, Robert. 1989. «Social movements and party systems: the French Socialist Party and new social movements». *West European Politics*, 12 (3): 262-279. DOI: 10.1080/01402388908424752.
- Lago, Ignacio, e Marina Costa Lobo. 2014. «Partisan turnout bias and district magnitude». *Electoral Studies*, 35: 150-158.
- Lamprinakou, Chrysa. 2012. «Electoral system change in Europe since 1945: Greece». In *Electoral System Change in Europe since 1945*. Bruxelas e Reading: Université libre de Bruxelles and University of Reading ([http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA\\_198/FILE/Greece\\_summary.pdf](http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_198/FILE/Greece_summary.pdf)).
- Lawless, Jennifer L., e Richard L. Fox. 2005. *It Takes a Candidate: Why Women Don't Run for Office*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leighley, Jan E, e Jonathan Nagler. 2014. *Who Votes Now? Demographics, Issues, Inequality and Turnout in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Liebert, Ulrike. 1990. «From polarization to pluralism: regional-nationalist parties in the process of democratic consolidation in post-Franco Spain». In *Securing Democracy Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, ed. Geoffrey Pridham. Londres: Routledge, 147-178.

- Lijphart, Arend. 1990. «The Southern European examples of democratization: six lessons for Latin America». *Government and Opposition*, 25 (01): 68-84. DOI: 10.1111/j.1477-7053.1990.tb00747.x.
- Lijphart, Arend. 1991. «Constitutional choices for new democracies». *Journal of Democracy*, 2 (1): 72-84. DOI: 10.1353/jod.1991.0011.
- Lijphart, Arend. 1997. «Unequal participation: democracy's unresolved dilemma». *The American Political Science Review*, 91 (1): 1-14. DOI: 10.2307/2952255.
- Lijphart, Arend, et al. 1988. «A Mediterranean model of democracy? The Southern European democracies in comparative perspective». *West European Politics*, 11 (1): 7.25.
- Linz, Juan, e Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Martin Seymour, e Stein Rokkan. 1967. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. Toronto: The Free Press.
- Lombardo, Emanuela, et al. 2007. «Taming the male sovereign? Framing gender inequality in politics in the European Union and the member states». In *Multiple Meanings of Gender Equality a Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, ed. Mieke Verloo. Nova Iorque: CEU Press (<http://site.ebrary.com/id/10202440>).
- Lopes, Fernando Farelo. 1991. «Clientelismo, 'crise de participação' e deslegitimação na I República». *Análise Social*, 26 (111): 401-415.
- Lovenduski, Joni, e Claudie Baudino. 2005. *State Feminism and Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lovenduski, Joni, e Pippa Norris. 1993. *Gender and Party Politics*. Londres e Thousand Oaks: Sage Publications.
- Lyrantzis, Christos. 1984. «Political parties in post Junta Greece: a case of 'bureaucratic clientelism'?» *West European Politics*, 7 (2): 99-118. DOI: 10.1080/01402388408424473.
- Mackay, Fiona, e Mona Lena Krook. 2011. *Gender, Politics and Institutions: towards a Feminist Institutionalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Magalhães, Pedro. 2004. «Democratas, descontentes e desafectos». In *Portugal a Votos: as Eleições Legislativas de 2002*, eds. André Freire, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 333-361.
- Mair, Peter. 2002. «Comparing party systems». In *Comparing Democracies New Challenges in the Study of Elections and Voting*, eds. LeDuc, Richard G. Niemi e Pippa Norris. Londres: Sage Publications, 88-108.
- Matland, Richard. 2005. «Enhancing women's political participation: legislative recruitment and electoral systems». In *Women in Parliament: beyond Numbers*. Estocolmo: IDEA, 93-111.
- Matland, Richard E., e Donley T. Studlar. 1996. «The contagion of women candidates in single-member district and proportional representation electoral systems: Canada and Norway». *The Journal of Politics*, 58 (3): 707-733. DOI: 10.2307/2960439.
- Matos, Luís Salgado de. 1992. «O sistema político português e a Comunidade Europeia». *Análise Social*, 27 (118): 773-787.
- McAllister, Ian, e Donley T. Studlar. 2002. «Electoral systems and women's representation: a long term perspective». *Representation*, 39 (1): 3-14.
- Møller, Jørgen, e Svend-Erik Skaaning. 2013. *Democracy and Democratization in Comparative Perspective: Conceptions, Conjunctures, Causes and Consequences*. Londres: Routledge.
- Moncada, Eduardo, e Richard Snyder. 2012. «Subnational comparative research on democracy: taking stock and looking forward». *CD-APSA: The Newsletter of the Compa-*

- rative Democratization Section of the American Political Science Association (APSA)*, 10 (1): 1-4.
- Monteiro, Rosa. 2011. «A política de quotas em Portugal: o papel dos partidos políticos e do feminismo de Estado». *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 92: 31–50. DOI: 10.4000/rccs.3953.
- Morlino, Leonardo. 1995. «Political parties and democratic consolidation in Southern Europe». In *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, eds. Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros e Hans-Jürgen Puhle. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 315-388.
- Murray, Rainbow. 2010. *Parties, Gender Quotas and Candidate Selection in France*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Murray, Rainbow, Mona Lena Krook e Katherine A. R. Opello. 2012. «Why are gender quotas adopted? Party pragmatism and parity in France». *Political Research Quarterly*, 65 (3): 529-543.
- Nakayama, Yohei. 2009. «Associations, party models and party system: changing patterns of party networks in twentieth century France». *French Politics*, 7 (2): 96-122. DOI: 10.1057/fp.2009.8.
- Nohlen, Dieter. 2007. *Os Sistemas Eleitorais: o Contexto Faz a Diferença*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Norris, Pippa. 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, Pippa. 2006. «The impact of electoral reform on women's representation». *Acta Politica*, 41 (2): 197-213. DOI: 10.1057/palgrave.ap.5500151.
- Norris, Pippa, e Joni Lovenduski. 1995. *Political Recruitment: Gender, Race, and Class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nunez, Lidia, e Kristof T. E. Jacobs. 2016. «Catalysts and barriers: explaining electoral reform in Western Europe». *European Journal of Political Research* (no prelo).
- O'Donnell, Guillermo. 1994. «Delegative democracy». *Journal of Democracy*, 5 (1): 55-69. DOI: 10.1353/jod.1994.0010.
- O'Donnell, Guillermo. 2001. «Democracy, law, and comparative politics». *Studies in Comparative International Development*, 36 (1): 7-36. DOI: 10.1007/BF02687583.
- O'Donnell, Guillermo, e Philippe Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Opello, Katherine A. R. 2006. «Electorally threatening women? Understanding gender quotas in the French Socialist Party». *Journal of Women, Politics & Policy*, 28 (1): 9-34. DOI: 10.1300/J501v28n01\_02.
- Ortbals, Candice D, Meg Rincker, e Celeste Montoya. 2012. «Politics close to home: the impact of meso-level institutions on women in politics». *Publius: The Journal of Federalism*, 42 (1): 78-107.
- Palaci di Suni, Elisabetta. 2012. «Gender parity and quotas in Italy: a convoluted reform process». *West European Politics*, 35 (2): 380-394. DOI: 10.1080/01402382.2011.648013.
- Pantelidou-Maloutas, Maro. 2005. «Comparing frames, framing comparisons: Greece/EU frames on gender inequality in politics». *The Greek Review of Social Research*, 117: 149-168.
- Pantelidou-Malouta, Maro. 2006. *The Gender of Democracy: Citizenship and Gendered Subjectivity*. Londres: Routledge.

## *Variedades de Democracia na Europa do Sul*

- Pantelidou Maloutas, Maro. 2007. «Women and politics.» In *About Greece*. Atenas: University of Athens, 397-408.
- Papakostas, Apostolis. 2001. «Why is there no clientelism in Scandinavia? A comparison of the Swedish and Greek sequences of development». In *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: the European Experience in Historical and Comparative Perspective*, org. Simona Piattoni. Cambridge: Cambridge University Press, 31-53.
- Papavero, Licia. 2006. «Revisiting the ‘contagion theory’: female parliamentary recruitment in Italy and Spain (1975-2005)». Tese de doutoramento, Siena, Università degli Studi di Siena.
- Pasquino, Gianfranco. 2001. «The new campaign politics in Southern Europe». In *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*, eds. P. Nikiforos Diamandouros e Richard Gunther. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 183-223.
- Pasquino, Gianfranco, e Marco Valbruzzi. 2010. «Still an outlier: Italy in a Southern European comparative perspective». *Journal of Modern Italian Studies*, 15 (2): 183-199. DOI: 10.1080/13545711003606578.
- Paxton, Pamela, Melanie M. Hughes e Matthew A. Painter. 2010. «Growth in women’s political representation: a longitudinal exploration of democracy, electoral system and gender quotas». *European Journal of Political Research*, 49 (1): 25–52. DOI: 10.1111/j.1475-6765.2009.01886.x.
- Pedersen, Mogens N. 1979. «The dynamics of European party systems: changing patterns of electoral volatility». *European Journal of Political Research*, 7 (1): 1-26. DOI: 10.1111/j.1475-6765.1979.tb01267.x.
- Pedersen, Mogens N. 1983. «Western European party systems: continuity and change». In *Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems: Explorations in Explanation*, eds. Hans Daalder e Peter Mair. Beverly Hills, CA, e Londres: Sage, 29-66.
- Pedersen, Mogens N. 1990. «Electoral volatility in Western Europe, 1948-1977». In *The West European Party System*. Oxford: Oxford University Press, 195-208.
- Pemstein, Daniel, et al. 2015. «The V-Dem measurement model: latent variable analysis for cross-national and cross-temporal expert-coded data». *SSRN Scholarly Paper ID 2704787*. Rochester, NY: Social Science Research Network (<http://papers.ssrn.com/abstract=2704787>).
- Pereira, Paulo Trigo, e João Andrade e Silva. 2009. «Citizens’ freedom to choose representatives: ballot structure, proportionality and ‘fragmented’ parliaments». *Electoral Studies*, 28 (1): 101-110. DOI: 10.1016/j.electstud.2008.07.005.
- Pérez Díaz, Víctor. 1993. *La Primacía de la Sociedad Civil: el Proceso de Formación de la España Democrática*. Madrid: Alianza Editorial.
- Phillips, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Pinto, António Costa. 2010. «The authoritarian past and South European democracies: an introduction». *South European Society and Politics*, 15: 339-358. DOI: 10.1080/13608746.2010.513598.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Porta, Donatella della. 2012. «Mobilizing against the crisis, mobilizing for ‘another democracy’: comparing two global waves of protest». *Interface: a Journal for and about Social Movement*, 4 (1): 274-277.
- Porta, Donatella della. 2013. *Can Democracy Be Saved: Participation, Deliberation and Social Movements*. Cambridge e Malden: Polity Press.

- Pridham, Geoffrey. 1984. «Comparative perspectives on the new Mediterranean democracies: a model of regime transition?» *West European Politics*, 7 (2): 1-29. DOI: 10.1080/01402388408424468.
- Pridham, Geoffrey. 1990. *Securing Democracy: Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*. Londres: Routledge.
- Pridham, Geoffrey. 1990b. «Political actors, linkages and interactions: democratic consolidation in Southern Europe». *West European Politics* 13 (4): 103-117. DOI: 10.1080/01402389008424822.
- Pridham, Geoffrey, e Susannah Verney. 1991. «The coalitions of 1989-90 in Greece: inter-party relations and democratic consolidation». *West European Politics*, 14 (4): 42-62. DOI: 10.1080/01402389108424876.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nova Iorque: Simon & Schuster.
- Renwick, Alan. 2011. «Electoral reform in Europe since 1945». *West European Politics*, 34 (3): 456-477. DOI: 10.1080/01402382.2011.555975.
- Reynolds, Andrew. 1999. «Women in the legislatures and executives of the world: knocking at the highest glass ceiling». *World Politics*, 51 (4): 547-572.
- Roberts, Kenneth M., e Erik Wibbels. 1999. «Party systems and electoral volatility in Latin America: a test of economic, institutional, and structural explanations». *The American Political Science Review*, 93 (3): 575-590.
- Rodríguez-Teruel, Juan, e Astrid Barrio. 2016. «Going national: Ciudadanos from Catalonia to Spain». *South European Society and Politics*, 8746. DOI: 10.1080/13608746.2015.1119646.
- Ruiz Jiménez, Antonia María. 2002. *Mecanismos del Cambio Ideológico e Introducción de Políticas de Género en Partidos Conservadores: el Caso de AP-PP en España en Perspectiva Comparada*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- Ruiz Jiménez, Antonia María. 2007. «Conservative parties and the political decision-making participation of women in Southern European countries». In *Gendering Transformations International Conference May 12-15, 2005*, eds. Yota Papageorgiou et al. Rethymno: Universidade de Creta, 302-316.
- Ruiz Jiménez, Antonia María. 2009. «Women and decision-making participation within rightist parties in Portugal and Spain». *Análise Social*, 44 (191): 235-263.
- Rustow, Dankwart A. 1970. «Transitions to democracy: toward a dynamic model». *Comparative Politics*, 2 (3): 337-363. DOI: 10.2307/421307.
- Sassoon, Donald. 1990. «The role of the Italian Communist Party in the consolidation of parliamentary democracy in Italy». In *Securing Democracy Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, ed. Geoffrey Pridham. Londres: Routledge, 84-103.
- Sawicki, Frédéric. 1998. «La faiblesse du clientélisme partisan en France». In *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, orgs. Jean-Louis Briquet e Frédéric Sawicki. Paris: Presses Universitaires de France, 215-249.
- Schmitter, Philippe. 2011. «The future of 'real-existing' democracy». *Society and Economy in Central and Eastern Europe*, 33 (2): 399-428. DOI: 10.1556/SocEc.33.2011.2.9.

## *Variedades de Democracia na Europa do Sul*

- Schumpeter, Joseph Alois. 2006. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres: Routledge.
- Shamir, Michal. 1984. «Are Western party systems ‘frozen’? A comparative dynamic analysis». *Comparative Political Studies*, 17 (1): 35-79.
- Sineau, Mariette. 2008. «France : The single member district system: the hidden bonus for notables». In *Women and Legislative Representation: Electoral Systems, Political Parties, and Sex Quotas*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Snyder, Richard. 2001. «Scaling down: the subnational comparative method». *Studies in Comparative International Development*, 36 (1): 93-110.
- Sousa, Henrique. 2011. «Sindicalização: a vida por detrás das estatísticas (alguns problemas metodológicos)». *Working Paper*, projecto «Sociedade civil e democracia», FCSH-UNL.
- Spanje, Joost Van, e Wouter van der Brug. 2007. «The party as pariah: the exclusion of anti-immigration parties and its effect on their ideological positions». *West European Politics*, 30 (5): 1022-1040. DOI: 10.1080/01402380701617431.
- Spourdalakis, Michalis. 1996. «Securing democracy in post-authoritarian Greece: the role of political parties». In *Stabilising Fragile Democracies Comparing New Party Systems in Southern and Eastern Europe*, eds. Geoffrey Pridham e Paul G. Lewis. Londres: Routledge, 167-185.
- Sundström, Aksel, et al. 2017. «Women’s political empowerment: a new global index, 1900-2012». *World Development*. Acedido em 15 de março. DOI: 10.1016/j.worlddev.2017.01.016.
- Tavares de Almeida, Pedro. 1991. *Eleições e Caciquismo no Portugal Oitocentista (1868-1890)*. Lisboa: Difel.
- Tavits, Margit. 2005. «The development of stable party support: party dynamics in post-communist Europe». *American Journal of Political Science*, 49 (2): 283-298.
- Tavits, Margit, e Taavi Annus. 2006. «Learning to make votes count: the role of democratic experience». *Electoral Studies*, 25 (1): 72-90. DOI: 10.1016/j.electstud.2005.02.003.
- Teixeira, Maria da Conceição Pequito. 2009. *O Povo Semi-Soberano: Partidos Políticos e Recrutamento Parlamentar em Portugal, 1990-2003*. Coimbra: Almedina.
- Torcal, Mariano. 2014. «The decline of political trust in Spain and Portugal: economic performance or political responsiveness?» *American Behavioral Scientist*, 58 (12): 1542-1567. DOI: 10.1177/0002764214534662.
- Torcal, Mariano, e Pedro Magalhães. 2009. «Political culture in Southern Europe: searching for exceptionalism», <http://www.pedro-magalhaes.org/PDFs/PoliticalCultureinSouthernEuropemarc.pdf>.
- Turner, Arthur W. 1993. «Postauthoritarian elections testing expectations about ‘first’ elections». *Comparative Political Studies*, 26 (3): 330-349. DOI: 10.1177/0010414093026003003.
- Valiente, Celia. 2005. «The women’s movement, gender equality agencies and central-state debates on political representation in Spain». In *State Feminism and Political Representation*, eds. Joni Lovenduski e Claudie Baudino. Cambridge: Cambridge University Press.
- Valiente, Celia. 2008. «Women in parliament: the effectiveness of quotas». In *Women and Legislative Representation: Electoral Systems, Political Parties, and Sex Quotas*, ed. Manon Tremblay. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Vasilopoulou, Sofia, e Daphne Halikiopoulou. 2013. «In the shadow of Grexit: the Greek election of 17 June 2012». *South European Society and Politics*, 18 (4): 523-542. DOI: 10.1080/13608746.2013.779784.

- Verge, Tània. 2013. «Regulating gender equality in political office in Southern Europe: the cases of Greece, Portugal and Spain». *Representation*, 49 (4): 439-452. DOI: 10.1080/00344893.2013.850322.
- Verge, Tània. 2015. «The gender regime of political parties: feedback effects between ‘supply’ and ‘demand’». *Politics & Gender*, 11 (4): 754-759. DOI: 10.1017/S1743923X15-000483.
- Verge, Tània, e Maria de la Fuente. 2014. «Playing with different cards: party politics, gender quotas and women’s empowerment». *International Political Science Review*, 35 (1): 67-79. DOI: 10.1177/0192512113508295.
- Verney, Susannah, e Anna Bosco. 2013. «Living parallel lives: Italy and Greece in an age of austerity». *South European Society and Politics*, 18 (4): 397-426. DOI: 10.1080/13608746.2014.883192.
- Viegas, José Manuel Leite, e Sérgio Faria. 1999. *As Mulheres na Política*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Visser, Jelle. 2015. «ICTWSS database. Version 5.0». Amesterdão: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies AIAS.
- Volgens, Andrea, et al. 2015. «The manifesto data collection. Manifesto project (MRG/CMP/MARPOR). Version 2015a.» Berlim: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) ([https://manifestoproject.wzb.eu/uploads/citation\\_2015a.ris](https://manifestoproject.wzb.eu/uploads/citation_2015a.ris)).



## Capítulo 9

# Padrões de democracia igualitária\*

## Introdução

### Democracia e igualdade política

Este capítulo estuda a dimensão igualitária da democracia. A noção de democracia enquanto igualdade política vai para além da conceção liberal da democracia ao requerer que todos os cidadãos ou grupos sociais sejam igualmente capacitados pelas instituições democráticas de participação, representação e proteção social para exercer os seus direitos e liberdades e influenciar os processos políticos e de governo.

A garantia formal de direitos políticos e liberdades civis é necessária, mas não suficiente, para garantir o ideal de igualdade política. Por si só, a democracia formal não implica uma distribuição igual de poder político. A existência de desigualdades materiais, categoriais e de estatuto subverte o exercício de direitos e liberdades formais. Quando enormes disparidades de recursos governam a arena política, quando a formação de coligações intercategoriais é bloqueada, quando os mais privilegiados dispõem de incentivos e meios para se furtarem a decisões democráticas que contrariam os seus interesses, é a própria democracia que fica em causa (Dahl 1998, 173-180).

Neste sentido, a igualdade política será tanto maior quanto mais igualitária for a distribuição de recursos materiais, de educação e saúde pelos grupos sociais e cidadãos. A chave está na medida em que o processo político minimiza a tradução das desigualdades existentes para as políticas públicas. A democracia não será sustentável se nunca produzir bens públicos de educação, saúde e proteção social – ou sê-lo-á apenas enquanto

---

\* Agradeço o apoio e amizade do Tiago Fernandes, o trabalho de investigação de João Cancela, assim como os comentários de Tiago Fernandes, Staffan Lindberg, Pedro Magalhães e Catherine Moury.

democracia empobrecida, nunca rompendo o limiar da poliarquia em direção à igualdade política.

De acordo com o ideal de igualdade política, os grupos sociais – definidos por classe, gênero, religião ou etnia – deverão ter participação, representação, proteção legal e influência igualitárias sobre as políticas públicas. Em contextos de elevada desigualdade, herdada do passado autoritário e/ou gerada pelo funcionamento do mercado, o Estado oferece um mecanismo de retificação, um contrapeso aos mercados, seja regulando a competição, seja produzindo bens públicos, seja ainda mitigando os efeitos adversos sobre os grupos mais vulneráveis através da distribuição de recursos, como proteção social, educação e saúde (Hall e Lamont 2013, 15).

### **Europa do Sul: democracias capitalistas igualitárias?**

Valendo para qualquer regime democrático, estas considerações assumem relevo especial para as novas democracias da Europa do Sul. Estas herdaram estruturas sociais e políticas desigualitárias em resultado de processos de desenvolvimento social, político e económico marcados pela combinação entre liberalismo político precoce e oligárquico e um capitalismo tardio, dependente e assistido pelo Estado, desembocando em longos períodos de governo autoritário e em tardias transições para a democracia, modernização económica e social.

Esta questão ganhou maior pertinência durante as últimas décadas de aumento global das desigualdades. Sob condições de desenvolvimento tardio, a combinação entre Estados de baixa capacidade, elevadas desigualdades económicas e a resiliência de fontes pré-democráticas de autoridade dificulta a tradução das oportunidades políticas inerentes às instituições democráticas em exercício efetivo e substantivo de direitos de cidadania (Heller 2000, 517).

Em particular, as novas democracias na Europa do Sul enfrentaram o desafio de evitar que novas desigualdades reforçassem os padrões herdados de desigualdade. Primeiro, revertendo o legado de desigualdades estatutárias, categoriais ou de classe, formais, legais ou práticas, inerentes aos regimes autoritários antecedentes. Tal é essencial para criar uma cidadania democrática assente no exercício da ação individual ou coletiva em liberdade e autonomia.

Segundo, atenuando as formas distributivas de desigualdade inerentes às economias capitalistas, que se acenturaram com a transição neoliberal. O capitalismo de mercado limita o potencial da democracia, ao gerar

crescentes desigualdades na distribuição dos recursos políticos, afetando, em particular, os grupos sociais populares e médios. Os processos de privatização, recuo do Estado-providência, a insegurança económica resultante da desindustrialização, desregulação do mercado de trabalho e persistente desemprego reduziram os recursos materiais e organizacionais para a ação coletiva, expressa no declínio dos sindicatos e de outras organizações de massas.

Terceiro, combinando a consolidação do regime político democrático com a reforma estrutural da economia de forma que, ao substituir o regime estatista e protecionista autoritário, evitasse tanto o modelo da «economia planificada» como o da «pura economia de mercado». Em que medida se construiu um capitalismo relativamente igualitário? Quer dizer: a consolidação do Estado-providência foi a par da reforma económica? Foi possível casar crescimento económico com emprego e menor desigualdade? Nas condições históricas mais difíceis da Europa do Sul – a ausência de «trinta anos dourados» de expansão económica e pleno emprego (masculino) –, pareceu a muitos observadores, por razões pragmáticas ou normativas, desejável aceitar, ou mesmo trocar, uma versão mais pobre da democracia pelo sucesso do ajustamento económico orientado para o mercado.

Este capítulo contraria as interpretações mais pessimistas, em linha com investigação recente (Bernhard, Fernandes e Branco 2017). Mostra-se que as novas democracias convergiram com o padrão historicamente igualitário da França e da Itália, que essa recuperação foi maior em Portugal, onde o ponto de partida era mais desigual, e que a França revelou ser uma democracia bastante igualitária ao longo de todo o período, apesar de acentuada liberalização económica.

Este capítulo desmente que a democratização na Europa do Sul se tenha saldado no «continuado respeito pelos padrões herdados de dominação de classe e desigualdade social pelo novo sistema de *praxis* política» (Giner 1986, 40). Ao invés, a democratização não sacrificou a componente igualitária, permitindo às novas democracias aproximar-se do padrão mais igualitário da democracia francesa. Com efeito, a convergência igualitária com as *velhas* democracias assentou na transição tripla para a democracia, economia de mercado e Estado-providência, um caminho descrito como «social-democrata» (Pereira, Maravall e Przeworski 1993, 113; Glatzer 2005, 107, 112)

Estes padrões empíricos expressam uma certa resiliência social da Europa do Sul na «era neoliberal» (Hall e Lamont 2013). As democracias na Europa do Sul – em particular a França – revelam-se capitalismo democráticos re-

lativamente igualitários, capazes de moderar a dinâmica desigualitária da era neoliberal. No caso-teste da proteção social, saúde e educação, não se tratou apenas de conter o *retrenchment*, mas da efetiva expansão da proteção social, em compensação de extensas reformas pró-mercado.

A convergência igualitária entre novas e velhas democracias foi possibilitada pela alteração na distribuição de recursos de poder político, social e económico decorrente da democratização em meados dos anos 70. A conjuntura crítica das transições democráticas deu maior peso e influência às classes subordinadas, populares e médias no processo político, favorecendo políticas públicas mais distributivas. Num contexto de crise internacional, a chegada ao poder de partidos de esquerda, a expressão relativamente livre e autónoma de interesses e a participação no processo político de organizações da sociedade civil, movimentos sociais e sindicatos e a sua ligação com os partidos da esquerda e com as instituições de *policymaking* no Estado, o surgimento de actores políticos novos como as regiões e a integração europeia, criaram espaço para novas políticas e instituições mais igualitárias.

A maior recuperação de Portugal, do ponto de partida mais desigualitário para o plano mais igualitário da França (ou Espanha), resulta do tipo de transição para a democracia. A revolução política e social portuguesa gerou a prazo efeitos mais inclusivos e igualitários relativamente a outros tipos de transição. Este é a causa distintiva face ao pano de fundo de fatores partilhados, como a europeização ou a liberalização das economias. A transição revolucionária com maciça participação popular legou uma economia política de padrão social-democrata, inclusivo dos – e responsivo aos – grupos sociais populares e médios, capaz de atenuar os efeitos de mercado, embora diluída pela orientação liberalizante seguida desde os anos 90. A trajetória revolucionária fez de Portugal uma *polity* em que a igualdade política é mais saliente, com elites mais abertas aos interesses dos mais pobres e excluídos (Fishman 2010 e 2011). Recordando as origens revolucionárias do regime, Bermeo nota que o caso português ensina que a democracia não tem de ser comprometida para viabilizar o ajustamento económico estrutural e que foi possível operar com uma constituição bastante igualitária (1993, 205).

O presente capítulo tem a seguinte estrutura. Primeiro, são apresentados os dados sobre democracia igualitária a partir do índice elaborado pelo projeto *Varieties of Democracy*, identificando os principais padrões de variação que requerem explicação. Depois, revisita-se de forma crítica a literatura que permite compreender e explicar os padrões empíricos, discutindo três núcleos teóricos principais: as perspetivas sobre transição e

consolidação democrática, sobre a designada «dupla transição» política e económica e sobre a relação entre democratização substantiva e proteção social, concluindo com a formulação de uma posição teórica e analítica própria. Argumentando que o índice de distribuição de recursos mede a variação de um conjunto de indicadores direta ou indiretamente implicados pelo padrão histórico de proteção social, saúde e educação, a seção seguinte analisa os padrões de proteção social na Europa do Sul, nomeadamente os Estados-providência e os serviços nacionais de saúde. Na parte final são discutidos os principais fatores explicativos da convergência igualitária das novas com as velhas democracias, assim como dois casos que apresentam *puzzles* específicos que requerem explicação: Portugal, o país que parte da situação mais desigual para atingir um patamar igualitário superior, apesar de uma elevada desigualdade de rendimento, e a França, o país que manteve sempre o patamar mais igualitário, apesar de ter conhecido um dos mais intensos processos de liberalização económica.

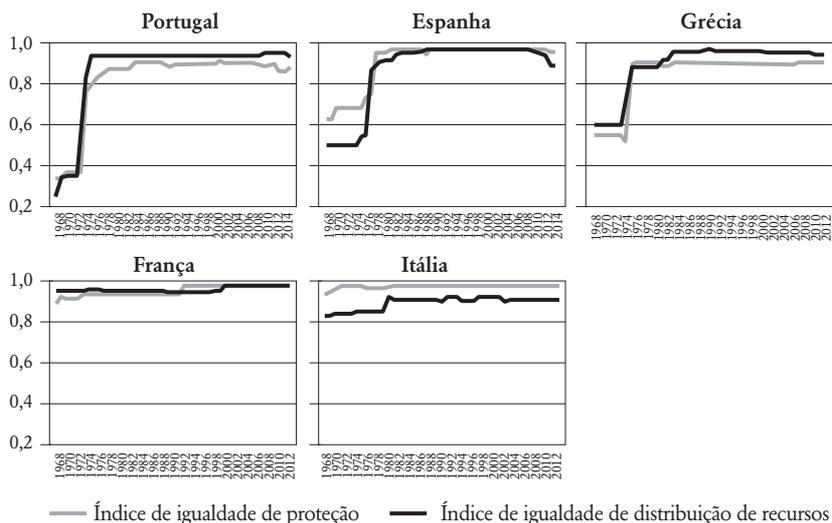
## **Padrões da democracia igualitária na Europa do Sul**

O índice *V-Dem* «democracia igualitária» avalia se todos os cidadãos e grupos sociais desfrutam de igual participação, representação, proteção pela lei e influência sobre *policymaking*. O índice divide-se em «igualdade de proteção», garantia uniforme pelo Estado de direitos e liberdades e «igualdade de distribuição», garantia de os indivíduos disporem dos recursos básicos que lhes permitem exercer esses direitos e liberdades, gerando igual potencial para influenciar a tomada de decisão política (Sigman e Lindberg 2015). Este capítulo foca o segundo aspeto e usa como principal instrumento o índice «igualdade de distribuição de recursos».

O padrão geral do *índice de igualdade de distribuição de recursos* (gráfico 9.1) mostra que as novas democracias a Sul percorreram um trajeto de *convergência igualitária* com as velhas democracias (França e Itália) a partir de *diferentes legados autoritários*, revelando, no conjunto, *resiliência social durante a era neoliberal*.

Primeiro, note-se o movimento conjunto de recuperação das novas democracias em direção ao padrão historicamente alto das velhas democracias, França e Itália, as quais se mantêm estacionárias em padrão elevado. O gráfico 9.2. e o quadro 9.1 mostram que os dois grupos à partida se fundem num só grupo à chegada. À partida, os regimes autoritários em Portugal, Espanha e Grécia eram bastante desiguais, enquanto a

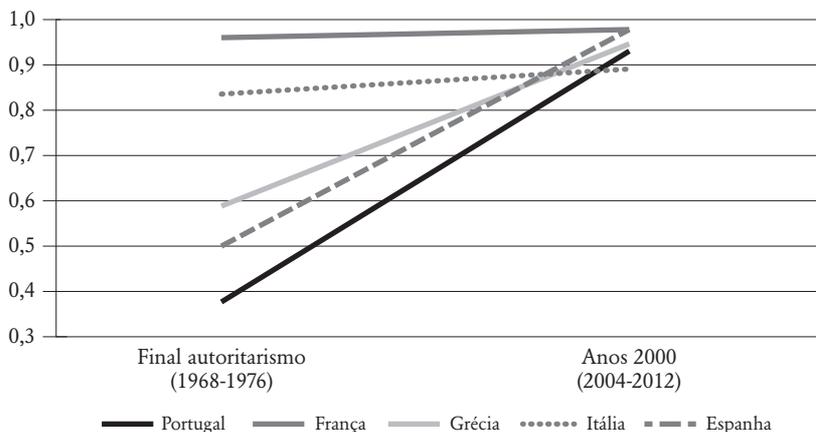
Gráfico 9.1 – Democracia igualitária na Europa do Sul



O «índice de igualdade de distribuição de recursos» combina os indicadores: *encompassingness* (se a despesa pública, social e de investimento é particularista ou bem público); condição de recursos *vs.* universalidade na proteção social (inclui educação, saúde e pensões); igualdade no acesso à educação; igualdade no acesso à saúde; distribuição do poder político por classe socioeconómica, por grupo social e por género. O índice varia entre 0 e 1.

Fontes: Sigman e Lindberg (2015); Coppedge *et al.* (2015); Coppedge *et al.* (2016, 50).

Gráfico 9.2 – Igualdade da distribuição de recursos na Europa do Sul



Fontes: Elaboração própria a partir de Sigman e Lindberg (2015); Coppedge *et al.* (2015); Coppedge *et al.* (2016, 50).

### Quadro 9.1 – Níveis de igualdade de distribuição de recursos na Europa do Sul

Final autoritarismo (1968-1976)			Anos 2000 (2004-2012)			Variação $\Delta$	
França	0,95	1	França	0,98	1	Portugal	0,54
Itália	0,84	2	Espanha	0,97	2	Espanha	0,47
Grécia	0,59	3	Grécia	0,93	3	Grécia	0,34
Espanha	0,51	4	Portugal	0,92	4	Itália	0,05
Portugal	0,38	5	Itália	0,89	5	França	0,02

Fontes: Elaboração própria a partir de Sigman e Lindberg (2015); Coppedge *et al.* (2015); Coppedge *et al.* (2016, 50).

França e a Itália eram-no muito menos. No final do período verifica-se convergência com enorme estreitamento da banda de variação do índice (de 0,57 à partida para 0,09 à chegada).

Segundo, a convergência partiu de *diferentes legados autoritários*. O gráfico 9.2 e o quadro 9.1 mostram que Portugal ocupa a posição mais desigual no final do regime autoritário e a Grécia a menos desigual. Se ventilarmos os pontos de partida por dimensão de desigualdade e analisarmos o grau de recuperação de cada país (quadro 9.1), verifica-se que Portugal tem o pior ponto de partida em 5 dos 7 indicadores: universalidade da proteção social (*ex aequo* com a Espanha), poder distribuído por classe socioeconómica, desigualdade de género no acesso ao poder, desigualdade no acesso à saúde e educação. A seguir, a Espanha concentra a desigualdade à partida na proteção social e na distribuição do acesso ao poder por grupo social. A Grécia tem o pior ponto de partida no orçamento, que não produz bens coletivos e universais, mas particulares e clientelares.

Portugal é o país que mais recupera, seguido da Espanha e da Grécia; a recuperação concentra-se na proteção social, na saúde e na educação (onde é o que mais recupera). A Espanha, que termina a par da França, é o país que mais recupera na universalidade da proteção social, no poder por classe, no poder por grupo social e no poder por género. A Grécia concentra a recuperação no carácter mais coletivo dos bens públicos.

## Revisão da literatura

### Transição e consolidação democráticas

Durante a Guerra Fria boa parte da teoria sobre democratização não valorizava o princípio da igualdade (Sigman e Lindberg 2015, 1). Ao destacar

a liberdade, competição e participação, propriedade privada, ausência de constrangimentos sobre o poder executivo e autonomia do poder judicial; ao sobrepor os direitos cívicos e políticos aos sociais e económicos, esta teorização era insensível à dimensão igualitária da democracia (v. g., Huntington 1991, Diamond 1988 e 1993 e Diamond e Plattner 1993).

A literatura sobre «novas democracias», embora prolixa sobre modos de transição e consolidação democrática, é relativamente omissa sobre os efeitos dos diferentes modos de transição sobre a qualidade igualitária das democracias.<sup>1</sup> A pouca atenção à dimensão substantiva da democracia manifesta-se na utilização de uma definição de democracia assumidamente «procedimental» (Gunther, Diamandouros e Puhle 1995, 5).

Linz e Stepan deitam ao considerar que a sustentação das novas democracias depende de oferecerem bens públicos, como educação, saúde, transportes e proteção social, em relação aos efeitos do mercado e à desigualdade (1996, 12-13). Olhando os casos na América Latina e no Leste europeu, as transições bem-sucedidas da Europa do Sul oferecem uma «lição histórica»: aumentaram as receitas fiscais para financiar significativas despesas sociais e emprego público e consolidaram-se *antes* do início do ciclo económico liberalizador. Emerge uma sequência favorável para a consolidação democrática: criação de instituições políticas liberais; depois, políticas de proteção social; por fim, reformas económicas estruturais.

Esta seria a «sequência ótima, se possível» (Linz e Stepan 1996, 139). Não sendo, outros sugerem moderação. No Sul da Europa, democracias menos igualitárias seriam o preço a pagar por uma consolidação democrática «externamente vigiada» e crescimento económico no quadro da integração europeia. Tal decorreria do equilíbrio de forças políticas e partidárias no final do autoritarismo, da Guerra Fria e da crise económica dos anos 70. O processo de transição teria assim resultado na conservação de padrões herdados de dominação de classe e desigualdade social (Giner 1986, 40). Ora, esta interpretação é falsificada pela evidência empírica.

Numa versão mais cautelosa e matizada, O'Donnell e Schmitter concluem que a democracia política é válida em si mesma, ainda que à custa de «caminhos alternativos que ofereceriam a promessa de ganhos mais imediatos em termos de socialização». Seguir tais alternativas não só ariscaria um retorno autoritário, como parecia requerer, ao menos no ínterim, «um regime autoritário popular que dificilmente respeitaria tanto as garantias de liberalização como os procedimentos da democracia po-

---

<sup>1</sup> Para uma leitura crítica e opções analíticas diferentes, v. Fishman (2010 e 2011), Fernandes (2012 e 2015), Branco e Fernandes (2014) e Fernandes e Branco (2017).

lítica» (1986, 13-14). Embora admitam que o aprofundamento democrático resulte em «socialização», combinando social-democracia, democracia participativa e económica, não elaboram esta hipótese (1986, 12). Da mesma forma, Schmitter admite que diferentes padrões de sociedade civil podem determinar o *tipo* de democracia que se consolida através da afetação da distribuição de benefícios, da fórmula de legitimação e do nível de satisfação dos cidadãos, embora não desenvolva (1995, 290). Esta literatura, reconhecendo diversos pontos de partida e modos de transição do autoritarismo para a democracia, postula a *equifinalidade* em relação às democracias parlamentares ocidentais em termos de instituições estáveis e consolidadas (Linz e Stepan 1996, 142; Bruneau *et al.* 2001, 81).

### **A «dupla transição»**

As novas democracias a sul transitaram de regimes autoritários para democráticos e de economias protecionistas e estatistas para economias abertas. Como é que liberdade política se relaciona com liberdade económica? A igualdade política é ameaçada pela desigualdade económica?

A reforma económica implicou, no todo ou em parte, reestruturação industrial, abertura da economia ao exterior, reorientação da despesa pública, liberalização financeira, privatização e desregulação (Williamson 1990, 402). Ora, esta orientação pró-mercado cria uma tensão com a dimensão igualitária da democracia. Exceto uma certa corrente para a qual ambas as transições se implicam harmoniosamente – não por acaso a mesma que desvaloriza a dimensão substantiva da democracia (Diamond 1988 e 1993; Diamond e Plattner 1993) –, a literatura reconhece a tensão, no limite contradição, a ser resolvida, seja pelo sacrifício da dimensão igualitária da democracia, seja através da compatibilização entre as dimensões formal e substantiva.

Para uns, as instituições democráticas são um obstáculo à reforma económica, pois a democracia potencia a voz e a ação coletiva dos grupos sociais ameaçados pela liberalização. Entre liberalização económica e democracia, Callaghy escolhe a primeira (1994, 135). Há que imunizar os decisores políticos das pressões de interesses sociais organizados, tais como sindicatos, representantes de grupos populares ou subordinados – os «perdedores» do ajustamento –, mesmo que tal implique o abandono da democracia (Killick 1995).

Ao contrário, Przeworski *et al.* consideram a tensão entre reforma política e económica o fator decisivo que afeta as novas democracias. A liberalização económica desenfreada mina a consolidação democrática

e pode levar ao deslaminamento social violento (1995, 110). As instituições democráticas necessárias à reforma econômica constituem uma alternativa social-democrata ao neoliberalismo, implicando um compromisso de classe assente na moderação (Przeworski 1986). A reforma da economia deverá produzir crescimento e as políticas sociais deverão minimizar os custos da liberalização econômica. As políticas devem ser formuladas e concretizadas através de formas neocorporativas de consulta e negociação que incluam o Estado, o parlamento, os sindicatos e as organizações empresariais (Przeworski *et al.* 1995, 85).

Na era da globalização, as novas democracias combinaram a democratização com a expansão do Estado-providência e a reforma econômica (Maravall, Pereira e Przeworski 1993; Maravall 1997; Glatzer 2005), embora a literatura divirja quanto aos fatores causais decisivos. Para uns, a *concertação neocorporativa* é a chave, ao sujeitar as reformas ao jogo político competitivo, num ciclo virtuoso de legitimação mútua com as instituições democráticas (Przeworski *et al.* 1995, 82). A Espanha é apresentada como o *locus* clássico (Przeworski 1991). Para outros, são mais importantes a *sequência* e o *timing*: mesmo em Espanha, o ajustamento econômico liberal não ocorreu simultaneamente com a *transição* política, mas durante e depois da *consolidação* (Bermeo 1994).

Uma última posição teórica explora a variação dentro do suposto padrão equifinal. Não foca tanto os fatores partilhados na transição política, econômica e social, mas as diferenças *entre* as novas democracias, precisamente no tocante à dimensão igualitária ou «inclusão política». Para tal, usa fatores explicativos diferenciadores, como os modos de transição na comparação entre Portugal e Espanha (Bermeo 1994 e 1999; Fishman 2010; Huber e Stephens 2012; Fernandes 2012 e 2014). Esta linha segue um veio diferente na literatura sobre democratização a partir das relações entre democracia, capitalismo e igualdade, oferecendo-nos o quadro para a nossa reflexão e para o qual nos viramos.

## **Democratização substantiva e proteção social**

A literatura sobre democratização histórica, seguindo Dahl, coloca explicitamente a questão de saber como as poliarquias se podem aproximar do ideal de igualdade política. Que circunstâncias favorecem a combinação de democracia formal e substantiva? Este é o ângulo analítico orientador para um conjunto de investigações sobre capitalismo, democracia e Estado-providência (Stephens 1979; Rueschmeyer, Stephens e Stephens 1992; Huber, Ragin e Stephens 1993; Huber e Stephens 2001 e 2012).

Aqui a *policy* resulta de relações de poder na sociedade mediadas por instituições políticas. As relações de poder, por seu lado, são moldadas por constelações de interesses do capital, de organizações populares e de classes subordinadas e pela articulação política destas organizações (Huber e Stephens 2001, 13). Quanto mais o equilíbrio de classe favorece as classes subordinadas e quanto mais «uma sociedade civil densa ajuda na expressão organizativa desses interesses e ao mesmo tempo constitui um contrapeso em relação ao poder irrestrito e autónomo do Estado», maior a probabilidade de criar instituições democráticas estáveis e aumentar o real peso da decisão política democrática (Rueschmeyer, Stephens e Stephens 1992, 297).

O reforço do peso das classes subordinadas no processo político repercutir-se-á em políticas e instituições que redistribuem recursos para os menos privilegiados. Historicamente, os Estados-providência, os serviços nacionais de saúde e a escola pública universal resultam de constelações causais que permitiram às massas afetar a distribuição de poder e influência, rendimento e riqueza, impedindo ou moderando a capacidade dos economicamente poderosos para controlar o processo político ao encontro dos seus interesses (Stephens 1979; Korpi 1983; Esping-Andersen 1985 e 1990; Dahl 2006).

Por outro lado, há que considerar que «novas políticas públicas criam política nova» (Schattschneider 1974 [1935], 288). A influência dos atores políticos sobre a *policy* é mediada por instituições políticas, desde a forma como a posição nas instituições ajuda a definir os seus interesses e relações com os constrangimentos legados por decisões passadas (*path-dependency*). As escolhas passadas, ao gerarem efeitos distributivos, criarem eleitorados e custos de transição, influenciam a política presente. As instituições não são apenas o resultado de interesses, são também a origem de interesses.

Como poderemos usar estas ideias para explicar padrões de mudança profunda e de convergência entre casos? Primeiro, identificando as circunstâncias em que se produz a mudança radical; depois, explicando o carácter distributivo das novas políticas e instituições que dão conteúdo à componente igualitária da democracia. Assim, a mudança ocorre a partir de conjunturas críticas que introduzem volatilidade e fluidez, permitindo o surgimento de novas políticas e instituições potencialmente contrárias aos legados políticos e institucionais (Steinmo, Thelen e Longstreth 1992; Mahoney e Thelen 2015).

As transições democráticas na Europa do Sul constituem uma tal conjuntura crítica. A democratização num contexto de crise económica in-

ternacional, com a chegada ao governo de partidos de esquerda, eleições altamente participadas, a expressão livre e autónoma de setores populares e subordinados da sociedade civil, a organização sindical dos trabalhadores, o surgimento de atores políticos novos (v. g., as regiões) e a influência da Comunidade Europeia criaram espaço para novas políticas e instituições.

Primeiro, o alargar do peso das classes populares e médias na política favoreceu políticas públicas mais redistributivas de recursos para os desprivilegiados. O resultado da «luta de classes democrática» em torno da proteção social, saúde e educação depende em parte do poder dos beneficiários da redistribuição, as classes trabalhadoras e médias. Nomeadamente, através da expressão de interesses e participação no processo político de organizações da sociedade civil, movimentos sociais, da força dos sindicatos e da ligação com os partidos de esquerda e com as instituições de *policymaking* no Estado (Rueshmeyer, Huber e Stephens 1992; Huber e Stephens 2001)

Segundo, as conjunturas críticas possibilitam a definição de interesses e a construção de coligação de atores não-elite de forma autónoma, relativamente a salvo das pressões das elites (Fernandes e Branco 2017). Neste contexto, as estratégias políticas das elites requerem aceitação popular se quiserem ter legitimidade (Weir 2006, 171).

Terceiro, a legitimidade das novas instituições cresce por ir ao encontro de aspirações e preferências enraizadas na população e em parte das elites políticas e burocráticas. As transformações económicas e sociais desde os anos 60 criaram novos grupos e atores sociais com um interesse igualitário e redistributivo cuja ação política estava bloqueada; ao mesmo tempo, expuseram a ilegitimidade das instituições políticas autoritárias, nomeadamente quando comparadas com as democracias capitalistas de bem-estar da Europa comunitária.

Quarto, o *timing* e a sequência são relevantes, no que respeita à capacidade de gerir com sucesso as tensões inerentes à dupla transição política e económica, nomeadamente sequenciando as reformas económicas após a transição, durante ou após a consolidação, desde que acompanhadas da expansão da proteção social.

Enfim, a definição e consolidação do padrão que emerge das conjunturas críticas – aqui sob a forma mais inclusiva ou igualitária – pode depois perdurar como legado da transição (e consolidação) democrática, segundo um lógica de *path-dependency*.

## Proteção social na Europa do Sul: Estado-providência e saúde

As novas democracias na Europa do Sul percorreram uma trajetória de desenvolvimento marcada por liberalismos oligárquicos que redundaram em longos períodos autoritários e em tardias transições para a democracia, acompanhadas de rápidos processos de modernização e mudança social. Tal como os regimes democráticos, os Estados-providência na Europa do Sul consolidaram-se mais tarde e em piores condições do que na restante Europa ocidental.<sup>2</sup>

Em termos gerais, a evolução da proteção social foi de expansão contínua, em contraciclo com a generalidade dos países ocidentais. Desde a transição, os regimes de bem-estar na Europa do Sul sofreram transformações rápidas e profundas. Foi erguida uma arquitetura híbrida, conjugando diferentes princípios de proteção social: segurança social de base ocupacional; serviços de saúde e educação públicos universais; assistência social com baixa (embora crescente) provisão pública direta, em colaboração com a sociedade civil ou através do mercado.

Nos regimes de segurança social (pensões, desemprego e doença) foi mantida, embora reformada, a base ocupacional de raiz bismarckiana. Nas pensões, por exemplo, foi bastante revertida a fragmentação herdada, homogeneizada e universalizada a cobertura, introduzidas pensões não contributivas (assim como no subsídio de desemprego), mas também seguro privado (com variação entre os casos).

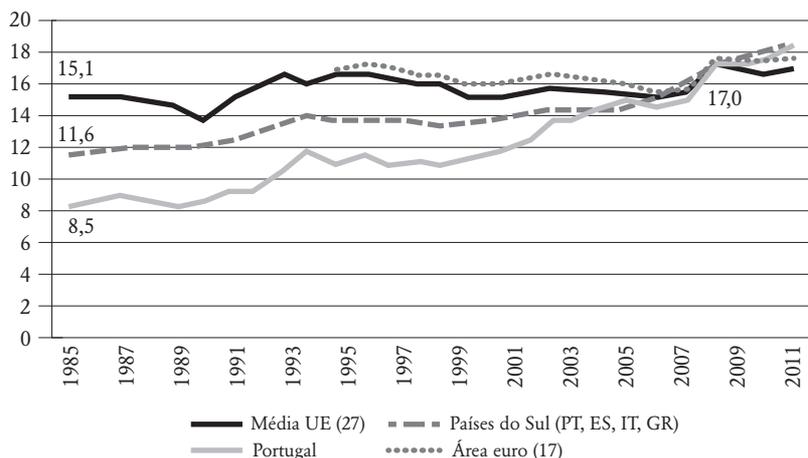
A maior rutura com o passado autoritário e desigualitário respeita à criação de serviços nacionais de saúde, financiados por impostos e oferecendo serviços universais. Na saúde – como, aliás, na educação – foi seguida uma lógica política social-democrata (ou *beveridgiana*) da provisão através de serviços públicos universais, embora com sucesso variável e acabando por produzir diferentes combinações entre público e privado.

No sistema de solidariedade a rutura foi menor, considerando as limitações da assistência social pública e a importância de soluções familiares e parcerias com o terceiro setor. Os serviços sociais públicos, praticamente inexistentes em ditadura, ganharam em democracia um carácter cada vez

---

<sup>2</sup> Para alguns, estes países justificavam um regime de *welfare* específico da Europa do Sul (Leibfried 1992; Ferrera 1996; Rhodes 1996; Garcia e Karakatsanis 2006). Ao invés, outros argumentaram que se tratava de um regime conservador subdesenvolvido (v. g., Esping-Andersen 1999, Guillén, Alvarez e Silva 2003, Katrougalos e Laziridis 2003, Guillén 2010, Guillén e Leon 2011 e Pierson 2011).

Gráfico 9.3 – Despesa com prestações sociais em % do PIB (preços de mercado)



Fonte: Silva, Pereira e Sousa (2014, 388).

mais Beveridgeano, com aumento do financiamento público para novas prestações não contributivas, em serviços ou pecuniárias.

Também importa notar que Portugal, a Espanha, a Grécia e a Itália – em resultado de pressões, como envelhecimento demográfico, quebra de fertilidade e maior esperança de vida, novos riscos sociais, como famílias monoparentais, feminização do mercado de trabalho, emprego precário, abertura económica ao exterior e requisitos da integração económica e monetária desde 1992 – aplicaram reformas visando conter custos, racionalizar e modernizar os seus programas sociais. Estas reformas incluíram contenção de custos (v. g., reformas paramétricas das pensões), ativação no mercado de trabalho (v. g., formação profissional), recalibrar prestações em função de novos riscos ou novas configurações sociais (v. g., licenças de parentalidade). Porém, a concretização deste reformismo de inspiração europeia e liberal evitou, pelo menos até à crise de 2009, políticas radicais de desproteção social e laboral (*social dumping*) com o objetivo de melhorar a «competitividade» (Guillén e Matsaganis 2000).

O trajeto de convergência igualitária das democracias na Europa do Sul fica claro a partir da análise da despesa, intensidade e generosidade da proteção social.

Desde 1985, a despesa social na Europa do Sul converge com a média europeia, ca. 17% do PIB em 2009, apagando a especificidade da Europa do Sul e de Portugal (gráfico 9.3). Na década de 90, Portugal (6%), Itália (5%), Grécia e Espanha (4%) foram os países (UE-15) em que a despesa social mais cresceu (Katrougalos e Laziridis 2003, 20). A recuperação no

**Quadro 9.2 – Intensidade da proteção social nos anos 2000**

	Total despesa social <i>per capita</i> (ppc, UE-15 = 100)			PIB <i>per capita</i> (ppc, UE-15 = 100)		
	2000	2008	2011	2000	2008	2011
Itália	91	93	92	101	88	91
Grécia	57	79	76	73	87	72
Espanha	59	73	74	84	93	88
Portugal	52	60	61	68	66	71
UE-15	100	100	100	100	100	100
UE-27	85	88	89	87	90	91

*Fonte:* Elaboração própria a partir de Petsemidou e Guillén (2014, 300).

caso português é notável, visto partir de metade da média europeia e dois terços da Europa do Sul.

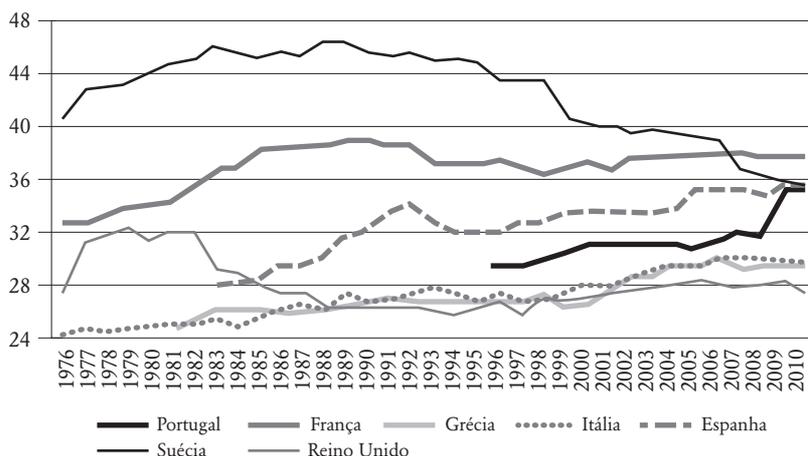
Na intensidade da proteção social, verifica-se convergência com recuperação de atraso, embora menor, subsistindo diferenças em relação à média comunitária. A Espanha passa de 54% da média EU-15 em 1980 para 62% em 1997. Portugal recupera nas mesmas datas de 31% para 54% (Guillén, Alvarez e Silva 2003, 238).

O quadro 9.2 confirma a continuada convergência com a média UE-15 até ao início da crise. A Itália estabiliza pouco acima dos 90% até 2011. Já a Grécia passa de 57% em 2000 para 79% em 2008, recuando para 76% em 2011, a Espanha, nas mesmas datas, de 59% para 73%, depois para 74%, e Portugal, de 52% para 60%, depois para 61%. Em termos de intensidade da proteção social, Portugal, embora recupere, fica abaixo do nível da Espanha e da Grécia, a alguma distância da média UE-15.

Porém, os níveis de despesa resultam de muitos fatores, além da generosidade dos programas – como ciclos económicos (desemprego, emigração) ou fatores demográficos (envelhecimento). Ora, a generosidade da proteção social é o indicador que capta melhor a componente igualitária da distribuição de recursos.

Usamos a base de dados «Comparative welfare entitlements II» (Scruggs, Jahn e Kuitto 2014) para avaliar a generosidade da proteção social. Partindo do conceito de «desmercadorização», este índice oferece uma medida agregada da generosidade de três programas principais: pensões e subsídios de desemprego e de doença. A generosidade combina taxa de substituição (desmercadorização), cobertura (universalismo) e restrições ao acesso (exclusões formais ou categoriais, períodos de carência ou espera) (Scruggs 2007). Este índice compara pela primeira vez todos os países do Sul da Europa, embora só esteja disponível para Portugal desde 1996, para a Espanha desde 1983 e para a Grécia desde 1981.

**Gráfico 9.4 – Índice de generosidade da proteção social na Europa do Sul, na Suécia e no Reino Unido**



Fonte: Elaboração própria a partir do índice «TOTGEN» de «Comparative welfare state entitlements II».

Ao comparar (gráfico 9.4) as democracias da Europa do Sul com representantes dos restantes regimes de *welfare* de Esping-Andersen, a Suécia (regime social-democrata) e o Reino Unido (regime liberal), verifica-se que a Suécia e a França são os regimes mais generosos (e as democracias mais antigas). Porém, a Suécia está em forte recuo desde os anos 90, enquanto a França estaciona em patamar elevado entre 1985 e 2010, terminando como o regime mais generoso. O Reino Unido é nitidamente menos generoso desde 1982, após o governo Thatcher.

A hierarquia na generosidade da proteção social na Europa do Sul mantém-se desde os anos 90: primeiro, a França; depois a Espanha e Portugal, em recuperação; depois, a alguma distância, a Itália e a Grécia, com recuperação apenas moderada desde finais dos anos 90 (a ventilação do índice mostra, para a Itália, pensões bastante generosas ao nível da França, mas menor generosidade no subsídio de desemprego; na Grécia, subsídios de desemprego e doença pouco generosos).

## Os serviços nacionais de saúde

Os países da Europa do Sul introduziram sistemas de saúde universais relativamente tarde: a Itália em 1978; Portugal em 1979; a Grécia em 1983; a Espanha em 1986. Contudo, note-se que apenas a Grã-Bretanha, a Irlanda, os países nórdicos e os da Europa do Sul adotaram serviços

nacionais de saúde. A restante Europa ocidental, incluindo a França e a Alemanha, manteve sistemas públicos de seguro social universal.

Tratou-se de uma rutura com o passado. Os seguros de saúde para trabalhadores e seus dependentes típicos do regime bismarckiano, espelhando diferenças entre categorias profissionais, foram substituídos por um serviço público universal assente no princípio da cidadania, dirigido a todos os cidadãos, financiado por impostos e garantido na Constituição. Por ser concebido enquanto direito, o SNS potencia a equidade no acesso a um conjunto igual e completo de serviços de saúde, definidos independentemente da categoria profissional ou ocupacional, género, etnia ou situação de dependência. O financiamento através de impostos, sobretudo se progressivos, implica uma dimensão redistributiva. Não se trata apenas de universalizar os cuidados de saúde (o que já seria importante), mas de uma alteração qualitativa na lógica política associada aos sistemas de saúde, de conservadora para social-democrata (Guillén 2002, 51).

O aumento da cobertura populacional e de serviços oferecidos foi acompanhado pelo crescimento acentuado da despesa pública, sendo Portugal, de novo, o que partiu de nível mais baixo e o que mais cresceu, de 4% do PIB em 1990 para 6,7% em 2003 (em linha com a média da EU-15). A Grécia cresceu menos, de 4% para 5,1%; a Espanha e a Itália mantiveram-se entre 1990 e 2003 em torno dos 5,5% e 6,3%, todos abaixo da média. Esta despesa constitui cerca de três quartos dos gastos totais em saúde em Portugal, Espanha e Itália (embora em parte pague fornecedores privados do SNS) – o que corresponde à média da UE-15 –, mas apenas 50% na Grécia, indicando a imporância da provisão privada (Guillén 2006, 7-8, 18).

A transição para os SNS deu-se a ritmos diferentes e, a prazo, gerou variadas formas de cobertura e diversas misturas entre provisão pública e privada. Particularmente na Grécia, e em menor grau em Portugal, a transição não alcançou o estado de completo serviço nacional de saúde, visto o financiamento e a provisão continuarem fragmentados. Até à crise, na Grécia operou um sistema misto em termos de financiamento e provisão: o seguro de saúde de base ocupacional combina-se com o SNS, com a provisão privada em grande expansão. Em Portugal, o sistema de 1979, criado como universal e financiado por impostos, é complementado por subsistemas de base ocupacional e seguros privados. Já a Espanha e a Itália foram melhor sucedidos na formação de sistemas públicos de saúde segundo princípios universalistas. A Itália suprimiu em 1978 todas as caixas de assistência existentes e incluiu toda a população residente no SNS. Nestes casos, a introdução do SNS foi acompanhada de efetiva regionalização (Petsemidou, Pavolini e Guillén 2014, 332).

Enquanto a vaga criadora dos SNS na Europa do Sul se orientou para a inclusão de todos os cidadãos com iguais direitos, a vaga reformadora desde meados do anos 90 sofreu a pressão do Tratado de Maastricht/inclusão na UEM e norteou-se pela contenção de custos e ganhos de eficiência, procurando não prejudicar os níveis de equidade.

A estrutura portuguesa de cuidados de saúde ilustra bem a combinação diacrónica de fatores causais: (i) pilar público universal resultante da democratização, que incluiu depois taxas moderadoras, copagamentos e compra de serviços a privados; (ii) seguros de base ocupacional (herança corporativa), cobrindo 25% da população; (iii) provisão pelo mercado, cobrindo 17% da população através de seguros privados e mutualistas, expressando a abertura do setor desde os anos 90. Em termos dinâmicos, as reformas desde os anos 90 reforçaram a componente privada, acentuaram a responsabilidade individual através de seguros privados de saúde, com a acumulação dos médicos no público e privado, a diminuição do papel do Estado como prestador, contenção de custos, adoção de práticas de gestão privadas em instituições públicas, competição entre hospitais públicos e entre públicos e privados. Desde então, as desigualdades agravaram-se relativamente devido às taxas moderadoras, copagamentos, financiamento por impostos indiretos, à cobertura múltipla de certos grupos ocupacionais e à distribuição regressiva do rendimento inerente na elevada despesa fiscal com despesas privadas de saúde (Barros, Machado e Simões 2011; Dixon e Mossialos 2000; Branco e Costa 2015).

## **Discussão dos fatores explicativos e observações conclusivas**

As democracias na Europa do Sul afirmaram-se como capitalismo democráticos relativamente igualitários. As novas democracias reverteram o padrão desigualitário herdado do autoritarismo, convergindo com as mais antigas. No que toca às políticas de proteção social, saúde e educação – que implicam diretamente os componentes do índice igualitário da democracia –, não se tratou apenas de moderar o *retrenchment*, mas da expansão inclusiva com mudança qualitativa; em alguns domínios, como o SNS, de rutura com o passado. Portugal destaca-se por ter recuperado do ponto de partida mais desigualitário para o patamar da França. As democracias a sul moderaram a dinâmica desigualitária na era neoliberal, nomeadamente através de padrões de proteção social relativamente generosos, em especial a França, apesar de reformas liberalizantes.

Como explicar estes padrões? No restante deste capítulo argumento: (i) no caso das novas democracias, a convergência igualitária foi favorecida pela conjuntura crítica da transição para a democracia, subsequente distribuição de recursos de poder e europeização; (ii) a maior recuperação, no caso português, explica-se a partir do modo social-revolucionário de transição para a democracia; (iii) a democracia mais igualitária em França resulta da forma como uma agressiva liberalização foi compensada por uma igualmente agressiva expansão da proteção social.

## **Democratização**

As transições democráticas na Europa do Sul rapidamente combinaram a incorporação do *demos* no espaço da soberania através de direitos e liberdades civis e políticos com a garantia de direitos sociais e económicos através das instituições de proteção social, saúde e educação. Cidadania social e democracia foram colocadas numa posição de apoio mútuo. A democratização política reforçou a sociedade civil, abriu e institucionalizou a possibilidade de os cidadãos e os grupos de interesses organizados expressarem os seus interesses e participarem no processo político e favoreceu as oportunidades para a redistribuição.

A democratização alargou dramaticamente a influência política e económica dos grupos sociais maioritários, populares. As transições foram acompanhadas de mobilização e protesto popular, associativo e político e de maciça participação eleitoral. A cidadania social expandiu-se rapidamente, com políticas de proteção social, saúde e educação. A criação de um Estado-providência deu corpo a uma relação nova, democrática, entre o governo e os cidadãos.

Políticas novas foram o fruto de uma nova política e as democracias nascentes ganharam legitimidade. Além da consolidação das dimensões formais e procedimentais da democracia, a fórmula de legitimação dos novos regimes democráticos assentou na reversão das desigualdades de estatuto, categoriais e distributivas herdadas de longas décadas de autoritarismo através de proteção social, saúde e educação. É esse o sentido da expressão constitucional portuguesa quando, em 1976, de forma na aparência paradoxal, identifica o Estado-providência como o modelo para a transição para um estado e sociedade socialistas.

## **Distribuição de recursos de poder**

A estrutura doméstica de poder é um fator determinante no desenvolvimento dos Estados-providência capitalistas, sendo mais importante a

força política da esquerda e menos a do movimento sindical, no caso das novas democracias (Huber e Stephens 2001).

Nas novas democracias da Europa do Sul o fator mais importante foi a chegada ao poder dos partidos de esquerda, seguindo uma social-democracia comprometida com as tarefas de democratização, modernização, europeização e Estado-providência (Puhle 2001), ideologicamente mais próxima do «igualitarismo social» do que do «coletivismo económico» (Maravall 1997, 129), mas programáticos e comprometidos com a redistribuição (Huber e Stephens 2012; Ferreira 2014) e menos com uma mobilização clientelista e personalista do eleitorado (com a exceção do PASOK).

No que respeita a assentos parlamentares, a esquerda sempre dispôs de uma presença forte, muitas vezes maioritária. Restringindo a análise a Portugal e Espanha, a esquerda dispôs, em média, no parlamento, nas décadas de 70, 80, 90 e 2000-2008, de 53%, 42%, 49% e 56% em Portugal e de 41%, 55%, 48% e 45% em Espanha. Mas, se considerarmos que essa preponderância parlamentar, resultante da soma de vários partidos, nem sempre se traduziu em apoio estável de governo (tendo em conta as historicamente tensas relações entre os partidos de centro-esquerda, os comunistas e a extrema-esquerda), vale a pena considerar a ação no governo, sempre de partidos de centro-esquerda, quase sempre isolados. Em Portugal, de 1975 a 2011 o PS governou quinze anos (ou dezassete, se contarmos o bloco central) em trinta e cinco anos de democracia; em Espanha, o PSOE, entre 1977 e 2011, governou vinte e um dos trinta e três anos de democracia (Huber e Stephens 2012, 217).

Para além da força dos partidos de esquerda no parlamento, a sua ação executiva no governo foi importante nos momentos das grandes reformas expansivas ou inclusivas. No caso português, o SNS foi aprovado em 1979 com o apoio de toda a esquerda parlamentar, a lei de bases da segurança social em 1984 – a sua reforma em 2000, aprovada por maioria de esquerda, reconhece as prestações não contributivas como direitos sociais universais –, ou o rendimento mínimo garantido em 1995, uma prestação de assistência social conferida enquanto direito. Outro efeito importante foi a capacidade de moderar as influências europeias ou internacionais neoliberalizantes. Por exemplo, a governação do PSOE entre 1982 e 1995 foi descrita como um novo tipo de estratégia «do lado da oferta» com redistribuição num sistema pouco corporativista e com sindicatos fracos, afastando-se da ortodoxia neoliberal em vários aspetos: políticas orçamentais expansionistas, reforço do ativismo do Estado na economia, participação dos sindicatos na concertação social e aumento

do subsídio de desemprego para compensar o elevado desemprego resultante da desindustrialização (Boix 1998).

No exemplo mais expressivo de rutura igualitária com o legado autoritário, o caso dos serviços nacionais de saúde, eles foram, exceto em Itália, o resultado de maiorias sociais-democratas após décadas de governo conservador ou autoritário, tendo para elas uma natureza ideológica e simbólica expressa nos princípios gerais vertidos na legislação. Os partidos de esquerda sempre insistiram programaticamente em que os serviços públicos de saúde (ao contrário, com vimos, da segurança social) deveriam ter um carácter universal, social-democrata no sentido nórdico (Katrungalos e Laziridis 2003, 125; Guillen 2002, 64-65)

No que se refere ao movimento sindical dos trabalhadores nas novas democracias da Europa do Sul, apresenta-se dividido e politizado. Contudo, a competição dos sindicatos aliados dos partidos socialistas veio da sua esquerda, de sindicatos aliados com os comunistas, e não de sindicatos católicos aliados a partidos democratas-cristãos. Tal não impediu a convergência na ação em momentos decisivos, como as bem-sucedidas greves gerais de 1988 em Portugal e Espanha. Segundo, o conjunto do movimento sindical manteve-se militante de políticas sociais generosas, de serviços de saúde e de educação públicos e universais e contra a desregulação radical do mercado de trabalho. Terceiro, foi possível, ainda assim, realizar vários pactos sociais, embora nem sempre com a concordância de todos ou dos mais importantes setores sindicais. Quarto, na Ibéria, a erosão da representação direta resultante do declínio da densidade sindical (para valores próximos ou acima da média da OCDE em 2008, 18%) foi em parte compensada por uma representatividade elevada e inclusiva, na medida em que as principais centrais sindicais representam todos os trabalhadores e desempregados, ao invés de uma representação exclusiva de categorias especiais de trabalhadores, nos acordos tripartidos e coletivos, expressa em valores elevados da extensão da contratação coletiva (em torno dos 80%-90% desde meados dos anos 80).

## **Europeização**

Ao considerar o efeito da europeização sobre a política social há que distinguir entre mecanismos *hard* e *soft*. No que respeita aos primeiros, foram importantes, não tanto as diretivas, que tenderam a incorporar disposições já vigentes, mas os fundos regionais e de coesão dirigidos à correção de desequilíbrios sociais e económicos da integração. Estes expressam o reconhecimento de que o processo de convergência para a

UEM, e depois para o euro, exerceu pressão no sentido do recuo das despesas sociais de forma a cumprir as metas orçamentais. Os fundos europeus permitiram expandir as redes de proteção social num sentido igualitário, evitando estratégias radicais de desproteção social e laboral («*social dumping*»); contribuíram para o crescimento económico e o emprego e reforçaram a visibilidade dos problemas de grupos desfavorecidos, como a pobreza e a exclusão. Por exemplo, a influência europeia foi direta na generalização de prestações não contributivas dirigidas à pobreza, como o rendimento mínimo garantido.

Os mecanismos *soft* consistem na «europeização cognitiva» (Guillén, Alvarez e Silva 2003, 243): recomendações, discurso social europeu e efeitos de demonstração com impacto nos procesos políticos nacionais, ao nível das identidades, ideologia das elites, atitudes dos dirigentes políticos e preferências públicas. Por exemplo, a insistência na necessidade de combater a pobreza, promover a inclusão social ou combater as desigualdades de género moldou a orientação dos Estados-providência da Europa do Sul para a cidadania social, reforçando os partidos de esquerda, organizações sindicais e sectores associativos populares e colocando os adversários políticos, económicos e sociais destas políticas na defensiva. Ainda, embora noutro sentido, a pressão europeia para racionalizar a proteção social e melhorar a eficiência no contexto da integração económica e monetária foi influente, ao oferecer aos governos o respaldo para legitimar medidas de controlo de custos ou cortes, segundo uma lógica de «passa-culpas».

Um segundo aspeto respeita à fórmula de legitimação destes regimes e da própria União Europeia, colocando democratização social e europeização numa posição de suporte mútuo. Na Europa do Sul, contra o pano de fundo de injustiça e atraso inerente aos regimes autoritários, a democratização política ligou-se com a democratização social. Tendo em conta o legado autoritário de desigualdade, tornar-se «europeu» significou transitar para a democracia, com crescimento económico moderno e um Estado-providência generoso. Esta partilha de atitudes e preferências entre elites e massas, burocracia e sociedade civil, favoreceu as políticas sociais públicas na medida em que as naturalizou e consensualizou socialmente. Os efeitos cognitivos da europeização das políticas sociais reforçaram os partidos de esquerda defensores do «modelo social europeu», ao mesmo tempo que tornaram mais difícil aos partidos liberais ou conservadores resistir a políticas inclusivas e solidárias.

## **Reversão diferencial das desigualdades: Portugal recupera mais. Porquê?**

Argumento que a capacidade de recuperação desde o final dos autoritarismos – tendo Portugal recuperado do ponto de partida mais desigualitário para o plano da Espanha (ou França), sendo a Grécia a que menos recuperou – é explicada pelas consequências dos diferentes modos de transição para a democracia e subseqüentes padrões de incorporação popular a partir das relações entre Estado, sociedade civil e partidos.

O modo de transição para a democracia português – revolução política e social – gerou a prazo efeitos mais inclusivos e igualitários por comparação com outros tipos de transição. Esta é a causa distintiva face ao pano de fundo de fatores partilhados, como a europeização ou a abertura liberalizante das economias.

Primeiro, a ação coletiva dos grupos populares e médios foi mais capacitada pelo tipo de transição revolucionária em Portugal – em contraste com a transição consensual em Espanha –, expandindo a sua influência política e económica. Durante a transição, as pressões da mobilização popular combinaram-se com as nascentes instituições políticas, estatais e partidárias, abrindo vias para a representação dos interesses dos grupos populares, os quais, sendo capazes de extrair apoio e recursos do regime, foram melhor reconhecidos, incorporados e consolidados. Em Espanha, a transição para a democracia incluiu enormes vagas de protesto e mobilização popular – mas o povo comum e as organizações da sociedade civil nunca foram atores centrais no processo de transição, no essencial dirigido por elites. E assim se sedimentou um padrão de relativa separação entre as elites, as instituições políticas e a sociedade civil que até hoje marca a democracia espanhola. Portugal formou uma sociedade civil de orientação mais política e de âmbito nacional, enquanto a Espanha uma sociedade civil mais social, local e apolítica, cujo papel na redução das desigualdades foi maior em Portugal do que em Espanha (Branco e Fernandes 2014; Fernandes, 2015). Em Portugal, a transição social-revolucionária para a democracia com maciça participação popular legou uma (economia) política de padrão social-democrata inclusivo dos (e responsivo aos) grupos sociais populares e médios e redistribuidor nas relações económicas de mercado, ainda que diluído por uma orientação privatizante e liberalizante desde os anos 90.

Segundo, uma distribuição de poder no parlamento e no executivo com peso significativo para o centro-esquerda e esquerda, contando com um centro-direita partidário até há poucos anos muito moderado, ajuda também a explicar o padrão mais igualitário da democracia portuguesa,

assente numa forte redução das desigualdades de acesso à saúde, educação básica, proteção social e, em muito menor grau, rendimento. A trajetória revolucionária portuguesa fez de Portugal um país em que a igualdade política é mais saliente e onde as elites são mais abertas aos interesses populares e dos mais pobres e excluídos, por exemplo, nas políticas de emprego, habitação e mercado de trabalho (Fishman 2010 e 2011). Sublinhando as consequências das origens revolucionárias do regime, Bermeo nota que Portugal oferece uma lição àqueles que argumentam que «a democracia deve ser comprometida para que o ajustamento estrutural se efetue, pois a elite política portuguesa operou com sucesso no quadro de uma constituição extremamente igualitária» (1993, 205).

O contraponto com o caso grego, com o qual Portugal partilha o ponto de chegada, mas não o ponto de partida, e do qual se distingue no modo de transição, é igualmente revelador. Embora o ponto de partida grego fosse o menos desigualitário no final do autoritarismo, a Grécia é a nova democracia que menos recupera no índice de igual distribuição (quadro 9.1). A explicação para este padrão poderá estar nas relações entre Estado, partidos e sociedade civil: o Estado não é capaz e autónomo para garantir o império da lei, produzir bens públicos, cobrar impostos e evitar ser capturado por interesses da sociedade civil e/ou dos partidos políticos e sindicatos. Adicionalmente, a Grécia tem tido um partido social-democrata clientelista e personalista mais do que programático e comprometido com a redistribuição (Puhle 2001; Sotiropoulos 2006; Huber e Stephens 2012).

Contudo, seria omissivo não abordar uma objeção importante que pode ser formulada sob a forma de paradoxo: como compatibilizar o argumento de que Portugal é um caso de democracia relativamente igualitária com a constatação dos elevados níveis de desigualdade de rendimento?

Com efeito, Portugal apresenta, sobretudo desde os anos 90, um nível muito elevado de desigualdade dos rendimentos familiares, em particular dos rendimentos do trabalho assalariado. Entre 1994 e 2011 Portugal foi o país mais desigual da zona euro, nos dois últimos anos *ex aequo* com a Espanha. Porém, note-se desde já que os outros países da Europa do Sul, exceto a França, ocupam no mesmo período, por sistema, os restantes quatro lugares do *ranking* dos cinco mais desiguais (Rodrigues *et al.* 2012, 115)

Antes de abordar as explicações para este padrão e as implicações para o argumento geral apresentado até aqui importa sublinhar que Portugal não foi sempre o país mais desigual, pois esteve durante os anos 80 ao nível de França, e que desde 2005 até 2011 foi o país da Europa do Sul que mais diminuiu a desigualdade de rendimento, embora a partir de um nível muito elevado.

Também aqui importa começar com o legado do período autoritário. No final do período autoritário, Portugal tem o padrão de rendimento mais desigual da Europa do Sul, comparável apenas com os países da América Latina (Huber e Stephens 2012, 209). Com a transição democrática e nos quinze anos seguintes, os níveis de desigualdade familiar alcançam o ponto mais baixo do período democrático (*gini* 0,32). Porém, Portugal apresenta um dos *ginis* mais desiguais da Europa e o mais desigual da Europa do Sul entre 1995 e 2005 (*ca.* 0,38), enquanto a Grécia, a Itália e a Espanha estabilizam em torno dos 0,32, tendo a França o menos desigual, passando de 0,33 em 1990 para 0,3 em 2011 (em cima da média da zona euro). Desde 2005 e até ao início da crise Portugal reduziu a desigualdade de 0,381 em 2005 para 0,337 em 2011 (*World income inequality database* 3.3)

A literatura mostra que boa parte da desigualdade de rendimentos total provém da desigualdade salarial e que o grande fator explicativo da desigualdade salarial é o nível de escolarização (Rodrigues *et al.* 2012, 189). Portugal apresenta elevados níveis de desigualdade de mercado, que a posterior intervenção distributiva do Estado através da fiscalidade e das transferências sociais reverte apenas parcialmente. Por um lado, se a fiscalidade sobre o rendimento é bastante progressiva, o mesmo não sucede com as contribuições pagas à segurança social. Por outro lado, porque as transferências sociais são mais eficazes no combate à pobreza do que à desigualdade de rendimento, em boa medida devido ao défice na intensidade da despesa social e a prestações de solidariedade desenhadas para combater a pobreza (cuja incidência, intensidade e severidade se reduziram muito ao longo do período democrático), e não tanto à desigualdade em toda a escala.

A explicação para o nível baixo dos rendimentos do trabalho assalariado desde os anos 90 remonta à forma como Portugal geriu o *trade-off* entre emprego e salário ao navegar a transição para a democracia, economia de mercado e Estado-providência. Ao gerirem no período pós-revolucionário a transformação de uma economia política de tipo social-democrata, com largos setores económicos nacionalizados ou coletivizados, no sentido da liberalização, abertura e integração europeia, com reconversão industrial, terciarização e desruralização, os sucessivos governos seguiram uma estratégia política *labour protetive*, focada na proteção do emprego e baixo desemprego, e não tanto na compensação do elevado desemprego (*labour compensating*, como em Espanha). Tal assentou em legislação laboral favorável na proteção do emprego, negociação coletiva e greve. Porém, esta estratégia política teve custos e consequências, como a

tardia e fraca proteção no desemprego, salários em atraso e baixos salários, tanto o mediano como o salário mínimo (Bermeo 1993; Glatzer 2005; Fishman 2010 e 2013).

Terceiro, como argumenta Fishman (2013, 437), o padrão de desigualdade reflete a tardia universalização da escolarização e a lenta superação de padrões de desigualdade estrutural no acesso à educação. Ora, os diferentes níveis de escolaridade são o principal preditor da desigualdade de rendimentos. Paradoxalmente, trata-se de uma consequência da distribuição muito mais igualitária de recursos educativos e de saúde no período democrático. A desigualdade no acesso à educação (*gini* educativo) reduziu-se de 0,41 no final do autoritarismo (cerca do dobro de todos os outros países do Sul da Europa) para 0,25 em 2010 (que compara com 0,23 da Espanha e da Grécia) (*clio-infra database*). A universalização no acesso aos níveis de ensino pós-primário, alcançada primordialmente com a expansão do ensino público ao longo do período democrático, foi alterando o perfil escolar da população, em geral, e do mercado de trabalho, em particular, que passou a integrar sucessivas coortes cada vez mais escolarizadas. Ao mesmo tempo, os ganhos de saúde e bem-estar permitiram a continuada presença demográfica de largos setores muito pouco e desigualmente escolarizados. Combinadas, as duas tendências levaram ao aumento das desigualdades na população como um todo.

Por último, Fishman (2013, 437-438) aponta uma outra causa para a elevada desigualdade de rendimento resultante, de novo paradoxalmente, de uma característica igualitária da democracia portuguesa – a elevada participação das mulheres no mercado de trabalho, acima da Europa do Sul e ao nível dos países nórdicos (Casaca e Damião 2011, 186). A participação elevada das mulheres na força de trabalho pode contribuir para o aumento das desigualdades familiares através do mecanismo de homogamia marital (Esping-Andersen 2007). Quando ambos os parceiros participam no mercado de trabalho em posições semelhantes na hierarquia ocupacional, sobretudo casais altamente escolarizados em profissões credenciadas, tal provoca maior desigualdade na distribuição do rendimento familiar do que seria o caso no cenário tradicional em que apenas o *male breadwinner* participava no mercado de trabalho.

## **Polanyi em França**

A França apresenta desde 1968 o regime democrático mais igualitário na distribuição de recursos. Ao mesmo tempo, constitui o caso de mais intensa liberalização económica na Europa continental (Hall 2006, 3). Este resultado intrigante decorre da evolução das políticas de proteção

social dentro do quadro mais geral da economia política, da fase dirigista, até 1983, ao seu desmantelamento com liberalização desde então.

Vimos acima a elevada generosidade da proteção social francesa, superior mesmo à da Suécia (gráfico 9.4). Sublinho dois momentos decisivos: a bifurcação em meados dos anos 80 entre o Reino Unido, que cai, e a França, que sobe, e a ultrapassagem da França à Suécia nos anos 2000, culminando a evolução iniciada nos anos 90. Também a despesa social cresceu até cerca de 29% do PIB em 2010, acima de qualquer país nórdico.

Três indicadores esclarecem este padrão protetivo e igualitário: o risco de pobreza era em 2009 de 12,9% (média dos países nórdicos: 13%); França é um raro país capitalista em que a desigualdade não subiu desde 1980, antes desceu ligeiramente, resultado de redistribuição através de impostos progressivos que financiam generosas políticas sociais; o sistema público de saúde francês é o melhor do mundo, não apenas em termos de cobertura, mas de qualidade, responsividade e equidade (WHR 2000).

Como explicar esta liberalização com maior proteção social? Uma «liberalização sem liberais» resultou no «mercado socializado» (Levy 2005, 122; Vail 2010, 9). A extensão das forças de mercado foi moderada, tornada politicamente aceitável pela expansão da proteção social para os mais afetados pela liberalização (Polanyi 1944). A política social foi a chave no abandono do dirigismo estatista herdado da Segunda Guerra Mundial. Desde 1983, os governos impuseram de cima para baixo uma forte liberalização do mercado: austeridade, privatizações, desregulação e flexibilização do mercado de trabalho. Porém, em especial com os governos socialistas, expandiu-se o Estado-providência, de forma a proteger os trabalhadores e dissuadir a mobilização sindical, preservando a paz social (Levy 1999). A preocupação com os efeitos negativos das reformas liberalizantes levou à expansão das respostas clássicas, mas também à criação de novas políticas e direitos sociais (Vail 2010, 144-160).

Argumento, no essencial, que a elevada capacidade do Estado francês se redirecionou do desenvolvimento assistido a um capitalismo tardio sob a forma dirigista para a regulação da incorporação social da classe trabalhadora, agora exposta aos efeitos da liberalização dos mercados de produtos, capital e trabalho. Trata-se de uma nova especificação da regulação da economia política, que se deixou de fazer pela proteção estatista dos interesses empresariais, passando a focar a proteção social das vítimas da liberalização económica (tanto assim que a reforçada proteção dos riscos sociais clássicos criou uma relativa dificuldade em incorporar os novos riscos sociais – v. Palier 2005, 2008 e 2010). Se recordarmos a bifurcação em meados dos anos 80 na generosidade da proteção entre o

Reino Unido e a França, a explicação reside na forma como o impulso liberalizante, comum a ambos, foi moderado pela forma e força das pressões democratizantes e igualitárias vindas de setores sociais médios e do mundo do trabalho e respetivas articulações partidárias. A incorporação destes através de políticas e instituições de proteção social definiu o carácter mais (França) ou menos (Reino Unido) igualitário da democracia capitalista liberal subsequente. Em França, apesar – ou talvez por causa – da reversão em 1983 do «keynesianismo num só país» (Culpepper 2006, 29).

Desde finais dos anos 60 o modelo dirigista pró-capital industrial começou a mudar sob pressão democratizante e igualitária vinda de baixo – não só, mas também das confederações sindicais. A quase-revolução de maio de 1968 quebrou a hegemonia política gaullista e pôs fim à exclusão social do trabalho inerente ao modelo dirigista. Esta dinâmica reforçou-se desde 1972 com a aliança eleitoral das esquerdas socialista e comunista em torno do «Programa Comum de Governo». Com a esquerda não mais dividida, e lideranças políticas desde 1968 avessas ao conflito, os governos de direita, sob permanente ameaça eleitoral (vitória presidencial tangencial em 1974, derrota perante a esquerda nas municipais de 1977), usaram a expansão do Estado-providência para preservar a ordem social e a estabilidade política, com aumentos sucessivos do salário mínimo, extensão da contratação coletiva, celebração de acordos tripartidos e aumento das transferências sociais (entre 1974 e 1981, de 19,4% para 25,3% do PIB, segundo Levy 2000, 320).

Mas esta expansão revelou ser modesta quando comparada com a dos anos 80. O keynesianismo redistributivo de 1981-1983 e, após o seu abandono, a liberalização levaram à expansão da proteção social. Em resposta à crise económica dos anos 70, o programa político socialista de 1981, na linha do Programa Comum da União das Esquerdas de 1972, visava uma rutura qualitativa com o capitalismo pelo aumento da despesa pública, nacionalizações na indústria e banca e intensificação do planeamento económico, com o objetivo de combater o desemprego, aumentar o consumo e o rendimento. Este zénite do dirigismo francês foi colocado ao serviço de uma política fortemente redistributiva, um «keynesianismo num só país».

A tentativa de um nova ordem política e económica cedo colapsou perante pressões económicas internacionais e domésticas. A abrupta reversão em 1983 iniciou um ciclo de liberalização assente no desmantelamento do dirigismo e na europeização. Se a subsequente redução do dirigismo industrial, austeridade no setor público, redução da carga fiscal das empresas, privatizações e liberalização financeira diminuíram o papel

do Estado na economia, tornando a alocação de recursos mais dependente de mecanismos de mercado, por outro lado, o reforço da proteção social preservou os trabalhadores dos efeitos negativos da competição de mercado, favorecendo a «paz social» (Hall 1994, 171-188).

Como? Sucessivos governos expandiram ou lançaram um conjunto de dispensiosos programas no mercado de trabalho, na proteção social e no apoio a pequenas e médias empresas. Na regulação do mercado de trabalho, reforma antecipada (evitando que os custos da reconversão industrial se traduzissem em desemprego), salário mínimo generoso, subsídios para as contribuições sociais dos empregadores, programa de emprego para jovens, redução do horário para 35 horas semanais. A França desenvolveu o maior Estado-providência fora da Escandinávia. Os dois maiores programas, pensões e cuidados de saúde, cresceram significativamente desde os anos 80. O sistema de pensões é um dos mais generosos do mundo, tendo tido um modesto *retrenchment*. As contribuições sociais foram subsidiadas, os benefícios foram dirigidos para os mais necessitados, financiados por um imposto sobre o rendimento, a *contribution sociale généralisée*. Mas também houve programas novos, como, em 1984, a *allocation de solidarité spécifique* (ASS), um subsídio social de desemprego não contributivo; o *revenu minimum d'insertion* (RMI), em 1988, prestação não contributiva de rendimento contra a pobreza; a *couverture maladie universelle* (CMU), em 2000, tornando os cuidados de saúde acessíveis a grupos de baixo rendimento; a *aide personnalisée à l'autonomie* (APA), nova prestação que financia os custos com a assistência doméstica dos mais velhos (Levy 2005; Vail 2010).<sup>3</sup>

Refletindo sobre o alcance interpretativo do caso francês, Evans e Sewell consideram que este mostra como a resiliência social durante a era neoliberal assentou na «persistência de instituições sociais-democratas» (2013, 53–55). No mesmo sentido, Levy considera «errado menosprezar as recentes reformas em França – tentativas de encontrar novos recursos em velhos locais, de distribuir os custos da proteção social de forma mais uniforme pela sociedade e de injetar uma lógica social em medidas liberalizantes, como as privatizações [...] Ao invés, tais iniciativas [...] têm um significado que se estende para lá das fronteiras francesas, para o mundo mais vasto do capitalismo de bem-estar no século XXI» (Levy 2000, 346).

---

<sup>3</sup> Ao contrário de Palier (2006, 2008 e 2010), Hall considera que a «política social em França se tem afastado gradualmente de um sistema que privilegia os *insiders* com emprego seguro em prol de políticas dirigidas para os que o não têm [emprego seguro]» (2006, 8).

## Bibliografia

- Barros, Pedro Pita, S. Machado e J. Simões. 2011. *Portugal: Health System Review. Health Systems in Transition*. Genebra: World Health Organization.
- Bermeo, Nancy. 1993. «A comment on economic liberalization in Portugal and Spain». In *The Political Economy of Policy Reform*, ed. John Williamson. Washington, D. C.: Institute for International Economics, 197-206.
- Bermeo, Nancy. 1994. «Sacrifice, sequence, and strength in successful dual transitions: lessons from Spain». *Journal of Politics*, 56 (3): 601-627.
- Bernhard, Michael, Tiago Fernandes, e Rui Branco. 2017. «Civil society and democracy in an era of inequality», *Comparative Politics*, 49 (3): 297-310.
- Boix, Carles. 1998. *Political Parties, Growth, and Equality. Conservative and Social Democratic Strategies in the World Economy*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Branco, Rui, e Edna Costa. 2015. «The golden age of tax expenditures. Fiscal welfare and inequality in Portugal (1989-2011)». Comunicação apresentada no Council for European Studies, Paris, 8 de julho.
- Branco, Rui, e Tiago Fernandes. 2014. «Processos de democratização e variedades de sociedade civil: as novas democracias ibéricas, 1974-1990's». In *Pensar a República 1910-2010*, orgs. Ana Paiva Morais et al. Coimbra: Almedina, 143-169.
- Bruneau, Thomas, et al. 2001. «Democracy, Southern European style». In *Politics and Democracy in the New Southern Europe*, eds. P. Diamandouros e R. Gunther. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 16-82.
- Callaghy, Thomas. 1994. «Africa: back to the future?». *Journal of Democracy*, 5 (4): 133-145.
- Casaca, Sara Falcão, e Sónia Damião. 2011. «Gender (in)equality in the labour market and the Southern European welfare states». In *Gender and Well-Being. The Role of Institutions*, eds. Elisabetta Addis et al. Aldershot: Ashgate, 183-200.
- Clio-Infra. *Reconstructing Global Inequality* (<https://www.clio-infra.eu/datasets/search>).
- Coppedge, Michael, et al. 2015. «Measuring high level democratic principles using the V-Dem data». *V-Dem Working Paper*, 6.
- Coppedge, Michael, et al. 2016. «V-Dem codebook v.6». In *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Culpepper, Pepper D. 2006. «Capitalism, coordination, and economic change: the French political economy since 1985». In *Changing France. The Politics that Markets Make*, eds. Pepper D. Culpepper, Peter Hall e Bruno Palier. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 29-49.
- Dahl, Robert. 1998. *On Democracy*. New Haven e Londres: Yale University Press.
- Dahl, Robert. 2006. *On Political Equality*. New Haven e Londres: Yale University Press.
- Diamond, Larry. 1993. *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Diamond, Larry, e Marc Plattner, eds. 1993. *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry, Juan Linz e S. M. Lipset, eds. 1988. *Democracy in Developing Countries: Africa*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Dixon, Anna, e Elias Mossialos. 2000. «Has the Portuguese NHS achieved its objectives of equity and efficiency?». *International Social Security Review*, 53 (4): 49-78.

- Esping-Andersen, Gosta. 1985. *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gosta. 1999. *Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gosta. 2007. «Sociological explanations of changing income distribution». *American Behavioral Scientist*, 50 (5): 639-658.
- Evans, Peter, e William Sewell. 2013. «Neoliberalism: policy regimes, international regimes, and social effects». In *Social Resilience in the Neoliberal Era*, eds. Peter Hall e Michele Lamont. Cambridge: Cambridge University Press, 35-68.
- Fernandes, Tiago. 2012. «Civil society after dictatorship: a comparison of Portugal and Spain, 1970's-1990's». *Helen Kellogg Institute for International Studies Working Paper*, 384.
- Fernandes, Tiago. 2015. «Rethinking pathways to democracy: civil society in Portugal and Spain, 1960s-2000s». *Democratization*, 22 (6): 1074-1104.
- Fernandes, Tiago, e Rui Branco. 2017. «Long-term effects: social revolution and civil society in Portugal, 1974-2010». *Comparative Politics*, 49 (3): 411-430.
- Ferreira, Ana Rita. 2014. «Sobre a ideologia social-democrata contemporânea: a influência da terceira via no conceito de igualdade do Partido Socialista português». Tese de doutoramento, Lisboa, Universidade Católica.
- Ferrera, Maurizio. 1996. «The Southern model of welfare in social Europe». *Journal of European Social Policy*, 6 (1): 17-37
- Fishman, Robert M. 2010. «Rethinking the Iberian transformations: how democratization scenarios shaped labor market outcomes». *Studies in Comparative International Development*, 45 (3): 281-310.
- Fishman, Robert M. 2011. «Democratic practice after the revolution: the case of Portugal and beyond». *Politics & Society*, xx (x): 1-35.
- Fishman, Robert M. 2013. «The Iberian divergence in political inclusion». In *Ciências Sociais: Vocaçào e Profissào. Homenagem a Manuel Villaverde Cabral*, orgs. Pedro Alcântara da Silva e Filipe Carreira da Silva. Lisboa: ICS, 433-450.
- Garcia, Marisol, e Neovi Karakstansis. 2006. «Social policy, democracy and citizenship in Southern Europe». In *Democracy and the State in New Southern Europe*, eds. Richard Gunther *et al.* Oxford: Oxford University Press, 87-137.
- Giner, Salvador. 1986. «Political economy, legitimation, and the state in Southern Europe». In *Transitions from Authoritarian Rule. Southern Europe*, eds. Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 11-44.
- Glatzer, Miguel. 2005. «Revisiting 'embedded liberalism': globalization and the welfare state in Spain and Portugal». In *Globalizations and the Future of the Welfare State*, eds. Miguel Glatzer e Dietrich Rueschmeyer. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 106-129.
- Glatzer, Miguel, e Dietrich Rueschmeyer, eds. 2005. *Globalizations and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Guillén, Ana. 2002. «The politics of universalisation: establishing national health services in Southern Europe». *West European Politics*, 25 (4): 49-68.
- Guillén, Ana. 2006. «Los sistemas sanitarios públicos europeos y el sistema sanitario público español». Comunicação apresentada nas Jornadas sobre La Sanidad Pública en España: Reflexiones, Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, Oviedo, 15-16 de março.

- Guillén, Ana. 2010. «Defrosting the Spanish welfare state: the weight of conservative components». In *A long Good Bye to Bismarck: The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, ed. Bruno Palier. Amesterdão: Amsterdam University Press, 183-206.
- Guillén, Ana, e Manos Matsaganis. 2000. «Testing the ‘social dumping’ hypothesis in Southern Europe: welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years». *Journal of European Social Policy*, 10 (2): 120-145.
- Guillén, Ana, e Margarita León. 2011. «Introduction». In *The Spanish Welfare State in European Context*, eds. Ana Guillén e Margarita León. Aldershot: Ashgate, 1-16.
- Guillén, Ana, Santiago Álvarez e Pedro Adão e Silva. 2003. «Redesigning the Spanish and Portuguese welfare states: the impact of accession into the European Union». *South European Society and Politics*, 8 (1-2): 231-268.
- Hall, Peter A. 1994. «The state and the market». In *Developments in French Politics*, eds. Peter Hall, Jack Hayward e Howard Machin. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 171-188.
- Hall, Peter A. 2006. «Introduction: the politics of social change in France». In *Changing France. The Politics that Markets Make*, eds. Pepper D. Culpepper, Peter Hall e Bruno Palier. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1-28.
- Hall, Peter A., e Michele Lamont, eds. 2013. *Social Resilience in the Neoliberal Era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heller, Patrick. 2000. «Degrees of democracy: some comparative lessons from India». *World Politics*, 52 (4): 484-519.
- Huber, Evelyn, e John D. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- Huber, Evelyn, e John D. Stephens. 2012. *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Huber, Evelyn, Charles Ragin e John D. Stephens. 1993. «Social democracy, christian democracy, constitutional structure and the welfare state». *American Journal of Sociology*, 99 (3): 711-749.
- Huber, Evelyn, Dietrich Rueschmeyer e John D. Stephens. 1999. «The paradoxes of contemporary democracy: formal, participatory and social dimensions». In *Transitions to Democracy*, ed. Lisa Anderson. Nova Iorque: Columbia University Press, 168-192.
- Huntington, Samuel. 1991. «Democracy’s third wave». *Journal of Democracy*, 2 (2): 12-34.
- Katrougalos, George, e Gabriella Lazaridis. 2003. *Southern European Welfare States. Problems, Challenges and Prospects*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Killick, Tony. 1995. «Structural adjustment and poverty alleviation: an interpretative survey». *Development and Change*, 26 (2): 305-330.
- Korpi, Walter. 1983. *The Democratic Class Struggle*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Leibfried, S. 1992. «Towards a European welfare state». In *Social Policy in a Changing Europe*, eds. S. Ferge e J. Kolberg. Boulder: Westview Press, 279-345.
- Levy, Jonah D. 1999. *Tocqueville’s Revenge: State, Society, and Economy in Contemporary France*. Cambridge: Harvard University Press.
- Levy, Jonah D. 2000. «France: directing adjustment?». In *Welfare and Work in the Open Economy: Diverse Responses to Common Challenges*, ed. Vivien Schmidt. Oxford: Oxford University Press, 308-350.
- Levy, Jonah D. 2005. «Redeploying the state: liberalization and social policy in France». In *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, eds. Wolfgang Streeck e Kathleen Thelen. Oxford: Oxford University Press, 103-128.

- Linz, Juan, e Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mahoney, James, e Kathleen Thelen, eds. 2015. *Advances in Comparative Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maravall, Jose Maria. 1997. *Regimes, Politics, and Markets. Democratization and Economic Change in Southern and Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press
- Maravall, Jose Maria, J. C. Bresser Pereira e Adam Przeworski. 1993. *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo, e Philippe Schmitter 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Palier, Bruno. 2005. «Ambiguous agreement, cumulative change: French social policy in the 1990s». In *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, eds. Wolfgang Streeck e Kathleen Thelen. Oxford: Oxford University Press, 127-144.
- Palier, Bruno. 2006. «The long goodbye to Bismarck? Changes in the French welfare state». In *Changing France. The Politics that Markets Make*, eds. Pepper D. Culpepper, Peter Hall e Bruno Palier. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 107-129.
- Palier, Bruno. 2008. «Turning vice into vice: how bismarckian welfare states have gone from unsustainability to dualization». In *The Politics of the New Welfare State*, eds. Giuliano Bonoli e David Natali. Oxford: Oxford University Press, 233-255.
- Palier, Bruno. 2010. «The dualizations of the French welfare system». In *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, ed. Bruno Palier. Amsterdam: Amsterdam University Press, 73-100.
- Petmesidou, Maria. 2013. «Southern Europe». In *International Handbook of the Welfare State*, ed. Bent Greve. Londres: Routledge, 183-192.
- Petsemidou, Maria, e Ana Guillén. 2014. «Can the welfare state as we know it survive? A view from the crisis-ridden South European periphery». *South European Society and Politics*, 19 (3): 295-307.
- Petsemidou, Maria, Emannuele Pavolini e Ana Guillén. 2014. «South European health-care systems under harsh austerity: a progress-regression mix?». *South European Society and Politics*, 19 (3): 331-352.
- Pierson, Paul. 2011. «Welfare state reform over the (very) long-run». *Working Paper*, Centre for Social Policy, University of Bremen.
- Polanyi, Karl. 2001 [1944]. *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, et al. 1995. *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Puhle, Hans-Jürgen. 2001. «Mobilizers and late modernizers: socialist parties in the new Southern Europe». In *Parties, Politics and Democracy in the New Southern Europe*, eds. P. Nikiforos Diamantouros e Richard Gunther. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 268-328.
- Rhodes, Martin. 1996. «Southern European welfare states: identity, problems and prospects for reform». *South European Society and Politics*, 1 (3): 1- 22.

- Rodrigues, Carlos Farinha, Rita Figueiras e Vitor Junqueira. 2012. *Desigualdade Económica em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyn Huber Stephens e John D. Stephens. 1992. *Capitalist Development and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schattschneider, E. E. 1974 [1935]. *Politics, Pressures, and the Tariff*. Manchester, NH: Ayer Publishing.
- Schmitter, Phillipe. 1995. «Organized interests and democratic consolidation in Southern Europe». In *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, eds. Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros e Hans-Jurgen Phule. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 284-314.
- Scruggs, Lyle. 2007. «Welfare state generosity across space and time». In *Investigating Welfare State Change. The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*, eds. Jochen Clasen e Nico Siegel. Cheltenham: Edward Elgar, 133-165.
- Scruggs, Lyle, Detlef Jahn e Kati Kuitto. 2014. «Comparative welfare entitlements data set 2». Versão de março de 2014, disponível em <http://cwed2.org/>.
- Sigman, Rachel, e Staffan Lindberg. 2015. «The index of egalitarian democracy and its components: *V-Dem's* conceptualization and measurement». *V-Dem Working Paper*, 22.
- Silva, Pedro Adão e, Sílvia Sousa e Mariana Trigo Pereira. 2014. «Maturação e convergência: a evolução da proteção social». In *A Economia Portuguesa na União Europeia – 1986-2010*, orgs. Fernando Alexandre *et al.* Lisboa: Actual Editora, 375-420.
- Sotiropoulos, Dimitri. 2006. «Old problems and new challenges: the enduring and changing functions of Southern European state bureaucracies». In *Democracy and the State in New Southern Europe*, eds. Richard Gunther *et al.* Oxford: Oxford University Press, 197-234.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen e Frank Longstreth, eds. 1992. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stephens, John D. 1979. *The Transition from Capitalism to Socialism*. Urbana: University of Illinois Press.
- Stephens, John D. 2007. «Democratization and social policy in advanced capitalist societies». In *Democracy and Social Policy*, ed. Y. Bangura. Londres: Palgrave Macmillan, 33-61.
- Tilly, Charles. 2007. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vail, Mark I. 2010. *Recasting Welfare Capitalism. Economic Adjustment in Contemporary France and Germany*. Filadélfia: Temple University Press
- Weir, Margaret. 2006. «When does politics create policy? The organizational politics of change». In *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, eds. Ian Shapiro, Stephen Skowronek e Daniel Galvin. Nova Iorque: New York University Press, 171-186.
- Williamson, John, ed. 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington, D. C.: Institute for International Economics.
- World Health Organisation (WHO). 2000. *World Health Report 2000. Health Systems: Improving Performance?*. Genebra: Organização Mundial de Saúde .
- World Income Inequality Database (WIID, versão 3.3.) UNU-WIDER, September 2015 (disponível em [http://www.wider.unu.edu/research/Database/en\\_GB/wiid/](http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/wiid/)).

Este livro analisa a evolução e as transformações de cinco democracias da Europa do Sul (Espanha, França, Grécia, Itália e Portugal) desde finais da década de 60 até aos dias de hoje. A partir de uma comparação sistemática destes países, gera novas hipóteses sobre os processos de consolidação, qualidade e aprofundamento da democracia. Em primeiro lugar, a institucionalização nas décadas de 60 e 70 de sistemas partidários onde predominam partidos clientelares por oposição a partidos programáticos e competitivos é suficiente para colocar os países em padrões evolutivos de baixa por oposição a média e alta consolidação e qualidade democráticas. Em segundo lugar, nos países com maior consolidação e qualidade democráticas observa-se sobretudo uma rutura institucional com o passado autoritário durante as décadas de 60 e 70, em função da força da sociedade civil e da formação de coligações político-partidárias progressistas entre movimentos sociais e partidos do centro-esquerda e da esquerda radical.

*Fotografia da capa:* Tiago Fernandes

  
**FUNDAÇÃO**  
FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS

**FCT** Fundação para a Ciência e a Tecnologia  
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR

UID/SOC/50013/2013

**ICS**

**Imprensa  
de Ciências  
Sociais**

[www.ics.ul.pt/imprensa](http://www.ics.ul.pt/imprensa)

ISBN 978-972-671-452-1



9 789726 714521