

André Freire, Guya Accornero,
Viriato Queiroga, Maria Asensio,
José Santana Pereira e Helena Belchior Rocha (orgs.)

Da Austeridade à Pandemia

Portugal e a Europa Entre as Crises e as Inovações



Da Austeridade à Pandemia

Portugal e a Europa Entre as Crises e as Inovações

Projeto de publicação resultante da Conferência de 17 e 18 de junho de 2021 (CIES-Iscte do Instituto Universitário de Lisboa) do grupo IV do CIES-Iscte, “Política e Cidadania” e do Observatório da Democracia e da Representação.

André Freire, Guya Accornero, Viriato Queiroga,
Maria Asensio, José Santana Pereira e Helena Belchior Rocha (orgs.)

DA AUSTERIDADE À PANDEMIA

PORTUGAL E A EUROPA ENTRE AS CRISES E AS INOVAÇÕES



LISBOA, 2023

© André Freire, Guya Accornero, Viriato Queiroga,
Maria Asensio, José Santana Pereira e Helena Belchior Rocha (orgs.), 2023

André Freire, Guya Accornero, Viriato Queiroga,
Maria Asensio, José Santana Pereira e Helena Belchior Rocha (orgs.)
Da Austeridade à Pandemia. Portugal e a Europa Entre as Crises e as Inovações

Primeira edição: setembro de 2023
Open-Access

ISBN: 978-989-8536-89-1

Composição em caracteres Palatino, corpo 10
Conceção gráfica e composição: Lina Cardoso
Capa: Lina Cardoso
Fotos da capa: Livino Neto e Portuguese Gravity (free to use under the unsplash license)

Revisão de texto: Ana Valentim

Este livro foi objeto de avaliação científica

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,
de acordo com a legislação em vigor, por Editora Mundos Sociais

Editora Mundos Sociais, CIES-Iscte, Iscte – Instituto Universitário de Lisboa,
Av. das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa
Tel.: (+351) 210 464 410
E-mail: editora.cies@iscte-iul.pt
Site: <http://mundossociais.com>

Índice

Índice de figuras e quadros	vii
Biografias dos autores	xi
Introdução	1
<i>André Freire, Guya Accornero, Viriato Queiroga, Maria Asensio, José Santana Pereira e Helena Belchior Rocha</i>	
Parte I Crises e inovações: as perspetivas do serviço social	
1 Política e cidadania: um modelo colaborativo em construção	15
<i>Jorge Ferreira e Pablo Álvarez-Pérez</i>	
2 Accountability, new management e intervenção social	29
<i>Tatiana Soares, Helena Belchior Rocha e Maria João Pena</i>	
3 Proteção social em tempos de crise e pandemia	43
<i>Inês Casquilho-Martins e Helena Belchior-Rocha</i>	
Parte II Crises e inovações: as perspetivas das políticas públicas	
4 Da austeridade à pandemia: a evolução da administração pública portuguesa, dos seus recursos humanos e dos seus modelos de organização do trabalho	63
<i>César Madureira</i>	
5 O círculo virtuoso da governação no combate à covid-19	79
<i>Maria Asensio</i>	
6 O poder local em Portugal e a legitimidade democrática: Respostas à pandemia de covid-19 e representação política dos cidadãos e dos territórios	97
<i>Maria Antónia Pires de Almeida</i>	
7 Da austeridade à pandemia: marca Portugal entre crises e inovações	111
<i>Denise Marie Quintela</i>	

Parte III | Crises e inovações: as perspectivas da sociologia

- 8 **Questionar a esperança na ciência e na escola** 129
António Pedro Dóres
- 9 **“A casa a quem a habita”: políticas, lutas e desafios para a habitação em Portugal no contexto de gentrificação e turistificação crescentes..** 143
Guya Accornero e Tiago Carvalho
- 10 **As associações de cultura, recreio e desporto no quadro da pandemia de covid-19: os casos dos concelhos do Barreiro e de Loures** 155
Jéssica Chainho Pereira, Luana do Rocio Taborde e Sérgio Pratas
- 11 **Além dos protestos: austeridade e novas práticas ativistas antigentrificação e antiturstificação em Lisboa e Sevilha** 173
Lucca Viersa Barros Silva
- 12 **A atuação das associações religiosas em Portugal** 187
Luana do Rocio Taborde
- 13 **Partidos políticos e o ciclo de protesto antiausteridade em Portugal..** 203
Tiago Carvalho

Parte IV | Crises e inovações: as perspectivas da ciência política

- 14 **Uma exceção ao declínio eleitoral da social-democracia? O caso do Partido Socialista português**..... 219
Edalina Rodrigues Sanches, Ana Espírito-Santo e Sofia Serra-Silva
- 15 **A gestão política da covid-19: Atitudes de representantes e representados** 237
André Freire e Viriato Queiroga
- 16 **A personalidade e a filiação política na gestão política da covid-19: Efeitos entre as elites portuguesas**..... 259
Viriato Queiroga e André Freire
- 17 **Business as usual ou novo normal? As campanhas presidenciais de 2021 em Portugal** 281
Hugo Ferrinho Lopes, José Santana Pereira e Susana Rogeiro Nina
- 18 **Populismo e antiliberalismo: os casos do Movimento 5 Estrelas, Liga e Irmãos da Itália** 297
Goffredo Adinolfi
- 19 **Variedades de atitudes populistas em Portugal**..... 313
José Santana Pereira e Máisa Lima
- 20 **O papel da esfera civil nos processos de mudança institucional: o caso das leis eleitorais em Portugal (2011-2019)**..... 329
Ricardo Carvalho e José Santana Pereira

Índice de figuras e quadros

Figuras

3.1	Síntese dos impactos da austeridade no bem-estar social	48
3.2	Desemprego, Portugal, 2006-2020 (n.º de indivíduos).....	53
3.3	População residente em risco de pobreza ou exclusão social, Portugal, 2006-2020 (%)	54
3.4	Desafios futuros para a proteção social	57
5.1	Estratégia de supressão em Hubei	82
6.1	Cartaz publicado no Facebook do Município de Sousel em 18/01/2021 e exposto nas paragens de autocarro da freguesia de Santo Amaro	105
6.2	Situação epidemiológica do concelho de Avis	105
6.3	Vídeo publicado no Facebook do Município de Avis em 03/04/2020.....	106
7.1	<i>Clusters</i> de inovação na Europa	120
7.2	Dez países mais inovadores por grupo de países.....	121
10.1	Diferença entre valor realizado antes e depois do primeiro confinamento (%) (n.º=21)	165
10.2	Existência de apoio às associações desde março de 2020, por entidade (%)	166
10.3	Existência do risco de extinção da associação (%)	167
13.1	Número de protestos em Portugal por ano	206
13.2	Organização de eventos de protesto por tipo de ator e ano	206
14.1	Probabilidade estimada de voto no PS, por satisfação com o governo .	230
14.2	Probabilidade estimada de ter votado no PS em 2019, por partido votado em 2015	231
14.3	Transferência de voto entre 2015 e 2019	232
15.1	Congruência da opinião sobre as restrições associadas ao Estado de Emergência, para os eleitores e candidatos portugueses, por área ideológica.....	246
15.2	Congruência da confiança em instituições, para os eleitores e candidatos, por área ideológica (continua).....	249

15.2	Congruência da confiança em instituições, para os eleitores e candidatos, por área ideológica	250
15.3	Congruência da confiança nas fontes de informação, para os eleitores e candidatos portugueses, por área ideológica	252
16.1	A confiança nas instituições de combate ao covid-19 pelas elites políticas, por área política	271
17.1	Ações de campanha: distribuição por candidato (de 22 de novembro a 22 de janeiro)	291
17.2	Intensidade de presença nas redes sociais: número de conteúdos por candidato (22 de novembro de 2020 a 22 de janeiro de 2021).....	292
17.3	Envolvimento dos candidatos nas redes sociais: <i>engagement</i> absoluto e relativo (1-22 de janeiro de 2021)	292
20.1	Cronologia das intervenções da esfera civil e principais episódios	335
20.2	Dimensões da intervenção da esfera civil	336

Quadros

2.1	Análise de conteúdo categorial.....	36
4.1	Evolução do emprego público em Portugal entre 2005 e 2013 (BDAP e SEC 1995).....	70
4.2	Evolução do emprego nas administrações públicas entre 2011 e 2020 em Portugal	70
5.1	Intensidade das medidas governamentais.....	86
5.2	Relação entre o número de casos covid-19 e a resposta dos governos ..	87
10.1	Tipologia associativa das associações inquiridas, por percentagem.....	163
12.1	Portugal — Associativismo religioso e contexto histórico e sociopolítico em cinco décadas	193
12.2	Síntese Contexto e Incentivos identificados para as associações religiosas em Portugal em cinco décadas	200
14.1	Probabilidade média de voto no PS em 2019, por todas as variáveis independentes relevantes (1).....	229
14.2	Percentagem de votos no PS (vis-à-vis outros partidos e abstenção) em 2019, por todas as variáveis independentes relevantes.....	230
14.3	Modelos de regressão linear e logística	231
15.1	Congruência perante as restrições associadas ao Estado de Emergência.....	248
15.2	Congruência da confiança na resposta das instituições ao Covid-19.....	250
15.3	Congruência da confiança nas fontes de informação.....	253
16.1	Variáveis.....	271
16.2	Os traços de personalidade e a confiança na resposta das instituições personalizadas à covid-19	274
16.3	Os traços de personalidade e a confiança na resposta das instituições coletivas à covid-19	276

17.1	Orçamentos e despesas das campanhas presidenciais de 2021.....	291
19.1	Identificação dos três subgrupos de inquiridos populistas e a sua caracterização com base nas variáveis usadas na análise de <i>clusters</i>	323
19.2	Caracterização dos três <i>clusters</i>	325
20.1	Variáveis, definições, procedimentos e categorias.....	335
20.2	Características das ações da sociedade civil nos três domínios	340

Biografias dos autores

Ana Espírito-Santo, licenciada em sociologia (2001), mestre em ciência política (2006) e doutorada em ciências políticas e sociais pelo Instituto Universitário Europeu (EUI), em Florença (2011). É professora auxiliar na Escola de Sociologia e Políticas Públicas/Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas (2011) e investigadora integrada do CIES-Iscte.

As suas principais áreas de investigação são: género e política, política comparada e representação política. No âmbito destas temáticas, tem participado como investigadora em projetos de investigação nacionais e internacionais em diversas instituições, como o ICS-UL, CIES-Iscte, EUI, e a *University of California*.

É autora e co-autora de vários capítulos de livros e de artigos científicos em revistas prestigiadas, incluindo a *West European Politics*, *Electoral Studies* e a *Party Politics*.

André Freire, professor catedrático em ciência política, diretor do doutoramento em ciência política de 2015 à presente data. Foi diretor da licenciatura em ciência política entre 2009 e 2015, no Iscte — Instituto Universitário de Lisboa. É investigador do CIES-Iscte, onde dirige (com Guya Accornero: subdiretora) o Observatório da Democracia e da Representação Política, bem como o grupo “Política e Cidadania”. Tem lecionado e/ou apresentado conferências como convidado em várias universidades portuguesas e estrangeiras.

Freire tem dirigido vários projetos de pesquisa sobre ideologia, comportamento eleitoral, instituições e reformas políticas, e ainda sobre representação política. Sobre estes assuntos tem publicado abundantemente, nacional e internacionalmente. Publicou cerca de 30 livros e 100 artigos em revistas académicas indexadas, nacionais e internacionais.

Foi colunista regular do *Público*, entre 2006 e 2016, e foi colunista do *Jornal de Letras*, de 2017 a 2021, além de outras colaborações ocasionais nos *mass media*, e tem sido perito e consultor convidado de várias instituições nacionais (FCT — Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES), Direção Geral da Administração

Interna-Ministério da Administração Interna, Assembleia da República, etc.) e europeias. Ver ainda: https://en.wikipedia.org/wiki/Andr%C3%A9_Freire

António Pedro Dores, docente do Iscte — Instituto Universitário de Lisboa e investigador do CIES-Iscte. Desenvolve uma epistemologia da sociologia da instabilidade, disponível para lidar com as naturezas sociais próprias dos humanos, nomeadamente a violência e a moral. É autor de livros como *Espírito de Submissão*, *Espírito Proibicionista*, *Espírito de Marginalidade*, *Sociologia da Instabilidade* (este apenas disponível na internet), *Segredos das Prisões Portuguesas* (2012) e é coautor, com António Alte Pinho, do livro *Vozes contra o Silêncio — Movimentos Sociais nas Prisões Portuguesas* (2004). Organizou as conferências reproduzidas nos livros *Ciências de Emergência* (2008) e *Prisões na Europa* (2003). É membro da Associação Contra a Exclusão pelo Desenvolvimento/ACED (<http://iscte.pt/~aced/ACED>).

César Madureira, licenciado em gestão de recursos humanos e psicologia do trabalho, mestre em sistemas sócio-organizacionais da actividade económica (Sociologia da Empresa) pelo ISEG (Universidade Técnica de Lisboa) e doutor em gestão pela Universidade Lusíada de Lisboa.

É investigador principal da Unidade de Investigação e Consultoria (UNIC) do Instituto Nacional de Administração (INA, IP) até 2012, prosseguiu a sua carreira de investigação científica até ao presente momento no Departamento de Desenvolvimento e Modelos Organizacionais na Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP).

Atualmente, é também investigador integrado do CIES-Iscte, professor associado convidado do mestrado em administração pública do Iscte — Instituto Universitário de Lisboa e professor da Universidade Lusíada de Lisboa.

Tem publicado artigos em revistas científicas nacionais e internacionais, bem como participado em conferências e seminários sobretudo sobre os temas da reforma da administração pública e dos seus modelos organizacionais, assim como das relações político-administrativas. Dentro destes temas, tem orientado mestrados e doutoramentos.

Denise Henriques Quintela, licenciada em comunicação social e cultural, pela Universidade Católica Portuguesa, mestre em administração e políticas públicas pelo Iscte e doutorada em políticas públicas pelo Iscte — Instituto Universitário de Lisboa. É investigadora associada no CIES-Iscte e investigadora integrada no ICNOVA. As suas áreas de interesse e especialização são as políticas de imagem e marca dos lugares para o desenvolvimento socioeconómico (sustentável), no âmbito das quais tem desenvolvido pesquisas, apresentado comunicações e publicado trabalhos, alguns dos quais no Iscte — Instituto Universitário de Lisboa. Recentemente, a editora Mundos Sociais publicou o seu livro *Marca Portugal: Políticas e Atores*, com o apoio do IAPMEI. Nos últimos 21 anos, tem também dirigido serviços de comunicação e relações externas em organismos da administração, tendo iniciado a sua carreira como jornalista na Agência Lusa e no *Jornal de Notícias*.

Edalina Rodrigues Sanches, doutorada em ciência política (Universidade de Lisboa), é professora auxiliar em estudos africanos no Departamento de Ciência

Política e Políticas Públicas e investigadora auxiliar no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Os seus interesses de investigação incluem democratização, protesto popular, dedicação ao círculo eleitoral, instituições políticas, eleições, partidos políticos e sistemas partidários, com enfoque em África.

Tem vindo a publicar regularmente em revistas científicas como o *Journal of International Relations and Development*, *African Affairs*, *Journal of Contemporary African Studies*, e o *Parliamentary Affairs*.

Goffredo Adinolfi, investigador em ciência política e história contemporânea no CIES-Iscte. É doutorado em história contemporânea pela Universidade de Milão (2005). Os seus interesses de investigação centram-se principalmente no pensamento antiliberal: fascismo e populismo. Sobre este assunto publicou *Ai Confini del Fascismo, Propaganda e Consenso nel Portogallo Salazarista* (2007), “Political elite and decision-making in Mussolini’s Italy (em António Costa Pinto (ed.) (2009), *Ruling Elites and Decision-Making in Fascist-Era Dictatorships*), *The Institutionalization of Propaganda in the Fascist Era: the Cases of Germany, Portugal and Italy* (2012) e *Populism and Anti-Liberal Thought: Lega and M5S in the Italian Context* (2020).

Guya Accornero, professora auxiliar em ciência política no Iscte — Instituto Universitário de Lisboa e investigadora integrada no CIES-Iscte, onde coordena o grupo de Investigação Política e Cidadania.

Foi coordenadora do projeto “HOPES: HOusing PERSpectives and Struggles” e co-chair da Research Network de Movimentos Sociais do Council of European Studies. A sua área de investigação são os movimentos sociais, com especial interesse para o papel do protesto na mudança política, o ativismo digital, a gentrificação e os movimentos pelo direito à cidade.

Tem vários artigos publicados em revistas como *Journal of Common Market, Current Sociology, Mobilization, Social Movement Studies, Journal of Contemporary Religion, West European Politics, Estudos Ibero-Americanos, Democratization, Cultures & Conflicts, Análise Social, Storia e Problemi Contemporanei, Historein*. É autora da monografia *The Revolution before the Revolution* e coeditora (com Olivier Fillieule) do livro *Social Movements Studies in Europe: The State of the Art* (ambos publicados por Berghahn em 2016).

Helena Belchior Rocha, doutorada em serviço social, professora auxiliar no Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, subdiretora do Laboratório de Competências Transversais e investigadora integrada do CIES-Iscte. Tem estado ligada a projetos nacionais e internacionais, dos quais se destacam dois Marie Curie, é autora de artigos, capítulos de livros e comunicações em eventos científicos nacionais e internacionais. As suas áreas de interesse são: serviço social, ambiente e sustentabilidade, intervenção comunitária e desenvolvimento local, ética, direitos humanos, políticas sociais e bem-estar, educação e competências transversais.

Hugo Ferrinho Lopes, bolsheiro de doutoramento FCT em política comparada no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e investigador do Observatório da Qualidade da Democracia. É também colaborador do Observatório

Permanente da Juventude. Os seus interesses de investigação compreendem instituições políticas, representação política, atitudes e comportamentos políticos e juventude na política. Tem publicado em revistas científicas como a *International Political Science Review*, *Transfer: European Review of Labour and Research* e *West European Politics*. É coautor de *A Participação dos Jovens nos Municípios e os Conselhos Municipais da Juventude* (AEDREL, 2023).

Inês Casquilho-Martins, doutora em serviço social pelo Iscte — Instituto Universitário de Lisboa. Professora auxiliar no Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa (Universidade Lusíada), e professora auxiliar convidada no Laboratório de Competências Transversais (LCT-Iscte). Investigadora no Centro de Investigação e Estudos em Sociologia (CIES-Iscte) no grupo Política e Cidadania e no CLISSIS — Centro Lusíada para Investigação em Serviço Social e Intervenção Social.

Foi coordenadora técnica e pedagógica do projeto *Online Learning* para a promoção, preparação, produção e divulgação dos cursos de *e-learning* do Iscte (2017-2019).

As suas áreas de interesse são: serviço social, políticas sociais, proteção social, desenvolvimento comunitário e competências transversais.

Jéssica Chainho Pereira, investigadora do Observatório do Associativismo Popular, uma parceria da Confederação Portuguesa das Colectividades de Cultura, Recreio e Desporto, do Iscte — Instituto Universitário de Lisboa e da Universidade Lusófona de Lisboa, licenciada em Ciência Política pelo Iscte — Instituto Universitário de Lisboa, mestre em desenvolvimento e cooperação internacional pelo Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa. Atualmente frequenta o programa de doutoramento em sociologia no Iscte. Tem trabalhado sobre os temas do associativismo voluntário e popular, em relação com o desenvolvimento local e o envelhecimento ativo e saudável.

Jorge Ferreira, investigador integrado no CIES-Iscte e professor associado na Escola de Sociologia e Políticas Públicas (ESPP). Doutor em serviço social na especialidade de serviço social, políticas sociais e sociedade, realizado em associação entre Iscte/o ISSSL, sobre o tema “Serviço Social e Modelos de Bem-Estar para a Infância. *Modus Operandi* do Assistente Social na Promoção da Proteção à Criança e à Família”. Tem participado em programas e projetos de investigação nas áreas da transferência dos perfis de ação, formação, para desenvolvimento da relação de ajuda aos públicos em situação de abandono (crianças, adolescentes); trabalho social na Europa. Modelo comparativo em línguas românicas e nos domínios do sistema de proteção à criança; direitos da criança, políticas sociais de infância e intervenção social com famílias. Professor de diferentes unidades curriculares no 1.º e 2.º ciclo e tem colaborado com diversas universidades nacionais e internacionais.

É um autor publicado e reconhecido, nacional e internacionalmente, no âmbito do serviço social. Os seus principais interesses de investigação são: investigação teórica (epistemologia, teoria do serviço social e a interdisciplinaridade dois saberes) e investigação aplicada (práticas do serviço

social em contexto institucional, comunitário e familiar no âmbito da criança, família, adultos em situação de vulnerabilidade social, sistema de proteção social e políticas sociais).

José Santana Pereira, doutorado em ciências políticas e sociais pelo Instituto Universitário Europeu em Florença (IUE, 2012), é professor auxiliar na ESPP — Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas e investigador integrado no CIES-Iscte.

A sua investigação tem vindo a centrar-se no campo dos efeitos dos meios de comunicação social na opinião pública e, mais recentemente, no estudo dos sistemas de *media* nacionais em perspetiva comparada. O comportamento eleitoral e as atitudes políticas (nomeadamente as atitudes em relação à Europa) também fazem parte dos seus interesses de investigação.

É um dos investigadores responsáveis pelos projectos “Media Systems in Europe” e “Mecanismos e Impactos da Abstenção Eleitoral”, financiado pela FFMS. É *country coordinator* para Itália no projecto *Varieties of Democracy* e membro da equipa responsável pelas Sondagens ICS-Iscte.

Luana do Rocio Taborda, doutoranda em sociologia e ciência política na Universidade Federal de Santa Catarina e em Sociologia no Iscte-Instituto Universitário de Lisboa em regime de cotutela. Bolseira da Fundação de Ciência e da Tecnologia (FCT) no Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte). Foi bolseira do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ (2018-2021)). É integrante do Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais (NPMS/UFSC) e do Observatório do Associativismo Popular (CCPCRD-Portugal, Iscte e Lusófona). Foi investigadora visitante junto ao Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte), com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Desenvolve investigações subordinadas aos temas: associativismo religioso, organizações da sociedade civil, interações sociedade civil-Estado e democracia.

Lucca Viersa Barros Silva, doutorando em estudos urbanos pelo Iscte — Instituto Universitário de Lisboa e pela Universidade Nova de Lisboa. É investigador doutorando do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte).

Possui mestrado em intervenção social, cultura e diversidade pela Universidad Pablo de Olavide e mestrado em relações internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Possui como foco de pesquisa as áreas de gentrificação, turistificação, direito a cidade, democracia e cidadania.

Máisa Lima, mestre em ciências sociais e económicas pelo Instituto Católico de Paris, pós-graduada em relações internacionais pela Universidade de Estrasburgo, pós-graduada em ciência política pelo Iscte.

Atualmente, é estudante de doutoramento em Ciência Política no Iscte com projeto de investigação intitulado “Economic hardship and antiestablishment partisanship as determinants of populist attitudes”. Os seus principais interesses de investigação são: comportamento eleitoral e atitudes políticas, nomeadamente atitudes populistas.

Maria Antónia Pires de Almeida, investigadora auxiliar da Escola de Economia e Gestão e investigadora integrada do CICP, Centro de Investigação em

Ciência Política da Universidade do Minho, 2023. Doutorada em história moderna e contemporânea pelo Iscte — Instituto Universitário de Lisboa. Dois pós-doutoramentos em ciência política e contrato de investigação do CIES-Iscte 2018-2023, sob o tema do poder local. Investigadora da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa com contrato de investigação Ciência 2007, 2008-2013. Autora de 12 livros, artigos em revistas, entre as quais *Public Understanding of Science*, *Rural History*, *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, *Portuguese Journal of Social Science*, *European Societies*, *Análise Social*, *AGER*, *Continuity and Change*, *Revista de Sociologia e Política*, *Sociologia, Problemas e Práticas* e *Revista Galega de Economía*. Autora de bases de dados e publicações eletrônicas.

Maria Asensio, professora associada convidada no Iscte — Instituto Universitário de Lisboa e investigadora integrada no CIES-Iscte. É licenciada em sociologia pela Universidad Complutense de Madrid (1992), mestre em ciências sociais pelo Instituto Juan March de Madrid (1994) e doutora em ciências políticas e sociologia pela Universidad Autónoma de Madrid (2001). É investigadora principal da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) e proximamente do INA.

Tem participado como investigadora principal em diversos projetos de investigação na área das políticas públicas, sendo de destacar o projeto financiado pela Norface (2014-2018): “Healthdox: The Paradox of Health State Future”. É autora de artigos, capítulos de livros e comunicações em eventos científicos internacionais, sendo de destacar: “The political legitimacy of the healthcare system in Portugal: insights from the European Social Survey” (2021), “Portuguese healthcare reforms in the context of crisis: external pressure or domestic choice?” (2019), “Public opinion towards healthcare in the context of economic crisis: evidence from Portugal” (2019), “Portugal” (2021).

Maria João Pena, doutorada em serviço social pelo Iscte — Instituto Universitário de Lisboa; mestre em sociologia pelo Iscte — Instituto Universitário de Lisboa e licenciada em serviço social pelo Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa. É professora auxiliar no Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, diretora da licenciatura em Serviço Social, leciona igualmente no mestrado e doutoramento em serviço social e é investigadora integrada do CIES. Tem tido uma vasta experiência em projetos de investigação internacionais. As áreas de interesse de investigação são a teoria e a epistemologia em serviço social, as práticas de serviço social com crianças e famílias, na escola e na deficiência.

Pablo Álvarez-Pérez, doutoramento com menção internacional pela Universidade de Huelva (UHU) no Departamento de Sociologia e Serviço Social. Professor auxiliar em serviço social no Iscte — Instituto Universitário de Lisboa, leciona diversas unidades curriculares na licenciatura, mestrado e doutoramento dentro da área do serviço social. Diretor do mestrado em serviço social do Iscte — Instituto Universitário de Lisboa. Investigador integrado no CIES-Iscte, Agora (UHU) e membro do Centro de Investigação das Migrações (CIM: UHU). As áreas de interesse para a investigação estão relacionadas

com as migrações (interculturalidade, superdiversidade, herança cultural nas crianças), serviços sociais, desenvolvimento comunitário, habitação, direitos humanos e exclusão social.

Ricardo Carvalho, licenciado em relações públicas e publicidade (INP) e encontra-se a frequentar o doutoramento em ciência política no Iscte — Instituto Universitário de Lisboa, onde prepara uma tese sobre a reforma das leis eleitorais em Portugal. Tem apresentado comunicações sobre este tema em conferências internacionais (EPSA) e nacionais (APS). Editou, recentemente, o livro *Ensino Superior em Portugal: Missões, Políticas e Práticas*, publicado pela Almedina.

Sérgio Pratas, doutorando em sociologia pelo Iscte — Instituto Universitário de Lisboa. Licenciado em direito e pós-graduado em Economia Social pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), e mestre em Administração e Políticas Públicas.

Foi assessor jurídico na Câmara Municipal de Loures, Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos e Direção-Geral da Administração e do Emprego Público.

Foi dirigente na Câmara Municipal de Loures e investigador/Programa Sabáticas no Instituto Nacional de Administração.

É atualmente vice-presidente da Confederação Portuguesa das Coletividades de Cultura, Recreio e Desporto (CCPCRD) e diretor da revista *Análise Associativa*. É integrante do Observatório do Associativismo Popular (CCPCRD-Portugal, Iscte e Lusófona). É autor da obra *Um Outro Olhar sobre o Associativismo Popular* (2016).

Sofia Serra-Silva, investigadora auxiliar no Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, doutorada em política comparada pelo Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, do qual resultou a tese intitulada *Parliamentary Online Public Engagement in the 21st Century: a Comparative Perspective with a Focus on Austria and Portugal*.

Os seus interesses de investigação são partidos políticos, parlamentos, qualidade da democracia, *internet* e política e metodologias de investigação. O seu trabalho está publicado no *Journal of Legislative Studies*, *Party Politics*, *European Politics and Society* entre outros.

Foi *visiting scholar* durante o seu doutoramento na Universidade de Leeds e no Instituto da *internet* de Oxford (University of Oxford), no Reino Unido, e na Universidade de Viena, na Áustria. As suas publicações mais recentes são: “How parliaments engage with citizens? Online public engagement: a comparative analysis of Parliamentary websites” (*Journal of Legislative Studies*) e *Ideological coherence within Parties: Portugal and Spain* (com Marco Lisi, editado por Xavier Coller e Leonardo Sánchez-Ferrer, Palgrave).

Susana Rogeiro Nina, doutorada em política comparada pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (2022), é professora auxiliar na Universidade Lusófona. Os seus interesses de investigação focam-se na comunicação política, *media* e efeitos dos *media*, opinião pública e União Europeia.

Publicou em revistas académica como o *International Journal of Press/Politics*,

Social Sciences, Relações Internacionais e Cadernos de Estudos Africanos. É coautora do livro *Breve História do Partido Ecologista “Os Verdes” e do Pessoas-Animais-Natureza* (2019).

Tatiana Soares, mestre em serviço social pelo Iscte — Instituto Universitário de Lisboa e licenciada em serviço social pelo Instituto Politécnico de Leiria, trabalha como assistente social no Centro de Apoio à Vida Independente (CAVI-CVI Centro) e na Comissão de Proteção de Crianças e Jovens de Alco-baça, como membro cooptado.

Tiago Carvalho, sociólogo político interessado em movimentos sociais, partidos políticos e classes sociais. Doutorado em sociologia pela Universidade de Cambridge, é, atualmente, investigador do Centro de Investigação e Estudos em Sociologia. Publicou o livro *Contesting Austerity: Social Movements and the Left in Portugal and Spain (2008-2015)*, (Amsterdam University Press, 2022), bem como nas revistas *Social Movements Studies*, *Portuguese Journal of Social Sciences*, *New Media & Society*, *Childhood*, *Análise Social*, entre outras.

Viriato Queiroga, licenciado e mestre em ciência política pelo Iscte — Instituto Universitário de Lisboa. Entrou em 2011 como investigador júnior no CIES-Iscte, participando em diversos projetos nacionais e internacionais, tendo já desenvolvido algum trabalho publicado e diverso. Desempenhou funções de docência, como *teaching assistant*, entre 2014 e 2018, focando-se, essencialmente, no acompanhamento de alunos, no âmbito das metodologias, questões ideológicas e partidárias, e da ciência política comportamental.

Atualmente é estudante do doutoramento em ciência política, no Iscte — Instituto Universitário de Lisboa e assistente de investigação no Observatório da Democracia e da Representação Política, do CIES-Iscte.

Entre outros, os seus principais interesses de investigação são: políticas públicas no âmbito do agendamento político, migrações, associativismo, comportamentos políticos, preferências políticas, tomada de decisão política, personalidade, metodologias de investigação, tolerância, deliberação e participação política.

Introdução

*André Freire, Guya Accornero, Viriato Queiroga, Maria Asensio,
José Santana Pereira e Helena Belchior Rocha*

No último decénio, Portugal e a Europa têm enfrentado profundas crises económicas e sociais, com forte impacto também no panorama político de muitos países. Neste contexto, o último quinquénio tem sido afetado pelos efeitos de longo prazo da crise de 2008 e das medidas de austeridade adotadas pelos governos nacionais sob a égide de autoridades transnacionais, a chamada Grande Recessão, e, mais recentemente, a crise pandémica de covid-19 e os seus efeitos sociais e políticos, desde o início de 2020 e ainda em curso, mas tem também sido caracterizado por espaços de recuperação e significativas inovações, em termos políticos e sociais.¹ A Invasão da Ucrânia pela Federação Russa, em 24 de fevereiro de 2022, e a guerra que desde então decorre no coração da Europa, com consequências geopolíticas e económicas de desfecho ainda imprevisíveis, é uma terceira crise consecutiva em curso. Todavia, dado o timing de produção deste livro, esta última crise e os seus efeitos, não são contemplados neste livro. No contexto da Grande Recessão, o caso do governo português, implementado depois das eleições de 2015, com os partidos da esquerda radical pela primeira vez dispostos a dar o seu suporte a um governo socialista, pode por exemplo ser visto nesta perspetiva. A afirmação do Syriza, na Grécia, e do (Unidas) Podemos, em Espanha, com o abalo do tradicional bipartidarismo imperfeito naqueles países, são outros exemplos. Foram inovações políticas associadas à Grande Recessão.

Entretanto, por exemplo na Grécia e em Portugal, novas interações emergiram entre atores muito diferentes entre si — novas organizações de movimentos, sindicatos, grupos políticos consolidados, setores institucionais (sobretudo dos governos locais), setores da academia, ONG, grupos informais, *experts*, etc. — empenhados na formulação e implementação de novos projetos políticos e sociais. A proliferação de várias experiências de economia solidária, ação direta, política prefigurativa, mas também a abertura de fóruns de discussão multissetoriais (ou seja,

1 Este livro foi editado com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), através do Financiamento Plurianual de Unidades (UIDP/03126/2020) e do projeto Hopes: HOusing Perspectives and Struggles futures of housing movements, policies and dynamics in Lisbon and beyond (PTDC/GES-URB/28826/2017).

com a participação dos múltiplos atores antes mencionados) na discussão e elaboração de projetos políticos, sociais e económicos alternativos, representam neste sentido também outras possíveis inovações. O caso da Academia Cidadã e do Congresso Democrático das Alternativas em Portugal, assim como, mais recentemente, a criação da Rede Habitação (cujo objetivo é a defesa do direito de habitação, através da realização de relatórios, a promoção do debate sobre o assunto e da elaboração de propostas) são exemplos disto.

Ao longo deste caminho pós-crise também marcado por importantes elementos de inovação, entretanto uma nova crise apareceu. Se a emergência sanitária provocada pela covid-19 é evidente, ainda é difícil perceber quais estão a ser e serão, no breve e longo prazo, os seus efeitos em termos económicos, sociais e políticos. Muitas perguntas estão ainda em aberto, por exemplo, sobre o impacto da pandemia nos partidos, na política de alianças político-partidárias, nomeadamente para a formação e sustentação dos governos, nos movimentos e líderes políticos populistas, que construíram grande parte do seu consenso no negacionismo científico e na crítica da *expertise*, aqueles mesmos *experts* dos quais parece estarmos todos dependentes, neste momento.

Mas qual poderá ser a consequência de tudo isto, ou seja, da Grande Recessão e, mais recentemente, da pandemia da covid-19? Teremos um abrandamento da força dos populismos ou, como parece acontecer em Portugal, esta crise trará novos atores para este espaço político? Quais os efeitos da pandemia na nova política de alianças, iniciada no contexto da Grande Recessão, nomeadamente em Portugal, Grécia e Espanha? À aliança de esquerdas para governar, em Portugal, desde 2015 e pelo menos até 2019 (vulgo “Geringonça”), ou à nova maioria absoluta do PS (2022-2026), poderá suceder-se uma nova política de alianças também à direita, por exemplo incorporando na esfera governativa a nova direita radical e populista substanciada no Chega, tal como aconteceu nos Açores, a seguir às eleições regionais de 2020? E qual será o efeito de longo prazo no papel e espaço de ação que se abriu no contexto da pandemia para o envolvimento de *experts* na decisão política? Por outro lado, não será este grande espaço de intervenção política dos *experts* um risco para o respeito dos processos de decisão democrática estabelecidos, que aliás já vem de trás? Não será esta uma outra resposta à crise de confiança nas instituições da democracia, da mesma forma que o populismo é, como alguns autores têm sugerido? E qual será o impacto destes processos sobre o caminho de inovação e recuperação entendido no pós-crise, anteriormente mencionado? E, enfim, esta condição de crise após crise não terá de ser vista como sendo, de facto, uma condição estrutural e de normal funcionamento das nossas sociedades? Não haverá processos de mais longo prazo que transcendem, pelo menos parcialmente, estes fenómenos conjunturais?

Com o objetivo de debater e refletir sobre estas e outras questões em volta do binómio crises económico-financeiras, sociopolíticas e sanitárias e inovações sociais e políticas, em Portugal e na Europa, convidámos as/os colegas do grupo de investigação Política e Cidadania a enviar as suas propostas para um evento de discussão conjunta, uma conferência realizada no Iscte — Instituto Universitário de Lisboa para os dias 17 e 18 de junho de 2021, com vista a incluir os vários olhares

disciplinares contidos no grupo de investigação (nomeadamente a ciência política, as políticas públicas, o serviço social e a sociologia) na análise destas crises e nos seus efeitos sociais e políticos, especialmente no que toca às inovações sociais e políticas. A expectativa era a de que a riqueza das várias perspetivas disciplinares, metodológicas e de interesses de investigação que caracterizam as pesquisas desenvolvidas pelos investigadores iria com certeza contribuir para um debate criativo e aprofundado. Assim aconteceu com a conferência de junho de 2021. Conforme então planeado, a maioria dos participantes na conferência escreveu e enviou os capítulos aos editores deste livro, com base nas comunicações apresentadas na conferência. Os mesmos foram sujeitos a um primeiro processo de revisão interna pelos seis coordenadores do livro, cada um na sua área disciplinar científica específica, tendo, posteriormente, sido revistos anonimamente pela editora Mundos Sociais. Estamos agora em condições de apresentar o resultado de todo esse longo processo no livro que tendes em mãos.

O livro está organizado em quatro partes, com as Crises e Inovações vistas pelo serviço social (I), pelas políticas públicas (II), pela sociologia (III) e pela ciência política (IV), respetivamente. Esperamos, assim, contribuir com uma análise mais aprofundada e rica, de cariz multidisciplinar, sobre as crises (Grande Recessão e covid-19) e inovações em Portugal e na Europa, dando desse modo lugar a um debate sobre estes assuntos entre os vários grupos disciplinares que integram o grupo de investigação do CIES-Iscte Política e Cidadania. Sublinhe-se, ainda, que o livro integra contributos quer de professores — investigadores seniores — quer de jovens cientistas, oriundos dos nossos programas doutorais (nomeadamente os que estão associados ao grupo Política e Cidadania) e das nossas várias colaborações internacionais. De seguida, descreveremos, de forma breve, os sumários respeitantes a cada um dos capítulos que compõem o livro.

Parte I — Crises e inovações: as perspetivas do serviço social

A primeira parte deste livro incide na perceção do serviço social sobre as constantes crises que têm surgido e procura refletir sobre as situações complexas enfrentadas pelos serviços sociais durante esses períodos e na atualidade.

No capítulo 1, “Política e cidadania: um modelo colaborativo em construção”, os autores, Jorge Ferreira e Pablo Álvarez-Pérez, realçam a dificuldade que as sucessivas crises têm criado no desenvolvimento de planos de intervenção profissional e reforçam a necessidade de integrar a dimensão da investigação no processo de intervenção para uma prática informada. A sua reflexão final conduz-nos à necessidade de ajustar os modelos de intervenção à prática profissional, que pela sua subjetividade se deve focar na especificidade dos contextos e no sujeito/cidadão como parceiro ativo no processo, um modelo colaborativo e em rede, que contemple o princípio da cooperação e a transversalidade do conhecimento e respostas sociais, com enfoque no potencial das redes para a promoção da participação e autonomia.

O capítulo 2, “*Accountability, new management e intervenção social*”, que tem como autoras Tatiana Soares, Helena Belchior Rocha e Maria João Pena, centrou-se num estudo exploratório, de carácter qualitativo, sobre a implicação do *accountability* na prática profissional dos assistentes sociais e simultaneamente na organização e funcionamento das instituições, especificamente nas Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Risco (CPCJ). Sendo escassa a produção científica nesta área, entendeu-se pertinente analisar como é que a abordagem de *accountability* se manifesta na prática profissional dos assistentes sociais e simultaneamente na organização e funcionamento das instituições. Percebeu-se que durante o estado de emergência (covid-19) se vivenciaram alguns dilemas éticos adjacentes à reestruturação dos serviços com a implementação de planos de contingência e medidas de segurança e que o *accountability* pode potenciar as práticas profissionais, fomentando o sentido de responsabilização ética pelos atos profissionais, através da prestação de contas. Igualmente, por promover a produção de novos instrumentos e métodos de trabalho, conduzindo a mais qualidade e eficácia na prática e também incentivando mecanismos como a supervisão, transparência, avaliação e participação que os assistentes sociais consideraram importantes.

O capítulo 3, denominado “Protecção social em tempos de crise e pandemia: impactos e desafios”, da autoria de Inês Casquilho-Martins e Helena Belchior-Rocha, tem como base a análise dos modelos de protecção social e a intervenção social no período de crise e austeridade entre 2008 e 2014 e a contextualização dos seus resultados no atual contexto da covid-19. Procurou-se dar a conhecer algumas das consequências, tanto na sociedade em geral, como nos serviços sociais em particular.

No primeiro estudo, os resultados apontam que neste período houve um retrocesso nas políticas de protecção social e uma responsabilidade política que contribuiu para este cenário. No segundo estudo, a percepção é que as dificuldades foram agravadas pela escassez, suspensão ou redução de serviços sociais e de recursos disponíveis e, também, pela adoção de modalidades de teletrabalho em algumas áreas de intervenção na área social.

Destes três capítulos fica a mensagem que para enfrentar estes desafios há a necessidade de uma política democrática que viabilize mudanças económicas, para responder aos graves problemas sociais que se agudizam, que reconheça e defenda os direitos de todas/os, garanta o pluralismo e os direitos das minorias e um ensino que promova o exercício da cidadania, não apenas como uma questão de aprendizagem, mas também de participação e mudança, por condições dignas de vida, trabalho e educação.

Parte II – Crises e inovações: as perspetivas das políticas públicas

Esta segunda parte do livro incide sobre como as políticas públicas foram usadas como forma de responder às crises, e como os governos podem melhorar a relação com os cidadãos, nestas circunstâncias periclitantes.

No capítulo 4, “Da austeridade à pandemia: a evolução da administração pública portuguesa, dos seus recursos humanos e dos seus modelos de organização do trabalho”, César Madureira faz uma reflexão sobre o impacto que tiveram as medidas de austeridade impostas pelo memorando de entendimento com a *troika*, entre 2011 e 2015, sobre o emprego público. Neste percurso da austeridade à pandemia, o autor analisa como as políticas de emprego público da Administração Pública têm vindo a ser implementadas como estratégia de resposta às necessidades de consolidação orçamental. O autor explica como o modelo de organização do trabalho se manteve quase inalterado até a chegada da pandemia, que veio impulsionar algumas medidas como as plataformas flexíveis de horários ou o teletrabalho, questionando-se se se tratará apenas de uma experiência conjuntural ou, pelo contrário, uma possibilidade de transformação estrutural, apesar de existir ainda uma resistência à mudança por parte dos dirigentes.

No capítulo 5, “O círculo virtuoso da governação no combate à covid-19”, Maria Asensio analisa a governação e a confiança social como elementos-chave de análise para compreender como respondem os países à pandemia, o que impulsiona as mudanças e quais são as principais alavancas da mudança. A autora explica a pandemia gerando um círculo virtuoso e culminando naquilo que se espera da relação entre as políticas governamentais e o comportamento dos cidadãos, visando extrair lições da governança e da coordenação das estratégias em resposta a futuras pandemias, nomeadamente que os líderes políticos desempenham um papel importante na persuasão do público a cumprir voluntariamente as dispendiosas medidas preventivas durante a pandemia; que a capacidade de resposta à covid-19 está associada às boas práticas de governação da saúde e coordenação de estratégias perante a crise; e que uma política eficaz num contexto pode ser ineficaz noutro devido a uma série de fatores potencialmente condicionantes, incluindo a patogénese do vírus em particular, a característica da população subjacente e a tecnologia médica e de comunicação disponível na altura.

O poder local é examinado por Maria Antónia Pires de Almeida no capítulo 6, “O poder local em Portugal e a legitimidade democrática: respostas à pandemia de covid-19 e representação política dos cidadãos e dos territórios”, visando analisar os princípios de transparência, da prestação de contas e as respostas dadas como mecanismos para aumentar a legitimidade e a confiança dos cidadãos nas decisões das autoridades. A partir de uma análise de conteúdo das mensagens eletrónicas de uma seleção de municípios, a autora explica os efeitos da pandemia na capacidade organizativa dos municípios, assim como na utilização dos recursos, serviços e instituições do poder local. Um dos contributos da autora é mostrar como esta situação pandémica contribuiu para que as câmaras municipais e as juntas de freguesia aumentassem a legitimidade democrática pelo cumprimento das suas responsabilidades perante os seus cidadãos e territórios.

Numa outra perspetiva, Denise Marie Quintela, no capítulo 7, “Da austeridade à pandemia: Marca Portugal entre crises e inovações”, explora a imagem de Portugal na década de 2011 a 2021, relacionando-a com as crises e as medidas de políticas públicas aplicadas para perceber se foram desenhadas para responder às crises e se foram financiadas pela UE. A autora descreve como a imagem exterior de

Portugal apresenta variações relacionadas com as crises, mas, no modelo de Portugal do conhecimento e de turismo, explica como prevaleceu a associação ao turismo, pelo êxito das políticas e da imagem exterior, com o consequente retorno económico. Este reconhecimento demonstra uma relação virtuosa entre a reputação positiva e as políticas consensualizadas, continuadas ao longo do tempo e implementadas com o envolvimento dos agentes e da sociedade civil. A forma como enfrentaram a covid-19 influenciou decisivamente as perceções externas dos países, sendo de destacar os seguintes fatores: a continuidade de medidas em legislaturas de diferente orientação partidária; o envolvimento de *stakeholders* nas várias fases das políticas; a clusterização para a criação de escalas de internacionalização; o investimento financeiro; a (re)qualificação de recursos humanos e de (infra)estruturas; a comunicação estratégica e a criação de um conceito de marca.

Parte III – Crises e inovações: as perspetivas da sociologia

A terceira parte deste livro trata da forma como a sociologia observa estas crises e como as sociedades tendem a reagir aos complexos desafios que se apresentam aos cidadãos, num mundo em constante mudança.

O capítulo 8, “Questionar a esperança na ciência e na escola”, de António Pedro Dores, publicado originalmente na revista *Critical Sociology*, e traduzido e transformado em capítulo neste livro, interroga o papel da ciência e da educação no contexto atual caracterizado por o que ele define como “eventos traumáticos extraordinários”, como as crises climática, sanitária, financeira e os acontecimentos relacionados com os profundos conflitos sociais que atravessam o nosso tempo, como, entre outros, o movimento Black Lives Matter.² O autor reconhece que todos estes eventos estão interligados e têm origem em pressupostos comuns criados pela ação humana. Com um foque mais específico na crise pandémica, o capítulo debate como apenas através uma renovação da ciência (e também e sobretudo das ciências sociais) e da educação e da sua relação com a política, a humanidade terá a possibilidade de aprender com este “evento extraordinário”, de se readaptar a uma nova realidade e de se transformar. Tudo isso, na conclusão do autor, deve passar por novas formas de respeito pela vida alheia, única forma para garantir a continuidade da própria vida humana.

Guya Accornero e Tiago Carvalho enfrentam, no capítulo 9, “A casa a quem a habita’: políticas, lutas e desafios para a habitação em Lisboa no contexto de gentrificação e turistificação crescentes”, as lutas urbanas que se têm intensificado a partir de 2015, em volta do direito à habitação digna e à cidade. Depois de descrever as dinâmicas que levaram a corrente crise habitacional na capital portuguesa, acentuada pela pandemia, os autores descrevem como em Portugal, diferentemente de Espanha, os movimentos pelo direito à habitação se intensificaram depois da crise

2 O artigo original deve ser citado da seguinte forma: Dores, António (2020), “Questioning the hope in science and schooling”, *Critical Sociology*, 47(4-5), p.687-698.
Este artigo pode ser consultado em <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0896920520973728>.

económica e financeira de 2008-2013 e não durante a mesma. Assim, os movimentos contra a austeridade que se desenvolveram no país entre 2011 e 2013 serviram de incubador para reivindicações, redes e identidades para a mobilização em volta da habitação que se alastrou a partir de 2015, intensificando-se a partir de 2017. Com base num questionário com 75 respostas e 20 entrevistas a ativistas, figuras públicas, *experts*, administradores locais e inquilinos, os autores concluem que a atual luta pela habitação em Lisboa beneficiaria da presença e envolvimento de novos moradores com recursos de mobilização significativos para a luta mesma, os assim chamados *marginal gentrifiers*.

Jéssica Pereira, Luana Taborda e Sérgio Pratas, no capítulo 10, “As associações de cultura, recreio e desporto no quadro da pandemia de covid-19: os casos dos concelhos do Barreiro e de Loures” analisam o impacto da pandemia nas associações de cultura, recreio e desporto em Portugal, sobretudo focando-se nos concelhos do Barreiro e de Loures. Com base na informação recolhida neste universo através um questionário *online* e 15 entrevistas, assim como nos dados públicos sobre associações em Portugal, o capítulo mostra que as associações foram de facto profundamente afetadas pela pandemia, mas mostraram também uma resiliência significativa que se concretizou sobretudo em dois eixos: atividades *online* e fortalecimento de iniciativas de solidariedade. O estudo fornece-nos, portanto, um importante instrumento para perceber as dificuldades das associações em contextos de crise, mas também o seu potencial para a sociedade.

Em “Além dos protestos: austeridade e novas práticas ativistas antigentrificação e antiturstificação em Lisboa e Sevilha”, o capítulo 11, Lucca Viersa analisa o papel de práticas de protesto urbano menos visíveis, mas igualmente intensas e difusas, definidas como “política prefigurativa” e ação direta, nas cidades de Sevilha e Lisboa.³ Com base em observação e análise dos grupos ativos na luta pelo direito à cidade e à habitação nas duas cidades, o autor descreve as continuidades e diferenças nas práticas de resistência diárias contra os processos de gentrificação e turistificação, que se concretizam em ações diretas e prefigurativas, sublinhando o seu valor mobilizador. No entanto, o capítulo também levanta questões sobre a eficácia destas práticas e a sua efetiva capacidade de mudar o contexto, impactar as políticas locais e envolver um público mais amplo, assim como a sua relação com processos históricos de mudança das cidades.

O capítulo 12, “A atuação das associações religiosas em Portugal nos momentos críticos da transição democrática até a pandemia de covid-19”, de autoria de Luana Taborda, analisa como as associações religiosas portuguesas experienciaram os momentos de crise — que a autora define como “conjunturas críticas” — desde o processo de democratização até à crise pandémica. A autora descreve as estratégias através das quais estas associações se modificaram para se adaptarem aos

3 Este capítulo constitui a continuação de uma investigação publicada na *Tlalli, Revista de Investigación en Geografía* com o título de “Además de las protestas. Movimientos sociales anti-gentrificación y antiturstificación, política prefigurativa t acción directa em Lisboa y Sevilla”. Neste contexto, o capítulo, apesar de versando sobre o mesmo tema, é aqui apresentado com um foco e resultados distintos.

diferentes momentos, quais as dificuldades, mas também as potencialidades e sucessos e recaídas no âmbito mais amplo da sociedade portuguesa. Com base em entrevistas, relatório e documentos oficiais, assim como em análise de artigos de imprensa, o capítulo conclui que estas associações lutam para existirem em contextos por vezes muito desfavoráveis, sobretudo através da consolidação de redes de suporte e institucionalização, procurando um equilíbrio por vezes complexo entre as suas exigências internas e as necessidades impostas pelo contexto social e político em que agem.

O capítulo 13, “Partidos políticos e o ciclo de protesto antiausteridade em Portugal”, da autoria de Tiago Carvalho, analisa as relações entre partidos políticos e a arena de protesto entre 2010 e 2013. Apoiado numa análise da formação de arenas de protesto, o capítulo explora o papel que os partidos de esquerda tiveram na definição da arena antiausteridade, assim como na definição da sua trajetória. Com base numa análise de eventos de protesto e entrevistas com diferentes atores, o autor mostra que se os partidos políticos procuraram influenciar as mobilizações iniciais, numa segunda fase, após um decréscimo das mobilizações, estes atores deram origem a uma plataforma unitária (QSLT — Que Se Lixe a Troika). Deste modo, o autor mostra que o surgimento do QSLT resulta de um processo de interações prévias entre os vários atores ao longo do ciclo de protesto, em que os partidos políticos tiveram uma ação importante, revelando uma história complexa de interações que não se pode reduzir simplesmente ao binómio *insider-outsider* usualmente utilizado na literatura dos movimentos sociais em relação aos partidos políticos.

Parte IV — Crises e inovações: as perspetivas da ciência política

Por fim, a quarta parte deste livro traz-nos a estudos da perspetiva da ciência política, abordando a forma como os diversos agentes políticos, sejam partidos, candidatos ou eleitores, reagiram às crises, quer no contexto da crise económica ou pandémica.

No capítulo 14, com o título “Uma exceção ao declínio eleitoral da social-democracia? O caso do Partido Socialista português”, as autoras Edalina Rodrigues Sanches, Ana Espírito-Santo e Sofia Serra-Silva observam como as recentes vitórias eleitorais do Partido Socialista português, em 2019 e 2022, bem como o Governo de 2015-2019, conhecido como “Geringonça”, constituem uma exceção à tendência do declínio dos partidos da família social-democrata. Neste capítulo, explicam as razões que levaram a esta decadência, e almejam explicar os fatores que levaram ao sucesso eleitoral do PS, do ponto de vista do eleitorado. A relevância deste capítulo, no âmbito deste livro, deve-se à análise do voto do eleitorado, no contexto pós-*troika* e da austeridade do Governo anterior ao da “Geringonça” (Passos Coelho, 2011-2015). As autoras demonstram que, em primeiro lugar, o PS beneficiou da popularidade da “Geringonça”, em segundo lugar, em 2019, o PS conseguiu recolher votos de eleitores oriundos de outros campos políticos, para lá dos eleitores dos seus parceiros da “Geringonça” (BE, PCP e PEV) mas, sobretudo, de entre eleitores que anteriormente

se haviam abstido, ou haviam votado PàF (PSD-CDS). Por fim, concluem que não houve um aumento do voto no PS por parte de eleitores de classe baixa, contribuindo, assim, para a literatura sobre os partidos da família social-democrata.

Em relação ao capítulo 15, intitulado “A gestão política da covid-19: atitudes de representantes e representados”, da autoria de André Freire e Viriato Queiroga, consiste num estudo sobre a congruência eleitores-eleitos sobre como foi politicamente gerida a pandemia de covid-19 e a forma como ela foi percecionada por eleitores e eleitos. Analisando a opinião de eleitores e eleitos sobre três componentes, nomeadamente as restrições associadas ao Estado de Emergência, a confiança em instituições que responderam à covid-19 e, por fim, a confiança nas fontes de informação, os autores concluem, em primeiro lugar, ter existido um grau de congruência eleitores-eleitos sempre elevado (sempre superior a 50%) em todas as análises e entre todos os grupos partidários, mas verificam que existem diferenças na congruência entre os diferentes segmentos políticos. Assim, no que respeita à confiança perante a resposta à covid-19, os candidatos de esquerda, centro-esquerda e centro demonstraram mais confiança nas instituições mais ligadas ao Governo, com o centro-direita e a direita mais céticos, mas desalinhamos com os seus eleitores, que têm maior confiança. Nas outras instituições mais politicamente neutras (polícia) ou plurais (Assembleia da República e poder local) verificou-se uma maior congruência em todos os segmentos. Noutra sentida, vai a análise sobre o grau de congruência entre eleitores e candidatos quanto às medidas de restrição associadas ao Estado de Emergência, em que os níveis de congruência são maiores na direita e no centro-direita, com os representantes e os seus constituintes a defenderem mais restrições, do que entre as várias esquerdas, em que os candidatos são menos favoráveis a restrições do que os seus constituintes. Por fim, no que respeita à congruência em relação às fontes de informação, verificou-se que as maiores diferenças não eram ideológicas, mas sim entre eleitores e eleitos. Estas observações permitiram, assim, concluir que a gestão da pandemia, em Portugal, não foi imune às diferenças políticas.

O capítulo 16, cujo título é “A personalidade, a pertença partidária e a sua relação com a confiança na gestão política da covid-19: efeitos entre as elites políticas portuguesas”, por Viriato Queiroga e André Freire, propõe-se analisar em que medida a pertença partidária e a personalidade das elites políticas portuguesas influenciaram a confiança que estas mesmas elites demonstram perante as instituições que responderam à pandemia. Esta investigação permite concluir, em linha com o capítulo anterior, que a pertença partidária é importante para explicar a confiança na resposta das instituições, quer estas sejam personalizadas (como o primeiro-ministro, a ministra da Saúde e o Presidente da República), quer sejam coletivas (como a DGS, a Assembleia da República, o poder local ou a polícia). De facto, a pertença dos candidatos ao PS torna mais provável uma maior confiança nas instituições, mas a pertença à direita tende a gerar menor confiança em instituições personalizadas, ao passo que a pertença à esquerda radical (PCP, PEV, BE e PAN) tende a gerar menor confiança em instituições como o poder local e a polícia. Também se observa que, no que respeita à personalidade (dividida em 5 traços diferentes: extroversão, abertura à experiência, conscienciosidade, amabilidade e estabilidade emocional), o traço que

demonstra ter mais efeitos é, precisamente, a amabilidade: demonstra a evidência empírica que quanto mais amáveis forem os candidatos, mais confiança têm em algumas das instituições (a ministra da Saúde, Presidente da República, DGS e poder local), com os candidatos mais extrovertidos a tenderem a ter mais confiança no poder local, e menos confiança no Presidente da República.

Por sua vez, o capítulo 17, intitulado “*Business as usual* ou novo normal? As campanhas presidenciais de 2021 em Portugal”, da autoria de Hugo Ferrinho Lopes, José Santana Pereira e Susana Rogeiro Nina, foca o impacto do segundo contexto de crise abordado neste livro — provocado pela pandemia de covid-19 — no comportamento das elites políticas, nomeadamente nas campanhas levadas a cabo pelos sete candidatos presidenciais nos meses que antecederam a eleição de 24 de janeiro de 2021. Esta eleição realizou-se durante o mais violento pico de infeções por covid-19 até então, criando constrangimentos de variada natureza ao processo eleitoral. Neste capítulo, os autores analisam o grau de profissionalização, o estilo de campanha adotado e a relação de forças entre diferentes candidatos em termos de comunicação *online* no âmbito destas campanhas realizadas em contexto pandémico. Concluem que as campanhas de 2021 foram, apesar do contexto novo e desafiante, não muito diferentes das realizadas em períodos pré-covid, com baixos níveis de investimento em profissionalização (não obstante ligeiramente superiores quando comparados com o período pré-pandémico), a prevalência de um estilo de campanha de tipo moderno com incipiente investimento na organização de eventos *online* para substituir ações de campanha presenciais (embora alguns candidatos tenham um investimento não despidendo na esfera digital, nomeadamente nas redes sociais), e um padrão de normalização de forças em termos da presença e interação *online*, ainda que com nuances. Os autores constataam, assim, um panorama de forte conservadorismo e aversão à mudança nas estratégias comunicacionais das elites políticas em Portugal.

Quanto ao capítulo 18, da autoria de Goffredo Adinolfi, com o título “Populismo e antiliberalismo. Os casos do Movimento 5 Estrelas, Liga e Irmãos de Itália”, com o principal objetivo de analisar as raízes das ideias políticas destes três partidos (Movimento 5 Estrelas, Irmãos de Itália e Liga) no que concerne à representação política e à forma como as suas propostas e pensamento não liberal afetam a democracia representativa italiana. O contributo deste capítulo, no âmbito desta obra, deve-se à observação das alterações políticas e das propostas político-partidárias, por parte dos partidos populistas italianos, potenciadas pela Grande Crise (2007-2008) e pela Crise das Dívidas Soberanas (2010-2011). O autor conclui que estes fatores externos, aliados às modificações societárias moderadas pelos quatro elementos da mudança, representados, representantes, tecnologia e instituições, permitiram o surgimento de um modelo de democracia participativa, proposto pelo Movimento 5 Estrelas, por via de instrumentos eletrónicos. Por outro lado, uma segunda onda de propostas, de natureza mais nacionalista e anti-imigração, surgem da nova Liga e dos Irmãos de Itália, aproximando-se de um modelo de representação iliberal. Os três partidos, no fundo, propõem formas de eliminar as instituições que moderam a interação entre eleitores e eleitos, na tentativa de os aproximar, eliminando ou reduzindo também os *checks and balances* do sistema. Por fim, também observou que

estas propostas têm capacidade de penetração no sistema político italiano que ultrapassa estes três partidos, obrigando os partidos *mainstream* a adotarem medidas populistas, como foi a redução do número de deputados ou a possibilidade de admitir a assinatura de referendos por via informática.

Já o capítulo 19 olha para o tema do populismo por outro prisma, focando-se no lado da procura e explorando as atitudes populistas dos portugueses medidas em contexto pós-*bailout* (2018), após uma fortíssima crise financeira, social e política que não terá servido para ativar estas predisposições e transformá-las em apoio a candidatos ou forças políticas explicitamente populistas, pelo menos até 2019. Com o título “Variedades de atitudes populistas em Portugal”, e assinado por José Santana Pereira e Máisa Lima, este capítulo tenta perceber até que ponto é que o paradoxo de uma situação de fortes atitudes populistas e ausência de apoio eleitoral a atores populistas pode ser explicado pelo facto de a natureza destas atitudes ser de alguma maneira incompatível com as débeis e goradas tentativas de as ativar por parte de alguns protagonistas políticos. Recorrendo a dados de inquérito, os autores demonstram que os cidadãos que expressam um nível elevado de concordância com o ideário populista podem ser divididos em três grupos: aqueles que estão mais próximos do ideal-tipo de um populismo de direita (com atitudes relativamente mais negativas em relação a imigrantes e homossexuais), os que se aproximam de um populismo de esquerda (com posições mais negativas em relação às elites económicas e financeiras) e um terceiro grupo sem grande expressão de atitudes negativas perante quaisquer destes grupos-alvo. O primeiro tipo aqui elencado é o mais comum, caracterizando-se também por ser expresso por uma maior proporção de homens e por indivíduos, em média, mais velhos, que os restantes dois. Estes resultados podem contribuir para entender o insucesso eleitoral dos partidos populistas em Portugal até 2019: de facto, apesar de, entre os populistas, o grupo numericamente mais expressivo ser o de populistas “de direita”, o seu posicionamento ideológico é menos extremo do que o de partidos como o PNR/Ergue-te, o que poderá ajudar a entender as fragilidades eleitorais experimentadas por este último ao longo dos anos. O mesmo argumento pode ser utilizado em relação aos cidadãos com atitudes populistas “de esquerda” e aos partidos com índole populista neste espectro ideológico.

Por fim, o capítulo 20 debruça-se sobre o impacto do contexto de crise e pós-crise na pujança relativa do envolvimento da sociedade civil no debate em torno das normas eleitorais. Em “O papel da esfera civil nos processos de mudança da legislação eleitoral em Portugal (2011-2019)”, Ricardo Carvalho e José Santana Pereira recorrem à técnica *protest claim analysis* para mapear a frequência e natureza do envolvimento não institucionalizado da sociedade civil neste âmbito. Os autores observam a existência de picos de envolvimento da esfera civil, por vezes associados a casos que, não estando diretamente relacionados com o contexto de crise e de retoma, têm as suas raízes nos mesmos. Observam ainda que, em linha com outros estudos sobre protesto em Portugal ao longo da última década, o envolvimento da sociedade civil foi maior durante a legislatura 2011-2015 do que na que se seguiu. Isto deve-se, em particular, ao vigor do debate e do protesto em torno da legislação sobre a cobertura das campanhas eleitorais nos anos da intervenção

externa, cujo não respeito cabal tinha implicado o pagamento de multas por parte de uma comunicação social já a braços com dificuldades económicas não despiciendas. Por fim, os autores identificam diferenças em termos de atores, objetivos, argumentos e ferramentas usadas pela sociedade civil em função do domínio concreto da legislação que é alvo de intervenção, observando, por exemplo, que as intervenções focadas na reforma do sistema eleitoral tendem a apresentar motivações mais universalistas do que as centradas na legislação sobre cobertura mediática e financiamento das campanhas, casos em que as motivações de tipo particularista são dominantes.

Para terminar esta introdução, os editores deste livro não poderiam deixar de realizar agradecimentos a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para que o mesmo fosse publicado. Assim, em primeiro lugar, deixamos um profundo agradecimento a todos os autores que contribuíram para este livro através dos seus capítulos (baseados nos *papers* por eles apresentados na conferência de 17 e 18 de junho de 2021). Agradecemos, também, à equipa do CIES que possibilitou que este projeto fosse levado até ao fim, particularmente à Professora Doutora Teresa Patrício, na qualidade de diretora do CIES, à Dra. Neide Jorge, a Dra. Sofia Rocha, a Dra. Rita Alves, a Dra. Vânia Mendes e o Dr. José Ferreira, todos parte da equipa institucional do CIES, cuja ajuda foi extremamente valiosa para a organização da conferência e para a publicação. Agradecemos, também, à editora Mundos Socias, bem como aos revisores anónimos providenciados pela editora. Por fim, mas não menos importante, um agradecimento ao Dr. Livino Neto, investigador bolsheiro do Observatório da Democracia e da Representação Política e doutorando em Ciências da Comunicação no Iscte, pelo seu incansável trabalho de edição e colaboração para a publicação deste livro.

Parte I | Crises e inovações: as perspectivas do serviço social

Capítulo 1

Política e cidadania

Um modelo colaborativo em construção

Jorge Ferreira e Pablo Álvarez-Pérez

Introdução

Portugal apresentou em março de 2020 as linhas estratégicas do seu plano de ação sobre a transição digital da sociedade, identificando mudanças estruturais aos níveis da capacitação, transformação e digitalização com impactos nas políticas públicas, em particular nas políticas inclusivas e de integração social.¹

Durante o período de covid-19, Portugal confrontou-se com uma crise sanitária e social, mas também com uma mudança nas políticas, nas condições de trabalho e nas metodologias de resposta às necessidades sociais do cidadão. As grandes dificuldades nos setores social e cultural, com fortes implicações nos contextos locais, exigiram adaptação a um novo modelo para a conceção e planificação das políticas públicas e intervenção, inerente a emergências como a que resulta da pandemia em que vivemos há um ano. Insuficiências ao nível das competências digitais vieram a revelar-se fator de constrangimento à adaptabilidade funcional e profissional para, de forma célere e eticamente sustentada, responder às exigências de ação em contexto de emergência.

Juntam-se a este quadro as desigualdades territoriais no acesso à informação, à tecnologia e ao conhecimento. Por exemplo, uma parte rural do país ainda não tem acesso a redes digitais. Mas vivemos na era da sociedade da informação, o que significa que todas as áreas profissionais carecem de recurso a competências digitais promotoras de novos desenvolvimentos metodológicos com impacto nas respostas e serviços sociais, na melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Com este capítulo procuramos contribuir para um novo modelo de políticas públicas pós-covid, mais integradoras, conceptualizadas num quadro interdisciplinar de saberes, que garantam uma cidadania ativa orientada por princípios e valores dos

1 *Diário da República*, 1.ª série, n.º 78, pág. 6 (21 de abril de 2020). Aprova o Plano de Ação para a Transição Digital, Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020, Presidência do Conselho de Ministros, Portugal.

direitos humanos, invertendo o processo de políticas jurídico-normativas numa conceção de controlo e penalização dos cidadãos.

Pretendemos refletir sobre o modelo colaborativo entre política e cidadania baseada nos direitos humanos digitais e na humanização das políticas como fator principal de promoção de maior igualdade social, estimulando a reflexão crítica sobre o processo de transformação para a sociedade digital.

Modelo colaborativo entre política e cidadania

A colaboração refere-se a um termo genérico, um processo de interação que inclui duas atividades, o processo de trabalhar em conjunto para estabelecer uma parceria e o processo de trabalhar em conjunto para atingir os resultados desejados pela parceria (Wilson, 2013).

O modelo colaborativo estrutura-se em duas dimensões: *interna* e *externa*.

Dimensão interna

Começa nas instituições de ensino, através do reconhecimento dos vários saberes, produzidos pelas diferentes áreas disciplinares para a construção de uma sociedade mais igual, democrática, com maior justiça social e promotora de direitos humanos para todos.

Dimensão externa

Implica um pensar plural e participativo tanto dos especialistas, como das organizações/instituições e dos cidadãos, bem como respeitar a diversidade contextual do território nacional, criando oportunidades iguais para todos. Implica também ouvir a sociedade civil, as pessoas e valorizar as culturas próprias de cada comunidade, bem como os recursos naturais acessíveis.

Neste modelo colaborativo encontramos uma nova construção concetual que amplia o termo interdisciplinaridade para interprofissionalidade, sendo esta, na atualidade, uma questão central na ação social. Significa o encontro de atores sociais com perspetivas complementares, como pesquisadores, professores, profissionais de vários saberes e abordagens (pesquisa, ensino e prática de campo) e cidadãos, clientes de serviços. Examina os aspetos pragmáticos e metodológicos do interagir interprofissões em espaços institucionais (Lyet, 2011), mas também apoia a identidade de cada área de saber.

A interprofissionalidade assenta numa lógica de investigação-ação, como dupla exploração entre o campo empírico e o académico, constituindo-se como eixo principal da abordagem profissional em equipas multidisciplinares (Lyet, 2014, 2018; Rullac, 2018).

Devemos olhar para o mundo como um todo e ter em conta as necessidades dos países desenvolvidos, subdesenvolvidos e em desenvolvimento. O mundo não é todo o mesmo e em cada país existe uma diversidade de contextos e territórios.

Por exemplo, o caso das vacinas contra a covid-19. O que é que observamos? Um apelo aos países ricos para que doem vacinas aos países pobres. Um bom exemplo de desigualdade no acesso aos direitos humanos universais. Numa dimensão micro, é também necessário assegurar a formação em competências digitais de forma descentralizada e transversal a todas as áreas do conhecimento, evitando elites de conhecimento e concentração de poder e oportunidades e emprego. Cada país tem uma diversidade de regiões caracterizadas por zonas urbanas, rurais ou periféricas e cada um destes territórios tem diferentes populações e diferentes meios de inclusão.

Existe uma necessidade de que o processo de transição digital seja acompanhado por metodologias adaptadas, centradas nas pessoas (capital humano), orientadas por modelos colaborativos e integrados sustentados por um diálogo social eficaz entre redes e parceiros.

Por outro lado, o processo de transição digital requer maior cuidado no campo das garantias éticas para prevenir atos de corrupção e promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social, através da participação como um direito humano, e convida-nos a aprofundar as dimensões da cultura na sua dimensão mais ampla, ou seja, como elemento fundamental para o desenvolvimento social e humano.

Direitos humanos no processo de digitalização

Partimos da premissa de que os direitos humanos são aplicáveis independentemente do contexto em que o ser humano opera. Isso significa que tanto a realidade *offline* quanto a *online* devem ser aplicadas.

O contexto socioeconómico e cultural estabelecido após a pandemia de covid-19 destacou (até mesmo acelerou) uma série de desafios éticos e a concretização de direitos que não foram necessariamente concebidos para o contexto digital. Algumas das situações são a hiperflexibilidade do trabalho, tanto nas jornadas de trabalho que se estendem ao longo do dia, quanto nos espaços em que a esfera privada se confunde com a esfera pública; a adaptação forçada a plataformas digitais para realização de tarefas de teletrabalho; as despesas para a incorporação ou melhoria das redes *wi-fi* e de conectividade; gastos com equipamentos de informática para atender às novas necessidades e exigências digitais, que se multiplicam exponencialmente nos grupos familiares com maior número de membros; falta de alfabetização digital e tecnológica; acesso desigual à rede, entre outros.

No entanto, hoje, o debate internacional sobre o processo de digitalização concentra-se na proteção e privacidade de dados, identidade digital, uso de tecnologias de vigilância, violência e assédio *online* (Nações Unidas, 2020). Muitas dessas questões são, de facto, questões extremamente relevantes a nível macro. No entanto, fica excluída a dimensão mais concreta e visível relacionada com a experiência que os cidadãos vivem no seu dia a dia. Colocando em perspetiva, a proteção de dados, sendo uma questão fundamental para o cumprimento de certos direitos humanos como a liberdade (especificamente a liberdade de expressão) e os Estados são obrigados a desenvolver regulamentos específicos para a sua

salvaguarda, está longe da realidade quotidiana das pessoas, já que mais de metade das famílias no mundo (53%) não tem acesso a computador e 4 em cada 10 não têm *internet* em casa (UIT, 2020: 6).

Digitalizar não significa universalizar. Embora, potencialmente, o digital possa chegar a qualquer canto do planeta, isso não significa que o seu acesso seja igualitário. Na verdade, os suportes digitais requerem ferramentas tecnológicas que, embora cada vez mais baratas, não estão disponíveis para todos (ITU, 2020, Nações Unidas, 2020). Seria um erro pensar que em cada casa existe um dispositivo deste tipo e, mesmo que exista, ninguém garante que o seu uso se destina ao fim pretendido. Na verdade, em 2019, apenas 46% dos lares em todo o mundo tinham um computador doméstico. Nos países em desenvolvimento, esse percentual é menor (apenas um terço). No entanto, nos domicílios dos países desenvolvidos estava perto dos 80% (Alsop, 2019). O processo de digitalização na sociedade contemporânea pressupõe um progresso significativo para a humanidade, mas também traz riscos potencialmente perigosos se as soluções não forem antecipadas. Entre eles, a criação de novos espaços de exclusão (tecnológica, digital e da informação, por exemplo). Além disso, as situações de exclusão podem ser perpetuadas ou mesmo aprofundadas, isolando ainda mais os grupos que já se encontram em situação de vulnerabilidade social. É por isso que estar preparado para o futuro implica integrar com sucesso as oportunidades tecnológicas com o bem-estar humano (Dutta e Lanvin, 2019).

Em comemoração do 75.º aniversário das Nações Unidas, os líderes mundiais comprometeram-se a “aprimorar a cooperação digital”, estabelecendo cinco recomendações (Nações Unidas, 2020: 5-22):

a. *uma economia e sociedade digital inclusiva*

Para que isso seja possível, é necessário: a) conectividade global. A participação efetiva na era digital atual requer uma conexão de banda larga de alta velocidade à *internet*, mas a realidade é que 93% da população vive em áreas habilitadas para *internet* e apenas 53% a utilizam; b) bens públicos digitais, essenciais para explorar o potencial dos dados e tecnologias digitais para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (por exemplo, acesso a código aberto e metadados; a Digital Public Goods Alliance, o Global Access Framework Data, etc.); c) Inclusão digital. O acesso às tecnologias digitais permanece desigual. As divisões digitais refletem e amplificam as desigualdades sociais, culturais e económicas existentes.

b. *capacidade humana e institucional*

Alcançar um progresso real e constante nas diferentes dimensões da digitalização requer o desenvolvimento de habilidades e competências digitais e treino eficaz, exigindo, assim, abordagens integradas e inclusivas para a colaboração entre instituições.

c. *direitos humanos e ação humana*

Promover os direitos humanos digitais, uma vez que as novas tecnologias são muito utilizadas para vigilância e repressão, censura e assédio *online* (por exemplo, quebra indiscriminada da *internet*, bloqueio generalizado e filtragem de serviços, entre outros). Isso deve ser transformado, levando em

consideração: a) proteção de dados e privacidade; b) identidade digital; c) os limites e a legislação específica sobre tecnologias de vigilância, incluindo o reconhecimento facial; e d) assédio e violência *online* e a necessidade de controlar o conteúdo. Além disso, uma inteligência artificial inclusiva deve ser incorporada, em colaboração e coordenação entre países, e para uso público e aberto.

d. *confiança, segurança e estabilidade*

Focada, sobretudo, na segurança da *internet* contra-ataques à identidade digital de pessoas, Estados e empresas.

e. *cooperação digital global (modelos)*

Entre os modelos que se propõem para realizar esta cooperação digital global, destacamos a arquitetura de uma cogovernança distribuída, que se baseia no conceito de patrimônio digital comum e na qual todos os atores possíveis são considerados: dos governos aos cidadãos, por meio de organizações da sociedade civil e empresas.

No caso português, temos a recente Carta dos Direitos Humanos na Era Digital (Assembleia da República, 2021). Nela há o reconhecimento de direitos relacionados com as principais preocupações internacionais, como, por exemplo, acesso gratuito à *internet* para todos (art.º 3.º), liberdade de expressão e criação no meio digital (art.º 4.º), proteção contra a desinformação (art.º 6.º), diretrizes para encontro, demonstração, associação e participação no meio digital (art.º 7.º), ou diretrizes para a privacidade no meio digital (art.º 8.º). Também é reconhecido o direcionamento ou desenvolvimento de competências digitais (art.º 11.º), sendo o Estado o promotor de programas a desenvolver. Como princípios orientadores, pode ser considerado um bom começo. Resta saber como serão colocados em prática e quais os regulamentos, políticas, programas e conteúdos que devem ser executados.

No entanto, destacamos os direitos digitais em relação à administração pública, que conferem ao cidadão o direito de: a) beneficiar da transição para procedimentos administrativos digitais; b) obter informação digital relativamente a procedimentos e atos administrativos e a comunicar com os decisores; c) assistência pessoal no caso de procedimentos exclusivamente digitais; d) que os dados prestados a um serviço sejam partilhados com outros, nos casos legalmente previstos; e) beneficiar de regimes de “dados abertos” que facultem o acesso a dados constantes (art.º 19.º).

Nestes direitos não há o reconhecimento explícito da participação cidadã (individual ou coletiva) na conceção, construção, colaboração ou cooperação da política. Também não há reflexo do contexto *offline* no *online*, embora os direitos humanos devam aplicar-se em ambos os espaços. As dimensões da participação cidadã reconhecidas na carta respeitam alguns dos “direitos civis e políticos” ou de primeira geração, mas não incluem outros, pelo que não pode haver um verdadeiro desenvolvimento da noção de cidadania digital. Os direitos digitais perante a administração pública têm uma dimensão puramente de consumo, sem permitir a construção e cocriação de um modelo colaborativo.

Tomando como referência o roteiro para a cooperação digital (Nações Unidas, 2020), a Carta dos Direitos Humanos na Era Digital deve garantir espaços

online seguros e transparentes e estruturas de governação de conteúdos responsáveis que protejam a liberdade de expressão, evitem práticas excessivamente restritivas e protejam os mais vulneráveis, além de envolver as pessoas nos processos digitais, para torná-los cidadãos pró-ativos.

Abordagem *bottom-up* na conceção e planificação das políticas — sociedade civil e diagnósticos locais/descentralização

O planeamento das políticas públicas, desde a Segunda Guerra Mundial, tem sido feito na perspetiva de custo-benefício, impacto e viabilidade, cabendo ao Estado central o seu desenvolvimento e implementação. Sob essa lógica, o modelo privilegiado tem sido o de *top-down*.

Segundo Raya-Díez (2005), no início, os *welfare states* — através do setor público — assumiram a produção de bens e infraestruturas de uso coletivo, *politizando* e transformando em questão política o que antes fazia parte da esfera privada. A lógica aplicada neste processo foi a de criar políticas de proteção, desde os mais altos escalões da estrutura política, para que fossem aplicadas igualmente ao conjunto da população. A mesma lógica se aplica a determinadas situações identificadas a nível central. Como exemplos, destacamos: subsídios de doença ou desemprego. Embora nem todo o cidadão se qualifique para esse subsídio, todos os que cumprirem os requisitos podem optar por recebê-lo.

Ao longo de várias décadas, a *despolitização* do quotidiano foi somada à privatização, sendo duas faces de uma mesma realidade social e política que levaram ao retorno do indivíduo à esfera privada. Segundo a autora, esse fenómeno ocorreu “a partir do estabelecimento a nível institucional de burocracias altamente racionalizadas que controlam as esferas institucionais” (Raya, 2005: 3).

Após a crise e reestruturação dos Estados de bem-estar, muitas mudanças nas políticas sociais ocorreram e também houve uma perda na intensidade dos sistemas de proteção social, resultando no chamado modelo de pluralismo de bem-estar. Neste, a coexistência de vários agentes é evidenciada na dinâmica de atenção às necessidades sociais, tanto públicas como privadas (economia social e empresa privada). Também se destaca o surgimento e revitalização de certos movimentos sociais, o que envolve um processo de *repolitização* da sociedade civil. Exemplo disto é o caso do movimento 15M, em Madrid, e do qual surge a força política Podemos.

O princípio subjacente é o da participação dos atores sociais em assuntos de interesse geral, visto que estes ganharam relevância e visibilidade nos últimos anos — graças às tecnologias e redes sociais —, para os quais surgiram inúmeros discursos em torno do papel da sociedade civil na satisfação das necessidades sociais, bem como a importância dos movimentos sociais como protagonistas nos processos de defesa do interesse comum perante a administração do Estado (Raya, 2005: 3). Isso posiciona o cidadão no centro da discussão política numa dimensão de sujeito ativo.

Acompanhando a evolução da democracia desde os seus primórdios até os dias de hoje, entendemos na sua evolução que houve, em muitos países, uma tendência à descentralização. A razão é que:

Decentralization has, not only an administrative value, but also a civic dimension, since it increases the opportunities for citizens to take interest in public affairs; it makes them get accustomed to using freedom. And from the accumulation of these local, active, persnickety freedoms, is born the most efficient counterweight against the claims of the central government, even if it were supported by an impersonal, collective will (De Tocqueville, 1961 em Placek *et al.*, 2020: 4).²

Essa noção descentralizadora está relacionada com o modelo *bottom-up* que, justamente, parte de baixo, dos impactos da política na realidade, para ascender na análise de baixo para cima, dando ênfase aos atores, às suas relações, objetivos, negociações e força. Os seus apoiantes destacam o papel dos interesses locais e da adaptação mútua no sucesso dos programas, bem como a capacidade de certos grupos de funcionários públicos que trabalham cara a cara com os cidadãos (*street level bureaucracy*) (Caminal Badia, 1996: 15).

O “modelo ideal” para aplicar a política pública e social através do sistema de proteção social com a finalidade de promover bem-estar na sociedade e no cidadão em particular é, sem dúvida, o modelo *bottom-up*, o que mais se relaciona com a intervenção do cidadão e das comunidades locais na promoção de uma cidadania social ativa. Mas este não é o modelo privilegiado do Estado, dado que coloca sempre na esfera pública a gestão de políticas públicas, deixando aos parceiros sociais e comunitários uma participação supletiva e complementar, o que enfraquece a participação e tomada de decisão dos atores e agentes sociais (individuais e institucionais) da sociedade civil.

Transversalidade das políticas — o potencial do digital (cidadão produtor e não consumidor)

Vivemos na era da sociedade da informação, ou seja, para todas as áreas profissionais há novos desenvolvimentos com impacto nas respostas e serviços sociais, que, por sua vez, melhoram o nível de vida das pessoas. Mais precisamente, são as pessoas com necessidades especiais que mostram as maiores expectativas no desenvolvimento de tecnologias inovadoras que podem apoiar um estilo de vida autônomo, uma vez que as suas esperanças residem na utilização de soluções técnicas adaptadas que podem compensar as suas limitações (Lavié e Fernandez, 2018). Mas, hoje em dia, temos um alargamento do público, nomeadamente o teletrabalho; o sistema híbrido na educação; o acesso à informação no tempo por todos os cidadãos do mundo e novas formas de comunicação digital.

2 Tradução dos editores desta citação de de Tocqueville (1961 *apud* Placek *et al.*, 2020: 4): “A descentralização tem, não só um valor administrativo, mas também uma dimensão cívica, uma vez que aumenta as possibilidades de os cidadãos se interessarem pelos assuntos públicos; faz com que se acostumem a usar a liberdade. E da acumulação dessas liberdades locais, ativas e meticolosas, nasce o contrapeso mais eficaz contra as reivindicações do governo central, ainda que sustentado por uma vontade coletiva, impessoal.”

O desafio atual é aprofundar o modelo de colaboração no domínio da intervenção social e do processo digital com a inclusão da participação do utilizador, tanto dos serviços, como das tecnologias.

Numa fase de transição digital torna-se premente e necessário introduzir na prática social conhecimentos mais centrados na dimensão tecnológica da intervenção, com o objetivo de melhorar os serviços prestados aos utilizadores, exigindo a aplicação de metodologias centradas na pessoa. Os sistemas resultantes dos processos de digitalização devem ser dinâmicos e proativos como sistemas inteligentes de apoio à decisão que nos ajudam a lidar com problemas de forma rápida e eficiente, dando-nos análises, caminhos de ação, antecipação de tarefas a desenvolver, planos de ação e novas perspetivas para o futuro.

Neste processo de digitalização, é importante refletir sobre o conceito de cliente virtual e a sua interação através do dispositivo móvel e também através de uma interface de fácil utilização com diferentes aplicações de *software* que proporcionarão um serviço personalizado para o utilizador (Mesa e Pelaez, 2019).

De acordo com Lopez (2017), as tecnologias estão a mudar a nossa sociedade, a nossa economia, os processos de exclusão e inclusão social, bem como o serviço social. A incorporação de tecnologias na vida quotidiana está ligada à análise das suas vantagens e desvantagens, à necessidade de desenvolver intervenções de base tecnológica que respeitem as ligações entre assistentes sociais e utilizadores, e aos dilemas éticos emergentes.

A ciência dos dados é um contributo extraordinário para a implementação de abordagens digitais no domínio da ação social. Sistemas que ajudam os atores sociais a resolver os problemas dos utilizadores, mostrando-lhes diferentes opções de atividade para cada um deles, mapas de ação individualizados, previsões futuras que antecipam os problemas que possam surgir.

Na sociedade contemporânea, estamos a assistir a uma cultura organizacional e de serviços que aprofunda a diversidade e a experiência de inclusão, através de uma maior inovação, maior produtividade e benefícios no aumento do envolvimento e satisfação dos trabalhadores.

Neste campo há necessidade de investir na aprendizagem e na aquisição de competências digitais numa perspetiva intergeracional, reconhecendo que nem todos dominam as tecnologias e provavelmente alguns grupos profissionais já não estão motivados para essa aprendizagem, dada a sua idade e a sua carreira na empresa. O importante é que não sejam excluídos da sua função profissional e que sejam requalificados para seguirem a estratégia de desenvolvimento da empresa.

O preconceito digital é ainda na atualidade demasiado comum nos locais de trabalho e é um dos fatores que impede a diversidade. Em resposta a um inquérito da Deloitte (Dell Technologies, 2020: 19), 64% dos inquiridos afirmaram que no último ano tinham experimentado e/ou testemunhado preconceitos no seu local de trabalho. É por isso que temos de criar uma cultura inclusiva abordando de frente o preconceito inconsciente.

Durante a resposta à pandemia da covid-19, assistimos a práticas de coletivização da aprendizagem tecnológica e de ferramentas digitais para apoiar o desempenho profissional, e à experiência de trabalho em espelho no âmbito das respostas

sociais e equipamentos sociais, na qual os trabalhadores partilharam os seus conhecimentos e liderança durante este período crítico e de emergência. Verificámos em algumas práticas institucionais a emergência de uma cultura de colaboração entre áreas de conhecimento e instituições, nomeadamente troca de experiências entre trabalhadores em trabalho presencial e em trabalho à distância, coconstruindo assim comunidades de prática digital inclusivas.

Acessibilidade das políticas no contexto da diversidade territorial.

A abordagem ecológica e territorializada são dois modelos que influenciam a política de *top-down* e *bottom-up* de forma sustentada para a compreensão do processo decorrente entre centralização e descentralização (Rocha e Ferreira, 2016).

A cidadania social baseia-se no princípio de igualdade, da participação, da responsabilidade social e da diversidade social (Ferreira, 2011). Exige ao sujeito, não só que seja uma pessoa que vive numa família, comunidade, mas que tenha também uma noção social de si mesmo (relação de pertença), assumindo a sua coresponsabilidade social, partilhada com as forças vivas dessa mesma comunidade, ou seja, a necessidade da pessoa em participar na exposição das suas necessidades em qualquer parte do mundo.

Uma base social sustentável para a vida humana só pode desenvolver-se em interdependência com o todo ecológico e a economia regenerativa. Este é um desafio para as instituições sociais e para a diversidade de práticas profissionais que laboram atualmente na sociedade civil. Neste processo, reunimos conhecimentos transdisciplinares e de investigação sobre transições, políticas e práticas de sustentabilidade no serviço social como um desafio para a inclusão social de grupos precários, bem como de pessoas que vivem em comunidades vulneráveis.

Este é um modelo de colaboração e participação com os grupos-alvo da ação social, de modo que os métodos de intervenção profissional sejam cocriados como processos contínuos e dinâmicos na transição para uma sociedade digital sustentável e inclusiva.

Todo este processo é apoiado por princípios de conceção, intervenção, investigação e avaliação guiados por modelos de rede (físicas e digitais) e por parcerias ativas entre os vários agentes que contribuem para a transição para uma sociedade digital, baseada em valores de direitos humanos e no princípio da justiça social e da solidariedade social.

Introduzimos também neste debate o conceito de inclusão social, baseado nas discussões das Nações Unidas em torno da Agenda do Desenvolvimento pós-2015, que levaram ao lema “Não deixar ninguém para trás”, reforçado pela declaração da Cimeira da Europa Social — Declaração do Porto (7 de maio de 2021).

A intenção é assegurar que todas as pessoas, independentemente da etnia, sexo, geografia, deficiência, raça ou estatuto social tenham igual acesso aos direitos humanos universais.

Esta perspetiva não se limita ao bem-estar económico, mas promove essencialmente uma sociedade inclusiva em que as instituições, estruturas e processos

permitem às comunidades locais tomar medidas afirmativas com os seus governos para exigir a garantia dos seus direitos. Implica também a participação de todos os grupos da sociedade nos processos de tomada de decisão, incluindo os grupos tradicionalmente marginalizados (Banco Mundial, 2013).

Promover uma intervenção de inclusão social implica trabalhar para transformar estereótipos, crenças e normas relativas a grupos excluídos, o que requer um planeamento faseado e monitorizado a longo prazo.

O digital pode ser reconhecido como uma forma de inclusão social, sendo este um dos seus aspetos positivos, que também nos alerta para aspetos menos positivos, tais como a elevada percentagem da população mundial que é infoexcluída. A incorporação de tecnologias na prática profissional representa um desafio e em simultâneo uma aliada importante para melhorar a gestão dos processos de intervenção social, a interação com a pessoa e o aumento da eficiência dos serviços.

Conclusões

O processo de transição para uma sociedade digital requer uma reflexão partilhada pelos diferentes atores e agentes que interagem na complexidade do processo. Mas é também necessário refletir os princípios de igualdade e inclusão social no acesso à digitalização, analisando a diversidade do contexto a nível macro, micro e meso.

Numa dimensão micro, é também necessário assegurar a formação em competências digitais de forma descentralizada e transversal a todas as áreas do conhecimento, evitando elites de conhecimento, concentração de poder e oportunidades e emprego.

Cada país tem uma diversidade de regiões caracterizadas por zonas urbanas, rurais ou periféricas e cada um destes territórios tem diferentes populações e diferentes meios de inclusão. É essencial reconfigurar as políticas públicas que contemplem o apoio financeiro para a aquisição de meios e suporte de *software*, *internet*; formação; qualificação do local de trabalho e monitorização/avaliação contínua, bem como políticas públicas que implementem a tutoria de serviços e profissionais.

É necessário que o processo de transição digital seja acompanhado por metodologias adaptadas, centradas nas pessoas (capital humano), orientadas por modelos colaborativos e integrados sustentados por um diálogo social eficaz entre redes e parceiros. Processo que requer maior cuidado no campo das garantias éticas para prevenir atos de corrupção e promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social, através da participação como um direito humano.

Os dados sobre a transição digital confrontam-nos com três grandes conclusões que devem ser tidas em conta para preparar o futuro dos países da melhor maneira possível (Portulans Institute e WITSA, 2019: 2):

- o constante investimento dos países desenvolvidos na sua infraestrutura tecnológica não impede a persistente brecha tecnológica a nível global;
- a capacidade de integrar pessoas e tecnologia com estruturas de governança certas é a chave para um futuro coletivo próspero. O impacto positivo das

tecnologias não será alcançado a menos que possamos estabelecer mecanismos de governança eficazes para integrar a tecnologia com os três principais grupos de partes interessadas: indivíduos, empresas e governos;

- a inovação tecnológica é uma ferramenta poderosa para alcançar os ODS 2030. Confrontado com a crescente desconfiança dos governos (agravada por questões de privacidade), por um lado, e inovações tecnológicas, por outro (inteligência artificial e cibersegurança são duas áreas importantes a este nível), é de vital importância reconstruir o rosto humano e a base de valor de tecnologia da informação.

Este processo convida-nos a aprofundar as dimensões da cultura na sua dimensão mais ampla, ou seja, como elemento fundamental para o desenvolvimento social e humano. Concluímos, reforçando a necessidade de ligação, relação e/ou interação entre redes formais, informais e digitais. Cada uma delas não pode sobreviver sozinha, precisam de encontrar um modelo complementar e colaborativo a fim de reforçar uma parceria de excelência.

A sociedade contemporânea transportou consigo novas questões sociais no domínio social, das quais identificamos as seguintes:

- alteração do *modus vivendi* das famílias (novas formas de família, migração acentuada, “precarização” do vínculo laboral, mobilidade, novas formas de violência — aumento da violência vicariante);
- aumento da insegurança, maior exposição a situações de vulnerabilidade social (uso de armas, tráfico de pessoas e de substâncias ilícitas);
- mudanças culturais, emergência de novos grupos étnicos, superdiversidade cultural, alteração de hábitos e costumes, relação mais plural na vida em sociedade;
- diversidade religiosa, a busca de ideais e de identidades sociais públicas de referência, novos valores e crenças;
- alteração do paradigma social e familiar, projetos de vida mais individuais e menos coletivos, participação social mais baseada na competitividade que na solidariedade;
- ambivalência dos campos profissionais, a busca (de novo) da polivalência e a desvalorização da competência profissional para a ação.

O denominador comum destas questões é a sua natureza transversal e interdisciplinar, obrigando os diferentes atores e agentes sociais a alterarem pensamentos, práticas profissionais e políticas mais adequadas a um modelo de cidadania participativa com incidência na sociedade civil.

Referências bibliográficas

- Alsop, Thomas (2019), "How many people have access to a computer 2019", *Statista* [base de dados], disponível em <https://www.statista.com/statistics/748551/worldwide-households-with-computer/>.
- Caminal Badia, Miguel (1996), *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Tecnos.
- Castillo de Mesa, Joaquín, Luis Gómez Jacinto, Antonio López Peláez e Maria de las Olas Palma García (2019), "Building relationships on social networking sites from a social work approach", *Journal of Social Work Practice*, 33 (2), pp. 201-215.
- Dutta, Soumitra e Bruno Lanvin (2019), *The Network Readiness Index 2019: Towards a Future-Ready Society*, Washington, DC, Portulans Institute e WITSA.
- Ferreira, Jorge M. L. (2011), *Serviço Social e Modelos de Bem-Estar para a Infância. Modus Operandi do Assistente Social na Promoção da Protecção à Criança e à Família*, Lisboa, Quid Juris.
- Lavié, Alfredo H., e Ana I. Lima Fernandez (2018), "New social intervention technologies as a challenge in social work: IFSW Europe perspective", *European Journal of Social Work*, 21 (6), pp. 824-835.
- López Peláez, Antonio, Raquel Pérez García e M.^a Victoria Aguilar-Tablada Massó (2017), "E-Social work: building a new field of specialization in social work?", *European Journal of Social Work*, 1457, pp. 1-20. <https://doi.org/10.1080/13691457.2017.1399256>
- Lyet, Philippe (2011), "Traduction, transaction sociale et tiers intermédiaire dans les processus de collaboration de chercheurs et de praticiens dans le cadre de recherches-actions", *Pensée Plurielle*, 3 (28), pp. 49-67.
- Lyet, Philippe (2014), "La 're-cherche' par les chercheurs et les acteurs sociaux. Un renouvellement de la construction de la réalité", em Marcel Jaeger (dir.), *Le Travail Social et la Recherche*, Conférence de Consensus, Dunod, pp. 100-108.
- Lyet, Philippe (2018), "Les finalités hybrides des recherches sur les problèmes des acteurs sociaux", *Pensée Plurielle*, 48 (2), pp. 11-21.
- Placek, Michal, František Ochrana, Milan Jan Pucek, e Juraj Nemeč (2020), *Fiscal Decentralization Reforms, The Impact on the Efficiency of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Cham, Springer.
- Portulans Institute e WITSA (2019), *New Network Readiness Index Report Reveals Most Future-Ready Societies* [press release], Washington, D.C., Portulans Institute e WITSA
- Raya, Esther D. (2005), *Participación Ciudadana y Trabajo Social Comunitario*, Espanha, Universidad de Rioja.
- Rocha, Helena B., e Jorge M. L. Ferreira (2016), "An ecosocial model for the sustainability of vulnerable communities", em Aila-Lenna Matthies e Kati Närhi (eds.), *The Ecosocial Transition of Societies: the Contribution of Social Work and Social Policy*, Routledge.
- Rullac, Stéphane (2018), "Recherche action collaborative en travail social: les enjeux épistémologiques et méthodologiques d'un bricolage scientifique", *Pensée Plurielle*, 48 (2), pp. 37-50.
- International Telecommunication Union (2020), *Measuring Digital Development: Facts and Figures 2020*, Genebra, ITU Publications,

- United Nations (2020), “Roadmap for digital cooperation”, *Report of the Secretary-General*, junho de 2020, pp. 1-37, disponível em https://www.un.org/en/content/digital-cooperation-roadmap/assets/pdf/Roadmap_for_Digital_Cooperation_EN.pdf
- Wilson, Lynn (2013), *Partnerships: Families and Communities in Early Childhood*, Nelson College Indigenous.
- World Bank (2013), *Inclusion Matters: the Foundation for Shared Prosperity*, The World Bank.

Fontes

- Assembleia da República (2021), “Lei n.º 27/2021: Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital”, *Diário da República*, 1.ª série (95), pp. 5-10, disponível em <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2021-164870244>

Capítulo 2

***Accountability, new management* e intervenção social**

Tatiana Soares, Helena Belchior Rocha e Maria João Pena

Introdução

Este capítulo centra-se num estudo exploratório, de carácter qualitativo, sobre a implicação do *accountability* na prática profissional dos assistentes sociais e simultaneamente na organização e funcionamento das instituições, especificamente nas comissões de proteção de crianças e jovens em risco (CPCJ).

O Sistema Nacional de Promoção e Proteção à Criança, consubstanciado na Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro) assenta num princípio de subsidiariedade, tem como objetivo a aplicação de um conjunto de medidas de promoção e proteção, exigindo estratégias e instrumentos de avaliação durante o processo de construção do diagnóstico e tomada de decisão, na perspetiva de eficiência e eficácia dos desempenhos e das próprias organizações.

No mesmo sentido, assiste-se a uma orientação de *new management*, tendendo a transformar os clientes em consumidores e as suas necessidades em mercadoria, sendo que, nesse processo, o conhecimento e a experiência do sujeito são facilmente desvalorizados em favor da racionalidade burocrática e fiscal.

A produção científica, em Portugal, respeitante a esta abordagem no serviço social ainda é escassa, pelo que se considerou necessário explorar as potencialidades que o *accountability* pode conferir à prática profissional dos assistentes sociais, em particular para os que integram as comissões de proteção de crianças e jovens e, simultaneamente, para organização e funcionamento das mesmas. Daí surgir o questionamento de como é que a abordagem de *accountability* pode potenciar a prática profissional dos assistentes sociais em contexto de comissão de proteção de crianças e jovens? De clarificar que a própria intervenção nas comissões de proteção de crianças e jovens já é uma intervenção em crise, agravada no período de estado de emergência. Nesse sentido, tentou-se aferir se o superior interesse da criança foi assegurado no referido período. Ressalva-se que neste campo somente responderam os assistentes sociais que se encontravam a exercer funções na fase da pandemia e um entrevistado pela sua dedicação à investigação científica.

Breve definição dos conceitos de *accountability* e *new accountability*

Desde a década de 1980 que o *accountability* tem conquistado espaço, quer no serviço social, quer nos serviços em que o assistente social está inserido, tornando-se imprescindível (Borrero e Martens, 1979; Sung, 1984; Clark, 2000; Dominelli, 2002; Banks, 2004, e Webb, 2006).

Definir *accountability* é complexo, podendo-lhe ser atribuído diferentes significados e formas de aplicação, consoante o contexto. Segundo alguns autores, o conceito prende-se na relação de um sujeito informar, justificar e/ou ser responsabilizado pelas suas ações a um outro sujeito ou estrutura formal e o direito de esta poder sancionar, positiva ou negativamente e direta ou indiretamente (O'Donnell, 1998; Schedler, 1999 e 2004; Grant e Keohane, 2005). Outros autores reforçam ainda que esta abordagem implica ainda a existência de padrões de comportamento categorizados como corretos, sendo que os sujeitos devem agir em conformidade (Kearns, 1996; O'Donnell, 1998; Schedler, 1999 e 2004; Grant e Keohane, 2005; Xavier, 2012; Lindberg, 2013 e Lipsky, 2019).

A importância de incrementar mecanismos de *accountability* advém da necessidade de controlar e supervisionar as ações e comportamento de um determinado sujeito e que este possua essa consciência, bem como deve interiorizar que as suas ações originam consequências, quer sejam de carácter positivo ou negativo (Mill, 1865 e Lindberg, 2013).

Lindberg (2013) identifica três dimensões que caracterizam os diversos tipos de *accountability*: se a fonte que exige responsabilização (principal) é interna ou externa em relação ao prestador de contas; o grau de controlo que o principal exerce sobre quem terá possivelmente de prestar contas e a direção espacial das relações, sendo esta última a dimensão explorada nesta investigação.

Já conceito de *new accountability* prende-se com a crescente tendência de empregadores e organizações estatutárias controlarem as práticas profissionais do assistente social e de regulamentar a sua conduta. Este controlo implica que todo o trabalho desenvolvido seja justificado através de práticas praconizadas e orientadas para os seus benefícios (ex.: resultados), indo ao encontro do preconizado pela *new management* das organizações de resposta social (Banks, 2002, 2004 e 2013). Banks apresenta ainda quatro dimensões do *new accountability*, constituídas por padrões/valores, produtos/resultados, justificação e processo (Banks 2004 e 2013).

Numa ótica de contrabalanço do conceito supra, Banks (2004 e 2013) define igualmente o compromisso ou *engagement* pessoal na profissão apresentando, também, quatro dimensões, compostas pelos valores/padrões pessoais, o relacionamento com os usuários de serviço, as motivações e o processo, enquadrando-se na perspectiva do agente (ou experiência do profissional) de Clark (2005).

Accountability no serviço social

A integração do *accountability* é considerada imprescindível no serviço social, obrigando os profissionais a estarem abertos à crítica (Banks, 2002 e 2004, e Holdsworth, 1994).

Os assistentes sociais devem assumir a responsabilidade em prestar um bom serviço e detêm a responsabilidade moral e prática de reparar as falhas do serviço, como parte do seu projeto profissional (Shardlow, 1995 e Kline e Preston-Shoot, 2012).

Pollack (2009) apresenta uma definição semelhante, referindo ainda que o *accountability* recorre às práticas baseadas em evidências (*evidence-based*) com o intuito de melhorar a prática dos assistentes sociais.

Para Clark (2002), os assistentes sociais são colocados perante várias partes a quem devem prestar contas, múltiplos *accountability*, podendo originar situações de sobrecarga de responsabilização e conseqüentemente conflitos de interesses entre prestação de contas aos vários *stakeholder* envolvidos como na: relação profissional-cliente; profissional-entidade empregadora; profissional-profissão/entidade reguladora da profissão; profissional-comunidade e profissional-governo (Pollack, 2009 e Welbourne, 2010).

Banks (2002) alerta que nas situações de conflito entre os diversos tipos de *accountability*, as “vozes” da comunidade podem perder alguma expressão, pois o assistente social é colocado perante um dilema ético (Chadwick, 1997). O profissional pode adotar uma postura “mais radical”, entrando em conflito com a entidade empregadora e a própria política social, no intuito de preservar e valorizar as “vozes da comunidade” ou assumir uma postura mais passiva, como forma de evitar o confronto e possíveis represálias, acabando por contribuir para a diminuição das expressões da comunidade (Dominelli, 2002 e Ackerman, 2004).

Banks (2004) e Byford (1994) enunciam diversos motivos que impulsionaram, ao longo do tempo, a imposição e aumento dos procedimentos de *accountability* na prática dos assistentes sociais e nos serviços sociais. Como fatores apresentam: a perda de confiança na competência e ética profissional; a necessidade de supervisão e controlo do poder do profissional; a fragmentação da prática dos profissionais; a necessidade de garantir “equidade” no tipo de intervenção prestada pelos assistentes sociais e uniformidade no acesso a respostas sociais; aumento da preocupação em relação à promoção dos direitos do utilizador de serviços e a preocupação com o direito à opinião dos contribuintes (com as suas contribuições financeiras pelos impostos) perante os desempenhos das estruturas, sejam estas públicas ou privadas. (2004, 1994)

Autores como Thomas (2013) e Welbourne (2010) defendem que os processos de *accountability* devem estar inseridos no código deontológico, como forma de promover práticas profissionais de confiança e honestidade para com os seus públicos-alvo. Os autores defendem ainda que deve ser acautelada a responsabilidade pessoal, que os profissionais devem ser responsáveis pela qualidade do seu trabalho e pela contínua aquisição de formação e informação (2013 e 2010). O termo vai para lá da procura por culpados por algo, mas sim uma prestação de contas

sobre a tomada de decisão, através de ações pró-ativas. *Accountability* é um conceito da esfera ética com significados variados consoante o contexto, que pode ser político, administrativo, mercado, empresarial, profissional e pode ser individual ou organizacional.

Accountability nas instituições

As estruturas que integram os assistentes sociais têm vindo a aplicar processos de *accountability* no seu funcionamento. Ruela (2013) destaca três mecanismos inerentes ao *accountability* que têm sido operacionalizados nas instituições, como a transparência, a participação e a avaliação, como uma fórmula para garantir a qualidade nos serviços prestados.

Numa perspetiva de aumentar a eficácia, eficiência e qualidade dos serviços que prestam, as organizações têm inserido mecanismos de avaliação direcionados para a avaliação do desempenho e de impacto (Ebrahim, 2003). Neste processo, preveem-se a aprendizagem, mudança no funcionamento, aumento da qualidade da entidade e, conseqüentemente, da prática dos profissionais. A avaliação pode ser perpetrada quer a nível interno, como externo. (Ebrahim, 2003 e Ruela, 2013). Estas avaliações podem ser expostas ao escrutínio público, conotando-se como uma prática de transparência. No que concerne à área da transparência, esta relaciona-se com a elaboração de relatórios, que serão tornados públicos e de acesso universal, em que constam a estrutura da organização, o funcionamento, os projetos/ações desenvolvidas, as metas a atingir e os resultados e recursos (financeiros, materiais e humanos) afetos (Ebrahim, 2003). Segundo o autor, estas ações são uma forma de averiguar o cumprimento da lei destas instituições e, conseqüentemente, confere, nas situações de sanção positiva, legitimar a organização ou sancionar práticas consideradas incorretas.

Por fim, a participação é considerada um processo presente nas rotinas das organizações e pode manifestar-se de várias formas, desde o mais geral (de acesso a toda comunidade) ao mais particular (direção e *stakeholders* com “mais poder”).

New management

A implementação do *accountability* acompanha a crescente utilização do modelo new management que se foca na aquisição de profissionais mais qualificados, na qualidade dos serviços, nos controlos orçamentais e procedimentos administrativos, tendo por base o sucesso das políticas neoliberais americanas e que, numa perspetiva de aumentar a eficácia e qualidade dos serviços, as organizações têm inserido mecanismos de avaliação direcionados para a avaliação de desempenho e o seu impacto (Hood, 1991 e Webb, 2006).

Nesta nova forma de gestão, são criadas medidas ou indicadores de desempenho como forma de controlar a produção dos profissionais, mudando o enfoque da responsabilidade em todo o processo de intervenção para assentar nos resultados (Jessen, 2015).

Este *new management* tende a transformar os clientes em consumidores e as suas necessidades em mercadoria, em que os lucros assumem uma parte importante para os responsáveis da organização, sendo que “nesse processo, o conhecimento e a experiência do cliente são facilmente desvalorizados em favor da racionalidade burocrática e fiscal”, o que significa que em vez de fornecer confiança na promoção da justiça social, parecem ser orientados para o negócio, sem que os serviços sanem as necessidades dos utilizadores (Banks, 2002 e Dominelli, 2002).

Nesta ótica, o relacionamento profissional-cliente fica comprometido, pois o profissional deve agir consoante os limites da instituição, o que pode tendencialmente originar dilemas éticos entre valores e ética profissionais e o que é exigido pela instituição (Dominelli, 2002 e Banks, 2004).

Para Dominelli (2002), Banks (2002, 2004) e Branco e Amaro (2011), a intervenção social tem vindo a direcionar-se para uma prática instrumental focada nos procedimentos e na importância de os respeitar, sendo que estes procedimentos tendem a estar pautados pela preocupação nos resultados e, conseqüentemente, a sua standardização e na eficácia da intervenção.

As comissões de proteção de crianças e jovens

O Sistema Nacional de Promoção e Proteção à Criança encontra-se consagrado na Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro), cujo objetivo assenta na “promoção dos direitos e a proteção das crianças e dos jovens em perigo, por forma a garantir o seu bem-estar e desenvolvimento integral” (Lei n.º 147/99, art.º 1.º, p. 7212) e funciona em forma de pirâmide da subsidiariedade. Na base encontram-se a comunidade e as entidades com competência em matéria de infância e juventude (ECMIJ), seguida das comissões de proteção de crianças e jovens – CPCJ – e, em última instância, os tribunais.

Segundo a Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, a intervenção destas entidades tem início quando a criança ou jovem se encontra numa situação de risco ou perigo, podendo, sempre que se justifique, aplicar-se medidas de promoção e proteção (art.º 35.º), cuja aplicação é da competência exclusiva das CPCJ e dos tribunais (art.º 38.º). Estas medidas são consagradas através da assinatura de um acordo de promoção e proteção assinado entre os gestores de processo, os cuidadores legais da criança e outros familiares ou entidades envolvidas diretamente.

A Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens – CNPDPCJ é “uma pessoa coletiva e de direito público” (Decreto-lei n.º 159/2015, art.º 2.º, p. 5696), com autonomia administrativa e apresenta uma visão para a necessidade de promover e proteger os direitos das crianças e dos jovens.

As comissões de proteção de crianças e jovens em risco são compostas pelas comissões restritas, direcionada para intervenção junto das crianças e jovens em situação de perigo, e as comissões alargadas, com funções de sensibilização, prevenção e mobilização da comunidade para o seu envolvimento ativo no processo de promoção e proteção das crianças e dos seus direitos (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro).

Para que a intervenção das CPCJ tenha início é necessário a assinatura do consentimento informado pelos progenitores, representante legal ou quem tenha de facto a guarda da criança e a declaração de oposição/não oposição à intervenção por parte das crianças maiores de 12 anos. Quando não se verifica este consentimento para a intervenção ou o mesmo é retirado e a situação de perigo ainda subsiste, o processo transita para o tribunal, sendo esta instância a única com o poder de impor a sua intervenção sem o consentimento dos cuidadores legais da criança.

No ano de 2019, estavam constituídas, a nível nacional, trezentas e dez CPCJ que acompanharam 68.962 crianças e jovens em risco.

Avaliação das comissões de promoção e proteção

A avaliação sobre o trabalho desenvolvido pelas CPCJ é efetuada anualmente através da elaboração um relatório anual da avaliação de atividades, em que é monitorizado e analisado o trabalho de todas as CPCJ, de forma quantitativa.

O relatório é composto pela análise de campos como (2019, p.5):

Intervenção preventiva e promoção dos direitos; Intervenção protetiva das CPCJ; Caracterização das crianças e jovens acompanhados, naquele ano, com medidas de promoção e proteção; Outras atribuições; Apoio e acompanhamento das Comissões; Conclusões dos trabalhos efetuadas e recomendações futuras.

Estes relatórios tendem a revestir-se de caráter qualitativo e da interpretação de dados estatísticos. Não obstante, deve considerar-se que os assistentes sociais são confrontados, regularmente, com situações em que é necessário avaliar os danos já existentes e os que poderão vir a suceder. Independentemente das medidas a adotar, as decisões profissionais provocarão algumas consequências negativas, pois a decisão será sempre entre uma opção má e uma menos má (Byford, 1994). No momento de prestação de contas internas e externas, raramente, a direção assume a “responsabilização” pelas decisões tomadas pelos profissionais, que em diversas situações são impulsionadas pelas normas de funcionamento da instituição em detrimento da ética profissional (Byford 1994; Dominelli, 2002 e Banks, 2004).

De acordo com Casquilho-Martins,

Em tempos de crise e austeridade consideramos que o serviço social se encontra numa encruzilhada que nos remete para um duplo sentido: por um lado garantir a sua ação profissional cumprindo com os seus valores e princípios éticos e por outro manifestando a sua posição perante os problemas sociais e as políticas vigentes (Casquilho-Martins, 2018: 286).

É nesse sentido que partimos com base na premissa que o *accountability* deve ser exercido em todos os *stakeholders* envolvidos e que o *new management*, como já dissemos, tende a transformar os clientes em consumidores e as suas necessidades em mercadoria, sendo, nesse processo, o conhecimento e a experiência do sujeito

facilmente desvalorizados em favor da racionalidade burocrática e fiscal (Branco e Amaro, 2011).

Caminho metodológico e análise de resultados

No que se refere à metodologia de investigação, o presente estudo é de natureza exploratória/descritiva, qualitativo e de caráter indutivo.

Iniciou-se com uma entrevista exploratória, aplicada a um assistente social com funções de decisor político, como um dos instrumentos de apoio à compreensão generalizada das perspectivas sobre o objeto de estudo (Borgan e Biklen, 1994) e, posteriormente, foram aplicadas seis entrevistas semidiretivas a assistentes sociais que integraram ou integraram as CPCJ e investigadores científicos. Optou-se pela aplicação deste tipo de entrevista, porque assenta numa interação verbal, entre o entrevistado e entrevistador, de forma flexível (Savoi e Zaj, 2009).

A amostra foi não probabilística, por conveniência, tornando assim possível a apreciação e a interligação entre três visões: académica, experiência profissional e política. Devido à pandemia, foi necessário limitar o número de entrevistas inicialmente previsto.

Como técnicas de recolha e análise de dados foi utilizada a pesquisa bibliográfica, para construção de fundamentação teórica e recolha de dados secundários (decretos-lei e relatórios de atividades).

Por fim, para o tratamento dos dados, optamos pela análise de conteúdo categorial, em que o objetivo é, através das comunicações dos participantes, inferir algo que se constitua como uma realidade representativa daquela amostra (Bardin 1997). Foram construídas 4 categorias e 16 subcategorias e neste capítulo incidiremos nas 4 grandes categorias para apresentação dos resultados: experiência profissional nas CPCJ; organização das entidades; *accountability* na prática dos assistentes sociais e covid-19 e as práticas do assistente social. Apesar de somente na terceira categoria se introduzir diretamente o conceito *accountability*, nas categorias anteriormente analisadas, as perguntas efetuadas foram elaboradas tendo por base a sua definição e características.

Perante a situação que se vivencia, a quarta categoria pretende perceber que intervenção foi feita em relação à crise pandémica de covid-19, embora conscientes de que não se esgota neste tempo de emergência, mas reforça a necessidade de planos para uma intervenção social promotora do desenvolvimento e do bem-estar das crianças e jovens no período pós-covid, tão ameaçador como o presente e em que o *accountability* está interligado com a gestão de riscos num planeamento integrado.

Quadro 2.1 Análise de conteúdo categorial

<p>Experiência Profissional nas CPCJ's (Desafios, Potencialidades a explorar, Espaço estratégico)</p>	<p>Os entrevistados caracterizam o assistente social como o técnico mais completo ao nível da formação académica para o trabalho que se desenvolve nas comissões pelo seu caráter interdisciplinar.</p> <p>Os principais desafios identificados devem-se à complexidade dos casos sinalizados e aos poucos recursos técnicos que condicionam a prática quotidiana.</p> <p>Conferem à abordagem colaborativa, com os parceiros da comunidade, uma potencialidade pouco explorada nas comissões. A participação, é também, um instrumento de relevo com o envolvimento da comunidade e dos parceiros.</p> <p>Defendem que a Comissão Nacional deveria apostar na área do marketing social, na divulgação de boas práticas de intervenção, do relatório anual e dos projetos que desenvolve para combater os estereótipos associados ao trabalho desenvolvido pelas comissões.</p> <p>Consideram que as CPCJ's deveriam ser da responsabilidade das autarquias locais, pelo conhecimento do seu território e pela proximidade.</p> <p>Entendem ser possível a existência de um espaço estratégico para alterar ou influenciar as políticas da infância, mas apenas 50% dos profissionais referiu assumir essa responsabilidade, os restantes 50% não detetam a existência desse espaço, atribuam ao poder político a principal causa, por demonstrarem resistência às suas recomendações, sugestões e pedidos. Há quem considere que os profissionais ainda não se encontram no momento de reivindicar esse espaço e que tendem com frequência a ter dificuldade em reconhecê-lo/identificá-lo ou identificam-no, mas a negligenciam-no.</p>
<p>Organização das Instituições</p>	<p>No tipo de estruturação das CPCJ's, a generalidade dos entrevistados concorda com a forma como foi legislada, no entanto não descoraram as falhas que apresenta.</p> <p>Como principal lacuna nomearam a afetação de recursos, defendendo a profissionalização das equipas e a exclusividade dos técnicos afetos às comissões.</p> <p>O envolvimento da comissão alargada é outra condicionante apontado. Neste nível, é denunciado o parco desempenho dos técnicos, naquilo que é o desenvolver da missão da comissão alargada e verificam um desresponsabilizar pelas suas funções de comissão.</p> <p>A maioria afirmou a supervisão prestada pela Comissão Nacional assenta numa essência organizativa e na base de eventuais esclarecimentos de dúvidas sobre os procedimentos a adotar nas intervenções, identificando a necessidade de uma supervisão mais direcionada à prática profissional.</p> <p>Todos os entrevistados consideram insuficiente o tipo de avaliação a que as comissões são sujeitas, pois não abrangem todo o trabalho que é desenvolvido pelas mesmas e não exploram as necessidades que daí surgem. Em relação à prática profissional, consideram que é inexistente, mas conferem-lhe um grau de total pertinência. Alertam ainda para a necessidade de uma avaliação de carácter qualitativo, de teor regional e que reflita sobre os resultados obtidos, que fatores influenciaram direta ou indiretamente esses mesmos resultados, efetuar cruzamento de dados, identificar as dificuldades sentidas e propor soluções.</p> <p>Cerca de 50% discorda com a postura passiva que a Comissão Nacional apresenta e que deveria ser mais pró-ativa a fazer chegar todas as necessidades e sugestões de alterações às entidades políticas.</p>
<p>Accountability na prática dos assistentes sociais</p>	<p>Relativamente ao conteúdo do conceito de <i>accountability</i>, no seu sentido lato, os entrevistados não detêm conhecimento sobre o seu significado ou somente possuem parcas noções. Assumem-se como profissionais <i>accountable</i>, não justificando a razão dessa classificação ou não a desenvolvendo.</p> <p>Todos os entrevistados mencionaram a importância da responsabilização, prestação de contas e da existência de um maior controlo e rigor sobre o trabalho desenvolvido. Como condicionantes destacaram o tipo de avaliação, a burocratização e procedimentalização do trabalho desenvolvido e conseguir criar um equilíbrio entre as exigências e necessidades do serviço, quer de origem quer da comissão, e a ética profissional dos assistentes sociais.</p> <p>Verificou-se unanimidade sobre o impacto negativo que o funcionamento das CPCJ's tem na imagem e no agir profissional</p> <p>Existe um sentimento genérico de que o sistema de proteção à criança português carece de uma reforma para que se consiga apresentar projetos inovadores e uma intervenção de qualidade.</p> <p>Associaram ao desempenho desta função o desgaste, a desmotivação e desalento promovido pelo próprio sistema, devido à constituição do seu funcionamento, o tipo de respostas que preconiza face à natureza das situações acompanhadas e o tipo de intervenção a que o sistema obriga.</p>
<p>COVID-19 e as práticas do Assistente Social</p>	<p>No período de estado de emergência (COVID-19), foi consensual que embora fosse necessária uma reestruturação na forma de intervenção para continuar a dar seguimento ao acompanhamento prestado às crianças e jovens, o superior interesse da criança foi respeitado, promovido e defendido.</p> <p>Vivenciou-se alguns dilemas éticos inerentes à reestruturação do serviço, como substituir o atendimento presencial por telefonemas e atendimentos por videochamada, comunicar com a comunidade através das redes sociais, a elaboração e implementação de planos de contingência e medidas de segurança. Dos aspetos positivos salientou-se um maior envolvimento da rede de parceiros, a aproximação com algumas famílias e o apoio e orientações prestadas pela comissão nacional.</p> <p>Contudo, apesar dos alertas da DGS para a possibilidade de um agravamento da situação na estação do outono/inverno, até à data das entrevistas, a Comissão Nacional não tinha emitido orientações futuras de prevenção.</p>

Fonte: Elaboração das autoras.

Pese embora que o intento deste estudo seja a identificação das potencialidades da abordagem em questão, não se pode descurar a avaliação das fragilidades destes processos, identificados pelos entrevistados e que, *in lato sensum*, coincidem com outros estudos efetuados.

Apesar do conhecimento limitado que os assistentes sociais têm sobre o conceito de *accountability* e dos seus mecanismos ou, sequer, uma noção geral do conceito em si, o motivo não foi explorado nesta pesquisa. No entanto, alguns entrevistados implicitamente referiram a carência da atualização académica e a própria academia não aprofundar esta abordagem (na época em que se formaram). Do mesmo modo, é fulcral referir que, de forma inconsciente, estes profissionais empregam na sua prática diária mecanismos próprios de *accountability*. Talvez o conceito de *accountability* possa já estar saturado no discurso, no entanto convém reforçar que *accountability* não é sinónimo de responsabilização (Schedler, 1999 e Campos, 1990), embora os assistentes sociais participantes lhe atribuíssem essa relação.

Os processos de *accountability* não se manifestam somente na prática profissional, mas também são um instrumento utilizada por entidades, principalmente as que implementam uma gestão manageralista (Payne, 2002 e Webb, 2006). Por norma, o assistente social, para o exercício das suas funções, encontra-se vinculado a uma entidade, que neste caso concreto diz respeito às comissões de proteção de crianças e jovens.

As entrevistas realizadas a assistentes sociais que integram ou integraram as CPCJ e investigadores nesta área científica permitiram identificar lacunas na organização e funcionamento das CPCP, destacando-se que existe um conjunto de mecanismos que podem ser implementados para conferir práticas profissionais com respostas mais eficazes e eficientes e, simultaneamente, contribuir para o aumento de qualidade das instituições.

Os entrevistados conferem à abordagem colaborativa com os parceiros da comunidade uma potencialidade pouco explorada nas comissões. A participação é também um instrumento de relevo com o envolvimento da comunidade e dos parceiros.

A perceção é que o *accountability* pode potenciar as práticas de intervenção social, de responsabilização ética, incitando à produção de novos instrumentos e métodos de trabalho, proporcionando mais qualidade, eficácia e eficiência à prática, contribuindo para a implementação de mecanismos como supervisão, transparência, avaliação e participação

No período de estado de emergência (covid-19) os entrevistados vivenciaram alguns dilemas éticos adjacentes à reestruturação do serviço e práticas, como substituir o atendimento presencial por telefonemas e atendimentos por videochamada, comunicar com a comunidade através das redes sociais e a elaboração e implementação de planos de contingência e medidas de segurança. De aspetos positivos salientaram-se um maior envolvimento da rede de parceiros, a aproximação com algumas famílias e o apoio e orientações prestadas pela comissão nacional.

Conclusão

O serviço social tem o privilégio de estar no terreno a operacionalizar as políticas da infância e, em simultâneo, ter a responsabilidade de transmitir a voz das crianças, jovens e famílias, com quem intervém, aos seus superiores. Neste sentido, é imperativo que se identifique um espaço estratégico para influenciar e/ou sugerir reestruturações nas políticas públicas.

Os períodos de crise e austeridade e as situações vivenciadas recentemente com os confinamentos consequentes da pandemia de covid-19 acentuam as situações já existentes de risco e perigo para as crianças e jovens, a que acrescem os desafios que surgem pelos efeitos causados pela pandemia e cujo impacto ainda não se consegue prever. O relatório anual das atividades das comissões de proteção de crianças e jovens (2020) já refere o aumento das desigualdades, da violência intrafamiliar, do desemprego dos pais ou cuidadores, o acréscimo de horas em frente ao ecrã (com mais exposição ao abuso virtual e às dependências), problemas de saúde mental e de consumos agravados. Situações de burn-out parental, fruto da tentativa de conciliação entre o ensino a distância, teletrabalho e as famílias, isolamento das crianças, da escola ou de outras entidades protetoras, que criaram situações de invisibilidade.

Deste estudo, fica-nos a percepção de que o *accountability* pode potenciar as práticas profissionais e promover o sentido de responsabilização ética pelos atos profissionais, através da prestação de contas. Incita à produção de novos instrumentos e métodos de trabalho e proporciona mais qualidade e eficácia à prática. Implementa, ainda, mecanismos como supervisão, transparência, avaliação e participação que os assistentes sociais consideram importantes.

Em alguns aspetos, pode colidir com a ética dos assistentes sociais e condicionar os princípios que nos caracterizam, como o estabelecimento de uma relação de proximidade com o sujeito de intervenção, a autonomia profissional, a discricionariedade, criatividade e a intervenção de “alta-costura”, podendo incrementar, em última análise, práticas defensivas, procedimentalizadas e acriticas, pelo que o *accountability* deve ser aplicado com ponderação, podendo ser visto como um instrumento que contribua para boas práticas profissionais e para aumentar a qualidade do serviço, mas que não os domine. É possível que se esta abordagem for implementada no seu extremo tenha mais contributos negativos do que positivos, quer na prática e identidade profissional dos assistentes sociais, como na organização das comissões e na defesa do superior interesse das crianças. Igualmente salienta-se que o *accountability* pode assumir diversas faces, dependendo da motivação para o qual foi aplicado.

Acima de tudo não podemos esquecer que o *accountability* é a responsabilidade ética de responder a uma função que nos foi confiada, o direito constitucionalizado à proteção das crianças e jovens em situações de risco e perigo, a resposta que essas crianças e jovens esperam receber do sistema onde se encontram por variadas circunstâncias estruturais.

Neste contexto é que muitos de nós, assistentes sociais, nos profissionalizamos, na procura de contribuir com a nossa aprendizagem para o desenvolvimento e melhoria das condições sociais e do compromisso ético que, neste caso, é tão-somente o superior interesse da criança.

Referências bibliográficas

- Ackerman, John (2004), “Co-governance for accountability: beyond ‘exit’ and ‘voice’”, *World Development*, 32 (3), pp. 447-463.
- Amaro, Inês (2012), *Urgência e Emergências do Serviço Social: Fundamentos da Profissão na Contemporaneidade*, Lisboa, Universidade Católica Editora.
- Banks, Sarah (2002), “Professional values and accountability”, em Robert Adams, Lena Dominelli e Malcolm Payne (eds.), *Critical Practice in Social Work*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, pp. 28-37.
- Banks, Sarah (2004), *Ethics, Accountability and the Social Professions*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan.
- Banks, Sarah (2013) “Negotiating personal engagement and professional accountability: professional wisdom and ethics work”, *European Journal of Social Work*, 16 (5), pp. 587-604, disponível em: <https://doi.org/10.1080/13691457.2012.732931>.
- Banks, Sarah, e Robin Williams (2005), “Accounting for ethical difficulties in social welfare work: issues, problems and dilemmas”, *British Journal of Social Work*, 35 (7), pp. 1005-1022, disponível em: <http://dx.doi.org/10.1093/bjsw/bch199>.
- Bardin, Laurence (1997), *Análise de Conteúdo*, Lisboa, Edições 70.
- Bogdan, Robert, e Sari Biklen ([1991]1994), *Investigação Qualitativa em Educação — Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*, Porto, Porto Editora
- Borrero, Michael, Pricilla Martens, e Gretchen Gubelman Borrero (1979), “Toward a theory of accountability”, *The Journal of Sociology & Social Welfare*, 6 (6) pp. 876-894, disponível em: <https://scholarworks.wmich.edu/jssw/vol6/iss6/11>.
- Branco, Francisco, e Inês Amaro (2011), “As práticas do ‘serviço social activo’ no âmbito das novas tendências da política social: uma perspectiva portuguesa”, *Serviço Social & Sociedade*, 108, pp. 656-679.
- Byford, Ian (1994), *Discretion and Accountability: a Professional Bureaucracy*, dissertação de doutoramento em filosofia, Londres, Department of Government, Brunel University
- Casquilho-Martins, Inês (2018), *Modelos de Proteção Social em Sociedades com Programas de Austeridade*, tese de doutoramento em serviço social, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE-IUL
- Chadwick, Ruth (1997), “The futures of professional ethics”, *Ethical Perspectives*, 4 (2), pp. 291-297.
- Clack, Chris (2002), *Social Work Ethics: Politics, Principles and Practice*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Clark, Chris (2005), “The deprofessionalisation thesis, accountability and professional character”, *Social Work & Society*, 3 (2), pp. 182-190.
- CNPDPJ — Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (2020), *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ 2019*, disponível em: <https://www.cnpdpj.gov.pt/documents/10182/16406/Relat%C3%B3rio+Anual+de+avalia%C3%A7%C3%A3o+da+atividade+das+CPCJ+do+ano+de+2019/e168c7fb-ddc8-4524-ba20-9511d8a5ae27>.
- CNPDPJ — Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (2020a), *Relatório de Avaliação de Atividades das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens*, disponível em: <https://www.cnpdpj.gov.pt/covid-19>

- Dominelli, Lena (2002), *Anti-oppressive Social Work Theory and Practice*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan.
- Dominelli, Lena, e Margaret Holloway (2008), "Ethics and governance in social work research in the UK", *The British Journal of Social Work*, 38 (5), pp. 1009-1024, disponível em: <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcm123>.
- Ebrahim, Alnoor (2003), "Accountability in practice: mechanisms for NGOs", *World Development*, 31 (5), pp. 813-829.
- Grant, Ruth W. e Robert O. Keohane (2005), "Accountability and Abuses of Power in World Politics", *American Political Science Review*, 99 (1), pp. 29-43.
- Holdsworth, D. (1994) "Accountability: the obligation to lay oneself open to criticism", in Ruth Chadwick (ed.) *Ethics and the Professions*, Aldershot, Avebury.
- Hood, Christopher (1991), "A public management for all seasons?", *Public Administration*, 69 (1), pp. 3-19.
- Jessen, Jorunn Theresia (2015), "Public governance-constraints and challenges for social work practice", *Journal of Comparative Social Work*, 10 (2), pp. 84-106.
- Kearns, Kevin P. (1996), *Managing for accountability: Preserving the public trust in public and Nonprofit Organizations*, Jossey, Bass Publishers.
- Kline, Roger e Michael Preston-Shoot (2012), *Professional Accountability in Social Care Health Challenging Unacceptable Practice and its Management*, California, SAGE Publications Inc.
- Lindberg, Staffan (2003), "Mapping accountability: core concept and subtypes", *International Review of Administrative Sciences*, 79 (2), pp. 202-213.
- Lipsky, Michael ([1980] 2019), *Burocracia de Nível de Rua – Dilemas do Indivíduo nos Serviços Públicos*, Brasília, ENAP.
- McDonald, Dona et al. (2015), "Ethical professional writing in social work and human services", *Ethics and Social Welfare*, 9 (4), pp. 359-374, disponível em: <https://doi.org/10.1080/17496535.2015.1009481>
- Mill, John Stuart (1865), *Considerations on Representative Government*, Londres, Longman, Green, Longman, Roberts, and Green Publisher.
- O'Donnell, Guillermo (1998), "Accountability horizontal e novas poliarquias", *Lua Nova*, 44, pp. 27-54.
- Payne, Malcolm (2002), "Management", em Robert Adams, Lena Dominelli e Malcolm Payne (eds.), *Critical Practice in Social Work*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan.
- Pollack, Daniel (2009), "International legal note: legal risk, accountability and transparency in social work", *International Social Work*, 52 (6), pp. 837-842.
- Ruela, Andreia (2013), *Accountability em Instituições Particulares de Solidariedade Social: Um Estudo Exploratório*, dissertação de mestrado em intervenção social, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Coimbra, Universidade de Coimbra, Inovação e Empreendedorismo.
- Ruela, Andreia, e Cristina Albuquerque (2015), "Intervenção social e processos de accountability: como conciliar interesses e expectativas entre diferentes stakeholders", *Intervenção Social*, 42/45, pp. 137-155.
- Savoie Zajc, Lorraine (2009), "L'entrevue semi-dirigée", em Benoît Gauthier (org.), *Recherche Sociale de la Problématique à la Collete Des Données*, Quebec, Presses de l'Université du Québec.

- Schedler, Andreas (1999), "Conceptualizing accountability" em Andreas Shedler, Larry Diamond e Marc F. Plattner (orgs.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Schedler, Andreas (2004), "¿Que es la rendición de cuentas?", Instituto Federal de Acceso a la Informacion Pública, *Caudernos de Transparencia* (3).
- Shaldlow, Steve (1995) "Confidentiality, accountability and the boundaries of client-worker relationships", em Richard Hugman e David Smith (orgs.), *Ethical issues in social Work*, Londres, Routledge.
- Sung, Kyu-taik (1984), "Social workers' attitudes towards public accountability", *International Social Work*, 27 (3), pp. 46-54, disponível em: <https://doi.org/10.1177/002087288402700307>.
- Thomas, Mike (2013), "Accountability", em Aidan Worsley *et al.* (orgs.), *Key Concepts in Social Work Practice*, Londres, Sage Publication.
- Webb, Stephen (2006), *Social Work in a Risk Society: Social and Political Perspectives*, Califórnia, Palgrave Macmillan.
- Welbourne, Penelope (2010 [2001]) "Accountability", em Lesley-Anne Long, Jeremy Roche e Debbie Stinger (orgs.), *The Law and Social Work: Contemporary Issues for Practice*, Londres, Palgrave.
- Xavier, Roberto (2011), "Accountability e as múltiplas abordagens: um balanço teórico", comunicação apresentada no XXXV Encontro da ANPAD, 4 a 7 de setembro, Rio de Janeiro.

Fontes

- Assembleia da República (1999), "Lei n.º 147/99: Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo", *Diário da República*, 204, pp. 6115-6132.
- Ministério da Justiça (1911), "Decreto-Lei de 27 de Maio: Lei de Protecção da Infância", *Diário do Governo*, 137, pp. 1316-1331.
- Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (2015), "Decreto-Lei n.º 159/2015, 10 de agosto", *Diário da República*, 154, pp. 5695-5699.
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade (1998), "Decreto-Lei n.º 98/98 de 18 de Abril", *Diário da República*, 91, pp. 1711-1713.

Capítulo 3

Proteção social em tempos de crise e pandemia

Impactos e desafios

Inês Casquilho-Martins e Helena Belchior Rocha

Introdução

Este capítulo versa sobre a análise dos modelos de proteção social entre 2008 e 2014, resultante de uma tese de doutoramento em serviço social com enfoque nas políticas e intervenção social no período de crise e austeridade (Casquilho-Martins, 2018). A metodologia subjacente a este estudo foi de natureza mista, recorrendo à análise documental, dados estatísticos secundários e entrevistas semiestruturadas a assistentes sociais de diversas áreas de intervenção. Para o tratamento de dados, procedeu-se à análise de conteúdo categorial, construindo-se redes de análise semântica através do programa Atlas.ti. A análise foi complementada com os resultados de um estudo desenvolvido no atual contexto da covid-19, através de um questionário aplicado a 388 assistentes sociais sobre as medidas implementadas, os desafios e os efeitos da pandemia (Cardoso, Vilar e Casquilho-Martins, 2020).

O serviço social entende as políticas sociais como instrumento de compromisso entre o Estado e a sociedade numa ação pública através de formas de proteção social promotoras de direitos e bem-estar social (Clark, 2002; Parton, 2002; Adams, Dominelli e Payne, 2005; Cardoso, 2012) para as quais o assistente social se apresenta como um agente ativo promotor de direitos e bem-estar social.

Sem que se pretenda fazer uma cronologia histórica sobre o surgimento de crises ao longo do tempo, situamo-nos no momento em que a crise financeira e económica afetou a Europa e que surgiu com a crise do *subprime* nos EUA (2007) e da falência do banco americano Lehman Brothers (2008), tornando-se numa crise internacional perante as tensões dos mercados financeiros e a um período de grande instabilidade económica (DiMartino e Duca, 2007; Cintra e Farhi, 2008; Lilly, 2008; Mamede, 2015), com efeitos nas economias mais afetadas, que em 2019 ainda se encontravam num período de recuperação e que se agravaram com a situação pandémica atual.

Os impactos provocaram alterações nas tendências de políticas europeias (Bontout e Lokajickova, 2013; OCDE, 2014) e geraram consequências que fragilizaram as condições de vida dos cidadãos nos países europeus, particularmente nos

países da Europa do Sul. Uma nova realidade limitou os avanços de recuperação económica do modelo que se submeteu às pressões da globalização e dos efeitos decorrentes da crise. As transformações ocorridas na Europa marcaram a implementação de medidas que pretendiam reverter o quadro de recessão económica, países como a Grécia, Irlanda, Portugal, Espanha e Chipre recorreram a programas de ajuda externa como mecanismo de estabilidade e crescimento às suas economias.

Em Portugal, entre 2008 e 2010, o Governo português aposta num reforço das medidas de proteção social como resposta, com o intuito de diminuir o efeito da crise no bem-estar, promovendo um crescimento económico pela via do reforço das políticas de ação social e de emprego (Casquilho-Martins, 2018). Esta nova realidade limitou os avanços de recuperação económica do modelo que se submeteu às pressões da globalização e implementação de medidas que pretendiam reverter o quadro de recessão económica, e demonstrou ter efeitos severos na vida dos cidadãos (Costa e Caldas, 2013; Hespanha, Ferreira e Pacheco, 2013; Barata e Carmo, 2014; Ferreira, 2014; Soromenho-Marques, 2014).

Os motivos que levaram Portugal a um pedido de ajuda externa evidenciaram a falta de capacidade da economia portuguesa em recuperar o seu crescimento económico e controlar a pressão dos mercados financeiros sobre a dívida externa (Andrade e Duarte 2011; Comissão Europeia, 2011 e Leão e Palacio-Vera, 2012).

Consequentemente, o sistema de Segurança Social português, num quadro de políticas de austeridade adotadas desde 2010 e numa lógica de contenção da despesa para o equilíbrio das contas públicas, sofreu uma reforma em várias medidas de proteção social, que colocaram em risco as linhas de combate à pobreza e exclusão social, de correção das desigualdades, acentuando-as e ameaçando a estabilidade dos direitos sociais (Hespanha, Ferreira e Pacheco, 2013; Mendes e Albuquerque, 2014). O reflexo da influência nos fatores económicos, sociais e políticos espelhou-se no agravamento de fenómenos sociais como a exclusão social, a desigualdade, o desemprego, entre outros problemas sociais com tendência a aumentar a sua incidência (Vega, 2014; Capucha, 2015).

Neste contexto, pode-se dizer que as formulações assistencialistas se apresentaram como soluções de compromisso com a hegemonia do mercado, contrariando o projeto de um Estado social, universal e solidário com os setores mais sensíveis da vida em sociedade (Barata, 2014). As desigualdades permaneceram elevadas, quer pela ameaça à sustentabilidade financeira do sistema de proteção social, quer pela adequação emergencial dos níveis de proteção social garantidos (Silva e Pereira, 2015). Neste sentido, Ferreira (2014) afirma que as medidas de austeridade em Portugal ao longo da crise demonstram como o neoliberalismo foi dominante.

Com o surgimento da pandemia provocada pelo vírus SARS-CoV-2, o mundo encontrou-se mais uma vez perante um cenário de crise com efeitos à escala global, só que desta vez, embora os contornos de ambas as conjunturas tenham origens e tempos distintos, aliada à incerteza do desconhecimento em relação a esta situação sanitária e de saúde pública, os impactos socioeconómicos e humanos gerados

demonstraram ter repercussões diretas na sociedade e na configuração do seu modelo de proteção social (Casquilho-Martins, 2018; Cardoso *et al.*, 2021).

Embora o Governo tenha avançado com um conjunto de medidas de caráter excepcional para responder aos impactos socioeconómicos da pandemia, revela-se que o acesso aos serviços públicos foi restringido. Com o encerramento ou suspensão temporária do atendimento público presencial durante os períodos de confinamento, observou-se que os cidadãos passaram a enfrentar maiores constrangimentos para garantir o acesso aos mesmos. Houve um alargamento dos canais digitais que procuraram atenuar o impacto destas medidas, conduzindo a um maior alargamento de operações e procedimentos por via digital. Todavia, os cidadãos com menor literacia digital, sem acesso à *internet* ou equipamentos tecnológicos adequados, principalmente a população idosa ou com menores recursos socioeconómicos, foram particularmente atingidos.

Da crise internacional de 2008 ao programa de austeridade: opções políticas e orientações estratégicas

Em 2008, a preocupação da União Europeia centrou-se em evitar o colapso dos sistemas financeiros da zona Euro, apresentando um plano de relançamento da economia europeia e impulso ao emprego, que visava um crescimento económico sustentável. Foi reconhecido pelo Conselho Europeu que, para que as medidas do plano de relançamento fossem concretizadas, o défice dos Estados-membros aumentaria temporariamente, regredindo posteriormente ao ritmo da recuperação económica. Para os Estados-membros era indicado que fomentassem medidas de apoio à procura para o equilíbrio económico (Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de 12 de dezembro de 2008).

A tentativa do Governo português em garantir um reforço da sua solidez financeira, perante o panorama europeu, traduziu-se em vários planos que procuraram recuperar a estabilidade financeira e o crescimento económico do país como o plano Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira (IREF). No quadro da estratégia de recuperação da Europa ante a crise financeira e económica, foi considerado como fundamental pelo Conselho Europeu que se reforçasse a regulamentação e supervisões do setor financeiro da União Europeia. Não obstante, o Conselho Europeu não adiantou grandes medidas ou decisões no domínio de atuação em relação à proteção dos cidadãos sobre os efeitos da crise. Na sua avaliação, reforçou a ideia de voltar a pôr a economia real no “bom caminho” no que se referia à execução do Plano de Relançamento da Economia Europeia, indicando que seria necessário esperar até que os efeitos positivos se fizessem sentir. A esperada solidez das finanças públicas conduziu os Estados-membros a centrarem-se com celeridade nos objetivos orçamentais a médio prazo, identificando-se apreensão com o aumento do desemprego e as suas consequências negativas (Conselho Europeu, 29 de abril de 2009).

Em dezembro de 2009, entra em vigor o Tratado de Lisboa e o Conselho Europeu reconhece sinais de estabilização económica e o aumento da confiança no

decorrer das estratégias implementadas com Plano de Relançamento da Economia Europeia. Sublinhou-se ainda que seria necessário contemplar estratégias mais alargadas de saída orçamental, reduzindo os regimes de apoio financeiro (Conselho Europeu, 11 de dezembro de 2009). Deste encontro sai uma orientação geral sobre um pacote de medidas de supervisão e atuação financeira em situação de emergência. Já no início de 2010, com o agravamento da situação na Grécia, se verificou um posicionamento europeu que remeteu para exigências no domínio da redução do défice, associado ao rigoroso cumprimento de medidas de contenção orçamental (declarações dos chefes de Estado, em 11 de fevereiro e 25 de março de 2010). Em meados de 2010 foi criado o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF) e o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF) com o regulamento (UE) n.º 407/2010. Esta iniciativa foi retrato das preocupações dos agentes financeiros e económicos, nomeadamente dos investidores, que temiam pelo incumprimento das obrigações financeiras de alguns países. Como resultado, procurava-se fortalecer a união económica e monetária por via do emprego, da competitividade e do desenvolvimento sustentável (Conselho Europeu, 29 de outubro de 2010). Estes mecanismos foram de carácter temporário, pois posteriormente foram substituídos em 2012 pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE).

Esta fase marca um momento em que, em Portugal, se começa a assistir a uma maior rigidez orçamental no campo da proteção social e que se foi agravando durante o período de austeridade. Acresce que o Orçamento do Estado para 2010, com o primeiro Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), que sofreu sucessivas alterações até ao chumbo do PEC IV em abril de 2011, teve uma maior preocupação política com a contenção orçamental por via de medidas de redução dos apoios sociais, nomeadamente alterações dos critérios de acesso às prestações sociais, visando a redução da despesa social (Casquilho Martins, 2018)

Com o chumbo do PEC IV foi acordado com a Comissão Europeia (CE), o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) um Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) entre o período de 2011 e 2014 que mais uma vez condicionou as políticas sociais (Casquilho-Martins, 2018; Andrade e Duarte, 2011; Comissão Europeia, 2011 e Leão e Palacio-Vera, 2012). As medidas de austeridade centraram-se na redução das prestações diretas do Estado às famílias e dos recursos afetos aos seus serviços, as medidas de promoção ao emprego e proteção no desemprego fracas; houve redução do número de beneficiários com acesso a prestações sociais, cortes nos apoios complementares às prestações como principal estratégia no campo da ação social, sendo privilegiada a passagem de competências do Estado para o terceiro setor e a tendência para programas de emergência social, com forte incidência em programas de apoio alimentar: as cantinas sociais foram a medida com mais destaque (Casquilho-Martins, 2018).

O PAEF, conhecido como o memorando com a *troika* de maio de 2011, coincide com a tomada de posse em junho de 2011 de um novo governo que ao longo do seu mandato elabora alterações às medidas iniciais de algumas das metas definidas no acordo inicial e centra o seu rigor ainda mais nos setores de bem-estar social, i.e. alteração nos critérios de acesso a prestações sociais já introduzidos em 2010, mas ainda mais rigorosos no acesso às prestações familiares e de solidariedade

pela alteração das escalas de equivalência e da condição de recursos, agravando o risco de pobreza e exclusão social, o aumento das desigualdades, da privação material, do desemprego e com uma proteção de mercado em detrimento da proteção social.

Quanto ao impacto dessas medidas no bem-estar e garantia dos direitos sociais, as políticas sociais de combate aos efeitos da crise também não foram uma solução, pelo contrário, geraram uma diminuição do consumo e da atividade econômica, bem como uma maior precarização laboral e social, o que significa que a soma entre os efeitos da crise de 2008 e os impactos da consequente crise de austeridade resultaram em: menos proteção e bem-estar social; múltiplos riscos e vulnerabilidades; mais desigualdades; divisão econômica e social; congelamento das prestações sociais que se mantêm no mesmo valor desde 2009 (Casquilho-Martins, 2018).

Um dos exemplos foi a retirada de idosos dos lares para as famílias viverem da minúscula reforma que recebiam, o que originou o abandono de idosos e violência contra os idosos. Estas mudanças, além de colocarem em risco o equilíbrio social, intensificaram os problemas sociais e situações de marginalização social para os quais não estavam reunidas as condições necessárias para garantir a qualidade de vida das pessoas, famílias e da sociedade em geral.

Portugal neste período regride significativamente em relação às políticas sociais, o Estado deixa de ser uma pessoa de bem, porque o contrato social é posto em causa. Outro exemplo foi a diminuição do valor das pensões de reforma e uma grande diminuição do papel do Estado na proteção social direta, que delegou e investiu recursos através de acordos de cooperação com o terceiro setor. Porém, releveu-se que, por sua vez, as entidades sem fins lucrativos também passaram por períodos de dificuldade financeira por falta de cumprimento do Estado nos prazos de pagamento das prestações protocoladas e pela insuficiência do valor das mesmas perante as exigências de resposta aos problemas sociais emergentes. Por outro lado, deixou de ser apresentado o Plano Nacional de Ação para a Inclusão.

O sistema de segurança social (Lei n.º 4/2007) sofreu várias alterações, quer no sistema previdencial, quer no sistema de proteção social de cidadania, através do corte na despesa pública em proteção social, iniciado mesmo antes do PAEF, e através da aposta num Programa de Emergência Social como principal estratégia no domínio da ação social. Desta forma, considera-se que seria pertinente analisar quais os impactos socioeconômicos e humanos que resultaram das estratégias nacionais e europeias.

Consequências da austeridade nos direitos sociais e na intervenção social

Os campos de intervenção do serviço social incidem no combate e prevenção das várias expressões da exclusão social e na intervenção em diversos setores da política pública (Rocha, 2015), a sua operacionalização não está desligada dos modelos de bem-estar adotados pelos Estados, do debate, da análise e compreensão dos

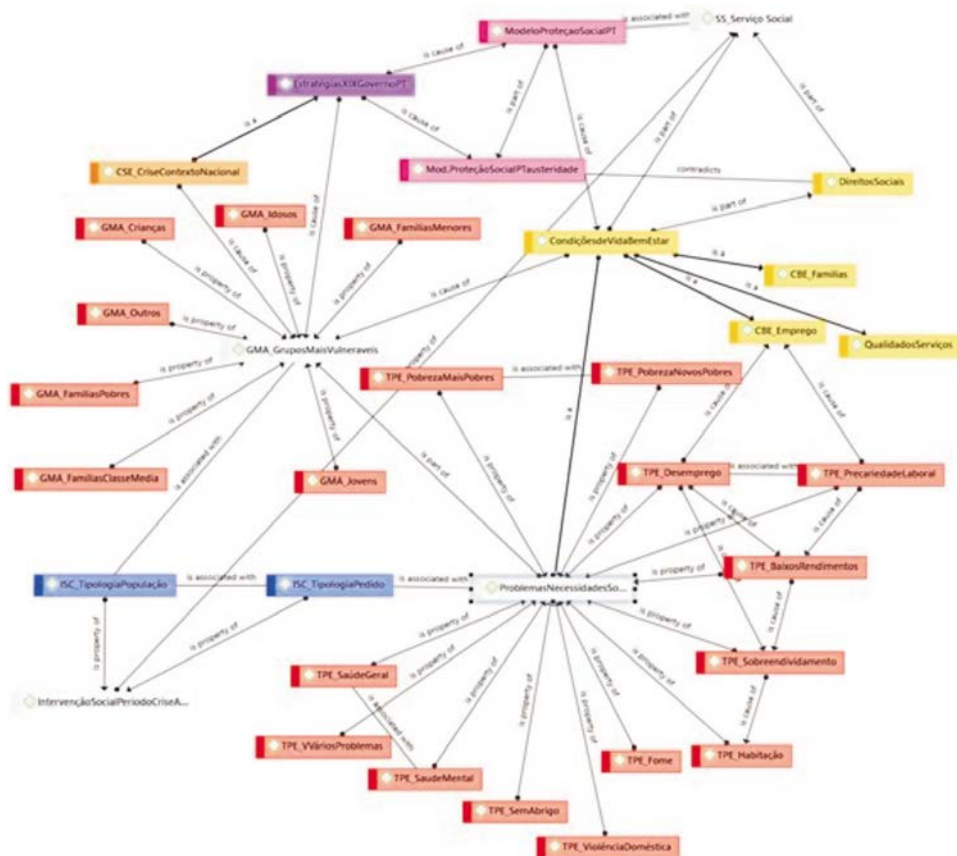


Figura 3.1 Síntese dos impactos da austeridade no bem-estar social

Fonte: Dados produzidos por análise semântica das entrevistas semiestruturadas analisadas no programa ATLAS.ti v.8.2.30.0 (Casquilho-Martins, 2018).

problemas na sua inter-relação tanto a nível global como a nível nacional, e com as dimensões económica, cultural e política inerentes a esses dois níveis.

O período de crise e austeridade provocou efeitos sobre as necessidades e problemas sociais, particularmente em alguns grupos que foram mais vulneráveis aos seus impactos. Na figura 3.1 sintetizámos, através dos dados da análise das entrevistas aos assistentes sociais, como se manifestaram os impactos socioeconómicos da austeridade em Portugal e a sua influência no domínio do bem-estar social e dos direitos sociais.

No âmbito das medidas implementadas, destaca-se o Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, que procurou integrar um conjunto de medidas de consolidação orçamental, harmonizando os critérios de acesso às prestações sociais não contributivas, expandindo a verificação da condição de rendimentos. O Complemento

Solidário para Idosos já incluía condições de acesso mais rigorosas que se generalizavam às restantes prestações não contributivas dos subsistemas de solidariedade e proteção familiar: RSI, subsídio social de desemprego, subsídios de parentalidade e outras prestações por encargos familiares.

Em sequência do PEC II, o Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho, houve alterações no regime do subsídio de desemprego, procurando promover o regresso mais célere à vida ativa como forma de combate ao desemprego e, em outubro de 2010, no Orçamento do Estado para 2011, estavam previstas medidas de redução de despesas com prestações sociais em relação a 2010, nomeadamente para o subsídio social de desemprego, RSI e abono de família. Embora algumas dessas medidas pretendessem ter um carácter temporário e extraordinário, prevendo-se a sua eliminação progressiva em prol da preservação de um nível elevado de proteção social e de apoio às empresas e à economia, acabaram por manter um carácter permanente, encontrando-se ainda em vigor. As estratégias de redução orçamental visaram, além da Segurança Social, o Sistema Nacional de Saúde e a educação.

No Decreto-Lei n.º 133/2012, as condições de recursos voltaram a ser alvo de alterações, mais exigentes e adotando a escala de equivalência de acordo com o modelo da OCDE na atribuição de prestações, passando a ser passíveis de melhoras parciais. As causas de cessação do RSI foram alargadas, sendo a Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto, a estabelecer as novas normas implementadas. Além das condições de acesso mais rigorosas, assistiu-se a um congelamento do Indexante de Apoios Sociais (IAS), cujo valor se fixou em 419,22 euros desde 2009 e que se manteve inalterado.

Salienta-se que o IAS funciona como valor de suporte ao cálculo das transferências sociais concedidas pelo Estado aos indivíduos e famílias. Também neste período, foram cessados os apoios complementares ao RSI que serviam como auxílio paralelo à prestação mensal para situações em que era necessária uma resposta financeira complementar.

Mantendo o argumento da delicada situação financeira que Portugal atravessava, no início de 2013, através do Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro, são alteradas as normas do regime jurídico de proteção social. Alegou-se a necessidade de continuar a garantir determinadas prestações aos cidadãos carenciados, sublinhando a atenção do Governo “aos casos mais expostos à crise e à exclusão social, agindo sempre no sentido de mitigar ou isentar de esforços aqueles que não os podem prestar” (Decreto-Lei n.º 13/2013). Neste sentido, no campo das prestações sociais de solidariedade “o valor do Rendimento Social de Inserção é fixado em 42,495% do valor do IAS, e o valor de referência do Complemento Solidário para Idosos, cuja esmagadora maioria dos beneficiários viu a sua pensão ser aumentada, em média, 4% fica definido em (euro) 4 909” (Decreto-Lei n.º 13/2013). O montante atribuído pelo RSI, não era, para os profissionais, suficiente para garantir resposta às necessidades dos seus beneficiários, colocando em causa os objetivos de inserção e autonomização das pessoas, as suas condições de vida e o seu bem-estar.

As pensões encontraram-se congeladas desde 2011, tendo sido apenas dado um ligeiro aumento nas pensões sociais mínimas. Aumentou a vulnerabilidade

dos pensionistas com menores rendimentos e a utilização das reformas dos idosos como sustento de agregados familiares alargados em que se verificou perda de rendimentos. Além deste corte, foram suspensos os subsídios de férias e Natal e aumentou-se a idade legal de reforma de 65 para 66 anos (Decreto-Lei n.º 167-E/2013).

Acresce a redução da duração máxima do subsídio de desemprego, na imposição de um teto máximo de 2,5 IAS sobre o subsídio, mesmo que os rendimentos e montante de descontos para a Segurança Social tivessem sido mais elevados e ainda a redução de 10% do valor do montante após seis meses. No âmbito do Programa de Emergência Social (PES), existiu uma majoração do subsídio para casais, caso ambos se encontrassem desempregados ou em famílias monoparentais com menores a cargo. Esta foi a única medida efetiva identificada como um reforço da proteção social para as questões do desemprego e precariedade laboral.

Com base numa matriz orientada para cortes na despesa do Estado, incluindo na administração pública, percebe-se que existiu um desmantelamento de estruturas, com efeitos diretos sobre o funcionamento dos serviços públicos e sociais.

Observou-se que os serviços de atendimento da Segurança Social deixaram de ter equipas técnicas nos territórios e encerraram serviços de proximidade e as equipas da Segurança Social foram reduzidas. Isto conduziu a que outras entidades, nomeadamente as autarquias e as entidades do terceiro setor, assumissem o papel do Estado junto das suas populações, embora sem recursos suficientes para assegurar. Assinala-se uma ausência de resposta destes serviços aos pedidos e necessidades das famílias, que conseqüentemente não contribuíram para o cumprimento das metas de intervenção. Na cidade de Lisboa, destaca-se que até 2011 ocorreu a transferência das respostas sociais dos estabelecimentos integrados de infância e juventude e também ao nível dos idosos, do Instituto de Segurança Social para a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa por questões financeiras.

O Estado opta por uma medida de emergência alimentar gerida pelas IPSS e na atribuição direta de um valor pecuniário à família para gestão das suas despesas referentes às necessidades básicas para lá da alimentação. As cantinas sociais foram percecionadas como úteis apenas para responder às situações em que as pessoas não tivessem condições para confeccionar as suas próprias refeições. Não obstante, os assistentes sociais indicam que já existiam respostas de apoio alimentar confeccionado e distribuído pelo terceiro setor que visavam satisfazer esta necessidade.

Uma das principais medidas do PES referida nas entrevistas são as Redes Locais de Intervenção Social (RLIS). As RLIS inserem-se no âmbito do programa de emergência social, visando de acordo com o Despacho n.º 12154/2013, de 24 de setembro, fortalecer “a capacidade das instituições sociais em desenvolverem uma intervenção que garanta novas e melhores respostas de proximidade aos cidadãos”. A RLIS permitiria uma articulação dos serviços descentralizados da Segurança Social e as entidades locais, numa lógica de intervenção integrada. Os pressupostos desta intervenção centravam-se num modelo de contratualização, numa cultura de direitos e obrigações, na transversalidade e na proximidade (Despacho n.º 12154/2013) e foi considerada como um reforço do assistencialismo e não um serviço de maior proximidade ou uma revolução na ação social. Esta

medida funcionou como mecanismo de controlo das pessoas em que o Estado transfere a sua competência a nível da ação social para o terceiro setor, sendo que os Serviços de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS) já desempenhavam este papel. À semelhança da medida do PES referente às cantinas sociais, foram indicadas a falta de uniformização de procedimentos e ausência de um plano definido territorialmente.

A não adequação de um corpo técnico competente e com formação no âmbito da intervenção refletiu-se em procedimentos pouco éticos, inclusive situações em que pessoas com formação em biologia, arquitetura ou matemática se encontravam como técnicos de equipas RLIS a fazer atendimentos sociais, originando algumas situações de controlo e violação dos direitos dos beneficiários das cantinas sociais, em que eram impostas regras às pessoas, que em caso de incumprimento viam cancelado o acesso à medida e outros em que se a pessoa demonstrasse desagrado com as refeições ou com o serviço prestado sofria sanções por manifestar o seu descontentamento.

Estas situações podem ser associadas à ausência de uma legislação e acompanhamento técnico adequado ao seu funcionamento e gestão. Consequentemente, a soma entre os efeitos da crise de 2008 e os impactos das medidas de austeridade resultaram numa menor proteção e bem-estar social, que mesmo durante o período de recuperação económica e social não repuseram as condições pré-crise.

Impactos sociais e humanos

Após a crise económica e financeira, a população em Portugal começava a recuperar rendimentos e o desemprego diminuía lentamente e pandemia causada pelo SARS-CoV-2 (covid-19) veio acentuar a situação de pobreza, desigualdades e exclusão social em Portugal (Carmo e Avelar, 2020).

A estratégia de corte na despesa social, privilegiada no período da crise de 2008 e austeridade, levou a um impacto social negativo criado pelos próprios governos ao nível dos direitos sociais. Atualmente, há um reflexo agravado pelas dificuldades sanitárias, sociopolíticas e institucionais, com um acentuado aumento das desigualdades sociais, provocadas pela escassez, suspensão ou redução de serviços sociais e de recursos disponíveis e, também, pela adoção de modalidades de teletrabalho em algumas áreas de intervenção na área social com o surgimento da pandemia de covid-19.

Identificaram-se muitas das limitações à intervenção social, já sentidas e vivenciadas no período da anterior crise, e que se agravaram pela crise pandémica (Cardoso *et al.*, 2020) como:

- o surgimento de públicos com novos perfis diferenciados e sem historial de dificuldades socioeconómicas, paralelamente ao aumento de necessidades dos cidadãos que já se encontravam em situação de pobreza;
- a acumulação de grande volume de processos de acompanhamento social por técnico e trabalho excessivamente burocrático, sem que haja um rácio de

- casos sociais por profissional que permita garantir um atendimento célere e de qualidade aos cidadãos;
- a insuficiência de respostas sociais e recursos de apoio à prevenção ou atenuação dos problemas sociais, nomeadamente associados aos números e tipologias de pedidos de apoio ou necessidades básicas para a garantia de direitos fundamentais;
 - imposições políticas limitativas e hierarquias organizacionais rígidas e segregadoras, particularmente no terceiro setor, onde se verifica um perfil de dirigentes institucionais com uma visão assistencialista e emergencial circunscrita pelo modelo vigente;
 - falta de reconhecimento dos decisores políticos e institucionais das potencialidades do contributo, experiência de proximidade e conhecimento dos profissionais na área social, privilegiando pareceres de confederações ou associações do terceiro setor.

Os dados da figura 3.2. dão-nos a perceção das fragilidades desse processo de retoma, em que alguns grupos mantinham níveis de vulnerabilidade à pobreza ou à exclusão social ainda demasiadamente elevados. Mas também permitem, olhando para as vulnerabilidades da sociedade portuguesa, perceber onde a atual crise terá potencialmente os impactos mais graves.

Pode-se observar que o número de desempregados em Portugal e o número de beneficiários de proteção no desemprego se manteve equilibrado no início da crise internacional de 2008, em linha com as estratégias políticas identificadas, com valores semelhantes entre períodos. No entanto, a partir de 2010, há um retrocesso na empregabilidade, ao observar-se um aumento exponencial da população desempregada, revelando que as medidas adotadas durante o período de austeridade não foram eficazes. Também se percebe que o número de beneficiários de subsídio de desemprego abrange menos cidadãos desempregados, mesmo após a diminuição dos valores de desemprego registados a partir de 2015.

A redução da despesa na proteção social implicou uma menor abrangência de beneficiários e uma descida no montante das prestações por indivíduo e família. Estas estratégias, de acordo com os entrevistados, apresentam uma contradição em períodos de crise, em que os cidadãos se encontram em maior situação de vulnerabilidade social e mais expostos aos riscos sociais.

Quanto à distribuição por sexo do número de beneficiários do subsídio de desemprego, os dados demonstram que nos primeiros anos da crise mais mulheres beneficiavam deste subsídio, seguindo a tendência de anos anteriores. Porém, verificou-se que, com agudização da crise, houve uma progressiva inversão desta tendência, sendo os homens os principais beneficiários durante o período de austeridade. Com a saída do programa de austeridade e a recuperação da economia portuguesa, até 2019 houve uma tendência de melhoria nestes indicadores, sendo registado um retrocesso em 2020 com o surgimento da pandemia.

Embora nem todos os indicadores apontem um aumento evidente já em 2020, com exceção dos indicadores referentes ao desemprego e *lay-off*, que apresentam um crescimento perante o contexto de pandemia, pode-se prever que à semelhança

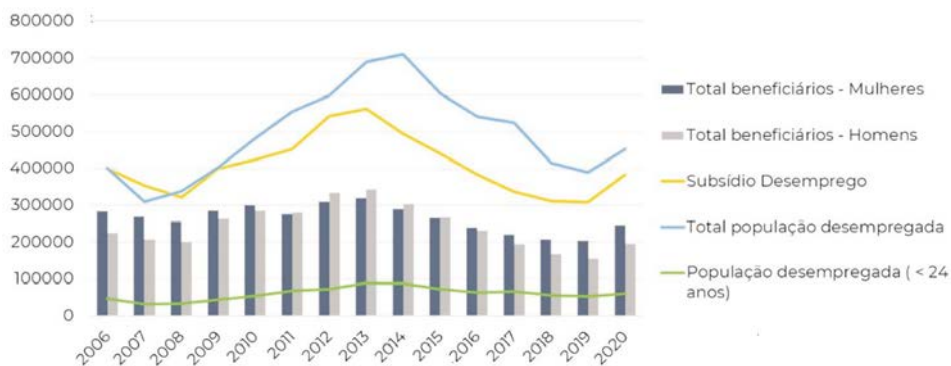


Figura 3.2 Desemprego, Portugal, 2006-2020 (n.º de indivíduos)

Fonte: INE, I.P. (2021) / ISS, I.P. (2021).

da anterior crise após o primeiro ano, os problemas sociais se agravem, o que irá depender de futuras das medidas adotadas.

O Programa de Emergência Alimentar, em particular a medida de apoio alimentar via a Rede Solidária de Cantinas Sociais, foi mais referido que o próprio PES no discurso dos entrevistados. Segundo o relatório do grupo de trabalho referente ao Programa de Emergência Alimentar (GEP/MTSSS, 2016), a Rede Solidária de Cantinas Sociais passou de 62 acordos com equipamentos em 2011 para 950 em 2014, através de um protocolo de cooperação com entidades do terceiro setor.

As questões laborais são uma das dimensões mais importantes em análise, nomeadamente devido ao elevado número de desemprego em Portugal e à alteração do código do trabalho em 2012. O desemprego, a precariedade laboral e a insegurança contratual foram preocupações expressadas em concordância com o aumento das taxas de desemprego.

As medidas de proteção social de caráter temporário e excepcional dirigidas aos cidadãos e empresas, como o *lay-off* simplificado, e a alteração nos prazos para acesso a prestações de desemprego foram eficazes na resposta aos efeitos imediatos e a curto prazo, bem como as medidas de apoio à doença e assistência à família, que procuraram minimizar os impactos sociais da crise pandémica. Particularmente no confinamento provocado pela pandemia, o teletrabalho ganhou uma nova conceção e aplicação no quotidiano das relações laborais, que se, por um lado, conferiu uma maior proteção sanitária às famílias, por outro, trouxe também consequências negativas na vida pessoal, familiar e financeira dos agregados domésticos, aumentando e gerando problemas no espaço doméstico e agravamento das situações existentes, como o aumento de problemas de saúde mental. Também aqui a bandeira da transição digital que a pandemia potenciou nos leva a sublinhar que nem todos estão abrangidos pelas potencialidades da inovação no trabalho e que, pelo contrário, há atividades económicas e profissões que estão e continuarão em risco pós-pandemia (Cardoso, Vilar e Casquilho-Martins, 2021).



Figura 3.3 População residente em risco de pobreza ou exclusão social, Portugal, 2006-2020 (%)

Fonte: INE, I.P. (outubro, 2021).

No que se refere à população residente em risco de pobreza ou exclusão social (figura 3.3.), apesar dos indicadores apresentarem uma melhoria na década em análise, as entrevistas realizadas aos assistentes sociais revelam que houve um agravamento dos problemas já existentes.

O desemprego, o risco de pobreza e exclusão social e privação material agravaram-se não de imediato com o surgimento da crise, mas com a sua evolução e durante o período de austeridade, o que também demonstrou que as medidas de proteção social adotadas não foram eficazes na tentativa de prevenir esse agravamento.

De acordo com as entrevistas realizadas, as alterações nas medidas de proteção social, como as prestações pecuniárias e as respostas sociais, foram um dos fatores identificados como condicionante da vulnerabilidade dos idosos em período de crise. Além do perfil do idoso pobre com baixos rendimentos, os idosos que já recorriam habitualmente aos serviços, também os idosos com rendimentos acima do limiar da pobreza e de classe média passaram a enquadrar um novo perfil de vulnerabilidade nos idosos.

Uma análise ao PES permite constatar que a Portaria n.º 67/2012 instituiu alterações nas infraestruturas e respostas sociais na área do envelhecimento. Os lares de idosos passaram a designar-se por Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI), sendo implementadas alterações nas suas normas reguladoras das condições de instalação e funcionamento, que até à atualidade não foram alteradas. Como exemplo, o espaço por m² nos quartos e a redução de quartos individuais para quartos partilhados. Se esta questão não pareceu relevante aos decisores políticos, nomeadamente no que diz respeito à privacidade e autonomia das pessoas idosas, neste momento parece claro que a forma como se procurou sobrelotar estes espaços (aumentando a sua capacidade em 3 vezes mais do que era regulamentado até 2012) trouxe maiores dificuldades na prevenção de contágio da covid-19.

O agravamento das condições de vida, nomeadamente no que se refere ao rendimento das famílias e às condições de acesso ao mercado de trabalho, não teve

um suporte adequado por via das políticas de proteção social, de acordo com a percepção dos entrevistados. Estas não garantiram uma real autonomia, nem contribuíram significativamente para o bem-estar dos mais vulneráveis. Com a crise, houve um aumento significativo dos pedidos de apoio económico, a alteração nas prestações sociofamiliares, como o RSI e os apoios eventuais da ação social e os apoios monetários deixaram de ser uma opção viável pela ausência de verbas. Só em 2016 é que, através do Decreto-Lei n.º 1/2016, a escala de equivalência aplicável à determinação do montante do RSI é novamente alterada, repondo os níveis de proteção da medida às famílias em situação de pobreza. Não obstante, esta medida visava garantir mínimos sociais, protegendo os grupos em situação de pobreza extrema, não sendo garantia de superação de ciclos de pobreza ou da sua prevenção.

O combate às desigualdades sociais leva-nos a considerar necessário investir em políticas de combate à pandemia, mas também a recuperar uma cultura de investimento na promoção da saúde e nos cuidados de saúde, que já tinha sido apontado como um problema na crise anterior e neste novo contexto é essencial perante as consequências que a pandemia está a ter não só na saúde física, mas na saúde mental das famílias e cidadãos.

Desafios e oportunidades de mudança social no contexto da crise pandémica

Foi priorizado um modelo de rigidez orçamental com um maior foco no corte da despesa em campos de proteção social, visando a estabilidade económica do país por essa via. Os programas de austeridade retrataram a presença de uma corrente neoliberal como projeto político, que visou reconfigurar as funções do Estado, tornando-o protetor do mercado, o que se opõe aos objetivos do Estado de bem-estar e do compromisso com os seus princípios políticos (Carmo, 2014).

Quanto ao impacto destas medidas, as políticas sociais de combate aos efeitos da crise também não foram uma solução, pelo contrário, geraram uma diminuição do consumo e da atividade económica, bem com uma maior precarização laboral e social, que além de colocar em risco o equilíbrio social, intensificaram os problemas sociais e situações de marginalização social para os quais não estavam reunidas as condições necessárias para garantir a qualidade de vida das pessoas, famílias e da sociedade em geral. Não nos podemos esquecer que os assistentes sociais lidam com o outro, semelhante a nós, ainda que em contextos, opostos, imprevisíveis, e invisíveis ao resto da sociedade, e que dificilmente se vê refletida na agenda política, as chamadas “franjas da sociedade”. Só que neste momento as chamadas franjas alargaram e são situações que nunca se poderia prever que pudessem acontecer, deixando-nos a percepção que entrámos numa fase na qual está colocada a possibilidade real de se enfrentar um novo tipo de crise, mais grave.

Não se resolveram os problemas existentes e continua-se a lidar com mais problemas consequentes da situação pandémica e, nesse sentido, a política social ratificadora dos direitos sociais, todos interligados no bem-estar do cidadão tem como responsabilidade ser a promotora desses direitos.

Por isso a questão que se coloca é: que valores vão permanecer? O princípio-ponte possibilitador do consenso deve assegurar que somente sejam aceites como válidas as normas que se prestem, para usar a fórmula de Kant, a um “imperativo categórico”? A situação que vivemos prevalece em todas as esferas da vida pública e privada, em que há uma mudança subjetiva na forma como as pessoas veem o seu futuro (Rocha, 2015). Um futuro com a incerteza do desconhecido, já preconizado por autores como Beck, Lack Giddens e Morin, (Beck, 1992, Beck, Giddens e Lash, 1995, Morin, 2007).

Devido às profundas mudanças que estão a ocorrer, no mundo do trabalho, nos processos de produção, na gestão administrativa do Estado e das políticas e ao aguçar dos conflitos decorrentes de problemas étnicos, regionais e de relações internacionais, as questões sociais adquirem dimensões globais. Contudo, estas dimensões não diminuem a importância dos problemas internos de cada sociedade, pelo contrário, agravam-nas e o nosso país tem sentido e perdido muito do que conquistou há menos de 50 anos.

À crise que vivemos junta-se a crise do sistema político, sistema este que é o causador também da crise de legitimação, devido à incapacidade de resposta aos problemas sociais, quando o Estado intervencionista não consegue desempenhar as tarefas a que se propõe e que são da sua responsabilidade. Não esquecendo que a crise a que assistimos hoje extrapola o sistema económico e a subsequente instauração da ideologia, da ciência e da técnica.

Estamos num momento de diminuição da confiança social, da performance dos governos, a política neoliberal no mundo acabou por produzir menores taxas de crescimento, maior desigualdade social e crises recorrentes, que culminaram com os graves problemas que enfrentamos: a acrescentar às recessões e depressões económicas, à insegurança energética e alimentar, e às alterações climáticas e aquecimento global.

Avizinha-se uma conjuntura de desemprego e ampliação da miséria e não se sabe quantas mais situações de pandemias, desastre e catástrofes naturais. Há uma previsível mudança de curso civilizacional que deixará um pesado imposto a ser cobrado às gerações futuras. Essa visão aumenta em muito a nossa responsabilidade. Mas como podemos lidar com os problemas se não somos honestos em relação a eles? Se estamos concentrados em esperar que o velho mundo regresse mesmo que isso aumente as assimetrias já existentes?

A covid-19 alterou as nossas vidas e é inegável que deixará um impacto duradouro na forma como vivemos, como trabalhamos e nos relacionamos coletivamente, apesar de anteriormente já se sentirem um conjunto de profundas mudanças demográficas e sociais às quais parecia não se quis prestar atenção.

Sistematizamos na figura 3.4. os grandes desafios que o serviço social enfrenta e vai ter de enfrentar.

A preocupação e o objeto são comuns a todas as áreas, mas os olhares são diferentes e trazer à humanidade (ao nosso país) um padrão de vida digno, com acesso à alimentação, à saúde, à educação e oportunidades de trabalho é uma questão que passa pela mudança intencional de paradigma e constitui um grande desafio. Uma das coisas que trouxe a pandemia foi colocar a área científica do serviço social num

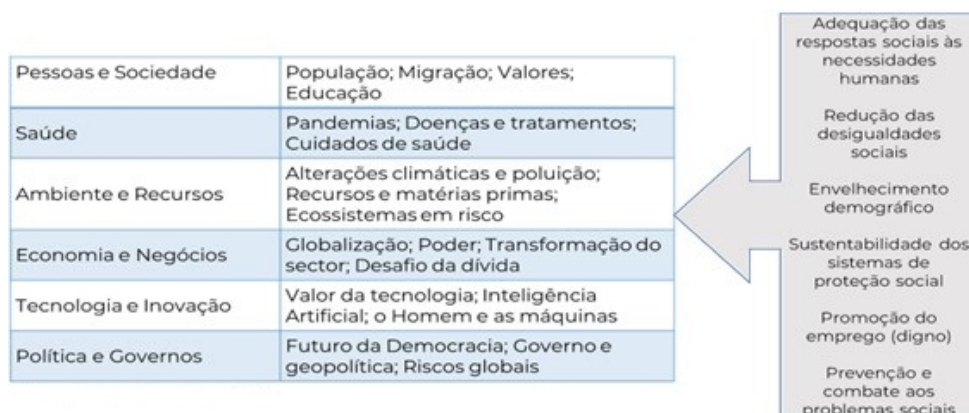


Figura 3.4 Desafios futuros para a proteção social

Fonte: Trend Trend Compendium 2050 (junho 2021).

lugar de destaque por dar uma resposta no terreno aos problemas sociais derivados da pandemia. A governabilidade é a cola que torna necessárias todas as áreas científicas.

Referências bibliográficas

Adams, Robert, Lena Dominelli, e Malcolm Payne (2005), “Transforming social work” em Robert Adams, Lena Dominelli e Malcolm Payne (eds.), *Social Work Futures. Crossing Boundaries, Transforming Practice, Hampshire*, Palgrave Macmillan, pp.1-18.

Andrade, João Sousa, e Adelaide Duarte (2011), “The fundamentals of the Portuguese crisis”, *Panoeconomicus*, 2, pp. 195-218.

Banco de Portugal (2020), “O impacto da pandemia de covid-19 na estabilidade financeira em Portugal”, *Newsletter Biblioteca*, 3, disponível em: <https://www.bportugal.pt/publications/banco-de-portugal/all/1714.pt>

Barata, André (2014), “Conceber o Estado social”, em Renato Miguel do Carmo e André Barata, *Estado Social de Todos para Todos*, Lisboa, Edições Tinta da China, pp. 23-50.

Barata, André, e Renato Miguel do Carmo (2014), “Introdução: o Estado social não é gordura é músculo”, em Renato Miguel do Carmo e André Barata, *Estado Social de Todos para Todos*, Lisboa, Edições Tinta da China, pp. 9-22.

Beck, Ulrich (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, Londres, Sage Publications Ltd.

Beck, Ulrich, Anthony Giddens, e Scott Lash (1995, 1997), *Modernização Reflexiva: Política, Tradição e Estética na Ordem Social Moderna*, São Paulo, UNESP.

Bontout, Olivier, e Terezie Lokajickova (2013), *Social Protection Budgets in the Crisis in the EU*, working paper 01/2013, disponível em: <http://ec.Europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=pt&pubId=7575>,

- Capucha, Luís (2015), “Impacto do programa de austeridade na pobreza em Portugal”, em Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva (orgs.), *Governar com a Troika: Políticas Públicas em Tempos de Austeridade*, Coimbra, Almedina.
- Cardoso, Júlia, Duarte Vilar, e Inês Casquilho-Martins (2020), *Relatório do Estudo – Desafios ao Serviço Social no Contexto da Covid-19*, CLISSIS, disponível em: https://www.lis.ulisiada.pt/Portals/News/docsexternos/docs/relatorio_desafios_ao_servico_social_no_contexto_da_covid-19.pdf.
- Cardoso, Maria Júlia Faria (2012), *Acção Social nos Municípios Portugueses – Potencialidades e Limitações*, tese de doutoramento em serviço social, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE-IUL.
- Carmo, Renato Miguel do, e Maria Madalena d’ Avelar (2020), *A Miséria do Tempo: Vidas Suspensas pelo Desemprego*, Lisboa, Tinta da China.
- Casquilho-Martins, Inês (2018), *Modelos de Proteção Social em Sociedades com Programas de Austeridade*, tese de doutoramento em serviço social, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE-IUL.
- Cintra, Antonio Macedo, e Maryse Farhi (2008), “A crise financeira e o global shadow banking system”, *Novos Estudos – CEBRAP*, 82, pp. 35-55.
- Clarke, John (2002), “After social work?”, em Nigel Parton (ed.), *Social Theory, Social Change and Social Work*, e-book, Taylor & Francis e-Library, pp. 36-60.
- Comissão Europeia (2011), “The Economic Adjustment Programme for Portugal”, *Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Occasional Papers*, 79, junho, disponível em: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf.
- Conselho da União Europeia (2008), “Conselho Europeu em Bruxelas, de 11 e 12 de dezembro de 2008”, *Conclusões da Presidência*, 17271/08, disponível em: <https://info.europa.eu/ocid.pt/registo/000041518/documento/0001/>.
- Conselho da União Europeia (2009), “Conselho Europeu em Bruxelas, de 10 e 11 de dezembro de 2009”, *Conclusões*, EUCO 6/09, disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111877.pdf.
- Conselho da União Europeia (2010), “Conclusões do Conselho Europeu de Bruxelas, de 25 e 26 de março de 2010”, *Conclusões*, EUCO 7/10, disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113591.pdf
- Costa, Ana e José Castro Caldas (2013), “A União Europeia e Portugal, entre os resgates bancários e a austeridade: um mapa das políticas e das medidas”, em Observatório sobre Crises e Alternativas, *A Anatomia da Crise: Identificar os Problemas para Construir Alternativas: 1.º Relatório Preliminar*, Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra.
- Dimartino, Danielle, e John V. Duca (2007), “The rise and fall of subprime mortgages, Federal Reserve Bank of Dallas”, *Economic Letter*, 2 (11), pp. 1-8.
- Ferreira, António Casimiro (2014), *Política e Sociedade – Teoria Social em Tempo de Austeridade*, Porto, Vida Económica.
- Hespanha, Pedro, Sílvia Ferreira, e Vanda Pacheco (2013), “O Estado, crise e reformas”, em Observatório sobre Crises e Alternativas, *A Anatomia da Crise: Identificar os*

- Problemas para Construir Alternativas: Relatório Preliminar*, Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, pp.161-249.
- Joaquim, Cláudia (2015), “Proteção social, terceiro setor e equipamentos sociais: que modelo para Portugal?”, *Cadernos do Observatório*, 3.
- Leão, Pedro, e Alfonso Palacio-Vera (2012), “Portugal’s best way out of economic stagnation: institutional reform of the Eurozone”, em Philip Arestis e Malcolm Sawyer (eds.), *“The Euro Crisis”, International Papers in Political Economy*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, pp. 195-234.
- Lilly, Scott (2008), *Subprime Policies: New Ideas to Tackle the Mortgage Mess*, Washington D.C., Center for American Progress.
- Mamede, Ricardo Paes (2015), *O Que Fazer com Este país: do Pessimismo da Razão ao Optimismo da Vontade*, Lisboa, Marcador.
- Mendes, Hugo, e José Luís Albuquerque (2014), “Segurança social: as pensões como redistribuição do trabalho e como responsabilidade solidária”, em Renato Miguel do Carmo e André Barata, *Estado Social de Todos para Todos*, Lisboa, Edições Tinta da China.
- Morin, Edgar (2007), *Introdução ao Pensamento Complexo*, Porto Alegre, Sulina.
- OCDE (2014), *How’s Life in Your Region?: Measuring Regional and Local Well-being for Policy Making*, Paris, OECD Publishing.
- Parton, Nigel (2002), “Social theory, social change and social work: an introduction”, em Nigel Parton (ed.), *Social Theory, Social Change and Social Work*, e-book, Taylor & Francis e-Library, pp. 4-18.
- Rodrigues, Maria de Lurdes, e Pedro Adão e Silva (orgs.) (2015), *Governar com a Troika Políticas Públicas em Tempos de Austeridade*, Coimbra, Almedina.
- Silva, Pedro Adão, e Mariana Trigo Pereira (2015), *Cuidar do Futuro: Os Mitos do Estado Social Português*, Lisboa, Clube do Autor.
- Soromenho-Marques, Viriato (2014), *Portugal na Queda da Europa*, Lisboa, Temas e Debates.
- Vega, Natividad de la Red (2014), “El trabajo social en tiempos de crisis”, em Enrique Pastor Seller e Maria Asunción Martínez-Román (coords.), *Trabajo Social en el Siglo XXI – Una Perspectiva Internacional Comparada*, Madrid, Editorial Grupo 5, pp. 97-108.

Parte II | Crises e inovações: as perspectivas das políticas públicas

Capítulo 4

Da austeridade à pandemia

A evolução da administração pública portuguesa, dos seus recursos humanos e dos seus modelos de organização do trabalho

César Madureira

Introdução

As medidas de austeridade impostas pelo Memorando de Entendimento com a Troika e executadas entre 2011 e 2015 pelo Governo português incidiram com particular agressividade sobre a administração pública e, conseqüentemente, sobre todos quantos nela trabalhavam.

O aumento do horário de trabalho, a redução dos dias de férias, a redução dos salários, a tentativa de normalização dos despedimentos, o fim dos subsídios de Natal e de férias, assim como o sucessivo aumento da quantia a pagar pelos funcionários para a ADSE vinham acrescentar-se a outras medidas já em curso que desvalorizavam os trabalhadores em funções públicas cuja perda de poder aquisitivo se tinha iniciado no início do presente século.¹

Com efeito, a aplicação de reformas como as que estabeleceram o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) a partir de 2004 ou a Lei dos Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR), em 2008, foi fundamental para travar progressões e promoções, constituindo-se como fator de estagnação e, conseqüentemente, de empobrecimento dos trabalhadores em funções públicas.

A acrescentar a este cenário, e com particular relevo a partir de 2005, o emprego público sofreu uma significativa perda de efetivos que começou a inverter-se apenas a partir de 2015, num contexto em que a administração começava a enfrentar o maior processo de envelhecimento de que há memória.

Se é verdade que, a partir de 2016, o Governo socialista criou algumas medidas com vista a mitigar os problemas acima enunciados, é igualmente certo que o início da pandemia em 2020 se veio a revelar como um enorme óbice ao processo de revalorização de uma administração pública envelhecida e desmotivada.

1 A este propósito importa recordar que com exceção do ano de 2009, no qual os aumentos salariais da administração pública ascenderam a 2,9%, no intervalo de tempo entre 2000 e 2021 a maior parte das carreiras da administração pública nunca foi alvo de um incremento do seu salário real.

Além disso, a inexperiência na adoção de novos modelos de organização do trabalho, e muito em concreto o recurso ao teletrabalho, veio criar novos desafios ao Governo, à administração pública e aos seus trabalhadores.

O texto que em seguida se apresenta visa realizar uma reflexão sobre os problemas enunciados, procurando apontar eventuais caminhos para o relançamento de uma administração pública capaz de responder à sua missão e aos seus objetivos.

A essência de uma reforma administrativa austeritária: 50 anos de managerialismo

No início dos anos 80 do século passado, a *New Right* de Margaret Thatcher e de Ronald Reagan contribuiu fortemente para a difusão do liberalismo económico e, consequentemente, da ideia de uma hipertrofia do peso do Estado que se teria tornado financeiramente inoportável para os cidadãos. Politicamente clamava-se por uma diminuição do leque de tarefas tradicionalmente atribuídas ao Estado e pelo incentivo à iniciativa individual como forma de estimular a economia (Araújo, 2000). Este paradigma que Lane (1995) designou como “managerialista” imperou na esmagadora maioria das iniciativas de reforma administrativa um pouco por todo o mundo até ao presente, pelo que se pode afirmar que, ao longo dos últimos 50 anos, a reforma do Estado e da administração pública esteve universalmente marcada pela ideologia da *New Right* e do managerialismo, assim como por uma menorização da importância do setor público e de todos quantos nele trabalham.

A conceitualização da reforma assentou sobretudo num conceito de substituição de um Estado Administrativo por um Estado Managerial (Lane, 1995; Rocha, 2009; Pollitt & Bouckaert, 2017), devendo este afirmar-se pela escolha de um modelo de administração gestor, que contrariasse a inépcia e as ineficiências tradicionalmente conotadas com as organizações burocráticas.

Foi dentro desta perspetiva que se passou a encarar o conceito de “reforma administrativa”, influenciado desde a década de 1980 pelo trabalho de Peters e Waterman (1982) que lançavam a ideia de que se poderia adotar um novo modelo de gestão nas organizações de trabalho em geral, independentemente de estas serem públicas ou privadas. Esta nova conceção de gestão apostou na descentralização, flexibilização, autonomia e achatamento das hierarquias (Wright, 1997).

A crítica da burocracia como solução organizacional teve aqui mais do que nunca por base a presunção de que existiria objetivamente uma superioridade dos sistemas de gestão privada relativamente aos de gestão pública (Denhardt e Denhardt, 2003). Foi assim que a influência gradual da Escola Managerial na administração pública se materializou num conjunto de princípios fundamentais nas diversas tentativas de reforma que se foram sucedendo a partir dos anos 1980:

- a descentralização foi apontada como elemento de particular relevo enquanto motor da capacidade criativa e de inovação organizacional, e indiciou

- como imperativa a redução dos níveis hierárquicos (achatamento obrigatório dos tradicionais *designs* piramidais);
- a desregulação veio contribuir para que os gestores pudessem intervir diretamente na gestão dos recursos financeiros, humanos e materiais, na tentativa de alcançarem os objetivos organizacionais;
 - a delegação das competências surgiu como forma do poder político se poder afastar das preocupações da gestão corrente e da implementação das políticas.

Sintetizando, o managerialismo mais não fez do que reiterar a ideia segundo a qual as organizações do setor público e do setor privado devem ser geridas por princípios similares na sua essência, apesar de, ao contrário das privadas, as organizações públicas poderem procurar satisfazer interesses socialmente globais e serem (em maior ou menor grau, mas incontornavelmente) controladas pelo poder político.

Apesar de poder ser teoricamente incluído na escola managerial, o *New Public Management* (NPM) aprofundou o paradigma managerialista, apresentando propostas para a aplicação de medidas concretas à reforma do Estado e da administração pública. Algumas das mais importantes consubstanciavam-se nas privatizações, na profissionalização da gestão, na criação objetiva de medidas de desempenho, no privilegiar da importância dos resultados e da redução dos custos e na segmentação das unidades administrativas consideradas exageradamente grandes (Hood, 1991; Bresser-Pereira, 2017; Pollitt e Bouckaert, 2017). Outros autores associados ao NPM apontaram para a necessidade da promoção de uma responsabilização dos gestores públicos, da competição entre os serviços públicos e da avaliação dos resultados enquanto indicador fundamental dos desempenhos (Osborne e Gaebler, 1992).

Contudo, de um ponto de vista genérico, o NPM levantava uma série de incoerências. Antes de mais, partia de pressupostos teóricos, não demonstrados, de que a gestão empresarial seria intrinsecamente mais adequada a todos os contextos e situações, independentemente da variedade dos contornos, *designs* e propósitos organizacionais de cada estrutura. Proclamava a descentralização e o achatamento das estruturas, enfatizando, no entanto, o controlo financeiro centralizado, gerando assim potenciais desequilíbrios nos processos de tomada de decisão formalmente descentralizados, mas na prática conservados no topo. Giauque (2003) refere-se mesmo ao conceito de “burocracia liberal” para ilustrar a contradição dentro de um paradigma que procurava articular descentralização e concentração de poder, assim como tentava conciliar o neoliberalismo com a burocracia mecanicista.

Por outro lado, os defensores do NPM raramente se referiram às modificações comportamentais e organizacionais indispensáveis para fazer face, não só às mudanças impostas pelo exterior, mas sobretudo requeridas por uma nova configuração e uma nova “filosofia” organizacional”. De referir também a existência de uma “insensibilidade” deste paradigma, quando considerava os cidadãos apenas como consumidores ou quando vaticinava que todo e qualquer serviço público, independentemente da sua missão ou dos pressupostos da sua existência, deveria ser gerido da mesma forma. Idiossincrasias organizacionais e produtivas como as

dos serviços de saúde e/ou de educação são suficientemente elucidativas para desmistificar esta generalização.

Sinais de uma austeridade pré-Troika na administração pública em Portugal

Ainda a braços com a construção de um Estado Social durante a década de 80 do século passado, a adesão de Portugal ao NPM começa apenas durante a década de 90 do mesmo século, estendendo-se em seguida ao século XXI (Ferraz, 2008; Rocha, 2009; Madureira & Ferraz, 2010; Madureira, 2015).

É precisamente na década de 1990 que tem início a vaga privatizadora que não só se manteve no início do século XXI, como tendeu mesmo a aprofundar-se (Madureira, 2020; Rosa, 2005). É também por esta altura, em 1992, que se ensaia a primeira tentativa de despedimentos na administração pública através da conhecida “lei dos disponíveis”.

No que concerne às características do emprego público em Portugal, a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (que estabelecia novas modalidades de Vínculos, Carreiras e Remunerações na Administração — LVCR), veio criar um novo sistema de posições remuneratórias enquanto a Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro (que estabelecia o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas — RCTFP), aproximou o regime de emprego público ao do privado ao restringir pela primeira vez a “nomeação” (modalidade de emprego público até 2008 comum a todos os funcionários de carreira) a grupos profissionais que desempenhassem tarefas que envolvessem missões específicas nas Forças Armadas, representação externa do Estado, informações de segurança, investigação criminal, segurança pública e inspeção. Juridicamente, desaparece a figura de “funcionário público” para que se crie a de “trabalhador em funções públicas”. Assiste-se à fusão de 1715 carreiras em 3 carreiras gerais (Madureira, 2018).

A partir de 2004, as progressões e promoções passam a basear-se num sistema de avaliação do desempenho (SIADAP). Apresentado como um sistema que visava promover uma política de gestão por objetivos com vista a premiar os melhores desempenhos, na prática o SIADAP contribuiu sobretudo ao longo dos últimos 17 anos para limitar a progressão e a promoção dos trabalhadores nas suas carreiras, constituindo-se como o principal contributo para conter o aumento da massa salarial da administração pública.² A este facto junta-se outro não menos relevante: durante as duas últimas décadas, os salários reais da maioria dos trabalhadores do Estado apenas foram aumentados num único ano (em 2009) o que tem vindo a contribuir para uma degradação salarial significativa (Madureira, 2021).

2 A este propósito importa referir que o SIADAP se baseia num sistema rígido de quotas que implica que apenas 25% dos trabalhadores possam ter o seu desempenho classificado como relevante, obrigando a que os restantes 75%, independentemente dos méritos no desempenho do seu trabalho, vejam as suas progressões e promoções tornarem-se extremamente lentas.

Do ponto de vista organizacional, a reforma da Administração Pública em Portugal inaugurava uma nova era de reestruturação e redimensionamento dos seus efetivos, pondo em prática programas como foi o caso do Programa de Reforma da Administração Central do Estado (PRACE, 2006).

Nesta aproximação de regras entre o emprego público e o emprego privado, o poder legislativo foi progressivamente ignorando o facto de a administração pública apresentar diferenças relativamente ao setor privado (Madureira, 2018), sobretudo devido à sua configuração político-administrativa, ou seja, à necessidade de se subordinar não só ao direito, mas, também, à política e àqueles que são democraticamente eleitos (Madureira e Ferraz, 2010). Por outro lado, as políticas de reforma da administração pública e, conseqüentemente, do emprego público têm vindo a ser implementadas sobretudo como estratégia de resposta às necessidades de consolidação orçamental (Nunes, 2008), muito mais do que fruto de uma reflexão aprofundada sobre as verdadeiras necessidades de reforma, tendo em vista a melhoria do funcionamento da administração. Com efeito, a entrada da *troika* em 2011 no país e a necessidade de cumprimento do Memorando de Entendimento (MdE) mais não fez do que clarificar e aprofundar uma austeridade que a administração pública já vivia desde o fim do século XX.

O Memorando de Entendimento e a austeridade (2011-2015)

O Memorando de Entendimento (EC, IMF e ECB, 2011), assinado entre o Governo Português e a *troika* em 2011, implicava a obrigação do executivo se comprometer a reduzir sensivelmente os custos do Estado.

Sem qualquer planificação ou estudo prévio, foi aprovado em Conselho de Ministros o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC) cujos principais objetivos eram o da redução de pelo menos 15% do total das estruturas orgânicas dependentes de cada ministério, assim como 15% dos cargos dirigentes. Em 2013, os dados apresentados pelas entidades oficiais portuguesas afirmavam que a redução verificada quer ao nível dos serviços quer do número de dirigentes ultrapassava já o propósito inicial. Paradoxalmente, de acordo com o estudo de Madureira, Asensio e Rodrigues (2013), uma parte considerável das competências existentes nos organismos extintos eram transferidas para outras estruturas (algumas já existentes, outras criadas para o efeito), o que levou a que não tenha havido uma extinção importante de atribuições da administração pública, mas antes uma redistribuição das competências por um menor número de entidades.

As medidas de austeridade tendo por destinatários os funcionários do Estado foram múltiplas. Madureira (2018) lembra e descreve as mais relevantes:

- durante o ano de 2012, os trabalhadores em funções públicas viram-se privados dos subsídios de Natal e de férias, repostos a partir de 2013 por decisão do Tribunal Constitucional;
- em 2013 dá-se o aumento do horário de trabalho na administração pública de 35 para as 40 horas. Em tese, a medida contribuiria para uma redução das

horas de trabalho extraordinário, o que se deveria traduzir numa poupança nos gastos com a remuneração das mesmas. Não obstante, esta medida foi aplicada transversalmente a toda a administração pública sem que tivesse havido um diagnóstico sobre os organismos em que os custos com as horas extraordinárias se traduzissem num problema real. Não se procurou recorrer à mobilidade interna de trabalhadores que se deslocassem de serviços com menos volume de trabalho para outros em que este fosse maior. O XIX Governo Constitucional optou unilateralmente por um aumento das horas trabalhadas, não remunerando este acréscimo de trabalho (o que implicou um decréscimo na remuneração na ordem dos 14%), violando o contrato estabelecido entre as partes (Estado/trabalhadores), reduzindo uma já escassa motivação dos trabalhadores e estando em contraciclo com a média dos 28 países da União Europeia (Asensio *et al.*, 2012). Concomitantemente, foram ignorados vários estudos (Holman *et al.*, 2008; Ngo *et al.*, 2009; ILO, 2011) que apontavam com clareza não só para a inexistência de uma relação direta entre o número de horas trabalhadas e a produtividade, mas também para o facto de a utilização de uma cultura de trabalho flexível poder contribuir para gerar um melhor clima organizacional e consequentemente poder incrementar o desempenho das organizações;

- também no ano de 2013 teve início o Programa de Rescisões por Mútuo Acordo para redução do número de trabalhadores menos diferenciados (sobretudo assistentes operacionais), ao qual aderiram apenas cerca de 3000 pessoas (Jornal de Notícias, 2013). Esse programa estendeu-se aos técnicos superiores no início de 2014, tendo a sua adesão sido não mais do que residual (com apenas 270 pedidos de rescisão até ao início de abril do mesmo ano);³
- ainda com vista à redução do número de trabalhadores, através do Diploma 177/XXIII do Parlamento, o Governo procurou aprovar a chamada Lei da Requalificação que possibilitaria o despedimento de trabalhadores avaliados como excedentários e que não conseguissem, depois de um “processo de requalificação”, vir a ser reabsorvidos noutros serviços. Esta medida foi, contudo, chumbada pelo Tribunal Constitucional (jornal Público, 2013c);
- a redução salarial foi porventura a medida de austeridade mais dura, tendo por alvo os trabalhadores em funções públicas, tendo afetado todos os salários acima dos 600 euros, progressivamente dos 2,5% até aos 12% dos vencimentos brutos (jornal Público, 2013b). Esta medida deu seguimento a uma outra, implementada pelo anterior Governo, que já havia instituído cortes nos salários, entre 3,5% e 10%. Contudo, esta medida só se havia aplicado, entre 2010 e 2013, a salários acima dos 1500 euros (jornal Público, 2013d);
- por fim, a contribuição obrigatória dos trabalhadores em funções públicas para a Assistência na Doença dos Servidores do Estado (ADSE), constituiu-se também como uma perda salarial, uma vez que subiu progressivamente de 1% para 1,5% em 2007, atingindo os 2,5% a partir de janeiro de 2014 (jornal

3 Números não oficiais recolhidos pelo autor junto da DGAEP em 2014.

Económico, 2013), tendo acabado por se fixar nos 3,5% no fim do mesmo ano. Ao longo de 7 anos, a taxa paga pelos trabalhadores para a ADSE mais do que triplicou, tendo o Estado deixado de compartilhar o pagamento da ADSE dos seus trabalhadores.

Importa ter presente que todas as medidas de austeridade acima elencadas se juntavam a aumentos de impostos diretos muito significativos, aplicados a trabalhadores do setor público e privado, sobretudo a partir do início de 2013, assim como ao congelamento dos salários e das promoções na administração pública.

O emprego público em Portugal em números (2005-2020)

Para que possamos ter uma leitura adequada da evolução do emprego público em Portugal, importa explicar, antes de mais, que os critérios de contabilização dos recursos humanos na administração pública não foram idênticos ao longo do tempo. Os dados disponíveis para 2005, recolhidos através da Base de Dados da Administração Pública (BDAP), tinham um conceito de definição jurídica de administração pública que não incluía qualquer entidade do tipo empresarial, associativo ou cooperativo. A partir de 2011 o critério para definição do universo passou a ser o das entidades classificadas no setor das administrações públicas em contas nacionais, tal como definido pelo Instituto Nacional de Estatística, IP (INE, IP), tendo em conta o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais 1995 (SEC 1995) que vigorou até setembro de 2014.⁴

Não deixando de ter em atenção os constrangimentos na recolha de dados acima mencionados, que tornam impossível uma comparação rigorosa entre os números do emprego público até 2011, importa ainda assim recordar que, de acordo com os dados da DGAEP (2009), o total de efetivos da AP portuguesa (incluindo os níveis central, regional e local) era no fim do ano de 2005 de 747.880 trabalhadores, número que incluía 15.695 prestadores de serviços (DGAEP, 2005). À data de 31 de dezembro de 2013, já com a utilização do SEC (1995), este número cifrava-se em apenas 563.739 (DGAEP, 2014). Com efeito, entre 2005 e 2013 assistiu-se uma pronunciada redução de efetivos na administração pública portuguesa. Ao longo destes oito anos registou-se uma queda severa do número de funcionários, tendo-se registado em média uma (alegada) diminuição de cerca de 24% dos efetivos da AP portuguesa no seu conjunto (ver quadro 4.1.).⁵

4 SEC: Sistema Europeu de Contas. O SEC 1995 utilizado para a compilação das contas nacionais nos Estados-membros da União Europeia até 2013 (inclusive) e para os indicadores globais da UE viria a ser alterado pelo SEC 2010 a partir de 2014. O SEC 2010 é de utilização obrigatória em todos os Estados-membros da União Europeia, por força do Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, publicado no *Jornal Oficial L 174*, de 26-06-2013.

5 A diferença nos instrumentos de recolha de dados enunciados neste capítulo justifica que se utilize a expressão “alegada”, de forma que se faça uma interpretação cautelosa dos números apresentados.

Quadro 4.1 Evolução do emprego público em Portugal entre 2005 e 2013 (BDAP e SEC 1995)

	31 de dezembro de 2005	31 de dezembro de 2013	Variação em número absoluto	Variação percentual
Nº de trabalhadores em FP	747.880	563.739	-184.141	-24,63%

Fontes: Adaptado a partir de DGAEP, 2009; 2014.

Quadro 4.2 Evolução do emprego nas administrações públicas entre 2011 e 2020 em Portugal

31 dez. 2011	31 dez. 2012	31 dez. 2013	31 dez. 2014	31 dez. 2015	31 dez. 2016	31 dez. 2017	31 dez. 2018	31 dez. 2019	31 dez. 2020
727.785	699.901	674.927	656.376	659.144	664.168	669.321	683.217	698.636	718.947

Fonte: DGAEP (2021a).

A partir do 3.º trimestre de 2014, o Sistema Europeu de Contas (SEC 1995) utilizado até então para as comparações estatísticas entre Estados-membros da União Europeia viria a ser alterado pelo SEC 2010 (DGAEP, 2014). Nesse momento, procedeu-se à revisão de toda a série de dados e indicadores, desde 31 de dezembro de 2011 (4.º trimestre de 2011), pela incorporação do novo universo de entidades definido pelo INE, IP na aplicação do novo referencial metodológico introduzido pelo Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais 2010 (SEC 2010), de utilização obrigatória em todos os Estados-membros da União Europeia, por força do Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de maio de 2013 (DGAEP, 2014). “Comparativamente com o anterior sistema de contas nacionais (SEC 1995), por via de alterações metodológicas decorrentes da implementação do SEC 2010, os novos critérios de classificação de unidades institucionais determinaram a classificação do setor das administrações públicas (AP) de diversas entidades anteriormente classificadas fora da AP” (DGAEP, 2014). De entre estas destacam-se sobretudo as entidades públicas empresariais (EPE). Em consequência das alterações do Sistema Europeu de Contas, houve organismos públicos, dantes classificados noutras rúbricas de contabilização, que foram reclassificados passando a pertencer ao setor das AP, sendo de destacar os casos da Parública, Sagesstamo e Estamo; dos hospitais EPE; da Empresa de Desenvolvimento e Infra-Estruturas do Alqueva, SA. (EDIA); e de entidades reguladoras de mercado.

Já de acordo com as regras do SEC 2010, a evolução do número de recursos humanos na administração pública portuguesa ao longo dos últimos sete anos encontra-se descrita no quadro 4.2. testemunhando um aumento gradual de recursos humanos a partir de 2015.

Do fim da austeridade *troikista* ao início da pandemia

A partir de 2016, findos os compromissos expressos no Memorando de Entendimento assinado com a *troika*, o novo Governo procedeu a uma aceleração da reposição de rendimentos dos trabalhadores em funções públicas, a um descongelamento tímido, mas progressivo das progressões e das promoções, assim como a uma reposição de parte do efetivo que vinha decrescendo acentuadamente desde 2005, só tendo sido retomado o seu crescimento, como já foi referido, a partir de 2015.

Não obstante esta retoma da normalidade, não houve uma reversão da perda de poder de compra da maioria dos trabalhadores da administração pública que em 2021 contavam com 20 anos de trabalho sem qualquer aumento nos seus salários reais, com exceção do ano de 2009 em que o aumento dos salários tinha sido de 2,9% estando este valor acima do valor da inflação.⁶

Além disto, o envelhecimento progressivo dos funcionários (com uma média etária acima de 50 anos na maioria dos ministérios) e a ausência de um rejuvenescimento dos quadros, fundamental na renovação de uma massa crítica, faziam denotar uma incapacidade por parte do poder central em encontrar uma estratégia de revigoração da administração pública que continuava a ser tratada como uma variável de ajustamento orçamental e não como um instrumento de política pública fundamental para o desenvolvimento da sociedade e para o bem-estar coletivo presente e futuro (Nunes, 2008; Madureira, 2021).

Desta forma, a AP continua(va) a debater-se com graves problemas que, além do empobrecimento e envelhecimento dos seus recursos humanos, se prendem também com a persistência na utilização de modelos de organização do trabalho de inspiração weberiana, muitas vezes obsoletos e inadequados à realidade presente. Apesar de já existirem instrumentos como a jornada contínua ou as plataformas flexíveis de horários de trabalho, até 2020 pode afirmar-se que os modelos de organização do trabalho se mantiveram quase inalterados (DGAEP, 2021). Foi a chegada imprevista da pandemia que levou a que se tivesse de repensar a cultura organizacional e os modelos de trabalho.

Da necessidade de transformação dos modelos de organização na AP: o teletrabalho enquanto resposta de emergência à pandemia ou tentativa real de resposta estrutural?

Levado a cabo pela DGAEP (2021), o estudo *A Adaptação dos Modelos de Organização do Trabalho na Administração Pública Central durante a Pandemia COVID-19: Dificuldades e Oportunidades* procurou responder à pergunta enunciada no título deste capítulo. Tendo o teletrabalho na administração pública portuguesa sido utilizado de forma não mais do que residual até 2020, o objeto de estudo desta investigação

6 Escrevemos “a maioria dos trabalhadores da administração pública” porque, ao longo do período referido, anos houve em que uma minoria de trabalhadores de rendimentos mais baixos sofreu ligeiros incrementos nos salários.

apenas se pôde centrar na implementação do teletrabalho na administração central num contexto conjuntural, de urgência, excecionalidade e obrigatoriedade trazido pela pandemia.

Os resultados do estudo confirmam os de Vadkerti (2020), que estudou o teletrabalho nas administrações centrais de vários países europeus durante a pandemia, e reiteram a ideia de que, de acordo com as percepções de trabalhadores e dirigentes, e apesar de todos os constrangimentos, a nível global o teletrabalho foi implementado na administração pública em Portugal com níveis adequados de eficiência e de eficácia. Contudo, confirmando os resultados de Belzunegui-Eraso e Erro-Garcés (2020), a investigação desenvolvida pela DGAEP (2021) salienta também que uma mudança estrutural nos modelos de organização do trabalho da administração, com um recurso mais estruturado ao teletrabalho, só poderá acontecer se acompanhada por uma transformação nas culturas organizacionais prevalentes, assim como por uma regulamentação mais fina e rigorosa.

No que concerne às vantagens e desvantagens do teletrabalho, os resultados da investigação realizada na administração portuguesa (DGAEP, 2021) vão, em boa parte, ao encontro dos identificados em trabalhos de autores como Caillier (2012); Costa (2013); Mello *et al.*, (2014); De Vries *et al.*, (2019) e Filardi *et al.*, (2020), segundo os quais as principais vantagens do teletrabalho são a redução do tempo em deslocações, a diminuição de gastos em alimentação e em transportes, a maior possibilidade de conciliação com a vida familiar e a maior liberdade na realização do trabalho e as principais desvantagens o isolamento social/profissional e a falta do contacto presencial com os colegas.

Por outro lado, o estudo evidencia que ainda existe uma resistência à mudança por parte de alguns dirigentes intermédios que, desde sempre habituados a uma cultura organizacional de proximidade e de controlo, alegam que o teletrabalho provoca problemas de comunicação e de gestão das equipas. Esta variável não será alheia à percepção, de 50% dos trabalhadores inquiridos, de que ainda existe um estigma por parte das chefias relativamente aos teletrabalhadores que se poderá repercutir na avaliação do seu desempenho.

No que concerne aos meios tecnológicos utilizados pelos teletrabalhadores em funções públicas durante a pandemia, o relatório da DGAEP (2021) refere que 2/3 dos dirigentes superiores afirmam que foram “parcialmente disponibilizados pela entidade empregadora”, mas 37,02% dos trabalhadores e dirigentes intermédios testemunham não ter havido qualquer distribuição de meios tecnológicos por parte dos serviços e 28,28% admitem que esta foi apenas parcial. Destes dados resulta claro que, sem os meios tecnológicos particulares fornecidos pelos próprios trabalhadores, o “sucesso” do teletrabalho na administração pública central durante o período de confinamento ter-se-ia visto comprometido.

De acordo com estes dados, a afirmação do teletrabalho enquanto modelo de organização do trabalho alternativo de um ponto de vista definitivo na administração pública terá de ultrapassar dificuldades que se mantêm.

A percepção de um estigma relativamente ao teletrabalho ou o facto de este se ter realizado (em boa parte) com meios tecnológicos dos trabalhadores por incapacidade do Estado os fornecer são disso exemplo. Por outro lado, a cultura

burocrática/mecanicista, ainda prevalecente em muitos serviços públicos, não parece adequada para enquadrar o exercício do teletrabalho que, como explicam De Vries *et al.* (2019), não tolera lideranças excessivamente formais e burocráticas.

Considerações finais

Impulsionado pela *New Right* e pelo *New Public Management* de Thatcher e de Reagan, o managerialismo fez a sua entrada em praticamente todas as administrações públicas do mundo ocidental a partir do final da década de 70 do século passado. Nessa época, ainda empenhado na construção de um Estado social tardio, Portugal viu adiado o espectro da austeridade na sua Administração Pública até ao início dos anos 90, década em que se inicia a primeira vaga de privatizações e de empresarialização do setor público.⁷

No nosso país, ao longo dos últimos 30 anos, a tendência managerialista consolidou-se nas suas mais diversas configurações e através de um rol de instrumentos legais enunciados ao longo do texto. Não obstante, esta austeridade só viria a atingir o seu apogeu entre 2011 e 2015, intervalo de tempo durante o qual vigorou no país a aplicação do Memorando de Entendimento com a *Troika*, que exigia cortes substanciais na despesa pública. Esta exigência contribuiu para que fossem aplicadas medidas de extrema dureza aos trabalhadores do Estado. De entre estas avultavam a redução substancial de salários, o congelamento das progressões e das promoções e os cortes dos subsídios de Natal e de férias, entre outras.

Ao mesmo tempo reduziu-se de forma expressiva o número de efetivos da administração pública, deixando sair os mais velhos e asfixiando a entrada de novos trabalhadores, o que conduziu a uma perda e a uma não reposição de competências. Este movimento contribuiu para um aumento pronunciado da média etária de quem trabalhava no Estado.

A partir de 2016 houve um amenizar das medidas austeritárias. Repuseram-se salários, as progressões e promoções foram sendo progressivamente descongeladas e o número de trabalhadores voltou a aumentar. Não obstante, o cenário dos recursos humanos na administração continua a ser preocupante se atendermos ao envelhecimento e ao empobrecimento da maioria dos trabalhadores.

Estando ainda por resolver a questão da austeridade e das suas consequências no tecido laboral do Estado, a partir de 2020 a pandemia veio exigir respostas difíceis e imediatas a uma série de problemas que se puseram na área da saúde, mas também em domínios como os do ensino ou da proteção social. O recurso a uma modalidade de organização do trabalho (o teletrabalho), até então utilizada apenas de forma residual, revelou-se em geral eficaz e permitiu manter uma administração funcional na maioria das vezes. Contudo, estudos recentes mostram que este modelo de organização do trabalho que, corretamente utilizado, poderá beneficiar trabalhadores e empregador exigirá por parte da administração pública e dos seus

7 Quando comparado com os Estados sociais de outros Estados europeus.

dirigentes o esforço de transformar uma experiência conjuntural numa possibilidade de transformação estrutural.⁸ Para tanto será necessário um olhar despido de preconceitos para o teletrabalho e para as modificações culturais que ele implica.

Uma visão político-administrativa que teime em “olhar” para a administração pública, assim como para os seus recursos humanos e para as despesas deles decorrentes, sobretudo como variável de ajustamento orçamental, continuará a tratá-la como terreno fértil para os cortes na despesa pública e não como elemento central no apoio ao desenvolvimento económico, social e cultural do país.⁹

Como ficou demonstrado ao longo dos dois últimos anos, em áreas tão relevantes como as da saúde, do ensino ou da proteção social, o Estado foi vital na resposta à pandemia e aos cidadãos. Uma administração pública que dignifique os seus trabalhadores, que rejuvenesça os seus efetivos e que dote de competências adequadas os seus serviços é vital para que este Estado possa manter-se funcional e, se possível, possa melhorar a sua qualidade, eficiência e eficácia.

Referências bibliográficas

- Araújo, Joaquim F. (2000), “Tendências recentes de abordagem à Reforma Administrativa”, *Revista de Administração Pública*, 1 (1), pp. 38-47.
- Asensio, Maria et al. (2012), *O Modelo de Organização e Duração do Tempo de Trabalho na Administração Pública – Análise Comparada dos 27 Estados-Membros da UE*, Lisboa, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público.
- Belzunegui-Eraso, Angel, e Amaya Erro-Garcés (2020), “teleworking in the context of the covid-19 crisis”, *Sustainability*, 12 (9), 3662, doi: 10.3390/su12093662.
- Bresser-Pereira, Luiz C. (2017), “Reforma gerencial e legitimação do Estado Social”, *Revista de Administração Pública*, 51 (1), pp. 147-156.
- Caillier, James G. (2012), “The impact of teleworking on work motivation in a US Federal Government Agency”, *The American Review of Public Administration*, 42 (4), pp. 461-480.
- Da Costa, Isabel de Sá A. (2013), “Controle em novas formas de trabalho: teletrabalhadores e o discurso do empreendedorismo de si”, *Cadernos EBAPE.BR*, 11(3), pp. 462-474.
- De Vries, Hanna, Lars Tummers, e Victor Bekkers (2019), “The benefits of teleworking in the public sector: reality or rhetoric?”, *Review of Public Personnel Administration*, 39 (4), pp. 570-593, doi: 10.1177/0734371X18760124.
- Denhardt, Janet, e Robert Denhardt (2003), *The New Public Service: Serving, not Steering*, Nova Iorque, M.E. Sharpe.
- DGAEP – Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (2008), *Caracterização dos Recursos Humanos da Administração Pública Portuguesa 2005*, Lisboa, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público.

8 Estes estudos são citados no ponto 7. Devemos deter-nos em particular nos dados revelados pelo estudo da DGAEP (2021).

9 Muitas vezes sem que existam critérios objetivos para a determinação destes cortes a não ser a determinação política da necessidade de reduzir a despesa pública.

- DGAEP — Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (2009), *A Década — Emprego Público em Números 1996-2005*, Lisboa, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público.
- DGAEP — Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (2014), *Síntese Estatística do Emprego Público — 3.º Trimestre de 2014*, Lisboa, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público.
- DGAEP — Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (2021), *A Adaptação dos Modelos de Organização do Trabalho na Administração Pública Central durante a Pandemia COVID-19: Dificuldades e Oportunidades*, Lisboa, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público.
- DGAEP — Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (2021a), *Síntese Estatística do Emprego Público — 1.º Trimestre de 2021*, Lisboa, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público.
- EC, IMF e ECB (2011), *Portugal: Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, 3 de maio.
- Eurofound (2020), *COVID-19 Could Permanently Change Teleworking in Europe*, Dublin, Eurofound.
- Ferraz, David (2008), *A Seleção de Dirigentes Públicos no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração. Contributo para a Definição de Uma Política Integrada*, dissertação de mestrado em administração e políticas públicas, Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE — Instituto Universitário de Lisboa.
- Filardi, Fernando, Rachel M. P. de Castro, e Marco T. F. Zanini (2020), “Advantages and disadvantages of teleworking in Brazilian public administration: analysis of SERPRO and Federal Revenue experiences”, *Cadernos EBAPE.BR*, 18 (1), Rio de Janeiro, pp. 28-46, doi: 10.1590/1679-395174605x.
- Giaouque, David (2003), “New Public Management and organizational regulation: the liberal bureaucracy”, *International Review of Administrative Sciences*, 69 (4), pp. 567-592.
- Holman, Corey, Bobbie Joyeux, e Christopher Kask (2008), “Labor productivity trends since 2000, by sector and industry”, *Monthly Labour Review*, 131 (2), pp. 64-82.
- Hood, Christopher (1991), “A public administration for all seasons?”, *Public Administration*, 69 (1), pp. 3-19.
- ILO — International Labour Organization (2011), *The Effects of Working Time on Productivity and Firm Performance: a Research Synthesis Paper*.
- ILO — International Labour Organization (2020), *Teleworking during the COVID-19 Pandemic and Beyond: a Practical Guide*, Genebra, International Labour Office
- Jornal de Notícias (2013), “Programa de rescisões para técnicos superiores do estado decorre entre 13 de janeiro e 11 de abril”, *Jornal de Notícias*, 18-12-2013.
- Jornal Económico (2013), “Governo aprova atualizações dos valores das contribuições para a ADSE”, *Jornal Económico*, 13 de junho de 2013.
- Lane, Jan-Erik (1995), *Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, Londres, Sage Publications.
- Madureira, César (2015), “A reforma da administração pública central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika”, *Revista de Administração Pública (RAP)*, 49 (3), pp. 547-562.

- Madureira, César (2018), “Redução e envelhecimento do emprego público em Portugal no início do século XXI: que consequências esperar?”, *Revista Lusitana de Economia e Empresa*, 24, pp. 59-77.
- Madureira, César (2020), “A reforma da administração pública e a evolução do Estado-providência em Portugal: história recente”, *Ler História*, 76, pp. 179-202.
- Madureira, César (2021), “Estado”, em Ricardo Paes Mamede e Pedro Adão e Silva (coords.), *O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2021 — Governar em Estado de Emergência*, IPPS-ISCTE.
- Madureira, César, e David Ferraz (2010), “The need of a XXI century governance paradigm for public administration — the specific case of Portugal”, *Public Policy and Administration-Viesoji Politika ir Administravimas*, 31, pp. 35-48.
- Madureira, César, e Miguel Rodrigues (2014), “Envelhecimento demográfico na administração pública central — uma abordagem prospetiva”, *Paper Temático*, Lisboa, DGAEP.
- Madureira, César, Maria Asensio, e Miguel Rodrigues (2013) *Análise da Evolução das Estruturas da Administração Pública Central Portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC*, Lisboa, Direção-Geral da Administração e do Emprego Público.
- Mello, Álvaro *et al.* (2014), “Teletrabalho como fator de inclusão social e digital em empresas de call center/contact center”, *Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria*, 7 (3), pp. 373-388.
- Ngo, Hang-Yue, Sharon Foley, e Raymond Loi (2009), “Family friendly work practices, organizational climate, and firm performance: a study of multinational corporations in Hong Kong”, *Journal of Organizational Behavior*, 30, pp. 665-680.
- Nunes, Pedro (2008), “Reforma do emprego público: breves considerações às grandes reformas em curso em Portugal”, *Tékhnē — Revista de Estudos Politécnicos*, VII (11).
- Osborne, David, e Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government*, Boston, Addison Wesley Publishers Company.
- Peters, Tom, e Robert Waterman (1982), *In Search of Excellence*, Nova Iorque, Harper and Row.
- Pollitt, Christopher, e Geert Bouckaert (2017), *Public Management Reform: a Comparative Analysis — into the Age of Austerity*, Oxford, Oxford University Press.
- Público (2013a), “Novas regras da requalificação da função pública em vigor no domingo”, *Público*, 28 de novembro de 2013.
- Público (2013b), “Salários da função pública acima de 600 euros com cortes de 2,5% a 12%”, *Público*, 15 de outubro de 2013.
- Público (2013c), “Tribunal Constitucional chumba requalificação da função pública”, *Público*, 29 de agosto de 2013.
- Público (2013d), “Salários acima de 1500 euros com cortes entre 3,5 e 10 por cento”, *Público*, 20 de setembro de 2010.
- Rocha, José António O. (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.
- Rosa, Eugénio (2015), *A degradação dos serviços públicos prestados à população em Portugal*, disponível em:
<http://docplayer.com.br/42949474-A-degradacao-dos-servicos-publicos-prestados-a-populacao-em-portugal.html>

- Vadkert, Zoltan (2020), "Will teleworking become the new normal in European central government administrations after the COVID-19 pandemic?", *Revista da Administração e do Emprego Público*, 6, pp. 137-156.
- Wright, V. (1997), "Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública", *Gestion y Analisis de Políticas Públicas*, 7/8, pp. 27-44.

Fontes

- PRACE (2006), *Programa de Reforma da Administração Central do Estado, Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2006* (agosto).

Introdução

A pandemia de covid-19 é a mais recente crise enfrentada em Portugal e na Europa com um forte impacto político, social, económico e sanitário. De acordo com vários autores, os governos tiveram de adaptar-se a condições muito instáveis num espaço de tempo muito limitado: tomadas de decisão constantes e rápidas, reformulação rápida de métodos e aplicação de tecnologias que ainda estavam em fase experimental, novos tipos de atendimento massivo aos cidadãos, elevado absentismo por doença e contágio de muitos trabalhadores (Katrín Schmelz, 2021; Bargain e Aminjonov, 2020; Morgan, 2019; Nederveen Pieterse, Lim e Khondker, 2021). Os modelos de governança e as premissas subjacentes não são apenas respostas rápidas a uma situação contingente e complexa para responder à situação de saúde criada, mas correspondem também à existência prévia de racionalidades, planeamentos, investimentos e diferentes modelos de gestão e de vinculação do Estado com a sociedade e o mercado (Berger *et al.*, 2021). Os resultados também evidenciam diferentes capacidades estatais na coordenação, implementação e efetividade das estratégias pautadas por contextos específicos, tais como a situação epidemiológica, a estrutura social e a capacidade dos sistemas de saúde (Tyler, 2021).

Este capítulo faz um contributo no presente livro, “Da Austeridade à pandemia, Portugal e a Europa entre as crises e as inovações”, numa perspetiva das políticas públicas, para analisar qual foi a resposta dos Estados-membros da UE à pandemia através da formulação e implementação de medidas políticas que diferem de país para país e refletem a natureza dos seus sistemas políticos e a capacidade das instituições para se adaptar e inovar (Karo e Kattel, 2018; Bouckaert, *et al.*, 2020). A finalidade do presente trabalho é explorar as principais estratégias políticas adotadas, assim como analisar qual foi a capacidade de atuação dos Estados-membros da União Europeia desde o período inicial da pandemia até ao presente, visando extrair lições da governança e da coordenação de estratégias que possam contribuir para o fortalecimento da resposta às emergências. Na *primeira*

parte da investigação, será apresentado o problema e o caso de estudo para nos ajudar a conhecer o cenário para compreender as principais medidas de saúde pública tomadas pelos gestores públicos, com o objetivo de mitigar as taxas de infecção e morbimortalidade, com o intuito de aplanar a curva de contágio. Na *segunda parte* da investigação, será testada a governação europeia no combate à pandemia, que se consegue em muitos casos pela afluência de condutas cooperativas dos cidadãos, das instituições e dos mercados. Na *terceira parte*, será realizada uma análise empírica das respostas à pandemia a partir dos dados do rastreador das respostas governamentais da Universidade de Oxford (OxCGRT) e da ACAPS para demonstrar a relação entre as medidas políticas e o grau de governabilidade.^{1 2} Estes resultados contribuem para explicar o círculo virtuoso da governança no combate à covid-19 e uma melhor compreensão da relação entre as políticas governamentais e o comportamento dos cidadãos. Nas secções seguintes procuraremos responder a todos os objetivos, mas primeiramente vamos apresentar alguma informação contextual.

Problema e caso de estudo

A pandemia representou um grande desafio para os sistemas de saúde pública em todo o mundo. A pandemia de covid-19 é uma infecção viral causada pelo vírus causador da síndrome respiratória aguda (SARS-CoV-2). Esta doença pode apresentar-se através de uma variedade de sinais e sintomas, que podem ser leves, moderados, intensos e críticos, com uma capacidade de propagação extraordinariamente elevada e com uma propensão para causar doença respiratória grave, síndrome multissistémica, nomeadamente em doentes com uma idade mais avançada e comorbilidades (como doenças respiratórias pré-existentes ou obesidade), embora, de forma aparentemente aleatória, também afete, gravemente, pessoas de idades mais baixas.³ Se bem que o primeiro caso conhecido da doença remonte a 31 de dezembro de 2019 em Wuhan, província de Hubei, China, a Organização Mundial da Saúde (OMS) confirmou este novo coronavírus no dia 9 de janeiro de 2020 e foi anunciada a primeira sequência do SARS-CoV-2 por investigadores chineses (Zhu *et al.*, 2020). No dia 16 de janeiro, foi detetada e notificada em território japonês. No dia 21 de janeiro, nos Estados Unidos foram registados os primeiros casos da doença. No fim do mês de janeiro, o vírus foi importado para outros países e continentes, incluindo os Estados Unidos, Canadá e Austrália. No dia 11 de março de 2020, a OMS declarou a epidemia uma emergência internacional (Cucinotta e Valelli, 2020). Até 22 de abril de 2020, já

1 Crisis in Sight, disponível em: <https://www.acaps.org> (última consulta em 01/06/2021).

2 Covid-19 Government Response Tracker, disponível em: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker> (última consulta em 01/06/2021).

3 NHS — National Health Service (2021), *Long-term effects of coronavirus* (long COVID), disponível em: <https://www.nhs.uk/conditions/coronavirus-covid-19/long-term-effects-of-coronavirus-long-covid/> (última consulta em 08/03/2021).

tinham sido confirmados mais de 2,5 milhões de casos de covid-19 em 213 países e cerca de 175.000 mortes (WHO, 2022).⁴

De acordo com a OMS (2020): “A transmissão do vírus acontece pela disseminação de gotículas respiratórias produzidas quando uma pessoa infetada tosse, espirra ou fala, sendo de seguida inaladas ou pousando na boca, nariz ou nos olhos de pessoas que estão próximas (2 metros); ou pelo contacto indireto, através do contacto das mãos com uma superfície ou objeto contaminado com o vírus e que, em seguida, contactam com a boca, nariz ou olhos”.⁵ Contudo, a transmissão indireta é muito mais improvável. Na opinião de virologistas e especialistas em epidemiologia, o período de incubação do coronavírus é de 2 horas a 9 dias.⁶ Isto pode variar de acordo com diferentes condições, como o tipo de superfície, a temperatura, a humidade do ambiente ou a estirpe específica do vírus. O calor, um pH alto ou baixo, a luz solar e os desinfetantes comuns facilitam a morte do vírus (Ji *et al.*, 2020; Chan *et al.*, 2020).

Dada a natureza excepcional da pandemia e o seu impacto na sociedade, esta conjuntura crítica de emergência em saúde pública, em que as decisões tomadas convocam a sociedade e as instituições do Estado a compreender e assumir proativamente o seu papel na efetivação dos direitos fundamentais, reconhecendo um cenário que ameaça o planeamento e o funcionamento das trajetórias institucionais, também se observava uma grande corrida científica, sem precedentes, para encontrar tratamentos eficazes (Hogan, Howlett e Murphy, 2020). Uma vez que a propagação da doença ameaçava exceder a capacidade de tratamento dos casos mais graves da mesma, os governos são obrigados a decidir entre deixar a epidemia desenvolver-se (“não fazer nada”) ou realizar intervenções não farmacológicas para conter a propagação da epidemia de covid-19, isto é, suprimir ou atenuar a transmissão do vírus nas comunidades atingidas.

A maior parte dos Estados-membros decidiu impor medidas mais ou menos drásticas de confinamento e distanciamento social, com o intuito de aplanar a curva de contágio. De acordo com Tomás Pueyo (2020), “não fazer nada” e a estratégia de mitigação não são efetivas, pelo que defende a estratégia de supressão do vírus, que consiste em aplicar medidas draconianas para controlar rapidamente a epidemia, nomeadamente aplicar medidas restritivas de forma imediata e ordenar o distanciamento social e, possivelmente, abrandar as medidas de modo que as pessoas possam recuperar gradualmente as suas liberdades e possam retomar a vida normal, tanto económica como socialmente. De acordo com Pueyo (2020), uma

4 WHO — World Health Organization, “Pandemia do coronavírus (covid-19)”, disponível em: https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019?adgroupsurvey=%7Badgroupsurvey%7Deegclid=EAIaIQobChMIg7zU_b6R9gIVFpzVCh3lJAK3EAAAYASAAEgIYBPD_BwE (última consulta em 06/06/2021).

5 WHO — World Health Organization (2020), *Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) 16-24 February 2020*, disponível em: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf>.

6 Instituto de Higiene e Medicina Tropical, UNL (2020), *COVID-19: Quais os Desinfetantes Adequados*, disponível em: <https://www.ihmt.unl.pt/COVID-19-quais-os-desinfetantes-adequados> (última consulta em 06/06/2021).

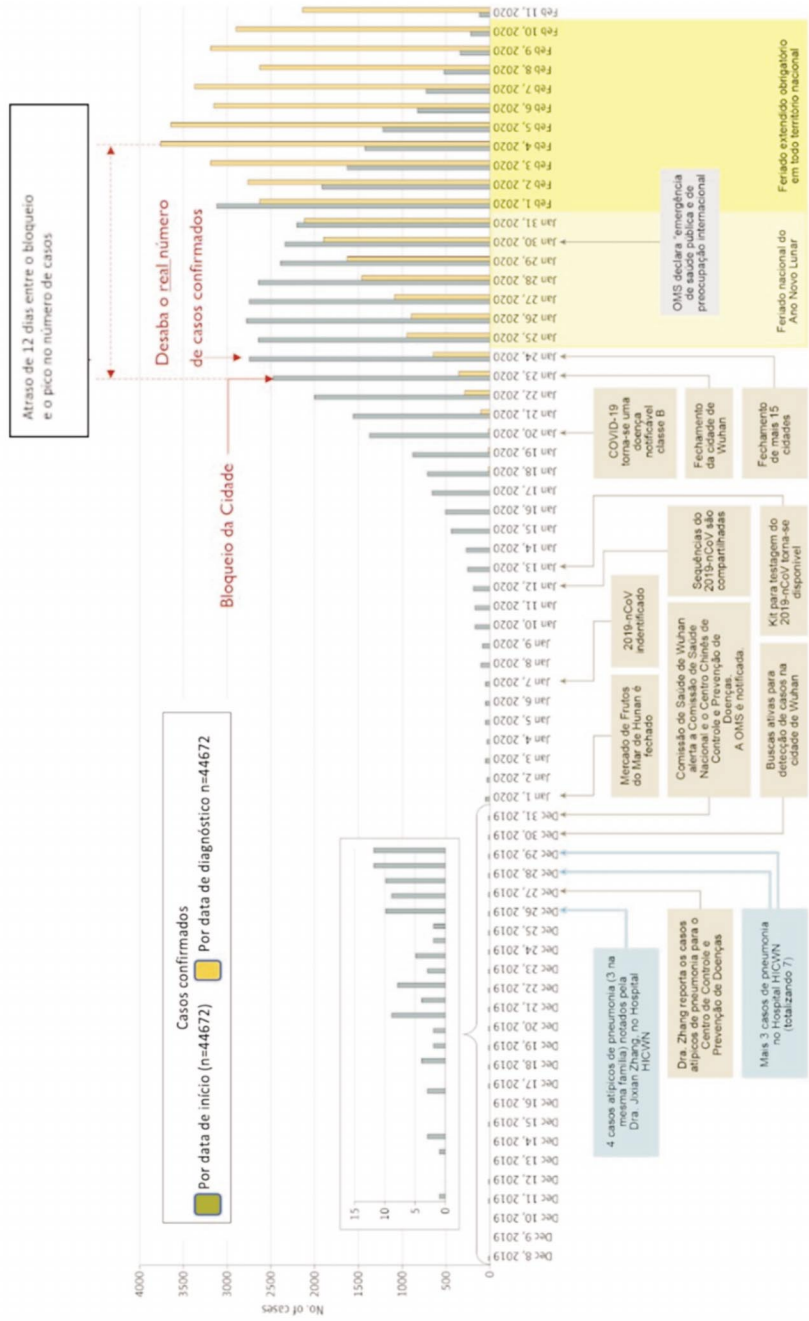


Figura 5.1 Estratégia de supressão em Hubei

Fonte: Análise de Tomas Pueyo dos dados e gráficos contidos no Journal of the American Medical Association, 2020. Acessível em: <https://rauterikus.com/wp-content/uploads/2020/03/Coronavirus-Why-You-Must-Act-Now-1.pdf>. Data de último acesso: 28-02-2023

estratégia de saúde pública de mitigação, contenção e supressão proporciona uma visão de conjunto da situação de saúde e uma ação integrada na resposta ao desafio, incluindo a determinação dos perfis epidemiológicos associados à infecção; as medidas que correspondem a um determinado patamar de risco; os efeitos dessas medidas na saúde individual e coletiva; a forma de minimizar esses efeitos e aquilo que se faz para suscitar comportamentos informados das pessoas perante estes desafios que permite que a taxa de mortalidade diminua porque o sistema de saúde não fica totalmente paralisado devido às medidas de confinamento eficazes. Através do que Pueyo (2020) chama “o martelo e a dança” é possível controlar totalmente a pandemia que seria uma verdadeira medida de supressão.⁷ As medidas de contenção, mitigação e supressão reduzem o total de casos de coronavírus, produzem o alívio imediato dos sistemas de saúde, reduzem a taxa de mortalidade, os danos colaterais e a capacidade dos profissionais de saúde infetados, isolados e colocados em quarentena. Se usar “o martelo” com o coronavírus, dentro de algumas semanas estará sob controlo. A seguir, será necessário um esforço a longo prazo para manter o vírus sob controlo até haver um tratamento ou uma vacina para a “dança”: testes e monitorização eficientes, proibição de circulação, isolamento eficiente e quarentena de infetados e contactos de alto risco.

Como se pode observar na Figura 5.1, durante um período, surgem novos surtos em alguns países, enquanto não são atingidos noutros países. A curto prazo, a capacidade de resposta dependerá dos recursos existentes nos sistemas de saúde, nomeadamente da capacidade das unidades de cuidados intensivos, do número de camas disponíveis nos hospitais, do número de profissionais de saúde qualificados e dos ventiladores (McCabe, Schmit, Christen, 2020).

De acordo com a evolução dos casos, as medidas de distanciamento social podem ser ativadas ou não. Portanto, será uma “dança” de medidas entre a recuperação da normalidade e a propagação da doença, uma dança entre a economia e o sistema de saúde. As políticas de saúde pública têm como objetivo “aplanar a curva”, impondo drásticas medidas de distanciamento social e promovendo medidas de saúde para reduzir a taxa de transmissão. Este “nivelamento da curva” estenderia a pandemia ao longo do tempo, permitindo a mais pessoas receber um tratamento de saúde adequado e, em última instância, reduzir a taxa de mortalidade (Thunström, Newbold, Finnoff, Ashworth, e Shogren, 2020).

Governança europeia da pandemia

Um dos paradoxos da covid-19 é que não está apenas a afetar países com deficiências estruturais nos seus sistemas de saúde, mas também foram atingidos países que normalmente têm sistemas de saúde que funcionam bem e são bem financiados, incluindo os Estados-membros da UE. De acordo com o Tratado sobre o

7 “Coronavírus: o martelo e a dança: como poderão ser os próximos 18 meses, se os líderes nos comprarem tempo”, disponível em: <https://www.nhs.uk/conditions/coronavirus-covid-19/long-term-effects-of-coronavirus-long-covid/>, consultado em 6/6/2021.

Funcionamento da União Europeia (TFUE, 2016), a UE tem uma competência partilhada com os Estados-membros em matéria de saúde pública para os aspetos definidos pelo tratado. De facto, o artigo n.º 168 do TFUE insta a UE a agir sobre questões de saúde global, fomentando a cooperação com países terceiros e organizações internacionais competentes; contudo, estabelece também que a responsabilidade de organizar os seus sistemas de saúde continua a estar nas mãos dos Estados-membros.

A Decisão n.º 1082/2013 da UE sobre as *Ameaças Transfronteiriças Graves à Saúde* proporciona o quadro para a ação da UE nas questões relacionadas com a preparação para as crises e respostas a ameaças transfronteiriças à saúde, incluindo o Sistema de Alerta Rápido e Resposta (SARR) e um Comité de Segurança da Saúde (CSS), que coordena as respostas a surtos e pandemias, tanto dentro como fora da UE. O Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC, sigla em inglês) foi criado para reforçar a capacidade de resposta da Europa e fornecer apoio técnico aos Estados-membros. O ECDC é responsável pela análise e vigilância, deteção e avaliação de riscos de ameaças, vigilância epidemiológica e funcionamento do SARS. A necessidade da criação de um centro como o ECDC surgiu após o surto do SARS em 2003, tornando-se operacional já em 2005.⁸

Os relatórios desenvolvidos pelo Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças foram considerados relevantes por uma recente avaliação externa que elogiou particularmente a importância das suas atividades durante os surtos de zika e ébola (Deruelle e Engeli, 2021). No entanto, o mesmo documento também ressaltou as limitações do centro para se adaptar às mudanças dos Estados-membros, particularmente no que se refere à redução das despesas nacionais com a saúde pública; e que o centro não foi capaz de cobrir adequadamente os custos de pessoal, nem contratar pessoal adicional. Mais preocupante foi a falta de cooperação adequada por parte dos Estados-membros, em particular no Sistema de Informação sobre Epidemias e no Sistema Europeu de Vigilância (Deruelle e Engeli, 2021).

Em definitivo, a governação da saúde da UE, apesar de ter um instrumento juridicamente vinculativo (EU Decision on Serious Crossborder Threats to Health) e uma agência dedicada (ECDC) continua a não ter a capacidade desejada. Isto é crítico para as ameaças transfronteiriças da saúde, caso que exige harmonização e ação coordenada, além das fronteiras nacionais. Permanecem lacunas significativas na implementação da decisão da UE sobre as ameaças transfronteiriças graves para a saúde, e o contexto da UE permanece altamente limitado pela necessidade de respeitar as competências dos Estados-membros da UE. Vários aspetos exigirão uma maior atenção se a UE quiser melhorar a sua preparação e capacidade de resposta às futuras pandemias: em primeiro lugar, as estratégias de alerta precoce e prevenção precisam de uma melhor integração com as respostas dadas, nomeadamente nas doenças que se propagam dos animais para os seres humanos. Embora a atual abordagem da UE, coordenada pelo ECDC, se inspire numa abordagem

8 A Síndrome Respiratória Aguda Severa (SARS) é uma doença respiratória viral causada por um coronavírus associado à SARS. Foi identificada pela primeira vez no final de fevereiro de 2003, durante um surto que surgiu na China, infetou 8 mil pessoas e matou 800 em 12 países.

integrada de saúde, a falta de recursos e a troca limitada de informação dificultam o alerta precoce das doenças. Em segundo lugar, as competências da UE em matéria de saúde pública têm sido insuficientes durante a resposta pandémica. Durante o surto de covid-19, o ECDC emitiu recomendações, incluindo os critérios para a alta de doentes covid-19, o distanciamento social e o rastreio de contactos. A Comissão Europeia também publicou recomendações para as estratégias a tomar, tais como testes rápidos de antigénio, outras estratégias e capacidades de despiagem. Contudo, estas recomendações não são vinculativas para os Estados-membros da UE, e as autoridades nacionais estão atualmente a decidir quem deve ser testado, se devem ou não rastrear contactos, com que frequência e que tipo de medidas de distanciamento social devem ser adotadas. Embora seja evidente que a adoção de medidas severas, tais como as quarentenas, o encerramento de escolas e a suspensão das atividades económicas precisa de ser adaptada a nível nacional, há também a necessidade de coordenar as medidas para conter ou mitigar a propagação de doenças transmissíveis. Todas as medidas aplicadas em qualquer Estado-membro podem ter consequências importantes noutros Estados. Por outro lado, as fortes medidas de confinamento em alguns Estados-membros, e não noutros, também podem ter efeitos semelhantes.

Em terceiro lugar, a partilha de dados é a chave para compreender a evolução da pandemia e adotar as medidas necessárias. Embora o ECDC tenha competências para recolher e partilhar dados, uma limitação importante que surgiu durante a pandemia é a falta de coerência dos mesmos. Embora os Estados-membros da UE estejam a partilhar os dados, em muitas circunstâncias, o nível de qualidade e o detalhe varia significativamente. Por exemplo, nem todos os países estão a partilhar dados sobre o número de casos por idade e sexo. Informações fundamentais, como os critérios adotados para os testes, que têm um efeito direto sobre o número de casos confirmados e mortes comunicadas, não foram totalmente partilhadas, o que também fomentou uma falta de confiança entre os Estados-membros.⁹ Todos estes fatores limitaram até agora a capacidade das instituições da UE de aprender em tempo real com os dados ao nível da UE, limitando assim a capacidade da UE de responder à pandemia.¹⁰ Trata-se, noutras palavras, do círculo virtuoso da governança no combate à covid-19 que resulta da disciplina, aplicação e adesão do público às regras.

Dados e métodos

Este estudo utiliza os dados disponibilizados pela Blavatnik School of Government – Oxford Covid-19 Government Response Tracker (OxCGRT) da Universidade de

9 Avaliação das definições de casos de vigilância da covid-19 e comunicação de dados na União Europeia, disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652725/IPOL_BRI\(2020\)652725_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652725/IPOL_BRI(2020)652725_EN.pdf) (última consulta em 1/10/2021).

10 Resposta à covid-19, disponível em: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/download-data-response-measures-covid-19> (última consulta em 1/10/2021).

Quadro 5.1 Intensidade das medidas governamentais

C1 Estabelecimentos de Ensino	Nenhuma medida Recomendar o encerramento Exigir o encerramento (todos os níveis)
C2 Locais de trabalho	Nenhuma medida Exigir o encerramento de alguns sectores Exigir o encerramento de tudo menos o essencial
C3 Eventos públicos	Nenhuma medida Obrigatório
C4 Reuniões	Nenhuma medida Sem restrições Restrições às reuniões de 11-100 pessoas Restrições às reuniões de 10 ou menos pessoas
C5 Serviços de transporte público	Nenhuma medida Obrigatório
C6 Confinamento em Casa	Nenhuma medida Total confinamento
C7 Restrições à circulação interna	Nenhuma medida Obrigatório
C8 Controlo de viagens internacionais	Nenhuma medida Proibição
E1 Apoio aos rendimentos	Sem apoio ao rendimento >50% dos rendimentos perdidos
E2 Alívio de dívidas/contratos	Nenhuma medida Geral
E3 Medidas fiscais	Valor em US\$
E4 Apoio Internacional	Valor em US\$
H1 Campanhas de informação ao público	Nenhum Campanha pública coordenada
H2 Política aos Testes à Covid 19	Nenhuma medida política Política de testes (PCR, Antígenos)
H3 Rastreio de contactos	Sem rastreio de contacto Abrangente
H4 Investimento em emergências e cuidados de saúde	Valor em US\$
H5 Investimento em vacinas	Valor em US\$
H6 Máscaras de Proteção (FFP2, N95)	Nenhuma política Necessário em todos os espaços públicos Necessário em qualquer momento fora de casa
H7 Política de vacinação	Sem disponibilidade Universal Três grupos
H8 Medidas de Proteção a Idosos	Nenhuma medida Protecções recomendadas Protecções extensivas
V1 Priorização da vacinação	Dados não disponíveis
V2 Disponibilidade de vacinas	Dados não disponíveis
V3 Apoio financeiro às vacinas	Dados não disponíveis
V4 Vacinação Obrigatória	Dados não disponíveis

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da Oxford COVID-19 Government Response Tracker, disponível em: <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/stringency-scatter>, consultado em 1/3/2022.

Quadro 5.2 Relação entre o número de casos covid-19 e a resposta dos governos

Promédios semanais das taxas estimadas de reprodução (R_t) durante as quatro semanas (S1-S4) desde a data de início da transmissão comunitária

	Países	Data	Ro	S1	S2	S3	S4	Média S1-S4
1	China	Jan. 23	4.17	2.18	0.90	0.16	0.01	0.81 (0.87-1.20)
2	Coreia	Fev.17	7.14	4.05	1.80	0.41	0.14	1.60 (1.43-1.66)
3	Dinamarca	Mar.3	5.30	2.85	1.22	1.40	1.56	1.76 (1.00-2.39)
4	Tailândia	Mar.9	3.57	3.46	2.10	1.16	0.61	1.83 (1.21-2.12)
5	Áustria	Mar.7	4.07	3.33	2.40	1.25	1.49	1.87 (1.45-2.36)
6	Singapura	Mar.2	2.18	2.16	2.36	1.81	1.43	1.94 (1.51-2.77)
7	Noruega	Mar.3	4.24	3.18	1.89	1.69	1.05	1.95 (2.00-2.20)
8	Japão	Fev.12	5.04	2.71	1.75	2.03	1.43	1.98 (1.84-2.49)
9	Malásia	Fev.29	3.05	2.54	3.24	1.92	1.28	2.24 (1.21-2.96)
10	Suíça	Mar.1	3.62	3.36	2.78	1.80	1.07	2.25 (2.21-2.53)
11	Turquia	Mar.18	5.72	4.12	2.42	1.75	1.10	2.35 (2.20-2.61)
12	Canada	Mar.8	3.68	3.50	2.83	2.08	1.53	2.48 (2.49-2.72)
13	Portugal	Mar.9	4.69	4.21	2.99	1.82	1.15	2.54 (2.37-3.11)
14	Suécia	Mar.1	6.46	4.31	1.78	2.11	2.19	2.60 (2.78-2.98)
15	Irão	Fev.23	6.94	5.20	2.37	1.58	1.58	2.68 (1.77-4.01)
16	Brasil	Mar.12	5.16	4.26	2.49	2.41	1.70	2.72 (2.95-3.18)
17	Itália	Fev.24	4.25	3.89	3.28	2.51	1.61	2.82 (2.79-3.30)
18	Bélgica	Mar.04	4.76	4.04	3.41	2.78	1.63	2.96 (2.90-3.21)
19	Austrália	Fev.27	4.62	3.58	3.82	3.14	1.75	3.07 (2.84-3.77)
20	Holanda	Mar.2	6.70	4.56	3.51	2.68	1.58	3.08 (3.33-3.51)
21	EUA	Fev.29	5.62	4.54	4.52	3.46	2.31	3.71 (3.03-4.11)
22	Reino Unido	Fev.27	6.12	5.14	3.95	3.21	2.61	3.73 (3.56-4.00)
23	França	Fev.26	7.66	5.81	3.86	2.89	2.41	3.74 (3.43-4.25)
24	Alemanha	Fev.26	8.36	5.39	4.68	3.28	2.09	3.86 (3.65-4.71)
25	Espanha	Fev.27	7.14	6.71	4.59	3.19	2.25	4.19 (3.65-4.71)
Promédio			5.25	3.96	2.84	2.10	1.46	2.59
SE			0.31	0.22	0.21	0.17	0.13	0.16

Fonte: Yan, H. *et al.*, 2021; Elaborado pela autora com dados do Oxford COVID-19 Government Response Tracker, disponível em: <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/stringency-scatter>, consultado em 1/3/2022.

Oxford, para os 27 Estados-membros da UE durante o período que decorre entre o primeiro trimestre de 2020 até fevereiro de 2022. Foi realizada uma análise de correspondências entre as medidas de saúde pública adotadas em cada país para combater a covid-19, medida através do índice de severidade da Universidade de Oxford (SI, Stringency Index). As diferentes medidas políticas analisadas foram acompanhadas desde 1 de janeiro de 2020, abrangem 27 Estados-membros da UE e são codificadas em 23 indicadores, tais como encerramentos de escolas, restrições de viagens ou política de vacinação. Estas políticas são registadas numa escala para refletir a extensão da ação governamental e as pontuações são agregadas num conjunto de índices de políticas. O índice de severidade (SI, Stringency Index) é um índice numérico elaborado pela universidade de Oxford, com valores no intervalo de 0 a 100, em que 0 é o mínimo de severidade e 100 é o máximo. O índice indica o grau de severidade das medidas políticas implementadas nos diferentes Estados, medidas que restringem o comportamento das pessoas, mas que diferem no seu alcance, calendarização e severidade. O índice surge dos seguintes indicadores: encerramento de escolas e universidades, encerramento dos locais de trabalho, proibições de reuniões e eventos públicos, restrições à circulação interna e viagens internacionais, testes e rastreio de contactos, aumento da capacidade dos sistemas de saúde e medidas de apoio económico. Para a realização da análise de correspondência, foram selecionados da base de dados da Blavatnik School of Government os dados dos 27 Estados-membros da UE dos meses de março de 2020, setembro de 2020, dezembro de 2020, março de 2021, setembro de 2021, dezembro de 2021 e março de 2022 para explicar a relação entre o número de casos covid-19 e as respostas dos governos para combater o coronavírus.

Análise das respostas à pandemia e resultados

Para compreender as diferentes formas como os Estados-membros da UE combatem a pandemia, o que impulsiona as mudanças no combate ao vírus e quais são as principais alavancas da mudança nos diferentes países da UE, a *governança e a confiança social* são elementos-chave de análise (OECD, 2021).

Olhando para as respostas obtidas pela OxCGRT, destacam-se três padrões principais que se relacionam com a governança e com a confiança social: em primeiro lugar, os dados revelam que as medidas restritivas foram necessárias para retardar a propagação da pandemia, aplanar a curva e aliviar a pressão dos sistemas de saúde dos Estados-membros. De facto, a crise financeira de 2008 levou muitos Estados-membros a impor *cortes drásticos nas despesas de saúde* pelas interrupções dos fluxos de receitas públicas que podem dificultar agora a manutenção dos níveis necessários de cuidados de saúde (HSPA, 2020). Entre as medidas restritivas, os Estados-membros suspenderam deliberadamente os direitos civis e políticos — e fizeram-no com forte apoio público. O quadro 5.1 expõe as medidas políticas implementadas pelos Estados-membros com diferentes graus de severidade para os controlos fronteiriços, para a gestão da informação pública, para o direito de circular, de se reunir, de se manifestar e de assistir a reuniões (OECD, 2020). Importante

aqui é observar as diferentes abordagens dos Estados-membros à sintomatologia da epidemiologia, ou seja, como os Estados interpretam o *problema da política de saúde* do coronavírus e depois articulam a intervenção sanitária. De facto, uma das primeiras observações da atuação dos Estados-membros da UE à pandemia é que ficou notório a ausência de uma *política comum na área da saúde*, pois as medidas de saúde pública são responsabilidade dos Estados-membros, pautados por contextos específicos, tais como a situação epidemiológica, a capacidade dos sistemas de saúde, a dinâmica e a estrutura social (Tyler, 2021). Outra observação é que a declaração do Estado de Emergência não se fez sentir uniformemente, tal e como se observa no quadro 5.2.

Em segundo lugar, todos os Estados-membros mantiveram um acompanhamento constante do vírus, assim como um constante ajustamento das medidas mais ou menos restritivas a implementar. As lideranças políticas e médicas dos governos, das agências nacionais e dos organismos internacionais como a Organização Mundial de Saúde (OMS) têm-se esforçado por assumir o controlo dos dados e dos números, para “achatar a curva” e para comunicar as medidas de saúde pública no apoio das populações. Os conhecimentos especializados em epidemiologia, virologia e imunologia têm sido muito solicitados, mas isto tem levado à preocupação de que a modelação matemática da infeção tenha triunfado sobre os conhecimentos de saúde pública daqueles que tiveram experiência no terreno de epidemias recentes. Embora os líderes políticos tenham desejado ser vistos como seguindo a ciência na formulação das suas estratégias de saúde pública, tem havido um questionamento público dos conhecimentos especializados, sendo levantadas questões sobre a eficácia das máscaras faciais, o encerramento e distanciamento social, o encerramento das escolas e o papel das crianças na propagação do vírus. Os cientistas sociais alertaram que estas medidas trazem consigo ramificações sociais, incluindo um possível pico de violência doméstica, atraso educacional e social nas crianças e adolescentes, abuso de crianças e crises de saúde mental (Carmo, Tavares e Cândido, 2020). Tal como já foi referido noutras investigações, a dinâmica dos Estados-membros desempenhará também um papel crucial na determinação da medida em que os idosos e aqueles com condições de saúde frágeis estão expostos a uma possível infeção. Nas medidas de saúde pública, o papel dos peritos na aplicação da política nacional ficou exposto em alguns países pela falta de representação de competências-chave, tais como a virologia molecular, a imunologia ou os cuidados intensivos (Costello, 2020).

Este ajustamento da *governança da pandemia* depende da relação entre a especialidade médica e a administração digitalizada pelo *big data*. Estamos numa era de vigilância medicalizada, que reúne Estados, empresas de comunicação social e cidadãos (Zuboff, 2019). Os algoritmos, a análise de dados, a automatização e aprendizagem das máquinas estão a funcionar em nome das intervenções de saúde pública. Nestes meses, temos visto as autoridades dos diferentes Estados-membros envolvidos em “corridas de dados”, em que as taxas de infeção e os tempos de resposta são avaliados diariamente. Por outra parte, estão a ser utilizados *drones* por vários Estados para recolher dados médicos críticos e lançar um escrutínio vigilante sobre as populações em confinamento. A vigilância biológica tornou-se generalizada, com os cidadãos a serem

testados, modelados, monitorizados e alertados em tempo real. Não se trata de afirmar que a *governança da pandemia* acontece numa relação emergente entre a gestão de dados e a intervenção pública sem precedentes, mas sim de chamar a atenção para a escala, rapidez e precisão dos dados disponibilizados, assim como pelas parcerias público-privadas que são parte integrante dos sistemas médicos contemporâneos de vigilância global que recolhe dados padronizados nos âmbitos global, regional e nacional e que tem sido descrito como a “sociedade de biossegurança” (OMS, 2020).

Em terceiro lugar, a taxa de propagação do vírus nos Estados-membros afetados depende da duração da imunidade ao vírus entre a população e da forma como os diferentes grupos sociais reagem à doença. Os problemas de ação coletiva em grande escala geram uma exigência de intervenção por parte dos Estados-membros com poder para fazer cumprir decisões e para introduzir políticas que alterem completamente a situação do dilema (Olson, 1999). Por exemplo, no caso da covid, pode ser dispendioso para os pais ficarem em casa com os seus filhos doentes, pois podem correr o risco de perder o emprego. No entanto, se as escolas estiverem fechadas, este dilema já não estaria presente. Enquanto os governos variam nas suas respostas e graus de coercividade, os Estados-membros impuseram recolher obrigatório ou restrições às interações sociais (Cohen e Kupferschmidt, 2020). No entanto, o papel dos governos como promotores de uma ação coletiva em maior escala pode ser igualmente importante. Um fator-chave para compreender a variação na procura de tais intervenções é a *confiança*.

Em relação à covid-19, os governos têm sido capazes de encontrar apoio público nas políticas restritivas, mesmo em Estados em que a confiança no governo é baixa (Freeman *et al.* 2022; Sabat, 2020). Um padrão semelhante foi também encontrado em outras investigações sobre os regulamentos (Aghion *et al.*, 2010). Um mecanismo sugerido é que quando os cidadãos começam a agir com base em interesses pessoais não cooperativos, a posição tende a propagar-se para um ambiente de desconfiança generalizado e os resultados atingidos pela comunidade tendem a ser os piores possíveis. Geralmente, os cidadãos estão dispostos a aceitar custos pessoais para punir os infratores (Fehr e Gächter, 2002) e exigem uma regulamentação mais rigorosa, mesmo quando existe falta de confiança na integridade das instituições e a crença de que o poder político está capturado por interesses privados.

De acordo com alguns teóricos do capital social (Coleman, 1988; Putnam, 1993; Fukuyama, 2000; Borghonovi e Andrieu, 2020) existe uma relação direta entre o capital social e o bom desempenho das instituições do Estado. Estabelecida essa relação, cria-se um círculo virtuoso que fomenta a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e incentiva uma cultura cívica de solidariedade e cooperação democrática. Implementar medidas de saúde pública revela informações sobre a governação (que devem valorizar questões de proporcionalidade entre riscos e medidas de saúde pública e manter o equilíbrio entre direitos, liberdades e garantias dos cidadãos) e a sua perceção acerca do objeto das políticas a implementar. Assim, impedir a transmissão da doença através de medidas restritivas contribui para proteger a liberdade dos indivíduos, evitando o aumento de casos e as consequências da doença. Seguindo este argumento, é consequente esperar que, quanto mais organizada e participativa seja uma comunidade, maior será o capital social

acumulado e, portanto, maior influência terá o bom cumprimento das medidas e dos objetivos de combate à covid-19.

As características do capital social, isto é, a partilha de valores, a aceitação de normas, a unidade e a confiança através da reciprocidade, desempenham um papel importante na resolução de problemas através da interação e da cooperação e contribuem para aumentar a eficácia da sociedade. Alguns estudos mostram que um alto nível de capital social influenciou a prática de ações preventivas, como o uso de máscara, a vacinação, o incentivo à desinfecção das mãos, durante o surto de H1N1 em 2009 (Ronnerstrand, 2013). Outro estudo que analisa as informações dos GPS nos Estados Unidos e mostra que os residentes de municípios com elevado capital social foram mais cooperativos no cumprimento das medidas restritivas, reduzindo o aumento de casos de covid-19 (Borgonovi e Andrieu, 2020). Por outro lado, um estudo sobre a Itália também mostrou que as regiões com elevado capital social tendem a ter baixas taxas de contágio e de mortalidade por coronavírus (Bartscher *et al.*, 2020). Por fim, um estudo baseado na gestão dos recursos humanos com base num inquérito por questionário mostra que o capital social (apoio recíproco do compromisso organizacional do trabalhador e a empresa) aumentou a vontade dos trabalhadores para cooperar com as medidas restritivas de covid-19 no local de trabalho (Kokubun *et al.*, 2020).

Por que existe esse círculo virtuoso? A discussão relativa ao capital social tem chamado a atenção da importância da sociedade civil para o bom funcionamento da sociedade. Um dos argumentos é porque o capital social pode proporcionar novas formas de pensar mecanismos que deem potência à capacidade participativa da sociedade, através da partilha de informação e da eliminação da incerteza na tomada de decisões, estimulando também a ação coletiva e impedindo situações de oportunismo. Isto porque, como argumentam Kawachi e Berkman (2000), o capital social ajuda a promover a divulgação de informações relacionadas com a saúde. Por último, a identificação dos fatores que promovem a ação coletiva na prevenção e controlo da pandemia é uma medida eficaz para vencer os contágios. Como mostra um estudo empírico realizado na China, as normas sociais, a liderança pública e as obrigações morais ajudam a promover a governança da saúde pública na prevenção da covid-19, colaborando no cumprimento de medidas restritivas, como instando os moradores a ficar em casa e usar máscaras (Yan *et al.*, 2020). Os regulamentos e recomendações não terão qualquer efeito se os cidadãos se abstiverem de os cumprir. Se as autoridades não confiarem nos cidadãos e as pessoas não confiarem umas nas outras, os países têm de confiar no rigoroso controlo e aplicação dos regulamentos. Pelo contrário, as políticas brandas, tais como recomendar o distanciamento social e a lavagem das mãos, exortar as pessoas a não visitar os idosos e pedir que limitem as suas viagens pressupõem uma relação de confiança recíproca para ser eficaz. Neste caso em concreto, os cidadãos devem confiar que as recomendações que recebem das autoridades públicas são corretas, que estas são do seu melhor interesse e que a maioria seguirá as recomendações. Por outra parte, cabe às autoridades governamentais confiar que os seus cidadãos irão transformar as recomendações em ação coletiva.

Conclusões: o círculo virtuoso da governança e discussão

A pandemia da covid-19 representa o maior desafio global dos últimos anos e a primeira vez que um vírus alcança proporções preocupantes, desde a pandemia da gripe espanhola. Como foi referido, uma multiplicidade de fatores explica porque diferentes Estados-membros adotaram estratégias variadas para combater a covid-19. Alguns conhecimentos sobre políticas podem ser obtidos entendendo a pandemia como um problema coletivo de grande escala e reconhecendo que o próprio cumprimento de políticas é uma forma de ação coletiva.

São várias as lições da resposta e combate à covid-19 para enfrentar os desafios da governação pública. Uma *primeira lição* é que os líderes políticos desempenham um papel importante na persuasão do público a cumprir voluntariamente as dispendiosas medidas preventivas durante a pandemia (Bouckaert *et al.*, 2020). Uma *segunda lição* é que a capacidade de resposta à covid-19 está associada às boas práticas de governação da saúde e coordenação de estratégias perante a crise. Isto é crítico para as ameaças transfronteiriças da saúde, caso que exige harmonização e ação coordenada, além das fronteiras nacionais, e envolvem uma articulação entre os diferentes níveis do Governo dos Estados-membros, os setores da *administração* pública e da sociedade (Thunström *et al.*, 2020). Uma *terceira lição* é que uma política eficaz num contexto pode ser ineficaz noutra, devido a uma série de fatores potencialmente condicionantes, incluindo a patogénese do vírus em particular, a característica da população subjacente e a tecnologia médica e de comunicação disponível na altura. Embora se estime que a pandemia e a crise económica terão os seus principais efeitos no aumento da pobreza e da vulnerabilidade da maioria da população, as medidas tomadas pelos Estados-membros da UE terão efeitos na governação. Por uma parte, observa-se a necessidade de fortalecer a governança para que os governos tenham a capacidade de desenvolver políticas para preservar a estabilidade macroeconómica, continuar a gerar confiança para evitar recessões mais profundas e proteger a população das ameaças e riscos da sociedade. Por outra parte, é importante reconfigurar, reformar e modernizar a visão e conceção do Estado para que este seja capaz de compreender os desafios e a necessidade de avançar para uma ação cooperativa para manter a coesão social, elemento imprescindível para a estabilidade e correta recuperação (Bartscher *et al.*, 2020; Borgonovi e Andrieu, 2020).

É fundamental que os governos reforcem proativamente a sua resiliência a riscos futuros. Devem também ter como objetivo a criação de sistemas de governação para conceber e implementar políticas que reforcem a resiliência das sociedades no ambiente covid-19 e pós-covid. Devem salvaguardar os cidadãos, construir e manter a confiança pública e apoiar o funcionamento saudável dos sistemas democráticos, que são fundamentais para a capacidade de absorção de choques por parte das sociedades. A investigação futura poderá ajudar-nos a ganhar mais conhecimento sobre a razão pela qual alguns países estão a lidar com a pandemia covid-19 com mais sucesso do que outros.

Referências bibliográficas

- Aghion, Philippe, Yann Algan, Pierre Cahuc, e Shleifer Andrei (2010), "Regulation and distrust", *Quarterly Journal of Economics*, 125 (3), pp. 1015-1049.
- Bargain, Olivier, e Ulugbek Aminjonov (2020), "Trust and compliance to public health policies in times of covid-19", *Journal of Public Economics*, 192, 104316.
- Bartscher, Alina K., Sebastian Seitz, Michaela Slotwinski, Sebastian Sieglöcher, e Nils Wehrhöfer (2020), "Social capital and the spread of covid-19: insights from European countries", *IZA-Institute of Labor Economics*, 13310.
- Berger, Loïc, Nicolas Berger, Valentina Bosetti, Itzhak Gilboa, Lars Peter Hansen, Christopher Jarvis, Massimo Marinacci, e Richard D. Smith (2021), "Rational policymaking during a pandemic", *PNAS*, 118 (4).
- Binder, Krisztina, Maria Diaz Crego, Gianna Eckert, Silvia Kotanidis, Rafal Manko, e Micaela Del Monte (2020), *States of Emergency in Response to the Coronavirus Crisis: Situation in Certain Member States*, Bruxelas, European Parliament.
- Borgonovi, Francesca, e Elodie Andrieu (2020), "Bowling together by bowling alone: social capital and covid-19", *Social Science & Medicine*, 265, 113501.
- Bouckaert, Geert, Davide Galli, Sabine Kuhlmann, Renate Reiter, e Steven Van Hecke (2020), "European coronationalism? A hot spot governing a pandemic crisis", *Public Administration Review*, 80 (5), pp. 765-773.
- Chan, F. F., Yuan S., Kok K. et al. (2020), "A familial cluster of pneumonia associated with the 2019 novel coronavirus indicating person-to-person transmission: a study of a family cluster", *Lancet*, 395 (10223), pp. 514-523
- Coleman, James S. (1988), "Social capital in the creation of human capital", *The American Journal of Sociology*, 94, pp. S95-S120.
- Costello, Anthony (2020), "The government's secret science group has a shocking lack of expertise", *The Guardian*, disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/apr/27/gaps-sage-scientific-body-scientists-medical>, consultado a 27 de abril de 2020.
- Cucinotta, Domenico, e Maurizio Vanelli (2020), "WHO declares covid-19 a pandemic", *Acta Biomed*, 91 (1), pp. 157-160.
- Deruelle, Thibaud, e Isabelle Engeli (2021), "The covid-19 crisis and the rise of the European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC)", *West European Politics*, 44 (5-6), pp. 1376-1400.
- Do Carmo, Renato M., Inês Tavares, e Ana Filipa Cândido (orgs.) (2020), *Um Olhar Sociológico sobre a Crise Covid-19*, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-ISCTE.
- EU Expert Group on Health Systems Performance Assessment (2020), *Assessing the Resilience of Health Systems in Europe: An Overview of the Theory, Current Practice and Strategies for Improvement*, Luxemburgo, Publications Office of the EU.
- Freeman, Daniel et al. (2022), "Coronavirus conspiracy beliefs, mistrust, and compliance with government guidelines in England", *Psychological Medicine*, 52 (2), pp. 251-263.
- Fukuyama, Francis (2000), "Social capital and civil society", *IMF Working Papers*, WP/00/74: 01-18.

- Glenn, Jeffrey, Claire Chaumont, Pablo V. Dintrans (2020), "Public health leadership in the times of covid-19: a comparative case study of three countries", *International Journal of Public Leaders*, 17 (1), pp. 81-94.
- Gu, Jia, Han Yan, Yaxuan Huang, Yuru Zhu, Haoxuan Sun, Yumou Qiu, e Songxi Chen (2020), "Comparing containment measures among nations by epidemiological effects of covid-19", *National Science Review*, 7 (12), pp. 1847-1851.
- Hogan, John, Michael Howlett, e Mary Murphy (2020), "Re-thinking the coronavirus pandemic as a policy punctuation: covid-19 as a path-clearing policy accelerator", *Policy and Society*, 41 (1), pp. 40-52.
- Jin, Ying-Hui, Lin Cai, Zhen-Shun Cheng, *et al.* (2020), "A rapid advice guideline for the diagnosis and treatment of 2019 novel coronavirus (2019-nCoV) infected pneumonia", *Military Medical Research*, 7 (1), pp. 1-23.
- Karo, Erkki, e Rainer Kattel (2018), "Innovation and the State: towards an evolutionary theory of policy capacity", em Xun Wu, Michael Howlett, e M. Ramesh (eds.), *Policy Capacity: State and Societal Perspectives*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 123-50.
- Kawachi, Ichiro, e Lisa Berkman (2000), "Social cohesion, social capital and health", em Lisa Berkman, e Ichiro Kawachi (eds), *Social Epidemiology*, Oxford University Press, pp. 174-190.
- Kokubun, Keisuke, Yoshiaki Ino, Kazuyoshi Ishimura (2020), "Social capital and resilience make an employee cooperate for coronavirus measures and lower his/her turnover intention", *arXiv preprint arXiv:2007.07963*
- Lenz, Gabriel S. (2013), *Follow the Leader? How Voters Respond to Politicians' Policies and Performance*, University of Chicago Press.
- McCabe, Ruth, Nora Schmit, Paula Christen, *et al.* (2020), "Adapting hospital capacity to meet changing demands during the covid-19 pandemic", *BMC Medicine*, 18.
- Mazzucato, Mariana, e Rainer Kattel (2020), "Covid-19 and public-sector capacity", *Oxford Review of Economic Policy*, 36 (S1), pp. 256-269.
- Morgan, Oliver (2019), "How decision makers can use quantitative approaches to guide outbreak responses", *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 374 (1776).
- OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development (2020), *The Territorial Impact of Covid-19: Managing the Crisis across Levels of Government*, Paris, OECD Publishing.
- OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development (2021), *Government at a Glance 2021*, Paris, OECD Publishing.
- Putnam, Robert D. (1993), "What makes democracy work?", *National Civic Review*, 82 (2), pp. 101-107, doi:10.1002/ncr.4100820204.
- Rönnerstrand, Björn (2013), "Social capital and immunization against the 2009 A(H1N1)V pandemic in Sweden", *Scandinavian Journal of Public Health*, 41 (8), pp. 853-859.
- Sabat, Iryna, *et al.* (2020), "United but divided: policy responses and people's perceptions in the EU during the covid-19 outbreak", *Health Policy*, 124 (9), pp. 909-918.
- Thunström, Linda, Stephen C. Newbold, David Finnoff, Madison Ashworth, e Jason F. Shogren (2020), *The Benefits and Costs of Using Social Distancing to Flatten the Curve for Covid-19*, Cambridge University Press.
- Pueyo, Tomás (2020), *Coronavirus: Why You Must Act Now. Politicians, Community Leaders*

- and Business Leaders: What Should You Do and When?*, disponível em: https://indico.cern.ch/event/897769/contributions/3786083/attachments/2002987/3348175/Coronavirus__Why_You_Must_Act_Now-Tomas_Pueyo-Medium.pdf.
- Tyler, Pratt (2021), *Value Differentiation, Policy Change, and Cooperation in International Regime Complexes*, Yale University.
- WHO – World Health Organization (2022), *Weekly Epidemiological Update on Covid-19*, disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>.
- Yang, Liu, e Yang Ren (2020), “Moral obligation, public leadership, and collective action for epidemic prevention and control: evidence from the corona virus disease 2019 (covid-19) emergency”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17 (8).
- Zuboff, Shoshana (2019), *The Age of Surveillance Capitalism*, Hachette Book Group.
- Zhu, Na, et al. (2020), “A novel coronavirus from patients with pneumonia in China, 2019”, *The New England Journal of Medicine*, 382 (8), pp. 727-733.

Fontes

- Comissão Europeia (2020), “Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às ameaças transfronteiriças graves para a saúde e que revoga a Decisão n.º 1082/2013/ UE”, 52020PC0727-EM-EUR-Lex (novembro).
- União Europeia (2016) “Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia”, *Jornal Oficial da União Europeia*, C202 (junho): 49-199.

Capítulo 6

O poder local em Portugal e a legitimidade democrática

Respostas à pandemia de covid-19 e representação política dos cidadãos e dos territórios

Maria Antónia Pires de Almeida

Introdução

O governo tem a responsabilidade de garantir a coesão económica, social e territorial e o desenvolvimento sustentado.¹ Contudo, pela sua proximidade às populações, é no poder local que recai a responsabilidade de garantir estes direitos em cada um dos seus territórios e consolidar as condições para garantir a qualidade de vida dos seus munícipes e o desenvolvimento sustentável (Fidalgo, António, Abreu, Correia, Cerol, Reis 2021; Almeida, 2020).

Perante a pandemia de covid-19 e a crise de saúde pública, as autarquias foram obrigadas a dar respostas imediatas e diretas aos cidadãos que ultrapassaram as indicações das autoridades de saúde e a legislação dos estados de emergência. E a “abrir novas vertentes de diálogo com os munícipes e de colaboração com outras instituições”, introduzindo, ao mesmo tempo, “novas ritualizações da democracia participativa” e criando “novos espaços de cidadania ativa”, apesar da “inércia” que caracterizou este período (Falanga, Allegretti, 2021). Segundo Neves (2021), a “gestão da resposta à covid-19 reforçou a necessidade de cooperação num quadro multinível e multisectorial de intervenção pública”.

Para um governo merecer a confiança dos cidadãos são necessárias transparência, boa prestação de contas e respostas adequadas. As iniciativas de *open government*, como os *sites* institucionais e as redes sociais dos municípios, tornaram-se veículos para aumentar a legitimidade e a confiança no poder local, especialmente quando a informação é clara, atualizada e responde a necessidades imediatas (Song, Lee, 2016). Todos os municípios portugueses atualmente têm *sites*. Durante a pandemia, muitos adotaram as redes sociais para gerir situações de

1 Esta investigação foi realizada no Centro de Investigação em Ciência Política (UID/CPO/0758/2020), Universidade do Minho e apoiada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) e pelo Ministério da Ciência e da Tecnologia de Portugal, com fundos nacionais. This study was conducted at the Research Center in Political Science (UID/CPO/0758/2020), University of Minho and supported by the Portuguese Foundation for Science and Technology and the Portuguese Ministry of Education and Science through national funds.

crise, pois são acessíveis e eficazes. As respostas dos governos locais à pandemia de covid-19 são importantes para verificar os níveis de confiança dos cidadãos nas decisões das autoridades, já que as informações fornecidas são essenciais para a aceitação das estratégias para a redução da transmissão da doença (Hivon, Titah, 2017; Nulhusna, Sandhyaduhita, Hidayanto, Phusavat, 2017).

Com o confinamento a nível mundial, o discurso político dos representantes locais mudou. Analisam-se as novas posturas e estratégias do poder local para responder aos problemas económicos e sociais locais provocados pela pandemia, especialmente a utilização dos *websites* e redes sociais, que se tornaram veículos para aumentar a legitimidade e a confiança nos órgãos autárquicos. Esta investigação, centrada na análise dos conteúdos das mensagens nos *sites* e nas redes sociais por parte de uma seleção de municípios, faz parte de um projeto mais vasto para completar uma base de dados, atualizando-a com as respostas à situação pandémica, que é assim apresentada como um estudo de caso para verificar a seguinte questão de investigação: qual o interesse do poder local na transparência e quais as ações concretas para aumentar a confiança e a participação dos cidadãos?

O poder local e as desigualdades territoriais

O poder local tem a responsabilidade de identificar e criar incentivos para que as suas populações vivam e trabalhem, combatendo o despovoamento. Considerando que a liderança efetiva é um elemento-chave para gerir situações de crise (Cepiku, Mussari, Giordano, 2016), as elites locais são essenciais para promover o desenvolvimento local, a ocupação dos territórios e o aumento da capacidade de produção, ao criar as condições para estimular as atividades económicas e a criação de emprego. Os espaços rurais não são todos iguais e os seus habitantes e representantes locais têm a obrigação de seguir os programas eleitorais que apresentaram aos eleitores e escolher e colocar em prática as políticas mais adequadas para os problemas particulares que atingem os respetivos concelhos.

Esta investigação parte de uma base de dados pré-existente com os 308 municípios portugueses, à qual foram acrescentados os currículos, percursos políticos, programas eleitorais e mensagens nos *sites* institucionais dos 308 presidentes de câmara eleitos em 2013 e 2017, numa perspetiva de análise dos conteúdos das mensagens nos *sites* e nas redes sociais (Dias, Costa, 2013).² Infelizmente para a questão da transparência, muitos destes representantes eleitos ainda não perceberam a importância e a necessidade de publicar estes dados para conhecimento dos seus eleitores. Nas 308 câmaras, consegui acesso a apenas 52,3% dos currículos dos presidentes nos *sites* (mais 2,9% muito incompletos) e a 209 programas eleitorais ou, na falta destes, às mensagens nos *sites* das câmaras e discursos de tomada de posse (67,9%). Após décadas de investimento em infraestruturas e parques industriais, com uso intensivo de fundos europeus, os representantes políticos locais alteraram

2 Disponível em <http://er.cies.iscte-iul.pt/pt-pt/node/79> consultado em Almeida (2014).

os seus critérios para atrair investimentos e assegurar a sua eleição e reeleição para os cargos autárquicos.

Nas mensagens e programas políticos da maioria dos presidentes das câmaras encontra-se a exigência de maior autonomia e descentralização administrativa. Coesão social, desenvolvimento sustentável, recursos, património e oportunidades são os termos usados com maior frequência, distinguindo-se as mensagens para concelhos urbanos e rurais. Para os presidentes de câmara de grandes cidades, os grandes temas foram as redes, a internacionalização, o emprego e a reconstrução urbana, que foi posta em prática com o aumento exponencial do turismo. Até 2020, assistiu-se em Lisboa e no Porto a um movimento de renovação e de conversão de prédios antigos em condomínios de luxo, *hostels* e Airbnb, assim como a abertura de novos restaurantes e da substituição do comércio tradicional por cadeias internacionais, numa autêntica “disneyficação” dos centros históricos. Os bairros mais tradicionais foram transformados em parques temáticos e os residentes foram afastados, quando as rendas e valores imobiliários chegaram aos níveis das capitais mundiais.

A massificação do turismo, que se pode considerar excessivo e classificar-se na categoria de *overtourism* (Phi, 2020), acarretou um aumento do movimento de *tuk tuks*, navios de cruzeiro e poluição. As rendas e os valores imobiliários atingiram os níveis das capitais mundiais, o que originou a gentrificação de bairros antigos, de onde os antigos residentes saíram por falta de poder monetário para enfrentar os preços do imobiliário que subiram 50% entre 2012 e 2018, enquanto os salários se mantiveram baixos. Em 2019, Lisboa era a capital europeia com mais unidades de Airbnb por residente, com números mais elevados que Barcelona, Paris, Roma ou Amsterdão.³ A população permanente foi substituída por outra flutuante, especialmente nos bairros históricos, como a freguesia de Santa Maria Maior, que perdeu 20% dos seus eleitores entre 2013 e 2020: de 12.516 para 9766.⁴ Já 41% das casas e apartamentos foram transformados em residências turísticas.⁵

Já nos municípios rurais, as principais preocupações são as estratégias de atração para pessoas e empresas. Com o despovoamento e a profunda crise provocada pelo desinvestimento industrial e a deslocação de muitas empresas para mercados não regulados, o que aumentou o desemprego, grande parte da paisagem agrária foi transformada em espaços de lazer, de turismo e de conservação da natureza, além de lhe ser atribuído um papel pedagógico para o público juvenil (Eusébio *et al.*, 2017), em que as pessoas se deslocam para consumir o ar despoluído, as tradições e o património. A função utilitária do meio rural como fornecedor de matérias-primas e alimentos foi substituída por local de diversão para as populações

3 Ricardo Sant’Ana Moreira, “Já não cabem mais Airbnb em Lisboa”, *Jornal Económico*, 03/06/2019, disponível em: <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/ja-nao-cabem-mais-airbnb-em-lisboa-451783>.

4 <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2013/index.html#%00>, <https://www.jf-santamariamaior.pt/freguesia/historia-da-freguesia/>, dados atualizados em 25.06.2020.

5 “Alojamento local ocupa 41% das casas do centro histórico de Lisboa”, *Expresso*, 06/12/2018, disponível em <https://expresso.pt/revista-de-imprensa/2018-12-06-Alojamento-local-ocupa-41-das-casas-do-centro-historico-de-Lisboa>.

urbanas experimentarem estilos de vida alternativos. Estas novas representações sociais do rural são também reproduzidas nas políticas públicas, tanto locais como centrais, para atrair novos residentes e turistas, tornando-se um tema central nos programas políticos, pois podem atrair investimento e fornecer algum rendimento aos empresários locais, contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável dos destinos rurais (Eusébio, Kastenholz, Breda, 2016).

Por todo o país os maiores investimentos passaram a ser aplicados nas áreas dos serviços e das atividades ligadas ao turismo. Particularmente nas zonas onde a agricultura deixou de ser a atividade principal, foi necessário inventar novas atividades para as pessoas e para a economia local. O respetivo património assumiu novas definições e tipologias: pode ser natural ou construído, material ou imaterial, e pode incluir pessoas, paisagem, gastronomia e até as ondas e o ar, que são publicitados e vendidos, juntamente com a paisagem, o artesanato e o ambiente limpo e despoluído. Numa era marcada pela forte mediatização do ambiente e dos seus problemas, valoriza-se o património cultural e natural como recurso mercantil (Guimarães, 2018). As preocupações mais evidentes são a internacionalização dos produtos locais e as certificações como património regional ou mesmo da UNESCO, assim como a redescoberta do artesanato e de tradições populares há muito em desuso (como foi o caso dos caretos em Vinhais, por exemplo) para estimular a produção e o emprego, com a adjetivação obrigatória da qualidade e da tradição, tudo tem sido usado para vender a paisagem e o meio rural (Almeida, 2017).

As certificações regionais ou internacionais contribuem para produzir marcas e até mesmo para apresentar o próprio país como uma marca reconhecida internacionalmente. As políticas públicas que as promovem emergem como resposta às pressões da economia globalizada e cuja formulação se centra na identificação das vantagens competitivas do país, projetadas mundialmente através de uma imagem de marca com a qual se pretende diferenciar o país em relação aos concorrentes e atrair mais-valias (Quintela, 2021).

Os emigrantes nunca são esquecidos como potenciais fontes de investimento. E os festivais de verão e a promoção dos produtos locais estão sempre presentes nos discursos e nos calendários de atividades. Contudo, grande parte do retorno acaba por ser sazonal, incentivado pelas férias dos emigrantes, o que não gera rendimentos suficientes para uma permanência dos empreendimentos locais.

Há múltiplos exemplos de estratégias de atração dirigidas especialmente aos grupos mais jovens e mais idosos dos municípios rurais, focadas principalmente em políticas de incentivo às famílias, ao aumento da natalidade e ao apoio às crianças, ao cuidado com os idosos, entre outras como a educação profissional, formação de jovens e participação cívica.

Porém, nenhuma destas ações consegue contrariar a falta de emprego, o desinvestimento público e privado e a falta de serviços básicos, como a água, a eletricidade, as comunicações, o ensino, os cuidados de saúde. A vontade de muitos profissionais se mudarem para o interior, mantendo os seus trabalhos à distância, não resiste à fraca cobertura da *net* e aos deficientes serviços que lá encontram.

Tendo em conta esta realidade e apesar do claro o objetivo de atrair pessoas e empresas, a maior parte dos programas políticos dos autarcas dos meios rurais

revelam um cuidado especial com os produtores locais, a precisar de proteção num ambiente hostil de agricultura globalizada. Os pequenos produtores têm um papel importante na preservação da paisagem e na revitalização das tradições, que são fundamentais para atrair turistas e potenciais novos residentes. Contudo, a agricultura de subsistência praticada em hortas e pequenas propriedades não passa geralmente de um complemento a outras atividades e a situações de reforma ou desemprego, em prática num mundo rural depois da agricultura (Baptista, 2006; Baptista, 2010).

Os mais bem-sucedidos presidentes de câmara em termos de popularidade e critérios de reeleição têm características muito semelhantes: são líderes fortes, com laços bem estabelecidos com a comunidade local e afinidades culturais com os seus eleitores.

Não obstante as estratégias de atração descritas, todas elas são incompatíveis com o desinvestimento na criação de indústria para novos empregos, assim como as novas realidades da monocultura superintensiva e altamente especializada de frutas e legumes, vinho e azeite, que altera a paisagem e polui o ambiente, esvazia barragens pelo excesso de irrigação, usa químicos e trabalhadores sazonais e precários, geralmente de fora da região e do país, o que aliás obedece à tradição secular do trabalho no campo em Portugal, mas em nada contribui para as economias locais (Almeida, 2020; Almeida, 2021b). Para agravar a destruição da paisagem encontramos por todo o país florestas queimadas, minas a céu aberto e centrais para produção de energia solar e eólica.

A pandemia de covid-19 e as respostas municipais

A pandemia de covid-19 originou uma crise de saúde pública, além de económica e social, que forçou as autarquias, pela sua característica de proximidade, a darem respostas imediatas e diretas aos cidadãos, e que ultrapassaram as indicações das autoridades de saúde e a legislação dos estados de emergência. Nesta investigação salienta-se a atuação das câmaras municipais, mas as freguesias “desempenharam, e continuam a desempenhar, um importante papel no combate à pandemia, prestando os mais diversos e inovadores tipos de apoio às respetivas populações (...) particularmente em situações de maior vulnerabilidade social e económica” (Costa, Maia, 2021).

Para um governo merecer a confiança dos cidadãos são necessárias transparência, boa prestação de contas e respostas adequadas (Cheema, Popovski, 2010; Armstrong, 2005). As iniciativas de *open government* tornaram-se veículos para aumentar a legitimidade e a confiança no poder local, especialmente quando a informação é clara, atualizada e responde a necessidades imediatas (Tolbert, Mossberger, 2006; Warren, Sulaiman, Jaafar, 2014; Nulhusna, Sandhyaduhita, Hidayanto, Phusavat, 2017). Em resumo, a transparência e iniciativas de *open government* tornaram-se veículos para aumentar a legitimidade e a confiança no poder local. Em Portugal, o Índice de Transparência Municipal (ITM), baseado nos *sites* oficiais dos municípios portugueses (Cruz *et al.*, 2016), permite verificar o interesse

do poder local em Portugal na questão da transparência. Ao fim de alguns anos, o índice revelou que os autarcas passaram a ter maior cuidado na divulgação dos dados listados.

Entre as formas de governo eletrónico, as redes sociais, definidas por Kaplan e Haenlein (2010) como um grupo de aplicações na *internet* que permitem a criação e troca de conteúdos gerados pelos utilizadores, constituem o meio mais eficaz para o governo melhorar a confiança dos cidadãos, ao aumentar a perceção da transparência (Song, Lee, 2016). Pela sua natureza interativa, as redes sociais podem ter uma ação significativa como pontes entre as entidades governamentais e os cidadãos, ao facilitarem o acesso direto à informação e constituírem uma plataforma de comunicação que aumenta a perceção dos cidadãos sobre o nível de confiança no governo (Rotchanakitumnuai, 2013).

Todos os municípios portugueses atualmente têm *sites*, pelo menos desde 2010 (Dias, Costa, 2013), se bem que estes não estão uniformizados e ainda oferecem poucas possibilidades para a participação dos cidadãos (Dias, 2015). Mas o problema da acessibilidade fica facilitado com as redes sociais. Em Portugal, o poder local tende a preocupar-se com a abstenção eleitoral e alguns municípios recorrem às redes sociais como ferramenta para aumentar a participação política dos cidadãos. Estudos comprovam que as páginas oficiais dos municípios mais proativos no Facebook fazem parte de um conjunto de ferramentas estáveis e contínuas para comunicar com os cidadãos e assim promover a sua participação política (Silva, Tavares, Lameiras, 2019; Park *et al.*, 2015), contribuindo para aumentar os níveis de transparência e de respostas aos interesses imediatos dos cidadãos, o que também aumenta significativamente o impacto da confiança dos cidadãos no governo (Tavares, Cruz, 2020; Al-Aufi *et al.*, 2017; Haro-de-Rosario, Sáez-Martín, Caba-Pérez, 2018; Beshi, Kaur, 2020; Arshad, Khurram, 2020).

Em 2019, apenas 14 municípios não tinham Facebook e as grandes cidades já o utilizavam amplamente para comunicar com os cidadãos (Silva *et al.*, 2019). Recentemente, com a pandemia, já todos usam esta ferramenta e os municípios pequenos tornaram-se muito ativos nos *sites* e nas redes sociais, como já comprovei numa escolha aleatória (Almeida, 2021a). As respostas dos governos locais à pandemia de covid-19 são importantes para verificar os níveis de confiança dos cidadãos nas decisões das autoridades, já que as informações fornecidas são essenciais para a aceitação das estratégias para a redução da transmissão da doença. Henderson *et al.*, (2020) verificaram que conselhos de saúde pública regulares e atualizados demonstram proatividade dos governos e aumentam a disposição do público para adotar medidas de prevenção.

A declaração do Estado de Emergência em 18 de março de 2020 implicou o confinamento da população, restrições de direitos e liberdades de circulação e trabalho e educação a distância. Contudo, manteve-se o fornecimento de serviços essenciais e produtos de consumo. O poder local foi confrontado com preocupações específicas, cuja urgência obrigou a soluções imediatas: entre muitas outras, destacam-se a educação e a assistência aos mais carenciados (para uma lista completa das atribuições das autarquias, ver Neves, 2021). Uma vez que os municípios são responsáveis pelo fornecimento das refeições à população escolar, especialmente às famílias de baixos

rendimentos que não pagam esse serviço, uma das suas primeiras ações consistiu na manutenção das cantinas em funcionamento, distribuindo as refeições à porta das escolas. Apesar da telescola, que foi rapidamente introduzida na RTP, o ensino em casa constituiu um desafio para muitas famílias, que não dispunham dos meios informáticos suficientes para os alunos seguirem as aulas.

Os municípios do Fundão e de Setúbal são aqui apresentados como exemplos das dificuldades encontradas e da forma como se organizaram para as superar, conjugando esforços e promovendo parcerias entre várias entidades, o que foi considerado “a grande alavanca de combate à epidemia” (Fidalgo *et al.*, 2021). Convidados para um *webinar* pelo IPPS, Instituto para as Políticas Públicas e Sociais, do Iscte — Instituto Universitário de Lisboa, o presidente da Câmara Municipal do Fundão e o vereador da Educação da Câmara Municipal de Setúbal descreveram as reuniões nos primeiros dias após o fecho das escolas em 13 de março de 2020, para decidirem procedimentos, refeições escolares e gestão dos trabalhadores.⁶ Conscientes de que o ensino é obrigatório e tem de ser assegurado, e confrontados com a obrigatoriedade do ensino a distância, os municípios tomaram consciência do papel social da escola no processo de educação e no acompanhamento das famílias e identificação de situações sociais complexas e de perigo. Na emergência de salvar o ano letivo, contaram com o empenho dos professores, das famílias, das juntas de freguesia e das autoridades policiais. A primeira ação descrita pelos referidos autarcas consistiu na identificação das famílias que teriam dificuldade de acesso aos meios tecnológicos: em muitas situações não havia um computador por cada membro do agregado, nem acesso à *net*. O mesmo sucedia com alguns professores. Foi necessário encontrar estratégias alternativas, que incluíram contactos pessoais e telefónicos por parte dos professores e das juntas de freguesia, e distribuição semanal de trabalhos e fichas em papel aos alunos. No caso do Fundão, um município de montanha, o problema da distribuição das fichas de trabalho e das refeições foi agravado pela dificuldade dos transportes até aldeias remotas. Da responsabilidade de transportar os alunos para as escolas, passou-se para o transporte da alimentação até casa de alguns alunos, para quem esta refeição é a única do dia. O mesmo problema colocou-se em relação aos serviços e acompanhamento dos idosos, cuja gestão e logística também foi assegurada pelas autarquias, coordenando as instituições já existentes. No que diz respeito aos computadores e serviço de *internet*, o Fundão tinha já computadores nas escolas desde 2014, a partir do projeto “Academia de Código Júnior”. Os professores telefonaram às famílias para identificarem as situações e esses computadores foram distribuídos a todos os alunos que não os tinham, assim como *internet* e *routers*. Foram também estabelecidas linhas de apoio técnico e de apoio ao domicílio, complementadas com apoio psicológico. A autarquia conjugou os esforços das empresas locais e da sociedade civil, que prestaram apoio técnico. Esta situação de exceção revelou o papel da escola na estabilidade social e na vivência de muitas crianças e jovens. É na escola que muitos jovens

6 “Da escola para casa: o papel das câmaras municipais”, 17/06/2020, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=f9UBqWB8Pag&feature=youtu.be>.

encontram relações sociais e alimentação, estabilidade de comportamentos e aprendizagem de cumprimento de regras: ambos os autarcas revelaram preocupações respeitantes a esta ausência que poderá vir a ter consequências que preocupam a comunidade educativa (Almeida, 2021a).

Na seleção de municípios até agora analisada, alguns autarcas mostraram-se mais ativos que outros, tanto nas ações como na respetiva divulgação nas plataformas de comunicação: foram muitas e variadas as iniciativas locais para lidar com a pandemia. Uma característica comum a todo o país foi a suspensão de acontecimentos públicos, o cancelamento de todos os festivais de verão e atividades culturais, assim como o encerramento de restaurantes, alojamentos turísticos, piscinas e parques de campismo durante todo o verão de 2020, o que teve repercussões graves na atividade económica e social, particularmente nos concelhos do interior. Com o fornecimento de novos serviços, os orçamentos municipais tiveram de ser ajustados: entre março e setembro de 2020, os municípios portugueses gastaram 166,1 milhões de euros em despesas relacionadas com a pandemia, que incluíram equipamentos médicos (ventiladores, testes, desinfetantes, máscaras, luvas, etc.); computadores e serviços de *internet*; transferências diretas a famílias e associações locais; educação e fornecimento de computadores e serviços de *internet* aos alunos carenciados; assistência aos idosos e pessoas em risco com fornecimento de alimentação, medicamentos, serviços de distribuição; cancelamento total ou parcial dos pagamentos da água e de rendas municipais, assim como taxas de esplanadas. Na relação dos gastos por residente, podemos constatar que os municípios do interior surgem no topo da lista: Castro Verde gastou 313 euros, Alcoutim 138 euros, Penamacor 100 euros e Cascais 94,80 euros.⁷ As autarquias “disponibilizaram material, logística e outros serviços, com preponderância para equipamentos de proteção individual e alimentação. Os principais destinatários destes apoios foram IPSS, bombeiros, cidadãos/famílias, empresas e o movimento associativo” (Fidalgo *et al.*, 2021).

Tanto nos *sites* municipais como no Facebook multiplicaram-se os avisos e conselhos práticos, assim como os relatórios diários ou semanais da situação epidemiológica. Alguns municípios produziram vídeos a promover os recursos naturais, com imagens de paisagens e bailarinos em ruas desertas, como foram os casos de Lisboa, e de Avis, que no dia 3 de abril de 2020 publicou um vídeo com o título: “Estamos em pausa. Voltamos em breve para celebrar a vida consigo!”⁸

Logo que o país desconfinou, em 5 de junho, o mesmo município publicou novo vídeo no qual afirmou: “Estamos de volta para celebrar a vida consigo”.⁹ Outros fizeram vídeos com os respetivos presidentes a falar aos cidadãos sobre a necessidade de proteção da saúde pública e com explicações para as medidas postas em prática, como se viu na Figueira da Foz, São João da Madeira, em Estremoz, com instruções sobre o uso da máscara, ou em Albufeira com um discurso a agradecer

7 Paulo Ribeiro Pinto, “Autarquias gastaram mais de 166 milhões com a covid em sete meses”, *Dinheiro Vivo*, 13/01/2021, disponível em: <https://www.dinheirovivo.pt/economia/nacional/autarquias-gastaram-mais-de-166-milhoes-com-a-covid-em-sete-meses-13223551.html>.

8 Disponível em: <https://www.facebook.com/117466304934808/videos/2620064084943542>.

9 Disponível em: <https://www.facebook.com/117466304934808/videos/254472722491393>.



Figura 6.1 Cartaz publicado no Facebook do Município de Sousel em 18/01/2021 e exposto nas paragens de autocarro da freguesia de Santo Amaro

Fonte: Facebook do Município de Sousel.



Figura 6.2 Situação epidemiológica do concelho de Avis

Fonte: imagem publicada no Facebook do Município de Avis em 04/12/2020.



Figura 6.3 Vídeo publicado no Facebook do Município de Avis em 03/04/2020

Fonte: Facebook do Município de Avis.

aos prestadores de serviços¹⁰. Além da promoção das paisagens, gastronomia, património, artesãos locais e da economia local em geral, muitos foram os municípios que instituíram programas de apoio ao comércio local, especialmente na época do Natal, com vales de compras e subsídios diretos e indiretos.

Em Lisboa e Porto, a paragem do fluxo de turistas alterou o discurso e as estratégias políticas. Depois de março de 2020, os respetivos presidentes de câmara focaram as suas atenções precisamente nos bairros históricos e na questão das habitações para os residentes, depois de terem passado anos a promover a reconversão de prédios e bairros inteiros em alojamentos locais temporários. Já existia um Programa de Arrendamento Acessível em Lisboa, mas que registara apenas 242 contratos em 2020. Em julho de 2020 Fernando Medina garantiu que

depois da pandemia de covid-19 passar, Lisboa vai “livrar-se” do Airbnb e transformar os alojamentos para férias curtas em casas para os trabalhadores essenciais. O presidente da Câmara de Lisboa (CML) defende que “este é o momento de fazer as coisas de forma diferente”. Apesar de reconhecer que a capital portuguesa beneficiou da vinda de milhares de turistas nos últimos anos, Fernando Medina aponta que também se pagou um “preço social” por este movimento (...). “Os trabalhadores essenciais e as suas famílias são cada vez mais forçados a sair, já que os alojamentos de férias, como Airbnb, ocupam mais de um terço das propriedades no centro da cidade de Lisboa, aumentando os preços de rendas, esvaziando comunidades e ameaçando o caráter único”, escreveu o autarca.¹¹

Contudo, a concretização deste programa ficou aquém do anunciado e a entrega de casas de renda acessível não ultrapassou os 7,2% do previsto.¹² No Porto, também foi lançado um novo programa municipal em 11 de maio de 2020: Porto com Sentido, para “ampliar e diversificar o programa de habitação a preços acessíveis na

10 Publicado no Facebook em 07/04/2020, <https://www.youtube.com/watch?v=A7yZS99MO-Q&t=14s>.

11 Mariana Espírito Santo, “Afinal, Medina não quer ‘livrar-se’ do Airbnb. Só de alguns alojamentos locais”, *Eco*, 06/07/2020, disponível em: <https://eco.sapo.pt/2020/07/06/depois-do-coronavirus-lisboa-vai-livrar-se-do-airbnb-diz-medina/>.

12 Isabel Tavares, “Medina prometeu seis mil casas de renda acessível em Lisboa, entregou 391”, *SAPO 24*, *MadreMedia*, 26/05/2021, disponível em: <https://24.sapo.pt/economia/artigos/medina-prometeu-seis-mil-casas-de-renda-acessivel-em-lisboa-entregou-391>.

cidade do Porto”.¹³ Estas cidades também publicaram nos seus *sites* e redes sociais programas sociais e iniciativas locais para promover a economia e a cultura, assim como organizaram *webinars* com debates sobre a pandemia. Em Lisboa, o ciclo de conferências Encontro de Urbanismo 2020 foi subordinado ao tema “Preparar as cidades para riscos globais”, e incluiu discussões sobre “Um manual de utilizador da cidade em tempo de covid-19”, “Lições do passado: prosperar após crises de saúde pública” e “Compreender a cidade a partir das emoções geradas pela pandemia”, entre outros.¹⁴ No Porto os *webinars* sobre “Economia da cidade do Porto” realizaram-se em maio de 2020, discutindo “temas como as medidas fiscais e de financiamento, o papel da tecnologia neste período de crise, o turismo, o posicionamento do Porto como destino de segurança e ainda o setor do comércio e a realidade futura dos negócios”. No último, com a participação do próprio presidente da câmara Rui Moreira, debateram-se os “Novos desafios e reinvenção da economia local”.¹⁵

Com o novo confinamento em 15 de janeiro de 2021, a experiência adquirida pelas câmaras revelou-se fundamental e já tudo estava preparado para os novos desafios. Por exemplo, em fevereiro de 2021 o município do Fundão já tinha distribuído computadores e acesso de *internet* a todos os alunos que não os tinham, substituindo-se assim ao Ministério da Educação que se atrasou no cumprimento deste programa.

Conclusão

Algumas conclusões provisórias sobre a análise de conteúdos dos discursos do poder local em resposta à crise provocada pela pandemia permitem-nos afirmar o interesse do poder local na divulgação de informações e na colocação em prática de ações para lidar com as situações de maior necessidade, apostando assim na transparência como meio de estimular a confiança e a participação dos cidadãos.

A pandemia e as novas necessidades das populações mais carenciadas sobrecarregaram as competências dos municípios, especialmente no que diz respeito à capacidade organizativa e à utilização dos recursos, serviços e instituições já existentes. As ferramentas digitais e redes sociais estão a ser usadas para responder às necessidades dos cidadãos e os municípios mostraram ser eficientes nas respostas às famílias e à comunidade escolar. Houve investimentos nos conteúdos digitais e na informação nas redes sociais e os municípios mais ativos divulgaram as ações dos seus representantes eleitos, informações sanitárias e recomendações. Para muitos eleitos locais esta situação criou a oportunidade de mostrar trabalho, numa antecipação das eleições autárquicas de 2021, e contribuiu para aumentar a legitimidade democrática, pois a transparência é uma ferramenta importante para uma escolha eleitoral informada.

13 Disponível em: <https://www.cm-porto.pt/editais/programa-municipal-porto-com-sentido>

14 Disponível em: <https://www.lisboa.pt/encontro-de-urbanismo-2020>

15 Disponível em: <https://www.porto.pt/pt/noticia/novos-desafios-e-reinvencao-da-economia-local-e-o-tema-do-ultimo-webinar-que-Conta-com-a-participacao-de-rui-moreira>

Pela amostra analisada, podemos concluir que as câmaras municipais e as juntas de freguesia cumpriram as suas responsabilidades perante os seus cidadãos e territórios, promovendo ações diretas e divulgando as suas ações por meios acessíveis e de grande visibilidade. Como resultados práticos, podemos apresentar a tomada de consciência (ou descoberta), por parte de alguns representantes eleitos, das vantagens do *e-government* e das redes sociais, não só como critério de reeleição, mas sobretudo como serviço público.

Referências bibliográficas

- Al-Aufi, Ali Saif, Ibrahim Al-Harhi, Yousuf AlHinai, Zahran Al-Salti, Ali Al-Badi (2017), “Citizens’ perceptions of government’s participatory use of social media”, *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11 (2), pp. 174-194.
- Almeida, Maria Antónia (2014), *Dicionário Biográfico do Poder Local em Portugal, 1936-2013*, Lisboa, Leya.
- Almeida, Maria Antónia (2017), “Territorial inequalities: depopulation and local development policies in the Portuguese rural world”, *AGER — Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 22, pp. 61-87.
- Almeida, Maria Antónia (2020), “The use of rural areas in Portugal: historical perspective and new trends”, *Revista Galega de Economía*, 29 (2), pp. 1-17.
- Almeida, Maria Antónia (2021a), “Portuguese municipalities and education in times of pandemic”, *EURA Conversations*, #23, disponível em <https://eura.org/eura-conversations/>.
- Almeida, Maria Antónia (2021b), “A nova paisagem rural portuguesa e o trabalho na agricultura superintensiva”, em Margarida Seixas e Cristina Rodrigues (orgs.), *Da Escravidão ao Trabalho Digno: Nos 150 Anos da Abolição da Escravidão em Portugal e nos 100 Anos da Criação da OIT, Cadernos Sociedade e Trabalho*, XXI, Lisboa, Edições GEP, pp. 289-302.
- Armstrong, Elia (2005), *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs.
- Arshad, Saman, Sobia Khurram (2020), “Can government’s presence on social media stimulate citizens’ online political participation? Investigating the influence of transparency, trust, and responsiveness”, *Government Information Quarterly*, 37 (3).
- Baptista, Fernando O. (2006) “O rural depois da agricultura”, em M. L. Fonseca (ed.), *Desenvolvimento e Território: Espaços Rurais Pós-Agrícolas e Novos Lugares de Turismo e Lazer*, Lisboa, Universidade de Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, pp. 85-105.
- Baptista, Fernando O. (2010), *O Espaço Rural: Declínio da Agricultura*, Lisboa, Celta.
- Beshi, Taye D., Ranvinderjit Kaur (2020), “Public trust in local government: explaining the role of good governance practices”, *Public Organization Review*, 20 (2), pp. 337-350.
- Cepiku, Denita, Riccardo Mussari, Filippo Giordano (2016), “Local governments managing austerity: approaches, determinants and impact”, *Public Administration*, 94 (1), pp. 223-243.

- Cheema, G. Shabbir, Vesselin Popovski (eds.) (2010), *Building Trust in Government: Innovations in Governance Reform in Asia*, Nova Iorque, United Nations University Press.
- Costa, Cláudia S., Tânia Maia (2021), "As freguesias portuguesas e os desafios emergentes em tempos de crise pandémica", em Luís Filipe Mota Almeida, Luís de Sousa, Manuel Ferreira Ramos (coords.), *Poder Local em Tempos de Covid-19*, vol. II, Coimbra, Almedina, pp. 57-70.
- Cruz, Nuno F., António F. Tavares, R. Marques, Susana Jorge, Luís de Sousa (2016), "Measuring local government transparency", *Public Management Review*, 18 (6), pp. 866-893.
- Dias, Gonçalo P. (2015), "Governo eletrónico local: a dimensão é determinante?", em Luís de Sousa, António F. Tavares, Nuno F. Cruz, Susana Jorge (orgs.), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa, ICS, pp. 137-142.
- Dias, Gonçalo P., Marco Costa (2013), "Significant socio-economic factors for local e-government development in Portugal", *Electronic Government*, 10 (3/4), pp. 284-309.
- Eusébio, Celeste, Elisabeth Kastenholz, Zélia Breda (2016), "Tourism and sustainable development of rural destinations", em Elisabeth Kastenholz, Maria João Carneiro, Celeste Eusébio, Elisabete Figueiredo (eds.), *Meeting Challenges for Rural Tourism Through Co-Creation of Sustainable Tourist Experiences*, Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing, pp. 329-350.
- Eusébio, Celeste, Maria João Carneiro, Elisabeth Kastenholz, Elisabete Figueiredo, Diogo Silva (2017), "Who is consuming the countryside? An activity-based segmentation analysis of the domestic rural tourism market in Portugal", *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 31, pp. 197-210.
- Falanga, Roberto, Giovanni Allegretti (2021), "Democracia participativa em tempos de covid-19: da inércia à inovação", em Luís Filipe Mota Almeida, Luís de Sousa, Manuel Ferreira Ramos (coords.), *Poder Local em Tempos de Covid-19*, vol. I, Coimbra, Almedina, pp. 63-95.
- Fidalgo, José, João António, Joana Abreu, Tânia Correia, Jorge Cerol, Ricardo Reis (2021), "Os objetivos de desenvolvimento sustentável enquanto bússola da recuperação pós-covid-19", em Luís Filipe Mota Almeida, Luís de Sousa, Manuel Ferreira Ramos (coords.), *Poder Local em Tempos de Covid-19*, vol. II, Coimbra, Almedina, pp. 185-201.
- Guimarães, Paulo (2018), "'Através da natureza campestre e mansa': agrarismo e lutas pela justiça ambiental em Portugal (séculos XIX E XX)", em Ana Cristina Roque *et al.* (coords.), *Alterações Ambientais em Perspetiva Histórica*, Porto, CITCEM – Centro de Investigação Transdisciplinar Cultura, Espaço e Memória, pp. 11-31.
- Haro-de-Rosario, Arturo, Alejandro Sáez-Martín, María del Carmen Caba-Pérez (2018), "Using social media to enhance citizen engagement with local government: Twitter or Facebook?", *New Media & Society*, 20 (1), pp. 29-49.
- Henderson, Julie, Paul R. Ward, Emma Tonkin, Samantha B. Meyer, Heath Pillen, Dean McCullum, Barbara Toson, Trevor Webb, John Coveney, Annabelle Wilson (2020), "Developing and maintaining public trust during and post-covid-19: can we apply a model developed for responding to food scares?", *Frontiers in Public Health*, 8, p. 369.

- Hivon, Julien, Ryad Titah (2017), "Conceptualizing citizen participation in open data use at the city level", *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11 (1), pp. 99-118.
- Kaplan, Andreas M., Michael Haenlein (2010), "Users of the world, unite! The challenges and opportunities of social media", *Business Horizons*, 53 (1), pp. 59-68.
- Neves, Ana Fernanda (2021), "A cooperação entre o poder local e o poder estadual na resposta à covid-19", em Luís Filipe Mota Almeida, Luís de Sousa, Manuel Ferreira Ramos (coords.), *Poder Local em Tempos de Covid-19*, vol. II, Coimbra, Almedina, pp. 21-56.
- Nulhusna, Rizqa, Puspa I. Sandhyaduhita, Achmad N. Hidayanto, Kongkiti Phusavatt (2017), "The relation of e-government quality on public trust and its impact on public participation", *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11 (3), pp. 393-418.
- Park, Min Jae, Hyeri Choi, Suk Kyoung Kim, Jae Jeung Rho (2015), "Trust in government's social media service and citizen's patronage behavior", *Telematics and Informatics*, 32 (4), pp. 629-641.
- Phi, Gian Thi (2020), "Framing overtourism: a critical news media analysis", *Current Issues in Tourism*, 23 (17), pp. 2093-2097.
- Quintela, Denise H. (2021), "Do projeto 'Marca Portugal' ao 'Portugal Sou Eu': que políticas públicas para a Marca Portugal", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 95, pp. 61-83.
- Rotchanakitumnuai, Siriluck (2013), "The governance evidence of e-government procurement", *Transforming Government: People, Process and Policy*, 7 (3), pp. 309-321.
- Silva, Patrícia, António F. Tavares, Tiago Silva, Mariana Lameiras (2019), "The good, the bad and the ugly: three faces of social media usage by local governments", *Government Information Quarterly*, 36 (3), pp. 469-479.
- Silva, Tiago, António F. Tavares, Mariana Lameiras (2019), "'Trendy' cities: exploring the adoption of different types of social media by Portuguese municipalities", em Panos Panagiotopoulos, N. Edelmann, O. Glassey, G. Misuraca, P. Parycek, T. Lampoltshammer, B. Re, (eds.), *Electronic Participation*, Springer, pp. 26-34.
- Song, Changsoo, Joohe Lee (2016), "Citizens' use of social media in government, perceived transparency, and trust in government", *Public Performance & Management Review*, 39 (2), pp. 430-453.
- Tavares, António F., Nuno F. Cruz (2020), "Explaining the transparency of local government websites through a political market framework", *Government Information Quarterly*, 37 (3), pp. 1012-49.
- Tolbert, Caroline J., Karen Mossberger (2006), "The effects of e-government on trust and confidence in government", *Public Administration Review*, 66 (3), pp. 354-369.
- Warren, Anne M., Ainin Sulaiman, Noor I. Jaafar (2014), "Social media effects on fostering online civic engagement and building citizen trust and trust in institutions", *Government Information Quarterly*, 31 (2), pp. 291-301.

Capítulo 7

Da austeridade à pandemia

Marca Portugal entre crises e inovações

Denise Marie Quintela

Introdução

As políticas de marca país procuram responder ao problema da diferenciação dos países na fortemente concorrencial, e simultaneamente interdependente, economia globalizada. Estão relacionadas com a imagem externa dos países e influenciam a captação de exportações, investimento estrangeiro, turismo, talento, visibilidade nos *media* internacionais, respeito na comunidade científica, influência na diplomacia internacional, entre outros fatores promotores de desenvolvimento socioeconómico (Anholt, 2007; Dinnie, 2008; Kotler, 1999).

As crises globais — quer sejam económico-financeiras, pandémicas, ambientais, energéticas ou um somatório — geram uma necessidade de recuperação acelerada, que acentua a competição entre os países pelos mesmos recursos (naturais) limitados (Bloom Consulting, 2020a).

Esta situação tem impulsionado cada vez mais lugares a desenvolverem políticas de marca, pretendendo que estas impulsionem o restabelecimento e o crescimento socioeconómicos (Brand Finance, 2021; Future Brand, 2020).

Considerando que geralmente as políticas de marca país precisam de dez anos para alcançarem resultados consolidados (Moilanen e Rainisto, 2009), este estudo tem como objeto de análise as políticas desenvolvidas no âmbito da Marca Portugal, e a imagem do país, na década 2011-2021, que engloba o período de austeridade e o cumprimento do memorando de entendimento com a *troika* (2011-2014), seguido de uma recuperação gradual, interrompida em 2020 pela crise pandémica, que permanece em 2021.

A pesquisa é realizada com dois objetivos principais:

- 1) observar as medidas de política pública de marca país concretizadas durante a década de 2011-2021, procurando perceber se foram desenhadas para responder às crises e se foram financiadas pela União Europeia (UE);
- 2) analisar a imagem de Portugal nesses anos, relacionando-a com as crises e as políticas aplicadas.

De acordo com os objetivos acima enunciados, procura-se responder a três perguntas de partida:

P1: foi formulada uma política pública de marca país para fazer responder às crises ou foram implementadas medidas parcelares?

P2: quais dessas soluções foram financiadas por fundos comunitários?

P3: qual foi a imagem externa de Portugal após a implementação dessas políticas?

Estas questões desdobram-se nas hipóteses de investigação seguintes:

H1: não foi formulada uma política pública de marca país para responder às crises, tendo sido implementadas medidas parcelares.

H2: as medidas de política pública de marca país foram todas financiadas por fundos comunitários.

H3: a imagem exterior de Portugal apresentou variações relacionadas com as crises mas, no modelo de Portugal do Conhecimento e de Turismo, prevaleceu a associação ao turismo.

Nos próximos pontos aborda-se a metodologia utilizada; os conceitos de identidade, imagem e política de marca país, referindo a sua conexão com competitividade e inovação; a marca país na crise e resiliência; a Marca Portugal na Europa e no mundo, da austeridade à pandemia, entre crises e inovações; e a imagem do país no mesmo período. Complementarmente, faz-se uma breve reflexão sobre a Marca Portugal e o relançamento socioeconómico (pós) pandemia, relacionando o tema com o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e com os incentivos do quadro comunitário de apoio 2021-2027, o Portugal 2030 (P2030). Termina-se com as conclusões mais relevantes, respondendo às questões de partida e validando as hipóteses de investigação estabelecidas e, por fim, indicam-se as principais limitações encontradas.

Metodologia

O trabalho é desenvolvido através de uma metodologia qualitativa, com recurso ao estudo de caso único, que tem sido valorizado na análise de políticas públicas — um fenómeno complexo e ainda pouco investigado — devido às potencialidades exploratórias e explicativas que oferece (Molloy, 2010).

A escolha do estudo de caso único deve-se a dois fatores: 1) o tema da marca país ainda está pouco estudado; 2) cada país tem um contexto e mecanismo específicos. O contexto, em interação com o mecanismo, gera o resultado (Byrne, Olsen e Duggan, 2009). E, como referem Dinnie *et al.* (2010: 399), em relação às marcas país, “são necessários estudos de caso isolados e aprofundados sobre cada país, para avaliar o desempenho específico do contexto”. Não obstante, o caso único permite extrair pressupostos teóricos, que podem ser replicados numa lógica de generalização analítica (Yin, 2003).

A operacionalização da pesquisa faz-se através da análise documental e de conteúdo de documentos (estudos, relatórios, documentos oficiais, legislação, planos

estratégicos e programas de ação, *sites*, entre outros) e dos principais índices internacionais de medição das marcas país, designadamente o Country Brand Index da Future Brand; o Brand Finance Index; o Digital Country Index da Bloom Consulting; e o Global Innovation Index da Cornell University, INSEAD e WIPO. O Anholt Ipsos Nation Brands Index não é estudado porque Portugal não consta desde 2007, quando ocupava o 20.º lugar em 35 países.

Identidade, imagem e política de marca país: da competitividade à inovação

A *identidade* de um país compreende a partilha de um conjunto de características, tais como território geográfico, memória coletiva (mitos, crenças, herança histórica e patrimonial), cultura popular e economia comum, entre outros (Skinner e Kubacki, 2007).

No âmbito da marca país, a identidade deixa de ser um conceito estático e finalizado para passar a ser um fenómeno fluido e em construção, de modo participado, consensualizado entre os diversos agentes, conciliando valores herdados com novas visões e possibilitando incorporar, debaixo de um mesmo chapéu identitário, uma variedade de territórios, setores, serviços e produtos, o que permite mobilizar a identidade para fins socioeconómicos (Anholt, 2007).

Aronczyk (2008) considera que a identidade é gerada internamente, pelas elites e pela vontade coletiva dos cidadãos, e determinada externamente, através da opinião internacional, de políticas supranacionais e de representações mediatizadas, o que remete para o conceito de imagem.

Nagashima (1970) propôs o conceito de *imagem* de um lugar, definindo-o como representações e estereótipos que os consumidores (e os empresários, investidores, turistas e imigrantes) associam a esse local e à sua produção, sendo um somatório de características atuais desse sítio e do seu passado económico, político e histórico.

Aaker (1996) define marca como uma personalidade (*identidade*) que o consumidor associa ao produto ou serviço, que é moldada na mente do cliente (*imagem*).

Em 2007, Anholt introduziu o termo *identidade competitiva* (IC), postulando que cada país (região ou cidade), independentemente do seu tamanho e grau de desenvolvimento, possui características únicas que lhe permitem ser competitivo em nichos de mercado aos quais pode proporcionar benefícios exclusivos. Através da IC, os países menos ricos e mais desconhecidos também podem entrar no diálogo global, competir economicamente com estados mais poderosos e obter ganhos, nas configurações em que se diferenciam.

A IC relaciona a identidade nacional com as políticas públicas e a competitividade económica internacional, envolvendo reformas nos sistemas político, económico e social numa equação composta por inovação, coordenação e comunicação. A inovação implícita na IC não é genérica, ou seja, não se trata apenas de inovar por inovar, mas sim de uma inovação centrada nos recursos reais do país e alinhada com a visão contida na identidade definida consensualmente. O pressuposto desta

abordagem é o de que, quando um governo consegue consensualizar os interesses em torno de uma visão de país, alinhada com uma estratégia de desenvolvimento económico, concretizada em políticas públicas e em parcerias público-privadas, relativamente aos seis pontos-chave que constituem o *hexágono* da IC — *turismo, marcas, políticas/governança, investimento, cultura e pessoas* — pode construir uma IC. Essa identidade deve ser projetada para que gradualmente se torne na reputação do país que, quanto melhor for, mais aumenta a atração de valias para cada um dos citados seis vetores, que se beneficiam uns aos outros, gerando o ciclo virtuoso da IC.

Neste enquadramento, apresenta-se o seguinte conceito de política pública de marca país (Quintela, 2020):

Política transversal (às diversas áreas de intervenção governamental), simbólica (pois representa o país) e instrumental (porque se efetiva em medidas concretas) que define a identidade e as vantagens competitivas do país, promovendo uma narrativa e uma imagem consensualizadas (entre os agentes públicos e privados), que distinguem o país dos concorrentes no mercado global, visando, através dessa diferenciação, captar mais-valias geradoras de progresso socioeconómico — como o aumento de exportações, a captação de investimento estrangeiro (capitais, indústria e serviços), a atração de imigração qualificada (profissionais e estudantes), o crescimento do turismo qualificado (incluindo residencial), a melhoria da imagem nos média internacionais e nas redes sociais, o alargamento da influência na diplomacia internacional e em organismos supranacionais — funcionando simultaneamente, no plano interno e na diáspora, como mecanismo de agregação de interesses, reforço da autoestima e de mobilização coletiva.

A política de marca país na crise e resiliência

Em países que estão a procurar sair de uma situação de crise, seja de ordem económica, financeira, de saúde pública, climática, energética, ou um somatório, uma política de marca país — que envolve as marcas empresariais, setoriais e territoriais — possibilita que, ao nível externo, se alterem índices internacionais negativos, restaure a credibilidade junto de turistas, consumidores, investidores e migrantes, aumente a influência político-económica e estabeleça parcerias fortes (Temporal, 2006 *apud* Dinnie, 2008). Internamente, constitui uma resposta à pressão dos setores e dos agentes económico-financeiros sobre o governo para se credibilizar o país nos mercados e funciona também como elemento mobilizador e restabelecedor da confiança dos cidadãos nas soluções políticas e democráticas (Anholt, 2007; Moilanen e Rainisto, 2009).

Durante as crises, a imagem dos países é afetada, embora tenda a retornar ao que era antes da crise, fazendo-o com maior ou menor rapidez em função da capacidade de restabelecimento do país, apesar de crises prolongadas ou de grande intensidade, ou a fraca capacidade de resposta do Estado durante a crise, sejam mais lesivas da imagem do governo e do país (Bloom Consulting, 2020a).

Existem diversos modelos de construção de marcas país, mas subjacente à opção escolhida tem estado uma de duas formulações: 1) a do *ideal state*, que é inclusiva de

stakeholders (setor público, privado e sociedade civil, incluindo organizações não governamentais e diáspora), com um desenho *top down* mas participado, gerida por um organismo independente e implementada em parceria com os *stakeholders*; 2) e a do *actual state*, caracterizada por uma participação mais restrita de *stakeholders*, que são selecionados para programas específicos (Dinnie, 2008).

Embora prevaleça a abordagem do *actual state*, quanto mais urgente é a necessidade de concertação nacional em torno de uma marca país, maior é a oportunidade de os governos juntarem os *stakeholders*, o que sucede geralmente quando os países enfrentam graves crises ou necessitam de alterar radicalmente a sua imagem (Dinnie, 2008). E, quanto mais a política de marca país for inclusiva dos *stakeholders* no momento inicial, maior é a confiança nas medidas e a corresponsabilização na sua implementação (Moilanen e Rainisto, 2009).

Há países que veem na recuperação da crise uma oportunidade para surpreender positivamente o mundo e promover uma acelerada mudança de reputação, preparando a sua estratégia de marca país tanto para tempos de bonança como de tempestade (Dinnie, 2008). É o que se considera que Portugal devia fazer, aproveitando a oportunidade única dos fundos comunitários do PRR e do P2030 pois, como refere o relatório da Bloom Consulting (2020a: 35):

Countries that have and use a nation branding strategy have proven to be more *resilient*. Those who work to manage their brand and manage perceptions and reputation have more control over their brand. Country brands are not a decorative tool, nation brand strategies should be a tool to provide answers in terms of behaviour during a crisis.¹

Marca Portugal na Europa e no mundo: da austeridade à pandemia, entre crises e inovações

Na sequência da crise económico-financeira mundial de 2008-2009, Portugal pediu assistência financeira e mergulhou num período de austeridade para cumprir o memorando de entendimento com a *troika*, vigente de 2011 a 2014. O elevado endividamento do Estado e das famílias, e o défice público, rotularam o país nos *media* internacionais como um do PIIGS, juntamente com a Irlanda, a Itália, a Grécia e Espanha, e as maiores agências mundiais de notação financeira classificaram o *rating* português de lixo.

O Governo, de coligação entre o Partido Social Democrata (PSD) e o Centro Democrático Social-Partido Popular (CDS-PP), centrou-se nos compromissos orçamentais como forma de recuperar a imagem externa e a credibilidade dos mercados, o que subalternizou a Marca Portugal:

1 Tradução dos editores desta citação do relatório da Bloom Consulting (2020a: 35): “Os países que têm e usam uma estratégia de marca da nação provaram ser mais *resilientes*. Aqueles que trabalham para gerir a sua marca e gerir as percepções e a reputação tem mais controlo sobre a sua marca. As marcas-país não são uma ferramenta decorativa, as estratégias de marca-nação devem ser uma ferramenta para fornecer respostas em termos de comportamento durante uma crise.”

A imagem que o governo de Portugal pretende que o nosso país tenha junto da comunidade internacional, das instituições com quem contratámos a ajuda externa e em geral dos fóruns políticos e económicos: um país que cumpre, um país que faz reformas, um país que pretende, cumprindo e reformando, recuperar a sua autonomia (Portas, 2011 *apud Sol/Lusa*, 2011).

Em termos de políticas da Marca Portugal, lançou-se em 2011 o Portugal Sou Eu (PSE), que inicialmente foi uma proposta de marca país que um criativo teve a iniciativa de apresentar ao Ministério da Economia e do Emprego, mas que acabou por se traduzir na substituição do Compro o Que É Nosso, uma campanha que tinha sido lançada pela Associação Empresarial de Portugal (AEP), em 2006.

O PSE visou contribuir para diminuir importações, aumentar a produtividade e as exportações, contrariando assim o desemprego, e incentivar o consumo interno, com base em argumentos valorizadores da produção nacional:

O objectivo central é o de atingir um consenso nacional quanto à prioridade de reagir com determinação e eficácia à crise económica e social, implicando, assim, o envolvimento de toda a sociedade civil, em particular das empresas, dos consumidores e das estruturas associativas que os representam (RCM, 2011: 5317).

A medida foi financiada com fundos comunitários e gerida pela AEP, em colaboração com associações setoriais e com o IAPMEI — Agência para a Competitividade e Inovação. Implementou-se através de campanhas de mobilização para o consumo, junto dos clientes, e de sensibilização para a adesão ao formato de *selo* ou de *estabelecimento aderente*, junto de produtores, agentes de comércio e distribuição, pequenas e médias empresas (PME) e grandes grupos empresariais. Complementarmente, promoveu a desburocratização de procedimentos de compras públicas e a criação de redes entre PME, e destas com grandes empresas.

No final de 2014, o PSE contava com 1044 empresas e 2403 produtos inscritos, mas apenas em finais de 2016, já na legislatura seguinte, incorporou cinco serviços.

Estudos realizados sobre o PSE (Gonçalves, Duarte e Brites, 2014; 2017) demonstraram que a maioria dos produtos foi do setor alimentar, e não de setores com incorporação de inovação (tecnológica). Contudo, os mesmos estudos enfatizaram a importância do PSE e do etnocentrismo em contexto de crise. Filipe (2010: 277) contrapõe esta abordagem, argumentando que “as teses sobre etnocentrismo (...) justificam que o etnocentrismo pode ter maior relação com os juízos e avaliações sobre os produtos do que com as intenções de comportamento” e consumo. Ou seja, perante dificuldades financeiras, os portugueses comprariam o produto mais barato, mesmo que não fosse nacional.

As exportações foram alavancadas essencialmente pelo turismo, que tem permanecido o principal setor exportador do país, assim como o mais associado à Marca Portugal e à reputação externa (Future Brand, 2014-2015; Digital Country Index, 2020).

Não obstante, sobretudo desde 2005 que os decisores tentam formular um modelo de Portugal do Conhecimento e de Turismo, caracterizado, por um lado,

pela narrativa de país com modernas infraestruturas de redes e comunicações, com recursos humanos altamente qualificados do ponto de vista tecnológico e salários competitivos e, por outro, por uma imagem consolidada de destino turístico de referência.

Porém, apesar da emigração qualificada registada nos anos da austeridade, maioritariamente das áreas da engenharia e da saúde, ter contribuído para divulgar os recursos portugueses e atrair investimento, principalmente nos anos que se seguiram, no modelo de Portugal do Conhecimento e de Turismo tem sido o segundo a prevalecer. No âmbito da Marca Portugal, o turismo tem sido o vetor em que se tem verificado uma maior dependência de trajetória ao longo dos sucessivos governos e concertação entre os agentes, o que evidencia a importância destes fatores no êxito das políticas (Quintela, 2020).

Durante a austeridade, o Plano Estratégico Nacional do Turismo 2013-2015 diminuiu a intervenção estatal e valorizou o desempenho empresarial, que o Portugal 2020 reforçou. A partir de 2012, o Turismo de Portugal apostou na promoção do Destino Portugal através do *marketing digital* e introduziu o *Livinginportugal*, vertido do *Living in Europe* e direcionado à captação de residentes e investidores, para o que contribuiu a criação do regime de Autorização de Residência para Atividade de Investimento (vistos gold).

De 2015 em diante, o novo governo — a “geringonça”, um caso singular no mundo, no qual o Partido Socialista se apoiou numa maioria parlamentar resultante de acordos escritos com o Bloco de Esquerda, o Partido Comunista Português e Os Verdes — Portugal começou a assinalar crescimento e, em termos de visibilidade, beneficiou de uma série de acontecimentos favoráveis inéditos nos seis eixos do hexágono da IC de Anholt (2007). Entre outros exemplos, a “geringonça” foi estudada em Harvard (eixo *governança*); Guterres foi eleito secretário-geral da Organização das Nações Unidas (eixo *pessoas*); Portugal foi campeão europeu de futebol e venceu a Eurovisão (eixo *cultura*); captou-se a Google e centros tecnológicos como o da Bosh (eixo *investimento*); o eixo *turismo* (residencial) continuou a crescer e, no eixo *marcas*, o calçado e o vinho ganharam (ainda) mais notoriedade.

Passou-se da depressão à euforia e desta à pandemia, declarada pela Organização Mundial de Saúde em março de 2020. Novamente, Portugal voltou a estar nos *media* estrangeiros pelos piores motivos, como o país do mundo com a maior taxa de infeção e de mortalidade por milhão de habitantes. Mas conseguiu surpreender com uma capacidade de resiliência exemplar e tornar-se no país do globo com a *maior taxa de cobertura da população com as duas doses da vacina contra a covid-19, em finais de 2021*.

Institucionalmente, a Marca Portugal transitou integralmente do ministro da Economia, que a tutelava desde os primeiros desenvolvimentos, em 1999, para os Negócios Estrangeiros, passando a estar sob a alçada do secretário de Estado da Internacionalização (SEI), líder do Grupo de Coordenação da Marca Portugal, constituído em 2021 para reunir trimestralmente os secretários de Estado dos ministérios dos Negócios Estrangeiros, Economia (Comércio e Turismo), Agricultura, Mar, Cultura, Ciência e Tecnologia, juntamente com representantes das fileiras exportadoras.

No final de 2021, a Marca Portugal continuava financiada por verbas europeias e não estava diretamente contemplada no PRR, mas antes em medidas do Programa Internacionalizar 2030, aprovado em julho de 2020 e visando: 1) uma Marca Portugal construída de forma coletiva e transversal aos setores de bens e serviços, com o envolvimento da AICEP — Portugal Global e do Turismo de Portugal; 2) a formação de recursos humanos de PME em negócios internacionais e exportações; 3) o lançamento de uma linha específica de financiamento da encomenda internacional e, no âmbito fiscal, a isenção do imposto de selo para os seguros de crédito à exportação e os seguros de caução, com garantia de Estado.

Foi igualmente lançado o Programa Nacional de Apoio ao Investimento da Diáspora (PNAID), que está a cargo da secretária de Estado das Comunidades Portuguesas e visa rentabilizar o potencial das comunidades portuguesas residentes no estrangeiro para apoiar a internacionalização da economia portuguesa, incluindo a diversificação de mercados dos diversos setores; estimular o investimento destas comunidades em Portugal, sobretudo em territórios do interior; e captar investimento estrangeiro através da diáspora.

Em 2021, a AICEP trabalhou numa proposta de política de marca país valorizadora das marcas do país, que previa apresentar ao SEI, mas que ficou em suspenso na sequência da dissolução do Parlamento pelo Presidente da República, em resultado da rejeição do Orçamento do Estado pela maioria dos deputados.

O PSE permaneceu orçamentado com fundos europeus e passou a ser integralmente gerido por associações setoriais e empresariais que, em 2021, apresentaram a candidatura à quarta edição do programa, apostando no reforço do *Business to Business* e do *Business to Consumer*, modelos de negócio que a pandemia potenciou e acelerou, intensificando também a concorrência planetária, o que mobilizou as empresas para a inovação, a transição digital e a exportação (ACEPI e IDC, 2020). Tal como sucedeu na austeridade, apesar das perdas, a crise trouxe novas oportunidades, mercados e modelos de negócio, que parte do setor empresarial soube aproveitar, fazendo da crise um gatilho para a inovação e a internacionalização (ACEPI e IDC, 2020; Frasilho, 2017 *apud* Quintela, 2020).

Imagem de Portugal

Os mais conceituados índices internacionais de avaliação das marcas país evidenciam que os lugares percecionados como marcas fortes e multifacetadas têm vantagens competitivas, são mais resilientes e recuperam melhor de choques económico-financeiros, catástrofes naturais, atentados terroristas e epidemias (Anholt, 2007).

As marcas país fortes são associadas a elevados graus de especialização em diversas categorias, entre as quais se destacam os produtos e serviços, a tecnologia e inovação, provocando um efeito de contágio positivo no qual os ganhos de uns vetores beneficiam outros (Future Brand, 2020). Portugal ainda apresenta debilidades nestes parâmetros, apesar de ter registado melhorias nos anos mais recentes (AICEP, 2021).

Observando os principais índices internacionais de medição das marcas país, que combinam métodos quantitativos e qualitativos de recolha e análise de dados, verifica-se o seguinte:

- 1) no Country Brand Index, que compara 75 países em parâmetros como sistema de valores, qualidade de vida, capacidade de gerar e atrair negócio, cultura e património, turismo, produtos e serviços, entre outros, Portugal ocupou o 30.º lugar durante a assistência financeira, de 2011 a 2013, tendo subido para o 27.º finda a intervenção da *troika*, em 2014. Daqui, subiu para o 25.º, em 2019, e 24.º, em 2020, não havendo ainda dados de 2021. Em suma, de 2011 a 2020 subiu seis lugares e apenas a primeira crise afetou temporariamente a imagem do país.
- 2) no Brand Finance Index, que mede o valor financeiro de 100 países, Portugal desceu da 35.ª posição, em 2011, para a 53.ª, em 2012, tendo recuperado para a 50.ª, em 2015, e para a 46.ª, de 2016 a 2018. A pandemia atingiu a reputação do país, fazendo-a recuar para 48.º, em 2019, mas a forma como as autoridades e a sociedade civil enfrentaram o problema valeu o 43.º lugar, em 2020, e 39.º, em 2021. De 2011 para 2021, Portugal baixou quatro lugares e ambas as crises influenciaram as variações na reputação do país.
- 3) no Digital Country Index (2020) os dados disponíveis reportam aos anos de 2017-2018 e 2019-2020, biénio no qual Portugal ocupava o 21.º lugar em 243 países, registando uma subida de quatro pontos relativamente ao biénio anterior. Detalhando a análise, em 2019-2020, o país situava-se em 33.º no parâmetro *investimento*; 28.º nas *exportações* e 19.º no *turismo*.

Relativamente ao turismo, em 2015 Portugal era percecionado como um país turístico (Future Brand, 2014-2015). De acordo com o Country Brand Ranking Tourism, o país subiu da 10.ª posição na Europa, em 2017-2018, para a 7.ª, em 2019-2020 (Bloom Consulting, 2020b). E, além dos muitos prémios e distinções internacionais recebidos por cidades e atrações portuguesas, o país ganhou a medalha de melhor destino europeu, e terceiro a nível mundial, na edição inaugural dos Country Brand Awards, em 2020.

Este reconhecimento demonstra uma relação virtuosa entre reputação positiva e políticas consensualizadas, continuadas ao longo do tempo e implementadas com o envolvimento dos agentes e da sociedade civil. A forma como as autoridades e as populações enfrentaram a covid-19 influenciou decisivamente as perceções externas dos países (Bloom Consulting, 2020a) e, em relação ao turismo, o setor beneficiou de uma linha ascendente de continuidade ao longo dos sucessivos governos, juntamente com financiamento e o envolvimento dos *stakeholders*:

Os Country Brand Awards, na categoria de promoção do turismo, reconhecem, na sua primeira edição, o trabalho de construção da marca do país face ao contexto atual. Portugal lidera o *ranking* europeu dos melhores países na promoção do turismo, e conquista o terceiro lugar mundial, tendo a gestão da crise de covid-19 sido um fator importante na votação dos jurados (Turismo de Portugal, 2020).



Figura 7.1 Clusters de inovação na Europa

Fonte: *Global Innovation Index 2020* (Cornell University, INSEAD e WIPO, 2020: 108)

Todavia, numa economia composta por 99,9% de PME, das quais a maioria são micro e familiares (INE/Pordata, 2021), a forte dependência do turismo teve o revés de colocar Portugal como o segundo país da OCDE com a maior queda económica em relação a 2019, devido à pandemia (OCDE, 2021).

No modelo do Conhecimento e de Turismo, o caminho a percorrer para afirmar a inovação e a tecnologia envolve mais políticas, verbas e *stakeholders* do que o turismo.

Apesar do investimento e melhorias registadas, como se pode ver nas figuras 7.1 e 7.2, do *Global Innovation Index* (Cornell University, INSEAD e WIPO, 2020), Portugal não consta das mesmas porque ainda não é considerado um *cluster* de inovação. O OCDE Economic Survey of Portugal 2021 refere que, desde 2010, o país mantém-se abaixo da média dos países da organização em relação à produtividade e à incorporação de tecnologias e inovação pelas empresas.

A imagem do *made in Portugal* também ainda é tímida. Embora o PSE procure, além do consumo interno, fomentar exportações, ainda é necessário consensualizar os agentes em torno da conceção de *clusters* que viabilizem a criação de marcas e escalas de internacionalização:

Rank	Global Innovation Index 2020	Rank	Global Innovation Index 2020
High-income economies (49 in total)		Upper middle-income economies (37 in total)	
1	Switzerland (1)	1	China (14)
2	Sweden (2)	2	Malaysia (33)
3	United States of America (3)	3	Bulgaria (37)
4	United Kingdom (4)	4	Thailand (44)
5	Netherlands (5)	5	Romania (46)
6	Denmark (6)	6	Russian Federation (47)
7	Finland (7)	7	Montenegro (49)
8	Singapore (8)	8	Turkey (51)
9	Germany (9)	9	Mauntius (52)
10	Republic of Korea (10)	10	Serbia (53)
Lower middle-income economies (29 in total)		Low-income economies (16 in total)	
1	Viet Nam (42)	1	United Republic of Tanzania (88)
2	Ukraine (45)	2	Rwanda (91)
3	India (48)	3	Nepal (95)
4	Philippines (50)	4	Tajikistan (109)
5	Mongolia (58)	5	Malawi (111)
6	Republic of Moldova (59)	6	Uganda (114)
7	Tunisia (65)	7	Madagascar (115)
8	Morocco (75)	8	Burkina Faso (118)
9	Indonesia (85)	9	Mali (123)
10	Kenya (86)	10	Mozambique (124)

Figura 7.2 Dez países mais inovadores por grupo de países

Fonte: *Global Innovation Index 2020* (Cornell University, INSEAD e WIPO, 2020: XXIII)

Um dos défices evidentes do posicionamento de Portugal enquanto *player* global, que enfraquece o seu potencial económico, é a exiguidade e a fraqueza relativa do universo das marcas nacionais, sobretudo em setores-chave relevantes para a sua consideração enquanto destino de investimento.

Parece-nos crucial a criação e desenvolvimento de políticas públicas de fomento progressivo de uma cultura de marca como instrumento de valor, capaz de projetar e valorizar devidamente as competências do país.

Isto requer um esforço consistente e continuado, pois representa uma mudança cultural, se Portugal quer, a partir de agora, continuar a evoluir como marca país na arena global (AICEP, 2021).

Perante estes indicadores, considerando que os Estados-membros da UE também têm os seus PRR, e que alguns países da OCDE já estão a recuperar (OCDE, 2021), importa formular uma Marca Portugal que consiga conquistar o eixo do *respeito* — associado à inovação, tecnologia, produtos e serviços de elevado valor acrescentado — aliando-o ao já conquistado eixo da *estima* — ligado ao turismo, mas apostando num turismo qualificado — e de modo articulado com o PRR e o P2030.

Marca Portugal e relançamento socioeconómico (pós) pandemia

O PRR e o P2030, que preveem 45 mil milhões de euros em subvenções, integram a Estratégia P2030, que tem quatro agendas temáticas: 1) as pessoas primeiro: um melhor equilíbrio demográfico, maior inclusão, menos desigualdade; 2) digitalização, inovação e qualificações como motores do desenvolvimento; 3) transição climática e sustentabilidade dos recursos; 4) um país competitivo externamente e coeso internamente (Governo Constitucional, 2021a).

A política de marca país permite agilizar estas agendas para “um país competitivo externamente e coeso internamente”, possibilitando apoiar a implementação do PRR e contribuir para que Portugal concretize a transição climática e digital, alinhado com a estratégia europeia e desenvolvendo a resiliência necessária para enfrentar o futuro.

A política de marca país é transversal às diversas áreas de ação governativa, permite articulá-las, inclusive com a esfera privada, de modo atempado, estratégico e monitorizado. Expressa uma visão partilhada de país e alinha permanentemente os interesses e a inovação com a mesma. É operacionalizada através de instrumentos financeiros, normativos e comunicacionais e envolve as marcas do país: regionais, locais, empresariais e setoriais. Por um lado, as marcas dos lugares, produtos e serviços contribuem para projetar uma ideia de país valorizado, que contagiaria outros segmentos como o investimento estrangeiro, a emigração e o turismo qualificado; por outro lado, uma marca país distintiva resulta da identificação de pontos amplamente partilhados entre os diversos interesses, que assim se comprometem num propósito comum a todos os vetores do país, de modo que se crie escala, ou dimensão, que viabilize uma efetiva competitividade internacional, mas que seja, ao mesmo tempo, ajustável a cada setor e local.

Para o desenho, implementação e avaliação de uma política de marca país, Moilanen e Rainisto (2009) apresentam um plano operacional, constituído por cinco etapas, consonantes com o modelo de etapas das políticas públicas sugerido por Fischer, Miller e Sidney (2007). Ao longo de todo o processo, a comunicação interna e externa, com os *stakeholders*, os cidadãos e com os *media* portugueses e estrangeiros deve ser uma componente da política e não um mero instrumento de divulgação, propiciando um envolvimento que gere decisões participadas e, consequentemente, confiança nas soluções, sinergias e compromissos duradouros (Anholt, 2007).

Uma Marca Portugal pode ser mobilizadora das pessoas, das empresas e da administração para a recuperação pós-covid 19, e para uma ambição maior de crescimento do investimento, das exportações, da internacionalização das empresas e do ensino superior, do turismo qualificado e da influência na diplomacia internacional, aproveitando a oportunidade irrepetível que a estratégia e as verbas do PRR e do P2030 proporcionam.

Principais conclusões e limitações do estudo

Com este trabalho pode concluir-se o seguinte, no âmbito dos objetivos, perguntas de partida e hipóteses de investigação estabelecidos:

P1: foi formulada uma política pública de marca país para responder às crises ou foram implementadas medidas parcelares?

Durante a austeridade, o governo focou-se em recuperar a imagem exterior do país através do cumprimento do memorando de entendimento com a *troika*, o que subalternizou a Marca Portugal, que foi deslocada para as empresas através do PSE, uma ação voltada para o consumo interno — que era uma proposta de marca país mas que acabou por se concretizar numa substituição do Compro o Que é Nosso — e dos incentivos do P2020 para o turismo, embora se tenha apostado no *marketing digital* e no *Living in Portugal*, vertido do *Living in Europe*.

Na pandemia, o executivo dedicou-se ao combate à mesma e lançou medidas para a Marca Portugal no quadro do Internacionalizar 2030, do PNAID e do turismo. A proposta de marca país que estava a ser preparada pela AICEP ficou em suspenso com o final súbito da legislatura.

Assim, confirma-se a H1: *não foi formulada uma política pública de marca país para responder às crises, tendo sido implementadas medidas parcelares.*

P2: Quais dessas soluções foram financiadas por fundos comunitários?

A resposta a esta questão é a validação da H2: *as medidas de política pública de marca país foram todas financiadas por fundos comunitários.*

P3: Qual foi a imagem externa de Portugal após a implementação dessas políticas?

Analogamente, a resposta a esta pergunta é a afirmação da H3: *a imagem exterior de Portugal apresentou variações relacionadas com as crises mas, no modelo de Portugal do Conhecimento e de Turismo, prevaleceu a associação ao turismo.*

Para esta prevalência contribuíram fatores que promovem o êxito das políticas e da imagem exterior, com o conseqüente retorno económico. Entre esses fatores encontram-se os seguintes: continuidade de medidas em legislaturas de diferente orientação partidária; envolvimento de *stakeholders* nas várias fases das políticas; *clusterização* para a criação de escalas de internacionalização; investimento financeiro; (re)qualificação de recursos humanos e de (infra)estruturas; comunicação estratégica e criação de um conceito de marca. A perceção de Portugal como país de inovação e tecnologia pressupõe desafios maiores do que os colocados ao turismo, mas os fatores para o sucesso são os mesmos.

Além dos objetivos inicialmente definidos para este estudo, pretendeu-se também defender a ideia de que uma política de marca país é um mecanismo facilitador para construir “um país competitivo externamente e coeso internamente”. Neste contexto, da era da incerteza, o PRR e o P2030 são oportunidades irrepetíveis que, se não forem devidamente aproveitadas, resultarão num cenário dificilmente recuperável.

Uma política de Marca Portugal, formulada e implementada com *stakeholders*, permite identificar, harmonizar e potenciar interesses comuns, mobilizar sinergias no âmbito de uma identidade competitiva alinhada com uma visão de inovação amplamente partilhada, possibilitando também conciliar a multiplicidade e, simultaneamente, a singularidade dos lugares, organismos, setores e públicos.

Não obstante estes presupostos, a pesquisa não está isenta de limitações, de entre as quais se destaca a indisponibilidade de dados para analisar todo o período em observação nos índices internacionais de avaliação das marcas país, e a inexistência de informação para estudar as políticas de 2020.

Referências bibliográficas

- Aaker, David (1996), *Building Strong Brands*, Nova Iorque, Free Press.
- ACEPI e IDC (2020), *Estudo da Economia Digital em Portugal*, Lisboa.
- AICEP (2021), *Estudo BAV/Best Countries 2020*, Lisboa.
- Anholt, Simon (2007), *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Aronczyk, Melissa (2008), “‘Living the Brand’: nationality, globality and the identity strategies of nation branding consultants”, *International Journal of Communication*, 2, pp. 41-65.
- Bloom Consulting (2020a), *COVID-19 The Impact on Nation Brands*, <https://www.bloom-consulting.com/journal/pt-pt/estudo-covid-19-o-impacto-nas-marcas-dos-paises/>.
- Bloom Consulting (2020b), *Country Brand Ranking Tourism*. https://www.bloom-consulting.com/en/pdf/rankings/Bloom_Consulting_Country_Brand_Ranking_Tourism.pdf.
- Brand Finance (2011), *The Brand Finance report on the 100 most valuable Nation Brands*, https://brandfinance.com/wp-content/uploads/1/bfnb_100_2011_web_sp.pdf.
- Brand Finance (2015), *Nation Brands 100 2015 rank*, disponível em <https://brandirectory.com/rankings/nation-brands/2015>.
- Brand Finance (2016), *Nation Brands 100 2016 rank*, disponível em <https://brandirectory.com/rankings/nation-brands/2016>.
- Brand Finance (2017), *Nation Brands 100 2017 rank*, disponível em <https://brandirectory.com/rankings/nation-brands/2017>.
- Brand Finance (2018), *Nation Brands 100 2018 rank*, disponível em <https://brandirectory.com/rankings/nation-brands/2018>.
- Brand Finance (2019), *Nation Brands 2019*, disponível em <https://brandirectory.com/rankings/nation-brands/2019>.
- Brand Finance (2020), *Nation Brands 2020: the Annual Report on the Most Valuable and Strongest Nation Brands*, disponível em <https://brandirectory.com/rankings/nation-brands/2020>.
- Brand Finance (2021), *Nation Brands 2021: the Annual Report on the Most Valuable and Strongest Nation Brands*, disponível em <https://brandirectory.com/rankings/nation-brands/charts>.

- Byrne, David, Wendy Olsen e Sandra Duggan (2009), "Causality and interpretation in qualitative policy-related research", em David Byrne e Charles Ragin (orgs.), *The Sage Handbook of Case-Based Methods*, Thousand Oaks, Sage, pp. 511-522.
- Cornell University, INSEAD, e WIPO (2020), *The Global Innovation Index 2020: Who Will Finance Innovation?* Ithaca, Fontainebleau e Genebra, disponível em <https://www.insead.edu/sites/default/files/assets/dept/globalindices/docs/GII-2020-report.pdf>.
- Digital Country Index (2020), *The Digital Country Index 2017/2020*, disponível em <https://www.digitalcountryindex.com>.
- Dinnie, Keith (2008), *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*, Oxford, Elsevier.
- Dinnie, Keith et al. (2010), "Nation branding and integrated marketing communications: an ASEAN perspective", *International Marketing Review*, 27 (4), pp. 388-403.
- Filipe, Sara (2010), *A Imagem de Marca País: Aplicação ao Caso de Portugal*, tese de doutoramento no Departamento de Dirección de Empresas y Sociología, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Extremadura.
- Fischer, Frank, Gerald Miller e Mara Sidney (2007), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, Boca Raton, CRC Press.
- Future Brand (2012-2013), *The Future Brand Country Index*, disponível em https://www.futurebrand.com/uploads/CBI_2012-Final.pdf.
- Future Brand (2014-2015), *The Future Brand Country Index*, disponível em <https://www.futurebrand.com/uploads/Country-Brand-Index-2014-15.pdf>.
- Future Brand (2019), *The Future Brand Country Index*, disponível em <https://www.futurebrand.com/uploads/FCI/FutureBrand-Country-Index-2019.pdf>.
- Future Brand (2020), *The Future Brand Country Index*, disponível em <https://www.futurebrand.com/futurebrand-country-index-2020>.
- Gonçalves, Helena, Margarida Duarte e Rui Brites (2014), *Estudo de Portugalidade, Hábitos de Compra de Produtos com Incorporação Nacional e Notoriedade da Marca Portugal Sou Eu*.
- Gonçalves, Helena, Margarida Duarte e Rui Brites (2017), *Estudo sobre o Impacto de Notoriedade do Programa Portugal Sou Eu*.
- Governo Constitucional (2021a), *Estratégia 20*, site do XXII Governo Constitucional.
- Governo Constitucional (2021b), *Programa Internacionalizar 2030*, site do XXII Governo Constitucional.
- Governo Constitucional (2021c), *Programa Nacional de Apoio ao Investimento da Diáspora*, site do XXII Governo Constitucional.
- INE (2021), *Pordata*, disponível em <https://www.pordata.pt>.
- Kotler, Philip et al. (1999), *Marketing Places Europe: How to Attract Investments, Industries, Residents and Visitors to Cities, Communities, Regions and Nations in Europe*, Londres, Pearson Education.
- Moilanen, Teemu e Seppo Rainisto (2009), *How to Brand Nations, Cities and Destinations*, Londres, Palgrave Macmillian.
- Molloy, Andrew (2010), "Case study research in public policy", em Albert Mills, Gabrielle Eurepos e Elden Wiebe (orgs.), *Encyclopedia of Case Study Research*, Thousand Oaks, Sage, pp. 117-121.
- Nagashima, Akira (1970), "A comparison of Japanese and US attitudes toward foreign products", *Journal of Marketing*, 34 (1), pp. 68-74.

- OCDE (2021), *Economic Survey of Portugal 2021*, disponível em https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-portugal-2021_13b842d6-en.
- Quintela, Denise Henriques (2020), *Marca Portugal: Políticas e Atores*, Lisboa, Mundos Sociais/CIES - Instituto Universitário de Lisboa e IAPMEI — Agência para a Competitividade e Inovação.
- Skinner, Heather e Krzysztof Kubacki (2007), “Unravelling the complex relationship between nationhood, national and cultural identity, and place branding”, *Place Branding and Public Diplomacy*, 3(4), pp. 305-316.
- Sol/Lusa (2011), “Paulo Portas quer melhorar imagem externa de Portugal e promover empresas no estrangeiro”, disponível em <https://sol.sapo.pt/noticia/30837/paulo-portas-quer-melhorar-imagem-externa-de-portugal-e-promover-empresas-no-estrangeiro>.
- Turismo de Portugal (2020), “Portugal: melhor marca turística da Europa nos Country Brand Awards”, disponível em <http://www.turismodeportugal.pt/pt/Noticias/Paginas/portugal-melhor-marca-turistica-da-europa-country-brand-awards.aspx>.
- Yin, Robert (2003), *Case Study Research: Design and Methods*, Thousand Oaks, Sage.

Fontes

- RCM — Resolução do Conselho de Ministros (2011), “Cria a iniciativa Portugal Sou Eu” n.º 56/2011, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 240 (dezembro).
- RCM — Resolução do Conselho de Ministros (2013), “Revê o Plano Estratégico Nacional de Turismo” n.º 24/2013, *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 74 (abril)

Parte III | Crises e inovações: as perspectivas da sociologia

Questionar a esperança na ciência e na escola

António Pedro Does

Introdução

A sucessão de eventos traumáticos extraordinários, como os degelos dos polos, os incêndios na Austrália e na Amazónia, a pandemia de covid-19, o ressurgimento da crise financeira global, o efeito global *Black Lives Matter*, entre outros, parece exigir ciência e educação.

Ciência e educação são grandes sucessos da cultura e dos Estados do pós-guerra. Porém, face à instabilidade e desorientação em curso, cabe perguntar por que não são suficientes? Haverá mudanças na ciência e na escola capazes de renovar a esperança?

- a) Como eventos extremos, antecipadamente previstos, apanham o mundo de surpresa?
- b) Como a geração mais bem-educada de sempre está ansiosa para voltar ao normal, em vez de aspirar a uma vida melhor?
- c) Como as políticas científicas não promovem uma compreensão clara de substratos universais, como o são os fenómenos ambientais, pandémicos, capitalistas ou discriminatórios?
- d) Como a contribuição das ciências sociais para a ciência, para as políticas científicas e para a sociedade não é uma prioridade?

A divisão especializada do trabalho condiciona a aplicação da ciência

Atualmente, muitas das críticas mais pertinentes ao *statu quo* terminam com a esperança platónica de a tecnociência e a escolarização resolver os problemas (Harari, 2018; Mouzelis, 1995). No caso da pandemia, a generalidade dos governos, com exceção dos de Trump, de Bolsonaro, e dos políticos que fazem campanha contra a ciência e a favor da religião, alegaram (falsamente) estar a seguir recomendações dos cientistas, dos epidemiólogos (Devlin e Boseley, 2020).

No mundo atual, cada função está profissionalmente atribuída de modo estanque às pessoas investidas de competências próprias e estanques entre si (Peake, 1991). Os cientistas fazem ciência e não fazem política (Weber, 2012b, 2012a). Os políticos não fazem ciência e fazem política. Portanto, a menos de uma alteração (eventualmente desejável) do *statu quo*, as responsabilidades políticas são dos políticos, guiem-se ou não pelos pareceres dos cientistas.

Os políticos de todo o mundo, com as exceções citadas, afirmaram (falsamente) seguir as recomendações dos cientistas. Sabemos isso pois a Suécia, cuja lei prevê que sejam instâncias científicas a conduzir as lutas contra as pandemias, sem intervenção partidária, desenvolveu uma estratégia muito diferente dos outros países (Anon, n.d.a; Paterlini, 2020). Segundo a apreciação da comunicação social, a Suécia apresenta piores resultados do que os dos países em que foram os políticos a conduzir as operações (Wheeldon, 2020).

Quando se conhecer o fim da pandemia se fará melhor o balanço das ações positivas e negativas desenvolvidas pelos Estados. O que podemos desde já dizer é que as estratégias e políticas preventivas dos problemas que enfrentamos, como as propostas pela ONU, não estão a ser seguidas pelos Estados (ICC-WHO, 2020). A inquietação das pessoas perante a recorrência dos problemas já conhecidos e perante os quais se tornam vítimas agudiza as lutas pelo poder e pela sobrevivência. A violência, transformada em tabu da modernidade com a política do Estado monopolista da violência (Hirschman, 1977; Joas, 2005), está a revelar-se uma dimensão inelutável da vida quotidiana, não apenas para as populações marginalizadas, mas também para cada vez mais camadas da população que, anteriormente, se sentiam protegidas. Novas alianças sociais e políticas estão a ser forjadas (Goodman, 2020).

Os cientistas sociais não estão dentro daqueles grupos de atividade que estão a ser mobilizados para cuidar de encontrar saídas para a situação. A violência, para já, é tratada como caso de polícia. Porém, as massas dão sinais de inquietação e de procurar novas formas de relação com os poderes de Estado. Para procurar soluções para problemas estruturais, como o aquecimento global, o racismo, a organização social da vida, cada vez mais pessoas preferem abordagens holistas das situações, como a religião ou o nacionalismo (Featherstone, 2009). A divisão estanque de trabalho profissional e a racionalidade alegadamente científica que a acompanha não estão a dar resposta.

O combate contra o avanço da irracionalidade na política terá de responder às ansiedades das pessoas. A redução da ciência e da racionalidade ao serviço da divisão de trabalho entre profissões estanques entre si, que começa por ser ensinada nas escolas às crianças e jovens, tem-se revelado incapaz de prover as respostas políticas e sociais adequadas a enfrentar os problemas (Ifpte21, 2020). Há um papel transformador para as ciências sociais nesta conjuntura?

Ciências sociais transformadas e transformadoras

As ciências sociais, desde o seu início, acompanharam profundas mudanças sociais. As várias crises que enfrentamos hoje podem beneficiar do que se aprendeu com

elas. A agitação social, as inseguranças globais e os problemas sistêmicos que se acumulam sugerem a utilização desses conhecimentos especializados. Mas, se não questionarmos a divisão moderna e mecânica do trabalho e o conhecimento especializado que beneficiam as hegemonias globais, continuaremos a testemunhar os mesmos problemas (Harari, 2018; Marcuse, 1991).

Embora as ciências sociais não sejam qualitativamente diferentes das outras ciências, elas ocupam um espaço diferente no que diz respeito a como podem romper os círculos viciosos criados pela hiperespecialização das disciplinas e do conhecimento (Lahire, 2012). Consequentemente, podem fornecer uma perspectiva única sobre como enfrentar os problemas atuais (Latour, 2007). Embora a ciência ofereça soluções potenciais, quem está em cargos de decisão responde a interesses que podem não querer ouvir a ciência. Por isso, quando se trata de aquecimento global, as finanças, o racismo institucional, o sexismo e a homofobia, colonialismo, acesso a vacinas e medicamentos, continua-se a vacilar de forma negativa. Quem gere tecnologias globais, à margem da democracia, em cumplicidade com as políticas de Estado, só dá atenção ao crescimento da riqueza (Latour, 1992). A riqueza realmente continua a crescer. Ao mesmo tempo, o acesso a recursos mínimos de sobrevivência é negado a populações dependentes (Anon, n.d.b) e, em vez disso, é dada prioridade à promoção de guerras (Max e Nagdy, 2013).

As ciências humanas, os estudos jurídicos, a filosofia e as ciências ambientais produziram um importante corpo de conhecimento que nos ajuda a compreender a inter-relação das nações no que muitos chamam de comunidade global. Da mesma forma, as ciências físicas (incluindo biologia, química, física e etc.) fornecem muitas pistas sobre como podemos atacar a pandemia atual. É imperativo que também investiguemos como as ciências sociais podem trabalhar em colaboração para desenvolver estruturas e práticas transformadoras que podem ajudar a ultrapassar construtivamente o momento atual. À medida que se avança, várias questões se colocam: como podem as ciências sociais organizar-se para participar na transformação geral das sociedades? Quais são as condições sociais que facilitarão tal transformação nas ciências sociais? Com quais aliados as ciências sociais podem contar na sociedade? Os movimentos sociais e políticos que surgiram nos Estados Unidos para denunciar o racismo são mais um problema para competir com a necessidade de transformar a sociedade numa sociedade que previna doenças e catástrofes ecológicas, ou é mais um motivo para as pessoas convergirem na participação nas discussões no futuro que queremos ter em comum?

A pandemia

A pandemia suspendeu, por algum tempo, a atenção global perante as preocupações ecológicas apresentadas pela jovem Greta Thunberg, acusada por sua vez, por alguns, de estar a servir para encobrir os problemas financeiros que não desarmaram desde 2008, e continuam a ser encobertos pelos poderes instituídos (McDuff, 2019; McGrath, 2019). O movimento Black Lives Matter, por sua vez, relativizou as preocupações com a pandemia (Kim, 2020). Na Europa, está prevista uma época de

fogos particularmente agressiva, este ano. Nalguns países, a segunda vaga da pandemia já se faz sentir. A extrema-direita internacional, dirigida em torno de Donald Trump e de Bolsonaro, luta para confirmar a sorte eleitoral, reverter a globalização e reprimir pela força toda a oposição à continuação da supremacia ocidental. Em todo o caso, a insustentabilidade do sistema financeiro continua a agravar-se subterraneamente, por debaixo da atenção focada na necessidade de responder às necessidades de saúde das populações.

Um mundo com ciências sociais profissionalizadas, com mais investigação social que nunca, com mais publicações e estudos de risco do que antes, é sistematicamente apanhado de surpresa por aquilo que a ciência já previu — os efeitos do aquecimento global, as pandemias globais — e por aquilo que é secundarizado pela própria teoria social — o espírito imperial e as suas consequências práticas quotidianas, como o racismo e as práticas policiais instigadas e treinadas pelos Estados.

As previsões científicas existem, com todas as suas limitações. Para que sejam tomadas em consideração para o planeamento da vida dos Estados, das empresas e das pessoas, é preciso mais do que simplesmente existirem e estarem validadas cientificamente. Desde os anos 1960, os cientistas sabem haver um alto risco de aquecimento global (History.com, 2017). Os Estados, intencionalmente, alhearam-se desse conhecimento (Weart, 2020). Permitiram e colaboraram no encobrimento e relativização desse conhecimento, para manter intocada a mesma lógica de crescimento económico que, esperam, seja capaz de produzir mais impostos e mais riqueza, sob o controlo da rede global de Estados.

A profissionalização dos cientistas, que permitiu os significativos avanços da tecnologia nas últimas décadas, transforma a ciência num departamento de assessoria dos Estados que a usam como propaganda ou a descartam, conforme convenha (Coser, 1956: 27; Lacey, 2012). O poder dos Estados é usado para encobrir a necessidade de reagir ao aquecimento global, com o objetivo de manter a estabilidade política. Os Estados empurram com a barriga o agravamento das desigualdades e o aumento de riscos de morbidades e calamidades, para proteger a continuação da liberdade empresarial de explorar a natureza e os seus recursos, incluindo os recursos humanos. Dezenas de anos de encobrimento do conhecimento científico sobre o aquecimento global pela política, um movimento mundial de jovens, assustados com as consequências desse encobrimento, manifestou-se contra a irresponsabilidade dos estados (Beslik, 2019).

Quando se soube da notícia da pandemia de covid-19, imaginou-se ser um problema chinês. Apesar dos riscos previsíveis, mencionados publicamente por Bill Gates seis anos antes (Gates, 2015), o *business as usual* manteve-se. Quando ocorreu um foco infeccioso que fez colapsar os serviços de saúde no norte de Itália, os Estados ocidentais entraram em estado de alarme, mas apenas na Europa. Do lado da América, continuava a parecer um problema alheio.

Politicamente, as sucessivas recentes vitórias eleitorais da extrema-direita, por todo o mundo, traduziram-se naquilo que, de facto, divide os que recentemente se tornaram improváveis protagonistas e os mais experimentados políticos de outras ideologias. Perante os evidentes e persistentes riscos de colapso do sistema

político-económico, a transição em curso da sede do poder imperial de Washington D.C. para Pequim (Morris, 2013), e a tática costumeira de navegar à vista, de fazer como a avestruz e meter a cabeça debaixo da areia, uma parte dos eleitores, assustada com a perspectiva de estar a viajar num avião sem equipa de pilotagem, vota em quem promete manter o *statu quo* à força, custe o que custar.

Perante a pandemia, os presidentes de extrema-direita distinguem-se dos outros por insistirem em manter a cabeça debaixo da areia. Os outros fingem que estão atentos aos problemas das pessoas: impõem confinamentos generalizados de pessoas saudáveis, como se praticaram na China, e anunciam ajudas aos milhões de pessoas que ficaram sem recursos e sem previsão de os vir a ter. Na verdade, as maiores proteções e ajudas continuam a ser dirigidas, como sempre, aos investidores, por exemplo na banca e na aviação, que continuam a ver crescer o seu património e os seus rendimentos mesmo em tempo de calamidade sanitária e ecológica. Como dizem os especialistas, as desigualdades aumentaram aceleradamente nos últimos meses (The Economist, 2020).

O que se deve fazer? Devemos nós, aqueles que nos reunimos para pensar o que está a acontecer, manter a perspectiva de *business as usual*? Fazer um artigo em que se reúnem dados rigorosos sobre aspetos do que se está a passar, tendo em conta vários pontos de vista e várias dimensões da vida social, comparando os dados entre países, regiões, continentes? Para que servirá esse exercício? Para contribuir para que outros — por exemplo, aqueles que fazem revisões bibliográficas — comparem esse conhecimento com outros e extraiam disso aquilo que possa interessar a quem precisa de tomar decisões? Para informar quem de direito do que sabemos sobre a realidade?

As ciências naturais, com outros investimentos e outra tradição, conseguem fazer previsões holistas sobre riscos de transformação, como no clima ou na elevação dos níveis do mar ou na saúde pública ou nas práticas de manutenção das florestas. Muitas dessas previsões revelam-se acertadas e, também, ignoradas pelo poder político. O poder político designa por ciência não a ciência no seu todo, mas a parte da ciência que lhe é favorável, nas ciências naturais como nas ciências sociais (Weart, 2020).

Será possível e desejável que os cientistas, incluindo os cientistas sociais, além de servirem os poderes estabelecidos, o que é indispensável para manter o financiamento das atividades, encontrem forma de abrir espaço e tempo para pensarem a ciência, como um todo? Como o esboçaram fundadores das ciências sociais, entre os mais conhecidos Comte e Parsons? Será possível estabelecer canais de comunicação com as pessoas de modo que se evite a manipulação política do conhecimento científico? Não o sendo, como é o caso atualmente, será possível aproveitar a atual instabilidade civilizacional para reposicionar a ciência com vista a um futuro com mais capacidade para formar pessoas capazes de saberem melhor como prevenir a ocorrência de casos de emergência?

A inovação

À aceleração das inovações tecnológicas, que caracterizaram as últimas décadas, junta-se agora a aceleração das inovações políticas e sociais a que vamos assistindo e participando. Vive-se uma mudança de ambiente ecológico, tecnológico e social.

Houve épocas históricas em que se acreditou que seria a razão, a vontade consensualizada das pessoas, aquilo que orientaria, para sempre, a ação das instituições e das organizações. No século XIX, foram os consensos entre empresários que lideraram a ação dos Estados. Na primeira parte do século XX, a promessa de paz por via do favorecimento dos interesses comerciais não se cumpriu (Habermas, 1987): a Europa viveu a guerra de tal modo violenta que se pensou que nunca mais se poderia repetir. Paradoxalmente, para alguns, terá sido a corrida aos armamentos aquilo que permitiu evitar nova guerra mundial. A razão de Estado, alegam, continua a servir os interesses vitais da humanidade.

Depois da Guerra Fria, o otimismo racionalista irrealista, utópico, financeiro, especulativo tornou-se exuberante, com a globalização autorregulada. Os movimentos sociais resfriaram esse otimismo. Resistiram (DW.DE, 2019). As ONG de direitos humanos, contra a corrupção, contra as mais variadas discriminações sociais acompanharam movimentos de mulheres contra a violência patriarcal e os abusos sexuais, incluindo contra crianças. Os direitos humanos foram usados como pretextos de intervenções bélicas, a começar na Somália, e movimentos pacifistas ignorados e tratados como terroristas (Bill, 2006).

A mentira na política tornou-se estratégia global, em 2003, para justificar a guerra de outro modo inexplicável. George W. Bush, o presidente que protagonizou a irracionalidade na política, veio negar o seu apoio à recandidatura em 2020 de Trump, não se revendo naquilo que começou a fazer. Esta divisão da base de apoio de Trump foi um dos resultados da reação popular ao assassinio de George Floyd pela polícia.

Há duas formas de tentar compreender o que se passa: a) exercitando as competências profissionais de cada um, no meu caso como sociólogo, outros com as suas competências, deixando para os políticos profissionais a responsabilidade de tirar dos diferentes relatórios de especialistas disponíveis as melhores e mais racionais opções; b) independentemente das competências profissionais de cada um, ou melhor, tirando proveito das competências cognitivas que a experiência profissional tenha produzido em cada um, tentar compreender de forma holista o que se passa e o que é preciso fazer.

Cada época histórica tem a teoria que merece

Há atualmente tantos escritores e livros, blogues e redes sociais, que parece impossível chegar a acordo entre tantas cabeças com experiências de vida tão diferentes. É, pois, surpreendente que o resultado de tanta atividade cognitiva seja o discurso único, TINA. Finalmente, pode estar a acorrer uma mudança social cíclica: quando as sociedades se tornam protagonistas dos seus próprios destinos (Goodman,

2020). Quando os políticos, em vez de representarem apenas as classes dominantes se veem na necessidade de representar também as pessoas que se agitam, ansiosas por encontrar outras formas de viver diferentes daquelas vidas que têm vivido até então.

O fenómeno TINA cristalizou-se em torno da economia e das finanças. Os mais recentes movimentos ecologistas, de defesa da saúde das populações, antirracistas, caracterizam-se por serem holistas, em vez de serem profissionais, especialistas. Para reduzir os riscos ambientais, melhorar a saúde das pessoas, nos lares de idosos e no trabalho, para inibir abusos de poder recorrentes e impunes, não basta uma intervenção do FED ou do Banco Central Europeu ou uma ordem executiva ou um decreto do governo. Há que conseguir o paradoxo de concertar ações institucionais e populares na mesma direção, anulando e transformando as vontades e desejos das elites e das pessoas que estão confortáveis numa situação que é extremamente incómoda para quem se mobiliza nas ruas (Lachmann, 2018).

A inter e transdisciplinaridade são insuficientes para que as ciências sociais se adaptem aos novos tempos que começam agora. As ciências sociais que prescindiram de continuar o seu caminho até serem ciências, até serem capazes de dialogar com as ciências duras, de igual para igual, confortáveis algures entre as humanidades e as ciências, realizaram isso separando disciplinas e subdisciplinas entre si, de forma estanque. Especializadas em tornar-se estanques a outros conhecimentos, habituadas a produzir segredos profissionais em vez de ofertas de diálogo para fins cognitivos, estas ciências sociais de pouco servem aos movimentos sociais que procuram precisamente o inverso do que as ciências sociais atuais oferecem (AAVV, 2020a): a) precisam de compreender melhor a ciência, seja ela ambiental ou epidemiológica ou emocional; b) precisam de entender o sentido geral da ação paradoxal que conjuga meio ambiente, humanidade e organização social, em vez de imaginar um poder divino da razão, perante o qual a natureza se vergaria.

A quem nos devemos dirigir?

Onde devemos começar, para perceber melhor o que está a acontecer? Na falência do sistema financeiro global, em 2008? Na renovação do apelo às Cruzadas, em resposta ao ataque terrorista do 11 de setembro de 2001? Na euforia da vitória na Guerra Fria, por capitulação do adversário, em 1989? Na vitória dos movimentos pelos direitos civis nos EUA, com todos os assassinatos e as perseguições políticas de retaliação associados? Na decisão de pôr em marcha o plano Marshall?

Qualquer das decisões seria boa, caso houvesse público com quem dialogar. Infelizmente, a geração mais bem formada de sempre não tem memória das grandes viragens históricas. A sua maior ambição é viver simplesmente o dia a dia de forma profissional. Dar o contributo requerido à sociedade e receber, como compensação, o reconhecimento em rendimentos que permitam viver uma vida segura e tranquila. É isso que mostra o *European Social Survey* de 2016, quando contabiliza em todos os Estados estudados a confiança na polícia em terreno positivo, melhor do que todas as instituições do Estado, e os partidos políticos em terreno negativo.

O diálogo erudito é, atualmente, sobretudo uma discussão sobre o que seja a essência das sociedades modernas. Para os economistas, o mais importante é a crise financeira que ainda perdura. Para os estrategas, será o choque de civilizações que imporá o nosso destino. Para os sociólogos, será a globalização que vincará o nosso futuro. Para os especialistas em ciências da raça, serão o abolicionismo, a segregação, o regime Jim Crow, a vitória do reconhecimento formal de direitos civis, o encarceramento em massa, o que marca o tempo. Para os políticos, será a criação da aliança atlântica e a sua atual fragilidade o que é relevante.

Perante o aquecimento global, a pandemia, a intensificação das reações populares ao esgotamento do império ocidental, derrotado pela sua própria estratégia de globalização capitalista, os especialistas pouco ou nada têm para dizer que possa ser útil. O que está em causa é precisamente aquilo que a intensificação da modernidade a nível global impede que se veja. Não é nenhuma essência, moral ou económica, que pode mudar o mundo. O que muda no mundo é o seu todo (Atkins, 1999; Francis, 2015; Grue, 2019; Schofield, 2018).

As respostas necessárias à situação atual não são técnicas e especializadas, financeiras, epidemiológicas, partidárias. As respostas de que precisamos são holísticas e paradoxais, capazes ao mesmo tempo de apaziguar os riscos ambientais e pandémicos e trazer liberdade tranquila à vida quotidiana, sem sacrifícios.

Não precisamos de demagogia, como a do ex-presidente Sarkozy que respondeu à crise de 2008 dizendo que haveria de se refundar o capitalismo, antecipando o lançamento do manifesto liberal do *The Economist*, na comemoração dos seus 175 anos de publicação (Scholz, 2018). Ainda que haja conspiradores profissionais, a história não é conduzida por conspiradores. Embora frequentemente a história dos vencedores os convençam serem predestinados e muitos historiadores profissionais reproduzam esses autoelogios narcísicos.

O atual presidente francês, Macron, também conhecido por pequeno Napoleão, enfrenta o movimento dos Gilets Jaunes, coletes amarelos, em permanência, desde outubro de 2018 (Balu, 2019). O político profissional isolado no seu palácio, com os seus ministros e a sua comunicação social especializada, contra os que compreenderam que não haverá sossego nas suas vidas enquanto estiverem arredados do acesso à comunicação social e ao respeito dos poderosos. Em 2017, a alternativa presidencial a Macron, em França, foi a Frente Nacional e a senhora Le Pen, a extrema-direita racista e nacionalista. Em 2020, o efeito dos Gilets Jaunes nas eleições locais elevou ecologistas à vitória eleitoral, a par de uma abstenção histórica. Paradoxalmente, a esperança manifesta-se ao mesmo tempo que a desesperança.

A crise de 2008 revelou, na Europa, a fragilidade das alianças políticas entre socialistas e democratas cristãos que a governam desde o fim da II Grande Guerra. A solidariedade europeia foi desmantelada pela resposta nacionalista alemã à crise do *subprime*, usando como bode expiatório a Grécia (Varoufakis, 2017). Cada vez mais pessoas deixam de se sentir representadas nos partidos políticos, embora se venham a organizar cada vez mais para participar na política.

O ano de 2019 mostrou a incapacidade da humanidade, tal como está organizada, para dar conta dos problemas que enfrentamos. Os fogos na Amazônia e na Austrália, as revoltas populares por todo o mundo, Hong Kong, Índia, Chile,

Bolívia, Equador, Colômbia, Espanha, França, República Checa, Rússia, Malta, Argélia, Iraque, Irão, Líbano, Sudão, e outros lugares, com os mais variados pretextos, mostram uma inquietude generalizada. Não se compara com outras épocas históricas. Porém, a comunicação social reduz tudo a perturbações da ordem pública mais ou menos espetaculares e persistentes, para logo banalizar e se desinteressar dos problemas que geram a agitação social (Dores, 2013).

Difícilmente qualquer destes movimentos dispõe de intelectuais orgânicos, pessoas capazes de expressar o significado existencial das práticas inovadoras e de ajudar à tomada de consciência e discussão daquilo de que se pode tirar proveito. A educação e as ciências profissionalizantes separam os saberes práticos dos saberes criativos, o conhecimento da sabedoria, a democracia da liberdade. A liberdade de expressão é, assim, letra morta para os manifestantes: vozes de burro que não chegam ao céu (AAVV, 2020b). São compreendidos pelas sociedades como marginais a reclamar serem integrados pelos Estados no jogo que dá acesso aos recursos de sobrevivência.

Se persistem em se organizar e em manifestar-se é porque, apesar de não saberem expressar de forma construtiva o que querem fazer das suas vidas, por falta de recursos para o fazer, sentem profundamente a impossibilidade de continuar a viver como antes. Não reivindicam a satisfação de interesses profissionais. Querem viver de outra maneira. Não querem um lugar mais confortável na distribuição dos rendimentos. Querem outra coisa que não sabem dizer o que seja e que as elites, através das escolas e das ciências, estão organizadas para impedir que sejam capazes de pensar nisso.

Conclusão

A sucessão de eventos extremos que se sobrepõem não são independentes entre si. Todos decorrem do mesmo ambiente que foi criado pela humanidade e que não deveria surpreender-nos, se atendêssemos às ciências. Embora isso seja difícil de acreditar, há muito em comum entre estes eventos: a humanidade que os observa é a mesma; e a humanidade está em transformação.

As escolas e as universidades preparam profissionais para a vida ativa, mais ou menos qualificados. Com a pandemia, ficou clara a desvalorização social do papel dos profissionais de saúde e de outros que trabalham em atividades essenciais. As lutas sindicais e profissionais foram substituídas por sacrifícios altruístas destes profissionais, os mais atingidos pela pandemia, porque concentraram em si a responsabilidade de cuidar dos outros. A evidência do sacrifício a que os profissionais de saúde estiveram e continuam sujeitos, em pandemia e fora dela, valeu várias manifestações públicas espontâneas de respeito e agradecimento, mas a sua valorização não aconteceu. Na política, às palavras não se seguiram atos condizentes. A valorização política, em termos de rendimento disponível, continua reservada para os servidores mais diretos das elites, indisponíveis para quem cuida das pessoas e das sociedades.

Podem as ciências sociais, as escolas e as ciências esperar ver valorizada a sua situação, em termos de investimentos e de condições de trabalho mais propícias, na

sequela da pandemia? Se a medicina, cujos resultados práticos são agora ainda mais evidentes para as pessoas, não deve esperar grandes melhorias da sua situação, qual será realisticamente a esperança das ciências sociais, das escolas e das ciências, internamente divididas e em mútua contradição competitiva, beneficiarem de melhores condições de trabalho? Serão as ciências sociais autorizadas a retomar o caminho que as distancia da filosofia social e as tornará, eventualmente, mercedoras de um lugar no panteão das ciências à disposição da construção de uma sociedade preventiva, cuidadora?

A evolução das ciências sociais e das ciências dependerá, evidentemente, das políticas educativas e científicas que venham a ser postas em prática, no próximo futuro. As ciências e as políticas que têm sido praticadas, desde os anos 30 do século XX, são redutoras da utilização dos conhecimentos disponíveis para cuidar da saúde e do bem-estar das populações. A desorientação na condução da ação sob a pandemia não é apenas um resultado das práticas suscitadas pelas correntes políticas que odeiam a ciência. É o próprio conhecimento que tem estado controlado para servir o projeto secular das elites ocidentais de exploração da Terra, incluindo os seus recursos humanos. A prevenção do aquecimento global, como a das pandemias ou dos fogos ou dos degelos, não é organizada por não servir imediatamente o crescimento económico, o aumento global da riqueza.

Uma análise social nacional sobre as consequências da pandemia ilude dois aspetos decisivos da análise social: o carácter global da pandemia e dos processos de transformação social em curso; a pandemia como consequência global das práticas sociais induzidas por um sistema de organização moderno.

A pandemia resultou de uma transmissão para os humanos globalizados de um vírus particularmente inofensivo, mas, ao mesmo tempo, transportado rapidamente para todo o mundo. Caso a vida humana estivesse organizada de outro modo, caso a vida humana não estivesse a ser sujeita a fortes tendências monoculturais, na agricultura, no entretenimento, nos canais de comunicação, na ciência, no desporto, na alimentação, na organização metropolitana, nos transportes, sobretudo aéreos, etc., sem a cultura internacional própria da globalização, seguramente o impacto da pandemia seria outro. Do mesmo modo que um tremor de terra ou um *tsunami* têm consequências muito diferentes consoante o modo de construção da vida humana em cada local atingido e o acesso a boa informação, uma pandemia terá efeitos muito distintos consoante o tipo de sociedade que encontrar.

A luta internacional e imperial para saber qual será o *ranking* dos países no que toca às consequências da pandemia revela o nacionalismo de que nem os países mais favoráveis à globalização prescindem. Revela também que são as políticas nacionalistas, e não a ciência (internacionalista por definição), o que conduz a ação das pessoas. Isso pode muito bem observar-se estudando as relações entre a Organização Mundial da Saúde, os diferentes Estados e as garantias de retorno dos investimentos feitos pelas farmacêuticas. A guerra comercial entre os EUA e a China, a guerra para saber qual das superpotências se sairá melhor da pandemia, está bem visível. A alegada unidade humana contra a natureza, na guerra contra o vírus, é afinal o continuar da competição nacional e imperialista de que se teme um desastre de dimensões apocalípticas, que já pode estar em curso.

A pandemia, ou outro evento extremo qualquer, será sempre um motivo de unidade instintiva das pessoas. O uso dessa unidade para dividir e reinar, para continuar a exploração e saque, é uma velha estratégia imperial, em modernidade posta em prática por Estados poderosos.

As pessoas, assustadas, esperam que os Estados se comportem como seus defensores e protetores. Não pedem responsabilidades, nem ao Estado, nem à ciência, nem aos profissionais, pela falta de previsão daquilo que já se sabia que haveria de acontecer.

Vivemos décadas a apoiar Estados saídos da Guerra Fria a reorganizar os cenários de guerra suscetíveis de, ao mesmo tempo, criar mais oportunidades de exploração da Terra — como a extração de matérias-primas — e de submissão de pessoas — em especial através da construção de metrópoles que concentram pessoas, atividades econômicas e poluição. A ciência que serve estes propósitos recusou seguir as recomendações holistas, como as de Comte ou Humboldt, consideradas ultrapassadas, e elegeu o moralismo ideológico estéril, baseado na oposição de Hobbes e Rousseau sobre o que seja a essência humana. Em vez de uma aldeia global, o que a sociedade da informação nos trouxe foi a escolha entre otimismo panglossiano, de inspiração platônica ou insular, como a de Thomas More, e pessimismo distópico, dantesco ou orwelliano, atualizado por Yuval Noah Harari.

Não há, evidentemente, nenhuma essência humana. Há uma natureza humana, isto é, uma ancoragem da humanidade na experiência da vida, na Terra, a cujo destino estamos necessariamente ligados intimamente. A compreensão do mundo também vai evoluir e transformar-se com a transformação da humanidade. Tudo indica que não será a humanidade, desta vez, a conduzir os seus destinos. O Antropoceno é a era paradoxal em que os planos da exploração da Terra atingem, ao mesmo tempo, o paroxismo e os seus limites. O que provavelmente fará a humanidade é readaptar-se à nova realidade e, nesse processo de transformação, poderá aprender que para dominar a sua vida terá de respeitar a vida alheia, isto é, o meio ambiente que acolheu a vida em geral. Será a humanidade capaz de se transformar assim? Qual será o papel da ciência nessa transformação? Que instituições poderão criar as condições ideais para que a ciência seja conduzida com sabedoria?

Referências bibliográficas

- AAVV (2018), “World social forum”, consultado em 17.07.2020, disponível em: <https://wsf2018.org/en>.
- AAVV (2020a), “Intersectional feminism: what it means and why it matters right now”, consultado em 16.07.2020, disponível em: <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/6/explainer-intersectional-feminism-what-it-means-and-why-it-matters>.
- AAVV (2020b), “Writers warn in open letter against threat to free speech”, *New York Times*, 8 de julho.
- Abedi, Maham (2017), “G20 protests: why the international summit attracts so much anger”, consultado em 16.07.2020, disponível em:

- <https://globalnews.ca/news/3576435/g20-summit-why-people-protest>.
- Anon (n.d. a), "Our mission, Sweden", consultado em 16.07.2020, disponível em: <https://www.folkhalsomyndigheten.se/the-public-health-agency-of-sweden/about-us/our-mission>.
- Anon (n.d. b), "Hungry in a world of plenty: millions on the brink of famine", consultado em 16.07.2020, disponível em: <https://www.oxfam.org/en/hungry-world-plenty-millions-brink-famine>.
- Atkins, Andrew (1999), "Holistic change: creating organizational and individual alignment at genuity", *The Systems Thinker*, 12.
- Balu, Matthieu (2019), "Gilets jaunes: les chiffres faramineux d'un mouvement historique", consultado em 16.07.2020, disponível em: https://www.huffingtonpost.fr/entry/les-gilets-jaunes-les-chiffres-faramineux-dun-mouvement-historique_fr_5dcd9449e4b03a7e0296d6ed.
- Beslik, Sasja (2019), "Capitalism can deliver the transformation the climate school strike demands", consultado em 16.07.2020, disponível em: <https://www.climatechangenews.com/2019/03/12/capitalism-can-deliver-transformation-climate-school-strike-demands/>.
- Bill, Juliana de Castro (2006), "Intervenção humanitária no conflito da Somália", consultado em 03.01.2021, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_82/MonoDisTeses/JulianaCastro.pdf.
- Coser, Lewis A. (1956), *The Functions of Social Conflict*, Nova Iorque, Free Press.
- Devlin, Hannah e Sarah Boseley (2020), "Scientists criticise UK Government's 'following the science' claim", consultado em 16.07.2020, disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/23/scientists-criticise-uk-government-over-following-the-science>.
- Dores, António Pedro (2013), "A análise jornalística torna irreconhecível a densidade da vida", *Revista Angolana de Sociologia*, 11.
- DW.DE (2019), "A brief history of the anti-globalization movement", consultado em 03.01.2021, disponível em: <https://www.dw.com/en/a-brief-history-of-the-anti-globalization-movement/g-39573255>.
- Farazmand, Ali (1999), "Globalization and public administration", *Public Administration Review*, 59 (6).
- Featherstone, Mark (2009) "The virus of fear and the politics of globalization", *Topia*, 22.
- Francis, Pope (2015), *Laudato Si*, Vaticano.
- Gates, Bill (2015), "The next outbreak? We're not ready", consultado 03.01.2021, disponível em: https://www.ted.com/talks/bill_gates_the_next_outbreak_we_re_not_ready.
- Goodman, Amy (2020), "Uprising & abolition: Angela Davis on movement building, 'defund the police' & where we go from here", consultado em 03.01.2021, disponível em: https://www.democracynow.org/2020/6/12/angela_davis_historic_moment.
- Grue, Claus (2019), "A holistic approach to climate change", consultado em 16.07.2020, disponível em: <https://www.oikoumene.org/news/a-holistic-approach-to-climate-change>.

- Habermas, Jürgen (1987), “Tendências da juridicização”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 2.
- Harari, Yuval Noah (2018), *Homo Deus*, Lisboa, 20/20 Editora.
- Hirschman, Albert O. (1977), *The Passions and the Interests*, Princeton, Princeton University Press.
- History.com (2017), “Climate change history”, consultado em 16.07.2020, disponível em: <https://www.history.com/topics/natural-disasters-and-environment/history-of-climate-change>.
- ICC-WHO (2020), “ICC-WHO joint statement: an unprecedented private sector call to action to tackle covid-19”, consultado em 16.07.2020, disponível em: <https://www.who.int/news-room/detail/16-03-2020-icc-who-joint-statement-an-unprecedented-private-sector-call-to-action-to-tackle-covid-19>;
- Ifpte21 (2020), “‘You can’t cut your way out of a crisis!’ Oakland community and labor groups to decorate their cars for a car-caravan around lake merritt to protest cuts to services and staffing”, consultado em 03.01.2021, disponível em: <https://www.prnewswire.com/news-releases/you-cant-cut-your-way-out-of-a-crisis-oakland-community-and-labor-groups-to-decorate-their-cars-for-a-car-caravan-around-lake-merritt-to-protest-cuts-to-services-and-staffing-301064999.html>.
- Joas, Hans (2005), *Guerra y Modernidad*, Barcelona, Paidó.
- Kim, Jiwoo (2020), “Covid-19 pandemic, Black Lives Matter: weigh heavily on San Jose teens’ mental wellness”, consultado em 16.07.2020, disponível em: <https://www.mercurynews.com/2020/06/30/covid-19-pandemic-black-lives-matter-weigh-heavily-on-san-jose-teens-mental-wellness/>.
- Lacey, Hugh (2012), “Reflections on science and technoscience”, *Scientiae Studia*, 10.
- Lachmann, Richard (2018), “Trump: how did he happen and what will he do”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 86, pp. 9-25.
- Lahire, Bernard (2012), *Monde Pluriel*, Paris, Seuil.
- Latour, Bruno (1992), *Aramis et L’amour des Techniques*, Paris, La Découverte.
- Latour, Bruno (2007), *Changer de Société, Refaire de La Sociologie*, Paris, La Découverte.
- Marcuse, Herbert (1991), *One-Dimension Man*, Londres, Routledge & Kegan.
- Max, Roser, e Mohamed Nagdy (2013), “Military spending”, consultado em 16.07.2020, disponível em: <https://ourworldindata.org/military-spending>.
- McDuff, Phil (2019), “Ending climate change requires the end of capitalism, have we got the stomach for it?”, consultado em 16.07.2020, disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/mar/18/ending-climate-change-end-capitalism>.
- McGrath, Maggie (2019), “Why Greta Thunberg is one of the world’s most powerful women”, consultado em 16.07.2020, disponível em: <https://www.forbes.com/sites/maggiemcgrath/2019/12/12/why-greta-thunberg-is-one-of-the-worlds-most-powerful-women/?sh=32dcfd871521>.
- Mediacenter (2020), “Businesses are expanding their IT security budgets”, consultado em 16.07.2020, disponível em: <https://www.pandasecurity.com/en/mediacenter/security/businesses-expanding-security-budgets/>.
- Morris, Ian (2013), *O Domínio do Ocidente*, Lisboa, Bertrand.
- Mouzelis, Nicos (1995), *Sociological Theory: What Went Wrong?*, Londres, Routledge.

- Paterlini, Marta (2020), "'Closing borders is ridiculous': the epidemiologist behind Sweden's controversial coronavirus strategy", consultado em 16.07.2020, disponível em: <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01098-x>.
- Peake, Samuel John (1991), "The politics of vocational education: a study of the introduction of the basic vocational training year in the Federal Republic of Germany", tese de doutoramento em Psicologia, Instituto da Educação, Universidade de Londres.
- Schofield, Jim (2018), *The Real Philosophy of Science*, Pacific Grove, Smashwords.
- Scholz, Stephanie Franziska (2018), "The Economist at 175 — reinventing liberalism for the 21st century", Londres, The Economist.
- The Economist* (2020), "Covid-19 threatens Europe's success at fighting inequality", *The Economist*, junho.
- Varoufakis, Yanis (2017), *Comportem-Se Como Adultos*, Lisboa, Marcador.
- Weart, Spencer (2020), "Government: the view from Washington, DC", consultado em 16.07.2020, disponível em: <https://history.aip.org/climate/Govt>.
- Weber, Max (2012a [1919]), "Politics as vocation", consultado em 16.07.2020, disponível em: <http://anthropos-lab.net/wp/wp-content/uploads/2011/12/Weber-Politics-as-a-Vocation.pdf>.
- Weber, Max (2012b [1919]), "Science as vocation", consultado em 16.07.2020, disponível em: <http://anthropos-lab.net/wp/wp-content/uploads/2011/12/Weber-Science-as-a-Vocation.pdf>.
- Wheeldon, Tom (2020), "Sweden's covid-19 strategy has caused an 'amplification of the epidemic'", consultado em 16.07.2020, disponível em: <https://www.france24.com/en/20200517-sweden-s-covid-19-strategy-has-caused-an-amplification-of-the-epidemic>.

Capítulo 9

“A casa a quem a habita”

Políticas, lutas e desafios para a habitação em Portugal no contexto de gentrificação e turistificação crescentes

Guya Accornero e Tiago Carvalho

A habitação em Portugal: dinâmicas recentes e processos longínquos

Há alguns anos, as paredes de muitos prédios antigos, em ruínas e vazios, de Lisboa encheram-se com *graffiti* que diziam “tanta gente sem casa, tanta casa sem gente”. Estávamos na primeira metade da década de 2010 e, como alguns relatórios apontavam, na altura existiam no país “544.000 prédios devolutos, dois terços fora do mercado da habitação”.¹ Entretanto, para quem agora visite as cidades portuguesas, parece evidente que muitos daqueles prédios foram recuperados, renovados e estão prontos a acolher gente. Por exemplo, o número de prédios devolutos em Lisboa era de 4689 em 2009 e desceu para 3246 em 2019 (Câmara Municipal de Lisboa), ou seja, 1443 menos em apenas 10 anos. É inegável que, em si, se trate também de um progresso significativo no desenvolvimento urbano. Entretanto, o que parece menos evidente é que “a gente” que ocupou ou está prestes a ocupar aqueles prédios seja aquela mesma “tanta gente sem casa” à qual a frase original se referia.

Esta situação pode ser descrita com as palavras de Peter Marcuse: “O abandono leva alguns proprietários mais abastados para fora da cidade, enquanto ao mesmo tempo leva outros a gentrificar áreas perto do centro” e, por sua vez, “a gentrificação atrai os proprietários mais abastados de outras áreas para a cidade” (Marcuse, 1985: 196). Em Portugal e, sobretudo, em Lisboa, os novos moradores foram as camadas sociais comumente descritas nas primeiras fases de gentrificação, os assim chamados pioneiros, como estudantes, jovens profissionais sobretudo na área da cultura, artistas (Zukin, 1987, Vivan e Charmes, 2008). Entretanto, e de forma crescente, trata-se de residentes abastados, tanto que os próprios pioneiros, e não

1 A legislação portuguesa afirma que “considera-se devoluto o prédio urbano ou a fração autónoma que, durante um ano, se encontre desocupada, sendo indícios de desocupação a inexistência de contratos em vigor com empresas de telecomunicações, de fornecimento de água, gás e eletricidade e a inexistência de faturação relativa a consumos de água, gás, eletricidade e telecomunicações” (Aprova a definição do conceito fiscal de prédio devoluto, Decreto-Lei n.º 159/2006).

apenas os residentes mais antigos, estão a ser deslocados para fora destas mesmas áreas. Nas fases mais recentes, o fluxo de novos residentes inclui muitos cidadãos estrangeiros, enquanto muitos dos antigos prédios devolutos se transformaram em hotéis ou residências turísticas. Neste sentido, o processo de gentrificação em Portugal, e em muitas outras partes do mundo, tem características transnacionais que eram em parte desconhecidas no passado. Isso foi favorecido sobretudo pela globalização dos mercados, incluído o imobiliário, pela difusão da assim chamada *platform economy*, pela mobilidade crescente no interior da União Europeia e por políticas nacionais, as quais abordaremos adiante neste texto. É preciso também acrescentar que esta fase do processo é “levada para a frente mais por empresas de promoção imobiliárias de que pelos proprietários e ocupantes individuais que foram protagonistas das primeiras ondas do processo” (Hackworth, 2002: 816). O papel crescente de fundos internacionais de investimento imobiliário no mercado português adiciona mais um elemento ao quadro.

Contudo, os problemas ligados à habitação em Portugal não são novos, como não são novas as lutas pelo direito à habitação. Três dias após o 25 de Abril de 1974, os moradores do bairro da Boavista, em Lisboa, ocuparam casas vagas e recusaram-se a sair, apesar de intimados pelos militares e polícia (Ramos Pinto, 2013). Foi o início de uma série de lutas que contribuíram para tornar a transição portuguesa numa revolução e para um corte radical com o passado que levou à adoção de direitos sociais fundamentais, além de políticos e civis, que ficaram impressos na Constituição de 1976. Entre estes, referido no art.º 65.º, há o direito “a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”.

Durante o PREC, um programa particularmente relevante no âmbito da habitação foi o SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local), que implicava um modelo radical de cidade e de planeamento e uma crítica em relação à política de realojamento das populações nas zonas degradadas (Bandeirinha, 2007). Apesar da sua carga inovadora e da apreciação internacional, e ainda que tivesse conseguido resultados encorajadores (170 projetos concluídos que envolveram 40.000 famílias), o programa SAAL terminou com o fim do processo revolucionário, terminando em outubro de 1976. Foi preciso aguardar até 1993 para ver a implementação de um novo grande plano nacional dedicado à habitação: o Programa Especial de Realojamento (PER). Este foi instituído especialmente para as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, através do Decreto-Lei n.º 163/93, visando proporcionar aos municípios condições para “a erradicação das barracas existentes, concedendo apoios financeiros para a construção, aquisição, ou arrendamento de fogos destinados ao realojamento de agregados familiares residentes nessas barracas e habitantes similares”. As barracas representavam de facto um problema grave no país. O seu número aumentou com a migração das zonas rurais a partir do início dos anos 1960. Contudo, foi depois da queda do regime em 1974 e do cumprimento do processo de descolonização em 1975 que o problema se intensificou, com a chegada dos “retornados” portugueses da África e, a partir dos anos 1980 e 1990, com o incremento de imigração das antigas colónias (Malheiros e Fonseca, 2011).

Ainda em curso, o PER encontra-se sem dotação orçamental desde 2009, devido às restrições orçamentais no contexto da crise. Mais recentemente, um novo programa foi aprovado em maio de 2018, chamado Nova Geração de Política da Habitação (NGPH). Como alguns especialistas salientaram, “a NGPH coloca uma grande ênfase no papel das câmaras municipais através da retórica da ‘governança local’, que já estava presente nas propostas de políticas de habitação do passado” (Allegra e Colombo, 2019: 10).

Ainda que o programa seja objeto de críticas, sobretudo pelo seu alcance reduzido, por não ir além de uma lógica que se considera mercantilista, e por não reformular de forma profunda a situação habitacional em Portugal, é inegável que as NGPH foram também o resultado das pressões exercidas por movimentos sociais e ativistas, especialistas e personalidades públicas. Estes atores contribuíram para colocar na agenda o agravamento das condições da habitação em Portugal, as quais se deterioraram drasticamente a partir dos finais da década de 2000. Iremos falar destes atores e do seu papel mais à frente neste estudo, mas antes é importante descrever qual é o contexto em que estes agem.

Lisboa na tempestade da gentrificação e do turismo

Em Portugal, diferentemente de outros países da Europa do Sul, e sobretudo da Espanha, a crise da habitação emerge apenas após a crise económica e financeira. Mas os resultados não foram menos graves: como alguns autores referem, Portugal está no meio de uma “tempestade perfeita” devido à interseção de processos globais (como a crise económica e financeira de 2008, seguida da intensificação da gentrificação e da turistificação) com políticas nacionais.² Entre estas últimas, as políticas de austeridade implementadas a partir de 2010 e intensificadas no contexto do memorando assinado com a chamada *troika* em 2011 tiveram um peso determinante que afetou o direito à habitação no país, assim como outros direitos sociais no campo da educação, da saúde e do trabalho. Na época chamada de pós-austeridade, indicativamente a partir do governo socialista liderado por António Costa após as eleições de outubro de 2015 (Accornero e Ramos Pinto, 2020), os problemas da habitação foram agravados pela continuação de políticas nacionais que pretendiam atrair investidores e residentes estrangeiros, como o programa *Vistos gold* e o programa residentes não habituais (Quintela, 2014). Estas políticas, adotadas pelo governo anterior, foram mantidas e em alguns casos desenvolvidas nos anos seguintes. Assim, a inversão parcial da austeridade levada para a frente pelo governo socialista de 2015 não melhorou a situação na habitação.

De facto, o turismo, juntamente com a chegada de investidores e residentes estrangeiros — os quais têm um capital de compra bem maior do que a média local

2 Esta expressão foi eficazmente utilizada pelo geógrafo português Luís Mendes — um dos principais estudiosos da gentrificação no país — em vários eventos públicos e num artigo publicado no *Jornal Económico* a 1 de agosto de 2018: “Gentrificação e turistificação da cidade ou... É a financeirização da habitação, estúpido!”.

— atraídos por políticas de de-taxação favoráveis, foram consideradas como as forças motrizes da rápida recuperação depois dos anos da crise e da austeridade.³ As receitas turísticas no país aumentaram de 10.303 milhões de euros em 2014 para 16.614 milhões de euros em 2018, representando o PIB cerca de 37% mais de que em 2013 (quando representava o 5,4%), sendo o principal setor exportador.⁴

Entretanto, estes dados macro apenas refletem parte da situação. Os custos sociais do milagre português recaíram sobre os setores mais frágeis da sociedade (imigrados, jovens, idosos). A habitação é uma das áreas em que estes custos são mais evidentes, e nas quais as desigualdades em Portugal sobressaem. Em 2016, a relatora especial das Nações Unidas para o Direito à Habitação, Leilani Farha, visitou Portugal e referiu, no seu documento, “condições que ninguém teria esperado ver, e com certeza não num país desenvolvido” (Farha, 2017: 10). O relatório mencionava diretamente os efeitos das medidas de austeridade que “resultaram no crescimento dos níveis de pobreza, na diminuição dos benefícios sociais, no aumento dos sem abrigo e num drástico incremento da inacessibilidade das habitações, dos espaços e dos serviços urbanos” (Farha, 2017: 5).

As razões na base desta situação são múltiplas. Em 2012, como parte das condições estabelecidas pelo memorando assinado com a *troika* em 2011, o governo de centro-direita liderado por Pedro Passos Coelho introduziu uma reforma chamada Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU) com consequências imediatas na vida dos moradores. Esta reforma implicou não só que muitas das habitações com “rendas congeladas” fossem extintas e entrassem no mercado livre, assim como implicou alterações ao nível da duração e renovação dos contratos, o que levou a um crescimento exponencial do custo do arrendamento e introduziu um procedimento especial de despejo dos inquilinos.⁵ Para este fim, foi criada uma nova estrutura à qual os senhorios podem recorrer para notificar os inquilinos do despejo: o Balcão Nacional de Arrendamento. É importante sublinhar que, de acordo com a legislação anterior, ninguém podia ser despejado sem uma decisão do tribunal. Assim, a criação desta nova entidade introduziu um canal extrajudicial para os despejos. Entre 2013 e 2016, entraram no BNA, em média, 4.244 requerimentos de despejo por ano. Antes de existir este balcão, entre 2008 e 2010, deram entrada nos tribunais, em média, 2.915 processos de despejo por ano. De um período para o outro, houve, portanto, um aumento superior a 45%.⁶ É preciso considerar que a taxa de aprovação, durante estes anos, oscilou entre 25 e 40% segundo as diferentes

3 Estas medidas foram adotadas através do Decreto-Lei n.º 249/2009, de 23 de setembro, que criou o regime fiscal para o residente não habitual (ver: https://www.portaldascomunidades.mne.pt/images/GADG/IRS_Regime_Fiscal_Residente_Não_Habitual.pdf). O objetivo foi, no contexto da crise económica e financeira, o de atrair capital e investimentos estrangeiros.

4 Business Turismo de Portugal, “Desempenho Turístico”, http://business.turismodeportugal.pt/pt/Conhecer/Apresentacao/Desempenho_Turistico/Paginas/default.aspx. Os dados do INE, referidos pelo governo português, apontam para uma percentagem ainda maior: 13,7%.

5 Com a reforma do NRAU de 2017 foram introduzidas derrogas à cancelação das rendas congeladas, no caso de moradores com mais de 65 anos, com grau de incapacidade igual ou superior a 60%, ou em específicas situações de vulnerabilidade.

6 Dados divulgados pelo Ministério da Justiça e referidos pelo *Público*, 27 de julho de 2018.

áreas, sendo em Lisboa e Setúbal a taxa mais alta. Segundo dados do Ministério da Justiça referidos pelo jornal *Diário de Notícias*, 5,5 famílias foram despejadas por dia em 2016, o dobro de que em 2013 (sendo o número de indivíduos despejados 91,7% mais alto).⁷ Ao mesmo tempo que a proteção dos inquilinos sofreu estes golpes, a despesa pública com habitação desceu desde 1995, ano em que era de 0,6%, atingindo em 2018 o seu mínimo histórico, quando foi de 0% do PIB.⁸

Para ter uma ideia do que “tempestade perfeita” significa, no que diz respeito à crise da habitação, falta apenas mencionar que durante todo este período, frente a uma situação de deterioração crescente dos direitos dos moradores, o custo da habitação em Portugal cresceu de forma abruta. Em Lisboa, como afirmou o geógrafo Luís Mendes num artigo de 2017: “Nos últimos seis anos (...) os preços da habitação para arrendamento aumentaram entre 13% e 36%, e para aquisição subiram até 46%, consoante as zonas da cidade”, ao mesmo tempo que a taxa de sobrecarga, ou seja, a taxa do esforço mensal com a habitação, atingiu valores “entre 40% e 60% do rendimento familiar, quando a recomendada para acautelar o cumprimento das obrigações ronda os 30%” (Mendes, 2018). Mais especificamente, em 2018, o preço mediano de alojamentos familiares vendidos em Portugal foi 996 euros/m², registando um aumento de 6,9% relativamente ao ano anterior (quando já houve um crescimento de 7,6% relativamente a 2016). O preço mediano da habitação superou o valor nacional nas regiões Algarve (1 523 euros/m²), Área Metropolitana de Lisboa (1 333 euros/m²) e Região Autónoma da Madeira (1 207 euros/m²).⁹

É compreensível como a interseção de todos estes elementos tenha criado uma situação explosiva no que diz respeito à habitação e ao seu direito. Entretanto, como em todos os fenómenos sociais, este processo também não está ausente de complexidades, contradições e dinâmicas opostas que tornam alguns aspetos da sua concretização únicos e por vezes inesperados, assim como diferentes em cada caso.

Mudança urbana e novas identidades do conflito

Entre 2008 e 2013, no contexto da crise económica e financeira, uma vaga mundial de protesto impulsionou a emergência de novos atores do conflito. No caso europeu, foram sobretudo os países da Europa do Sul, mais afetados pela crise e pela austeridade, a conhecer os ciclos de protesto contra a austeridade mais intensos (Campos Lima e Artiles, 2011; Baumgarten, 2013; Accornero e Ramos Pinto, 2015; Accornero e Ramos Pinto, 2020). Estas mobilizações de diferentes atores, em muitos casos envolvendo também setores institucionais, contribuiu para salientar os

7 Ana Margarida Pinheiro, “Rendas altas e baixos salários estão a fazer aumentar os despejos”, *Diário de Notícias*, 30 de outubro de 2017.

8 Pordata, “Despesas do Estado em % do PIB: por algumas funções”, <https://www.pordata.pt/Portugal/Despesas+do+Estado+em+percentagem+do+PIB+por+algumas+funções-2778>

9 INE, “Estatísticas de construção e habitação 2018” (dados para 2019 não disponíveis): https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=358628647&PUBLICACOESmodo=2

problemas ligados à habitação, assim como a mercantilização dos espaços urbanos e a desregulamentação do mercado imobiliário (Garcia-Lamarca, 2017; Lees, Annunziata e Rivas-Alonso, 2018) e, mais recentemente, o embate do turismo (Colomb e Novy, 2017).

Em Portugal também as organizações pelo direito à habitação se reforçaram durante ao ciclo de protesto contra a austeridade de 2010-2013, ou seja, a mais intensa vaga de mobilizações depois do PREC (Accornero e Ramos Pinto, 2015; Baumgarten, 2013; Carvalho, 2022). No pós-austeridade, as lutas pela habitação são enquadradas por um contexto de gentrificação e turistificação crescente.

Assim, se algumas das principais organizações pela defesa deste direito já existiam antes — como a associação Habita e a Associação de Inquilinos Lisbonenses (criada em 1924) — e se reforçaram durante o ciclo de protesto antiausteridade, muitas nasceram depois. Estas formas de ativismo enquadradas no contexto da gentrificação e turistificação tem novas práticas e repertórios, que também refletem o perfil dos seus protagonistas (em muitos casos altamente qualificados), como suporte material a moradores em risco de despejo (também no caso de demolições), assistência legal, manifestações em áreas cruciais da cidade (como os bairros de lata ou durante as sessões da câmara municipal), contatos e negociações constantes com as autoridades (sobretudo o governo local), realização e difusão de relatórios e eventos sobre o estado da habitação, organização de eventos em conjunto com alguns grupos profissionais ou em colaboração com as universidades.

Uma das principais associações para o direito à habitação em Lisboa é a Habita. A associação tem raízes na criação, em 2005, de um grupo interno à organização Solidariedade Imigrante, especificamente pensado para prestar ajuda às famílias que se encontraram sem casa depois de uma vaga muito intensa de demolições de bairros de lata e expulsões na Área Metropolitana de Lisboa.¹⁰

Rapidamente, esta emergência social tornou-se numa reivindicação política e o grupo criou a Plataforma Artigo 65 — Habitação para Tod@s, referindo explicitamente o artigo da constituição que defende a habitação. Ao mesmo tempo, a associação começou um constante e rigoroso trabalho de investigação, informação e divulgação sobre os problemas da habitação, sobre a sua própria atuação e sobre as políticas de habitação. Este esforço foi acompanhado pela realização de visitas guiadas nos bairros de lata, mostras itinerantes e manifestações. Por exemplo, em 2007 a associação organizou as Jornadas da Habitação, em parceria com a Ordem dos Arquitetos e que tiveram grande ressonância. Em 2012, o grupo original adotou o nome de Habita e, em 2014, foi formalmente criada a associação. Nos anos a seguir, a Habita tem continuado o seu trabalho duplo: por um lado, a ajuda constante aos moradores despejados ou em risco de despejo, por outro lado, a contínua a rigorosa informação sobre o estado da habitação. É evidente como esta tarefa necessita de importantes recursos que apenas especialistas dispõem, e vê-se como a presença

10 A descrição da história da Habita é baseada no estudo de Caterina Di Giovanni (2018), 'Uma história do Habita: como se fez um colectivo activista', em André Carmo, Eduardo Ascensão e Ana Estevens (eds.), *A Cidade em Reconstrução. Leituras Críticas, 2008-2018*, Lisboa, Outro Mundo — Le Monde Diplomatique, pp. 19-28.

na associação de muitos novos moradores — pioneiros — com profissões ligadas aos estudos urbanos, ao direito, à sociologia são cruciais. A Habita tem efetivamente contribuído para enquadrar a situação da habitação como problema social e político e a colocar a habitação na agenda pública e política. Por exemplo, foi a associação que promoveu, em 2016, a anteriormente referida visita a Portugal da relatora especial para a Habitação Leilani Fahra, assim como, no mesmo ano e na onda deste evento, vários debates parlamentares.

Os organizadores da Habita são principalmente jovens investigadores, muitos dos quais têm prévias experiências de ativismo. A sede da associação encontra-se na zona de Intendente, uma das áreas da cidade mais sujeita à pressão da gentrificação e turistificação, com muitos antigos prédios habitados por moradores transformados em hotéis de luxo, e novos cafés a substituir antigos espaços de socialização, como o clube desportivo. Desde o ciclo de protestos antiausteridade que a área de Arroios e da Av. Almirante Reis se tornou um hotspot para o encontro de ativistas, dando a esta área um papel importante na socialização e politização da questão habitacional. Espaços culturais como RDA, Sirigaita, Disgraça e Zona Franca tornam-se assim importantes na interação entre espaço geográfico e atores. Estes espaços são cruciais na formação de pontes e lugares de encontro para o ativismo em Lisboa.

No âmbito deste capítulo iremos reportar-nos a vários momentos e dados recolhidos entre 2017 e 2021, nomeadamente observação de eventos como protestos, reuniões e assembleias, assim como 20 entrevistas com ativistas, especialistas em habitação e instituições locais como juntas de freguesia. Além disso, procedeu-se à realização de inquérito a participantes na arena da habitação em Lisboa para o qual obtivemos 75 respostas válidas.¹¹

Entre aqueles que responderam ao inquérito Habitação e Participação, encontramos um grupo de ativistas que vive no centro da cidade de Lisboa e bastante participativo: 57 daqueles que responderam ao inquérito têm no mínimo uma licenciatura, e 30 auferem acima de 1500 euros mensais. O trabalho de campo e entrevistas realizadas confirmam estes resultados. O papel de cidadãos estrangeiros na associação — sobretudo jovens estudantes Erasmus, investigadores e outros profissionais — que vivem temporariamente ou de forma permanente em Lisboa é também particularmente significativo, quer como verdadeiros organizadores com altos níveis de envolvimento, quer como apoiantes de diferentes iniciativas. Este aspeto reforça a sua presença em redes europeias. No inquérito realizado, 11 dos respondentes eram estrangeiros e 6 destes eram italianos. Uma observação comum durante o trabalho de campo realizado é a do número de italianos presentes e ativos na arena do ativismo da habitação. Além disso, 26 dos inquiridos afirmaram que nos últimos 3 anos colaboraram, de uma forma ou outra, com grupos internacionais. As competências e recursos (sobretudo educacionais, profissionais e de mobilização políticos) destes atores têm sido fundamentais para o desenvolvimento dos vários grupos, assim como a consolidação das suas práticas.

11 Dados recolhidos no âmbito do projeto HOPES, HOusing PErspectives and Struggles. Futures of housing movements, policies, and dynamics in Lisbon and beyond, PTDC/GES-URB/28826/2017.

A referida visita de Leilani Faha, a discussão pública sobre habitação que tem vindo a protagonizar a vida social e política, assim como os programas políticos nas recentes eleições e a influência nos debates sobre a adoção da NGPH são alguns dos resultados mais salientes. Os conhecimentos legais são, por seu lado, relevantes no caso de tentativas de despejos e demolições que não tenham fundamentos jurídicos ou que não respeitem os processos. Ao mesmo tempo, os contactos estabelecidos — graças a anos de atividade no território que legitimaram a Habita como um interlocutor indispensável na área da habitação — com o poder local e específicos pelouros têm contribuído para maior atenção das autoridades para a situação de risco em que muitos desalojados e potenciais desalojados se encontram.

A Habita é também particularmente ativa no suporte a famílias em situações de profunda precariedade habitacional. Trata-se de famílias pobres, muitas vezes compostas por mulheres sozinhas com muitos filhos (até 4-5). As assembleias da Habita são momentos fundamentais da sua atividade. Durante estes eventos, são pensadas e decididas soluções em conjunto, com a contribuição quer dos ativistas e dos especialistas, quer da experiência dos próprios moradores. A dinâmica destes momentos é particularmente interessante: estas famílias, maioritariamente mulheres sozinhas com os filhos, mas em alguns casos também acompanhadas pelos maridos, aparecem na associação no centro da cidade e participam nas reuniões lado ao lado com atores muito diferentes. Para permitir que as mulheres participem no debate e na reunião, alguns jovens (muitos dos quais estudantes, também Erasmus) tomam conta dos filhos.

A interação de diferentes grupos sociais — como jovens estrangeiros, Erasmus ou investigadores (os que podem ser considerados “pioneiros” da gentrificação), cidadãos vulneráveis em risco de estar sem abrigo, imigrados, moradores de bairros de lata — é uma das dinâmicas mais interessantes destes eventos. Além de fornecer informações sobre direitos, processos administrativos e sobre o que fazer praticamente em caso de despejo, estas sessões oferecem suportes concretos a quem já foi afetado por isso, como partilhas de casas. Por outro lado, um dos objetivos destas reuniões é o de transformar uma emergência pessoal numa reivindicação social e política. Assim, os casos particulares de ocupação são reinterpretados como ações coletivas. Isso contribui quer para fazer frente à situação de risco, quer para fortalecer a solidariedade (por exemplo, oferecer hospitalidade em caso de despejo), quer para salientar os aspetos conflituais ligados ao problema e dinamizar o protesto. Assim, estas reuniões têm um efeito muito relevante na socialização política dos participantes, sobretudo mulheres. Muitas destas, como a organizadora da Habita Rita Silva sublinhou, participaram na Marcha das Mulheres, sendo a primeira manifestação da sua vida. Estas iniciativas são também acompanhadas por outras como o Rock in Riot, a primeira manifestação explicitamente contra a gentrificação em Portugal, que aconteceu a 28 de março de 2018.

Em conexão com a Habita, em 2017 foi criada a organização Morar em Lisboa, em que o papel de profissionais da área dos estudos urbanos — arquitetos, académicos, funcionários públicos — é particularmente relevante.

Ao longo do tempo, a Habita tem passado pela construção de pontes, alianças e plataformas que congregam uma variedade de atores e populações. Como aponta Rita Silva:

Ao longo do tempo, a Habita sempre quis promover alianças. Nunca nos quisemos isolar (...) às vezes apagamos o nosso nome, se necessário, para poder expandir o processo e trazer mais pessoas. (...) A Ação pela Habitação foi uma dessas tentativas, porque antes tínhamos tido, por exemplo, a Caravana pela Habitação, que também foi uma chamada nossa. (...) Muitas pessoas nunca trabalharam nestes temas e de repente trabalham juntas (...). Estamos interessados em manter processos abertos, para convidar e integrar mais pessoas na luta pela habitação (Rita Silva, Habita, entrevista).

Estas interações resultaram numa variedade de grupos, que tendem a congregar *expertise*, ativismo e leigos. Neste caso, é importante referir a Caravana da Habitação: encabeçada pela Habita e contando com uma importante colaboração de especialistas, teve ao mesmo tempo o objetivo de alcançar e obter o apoio do maior número de pessoas e setores possíveis, bem como fortalecer o contacto com cidadãos vulneráveis em todo o país (Falanga *et al.*, 2019). Outra foi Ação pela Habitação, criada em 2018, mas agora inativa, que coordenava as suas ações dentro e fora da habitação com ativistas de grupos como, por exemplo, de combate às mudanças climáticas ou antirracismo. Além disso, Stop Despejos também emerge das ações iniciadas pela Habita: após um evento internacional (Tirem as Mãos de Nossas Casas, da European Action Coalition contra os impactos da financeirização na habitação) e das assembleias de resistência, um grupo de pessoas presentes nestas assembleias decidiu criar um novo grupo, alinhado com a Habita e focado em impedir despejos. Estes apresentam uma posição mais radical e frontal e no qual a presença de ativistas estrangeiros é ainda mais significativa. Já em 2020, membros da Habita e grupos de mulheres, como a UMAR e as Mulheres na Arquitetura, mobilizaram-se para criar uma nova plataforma chamada Mulheres pela Habitação para lidar especificamente com os problemas de habitação que as mulheres enfrentam (Hernandez, 2021). Como tal, a Habita tem um tipo de ação de banda larga que se estende e abrange uma variedade de diferentes questões e queixas de habitação e mobiliza vários grupos numa variedade de plataformas. Ao longo de sua história, a Habita sempre esteve em constante processo de ampliação: como resultado das interações ao longo desse processo, a Habita, como protagonista da arena, funciona como *broker* que cria redes de solidariedade e luta por meio de múltiplas campanhas e desdobramentos. Podemos dizer que, no seu conjunto, o desenvolvimento destes atores que lutam pelo “direito à cidade” mostra a emergência de um novo movimento autónomo na cidade de Lisboa.

Conclusão

Neste estudo sugere-se que estamos numa nova fase da história do conflito social em Portugal e ainda pouco estudado. Este deve ser entendido como o resultado dos problemas ligados à habitação e às desigualdades em conjunção com a modificação profunda do tecido urbano, provocado por tendências como o envelhecimento, as migrações, a mobilidade urbana (muitas vezes forçada) no contexto de uma intensificação poderosa dos processos de gentrificação e turistificação. Estas dinâmicas têm também um profundo embate na própria identidade do conflito e dos ativistas e demais atores envolvidos na luta pelo direito à cidade e à habitação. Uma destas consequências é que muitos destes atores são eles próprios novos habitantes da cidade e dos bairros em fase de gentrificação, ou seja, os antes mencionados pioneiros. O papel de alguns pioneiros ou até “gentrificadores” nas lutas pela habitação e até contra a própria gentrificação não é um fenómeno novo.

Referências bibliográficas

- Accornero, Guya e Pedro Ramos Pinto (2020), “Politics in austerity: strategic interactions between social movements and institutional actors in Portugal”, em Marco Lisi, André Freire, e Emmanouil Tsatsanis (orgs.), *Political Representation and Citizenship in Portugal: From Crisis to Renewal*, Lanham (MD), Lexington Books.
- Accornero, Guya e Pedro Ramos Pinto (2015), “‘Mild mannered’? Protest and mobilisation in Portugal under austerity, 2010-2013”, *West European Politics*, 38 (3), pp. 491-515.
- Allegra, Marco e Alessandro Colombo (2019), “A governança das políticas de habitação, (co)produção do conhecimento e capacitação institucional”, *Cidades, Comunidade e Territórios* 38, pp. 8-13.
- Bandeirinha, José António (2007), *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Baumgarten, Britta (2013), “Geração à Rasca and beyond: mobilizations in Portugal after 12 March 2011”, *Current Sociology*, 61 (4), pp. 457-73.
- Carvalho, Tiago (2022), *Contesting Austerity: Social Movements and the Left in Portugal and Spain (2008-2015)*, Amesterdão, Amsterdam University Press.
- Campos Lima, Maria da Paz e Antonio Martin Artiles (2011), “Crisis and trade union challenges in Portugal and Spain: between general strikes and social pacts”, *Transfer*, 17 (3), pp. 387-402.
- Colomb, Claire e Johannes Novy (2017), *Protest and Resistance in the Tourist City*, Abingdon, Routledge.
- Di Giovanni, Caterina (2018), “Uma história do Habita: como se fez um colectivo activista”, em André Carmo, Eduardo Ascensão e Ana Stevens, *A Cidade em Reconstrução. Leituras Críticas, 2008-2018*, Lisboa, Outro Mundo — Le Monde Diplomatique, pp. 19-28.
- Fahra, Leilani (2017), “Report of the special rapporteur on adequate housing as a

- component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context: mission to Portugal", *Human Rights Council, Thirty-fourth session, 27 February-24 March 2017*, disponível em https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwilN-8eH3_HmAhWJxoUKHcajBGAQFjABegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FEN%2FHRCBodies%2FHRC%2FRegularSessions%2FSession34%2FDocuments%2FA_HRC_34_51_Add.2_EN.docx&usq=AOvVaw2Q23SRbtuaVCVKNcGgFQg_
- Falanga, Roberto *et al.* (2019), "The 'Caravana pelo Direito à Habitação': towards a new movement for housing in Portugal?", *Radical Housing Journal*, 1, pp. 171-18.
- Garcia-Lamarca, Melissa (2017), "From occupying plazas to recuperating housing: insurgent practices in Spain", *International Journal of Urban and Regional Research*, 41 (1), pp. 37-53.
- Hackworth, Jason (2002), "Postrecession gentrification in New York City", *Urban Affair Review*, 37 (6), pp. 816-843.
- Hernandez, Elena (2021), *Performing Housing Activism: The Right to the City, longing for Intersectional Social Justice*, dissertação de mestrado em urban studies, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.
- Lees, Loretta, Sandra Annunziata e Clara Rivas-Alonso (2018), "Resisting planetary gentrification: the value of survivability in the fight to stay put", *Annals of the American Associations of Geographers*, 108 (2), pp. 346-355.
- Malheiros, Jorge e Lucinda Fonseca (2011), *Acesso à Habitação e Problemas Residenciais dos Imigrantes em Portugal*, Lisboa, Coleção do Observatório das Migrações.
- Marcuse, Peter (1985), "Gentrification, abandonment, and displacement: connections, causes, and policy responses in New York City", *Journal of Urban and Contemporary Law*, 28, pp. 195-240.
- Mendes, Luís (2018), "O direito à habitação não mora aqui", disponível em: <https://www.abrilabril.pt/local/o-direito-habitacao-nao-mora-aqui>.
- Quintela, Pedro (2014), *A Imigração de Negócios e o Desenvolvimento Local num Contexto de Crise*, tese de mestrado em gestão do território e urbanismo, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa.
- Ramos Pinto, Pedro (2013), *Lisbon Rising: Urban Social Movements in the Portuguese Revolution, 1974-75*, Manchester, Manchester University Press.
- Vivant, Elsa e Eric Charmes (2008), "La gentrification et ses pionniers: le rôle des artistes off en question", *Métropoles*, 3, pp. 23-65.
- Zukin, Sharon (1987), "Gentrification: culture and capital in the urban core", *Annual Review of Sociology*, 13, 129-147.

Capítulo 10

As associações de cultura, recreio e desporto no quadro da pandemia de covid-19

Os casos dos concelhos do Barreiro e de Loures

Jéssica Chainho Pereira, Luana do Rocio Tabora e Sérgio Pratas

Introdução

Em terras portuguesas, a transição democrática caracterizou-se enquanto momento crítico basilar, significando um grande florescimento de movimentos da sociedade civil, principalmente daquelas associações que já possuíam maior enraizamento no tecido social.¹

No caso das associações de cultura, recreio e desporto, os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE, 2019) demonstram que estas constituem o principal tipo associativo, somando quase metade do total de organizações da economia social, estando ao mesmo tempo entre as mais antigas.

Embora se apresentem enquanto protagonistas da sociedade civil portuguesa, com grande capital social e capacidades de adaptação e envolvimento coletivo, este tipo associativo não está imune às crises advindas de diferentes direções. É o caso da pandemia de covid-19, que trouxe devastadores impactos no plano global, e que veio a agravar, no contexto das associações de cultura, recreio e desporto portuguesas, problemas e dificuldades pré-existentes. Como apresenta Gama (2020: 175), “no que concerne ao setor cultural, tornou-se óbvio desde muito cedo que a imunidade à pandemia não estava assegurada”. Neste âmbito, quer representantes da Comissão para a Cultura e a Educação do Parlamento Europeu, como os ministros da Cultura alertaram para a crítica situação do setor cultural e criativo, como resultado do forte impacto das medidas restritivas aplicadas, bem como a relevância de se valorizar e apoiar a cultura para ultrapassar a crise consequente em vários outros sectores de atividade (*ibidem*).

O presente capítulo pretende identificar os principais impactos da pandemia de covid-19 nas associações de cultura, recreio e desporto de Portugal. Para isso, foram utilizados dados de fontes secundárias recolhidos pela Associação das

1 Os autores agradecem a disponibilização de informação por parte da Associação das Coletividades do Concelho do Barreiro e da Associação das Coletividades do Concelho de Loures, bem como o apoio financeiro da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT).

Coletividades do Concelho do Barreiro (ACCB) e pela Associação das Coletividades do Concelho de Loures (ACCL), duas estruturas descentralizadas da Confederação Portuguesa das Coletividades de Cultura, Recreio e Desporto (CPCCRD). Por sua vez, os concelhos analisados na Área Metropolitana de Lisboa têm um movimento associativo forte e dinâmico, nos quais foram desenvolvidos inquéritos e entrevistas semi-diretivas sobre a situação das organizações associativas decorrente da crise pandémica.

O estudo é, assim, composto por três partes principais, além da introdução, conclusão e referências. A primeira apresenta os efeitos das associações de cultura, recreio e desporto, através de discussão da literatura especializada, marcos legais e depoimentos de dirigentes associativos, examinando como a narrativa da crise nas associações populares se intensificou com a pandemia da covid-19. A segunda trata da metodologia utilizada, o processo de recolha e de tratamento dos dados, destacando a relevância de estudos de casos e dos inquéritos desenvolvidos e aplicados pelo próprio movimento associativo popular (MAP).² E a terceira (e principal) subdivide-se em duas e apresenta os dados recolhidos quanto ao impacto da pandemia de covid-19 nas associações de cultura, recreio e desporto, além de identificar os apoios (públicos e privados) atribuídos durante o período da pandemia.

As associações de cultura, recreio e desporto

Os efeitos das associações de cultura, recreio e desporto

As associações de cultura, recreio e desporto são associações de integração social (Viegas, 2014: 43-44), com uma longa existência em Portugal — mais de dois séculos (Leitão *et al.*, 2009: 76). E são associações que fazem parte da denominada economia social — ver artigo 4.º da Lei n.º 30/2013, de 8 de maio.

Este tipo associativo constitui atualmente a maior “família” associativa em Portugal — e também a maior “família” da economia social (Pratas, 2021). De acordo com a Conta Satélite da Economia Social — 2016 (2019), existem em Portugal 71 885 entidades (ou organizações) sem fins lucrativos, das quais 46% são associações de cultura, recreio e desporto (ver Pratas, 2021).

Apesar dessa forte expressão numérica, as entidades de cultura, comunicação e atividades de recreio representavam em 2016 apenas cerca de 5% do total do emprego remunerado e do VAB — Valor Acrescentado Bruto das entidades sem fins lucrativos (ver Conta Satélite — 2016). Isto explica-se pela trajetória e contributo histórico das coletividades e pelo papel ocupado por si na sociedade portuguesa: trata-se de associações tradicionais, fortemente baseadas no capital humano (dirigentes, voluntários e associados), na sua grande maioria locais e de pequenas dimensões, fundadas para serem polos de agregação social e socialização comunitária, promoção de cultura,

2 Entende-se aqui por MAP o conjunto de associações de base social fundamentalmente popular cuja ação na sociedade portuguesa se pauta reconhecidamente por apresentar um enorme interesse social (Flor, 2003).

recreação e desporto. São espaços de cultivo de memórias, práticas culturais tradicionais, referências para indivíduos de todas as idades. São assim entidades cuja principal vocação não se pode medir por valores económicos e sim pela importância social gerada pela sua presença e atuação.

Um dos principais objetivos dos estudos sobre associativismo desde Alexis de Tocqueville (1977) é identificar o papel e impactos das associações para com os planos social, económico e político. Mark Warren, um dos principais teóricos contemporâneos do associativismo, desenvolveu na obra *Democracy and Association* (2001) um enquadramento analítico para a compreensão dos efeitos produzidos pelas associações nos diferentes âmbitos e principalmente para com a democracia. Neste sentido, surge a pergunta: quais os efeitos (no plano social, económico, cultural, para a democracia) das associações de cultura, recreio e desporto? Estas associações exercem um papel importante no processo de socialização dos indivíduos. Além desse efeito, este tipo associativo é impactante em seis áreas específicas: reforço da coesão social e da coesão territorial; promoção da saúde e bem-estar das populações; democratização da cultura e desporto; outros efeitos democráticos; e efeitos no plano económico (Pratas, 2021).

No âmbito da coesão social, cabe destacar que:

- a) as associações de cultura, recreio e desporto são agregadoras — a densificação urbana e metropolitana veio acentuar a heterogeneidade social e dos estilos de vida, a generalização do anonimato e da individualização. E veio destruir as relações de solidariedade de cariz comunitário. As associações de cultura, recreio e desporto contrariam esse fenómeno;
- b) favorecem a integração intergeracional — veja-se o que acontece, por exemplo, com as bandas filarmónicas — que integram homens e mulheres de várias idades, profissões e classes (Lourosa, 2012: 108);
- c) são essenciais para a integração dos idosos;
- d) e promovem o sentimento de pertença (ver Pratas, 2021).

Contribuem, igualmente, para uma maior coesão territorial: “Em zonas de baixa densidade populacional, por vezes são a única instituição social que existe. Recebe-se o correio, vende-se pão, funciona como centro de convívio. Há até situações em que é lá que se vai cortar o cabelo” (entrevista citada por Pratas, 2021). Além disso, é particularmente relevante a sua importância para a saúde mental, física e para a felicidade dos indivíduos.

Lima (2018: 69-70) explica esse efeito: “a interação social não nos traz ‘apenas’ felicidade (ou desespero): a relação com os outros afeta a nossa saúde. Sim, é mesmo verdade: ter boas relações com os outros contribui para estarmos menos suscetíveis a doenças e para uma maior esperança de vida”. Num estudo posterior (2019), Lima procura desenvolver a tese de que a participação associativa não é apenas “uma questão de civismo, é uma questão de saúde e de felicidade”:

O tempo empregue em prol das associações, o esforço que dedicamos a instituições coletivas, o trabalho que fazemos para os outros, por iniciativa própria e sem esperar

compensações é, tem mostrado a investigação, extremamente bem empregue. Embora ninguém faça voluntariado ou se empenhe numa organização associativa para conseguir vantagens pessoais, o certo é que este altruísmo compensa. Em termos de maior sentido para a vida — por sentirmos que participamos em algo maior do que nós, que vai para além do corriqueiro do dia a dia e que contribui com um bocadinho para um mundo um pouco melhor. Em termos de maior ligação aos outros — tanto enquanto coletivo, como na criação de cumplicidades, laços de ajuda mútua e de solidariedade (Lima, 2019: 25).

Outro efeito relevante diz respeito à promoção do acesso por todos à cultura e ao desporto. De acordo com a Constituição da República Portuguesa, “todos têm direito à cultura” (n.º 1 do artigo 73.º), bem como à “cultura física e ao desporto” (n.º 1 do artigo 79.º). A Constituição explica como é que devem ser concretizados tais direitos:

O Estado promove a democratização da cultura, incentivando e assegurando o acesso de todos os cidadãos à fruição e criação cultural, em colaboração com os órgãos de comunicação social, as associações e fundações de fins culturais, as coletividades de cultura e recreio, as associações de defesa do património cultural, as organizações de moradores e outros agentes culturais (n.º 3 do artigo 73.º).

“Incumbe ao Estado, em colaboração com as escolas e as associações e coletividades desportivas, promover, estimular, orientar e apoiar a prática e a difusão da cultura física e do desporto, bem como prevenir a violência no desporto” (n.º 2 do artigo 79.º).

As associações de cultura, recreio e desporto promovem ainda outros efeitos democráticos:

- a) a promoção da cooperação e participação cidadã — são uma “escola de cidadania”;
- b) ao nível institucional, são referidas as parcerias com os poderes públicos; e a representação de interesses (das comunidades e do movimento associativo popular) (Pratas, 2021).

Pratas (2021) identifica os principais efeitos económicos deste tipo associativo: criam emprego; enquadram muitas horas de trabalho voluntário, sobretudo por parte de dirigentes; pagam impostos; e são essenciais na dinamização da economia local.

Como sublinha Taborda (2020: 136), estes efeitos podem ser potenciados por meio de incentivos, tais como incentivos financeiros, políticos, legislativos e científicos, sendo que a ausência dos mesmos produz o efeito contrário de enfraquecimento das capacidades de atuação das associações (Taborda, 2020: 136; no mesmo sentido, ver Pratas, 2016: 46).

A pandemia da covid-19 e a narrativa da crise

Há uma narrativa com fortes raízes nas associações de cultura, recreio e desporto: a de que o associativismo está em crise — crise que vai atravessando diferentes épocas (Pratas, 2021). Narrativa que “é o resultado da idealização de um passado glorioso que supostamente teria perdido dinâmica e se encontra em processo de decomposição” (Capucha e Nunes, 2020: 161).

Pratas (2021) questionou os dirigentes das estruturas representativas do associativismo popular sobre a existência de uma crise antes da pandemia. A maioria dos dirigentes respondeu que não havia crise: que havia problemas (como o da dificuldade no recrutamento de novos dirigentes), mas não uma crise. O que revela forte sentido crítico destes dirigentes — que não reproduzem a narrativa dominante.

E o presente? Como podemos qualificar a situação das associações de cultura, recreio e desporto hoje (em contexto de pandemia)? A questão foi colocada aos dirigentes do CNAP — Conselho Nacional do Associativismo Popular e estruturas da CPCCRD, por Pratas (2021). A resposta (tirando a realidade específica dos cineclubes) foi unânime: as associações estão a “passar uma das suas maiores crises”. Crise que é generalizada, mas tem algumas nuances:

- a) crise financeira (mantiveram-se as despesas e as receitas foram substancialmente reduzidas) — crise que foi atenuada (ou mesmo resolvida) em vários concelhos do país, com o apoio das autarquias locais, fundamentalmente dos municípios.
- b) encerramento das sedes e muitas atividades — com todas as consequências daí decorrentes.
- c) desmobilização de dirigentes e associados — e encerramento definitivo de associações.

Num estudo desenvolvido por Gama (2020: 178) sobre os impactos da pandemia no setor cultural português, com recurso à pesquisa de títulos de notícias durante os primeiros meses de pandemia, verificam-se três ideias principais que encontram igualmente relevância no presente capítulo:

- 1) impactos negativos (*e.g.* adiamento/cancelamento de eventos, suspensão de atividades, encerramento de instalações); 2) papel do Governo e das autarquias locais na mitigação dos impactos; 3) iniciativas concretas promovidas por profissionais e organizações do setor cultural.

A paragem geral e repentina de atividades, modalidades e iniciativas de carácter fortemente presencial, o encerramento de instalações, a diminuição de receitas e manutenção de despesas, o aumento da indeterminação sobre a capacidade de manter compromissos e contratos em vigor foi um cenário partilhado, embora em diferentes dimensões, pelo setor cultural nacional e também internacional (Naves, 2020). Para as associações de cultura, recreio e desporto, muito assente no voluntariado e benevolência dos seus dirigentes, somou-se ainda o interregno do

funcionamento dos órgãos sociais e de processos de calendarização eleitoral (Flor, 2020).

Graça (2021) refere uma outra consequência, com impacto na vida destas associações, o “discurso antiassociativo”: “A pandemia fragmentou a sociedade, acentuando de forma dramática o isolamento pessoal, a solidão e o individualismo. As sociedades sujeitas a medidas sanitárias muito severas, em defesa da saúde pública, tendem a fragmentar-se, tornando mais atraente o discurso antiassociativo”.

Metodologia

Primeira aproximação

Na escrita deste capítulo refletiu-se sobre a complexidade de se desenvolver estudos científicos sobre a pandemia durante a pandemia. Recorrendo aos postulados de Pierre Bourdieu, uma dimensão da profissão de sociólogo demonstrou-se particularmente relevante, considerando o trabalho que se propõe com este capítulo: as dificuldades da reflexão sociológica sobre fenómenos que estão a acontecer no imediato, de se estudar o presente, alargadas em momentos de crises extraordinárias, como a pandemia da covid-19 veio enfatizar. Analisar o fenómeno enquanto este ocorre exige “vigilância epistemológica”, o cuidado e atenção com os limites das ferramentas conceituais ou técnicas utilizadas (Bourdieu, Chamboredon e Passeron, 1999). O sociólogo assevera ainda que “o pesquisador só pode chegar depois da festa, quando os lampiões foram apagados e os cavaletes retirados, e com um produto que não tem mais nenhum dos charmes do *impromptu*” (Bourdieu, 2011: 208).

Considerando a complexidade e heterogeneidade própria do campo associativo, a maior parte das pesquisas realizadas procuram estudar casos específicos, quer de tipos associativos (sindical, profissional, voluntário/popular, social, etc.), como de casos particulares de associações, desenvolvidos grandemente a partir de monografias encomendadas e amadoras (Melo, 2007). Também são comuns estudos sobre o contexto associativo existente em determinadas freguesias, concelhos e distritos, comparativos ou não.

Os estudos de caso são estratégicos no âmbito sociológico, por permitirem graus de generalização, em que através da apreensão de casos particulares se torna possível compreender fenómenos mais universais. Nos estudos sobre associativismo, Taborda (2020: 130) defende ser este, enquanto “objeto de investigação sociológica ou política”, objeto de estudo “que não se permite apreender suficientemente apenas em termos de estudos macro. É no “chão de fábrica” das OSC [organizações da sociedade civil], conversando com os atores, que podemos mais efetivamente compreender seus contornos, dinâmicas e funções socioetais”. Neste âmbito, os incentivos de ordem informacional têm influenciado grande e positivamente o quotidiano associativo, permitindo uma atuação mais estratégica, assim como o fortalecimento das coletividades.

O presente estudo propõe-se a analisar o impacto da pandemia de covid-19 nas associações culturais, desportivas e recreativas dos concelhos do Barreiro e

de Loures, a partir de uma estratégia metodológica extensiva, assente em informação recolhida e disponibilizada por duas estruturas descentralizadas da CPCCRD, durante o ano de 2020 e o início de 2021. O campo analítico cinge-se ao associativismo cultural, desportivo e recreativo dos dois concelhos, as unidades de observação às associações filiadas na Associação das Coletividades do Concelho do Barreiro e na Associação das Coletividades do Concelho de Loures (Quivy e Campenhoudt, 1998).

Em Portugal, existem aproximadamente 33 mil organizações associativas de natureza cultural, recreativa e/ou desportiva, distribuídas assimetricamente pelo território nacional (INE, 2020). A Área Metropolitana de Lisboa (AML) ocupa o terceiro lugar entre as regiões com maior prevalência de associações, coletividades e clubes (19,6%), com uma média de 2,3 associações por mil habitantes, atrás das regiões Norte e Centro (31% e 28,6%, respetivamente). Dos municípios constitutivos da AML, o INE apontava, em 2016, para 165 associações sediadas no concelho do Barreiro (*ibidem*), entre coletividades de cultura, recreio e desporto, mas também associações profissionais, de estudantes, de pais, instituições de solidariedade social, grupos de escoteiros e escuteiros, entre outras³. Desse conjunto, cerca de 50 associações estão filiadas na Associação das Coletividades do Concelho do Barreiro. Por sua vez, em Loures, o INE registou a presença de 318 associações no concelho, porém, para a autarquia somente metade se constituem como associações de cultura, recreio e desporto e têm atividade permanente (Capucha, Nunes e Ávila, 2019). Do conjunto apontado, 96 associações estão filiadas na ACCL.

Processo de recolha e tratamento dos dados

A presente investigação desenvolveu-se a partir de uma estratégia metodológica mista (Bryman, 2004, Creswell, 2012), recorrendo-se a técnicas extensivas/quantitativas com a aplicação de inquéritos por questionário e a técnicas intensivas/qualitativas com a realização de quinze entrevistas semidiretivas. Os dados provieram de fontes secundárias e foram recolhidos e disponibilizados pelas duas estruturas descentralizadas da CPCCRD à equipa de investigação.

No município do Barreiro, a análise foi construída com base em dois conjuntos de dados recolhidos pela ACCB: os primeiros obtidos a partir de um inquérito por questionário *online* dirigido às associações do concelho, entre março e maio de 2020, com um total de 22 respostas, complementado com informações recolhidas através de 15 entrevistas semidiretivas (Bryman, 2004), concretizadas no âmbito do projeto Vamos Conversar, Vamos Construir, no último trimestre de 2020. As entrevistas visaram compreender a reabertura e o quotidiano das suas associadas durante último semestre de 2020. Por sua vez, a análise referente ao município de Loures assentou em dados recolhidos pela associação das coletividades do município, através de um inquérito por questionário dirigido às suas filiadas, com

3 Veja-se o Diretório Municipal disponível na página da Câmara Municipal do Barreiro: https://www.cm-barreiro.pt/cmbarreiro/uploads/writer_file/document/14920/ma_do_concelho_do_barreiro_27abr2020.pdf

aplicação presencial e *online*, durante o mês de janeiro de 2021, do qual se obtiveram 29 respostas.

Embora a construção dos questionários não tenha sido conjunta, existem, no entanto, questões comuns que permitem desenvolver uma análise comparativa da situação do associativismo popular em cada concelho.⁴ Ambos objetivaram a recolha de informações sobre o impacto da pandemia e das medidas adotadas pelas coletividades, particularmente no que concerne à manutenção do funcionamento dos órgãos sociais, das instalações e modalidades, as despesas e receitas, as dificuldades sentidas, os apoios recebidos e prestados.

Nesse seguimento, a grande diferença surge quanto ao período de aplicação dos instrumentos. Enquanto no Barreiro a inquirição ocorreu nos meses iniciais de sinalização da pandemia em Portugal; em Loures, o inquérito foi aplicado aproximadamente um ano após desse início, num novo período de confinamento geral. Se a ACCB pretendia compreender a situação das associações perante um novo cenário, do qual não havia comparativo recente, experiência ou grande previsibilidade; em Loures, quer a situação pandémica, como o decreto do confinamento geral não constituíam já uma novidade.

O esforço complementar empreendido pela ACCB com a realização de entrevistas no último trimestre de 2020 pretendeu exatamente avaliar o período entre o primeiro confinamento e a retoma de atividades, decorrida no verão desse ano, a partir de questões semiabertas centradas no processo de reabertura, o balanço de receitas, despesas e apoios recebidos, assim como as preocupações dos dirigentes associativos quanto ao futuro das coletividades. Esses dados foram tratados a partir da análise de conteúdo, mas também incorporados na análise sob forma de dados quantitativos. Consequentemente, desse exercício decorre uma visão diacrónica sobre a vida associativa nos concelhos em 2020.

Do número de respostas em relação ao total de associações filiadas nas duas estruturas descentralizadas depreende-se que, no caso das organizações associativas inquiridas pela ACCB, a amostra ronda os 44%, ao passo que a percentagem de associações inquiridas pela ACCL se fica pelos 30,2%. No universo das associações sediadas no concelho do Barreiro, a amostra corresponde a 13,3% e em Loures a 9,12%.⁵

Quanto à tipologia das associações inquiridas, observa-se que existe uma prevalência de associações culturais/recreativas e desportivas entre as organizações analisadas (quadro 10.1). Essa prevalência reflete uma maior presença dos dois tipos associativos no movimento associativo dos dois concelhos (ver, por exemplo, Capucha, Nunes e Ávila, 2020). No Barreiro, encontram-se, ainda, entre

4 O questionário desenvolvido pela ACCB incluía questões como a data de encerramento das instalações; a manutenção da atividade dos órgãos sociais; a suspensão de atividades; o número de associados e frequentadores (diários); receitas e despesas antes e depois do primeiro confinamento; soluções encontradas para resolver os problemas da associação durante o encerramento; apoios recebidos e prestados. Identicamente, o inquérito desenvolvido pela ACCL questionava sobre o encerramento de instalações; a suspensão de atividades; a existência de planos de retoma e dificuldades previstas; apoios recebidos e prestados; existência de despedimentos; risco de extinção das associações e dificuldades sentidas na sua subsistência.

5 Com base no número total apontado pelo INE, em 2020.

Quadro 10.1 Tipologia associativa das associações inquiridas, por percentagem

Tipologia/Concelho	Barreiro (%)	Loures (%)
Cultura/Recreio	39,4	52,0
Desporto	33,3	40,0
Solidariedade Social	9,1	
Profissionais, pensionistas e reformados	9,1	—
Migrantes	6,1	
Moradores	3,0	
Ambientais		4,0
Bombeiros	—	4,0
Total	100,0	100,0

Fonte: Inquérito às associações filiadas na ACCB (2020); Inquérito às associações filiadas na ACCL (2021).

as inquiridas associações de solidariedade social (9,1%), associações profissionais e/ou de pensionistas/reformados (9,1%), bem como associações de migrantes (6,1%) e de moradores (3%). Entre as inquiridas no município de Loures, surgem também associações ambientais e de bombeiros (4% cada).

O retrato associativo que aqui se apresenta elabora a situação das associações inquiridas nos dois concelhos diante de um contexto pandémico inesperado, ao qual tiveram de dar resposta, procurando mitigar os efeitos nas suas organizações e comunidade. São dados que incrementam a compreensão de como as associações foram influenciadas pela pandemia da covid-19, através de dados recolhidos e organizados por entidades representativas do próprio campo do associativismo popular. Nesse sentido, o exercício importa, por si só, quanto ao conjunto de análise, pelo pioneirismo, mas também como passo inicial para uma análise mais geral que fica por concretizar, quanto aos efeitos da pandemia nas coletividades de cultura, recreio e desporto em Portugal.

Traduz igualmente a capacidade de resiliência e de adaptação das associações perante a situação vivida e os obstáculos encontrados. Como se verá adiante, embora as associações tenham sido grandemente afetadas no seu quotidiano, demonstraram capacidade de (re)organização para enfrentar as dificuldades, reorientando esforços no sentido de responderem a desigualdades sociais agravadas pela pandemia. Ademais, o próprio esforço empreendido pela ACCB e ACCL é revelador da proatividade dessas organizações, no sentido de estarem informadas sobre as suas filiadas e procurarem cooperar na compreensão das suas realidades, impactos e desafios, com a realização de balanços e diagnósticos, mas também pela disponibilização de informação e colaboração com a academia e as investigações que nessa têm espaço.

O impacto da pandemia de covid-19

Barreiro

No inquérito por questionário aplicado pela ACCB nos meses iniciais de pandemia, a totalidade das associações referiram ter encerrado as suas instalações, sendo que na grande maioria a suspensão de atividades foi determinada antes da aprovação do primeiro Estado de Emergência, a 18 de março de 2020. Tal decisão baseou-se, por um lado, no consenso entre os dirigentes associativos das coletividades e, por outro, na orientação emanada pela CPCCRD para encerramento das suas instalações e suspensão de atividades entre o dia 5 de março e o dia 30 de junho (ver Flor, 2020).

Não obstante, o fecho de instalações e o cancelamento de atividades não se concretizou na paralisação integral do movimento associativo barreirense: 90,5% das coletividades inquiridas mantiveram a atividade dos seus órgãos sociais e 83% funcionaram em regime exclusivo de teletrabalho ou em regime misto (70% e 13%, respetivamente).

Volidos seis meses da aplicação do questionário, a ACCB desenvolveu conversas com os dirigentes associativos com base num guião de perguntas, do qual fazia parte uma questão sobre o balanço das atividades canceladas. Deste exercício depreende-se que a totalidade de associações, ouvidas até dezembro de 2020, cancelou algum tipo de iniciativa e/ou atividade, com maior preponderância para as culturais, recreativas e desportivas, seguidas de festas tradicionais/populares e eventos a si afetos, bem como de iniciativas relacionadas com os aniversários e/ou outros dias festivos.

Entre as principais dificuldades a enfrentar perante a reabertura, os dirigentes das coletividades barreirenses indicaram a perda de associados, frequentadores e praticantes, situação que pode conduzir ao encerramento de diversas modalidades, assim como alguma apreensão em relação à situação financeira da coletividade. Seguidamente, surgiram preocupações ligadas à possibilidade de novos confinamentos gerais; a incapacidade de garantir as condições de higiene e segurança para o desenvolvimento da vida associativa e a falta de materiais. Existiram também associações que referiram não ter nenhuma apreensão com a reabertura.

Neste seguimento e tendo por base as informações obtidas no último trimestre de 2020, evidencia-se que grande parte das associações reabriu as suas instalações e retomou as atividades no mês de junho. Todavia, essa retoma ficou muito aquém do funcionamento habitual: as coletividades reportaram uma atividade que rondava os 25% comparativamente ao período pré-pandemia. Houve ainda duas associações que referiram ainda não ter retomado atividade no final do ano.

Apurou-se também que mais de metade das associações auscultadas obtiveram apoio da Câmara Municipal do Barreiro, existindo também organizações associativas apoiadas pela Câmara Municipal da Moita, em decorrência da importância da sua ação também neste concelho; pela sua união/junta de freguesia e por outras associações locais. Reporta-se também a existência de coletividades que referiram não ter recebido qualquer auxílio durante o mesmo período.

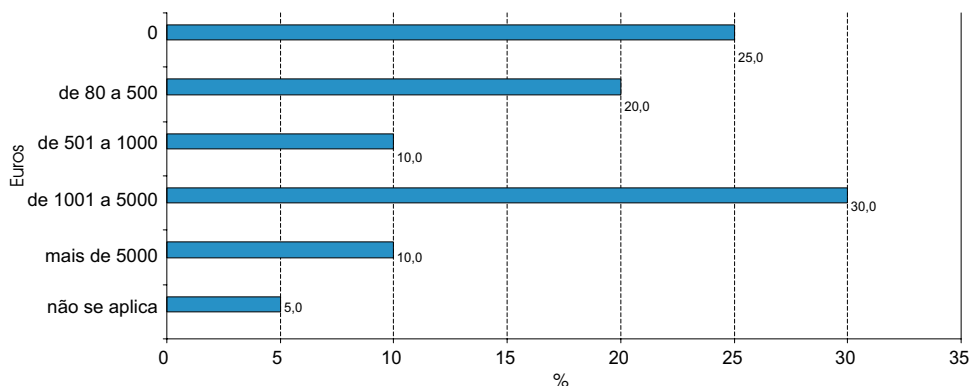


Figura 10.1 Diferença entre valor realizado antes e depois do primeiro confinamento (%) (n=21)

Fonte: ACCB, (2020).

Em último lugar, considerando os dados sobre o impacto financeiro das restrições impostas no âmbito da pandemia da covid-19, observam-se diferenças significativas entre a situação reportada no início e no final do ano.

Entre valores realizados antes e depois dos primeiros meses de confinamento evidencia-se, primeiramente, que 1/4 das associações inquiridas reportou não ter existido divergência de valores (0 euros); 30% referem ter uma diferença entre 80 euros a 1000 euros e outros 30% entre 1001 euros a 5000 euros. Entre valores mais avultados, 10% das associações afirmaram registar diferenças de mais de 5000 euros relativamente ao período anterior à pandemia (figura 10.1). Por sua vez, entre outubro e dezembro de 2020, todas as associações reportaram ter prejuízos de elevado valor, sendo que a proporção de coletividades com perdas acima dos 10.000 euros aumentou consideravelmente. A referência ao encerramento de instalações específicas como bares e atividades surge frequentemente como justificação para uma situação em que as despesas continuam elevadas ante as receitas. Encontram-se também dirigentes associativos que referem continuar a cumprir os compromissos com os funcionários, com uma gestão sustentável dos recursos, sem assegurarem a continuidade da mesma. Falamos, pois, de coletividades que no fim do ano aludiam a prejuízos entre os 50% e os 75%.

Loures

No concelho de Loures, também a quase totalidade das associações inquiridas pela Associação das Coletividades do Concelho de Loures declarou ter fechado portas em decorrência do segundo confinamento, em janeiro de 2021 (89,7%). As associações que responderam não ter encerrado as instalações correspondem especificamente a organizações associativas que não possuem sede e que mantinham já parte da sua atividade em regime *online*, como associações de tipologia ambiental; associações vinculadas aos trabalhadores da autarquia, de empresas municipais e/ou

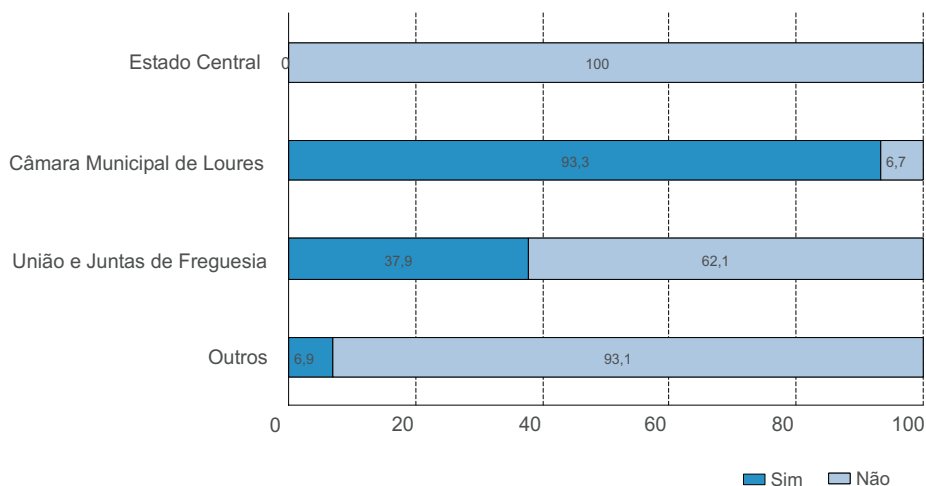


Figura 10.2 Existência de apoio às associações desde março de 2020, por entidade (%)

Fonte: ACCL, (2021).

entidades criadas/participadas pelo município; e associações com atividades de ação social.

Quando se considera o tipo de atividades e iniciativas canceladas destacam-se particularmente as desportivas e as culturais, surgindo depois atividades e iniciativas de lazer e recreio, mas também eventos festivos (como aniversários das associações) e outras iniciativas de âmbito variado, situação que encontra paralelo com as informações analisadas para o movimento associativo popular do concelho do Barreiro.

As medidas adotadas para a contenção da infeção por covid-19 tiveram, desde o início, um forte impacto na vida das coletividades de cultura, recreio e desporto. Esse efeito foi agravado pelo prolongamento da pandemia e, conseqüentemente, pela prorrogação do Estado de Emergência. A parcial ou quase total inatividade levou as associações populares a uma situação difícil, em que os apoios centrais, locais e ou de outras entidades ganharam maior preponderância para a subsistência do MAP.

No concelho de Loures, desde março de 2020, os apoios para o movimento associativo advieram sobretudo da Câmara Municipal de Loures (93,3%) e da união/junta de freguesia (37,9%), evidenciando-se uma preponderância destacada para a primeira entidade (figura 10.2). Somente cerca de 7% das associações referiram ter usufruído de apoio de outras entidades, sem referirem quais. Nenhuma coletividade reportou ter recebido apoio por parte do Estado Central, similarmente ao demonstrado pelos dados relativos ao Barreiro.

Questionados sobre as principais dificuldades que enfrentarão na retoma da sua atividade, os dirigentes destacam principalmente a falta de apoio financeiro, numa situação de ausência de receitas e permanência das despesas, bem como a dificuldade em recuperar e aumentar o número de membros e de participantes nas

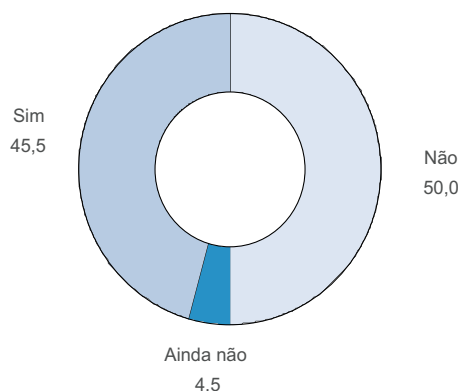


Figura 10.3 Existência do risco de extinção da associação (%)

Fonte: ACCL, (2021).

iniciativas. Algumas coletividades reportaram ainda a desmotivação dos órgãos sociais e dos seus recursos humanos, face à situação vivida, tendo consequência não somente no desenrolar do quotidiano associativo, mas também na composição de direções, mesas de assembleia geral e conselho fiscal. São também apontadas dificuldades em relação à ausência de diretrizes governamentais e à possibilidade de prolongamento dos estados de emergência.

Estas questões adquirem uma relevância distinta decorrido um ano de crise pandémica, pautado por restrições, encerramentos e retomas parciais. Além da diminuição ou inexistência de receita, a situação financeira das coletividades é agravada pela quebra da cobrança de cotização. A este bolo somam-se as despesas dos compromissos assumidos e assegurados com fornecedores, funcionários e prestadores de serviços. As dificuldades do presente e as incertezas quanto ao futuro conduzem a que 45,3% das coletividades assumam estar em risco de extinção e 4,5% considerem que ainda não, não descartando, no entanto, essa possibilidade (figura 10.3). Ainda assim, é relevante ressaltar que 50% das organizações associativas refere não estar sob esse risco.

Os apoios (públicos e privados) em período de pandemia

Em Portugal, e apesar das várias iniciativas e propostas apresentadas pela Confederação Portuguesa das Coletividades de Cultura, Recreio e Desporto, o Estado tardou a reagir: só em fevereiro de 2021 é que foi publicitada a primeira iniciativa de apoio ao setor da cultura “no contexto de resposta à pandemia da doença covid-19” (a Portaria n.º 37-A/2021, de 15 de fevereiro).⁶

6 Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/157397604>.

Tal portaria veio aprovar o Regulamento das Medidas de Apoio à Cultura, que integra vários programas específicos, como dois que visam o apoio a entidades artísticas singulares e coletivas que prossigam atividades de natureza não comercial (incluindo as associações de cultura, recreio e desporto):

- a) garantir Cultura: apoio a fundo perdido para criação e programação culturais (12 milhões de euros). Depende da publicação de aviso do Ministério da Cultura (ainda por publicar);
- b) apoios no âmbito das direções regionais de cultura: apoio às entidades artísticas não profissionais, no montante de 407.000 euros. Depende da abertura de candidaturas, ainda por abrir.

Além desse apoio houve muitos municípios e freguesias que criaram linhas para apoio extraordinário às associações e que chegaram logo em 2020. Tais apoios autárquicos foram essenciais para mitigar os impactos da pandemia.⁷ No entanto, sendo apoios locais, não chegaram a todas as associações.

Além desses apoios públicos, merece ainda referência o apoio prestado pela CPCCRD, ao longo de todo este período: foram elaboradas e divulgadas 16 notas informativas; foi prestado apoio jurídico a todas as associações que o solicitaram; e foi elaborado um código de conduta (juntamente com a Direção-Geral de Saúde) para ajudar as associações no regresso à atividade. Verificou-se, por outro lado, um decréscimo acentuado dos apoios das empresas locais, também elas confrontadas com os efeitos da pandemia da doença da covid-19.

Conclusão

A crise pandémica, que emergiu no início do ano de 2020, veio exacerbar a já difícil situação das associações de cultura, recreio e desporto em Portugal. Pelas suas características e âmbitos de atuação, o associativismo popular foi fortemente afetado pelas restrições impostas: distanciamento físico, confinamento da população, encerramento de instalações e suspensão de atividades. A crise de saúde pública somou-se a debilidades antigas derivadas do estrutural subfinanciamento público ao setor cultural, no qual o movimento associativo é incluído (Gama, 2020). Os apoios públicos advieram (e advêm) grandemente das autarquias e juntas de freguesia (Flor, 2020), variando consoante a atenção e reconhecimento que o poder local atribui ao movimento associativo.

7 Dois exemplos:

O Município de Loures transferiu, em 2020, para apoio às associações de cultura, recreio e desporto, cerca de 707.000 euros (mais 130.000 euros do que em 2019). E prevê transferir em 2021 uma verba de 906.000 euros.

O Município do Barreiro implementou, em 2020, programas de apoio para o MAP, cujo valor e tipo não estão disponíveis para consulta pública. No início do presente ano, a autarquia anunciou um programa de Apoio Extraordinário à Tesouraria, aberto às candidaturas em fevereiro, e que se concretiza num apoio de 122.000 euros.

Ainda assim, muitas associações continuaram a sua atividade, readaptando modalidades e iniciativas para a via *online*, outras procuraram responder a necessidades básicas criadas e/ou agravadas pela pandemia, reanimando os valores de solidariedade e entreajuda, que estão na sua génese. Essas respostas foram promovidas, em diferentes escalas e em articulação com as políticas sociais de cada território e entidade administrativa local.⁸

Portanto, o estudo empreendido possibilitou compreender as principais estratégias adotadas pelas associações em períodos de crises, sendo a principal a readequação de práticas de atuação e organização. O associativismo popular adaptou-se, priorizando sobreviver e manter-se em funcionamento. A realocação de atividades e regime de trabalho para o formato virtual é exemplar desse fenómeno: mesmo com dificuldades, dado serem as formas de atuação das coletividades maioritariamente em formato presencial, estas associações procuraram incorporar modalidades *online* de atividades e do uso de *sites*, redes sociais, e mesmo recursos de campanhas de captação de recursos. Esta inclusive foi apreendida como uma dimensão que precisa de ser melhor estudada: quais os impactos, para as associações de cultura, recreação e desporto, que conforme já dito anteriormente, figuram enquanto um dos tipos associativos mais tradicionais e antigos da sociedade portuguesa, da agregação de modalidades digitais de atuação?

Os reais impactos do período pandémico nas estruturas associativas e, de uma forma mais lata, na sociedade estão ainda por apurar: além das consequências financeiras e do desemprego de funcionários das coletividades, o cancelamento das atividades, o afastamento de dirigentes, sócios e praticantes, a par com o fecho de bares e salas de convívio teve efeitos ainda pouco acautelados no aumento de sentimentos de solidão, isolamento, de privação e de desintegração social. A crise pandémica veio, por isso, incrementar a necessidade de se delinearem políticas públicas e medidas que atentem e respondam às exigências do tempo presente (Neves, 2020). Importa criar políticas que corporalizem o disposto na Constituição portuguesa, que reconheçam efetivamente o papel das associações populares na construção sociedade mais justa, fraterna e solidária.

Referências bibliográficas

- Barros, José Márcio (2020), “E-participação social, pandemia e a lei de emergência cultural. Cultura e pandemia”, *Boletim Observatório da Diversidade Cultural*, 89 (3).
- Bryman, Alan (2004), *Social Research Methods*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- Bourdieu, Pierre, J. C. Chamboredon e J. C. Passeron (1999), *A Profissão de Sociólogo, Preliminares Epistemológicos*, Petrópolis, Vozes.
- Bourdieu, Pierre (2011), *Homo Academicus*, Florianópolis, EdUFSC.

8 Note-se que se assistiu a uma maior mobilização “assistencialista” nos primeiros meses de pandemia, quando as políticas sociais de resposta à crise ainda não tinham sido definidas.

- Capucha, Luís, Nuno Nunes e Patrícia Ávila (2020), *Estudo do Movimento Associativo Popular do Concelho de Loures*, Loures, Câmara Municipal de Loures.
- Capucha, Luís e Nunes, Nuno (2020), “Posfácio”, em Alfredo Santos, Eugénia Abrantes, Luís Capucha, Nuno Nunes e Patrícia Ávila (orgs.), *Movimento Associativo Popular no Concelho de Loures — 2019*, Loures, Câmara Municipal de Loures.
- Conta Satélite da Economia Social 2016 e Inquérito ao Trabalho Voluntário 2018 (2019), Lisboa, CASES — Cooperativa António Sérgio para a Economia Social e INE — Instituto Nacional de Estatística.
- Creswell, John W. (2012), *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, Califórnia, SAGE Publications.
- Flor, Augusto (2003), “Movimento associativo de raiz popular: expressão de vontades coletivas”, *O Militante*, 265.
- Flor, Augusto (2020), “O movimento associativo popular na resposta à epidemia covid-19”, *Poder Local — A Afirmação do Poder Local. O Poder Local na resolução dos problemas das populações*, 158.
- Gama, Manuel (2020), “Impactos da covid-19 no setor cultural português: primeiros apontamentos de um estudo em curso”, em Manuela Martins e Eloy Rodrigues (orgs.), *A Universidade do Minho em Tempos de Pandemia: Tomo III: Projeções*, Braga, UMinho Editora.
- Graça, Eduardo (2021), “Editorial”, *Economia Social. Leituras & Debates*, 14.
- INE e CASES (2018), *Inquérito ao Trabalho Voluntário: Edição de 2019*, Instituto Nacional de Estatística.
- INE e CASES (2019), *Conta Satélite da Economia Social 2016: Edição de 2019*, Instituto Nacional de Estatística.
- INE (2020), *Estimativas Anuais da População Residente*, Instituto Nacional de Estatística.
- Leitão, Simão Cardoso, Gustavo Pereira, Joaquim Ramos e Alexandre Silva (2009), *Coletividades de Cultura, Recreio e Desporto. Uma Caracterização do Associativismo Confederado em Portugal*, Lisboa, Confederação Portuguesa das Coletividades de Cultura, Recreio e Desporto.
- Lima, Maria Luísa Pedroso de (2018), *Nós e os Outros. O Poder dos Laços Sociais*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Lima, Maria Luísa Pedroso de (2019), “Associem-se! Pela Vossa Saúde!”, *Análise Associativa*, 6.
- Lourosa, Helena Maria Matos (2012), *À Sombra de Um Passado por Contar: Banda de Música de Santiago de Riba-Ul*, tese de doutoramento em música, Universidade de Aveiro.
- Melo, Daniel (2007), “Bibliografia seleccionada e anotada do associativismo voluntário português/em Portugal”, *Boletim OBS*, 15, Lisboa, Observatório das Actividades Culturais.
- Neves, José Soares (2020), “O sector artístico e cultural, impactos e desafios da crise provocada pela covid-19”, em Renato do Carmo, Inês Tavares e Ana Filipa Cândido (orgs.), *Um Olhar Sociológico sobre a Crise Covid-19 em Livro*, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-ISCTE.
- Pratas, Sérgio Manuel (2021), “O movimento associativo popular — raízes e futuro”, *Economia Social. Leituras & Debates*, 12.

- Pratas, Sérgio Manuel (2016), *Um Outro Olhar sobre o Associativismo Popular*, Lisboa, CPCCRD.
- Taborda, Luana do Rocio (2020), “Configurações associativas e interações entre organizações da sociedade civil e Estado: Brasil e Portugal em perspectiva comparada”, *Revista Análise Associativa*, 7.
- Quivy, Raymond e LucVan Campenhoudt (1998), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva.
- Tocqueville, Alexis (1977), *A Democracia na América*, Belo Horizonte, Itatiaia.
- Viegas, José Manuel Leite (2014), “Associativismo, sociedade civil e democracia”, *Análise Associativa*, 1.
- Warren, Mark (2001), *Democracy and Association*, Princeton, Princeton University.

Capítulo 11

Além dos protestos

Austeridade e novas práticas ativistas antigentrificação e antiturstificação em Lisboa e Sevilha

Lucca Viersa Barros Silva

Aqui podia viver gente (Lisboa, 2019)

Mi ciudad no se vende (Sevilha, 2018)

Vecinos en peligro de extinción (Sevilha, 2018)

Quando habitar é um luxo, ocupar é um direito (Lisboa, 2019)

A crise de 2008 e o subsequente período de austeridade dão origem uma onda mundial de protestos (della Porta, 2015; Peterson, 2015).^{1 2} Sob a ótica urbana pode-se dizer que esses movimentos estão conectados com uma série de fenómenos, entre eles a uma crise de legitimidade política e a um aprofundamento das contradições urbanas (Mayer, 2009; Harvey, 2012). Ambos resultantes, em grande parte, da adoção de políticas públicas neoliberais como estratégia governamental para a superação da crise financeira (Mayer, 2009; 2012). Nesse contexto, uma série de demonstrações de descontentamento tomaram as ruas em diversas cidades do mundo. Muitos desses movimentos agruparam-se sob o lema do “direito à cidade”, ocuparam o espaço público e experimentaram novas formas de viver o urbano (Mayer, 2009). Alguns anos depois, é nesse mesmo paradigma de ação que se inserem os movimentos sociais antigentrificação e antiturstificação (Novy e Colomb, 2016).

No sul da Europa, onde a austeridade foi particularmente forte, estabeleceram-se algumas dinâmicas específicas (Accornero, 2022; Annunziata e Lees, 2016). Além da austeridade propriamente dita, algumas das políticas implementadas para superar a crise acabaram por aprofundar as contradições nas cidades, como a aposta no turismo e a atração de investimentos internacionais no ramo imobiliário

1 Este trabalho foi apoiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) de Portugal através do Projeto Hopes: HOusing Perspectives and Struggles futures of housing movements, policies and dynamics in Lisbon and beyond (PTDC/GES-URB/28826/2017) e da bolsa individual de doutoramento (2020.06291.BD), ambos com fundos provenientes do orçamento nacional português.

2 Este capítulo é continuidade de um trabalho de investigação inicialmente publicado na Revista Tlalli. Revista de Investigación en Geografía com o título de “Además de las protestas. Movimientos sociales anti-gentrificación y antiturstificación, política prefigurativa y acción directa em Lisboa y Sevilla”, apresentado aqui com um enfoque e resultados diferentes.

(Accornero, 2022; Mendes, 2017; Jover e Díaz-Parra, 2019). Esse processo acabou por reforçar as desigualdades urbanas, resultando por exemplo no aumento dos preços dos imóveis e, conseqüentemente, desalojamentos e expulsões (Annunziata e Lees, 2016).

Nesse contexto, frases como as que se iniciam esse capítulo tornaram-se cada vez mais visíveis em distintas cidades da Europa do Sul. Diversos movimentos sociais começam a incorporar nos seus *contentious claims* problemas ligados à gentrificação e à turistificação (Accornero, *no prelo*; Annunziata e Lees, 2016). Esses movimentos contestam políticas públicas, várias implementadas durante o período de austeridade, como a desregulamentação do mercado imobiliário, privatização do parque público de habitação, assim como o modelo de desenvolvimento centrado no turismo (Harvey, 2012; Novy e Colomb, 2016). É sobretudo nos coletivos de luta pela habitação que os temas relacionados com a gentrificação e a turistificação aparecem com maior frequência, devido ao impacto dos fenômenos nesses setores, mas não só, esses temas são transversais, aparecendo também em coletivos ecologistas, defesa do patrimônio, entre outros (Accornero, *no prelo*).

Esses novos movimentos sociais trazem inovações em relação aos anteriores. A onda de protestos antiausteridade trouxe novos atores e práticas contestatórias (della Porta, 2015; Mayer, 2009). Muitas das quais foram incorporadas nos atuais movimentos antigentrificação e antituristificação. São ações que se inserem no que é chamado de *prefigurative politics* e também ação direta. São variadas e compreendem desde a organização de festivais de música, jantares, cineclubes, atividades de economia colaborativa, escolas alternativas, determinados modelos de tomada de decisão, assistência direta à comunidade, prestação de serviços, entre outros (della Porta, 2015; Jeffrey e Dyson, 2020).

Este capítulo propõe-se realizar uma análise das diferentes ações dos movimentos sociais que surgiram a partir da crise de 2008, focando-se nos movimentos antigentrificação e antituristificação. Por diferentes ações compreendem-se os eventos e atividades que não se encaixam na categoria de manifestações, mas sim no que é denominado *prefigurative politics* e ação direta. Serão analisados os coletivos de Lisboa e Sevilha, ambas cidades que se inserem no contexto estudado. Procura-se descobrir qual a natureza das atividades realizadas pelos coletivos nessas cidades, as suas similitudes e diferenças, assim como compreender melhor o repertório de ações dos movimentos locais e a sua organização.

Lisboa e Sevilha possuem contextos similares de gentrificação e aumento exponencial do número de turistas na última década. Governos de ambas as cidades apostaram no turismo como estratégia para a superação da crise económica de 2008 e realizaram distintos planos de renovação urbana nas áreas que hoje são afetadas por esses fenômenos (Gómez, 2006; Jover e Díaz-Parra, 2019; Accornero, 2022; Mendes, 2021; Tulumello e Allegretti, 2020; Coccola-Gant, Gago e Mendes, 2021; Jover, Barraquero-Díaz, Barrero-Rescalvo e Jiménez-Talavera, 2018; Calvo, Gago e Coccola-Gant, 2018).

Para atender aos objetivos propostos, primeiro contextualizar-se-á o debate sobre gentrificação e turistificação; em seguida discutir-se-ão os conceitos de *prefigurative politics* e ação direta; e, por fim, serão analisados os casos de Lisboa e

Sevilha. Para isso, primeiro será realizado um mapeamento dos coletivos que contestam o processo de gentrificação e turistificação nas áreas estudadas. Após este primeiro levantamento, serão selecionados os coletivos mais expressivos para a realização de uma análise detalhada das suas ações. Através das informações disponíveis nas respectivas páginas *web*, serão identificados os principais objetivos e áreas de atuação dos movimentos. Em seguida, por meio das redes sociais, principal ferramenta de divulgação, serão analisados os diferentes eventos e ações realizados pelos coletivos entre os anos de 2019 e 2020.

Quais são os limites da gentrificação e da turistificação?

A gentrificação é um processo de reestruturação do espaço urbano (Smith, 2007). Pode ser compreendida como o fenômeno de substituição da população local, principalmente dos centros das grandes cidades, por uma de maior poder aquisitivo (Mendes, 2008, 2017; Smith, 1996, 2007; Chabrol *et al.*, 2016). É um processo de transformação da composição social de um lugar, por meio da partida de seus habitantes pertencentes a classes populares e a chegada de outros mais qualificados e de status social mais elevado (Chabrol *et al.*, 2016). Essas transformações são acompanhadas por mudanças no tecido urbano e comercial (Chabrol *et al.*, 2016).

O processo de gentrificação está relacionado com as dinâmicas de reprodução do capital. Os imóveis disponíveis a baixo custo em determinadas áreas urbanas, principalmente nas zonas centrais, representam oportunidades com altas taxas de lucro (Smith, 1996; Mendes, 2017). A desvalorização dessas áreas, normalmente marcadas pelo abandono, e a degradação criam oportunidades para uma futura revalorização (Smith, 2007). Nesse contexto, a habitação é vista como um ativo financeiro e frequentemente objeto de especulação para maiores ganhos futuros.

Apesar das similitudes no modo como esse processo se desenvolve em distintos locais, é importante salientar que a gentrificação é um fenômeno diverso. É contextual, definido de acordo com configurações locais, como: morfologia urbana, estrutura da propriedade e vontade política dos grupos sociais presentes (Chabrol *et al.*, 2016).

Diferentemente da gentrificação, que é um campo de estudos estruturado, a turistificação representa uma área nova, que atualmente começa a consolidar-se (Novy, 2017). O resultado é a presença de uma multiplicidade de definições que variam em termos de complexidade e foco, dependendo das perspectivas de análise. Em geral, turistificação é definida como um processo de apropriação física ou simbólica de espaços (urbanos, naturais ou culturais), transformando-os em um produto de consumo turístico (Hernández-Ramírez, 2018; Hiernaux e Gonzales, 2014). Outros associam-na ao processo de transformações urbanas que são provocadas, ou que estão relacionadas com o desenvolvimento do turismo (Novy, 2017). É no mesmo sentido que Lafan (1994, cit. em Hiernaux e Gonzales, 2014) cunhou originalmente este termo para se referir ao processo no qual as políticas públicas são executadas com o objetivo de construir imagens para o consumo turístico. O termo também é usado para se referir ao crescente domínio das atividades relacionadas

com o turismo em detrimento de outras funções urbanas, tendo impactos negativos, tanto na integridade do destino vendido, quanto na vida dos residentes (Jensen-Verbeke e Lievois, 1999 cit. em Novy, 2017).

Na última década, com a expansão do turismo urbano em várias cidades europeias e em países emergentes, as discussões sobre turistificação começam a conectar-se com outros fenômenos urbanos mais amplos, como a gentrificação (Novy, 2017; Hernández-Ramírez, 2018, Hiernaux e Gonzales, 2014). Mendes (2017: 491), analisando Lisboa, sugere a existência de uma “gentrificação turística”, a qual o autor define como:

a transformação dos bairros populares e históricos da cidade/centro em locais de consumo e turismo, mediante a expansão da função de recreação, lazer ou alojamento turístico (como, por exemplo, apartamentos turísticos e arrendamento de curta duração – short rental), que começa a substituir gradualmente as funções tradicionais da habitação para uso permanente, arrendamento a longo prazo e comércio local tradicional de proximidade, agravando tendências de desalojamento e segregação residencial, esvaziando os bairros de sua população original ou impedindo população de baixo estatuto socioeconômico de aceder à habitação nessas áreas.

Pode-se dizer que a gentrificação e a turistificação são processos sobrepostos que atuam no mesmo espaço e com dinâmicas e atores similares. No entanto, apesar de intimamente conectados, não são o mesmo processo (Sequera e Nofre, 2018). Pode-se dizer que ambos não são processos urbanos isolados, possuem uma dinâmica de retroalimentação (Novy, 2017). A expansão geográfica do turismo ocorre junto da expansão espacial e a intensificação da gentrificação (Novy, 2017; Gravata-ri-Barbas e Jacquot, 2016).³

A crise de 2008 e a influência nos movimentos sociais urbanos atuais

A crise de 2008 representou tanto um incentivo para os movimentos social urbanos, como também um laboratório de novas práticas ativistas e de novas formas de se relacionar com as cidades (della Porta, 2015; Mayer, 2012). A crise inicialmente restrita aos âmbitos econômicos e financeiros rapidamente se estendeu, originando uma crise de legitimidade política (della Porta, 2015; Harvey; 2012). As respostas governamentais foram marcadas, por um lado, pela implementação de medidas de austeridade (de caráter neoliberal) e, por outro, pela transferência de grandes somas de capital para o sistema financeiro. Essas medidas desmontaram partes dos sistemas de proteção sociais existentes, reforçando as desigualdades e problemas

3 Diversos pesquisadores retratam a evolução desse processo, como por exemplo Novy (2017) que aborda a relação entre turistificação e gentrificação no bairro de Kreuzberg em Berlim, ou como Gravata-ri-Barbas e Jacquot (2017) que analisam esse mesmo fenômeno em Montmartre e no Marais, em Paris

sociais, e também impulsionando a emergência de sentimento de abandono dos cidadãos por parte dos governantes (della Porta, 2015; Mayer, 2012).

Nas cidades, essas medidas deixaram mais visíveis diversos processos de despossessão, privatizando infraestruturas e espaços, restringindo o acesso de grande parte da população aos serviços básicos, em suma, resultando em cidades mais desiguais e divididas (Mayer, 2009, 2012). Diferentemente do ocorrido em outras crises, os efeitos dessa não se restringem apenas às populações vulneráveis, atingindo também as classes trabalhadoras e médias, contribuindo para a emergência de uma forte resposta social (Mayer, 2012). Esse processo acabou por mobilizar amplas coalizões sociais ao redor do mundo, compostas por uma pluralidade de atores e pautas. Muitos destes movimentos reuniram-se sob a bandeira do direito à cidade, exigindo espaços mais justos e habitáveis e um urbanismo social, pensado de acordo com as necessidades dos seus habitantes e não do capital (Harvey, 2012; Mayer, 2009; 2012). Alguns anos depois, é a partir deste lema que se inserem vários dos movimentos antigentrificação e antiturstificação (Novy e Colomb, 2016).

Em Portugal e Espanha, esse processo possui algumas especificidades. O alargado período de austeridade nesses países produziu efeitos ainda mais profundos em sociedades com maior fragilidade social (Accornero, 2022; Annunziata e Lees, 2016). Na Espanha, muitos dos movimentos e organizações que hoje possuem pautas antigentrificação e antiturstificação surgem já no início dessa onda de protesto, principalmente associadas à habitação (Accornero, 2022). Nesse país, a crise financeira atingiu diretamente esse setor, gerando uma onda de despejos e tendo impacto na formação de coletivos como a Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) (Flesher-Fominaya, 2015). Já em Portugal, os protestos contra a austeridade foram importantes para consolidar diversos coletivos, como a Habita, que com o avanço dos processos de gentrificação e turstificação passaram a abordar essas questões nas suas pautas (Accornero, 2022).

Também é importante ressaltar que as respostas à crise resultaram em novas formas de ocupação dos espaços e novas práticas ativistas como, por exemplo, os diversos acampamentos que surgiram em várias cidades ao redor do mundo (Petrick, 2017; Mayer, 2009). Esses, por sua vez, representavam uma nova forma de ativismo, mas também eram espaços de diversas iniciativas prefigurativas de processos decisórios e também de novas formas de viver a cidade, proliferando desde modelos deliberativos para tomada de decisão, a cozinhas comunitárias, processos de tratamento de dejetos, entre outros de distintas naturezas (Petrick, 2017; Mayer, 2009).

Abrindo o repertório de ação: *prefigurative politics* e ação direta

Protestos, marchas, ocupações, intervenções artísticas, discussões, assembleias públicas, boicotes, entre outros são parte do que se denomina repertório de ação dos movimentos sociais. De acordo com McAdam, Tarrow e Tilly (2001), por repertório de ações compreendem-se as formas de fazer reivindicações que os coletivos usam em situações reais. Refere-se aos meios que um grupo tem para fazer diferentes reivindicações (Della Porta, Diani, 2006). É como se fossem caixas de ferramentas com

várias formas de ação disponíveis para os movimentos sociais tentarem atingir seus objetivos (Bosi e Zamponi, 2015). Representam o que as pessoas sabem fazer quando protestam e normalmente são reaproveitadas de uma ação para outra (Della Porta, Diani, 2006; Bosi e Zamponi, 2015).

Dentre as distintas ações que fazem parte dos repertórios dos movimentos sociais, algumas possuem maior visibilidade que outras. Este capítulo concentra-se nas ações chamadas de *prefigurative politics* e ação direta. Essas práticas são de grande importância para a ação coletiva, no entanto são pouco conhecidas pela sociedade em geral (Federici, 2012 cit. em Yates, 2020).

Por *prefigurative politics* entende-se experimentações práticas dos ideais políticos defendidos pelos coletivos (Bosi e Zamponi, 2015). Possuem um forte comprometimento com a ação (Jeffrey, Dyson, 2020). Carl Boggs (cit. em Jeffrey, Dyson, 2020) define-as como “the embodiment, within the ongoing political practice of a movement, of those forms of social relations, decision-making, culture and human experience that are the ultimate goal”. Nesse sentido Yates (2015) considera *prefigurative politics* como uma construção de alternativas políticas orientadas para o futuro e também uma forma de refletir objetivos políticos ou valores em processos dos próprios movimentos sociais. São formas de ativismo político de caráter espacial e performativo, em que as pessoas colocam em prática visões de mudanças, seja através das instituições, da arte, do uso do corpo, entre outros, e mostram isso como possibilidades de futuro (Jeffrey e Dyson, 2020). É possível citar diversos exemplos de *prefigurative politics* — são ações variadas que compreendem desde a organização de festivais de música, jantares, cineclubes, atividades de economia colaborativa e escolas alternativas a determinados modelos de tomada de decisão, entre outros (Jeffrey e Dyson, 2020).

Já por ação direta compreendem-se as formas de ativismos que se centram diretamente na transformação direta de aspectos específicos da sociedade através da própria ação (Bosi e Zamponi, 2015: 369). Essas iniciativas não visam necessariamente reivindicar algo do Estado ou dos detentores de poder, mas sim o impacto direto na sociedade. Normalmente essas ações fazem-se bastante presentes em tempos de crise. Como exemplo de ações diretas podemos citar redes de trocas e prestação de serviços à sociedade, como por exemplo médicos, consultoria jurídica, moeda social, bancos de tempo, refeitórios sociais, entre outros (Bosi e Zamponi, 2015).

O ciclo de protesto antiausteridade teve um importante papel na consolidação de novas práticas ativistas, fortalecendo diversas iniciativas de ação direta e *prefigurative politics* (della Porta, 2015). Della Porta (2015) ressalta que este período trouxe novos atores contestatários, como, por exemplo, jovens com alto nível educacional. Segundo a autora, a estrutura material interage com a cultura, gerando expectativas normativas específicas. A incorporação de novos ativistas, de bases culturais distintas, teve impacto tanto na forma como os movimentos se organizam para atingir seus objetivos externos, como também no processo *prefigurativo* de consolidação de uma identidade por meio de valores específicos compartilhados (della Porta, 2015). Dessa forma, a partir de 2008 surgem novas práticas ativistas que mais tarde foram incorporadas nos movimentos subsequentes.

Lisboa: cidade em processo de despejo

Nos últimos anos, Lisboa tem passado concomitantemente por um intenso processo de gentrificação e turistificação (Accornero, 2022; Mendes, 2021; Tulumello e Allegretti, 2020; Calvo, Gago, Cocola-Gant, 2018; Cocola-Gant, Gago, 2019). Observa-se uma mudança no perfil dos bairros centrais da cidade: há uma transformação desses locais em espaço de consumo e lazer e também proliferam empreendimentos imobiliários de alto padrão e alojamentos turísticos ou arrendamento de curta duração (Mendes, 2021). Esse processo eleva o valor dos imóveis, provoca o desaparecimento do comércio de proximidade, dificultando a permanência dos habitantes e vizinhos, reforçando tendências de deslocamento populacional e desalojamento (Mendes, 2021). Uma expressão clara desse fenómeno pode ser vista no aumento do valor dos imóveis: entre 2014 e 2018 observou-se uma tendência acumulada de aumento de 67% (Calvo, Gago e Cocola-Gant, 2018).

Esse processo não é novo em Lisboa. No entanto, é a partir da crise económica de 2008 que ele se acentua (Mendes, 2021; Tulumello e Allegretti, 2020). O complexo imobiliário-financeiro e a indústria do turismo constituíram as bases da recuperação económica portuguesa. Houve uma série de programas estatais no campo da habitação de cunho neoliberal e pró-mercado executados a partir desta época. Dentre esses destacam-se a nova lei de arrendamento urbano de 2012, os programas Vistos Gold e a nova lei de alojamento local (Mendes, 2021).⁴⁵ Esse novo arcabouço jurídico, somado à existência de uma grande quantidade de imóveis disponíveis a baixo custo e uma crescente demanda turística, produziu fortes tensões no mercado residencial da cidade (Mendes, 2021).

Nesse contexto, diversos movimentos passaram a incorporar nos seus discursos o tema da gentrificação e também a turistificação (Accornero, 2022). Dentre esses movimentos serão analisados três: Habita — Associação Pelo Direito à Cidade, Gaia — Grupo de Ação e Intervenção Ambiental e o coletivo Stop Despejos. A Habita foi criada em 2009, mas institucionalizada enquanto coletivo em 2014.⁶ Define-se como um coletivo “pertencente a todas as pessoas e comunidades que são exploradas pela lei dos mais fortes e que veem comprometido o próprio direito a viver numa casa e ambiente dignos”, com foco em questões relacionadas com a habitação, de acordo com o movimento, compreendida de uma forma interseccional, apoiando também causas anticapitalistas, feministas, anti-lgbtfobia e antirracistas. Tem como principais bandeiras ser contra os despejos e as expulsões; mais habitação pública e social; limites para as rendas e estabilidade dos contratos; fim dos incentivos públicos para a especulação; e redução dos apartamentos turísticos. É um

4 Vistos Gold: programa criado pelo governo português em 2012 que permite a cidadãos de Estados Terceiros obterem autorizações de residência no país a partir da realização de altos investimentos.

5 Em Portugal denomina-se de *alojamento local* alojamentos destinados a turistas e de arrendamento de curta duração, incluindo Airbnb, entre outros.

6 Informações disponíveis em: <https://habita.info/accao/> e <https://www.facebook.com/habita-colectivo/>

coletivo formado por ativistas de longa data, que com o passar do tempo estabeleceram diálogos com diversas instâncias, assim como conexões com redes internacionais (Mendes, 2021; Accornero, 2022).

A Habita tem uma intensa programação, além das atividades de apoio a pessoas ameaçadas de despejo e de ações para tentar paralisar esses processos, também realizam, quase mensalmente, ciclos de debates e de projeção de documentários a respeito dos temas trabalhados pelo coletivo, Durante a pandemia de covid-19, iniciativas como essas foram realizadas de forma *online*. Destacam-se também as assembleias mensais abertas a toda a população, e muitas vezes realizadas em locais públicos, e outros eventos pontuais, como organizações de jornadas e festas. É um coletivo que se destaca pela centralidade da habitação em suas pautas e por uma agenda consistente de discussões ao redor deste assunto. Diversas das ações são realizadas em parceria com outros coletivos, como o Festival HabitACÇÃO, realizado em setembro de 2019, em parceria com outras associações e que contava com diversas atividades, desde um *tour* da gentrificação, até mesmo à afixação de azulejos em diversas residências, contando as histórias dos antigos habitantes dos locais, vítimas de despejo.

O Stop Despejos é um coletivo que luta pelo “fim dos despejos, pela defesa do direito à habitação e pela construção coletiva, inclusiva e mais justa das cidades”.⁷ Apresentam-se como uma ferramenta de resistência às políticas neoliberais, à especulação financeira e à privatização do espaço público. Autodefinem-se como uma “plataforma de encontro e espaço de convergência de indivíduos, coletivos e movimentos em luta pelo direito a uma habitação digna e por uma cidade inclusiva e mais justa”. Buscam associações com movimentos feministas, antirracistas, antifascistas e anticapitalistas, e definem-se como um coletivo horizontal, apartidário, autofinanciado e autônomo.

As principais ações da plataforma são as tentativas de paralisação de despejos. No entanto, também realiza uma série de ações prefigurativas, muitas em conjunto com a Habita. Entre essas destacam-se os ciclos de debates, jornadas temáticas e a exibição de filmes e documentários com o tema da habitação. Além disso, o coletivo realiza também uma assembleia de periodicidade semanal e presta assistência a pessoas ameaçadas de despejo.

O Gaia — Grupo de Ação e Intervenção Ambiental foi fundado em Lisboa em 1996 e atua a nível local e nacional.⁸ O seu foco principal são as questões ambientais de forma integrada com as questões sociais e políticas. Define-se como um grupo de caráter ativista, focado na sensibilização, coaprendizagem e ação direta e trabalho de base. Atualmente também está envolvido com a luta antigentrificação e antiturstificação, funcionando na sua sede um posto do Terramoturismo, que pretende informar pessoas ameaçadas de despejo dos seus direitos.

O Gaia é um coletivo que se autodefine como centrado na coaprendizagem e educação não formal. É um movimento bastante ativo, com uma programação

7 Informações disponíveis em: <https://stopdespejos.wordpress.com> e <https://www.facebook.com/stopdespejoslisboa/>.

8 Informações disponíveis em: <https://gaia.org.pt> e <https://www.facebook.com/GAIA.LX/>.

mensal fixa ampla. Destacam-se eventos como projeções de filmes ou grupos de discussão, seguido por jantares coletivos, sementeca (espaço para troca de sementes e aprendizagem), reciclata (ateliê de pequenos consertos de bicicleta aberto para a população em geral), além de conversas e debates. Alguns desses eventos acontecem com periodicidade mensal e outros são semanais. Além destes, destacam-se assembleias quinzenais e outros eventos pontuais como jantares populares, oficinas, jornadas abertas e protestos.

Sevilha: San Luís, um bairro que resiste

O processo de desenvolvimento urbano de Sevilha não é muito diferente do de Lisboa. Uma sequência de intervenções urbanas resultaram em processos de gentrificação e turistificação. Eventos como a Expo 92 marcam o início de uma estratégia de projeção internacional da cidade, seguidas por uma série de intervenções urbanísticas, principalmente nos bairros da zona norte do centro histórico, até então uma zona considerada bastante degradada. A principal dessas iniciativas foi Plan Urban San Luis-Alameda, realizada a partir de 1995, consolidando essa zona como atrativa para a classe média local.⁹ Nos últimos anos, com o aumento do número de visitantes, as pressões sociais sofridas nesta área também se somaram às do turismo. Regularmente, Sevilha tem batido recordes em número de visitantes, sendo que em 2018 atingiu 2.671.491 hospedados em hotéis da cidade (INE, 2019).

Esse fenômeno pode ser sentido com mais intensidade em alguns locais, como por exemplo nos bairros de Feria e San Luis¹⁰. Apesar desta centralidade, a área, por estar longe da zona monumental, foi durante muito tempo considerada zona periférica (Díaz, 2006). Hoje, o perfil dessas áreas mudou profundamente. Por um lado, em Feria é possível perceber uma mudança no comércio: o comércio local ocupa cada vez menos espaço e há uma proliferação de restaurantes *fast food*, lojas de mara ou de presentes, sorveterias e bares. Já na zona de San Luis é perceptível uma concentração de restaurantes sofisticados, a existência de um comércio de proximidade destinado a atender as classes médias que se mudaram para o local, além de remanescentes do comércio tradicional. Em ambos os locais é possível observar uma grande concentração de novas opções de hospedagem e alojamento turísticos. Na zona de Feria, por exemplo, o número de hospedagem destinada a turistas é de aproximadamente 26% dos fogos disponíveis, superior a outras zonas tradicionalmente turísticas, como a zona monumental da cidade, onde esse número chega aos 20% (Jover *et al.*, 2018).

9 O Plano Urban foi uma iniciativa europeia com o objetivo de revitalizar áreas urbanas degradadas com o objetivo de reforçar o tecido social e a sua situação económica (Díaz, 2006). As ações realizadas na cidade foram essencialmente de cunho urbano, representando melhorias de infraestruturas, remodelações e novos equipamentos públicos. As componentes sociais do plano foram deixadas de acordo com o plano (Díaz, 2006).

10 As divisões de bairros na zona norte do centro histórico de Sevilha são um pouco imprecisas: considerou-se a divisão utilizada por Cantero *et al.* (1999) como referência.

Nos últimos anos, esse processo tem gerado uma série de respostas sociais que contestam o modelo de desenvolvimento implementado na cidade. No entanto, a história do ativismo em Sevilha não é recente, é possível encontrar vários casos de resistência quando olhamos para as principais intervenções urbanas na cidade. De alguma forma, todas essas histórias se entrelaçam e estão presentes nas lutas atuais (Quintero, 2007). Este capítulo centra-se em três desses movimentos que possuem reivindicações antigentrificação e antiturstificação: Associação de Moradores do Casco Norte “La Revuelta”, Oficina de Direitos Sociais Sevilha (ODS) e Associação Casa del Pumarejo.

A Associação “La Revuelta” foi criada no ano de 2009 e define-se como um grupo de pessoas que “quieren vivir bien y lo quieren ahora”.¹¹ O movimento define a sua atuação em defesa do bairro e das suas idiossincrasias, além do combate à exclusão social e à marginalidade, objetivando promover um bairro sustentável, pacífico, multicultural e igualitário, fomentando a vida pública e a criação de comunidade, lutando pelas redefinições dos papéis de género e das relações, lutando contra a homofobia, defendendo os sistemas públicos de saúde, segurança social e educação, entre outros. “La Revuelta” possui diversas propostas em matéria de acessibilidade, património, urbanismo e mobilidade e participa ativamente dos planos participativos municipais. Possui também conexões com diversos outros coletivos que atuam nesta área.

Entre as ações realizadas pela “La Revuelta” destacam-se principalmente as assembleias mensais e protestos, não apenas relacionadas com a habitação, mas também com interseccionalidade com as lutas feministas, precariedade laboral, turistificação, gentrificação, entre outros. Destacam-se também a organização e coorganização de festas e eventos culturais como forma de estratégia de luta e de ocupação do espaço. Um exemplo dessas ações foi Contra Cumbre del Turismo, realizada em 2019, concomitantemente com a Cúpula Mundial de Turismo, que neste ano ocorreu na cidade. O evento foi construído de maneira participativa, com diversas atividades e organizado em redor de eixos como economia, ecologia, cultura, habitação entre outros. Além da Contra Cumbre, também em parceria com outros coletivos, realizaram-se festas com esse mesmo tema, como uma denominada Golpe de Estado ao Turismo, onde houve lançamento de livros sobre o assunto e a apresentação de diversos coletivos.

A ODS foi criada no ano de 2004.¹² É um coletivo que presta assessoria jurídica à população. Tem como objetivo “crear nuevas formas de lucha contra la precariedad, por la defensa de los derechos sociales y la conquista de nuevos derechos”. Tem como linhas principais de trabalho questões relativas à migração, habitação, precariedade e auto-organização social. Também se destaca a atuação em rede com outros movimentos sociais locais e também com outros movimentos com propostas similares em outras cidades.

A ODS realiza principalmente atividades de ação direta e prestação de serviços à comunidade, como por exemplo assessoria jurídica em matéria de habitação,

11 Informações disponíveis em: <https://larevuelta.org> e <https://www.facebook.com/larevuelta.av>.

12 Informações disponíveis em: <https://odssevillaods.wordpress.com> e <https://www.facebook.com/OficinaDerechosSociales>.

imigração, conflitos laborais, entre outros. Ademais, organiza workshops e ciclos formativos sobre esses temas, como o Curso Mediadores de Bairros, feito em parceria com a Câmara de Sevilha e que tinha como objetivo formar as pessoas do local para atuarem em distintas situações, como resolução de conflito e incentivo à participação. Com outros movimentos sociais, atua na organização de festivais e outras atividades culturais.

A Associação Casa Grande del Pumarejo surgiu no ano 2000 como uma plataforma comunal que lutava contra a transformação em um hotel e a expulsão dos vizinhos e comerciantes que ocupavam a Casa Palácio que dá nome ao coletivo.¹³ Depois de uma intensa mobilização social, o coletivo conseguiu impedir a transação, assim como conseguiu que a casa fosse declarada Bem de Interesse Cultural Andaluz, sendo protegida pelo seu valor arquitetônico e etnográfico. No entanto, a luta do coletivo não terminou nesse momento. A associação agora luta pela reforma do imóvel, assim como está envolvida em diversas lutas locais. Além disso, a Casa possui diversos espaços onde funcionam vários dos coletivos que atuam na área, configurando-se como centro modal dos movimentos sociais de Sevilha.

A Casa funciona como uma espécie de *cluster* dos movimentos sociais locais. Além de diversos coletivos funcionarem fisicamente no espaço, a plataforma associativa oferece apoio e divulgação de vários eventos e ações desses movimentos. No entanto, a Associação Casa Grande del Pumarejo não se envolve em todas as questões dos coletivos lá existentes, tem as suas ações centradas nas questões relativas à luta pelo patrimônio (em especial à própria casa) em questões urbanas relacionadas com a habitação, gentrificação e turistificação. A associação realiza uma série de protestos simbólicos, por exemplo, o abraço coletivo a uma casa, eventos artísticos como lançamento de documentários e mostras de vídeo. Destacam-se principalmente a organização de festas populares tradicionais como forma de manter vivos os costumes locais e a vida no bairro, dentre essas destacam-se festas como a tradicional Cruz de Mayo. Celebrada no dia primeiro de maio de cada ano, envolve todos os coletivos que funcionam no espaço, assim como vizinhas que habitam o local, tendo uma série de atividades, desde a decoração do pátio interno da casa a apresentações culturais. Além disso, o coletivo também realiza atividades de ação direta, como a “bibliopuma”, uma biblioteca comunitária que funciona no espaço aberto para a população em geral.

Conclusões

Os estímulos aos movimentos sociais urbanos provocados pela crise de 2008 não se restringiram aos anos imediatamente subsequentes. Além de uma renovação dos movimentos, houve uma reivindicação ao direito à cidade enquanto motor da ação coletiva, nas quais se inserem muitos dos movimentos antituristificação e antigentrificação estudados. Analisando o repertório de ação desses movimentos, percebem-se os ecos

13 Informações disponíveis em: <https://pumarejo.org> e <https://www.facebook.com/CasaPumarejo/>.

das inovações ocorridas no pós-crise, entre elas no que se refere a *prefigurative politics* e ação direta, ressaltando o compromisso com a ação (Jeffrey, Dison, 2020), a experimentação das ideias (Bozi e Zamponi, 2015) e o processo de construção de alternativas por meio da imaginação e da prática (Yates, 2020). Percebe-se que grande parte do repertório desses movimentos é composto por ações que fazem parte destas categorias. É notável também a sua diversidade. Nesta breve análise com apenas seis movimentos sociais, foram identificadas ações como: abraço coletivo ao imóvel, ciclo de palestras, jantares coletivos, festas populares, formações, biblioteca social, atendimento jurídico, entre outros. Destaca-se também a importância que essas ações tiveram durante o período inicial da pandemia de covid-19. Na impossibilidade de realizar eventos públicos, as *prefiguratives politics*, inicialmente realizadas de forma virtual e depois já presencial, foram importantes para manter as redes no que Melucci (1988) chama de estado de latência. Nesse contexto, inserem-se ações como ciclos de debates *online*, assembleias virtuais, entre outras ações, importantes para manter os grupos unidos para as próximas mobilizações.

Nos contextos analisados, é possível observar diferenças e similaridades. Entre as similaridades, destaca-se a natureza das ações, que apesar de suas particularidades, são principalmente ações de discussões/debates, assembleias abertas e festividades. Destaca-se também a sobreposição dos movimentos sociais ao redor de causas similares e como as suas ações são realizadas em rede e em parcerias. Essas redes são expandidas além dos movimentos antiturstificação e antigentrificação e interseccionam-se com os movimentos feministas, anticapitalistas, LGBTQ+ e também com vários espaços de cultura alternativa.

No que se refere às diferenças, é possível percebê-las nos tipos de ações que são predominantes em cada lugar — em Sevilha, destaca-se a socialização a partir de festas e eventos artísticos. Várias das ações observadas referem-se a organização de festivais de resistência ou de festejos tradicionais. Em Lisboa, percebe-se uma predominância de debates e projeções de documentários, seguidos de discussões a respeito do tema. Outro ponto que a ação coletiva se diferencia nas duas cidades é na sua organização. Em Sevilha, há um tecido social potente e estruturado ao redor da Associação Casa Grande del Pumarejo. Coletivos de distintas áreas de atuação têm neste local um espaço de encontro e isso pode ser observado nas suas ações em conjunto, sinergias, transversalidade e sobreposições. Em Lisboa, não se observa um centro de articulação como em Sevilha, é possível detectar que os movimentos estão conectados, mas de uma forma difusa.

Esse capítulo representa apenas uma contribuição aos estudos dos movimentos sociais nas cidades do sul europeu. No entanto, diversas questões se encontram em aberto, como qual é o impacto desses movimentos nas suas áreas de atuação? Qual o papel das festas e celebrações nos movimentos sociais? Como essas configurações conversam com os processos históricos de cada local? E qual o papel das lutas anteriores na consolidação das lutas atuais? Esses são apenas alguns dos temas que ficam para serem respondidas em futuros trabalhos.

Referências bibliográficas

- Accornero, Guya (2022), “La maison à qui l’habite!”. Politiques, luttes et défi au Portugal dans le contexte de gentrification and touristification croissant”, em Christophe Roux, Marie-Hélène Sá Vilas Boas e Victor Pereira (orgs.), *In le Portugal Politique*, Paris, L’Harmatta.
- Anunziata, Sandra e Loretta Lees (2016), “Resisting ‘austerity gentrification’ and displacement in Southern Europe”, *Sociological Research Online*, 21 (3), pp. 148-155.
- Bosi, Lorenzo e Lorenzo Zamponi (2015), “Direct social actions and economic crises: the relationship between forms of action and socio-economic context in Italy”, *Partecipazione e Conflitto*, 6 (2), pp. 367-391.
- Calvo, Daniel, Ana Gago e Agustín Cocola-Gant (2018), “Turismo, negocio inmobiliario y movimientos de resistencia en Lisboa”, em José Mancilla e Claudio Milano (orgs.), *Ciudades de Vocaciones*, Barcelona, Pollen Ediciones, pp. 121-154.
- Charbrol, Marie et al. (2016), *Gentrifications*, Paris, Editions Amsterdam.
- Cocola-Gant, Agustín e Ana Gago (2019), “Airbnb, buy-to-let investment and tourism-driven displacement: a case study in Lisbon”, *Environment and Planning A: Economy and Space*, 53 (7), pp. 1671-1688.
- Della Porta, Donatella (2015), *Social Movements in Times of Austerity: Bringing Capitalism Back into Protest Analysis*, Cambridge, Polity Press.
- Della Porta, Donatella e Mario Diani (2006), *Social Movements: an Introduction*, Londres, Blackwell.
- Díaz, Ilbán (2006), “Urban: hasta aquí llego el nivel de escombros”, em S. Barber, V. Frensel, e M. J. Romero (eds.), *El Gran Pollo de La Alameda. Una Docena de Años de Lucha Social en el Barrio de Alameda*, Sevilla, pp. 59-66.
- Fominaya, Cristina F. (2015), “redefining the crisis/redefining democracy: mobilising for the right to housing in Spain’s PAH Movement”, *South European Society and Politics*, 20 (4), pp. 465-485.
- Gravari-Barbas, Maria e Sébastien Jacquot (2016), “No conflict? Discourses and management of tourism-related tensions in Paris”, em Johannes Novy e Claire Colomb (orgs.), *Protest and Resistance in the Tourist City*, Londres, Routledge.
- Gómez, David (2006). “Intervención urbanística en San Luís: crónica de un expolio”, em S. Barber, V. Frensel e M. J. Romero (eds.), *El Gran Pollo de La Alameda. Una Docena de Años de Lucha Social en el Barrio de Alameda*, Sevilla, pp. 95-100.
- Harvey, David (2012), *Ciudades Rebeldes*, Madrid, Ediciones Alcal.
- Hernández-Ramírez, Javier (2019), “La voracidad del turismo y el derecho a la ciudad”, *Revista Andaluza de Antropología*, 15, pp. 22-46.
- Hiernaux, Daniel e Carmen Imelda González (2014), “Turismo y gentrificación: pistas teóricas sobre una articulación”, *Revista de Geografía Norte Grande*, 58, pp. 55-70.
- INE (2019), Encuesta de Ocupación Hotelera, Madrid, INE.
- Jeffrey, Craig e Jane Dyson (2020), “Geographies of the future: prefigurative politics”, *Progress in Human Geography*, 45 (4), pp. 641-658.
- Jover, Jaime e Ibán Díaz-Parra (2019), “Gentrification, transnational gentrification and touristification in Seville, Spain”, *Urban Studies*, 1-16.

- Jover, Jaime *et al.* (2018), “Turistización y movimientos urbanos de resistencia: experiencias desde Sevilla”, em José Mancilla e Claudio Milano (orgs.), *Ciudades de Vacaciones*, Barcelona, Pollen Ediciones, pp. 403-438.
- Mayer, Margit (2012), “The right to the city in urban social movements”, em Neil Brenner, Peter Marcuse e Margit Mayer (orgs.), *Cities for People, not for Profit*, Nova Iorque, Routledge, pp. 64-82.
- Mayer, Margit (2009), “The right to the city in the context of shifting mottos of urban social movements”, *City*, 13 (2-3), pp. 362-374.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow e Charles Tilly (2001), *Dynamics of Contention*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Melucci, Alberto (1988), *Nomads of the Present. Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*, Londres, Hut.
- Mendes, Luís (2021), “Lutas urbanas pelo direito à habitação em Lisboa em tempos de pandemia”, *Cadernos Metr pole*, 23 (50), pp. 203-232.
- Mendes, Luís (2017), “Gentrificação turística em Lisboa: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008-2009”, *Cadernos Metr pole*, 39, pp. 479-512.
- Mendes, Luís (2008), “Gentrificação e a cidade revanchista: que lugar para os movimentos sociais urbanos de resistência?”, *Forum Sociológico*, 18, pp. 21-28.
- Novy, Johannes (2017), “‘Destination’ Berlin revisited. From (new) tourism towards a pentagon of mobility and place consumption”, *Tourism Geographies*, 20 (3), pp. 418-442.
- Novy, Johannes e Claire Colomb (2016), “Urban tourism and its discontents”, em Johannes Novy e Claire Colomb (orgs.), *Protest and Resistance in the Tourist City*, Londres, Routledge, pp. 1-31.
- Petrick, Kamilla (2017), “Occupy and the temporal politics of prefigurative democracy”, *TripleC*, 14 (2), pp. 490-504.
- Quintero-Morón, Victoria (2007), *Dimensiones Simbólicas, Valores de Uso y Valores de Mercado: Conflictos y Negociaciones en Torno al Patrimonio Etnológico en Andalucía*, tese de doutoramento, Universidad de Sevilla.
- Sequera, Jorge e Jordi Nofre (2018), “Shaken, not stirred: new debates on touristification and the limits of gentrification”, *City*, 22 (5), pp. 843-855.
- Smith, Neil (2007), “Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano”, *GEOUSP – Espaço e Tempo*, 21 (1), pp. 15-31.
- Smith, Neil (1996) *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, Nova Iorque, Routledge.
- Tulumello, Simone e Giovanni Allegretti (2020), “Articulating urban change in Southern Europe: gentrification, touristification and financialisation in Mouraria, Lisbon”, *European Urban and Regional Studies*, 28 (2), pp. 111-132.
- Yates, Luke (2020), “Prefigurative politics and social movement strategy: the roles of prefiguration in the reproduction, mobilisation and coordination of movements”, *Political Studies*, 69 (4), pp. 1033-1052.

A atuação das associações religiosas em Portugal nos momentos críticos da transição democrática até a pandemia de covid-19

Luana do Rocio Taborda

Introdução

Em Portugal no período de democratização (1970-1980), com os fenómenos de crescimento e fortalecimento da atuação e do papel social das organizações sem fins lucrativos (OSC) nas arenas públicas, houve paralelamente um movimento de maior interesse académico em se estudar este contexto e suas dinâmicas. O presente estado da arte das pesquisas sobre associativismo em Portugal é composto por importantes estudos, realizados por académicos, institutos de pesquisa e pelas OSC. Porém, a ampliação da consolidação do associativismo enquanto área de pesquisa é impactada pela pluralidade de nomenclaturas e conceitos, o que está relacionado com disputas teóricas e empíricas enquanto objeto de estudo (Cohen e Rogers, 1995; Viegas, 2014; Warren, 2001). No caso das associações religiosas (AR), também os estudos sobre suas configurações e atuação na história democrática recente dá-se de modo fragmentado, com estudos provenientes de diferentes áreas disciplinares e com interfaces entre temas como religião, direito, movimentos sociais, ação social e políticas públicas.

A relevância social das religiões muito tem que ver com a sua materialidade, institucionalização, solidez e, principalmente, por se alocarem enquanto resposta a muitos dos problemas enfrentados pelas pessoas. Sejam respostas às dificuldades e inseguranças existenciais e espirituais, sejam aquelas de condições materiais de existência (Norris e Inglehart, 2004). No caso de Portugal, que atravessou importantes crises desde a transição democrática, isto parece confirmar-se: faz sentido que em momentos de crise as religiões adquiram maior protagonismo, dado que os níveis de segurança e de prosperidade social se abalam. Como salientam Giorgi e Accornero (2018), quanto ao caso português, em contextos de crise económica e austeridade, as organizações religiosas parecem encontrar maior espaço para a intervenção pública, colaborando com prestação de serviços sociais e ainda denunciando publicamente efeitos de cortes de verbas.

O conceito de momentos críticos (*critical junctures*), segundo Capocchia e Kelemen (2007), é um dos conceitos essenciais mobilizado por autores do institucionalismo

histórico, sendo estratégico por auxiliar na compreensão das relações entre acontecimentos, instituições, o contexto existente na época e enlances históricos existentes.

Momentos críticos seriam assim eventos, ou séries de eventos, geralmente exógenos à instituição/fenómeno em estudo, frequentemente percebidos enquanto momentos de incertezas, em que pode ser percebida maior fluidez política e social. Considerando o contexto histórico e político existente em Portugal em cinco décadas desde o processo de transição democrática, quanto a mudanças, eventos, reações e relações entre atores, concluí serem dois os momentos críticos mais significativos para as associações religiosas portuguesas desde os anos 1970: *a) a transição democrática e b) a pandemia da covid-19.*

Considero, então, o fim do período da ditadura salazarista e a posterior transição para a democracia enquanto o momento crítico inicial da análise. Procurei inventariar segundo décadas a conjuntura política e económica existente, os eventos marcantes e temas de destaque, principais associações religiosas e repertórios mobilizados por estas nas arenas públicas, chegando até a presente crise pandémica da covid-19, considerada enquanto outro momento crítico para as AR.

Neste texto concentro esforços em duas dimensões: i) analisar a atuação das AR em Portugal desde o momento crítico da mudança de regime e democratização até à pandemia da covid-19, através de revisão de literatura, excertos de entrevistas realizadas em 2019 com as principais lideranças associativas portuguesas, informações coletadas mediante pesquisa documental em *sites* de AR, documentos, relatórios oficiais e informações de jornais portugueses, considerando diferentes debates e tensões analíticas; ii) examinar através dos dados coletados as principais mudanças e continuidades quanto à atuação das AR entre os dois momentos críticos, destacando estratégias de atuação, reconfigurações associativas, além da presença de incentivos políticos, financeiros, legais e informacionais identificados ao longo das décadas.

O capítulo é composto por duas partes principais além desta introdução, das considerações finais e referências bibliográficas. Na primeira, apresento os principais dados coletados quanto às associações religiosas em Portugal em cinco décadas, ao passo em que na segunda procuro realizar uma síntese destes dados, discutir a atuação das AR em momentos de crise e apresentar os incentivos e desincentivos identificados.

Portugal — associações religiosas e o contexto histórico pós-transição democrática até à pandemia da covid-19

Em termos históricos, podemos dizer que Portugal possui uma longa tradição associativa de organizações religiosas vinculadas à Igreja Católica (Franco, 2015; Giorgi e Accornero, 2018; Manuel, 2016). Ao longo de muitos séculos, as ordens religiosas foram as responsáveis por serviços sociais do nascimento à morte dos indivíduos. Na Constituição de 1933, vigente por todo o período autoritário (até 1974), a responsabilidade pela provisão de serviços públicos essenciais não estava alocada sob responsabilidade do Estado português, mas sim a cargo de instituições

privadas, maioritariamente religiosas, como o caso das Misericórdias. Neste contexto “a Igreja Católica e suas associações foram obviamente fundamentais na prestação de serviços sociais e apoio aos necessitados, de forma que a presença social da Igreja se expandiu e prosperou” (Giorgi e Accornero, 2018: 264, tradução nossa).

Nas quatro décadas do período autoritário, naquela que é conhecida enquanto a ditadura mais longa da Europa ocidental, a Igreja Católica manteve-se maioritariamente aliada ao regime, com tendências mais conservadoras, excecionados alguns atores e movimentos mais periféricos na hierarquia da igreja. Alguns estudiosos argumentam ainda que, mais do que aliada ao regime, a Igreja Católica portuguesa “assumiu um papel central no projeto ideológico e sociopolítico do Estado Novo salazarista” (Simpson, 2012: 89).

Porém, nos anos 1960, após o Concílio Vaticano II, ficam latentes importantes crises e disputas entre movimentos e lideranças reformistas e críticas ao Estado Novo, conhecidos como Católicos Progressistas ou ainda Oposição Católica (Almeida, 2004), e a postura oficial das autoridades eclesiásticas em condenar práticas políticas dentro do âmbito da igreja. Porém, acontecimentos internos como o agravamento da Guerra Colonial, a pressão do regime pelo afastamento de padres, e externos, como o Maio de 1968 em Paris e o surgimento da Teologia da Libertação na América Latina, passam a ampliar o contingente de setores da igreja dispostos a romper com o regime (Almeida, 2004).

Considerando este período, agreguei os seguintes repertórios informais mobilizados pela oposição católica ao regime, caracterizados pela sua informalidade por não serem reconhecidos na época pela Igreja: a) *vigílias* como a célebre da Capela do Rato com realização de greve de fome, ou a de São Domingos; b) *reuniões informais* em residências e igrejas, periódicas como a “Tribuna Livre” ou não, como o “Encontro do Entroncamento”; c) *movimentos* como CIDAC — Clero em Diálogo e Acção, ou d), no âmbito da comunicação, os *informativos clandestinos* “Direito à Informação” e os “Cadernos do GEDOC — Grupo de Estudos e Intercâmbio de Documentos, Informações, Experiências”. Estes sofreram severas críticas e punições por setores estabelecidos da igreja e do Estado, mas os responsáveis reivindicaram a sua legitimidade em nome do direito de associação (Almeida, 2004).

Outro repertório adotado pela oposição católica do período ao regime seriam as estratégias de conformação de *redes de colaboração* com pessoas e organizações/movimentos católicos e não católicos a nível nacional e no estrangeiro, “quer em organizações da Igreja Católica como a JOC internacional ou as Comissões Justiça e Paz; quer na imprensa estrangeira católica” (Almeida, 2004: 293). Os movimentos católicos também mantiveram forte *presença em órgãos* como a Comissão Nacional de Presos Políticos (1969) e, no início dos anos 1970, diante do desfalecimento do regime, é a igreja a instituição que possui melhores meios para auxiliar no processo de transição democrática (Almeida, 2004).

Em Portugal, embora a forte herança da tradição caritativo-católica, durante o período autoritário a expansão e papel das associações religiosas (bem como de todo o associativismo) foi controlada e reprimida pelo regime salazarista. A partir dos anos 1970, com o fim da ditadura, o contexto de crise financeira somado à plena

liberdade de associação possibilitou a expansão das associações religiosas, ao mesmo tempo que se assistiu à pluralização do meio associativo como um todo (Franco, 2015).

Após a Revolução dos Cravos (1974), as associações religiosas vivenciam um contexto de disputas políticas e de intensa crise financeira, o que resulta em instabilidade compartilhada com diferentes atores individuais e coletivos. Nos anos 1980 e 1990, novos atores surgem, e as AR procuram manter o seu protagonismo nas arenas públicas.

Os anos 1980 são caracterizados, assim, pela abertura política, pela pluralização e formalização das AR e pela continuidade da instabilidade política e económica. A entrada de Portugal na União Europeia (UE) em 1986 significou para as associações religiosas implicações ambíguas: positivo pelo aumento nos repasses financeiros para as associações e negativo pela intensificação de pressões para que o Estado português assumisse a prestação de serviços até então providos pelas AR.

É nos anos 1980 também que entra em vigor o Estatuto das IPSS — Instituições Particulares de Solidariedade Social (Lei n.º 119/83). Desde então, as IPSS e outras associações foram oficialmente alocadas enquanto entidades executoras de políticas públicas essenciais a população, passando as IPSS e o Estado português a uma situação de mútua dependência, que significou para as primeiras frequentemente uma situação de subsidiodependência estatal. Ao longo das décadas, esta dependência passou a ser vista como um problema para a autonomia das associações religiosas (Franco *et al.*, 2005).

Outro marco para o aumento no número de AR e principalmente de IPSS foi o Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social, assinado em 1996, e que deu especial impulso e reconhecimento social necessário para atuação destas entidades.

Em dezembro de 1996 quando foi assinado o Pacto de Cooperação para a Solidariedade, quando o Estado reconhece a importância das IPSS e do que fazem e diria privilégio, como que confia às IPSS a proteção social dos cidadãos, e assegura a celebração de acordos de cooperação para que de facto essa ação seja desenvolvida. E com estes acordos de cooperação o Estado comparticipa financeiramente na ação social direta (...), são os acordos de cooperação uma garantia, uma espécie de contrato do Estado para com estas instituições para que prestem estes serviços, sendo as instituições remuneradas para este feito. (Padre Lino Maia, presidente da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade Social, entrevista, novembro de 2019, Porto)

Os anos 1990 são caracterizados por maior prosperidade económica em terras portuguesas, vivenciando a sociedade civil importantes embates em arenas públicas, entre associações e movimentos religiosos, principalmente aqueles ligados à Igreja Católica e outros como estudantis e feministas, quanto a pautas de educação, defesa da vida e migrações.

Um tema nos anos 1990 e 2000 que obteve amplo destaque nas arenas públicas e agenda política gerando importantes disputas entre associações religiosas e outras da sociedade civil com agenda mais progressista foram os referendos de 1998 e 2007 de despenalização da interrupção voluntária da gravidez. No referendo de 1998

Quadro 12.1 Portugal — Associativismo religioso e contexto histórico e sociopolítico em cinco décadas

	Conjuntura Político-Económica	Eventos marcantes	Temáticas	Atores Sociedade Civil	Repertórios
1970	<p>Autoritarismo e crise económica</p> <p>Arenas Conflitos, cooperação e oposição</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Revolução dos Cravos - 25 de Abril de 1974 - Papa Paulo VI recebe lideranças de movimentos de libertação das colónias portuguesas - Independência das colónias portuguesas na África - Nova Constituição 1976 	<p>Conflitos e cooperação entre Igreja Católica e regime, disputas entre setores conservadores e progressistas da Igreja</p> <p>Revés do movimento associativo – transição/demanda por atores para movimentos, partidos, autarquias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Misericórdias - Movimentos Religiosos: Ação Católica, JOC - Movimentos informais Oposição Católica 	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos Públicos – Cartas - Comissão Nacional de Presos Políticos - Criação de novos Repertórios e Movimentos de Oposição Católica <ul style="list-style-type: none"> - Vigílias, - Reuniões, - Jornais Informativos - Redes de colaboração nacionais e Internacionais - Ciclo de protestos estudantis
1980	<p>Crise económica e resgates do FMI</p> <p>Arenas</p> <p>Conflito e cooperação</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 1982 Greves - 1986 Ingresso de Portugal na Comunidade Económica Europeia (UE) - Estatuto das IPSS - Visita João Paulo II a Portugal e atentado 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconfigurações políticas – abertura de fronteiras - Novos atores - Aumento quantitativo e dinamismo associativo 	<ul style="list-style-type: none"> - Misericórdias - IPSS - Associações da sociedade civil <ul style="list-style-type: none"> - Centros Paroquias - Caritas - Sindicatos - Novos Movimentos Sociais 	<ul style="list-style-type: none"> - Greves Gerais - Manifestações de rua - Polícia PSP - Reuniões e mesas de discussão - Redes de colaboração - Disputa por atores e Recursos
1990	<p>Crescimento Económico</p> <p>Arenas</p> <p>Conflitos, cooperação e oposição</p>	<ul style="list-style-type: none"> 1991 – Criação e 1992 regulamentação Conselho Económico e Social 1996 - Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social Referendo Direito ao Aborto 	<ul style="list-style-type: none"> Novos movimentos sociais Identidade Direitos 	<ul style="list-style-type: none"> Pluralização Associativa Movimento feminista x organizações religiosas Movimentos Estudantis, Ecológicos, LGBTQIA+ IPSS 	<ul style="list-style-type: none"> Referendo 1997 Mobilizações estudantis Greves mineiros Protestos contra aumento portagens

2000	<p>Crise monetária e política início da década</p> <p>Arenas</p> <p>Cooperação e negociação</p>	<p>-Referendo</p> <p>- Lei de Liberdade Religiosa 2001</p> <p>- Nova Concordata do Estado Português com a Santa Sé, de 2004</p>	<p>Liberdade e pluralização</p> <p>Religiosa</p> <p>Direitos reprodutivos</p> <p>Apostilamento legal de parcerias Estado e ARs</p>	<p>IPSS</p> <p>Organizações religiosas locais – protagonismo provisão respostas sociais</p>	<p>- Mobilização movimentos Sim e Não para Referendo</p> <p>- Tensões movimentos religiosos x de mulheres</p> <p>- Parcerias Estado e ARs</p> <p>- Redes de cooperação sociedade civil</p> <p>-Relações diretas entre lideranças</p>
2010	<p>Crise económica e social</p> <p><i>Troika</i> – Medidas de austeridade Económica</p> <p>Arenas</p> <p>Conflitos, demandas e negociações</p>	<p>Ciclos de Protestos</p> <p>Protesto Geração à Rasca – 2011</p> <p>Que se Lixe a Troika – 2013</p> <p>Lei 120/2015 – Regulamenta Cooperação entre o Estado e as entidades do setor social e solidário e cria a Comissão Permanente do Setor Social e Solidário</p> <p>Lei de Bases da Economia Social – 2013</p>	<p>Indignados – globalização</p> <p>Crise democrática e financeira</p> <p>Trabalho e proteção social</p> <p>Apostilamento legal de parcerias Estado e ARs</p>	<p>Novos Movimentos e atores políticos</p> <p>E atores Tradicionais – associações religiosas</p> <p>Inovação de repertórios – pressão e interlocução com atores estatais</p>	<p>- Grandes Protestos e Manifestações contestatórias</p> <p>- Greves Política</p> <p>-Ativismo digital</p> <p>- Ocupações</p> <p>- ARs mobilizam-se em variados repertórios para protestar contra a Troika –</p> <p>Cartas e Documentos públicos</p> <p>- Reuniões e Audiências</p> <p>- Redes de cooperação sociedade civil</p> <p>- Relações diretas entre lideranças</p>
2020	<p>Crise sanitária e económica</p> <p>Arenas</p> <p>Entre cooperação, tensões e solidariedade</p>	<p>Lockdowns e medidas sanitárias</p> <p>Fechamento de Fronteiras</p> <p>Decretos com orientações e proibições</p>	<p>Crise das organizações, encerramento de atividades de associações</p> <p>Ênfase Solidariedade</p>	<p>Associações, colectividades,</p> <p>Organizações religiosas</p> <p>Cáritas – Campanhas – apoios a vulneráveis, moradia, migração, ajuda humanitária</p>	<p>- Provisão de bens e serviços essenciais</p> <p>- Adaptação para atuação <i>online</i> e para novas demandas</p> <p>- Lobbying por apoios públicos e privados</p> <p>- Campanhas de conscientização e apoio a vulneráveis</p> <p>-Repasses estatais extraordinários as IPSS</p>

venceu o “Não”, com menos de 2% de diferença dos votos, e 31,9% de comparecimento eleitoral. Já o referendo de 2007 foi vencido pelo “Sim”, com diferença de 20% dos votos. As diferenças entre ambos os referendos residem principalmente no aumento da mobilização cívica, em que o envolvimento da Igreja Católica e de movimentos ligados a esta foi intenso (Freire, 2008).

O já citado alinhamento da igreja ao regime autoritário ajuda a explicar os dados atuais apresentados por Baumgarten, Lüchmann e Ayres (2018), que demonstram como ativistas de movimentos sociais portugueses pouco percebem a igreja enquanto aliada política nas diferentes pautas. Nas últimas décadas, a Igreja Católica portuguesa também manteve um papel conservador junto a pautas como a legalização do aborto, o que segue o posicionamento da Santa Sé, e, portanto, travando embates com associações da sociedade civil nas arenas públicas. Por outro lado, manteve importante presença junto a lutas para moradia, ou quanto a prestação de serviços sociais (Accornero e Strippoli, 2018).

Os anos 2000 destacam-se por menor instabilidade política e económica para as AR, comparado com décadas anteriores. Além das disputas quanto a pautas de direitos reprodutivos, a década foi marcada pela crise internacional de 2008 com impactos na conjuntura político-económica portuguesa. Segundo o padre Lino Maia, que possui ampla trajetória em prol das instituições de provimento de serviços sociais, sendo uma das principais lideranças do associativismo religioso português, “na crise económica de 2008 se não fossem as IPSS a situação teria sido muito pior. Elas foram, de facto, *a mola social* de Portugal”.¹ Os dados demonstram ser esta uma década de crescimento e formalização associativa, aliada à institucionalização das associações da sociedade civil pelas respostas sociais, com promulgação de legislações de apoio às AR (INE, 2019).

Nesta década, entre as legislações nacionais promulgadas com importantes reverberações para as AR, figuram a Lei de Liberdade Religiosa (Lei n.º 16/2001) que veio a solidificar e assegurar a pluralidade religiosa de denominações no país (Miranda, 2013). Outra seria a nova Concordata do Estado Português com a Santa Sé (2004), um dos indicativos da laicidade católica existente em Portugal. Esta estabelece um tratado bilateral, reafirmando a autonomia e independência da igreja e do Estado, definindo mútuas responsabilidades em vista do bem comum e considerando as relações históricas e as profundas transformações, de forma particular quanto ao ordenamento jurídico português, com a promulgação da Constituição democrática. Entre exigências de laicidade e mudanças quanto a pluralização religiosa, associações religiosas católicas procuraram adaptar-se aos regramentos das arenas públicas, buscando espaços de ação.

Eles também são o resultado da cultura secularizada e da laicidade do Estado: se, de facto, o Estado é não-denominacional, separado e independente da igreja, os movimentos católicos buscaram — e encontraram — espaços de ação que de certa maneira foram garantidos pela afirmação do pluralismo espiritual e cultural e abordaram a

1 Disponível em: <http://www.solidariedade.pt/site/detalhe/14208>

sua intervenção em diferentes áreas, escolhendo uma variedade de destinatários, como estudantes, mulheres, profissionais. (Accornero e Strippoli, 2018: 342, tradução própria)

Já a década de 2010 destaca-se enquanto período de turbulência e ebulição societal, com grande ciclo de protestos contrários às medidas de austeridade aplicadas pelo governo central (2011 a 2013). Giorgi e Accornero (2018) afirmam não existirem ainda dados sobre o papel de atores religiosos nestas mobilizações em Portugal, à exceção de informações sobre participação da Juventude Operária Católica em protestos de 2013 (Que Se Lixe a Troika).

Um importante elemento identificado é o facto de as AR portuguesas assumirem *repertórios menos conflituos*, como o caso da Cáritas Portuguesa bem exemplifica: a associação produziu um relatório criticando as políticas de austeridade adotadas pelo governo português (Giorgi e Accornero, 2018: 262). Isto parece aproximar-se do fenómeno definido por Manuel e Glatzer (2019: 3) enquanto vibração silenciosa (*muted silence*), que descreve ser frequente que as reais dimensões do enraizamento, relevância e intervenção social e política das AR não estejam evidenciadas nas arenas públicas e enquanto objetos de investigação académica. Os autores afirmam que “embora as igrejas possam ter perdido poder e prestígio em relação ao passado, elas permanecem poderosas, embora muitas vezes não anunciadas, atores vitais nos serviços sociais e na provisão de bem-estar” (Manuel e Glatzer, 2019: 3).

Na década de 2010, o cenário de competitividade por recursos públicos acirra-se, diante do acúmulo de problemas sociais. Destaque para o *lobbying* das diferentes famílias associativas pela aprovação da Lei de Bases da Economia Social — 2013, que prevê estatutos e diretrizes a parcerias estatais, assegurando maior estabilidade legal e financeira às organizações da sociedade civil portuguesas. Soma-se a atuação junto do Conselho Económico e Social e Conselho Nacional para a Economia Social. Eugénio da Fonseca, ex-presidente da Cáritas Portuguesa, ressalta a relevância da presença e atuação das AR e outras famílias associativas nestes espaços:

Existe o Conselho Económico e Social. O peso da sociedade civil nele é grande. Eu pertenço ao Conselho Económico e Social como representante das instituições, junto ali às Misericórdias, às Mutualidades e tal, com a Confederação das Coletividades de Cultura e Desporto, das associações de mulheres, vários setores estão lá representados. Ali, podemos influenciar, porque a conta geral do Estado passa por lá, determinados diplomas passam por lá para se darem contributos, o governo pode pedir pareceres ao Conselho Económico e Social, o próprio conselho pode sempre emitir pareceres próprios para o governo (Eugénio da Fonseca, ex-presidente da Cáritas Portuguesa, entrevista, outubro de 2019, Lisboa).

Os impactos da crise iniciada em 2008 acabaram por influenciar mudanças de posicionamento público das associações religiosas católicas em Portugal, que se distanciam do tom mais conservador das hierarquias da igreja (Giorgi e Accornero, 2018).

Há, assim, um aumento e aceleração de um processo já em construção desde os anos 1990, de profissionalização das AR, e tomada de posicionamentos mais baseados na defesa de direitos e do bem-estar social em múltiplas áreas, do que em princípios religiosos de caridade.²

Os exemplos locais podem sugerir uma inversão cautelosa de uma tendência que se deverá verificar nos próximos anos: enquanto o papel público e o posicionamento da Igreja Católica em Portugal são bastante conservadores, as associações e instituições católicas que são ativas na prestação de serviços sociais estão ganhando um papel cada vez mais relevante, mudando lentamente o seu foco central de “caridade” para um discurso político e ação direcionada às raízes da pobreza (Giorgi e Accornero, 2018: 261-262).

A profissionalização das AR está relacionada com as exigências para repasses estatais e procura por provisão de serviços por especialistas. Soma-se a isto um grau de *institucionalização* da sociedade civil em Portugal (Fernandes, 2015), evidenciado tanto pelos acordos de cooperação firmados, como pelo fortalecimento da organização associativa em *órgãos representativos das famílias associativas* (Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade Social, União das Misericórdias, União das Mutualidades e respetivas representantes em níveis distritais e municipais); *órgãos consultivos e de discussão*, como o Conselho Económico e Social, o Conselho Nacional de Economia Social e a Comissão Permanente do Setor Social; destaque também para comissões e *redes de colaboração estratégicas* entre entidades da sociedade civil, religiosas ou não: Comissão de Liberdade Religiosa, Comissão Nacional de Justiça e Paz, Rede Europeia Anti-Pobreza Portugal, para citar alguns exemplos principais.³ O padre Lino Maia, presidente da Comissão Nacional das Instituições de Solidariedade, que reúne mais de 5.500 entidades, coloca como são negociados acordos de repasses de recursos e legislações:

Qualquer legislação que tenha que ver com o setor social passa pelo nosso crivo, nós negociamos. (...) Nós temos de negociar e apontar quando é inconstitucional, contestar. Nós dirigimo-nos à Assembleia da República, e eles ouvem. Claro que o ouvir não significa aceitar (...). É muito duro, não podemos impor também, mas precisamos ser ouvidos. Porque no fundo quem está nas instituições nas IPSS é que tem as respostas. E depois há cedências, a uma concertação e chega-se a um ponto de encontro, se não é o caos (padre Lino Maia, presidente da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade Social, entrevista, novembro de 2019, Porto).

2 Outro dado relevante é que, em Portugal, é bastante enraizada a ideia de que o Estado não consegue chegar às pessoas mais necessitadas, e que as instituições de solidariedade social, religiosas ou não, conseguem prestar um serviço melhor do que os órgãos públicos (Moniz, 2014). Além de gerirem melhor os recursos repassados pelo Estado, conseguindo responder de forma imediata e eficaz em contextos de crises e emergências, de forma que “é inevitável que o país peça ajuda àqueles que nasceram para ajudar” (Moniz, 2014: 242).

3 Disponível em: <https://www.eapn.pt/quem-somos>.

Outro elemento igualmente importante para estes processos interligados de profissionalização e institucionalização das AR em Portugal seria o repertório identificado nas entrevistas realizadas de *interações diretas entre lideranças associativas e políticas* (ligações, e-mails, reuniões), geralmente figuras reconhecidas publicamente pela sua trajetória. Estas interações são facilitadas tanto por relações pessoais e profissionais dos atores associativos e estatais, quanto pela diminuta dimensão territorial de Portugal.

Por fim, a presente década vivenciada iniciou-se com uma crise sanitária global inesperada, com a disseminação do vírus da covid-19 por todos os países do globo, exigindo do governo português respostas como políticas de isolamento social e fecho de fronteiras. Diante de carências e desigualdades sociais amplificadas pela pandemia (Costa, 2020), a atuação das associações religiosas volta ao centro da opinião pública, devido à emergencial ampliação da necessidade de solidariedade social, bens e serviços essenciais. Discussões de pautas como moradia, migração e ajuda humanitária, com que grande parte das AR atua, também ampliam a sua centralidade pública no contexto da crise sanitária. Ao mesmo tempo, a preocupação com a continuidade da existência e atuação das AR vê-se ameaçada pelos impactos da crise e das medidas de isolamento social.

O contexto pandémico exige adaptação de repertórios, com maior investimento nas redes e plataformas *online*, para comunicação e campanhas, além ainda de tomadas de posição através de cartas e relatórios. São também negociados acordos com o Estado, para repasses monetários emergenciais, como as Medidas de Apoio ao Reforço de Instituições Sociais e de Saúde (MARESS), visando principalmente contratação de pessoal e de equipamentos.⁴ Foram veiculadas com maior frequência peças jornalísticas afirmando que o legado da pandemia em Portugal está na solidariedade entre instituições, com destaque para o papel das IPSS que têm atuado em múltiplas frentes.⁵ A procura pela conformação de *redes de colaboração* fez-se assim essencial no contexto pandémico, incluindo indivíduos, AR, instituições estatais e empresas. O papel das IPSS na resposta às crises foi amplamente discutido numa conferência intitulada *Pandemia: Respostas à Crise*. O Papel das Instituições Sociais e do Poder Local, evento ocorrido em maio de 2021 e que teve muitos representantes das AR como palestrantes.⁶

Já exemplos de ações no período pandémico de AR seriam a *divulgação de informações sobre as respostas sociais* em funcionamento,⁷ iniciativas como a “#cuidadetodos”,⁸ Brigadas de Intervenção Rápida da Cruz Vermelha Portuguesa,⁹ no âmbito da

4 Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=medida-de-apoio-ao-reforco-de-emergencia-em-equipamentos-sociais-e-de-saude-prorrogada-ate-final-de-2021>.

5 Disponível em: <https://www.publico.pt/2020/06/04/sociedade/noticia/ipss-estao-enfrentar-pandemia-primeira-mao-frente-1919296>.

6 Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNLQwtAQAfLUoQUAAAA%3D> e <https://rr.sapo.pt/artigo/237080/conheca-as-propostas-da-conferencia-pandemia-respostas-a-crise>.

7 Disponível em: <http://cnis.pt/2020/08/07/levantamento-de-informacao-sobre-as-respostas-sociais-em-funcionamento-nas-instituicoes-em-contexto-de-covid-19/>.

Cáritas portuguesa, enfoque nas respostas sanitária e social, com ajuda imediata¹⁰ e o programa Inverter a curva da Pobreza, e também a Associação Remar em parceria com a associação Partilha Constante — Projeto SOS — Apoio nas Ruas, para citar apenas alguns exemplos.

As associações religiosas em Portugal: momentos críticos, crises e incentivos em cinco décadas

Capoccia (2015) define momentos críticos enquanto períodos marcados por desafios ao *statu quo*, demandas por mudanças e acontecimentos exógenos à instituição, em nosso caso, as AR. Conforme proposto pelo autor, procuro apreender: a transição democrática e a pandemia da covid-19 são um momento crítico no desenvolvimento para as associações religiosas? O quadro 12.2 visa responder a esta questão, apresentando o contexto e os incentivos existentes segundo décadas entre os dois momentos críticos aqui analisados.

Assim, as principais apreensões seriam de que, em Portugal, as associações religiosas católicas, com séculos de intervenção social e adotando diferentes nomenclaturas de famílias associativas ao longo do tempo até aos dias atuais — Misericórdias, IPSS, fundações, associações com fins altruísticos, entre outros — não aparentam ter perdido espaço e relevância nas arenas públicas diante da pluralização e crescimento no quantitativo de associações da sociedade civil possibilitada pela transição democrática, embora cenários de competição, de subsidiodependência e preocupações com sustentabilidade sejam os principais desafios existentes.

Períodos de crises, de diferentes ordens, frequentemente constituem-se como janelas de oportunidades em que as suas capacidades de respostas sociais ficam em reiterada evidência na opinião pública. É o que afirma Eduardo Graça, outra liderança associativa portuguesa proeminente, atual presidente da Cooperativa António Sérgio para a Economia Social.

O seu papel ganha mais relevância porque aí avoluma-se a vantagem da proximidade, a vantagem de estar inserido nas comunidades, de estar disseminado pelo território, portanto de estar em todo o lugar, não há nenhuma freguesia do país onde não existam entidades de economia solidária/social. Enquanto as entidades privadas durante o período da crise se retiraram em muitas regiões, no interior nas regiões mais deprimidas, (...) a grande maioria das entidades do setor de economia social mantêm-se e fortalecem-se dentro destes mesmos territórios destas cidades. Havendo crise, quem está presente são estas entidades (Eduardo Graça, presidente da CASES — Cooperativa António Sérgio para a Economia Social,

8 Links de acesso: <https://www.cuidadetodos.com/>; <https://caritas.pt/covid-19-a-resposta-da-caritas/>

9 Disponível em: <https://www.cruzvermelha.pt/not%C3%ADcias/item/7416-brigadas-de-interven%C3%A7%C3%A3o-r%C3%A1pida-da-cvp-j%C3%A1-apoiaram-363-institui%C3%A7%C3%B5es-com-surtos-de-covid-19.html>

10 Disponível em: <https://setemargens.com/caritas-ja-apoiou-seis-mil-pessoas-em-dificuldades-e-pedidos-de-ajuda-aumentam/>

Quadro 12.2 Síntese Contexto e Incentivos identificados para as associações religiosas em Portugal em cinco décadas

	<i>Instabilidade de atores e instituições</i>	<i>Incentivos Políticos:</i> Encerramento do regime autoritário significou maior liberdade para a atuação das ARs, embora os primeiros anos de transição democrática tenham sido marcados por medidas críticas ao protagonismo das ARs na provisão de serviços sociais, com debates sobre a necessidade do Estado ser o provedor de respostas sociais.
1970	Austeridade, 25 de abril e nova Constituição. Crise econômica e reorganização da sociedade civil. Papel das Misericórdias e movimentos católicos, clero dividido entre apoiadores e contrários ao regime – conflitos e articulações. Reorganização estatal, social e local.	<i>Incentivos legais:</i> A Constituição de 1976, que através do Artigo 46º, garantiu a liberdade de associação dos indivíduos
1980	<i>Crise, novos atores e arenas de articulação</i> Crise econômica, ingresso a UE, reconfigurações políticas, novos atores, greves. Destaque a atuação de centros paroquiais e instituições internacionais religiosas. Criação das IPSS.	<i>Incentivos Políticos e Financeiros:</i> Entrada de Portugal na União Europeia configurou momento de maiores incentivos políticos para com a atuação e papel das associações religiosas no provimento de respostas sociais, ampliando também o quantitativo de repasses de recursos as ARs.
1990	<i>Sociedade Civil Organizada – temáticas e conflitos</i> Abertura econômica e reformas estruturais. Mobilizações estudantis e referendo sobre aborto – disputas entre ARs, novos personagens e movimentos sociais – discussões sobre identidade e direitos. Fortalecimento do campo associativo. Principais temáticas ARs – educação, direitos.	<i>Incentivos Políticos:</i> Maior estabilidade política permite crescimento associativo e dos novos movimentos sociais, enquanto disputas políticas em torno de pautas como a legalização do aborto se acirram. O Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social é um marco enquanto incentivo <i>político, legal e financeiro</i> , permitindo reconhecimento estatal ao trabalho das ARs, e maior estabilidade para a atuação destas pelos acordos de repasses financeiros assinados. <i>Incentivos Informacionais:</i> Papel relevante dos meios midiáticos para formação de opinião pública e engajamento, quanto as pautas e papel das ARs. Destaque também para relevância da imprensa católica.
2000	<i>Presença de Incentivos à atuação das ARs</i> Crise monetária e política, investigações e corrupção. Presença de incentivos políticos, financeiros legais e informacionais para associações religiosas, porosidade estatal, cooperação e parcerias. Presença de ARs em interfaces socioestatais como conselhos e fóruns de decisão e discussão. Fortalecimento e institucionalização de associações religiosas como Misericórdias, IPSS e outras – protagonismo na provisão de serviços sociais e organização em órgãos representativos escalonados.	<i>Incentivos Políticos e Legais:</i> Ampliação acordos realizados entre ARs e governos de diferentes níveis. Marcos regulatórios como Lei de Liberdade Religiosa e Nova Concordata. <i>Incentivos Informacionais:</i> Aumento nos quantitativos de estudos universitários, de institutos de pesquisa (como o INE, 2001), e de relatórios produzidos por ARs e organizações da sociedade civil sobre configurações e papel do associativismo e sua relevância social. Papel das mídias convencionais e católicas no acirramento das disputas entre movimentos prós e contra legalização do aborto.
2010	<i>Crises e protestos – instabilidade para a sociedade civil, aliada a maior presença de incentivos</i> ARs – repertórios menos conflitivos e Lobbying Crise econômica e agitação social. Ciclos de protestos, greves, descontentamento com medidas de austeridade. Novos movimentos e atores políticos, além de mobilização de repertórios públicos por ARs e sindicatos. Lei de Bases da Economia Social (2013) consolidação de parcerias estatais e de arenas de discussão e negociação entre ARs e governos.	<i>Década de ouro para as ARs Portuguesas – Presença de todos os incentivos</i> <i>Incentivos Financeiros:</i> Em que pesem as restrições de recursos no contexto pós crise econômica, com medidas de austeridade com a Troika, as ARs mesmo sendo impactadas, conseguiram em grande parcela manter acordos de repasses estatais considerando toda a década. <i>Incentivos Políticos e Legais:</i> No cenário de crise, o papel das ARs ficou evidenciado, possibilitando porosidade política onde importantes legislações e acordos foram assinados: Lei de Bases da Economia Social e a Lei 120/2015 – que regulamenta acordos de Cooperação Estado e setor social, criando a Comissão Permanente do Setor Social e Solidário. Esta década também é marcada por relações mais igualitárias (embora ainda em desnível) entre as ARs e as instituições governamentais, conseguindo as primeiras vocalizar suas demandas. Isto deve-se a 1) maior atuação em órgãos de representação de famílias associativas (Confederações, Uniões), redes de cooperação e ocupação de espaços de discussão e negociação com atores governamentais, como Conselhos e Comissões; e ainda 2) relações diretas entre lideranças associativas e políticas, baseadas em relações pessoais e de alinhamentos políticos, o que é facilitado pela reduzida dimensão territorial do país. <i>Incentivos Informacionais:</i> Consolidação da relevância dos estudos universitários, de institutos de pesquisa e de relatórios produzidos por ARs e organizações da sociedade civil sobre configurações e papel do associativismo e sua relevância social, para com o fortalecimento das associações e do campo associativo/da economia social. Impacto das mídias sociais para ampliação de repertórios de atuação e aumento nos quantitativos de engajamento em campanhas e voluntariado nas ARs. Por outro lado, casos de escândalos de ilegalidades nas ARs enfatizados pelos meios de comunicação são apontados pelos dirigentes como de grande impacto negativo para as associações.
2020	<i>Papel e capacidade das ARs na prestação de serviços essenciais em evidência durante período pandêmico</i> Crise sanitária global, com medidas de contenção. Organização das associações religiosas para provisão de bens e serviços essenciais, campanhas de apoio a vulneráveis, campanhas de direito à moradia e de proteção a migrantes, ajuda humanitária.	<i>Incentivos Políticos, Legais Financeiros e Informacionais:</i> Aprovação de repasses emergenciais às ARs para atuação frente a crise pandêmica. Reconhecimento político e societal do protagonismo das ARs na resposta a situação de crise existente. <i>Incentivos Informacionais</i> - Papel relevante dos veículos midiáticos em destacar a atuação das ARs, bem como auxiliar em campanhas e divulgação de projetos. Ainda papel determinante das redes sociais para informação e engajamento em campanhas.

presidente da CASES — Cooperativa António Sérgio para a Economia Social, entrevista, outubro de 2019, Lisboa).

As cinco décadas analisadas permitem compreender importantes ganhos quanto ao crescimento no número de AR, institucionalização destas e de parcerias estatais, práticas de *advocacy* e ainda adaptação de repertórios de atuação a depender de demandas sociais existentes no país — por exemplo, o investimento atual nas áreas de migração e moradia.¹¹

Considerações finais

Seguindo a metodologia proposta por Capoccia e Kelemen (2007), identifiquei serem a transição democrática e a pandemia da covid-19 os momentos críticos principais para as associações religiosas na história recente de Portugal. Em seguida, procurei elencar, de forma mais geral, através de revisão bibliográfica, as principais conjunturas políticas e económicas, eventos históricos, temas, atores da sociedade civil, arenas e relações com o poder estatal, e ainda repertórios que marcaram e influenciaram a atuação das AR, conforme o quadro 12.1. Na segunda parte procurei sintetizar e aprofundar a análise, discutindo o contexto histórico e os principais marcos e mobilizando quais os incentivos políticos, legais, financeiros e informacionais que estiveram presentes nas cinco décadas.

Momentos críticos caracterizam-se enquanto períodos ao mesmo tempo de possibilidades e de apreensão quanto a instabilidades e ao novo que virá (Capoccia e Kelemen, 2007). Neste sentido, não há dúvidas de que o momento crítico da transição democrática significou o crescimento numérico, adensamento territorial e formalização (Taborda, 2020), aliado ao aumento e continuidade do reconhecimento institucional das AR portuguesas (Viegas, 2014). Ou seja, significou uma situação de maior estabilidade para a existência e emancipação social destas associações, comparando com momentos críticos anteriores, como da ditadura salazarista.

Já a pandemia da covid-19 também foi considerada aqui enquanto um momento crítico, por reafirmar a relevância das AR em momentos de crises. Somam-se ainda o impacto que esta tem tido na atuação das AR, tanto por interpor a necessidade de revisão de repertórios, quanto pela renovação do reconhecimento social imputado ao trabalho de resposta social provido pelas associações. Futuras pesquisas poderão averiguar com maior confiança a extensão os impactos deste momento crítico de crise sanitária, económica e social para com a atuação das AR portuguesas.

Nesta análise, considerando a história recente das associações religiosas desde a transição democrática, compreendeu-se ser esta permeada por períodos de intensas crises, configurando um cenário complexo, em que se combinam tensões entre o fortalecimento das AR e a presença de incentivos, ao mesmo tempo em que estas perpassam condições de instabilidades, exigências de laicização e

11 Um apanhado mais detalhado das legislações na área de solidariedade social pode ser encontrado em <https://www.seg-social.pt/documents/10152/eb6a25d9-fff7-43f6-8fe5-908567833109>.

desincentivos. Somam-se ainda disputas e tensões entre as religiões e os Estados pela responsabilidade pelos serviços sociais, mas também contextos de cooperação, parcerias e incentivos. As AR tornaram-se primariamente prestadoras de serviços, em que a competição levou à ocorrência de situações de subsidiodependência, ao mesmo tempo em que procuram ocupar espaços e repertórios políticos para assegurar maior papel de intervenção social e política e autonomia. Ao longo das cinco décadas analisadas, percebemos como o contexto vivenciado pelas AR é perpassado por disputas e processos, coexistindo, sendo estas fortemente influenciadas por acontecimentos e correlações de forças internas e externas ao campo associativo.

Isto tudo considerado, argumento que as associações religiosas se destacam no campo associativo por serem especialistas em navegar por mares intempestivos e manter-se relevantes, devido principalmente aos recursos sociais e económicos que mobilizam, à sua capilaridade social, conformação de redes e à relevância social que lhes é imputada. Sendo a sobrevivência a principal preocupação das AR (Taborda, 2018), repertórios e estratégias de atuação são adaptados, visando a continuidade da existência da associação.

A posição de privilégio das AR perante outras famílias associativas é marcada ainda pelo maior quantitativo de voluntários (INE, 2019) e por possuírem maiores incentivos legais, com legislações próprias e, portanto, menor instabilidade jurídica, o que implica maiores chances de conseguirem repasses financeiros — como o caso das IPSS evidencia. Mesmo em contexto de desincentivos, como períodos de crise financeira, a grande maioria das AR adaptam-se e sobrevivem. São especialistas também em conformarem redes de cooperação — nacionais e/ou internacionais, com atores religiosos ou não.

A presente década iniciou-se com a grave crise pandémica da covid-19, que permitiu a evidência das capacidades de resposta social das associações religiosas em solo português, cabendo, por outro lado, melhor compreendermos a profundidade dos impactos negativos para com sua atuação. Deste modo, reforça-se a percepção de que em contextos de agravamento da necessidade de combate às desigualdades sociais, lógicas de cooperação entre diferentes setores são essenciais e a atuação da sociedade civil tem o potencial de produzir “resistência, respondendo à necessidade de solidariedade” (Della Porta, 2020).

Referências bibliográficas

- Accornero, Guya e Giulia Strippoli (2018), “La dinamica dei movimenti cattolici portoghesi e la ricomposizione. Della laicità nel portogallo democratico (1976-2001)”, em Ilaria Biagioli e Alfonso Botti (org.), *La Laicità dei Cattolici Francia, Spagna e Portogallo sul Declinare del xx Secolo*, Roma, Viella, pp. 267-311.
- Almeida, João Miguel (2004), “A oposição católica ao Marcelismo (1968-1974)”, *Lusitania Sacra*, 16, pp. 273-293.
- Baumgarten, Britta, Lígia Helena, Hahn Lüchmann e Carla Ayres (2018), “Associativismo e movimentos sociais no Brasil e em Portugal: esboço de um panorama comparativo”, em Ligia H., H. Lüchmann e Britta Baumgarten (orgs.), *Modalidades*

- e Trajetórias de Participação Política no Brasil e em Portugal*, Florianópolis, Insular.
- Capoccia, Giovanni e Daniel Kelemen (2007), "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism", *World Politics*, 59, pp 341-369.
- Capoccia, Giovanni (2015), "Critical junctures and institutional change", em James Mahoney e Kathleen Thelen (eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis (Strategies for Social Inquiry)*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 147-179.
- Cohen, Joshua, e Joel Rogers (1995), *Associations and Democracy*, Londres, Verso.
- Costa, António Firmino da (2020), "Desigualdades sociais e pandemia", em Renato Miguel do Carmo, Inês Tavares e Ana Filipa Cândido (orgs.), *Um Olhar Sociológico sobre a Crise Covid-19 em Livro*, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte, pp. 4-17.
- Della Porta, Donatella (2020). "Movimentos sociais em tempos de covid-19: outro mundo é necessário", disponível em <https://www.opendemocracy.net/pt/movimentos-sociais-tempos-de-covid-19-mundo-necesario/>.
- Franco, Raquel Campos, S. Wojciech Sokolowski, Eileen M. H. Hairel e Lester M. Salamon, (2005), *O Setor Não Lucrativo Português numa Perspectiva Comparada*, Porto, UniarTE Gráfica.
- Franco, Raquel Campos (2015), *Diagnóstico das ONG em Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Fernandes, Tiago (2015) "Rethinking pathways to democracy: civil society in Portugal and Spain, 1960s-2000s," *Democratization*, 22 (6), pp. 1074-1104.
- Freire, André (2008) "Os referendos sobre a interrupção voluntária da gravidez: a participação diferencial como chave dos resultados", em André Freire (org.), *Sociedade Civil, Democracia Participativa e Poder Político: O Caso do Referendo do Aborto, 2007*, Lisboa, Fundação Friedrich Ebert, pp. 41-66.
- Giorgi, Alberta e Guya Accornero (2018), "The Catholic Church and the crisis: the case of Portugal", *Journal of Contemporary Religion*, 33 (2), pp. 261-276.
- Instituto Nacional de Estatística/INE e CASES – Cooperativa António Sérgio para a Economia Social (2019), *Conta Satélite da Economia Social 2016*, Lisboa, INE, IP.
- Manuel, Paul Christopher (2016), "The muted vibrancy of Roman Catholicism in contemporary Portugal: corporal works of mercy in a time of austerity", *CES Papers – Open Forum 2015-216*, 25, pp. 1-35.
- Manuel, Paul Christopher e Miguel Glatzer (2019), *Faith-Based Organizations and Social Welfare*, Cham, Palgrave Macmillan.
- Miranda, Jorge (2013), "Estado, liberdade religiosa e laicidade", *Gaudi um Sciendi*, 4, pp. 20-48.
- Moniz, Jorge Botelho (2014), "Igreja católica e caridade em Portugal. Do múnus bíblico de ajudar o 'outro' à sua indispensabilidade no século XX", *Revista Brasileira de História das Religiões*, 7 (19), pp. 223-256.
- Norris, Pippa e Ronald Inglehart (2004), *Sacred and Secular: Religion and Politics Worldwide*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Simpson, Duncan (2012), "A Igreja Católica e o Estado Novo de Salazar", *Locus: Revista de História*, 18, pp. 89-110.
- Taborda, Luana do Rocio (2020), "Configurações associativas e interações entre organizações da sociedade Civil e Estado: Brasil e Portugal em perspectiva comparada", *Revista Análise Associativa*, 7, pp. 124-143.

- Taborda, Luana do Rocio (2018), *Entre o Discurso da Caridade e da Defesa de Direitos: O Associativismo Religioso em Florianópolis e Seus Repertórios de Atuação*, tese de mestrado não publicada, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina.
- Viegas, José Manuel (2014), "Associativismo, sociedade civil e democracia", *Revista Análise Associativa*, 1, pp. 33-51.
- Warren, Mark (2001), *Democracy and Association*, Princeton, Princeton University Press.

Partidos políticos e o ciclo de protesto antiausteridade em Portugal

Tiago Carvalho

Introdução

Os partidos e os movimentos sociais tendem a ser pensados como arenas diferenciadas de ação política. Se à primeira correspondem formas de ação política ligadas a partidos políticos e instituições, à segunda associam-se formas de ação política ligadas à sociedade civil, isto é, aos chamados atores não institucionais. Em específico, no que diz respeito à literatura dos movimentos sociais, tende-se a pensar a ligação com os partidos de forma quase exclusivamente unidirecional, isto é, o modo como os movimentos sociais enquanto atores extrainstitucionais canalizam as suas reivindicações e exercem pressão sobre partidos políticos (Kitschelt, 1993; Tarrow, 1989). Este tipo de relação apresenta-se sob duas formas: por um lado, os partidos políticos canalizam o descontentamento expresso nas ruas pelos movimentos sociais, levando ao esbatimento dos níveis de protesto (Koopmans, 2004; Tarrow, 1989, 1993); por outro, de forma alternativa, os movimentos podem eles próprios se institucionalizar e tornarem-se partidos políticos (Tarrow, 1989). Não negando estes processos e relações, na última década desenvolveram-se novas linhas de investigação que procuram discernir outros tipos de relações entre estes atores. Assim, tem-se perscrutado não só o surgimento de atores políticos híbridos que combinam características de partidos políticos e movimentos sociais, ao mesmo tempo que se tem procurado estudar o papel dos partidos políticos nos protestos (Borbáth e Hutter, 2020; della Porta *et al.*, 2017; Heaney e Rojas, 2015, Peña, 2020).

Assim, várias propostas têm procurado inverter a relação acima citada, ou colocar partidos e atores institucionais como atores-chave no desenvolvimento de ciclos de mobilização. Estas reflexões e trabalhos têm ajudado a romper com a divisão por vezes artificial entre atores institucionais e não institucionais, enquanto questionam a ideia dos partidos políticos como agentes passivos e unicamente responsivos a atores não institucionais. Contudo, como se procurará fazer neste texto, falta ainda enfatizar as dinâmicas contextuais, processuais e relacionais. Deste modo, inspirado por uma análise que combina elementos de perspectivas de cariz estruturais e interacionistas (Goldstone, 2015; Jasper, 2015; Tilly e Tarrow,

2015), nas próximas páginas apresenta-se uma análise que terá em conta as estruturas de oportunidades presentes ao longo das ondas de mobilização e que olhará para as arenas de protesto como correntes de interação e em que os “bastidores” desempenham um papel importante no desenvolvimento das diferentes fases de protesto. Além disso, como sugere Goldstone (2015), a relação entre os atores institucionais e não institucionais é menos nítida e menos clara do que seria de esperar, uma vez que tal relação é mutuamente dependente e profundamente entrelaçada. Por conseguinte, precisamos de uma abordagem em que “não haja linhas claras que separem os papéis dos desafiantes (manifestantes ou ativistas de movimentos sociais), dos incumbentes (aqueles que estão envolvidos na aceitação rotineira e na adesão à política definida por um campo político), e das unidades de governação (agentes ou instituições do Estado)” (Goldstone, 2015: 227, minha tradução). De facto, poderia salientar-se que a arena política está repleta de atores que não se enquadram nos modelos tradicionais, implicando uma cadeia mais complexa de interações entre eles (Piccio, 2016a, 2016b).

Em linha com esta literatura, neste capítulo exploro qual o papel que os partidos políticos de esquerda em Portugal tiveram, não só na definição da arena de protesto antiausteridade, assim como na trajetória que o ciclo de protesto seguiu entre 2009 e 2015. Este foi um dos períodos de maior conflitualidade em democracia em Portugal, para o qual se mobilizaram movimentos sociais, partidos políticos e sindicatos contra as medidas de austeridade em curso (Accornero e Ramos Pinto, 2015; Baumgarten, 2013; Carvalho, 2022; Carvalho e Accornero, 2022; Fernandes, 2016). No contexto da Europa do Sul, se a literatura cobriu de forma sistemática as mobilizações dos vários ciclos de protesto (Carvalho, 2022; della Porta *et al.*, 2016; Portos, 2021), fê-lo sem, contudo, explorar qual o papel dos partidos políticos na definição das trajetórias do ciclo de protesto nos diferentes países (além dos processos de institucionalização) (della Porta *et al.*, 2017). Neste sentido, quanto a Portugal, a literatura mostra que, quando comparado com Espanha ou Grécia, este país exibe um perfil claramente distinto em que atores institucionais dominaram o protesto e estruturas de mobilização (Carvalho e Accornero, 2022; Carvalho, 2022), ainda que não seja inteiramente claro como as relações entre atores institucionais e não institucionais se deram. Assim, os objetivos deste capítulo passam por aferir que papel tiveram os partidos políticos de esquerda nestas mobilizações.

Ao longo deste capítulo, argumentar-se-á que os partidos de esquerda — Partido Comunista Português e Bloco de Esquerda — tiveram um papel importante na definição do ciclo de protesto. Analisando as diferentes fases deste ciclo, argumentarei que a arena de protesto se encontrava inicialmente dividida em torno dos partidos políticos e dos seus atores satélite. Se inicialmente os partidos políticos procuraram influenciar estas mobilizações, numa segunda fase estas reuniram-se numa plataforma unitária Que Se Lixe a Troika (QSLT). Deste modo, procurar-se-á demonstrar que o surgimento do QSLT resulta de um processo de interações prévias entre os vários atores ao longo do ciclo de protesto em que os partidos políticos têm uma ação importante. Assim, este processo revela uma história complexa de interações que não se pode reduzir simplesmente ao binómio *insider-outsider* usualmente utilizado na literatura dos movimentos sociais (Goldstone, 2003, 2004, 2015).

Neste capítulo, distingue-se entre atores e protesto presentes na esfera pública e a estrutura de mobilização subjacente a estes mesmos processos. Estes constituem dois níveis analíticos importantes na substanciação da análise do processo, como se poderá ver mais adiante. Para isto, utiliza-se a técnica da análise de eventos de protesto (Hutter, 2014), focando os eventos que tomaram lugar entre 2009 e 2015, o que levou à codificação de 1345 eventos.¹ Além disso, foram realizadas 21 entrevistas com membros de partidos políticos, sindicatos e movimentos sociais presentes no ciclo de protesto antiausteridade em Portugal. Estes dados permitem uma análise detalhada dos papéis desempenhados por diferentes atores, assim como das interações entre estes. Se a análise dos eventos mapeia as tendências de protesto no que diz respeito aos principais atores, repertórios e reivindicações, as entrevistas foram importantes para compreender as dinâmicas de mobilização, em particular as interações entre atores institucionais e não institucionais.

Nas secções seguintes, procurarei delinear o papel que os partidos políticos tiveram no ciclo de protesto em duas fases. Na primeira, far-se-á uma avaliação do ciclo de protesto como um todo, para depois discutir o trajeto entre as mobilizações do Geração à Rasca até ao Que Se Lixe a Troika.

Mobilizações sobre o signo da austeridade

Os protestos não se distribuem aleatoriamente, mas antes agrupam-se em períodos temporais específicos (Tarrow, 1989). O ciclo de protesto antiausteridade em Portugal não foi diferente. Entre 2011 e 2013, assistiu-se à maior onda de protestos desde o período revolucionário dos anos 1970. No entanto, como muitas pesquisas apontam, no seio da onda de “movimentos de crise” que varreram o mundo neste período, o ciclo antiausteridade português apresentou particularidades quando comparado com o de outros países do sul da Europa, nomeadamente por ter sido um “ciclo de protesto intermitente marcado por vários picos, grandes eventos organizados esporadicamente por movimentos sociais, e atividade contínua de sindicatos que foram dominantes em todas as fases do processo” (Carvalho e Accornero, 2022, minha tradução). Além deste padrão *stop-and-go*, a arena de protesto antiausteridade envolveu a interação entre vários atores, tais como movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos. Outra característica relevante dos protestos antiausteridade em Portugal é que, ao contrário da Espanha ou da Grécia, as reivindicações por uma “democracia real” dirigidas especificamente ao sistema político nunca se tornaram dominantes, sendo a precariedade e a austeridade os temas dominantes (Carvalho, 2022). Dito de outra forma, as reivindicações nunca saíram da esfera dos direitos sociais e económicos e da defesa do regime

1 A análise de eventos de protesto é uma técnica de recolha de dados que se desenvolveu no campo dos movimentos sociais. É uma técnica que se foca na recolha sistemática de dados de protesto de uma ou mais fontes. Constitui, assim, uma análise de dados quantitativa que “transforma palavras em números” e a partir dos quais é possível entender “como os protestos variam com a mudança no ambiente” (Hutter, 2014: 336, tradução minha). Para esta investigação, utilizou-se como fonte empírica a edição eletrónica do jornal *Diário de Notícias*.

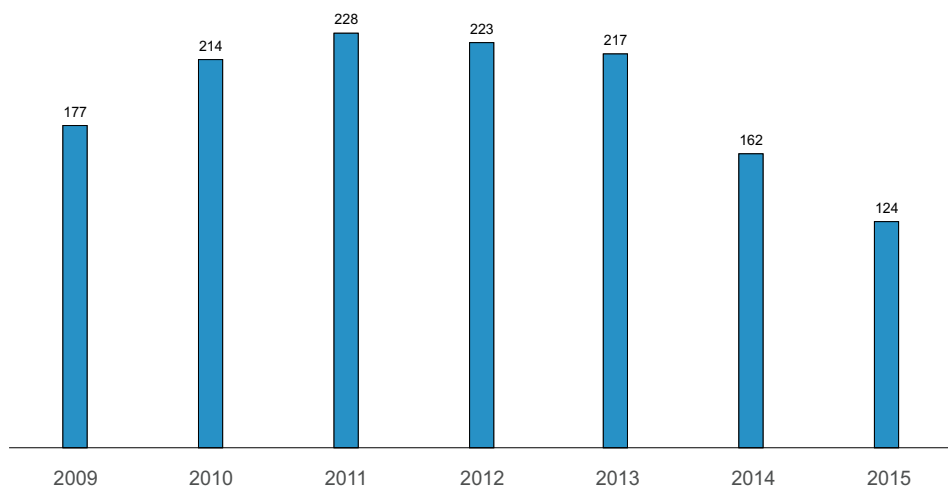


Figura 13.1 Número de protestos em Portugal por ano

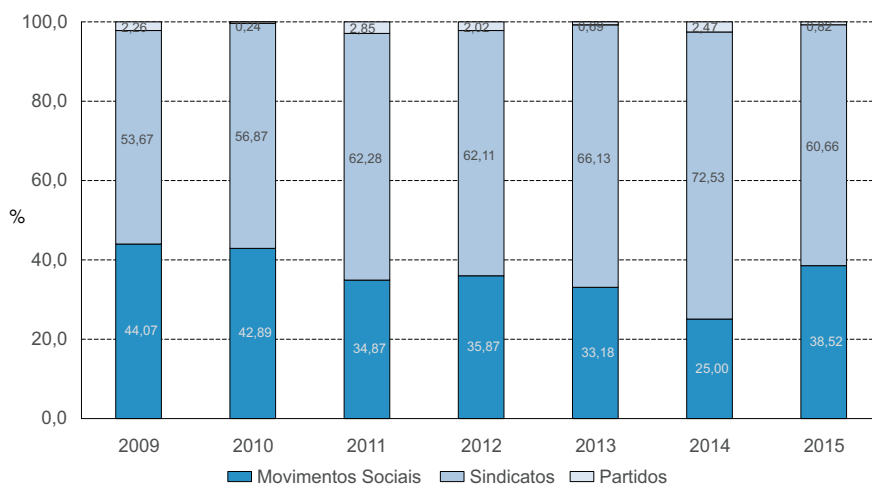


Figura 13.2 Organização de eventos de protesto por tipo de ator e ano

nascido da transição para a democracia. Na verdade, a transição para a democracia e a sua constituição foram um referente comum aos enquadramentos elaborados por diferentes atores antiausteridade (Accornero e Ramos Pinto, 2015; Baumgarten, 2017; Carvalho, 2022; Carvalho e Ramos Pinto, 2019; Fernandes, 2016; Fishman, 2019)

Como pode ser visto nas figuras 13.1 e 13.2, os anos de 2010 a 2013 foram marcados por um crescimento do número total de protestos em Portugal. Além disso, destaca-se a predominância dos sindicatos enquanto atores de protesto, sendo que

os partidos políticos apresentam percentagens bastante diminutas. Como se verá nas secções seguintes, a ação dos partidos políticos, apesar de importante, acontece sobretudo no que anteriormente se designou como bastidores.

Podem identificar-se cinco fases do ciclo de protesto em Portugal, tendo em conta os principais atores e as suas reivindicações. Numa primeira fase, prévia à implementação de austeridade, do eclodir da crise financeira em 2008 até 2011, encontramos mobilizações iniciais por parte de grupos antiprecariedade, assim como greves gerais (as primeiras em décadas) que contestaram a implementação de medidas de austeridade em 2010. Em 2011, dá-se um ponto de viragem com o protesto do Geração à Rasca, que constitui o primeiro evento por parte de movimentos sociais a mobilizar de forma massiva a sociedade civil. Durante este ano, podem identificar-se ainda eventos como a Acampada do Rossio e a manifestação de 15 de outubro. Apesar desta atividade, a primeira metade do ano de 2012 é marcada pela fraca atividade dos movimentos sociais (apenas com eventos de pequena dimensão e esporádicos) em contraste com a atividade de protesto sindical. Uma quarta fase inicia-se após o verão desse ano, com o surgimento do grupo Que Se Lixe a Troika e envolve várias alianças estratégicas entre atores institucionais e não institucionais. Na última fase, a desmobilização aconteceu em simultâneo com processos eleitorais vários, tais como autárquicas, europeias e legislativas que levaram a uma nova geometria no parlamento português com um pacto parlamentar entre o Partido Socialista e os partidos à sua esquerda (de Giorgi e Santana Pereira, 2016; Fernandes *et al.*, 2018; Freire e Pereira, 2016).

Nas secções seguintes irei analisar e focar-me, sobretudo, nas interações entre atores ao longo do ciclo de protesto entre o ponto de viragem que se dá com o protesto do Geração à Rasca em 2011, até à desmobilização do Que Se Lixe a Troika em meados de 2013.

Do Geração à Rasca ao desaparecimento dos movimentos (2010-2012)

Em março de 2010, pressionado pelos mercados financeiros e pela UE na sequência da crise financeira grega, o governo do Partido Socialista aprovou as primeiras medidas de austeridade, com mais medidas de contração orçamental (também conhecidos como Planos de Estabilidade e Crescimento — PEC) a serem aprovadas nos meses seguintes. Entre o primeiro PEC e o protesto de março de 2011 do Geração à Rasca, grande parte das mobilizações foram lideradas pela federação sindical CGTP (Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses), com duas greves gerais entre 2010 (março e novembro) a marcarem este período após duas décadas sem que eventos de protesto deste tipo tivessem tomado lugar (Accornero e Ramos Pinto, 2015).

Após a segunda greve geral de novembro de 2010, o protesto intensificou-se com o surgimento de novos grupos e atingiu um pico com a manifestação da Geração à Rasca de 12 de março de 2011. Esta mobilização constituiu um ponto de viragem no ciclo de protesto, já que foi o primeiro grande evento de protesto

organizado fora das estruturas formais dos sindicatos, e que introduziu novos repertórios e reivindicações que vieram a moldar os eventos subsequentes do ciclo (Baumgarten, 2013; Carvalho, 2022). Convocado por um pequeno grupo de ativistas nas redes sociais, o protesto tornou-se viral num contexto marcado pelas tentativas do governo de centro-esquerda de evitar um pedido de apoio financeiro. Os organizadores enquadraram este protesto inicial como “pacífico, secular e apartidário” e encorajaram os cidadãos a apresentarem as suas reivindicações (Soeiro, 2014). Apesar do foco do protesto ser a precariedade laboral, com o manifesto escrito para este dia de protesto centrado em direitos laborais e sociais (Accornero, 2018, Carvalho, 2022), num quadro geracional de expressão de descontentamento, os organizadores pretendiam também reforçar a democracia participativa (ainda que esta nunca tenha ganho relevância durante o ciclo de protesto).

Apesar da forte mobilização inicial, os organizadores não conseguiram dar continuidade ao protesto nos meses seguintes (Portos e Carvalho, 2022). Contudo, em maio de 2011, na sequência dos acontecimentos do 15M, ou Indignados, em Espanha, grupos de ativistas acamparam no Rossio por várias semanas, dando início a uma campanha que levaria a um protesto em outubro desse mesmo ano.² Por sua vez, esse protesto levaria à formação da plataforma 15O. Mais uma vez, apesar das tentativas de constituir estruturas de mobilização que pudessem sustentar o protesto a longo prazo, estas tentativas foram goradas, não só pela incapacidade de descentralizar as suas atividades, pelo reduzido número de ativistas, mas também por conflitos internos entre diferentes fações. De facto, se inicialmente todos estavam alinhados na organização do evento, após o mesmo emerge um conflito entre autonomistas, grupos associados ao Bloco de Esquerda, e ao MAS (Movimento Alternativa Socialista) (à época ainda chamado Ruptura/FER)³, o que conduziu a que a plataforma se desagregasse. Vários grupos abandonam o 15O, procurando formas alternativas de atuação, acabando esta plataforma por ser controlada pelo grupo de pessoas associado ao MAS.

Assim, o primeiro semestre de 2012 foi marcado por uma quase ausência de protestos de movimentos sociais e um domínio das reivindicações relacionadas com austeridade e trabalho. Durante este período, a CGTP tornou-se o ator quase hegemónico na luta contra austeridade e na organização de protestos. Como observam Accornero e Ramos Pinto (2015), os movimentos antiausteridade podem ser organizados em torno da rivalidade de longa data entre o PCP e BE. Além disso, as ligações entre a plataforma 15O e a CGTP deterioraram-se. De facto, o 15O recusou aderir à greve geral convocada e organizada pela CGTP e UGT, levando a cabo uma marcha paralela (março de 2012). Apesar de apoiar os motivos da greve, o 15O,

2 Para uma análise detalhada do 15M e do ciclo de protesto em Espanha ver: Díez e Laraña, 2017, Flesher Fominaya, 2020; Portos, 2021; Romanos, 2016). O 15M começou com uma marcha do centro de Madrid. Após este evento vários dos seus participantes acamparam na Praça do Sol, tendo sido expulsos pela polícia, o que levou a uma reação em cadeia de solidariedade por toda a Espanha com acampamentos e assembleias diárias que duraram, em algumas cidades, cerca de dois meses.

3 Ruptura/Fer era uma das tendências minoritárias no Bloco de Esquerda. Abandonou o partido no fim de 2011 e criou o Movimento Alternativa Socialista (MAS).

agora controlado pelo MAS, não apoiou os organizadores da mesma nem suas as estratégias. Assim, como já foi referido, durante este período, a maioria dos grupos abandonou a plataforma devido a contradições e tensões internas, especialmente devido ao domínio e estratégias do MAS. Como resultado, neste contexto, Baumgarten (2016) aponta para que:

Devido à falta de continuidade do ativismo na primeira fase, os ativistas aprenderam a necessidade de trabalhar em conjunto, enquanto na segunda fase foram recordados das más experiências de trabalhar em conjunto numa plataforma. Assim, neste período, as novas tentativas de organizar protestos envolveram a criação de eventos sem estabelecer uma nova plataforma. (Baumgarten, 2016: 173, tradução minha)

Apesar da divergência entre os vários grupos que constituíam a plataforma 15O, uma tendência paralela de grupos autónomos emergiu com um repertório de ocupações de edifícios e espaços (Baumgarten, 2016). Além disso, a capacidade de mobilização dos movimentos sociais diminuiu drasticamente e limitou-se à organização de pequenos eventos (como, por exemplo, o evento Primavera Global, que ocorreu em maio de 2012). Contudo, este foi um momento de estagnação do movimento, pautado pela incapacidade de mobilização contínua, devido a conflitos, falta de recursos, tamanho e incapacidade de estabelecer vínculos com os atores institucionais. No entanto, Baumgarten (2016) argumenta que apesar do baixo grau de atividade, esse período foi central no sentido em que influenciou o modo como os grupos passaram a agir e organizar-se na fase seguinte. Assim, na próxima secção deste capítulo descreverei como este processo levou ao surgimento do movimento Que Se Lixe a Troika e a uma reorganização da arena de protesto no qual os partidos, por via dos seus atores mais próximos, se envolveram.

Que Se Lixe a Troika (2012-2013)

No outono de 2012, o protesto antiausteridade atingiu um novo pico num contexto em que se dá a anulação de algumas das medidas de austeridade pelo Tribunal Constitucional, ao mesmo tempo que o Partido Socialista caminhava para posições mais críticas em relação à austeridade. Além disso, uma nova medida proposta pelo primeiro-ministro (o imposto sobre a TSU) gerou ampla contestação, não só por parte dos movimentos sociais, mas também junto de outros setores políticos e sociais (Carvalho, 2022).

Como explicitado anteriormente, apesar da pouca expressão dos movimentos durante o primeiro semestre de 2012, a arena antiausteridade reorganizou-se nos bastidores, levando ao surgimento da plataforma Que Se Lixe a Troika! (QSLT) em setembro de 2012. A plataforma foi criada por grupos associados ao Bloco de Esquerda (e com intervenção direta do mesmo), que procurava solucionar a incapacidade de mobilização vista até então (Baumgarten, 2016; Carvalho, 2022). Os movimentos de protesto entraram numa nova fase do ciclo, que incluiu algumas das maiores manifestações da história portuguesa, a 15 de setembro de 2012 e 2 de

março de 2013, ambas organizadas pela QSLT (Accornero e Ramos Pinto, 2015; Portos e Carvalho, 2022).

A 15 de setembro de 2012, a marcha organizada por esta plataforma deu expressão a muitas das frustrações e ressentimentos com a austeridade em curso, mas também reconfigurou o panorama político: marcou a agenda política e mudou o rumo do ciclo de protesto, ao introduzir novos repertórios e reivindicações. Inicialmente formado por um grupo de pessoas que subscreveu um manifesto, rapidamente o grupo, nos meses seguintes, se expandiu e trouxe para a esfera pública uma nova linguagem de contestação à austeridade. Além disso, o protesto também conseguiu sustentar eventos de menores dimensões, mantendo sua presença mediática na *internet* e nos meios de comunicação tradicionais. Esta nova plataforma surgiu com o apoio do BE e, em certa medida, assegurou o apoio do eixo CGTP-PCP por via de convites a pessoas que fazem parte desse setor. De acordo com as entrevistas realizadas:

Quando decide criar o QSLT, o BE tinha boas intenções. Partem de uma análise de que o 15O tinha destruído as relações entre vários coletivos e a possibilidade de trabalho unitário.

Por volta de junho, fui contactado para subscrever um manifesto do QSLT, que estava mais ou menos escrito [...] mesmo tendo em conta o protesto do Geração à Rasca, ninguém esperava o tamanho da manifestação, porque desde o início ninguém a estruturou como um movimento. Era apenas um manifesto, um grupo de pessoas que subscreveu um manifesto e estava disposto a organizar uma manifestação. Claro que sabíamos que os recursos tinham de vir de algum lado, mas também é verdade que ninguém ia lá para defender a posição de partido ou sindicato [...] já havia um draft [...] e que era permeado por uma sensibilidade política que poderíamos associar ao BE, que no âmbito dos movimentos sociais se traduz nos Precários Inflexíveis.

Assim, enquanto grupo, o QSLT pretendia ter um carácter unitário que pudesse sanar muitas das disputas e críticas das mobilizações anteriores (Geração à Rasca e 15O). Na ótica do grupo, em primeiro lugar, as manifestações deviam ser uma expressão de insatisfação política, e não apenas um palco para os cidadãos expressarem o seu descontentamento, como teria acontecido com o Geração à Rasca. Em segundo lugar, abordando aquelas que na sua ótica teriam sido as falhas do 15O, consideravam que as estruturas organizacionais abertas podem levar ao controlo oportunista por pequenos grupúsculos organizados que destroem a possibilidade de trabalho coletivo. Como resultado, o QSLT deliberadamente decidiu fechar-se para evitar a possibilidade de “estratégias de infiltração” vistas anteriormente e o domínio por parte de determinadas fações. Novos membros só poderiam entrar no grupo com a concordância de todos aqueles que já pertenciam à plataforma. Portanto, o seu principal objetivo era marcar a agenda política e reanimar os protestos dos movimentos sociais, por via de uma estrutura coesa. Como me foi dito por um dos membros do grupo:

O que acontece é que quando surge o QSLT, houve uma dupla crítica, uma ao Geração à Rasca e outra ao 15O. A crítica ao Geração à Rasca é a seguinte: não vale a pena fazer uma manifestação se não for politizada, com poucos objetivos políticos [...] toda a gente vai e pode ter ao lado um *skinhead* ou alguém do PSD que está insatisfeito [...] Isso é injusto porque os organizadores do Geração à Rasca não são isso, é antes a forma como era vista. Os nossos manifestos sempre foram muito politizados [...], o 15O e sua organização era aberta, qualquer um podia participar, mas isso fazia com que pessoas fossem expulsas ou saíssem. Porquê? Porque pequenos grupos acabam por controlar e toda a gente se vai embora, porque ninguém tem paciência para discutir com eles. Portanto, criamos uma estrutura fechada, porque não pretendíamos ser democráticos, nós não representávamos às pessoas. Era um grupo ligado aos movimentos sociais e políticos. É um grupo plural, mas fechado, só os que estão a discutir.

Muitos grupos que são satélites do BE (como por exemplo Precários Inflexíveis — PI) constituíram a base logística de organização do QSLT. Os PI foram um dos grupos mais ativos em todo o ciclo de protesto antiausteridade, tendo desempenhado um papel crucial nos anos anteriores em termos de construção de quadros reivindicativos em torno da precariedade (Cairns *et al.*, 2016). À época, a sua sede e espaço cultural — Mob — no Bairro Alto constituiu um espaço importante onde muitas das ações de protesto foram organizadas. Como referido por um dos entrevistados, o QSLT constituiu uma iniciativa do Bloco de Esquerda para federar vários grupos na sua esfera de influência, mas incluindo também membros do Partido Comunista. É, assim, importante notar o “polienvolvimento” ou dupla afiliação em diferentes esferas (Almeida e van Dyke, 2014; Portos e Carvalho, 2022; Soeiro, 2014). Como nos diz Soeiro:

Em Portugal, o campo dos movimentos sociais é particularmente diminuto e constituído por um número relativamente escasso de agentes. O que temos verificado, no caso português, é que grande parte dos organizadores destas mobilizações adquiriram as suas “competências militantes” em organizações sindicais e/ou partidárias, por terem sido, no passado, membros dessas organizações ou por acumularem, no presente, diferentes tipos de compromisso militante. Esse facto, em si mesmo, nada diz da autonomia dos movimentos relativamente à agenda de determinada organização, mas desmente uma interpretação dos diferentes “movimentos” como pertencendo a esferas e universos sociais estranhos e paralelos. Contrariando algumas simplificações do senso comum e do discurso mediático, uma análise sociológica mais fina desvenda que existe, entre as diferentes modalidades de militância, um contacto muito mais estreito do que por vezes se afirma (Soeiro, 2014: 76).

Deste modo, a criação do QSLT apresenta características distintas de outros grupos durante o ciclo de protesto, sendo que a sua criação resulta do processo de interação entre os vários atores e das estratégias adotadas. Deste modo, houve uma tentativa de não repetir o que consideram como obstáculos em mobilizações precedentes. Após um período de fraca mobilização por parte dos movimentos sociais, as ações e discursos do QSLT, com apoio e sustentação de partidos políticos e alianças com a CGTP, transformaram a arena de protesto antiausteridade, não só no que

diz respeito às configurações presentes de atores, assim como às alianças estratégicas entre os mesmos. Além disso, esta plataforma produziu e introduziu um discurso mais politizado que contestava não só a austeridade, mas também o governo e a *troika* com recurso ao momento fundacional da democracia portuguesa.

De acordo com algumas das entrevistas, a desmobilização deste grupo começou quase de imediato após a manifestação de março de 2013 e atingiu os seus níveis mais baixos no verão desse ano. A redução do número de protestos foi o resultado não só de disputas internas sobre estratégia política e organização, mas também da crescente desatenção prestada pelos meios de comunicação. Por exemplo, em junho de 2013, uma nova manifestação de cariz internacional foi caracterizada pelos entrevistados como um falhanço devido à fraca mobilização. No mês seguinte, seguiu-se uma crise política que levou à reformulação do governo de coligação após intervenção presidencial. Vários dos meus entrevistados referiram que a continuidade do governo teve um efeito desmobilizador já que nada parecia demover ou deslegitimar este governo e as suas medidas de austeridade. Os protestos prosseguiram, mas com menor ímpeto e ligados às reivindicações sindicais.

Notas finais

Neste capítulo, procurou-se inverter a lógica dominante no estudo dos partidos políticos, enquanto atores institucionais, no campo dos movimentos sociais. Como referido inicialmente, nos últimos anos deu-se uma expansão dos quadros interpretativos neste domínio, em que os partidos políticos, além de canalizarem o descontentamento expresso pelo protesto, podem também jogar um papel importante no desenrolar das mobilizações. Dá-se, assim, um alargamento da compreensão das arenas de protesto além dos movimentos sociais.

No caso português, como já foi demonstrado na literatura, os sindicatos foram os atores dominantes quanto ao volume e número de protestos. Quando comparado com outros casos do Sul da Europa, Portugal apresenta assim um claro domínio de atores institucionais, mas faltava entender qual o papel que os partidos políticos tiveram. Assim, neste texto procurou-se perscrutar de que forma os partidos políticos são atores-chave no desenvolvimento de ciclos de protesto, além dos papéis institucionais que lhes são normalmente associados.

Assim, apesar do baixo número de protestos organizados, os partidos políticos de esquerda em Portugal tiveram um papel importante na forma como o ciclo de protesto se desenrolou por via de grupos satélite nas várias fases do processo. Se numa primeira fase os partidos políticos procuraram apoiar e influenciar várias das mobilizações, após vários conflitos internos entre diferentes grupos, com os movimentos sociais a perderem capacidade de mobilização, grupos associados ao Bloco de Esquerda lançaram uma nova plataforma com o objetivo de relançar o protesto da sociedade civil. A constituição de uma nova plataforma de protesto e contestação da austeridade foi assim resultado das interações e dos seus conflitos entre os vários atores ao longo das fases subsequentes e nas quais os partidos políticos estavam implicados nos bastidores. Deste modo, apesar das teorias de ação

coletiva proporem que os ciclos de protesto se tendem a organizar em três fases distintas (difusão, exaustão e radicalização-institucionalização) (Tarrow, 2011), estas, além de não serem automáticas, não estão desligadas das relações que se estabelecem entre atores ao longo do ciclo. Assim, por exemplo, apenas se pode entender o surgimento do QSLT enquanto uma tentativa de recuperação e uma decisão estratégica por parte de atores institucionais do protesto, tendo em conta os problemas que identificavam nas mobilizações precedentes.

Como se destacou na última secção empírica, e em outros estudos (Carvalho, 2022; Portos e Carvalho, 2022; Soeiro, 2014), a dupla afiliação constitui um elemento-chave nas relações entre atores institucionais e não institucionais em Portugal. Assim, a distinção entre *insider* e *outsider* fica aquém na explicação do caso em estudo: os partidos políticos tiveram um papel crucial no ciclo de protesto antiausteridade. Assim, ao esbater as linhas entre atores, entende-se que ao contrário do que é sugerido pela maioria das propostas delineadas no princípio deste capítulo, mais do que desmobilizar, os partidos tiveram um papel crucial na reestruturação e remobilização da arena de protesto antiausteridade no período em estudo.

Mostra-se, assim, que no caso português os partidos, ainda que atuem por via de atores associados, tiveram um papel fundamental no ciclo de protesto antiausteridade. Deste modo, apoiaram movimentos sociais, não só através de recursos, mas também providenciando direções estratégicas nos bastidores. Deve-se também acentuar que apesar de fatores de *path dependence* e continuidade histórica em relação a mobilizações anteriores, os ciclos de protesto são processos abertos e relacionais que não estão necessariamente definidos à partida. Neste sentido, a evolução da arena de contestação da austeridade em Portugal mostra-nos que ao longo dos ciclos de protesto estas estão continuamente a ser formados e reestruturadas consoante as decisões estratégicas dos atores e das suas relações. Mostra-se, assim, no que ao estudo de ciclos de protesto diz respeito, a necessidade de expandir a diversidade dos ciclos de protesto estudados de modo que se perceba o papel desempenhado pela agência e interações entre atores ao definirem as mobilizações de protesto.

Referências bibliográficas

- Accornero, Guya (2018), "The mediation of the Portuguese anti-austerity protest cycle: media coverage and its impact", em Tao Papaioannou e Suman Gupta (eds.), *Media Representation of Anti-Austerity Protests in the EU: Grievances, Identity and Agency*, Londres, Routledge, pp. 188-205.
- Accornero, Guya, e Pedro Ramos Pinto (2015), "'Mild Mannered'? Protest and mobilisation Portugal under austerity, 2010-2013", *West European Politics*, 38 (3), pp. 491-515.
- Almeida, Paul D., e Nella van Dyke (2014), "Social movement partyism and the rapid mobilization of the Tea Party", em David S. Meyer e Nella van Dyke (eds.), *Understanding the Tea Party Movement*, Londres, Routledge, pp. 55-72.
- Baumgarten, Britta (2013), "Geração à Rasca and beyond: mobilizations in Portugal after 12 March 2011", *Current Sociology*, 61 (4), pp. 457-473.

- Baumgarten, Britta (2016), "Time to get re-organized! The structure of the Portuguese anti-austerity protests", *Research in Social Movements, Conflict and Change*, 40, pp. 155-187.
- Baumgarten, Britta (2017), "The children of the carnation revolution? Connections between Portugal's anti-austerity movement and the revolutionary period 1974/1975", *Social Movement Studies*, 16 (1), pp. 51-63.
- Borbáth, Edre, e Swen Hutter (2020), "Protesting parties in Europe: a comparative analysis", *Party Politics*, 27 (5), pp. 896-908.
- Cairns, David, Nuno de Almeida Alves, Augusta Correia, e Ana Alexandre (2016). *Youth Unemployment and Job Precariousness: Political Participation in the Austerity Era*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Carvalho, Tiago (2022), *Contesting Austerity: Social Movements and the Left in Portugal and Spain (2008-2015)*, Amesterdão, Amsterdam University Press.
- Carvalho, Tiago, e Guya Accornero (2022). "Anti-austerity protests in Portugal", em David A. Snow, Donatella della Porta, e Doug McAdam (eds.), *The Wiley-Blackwell Encyclopedia on Social and Political Movements*, Oxford, Blackwell.
- Carvalho, Tiago, e Pedro Ramos Pinto (2019), "From the 'Unfinished Revolution' to the 'Defence of the Revolution': framing the transition in austerity-era Portugal", em Kostis Kornetis, e Maria Cavallaro (eds.), *Lost in Transition? Rethinking the Success Story of Southern European Democratization*, Londres, Palgrave MacMillan.
- 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), pp. 451-468.
- della Porta, Donatella, Massimiliano Andretta, Tiago Fernandes, Francis O'Connor, Eduardo Romanos, e Markos Vogiatzoglou (2017), *Late Neoliberalism and its Discontents. Comparing Crises and Movements in the European Periphery*, Londres, Palgrave Macmillan.
- della Porta, Donatella, Joseba Fernández, Hara Kouki, e Lorenzo Mosca (2017), *Movement Parties against Austerity*, Cambridge, Polity Press.
- Díez, Ruben, e Enrique Laraña (2017), *Democracia, Dignidad y Movimientos Sociales. El Surgimiento de la Cultura Cívica y la Irrupción de los "Indignados" en la Vida Pública*, Madrid, CIS.
- Fernandes, Jorge, Pedro Magalhães, e José Santana Pereira (2018), "Portugal's leftist government: from sick man to poster boy?", *South European Society and Politics*, 23 (4), pp. 503-524.
- Fernandes, Tiago (2016), "Late neoliberalism and its discontents: the case of Portugal", em Donatella della Porta et al. (eds.), *Late Neoliberalism and its Discontents in the Economic Crisis: Comparing Social Movements in the European Periphery*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 169-200.
- Fishman, Robert M. (2019), *Democratic Practice: Origins of the Iberian Divide in Political Inclusion*, Oxford, Oxford University Press.
- Flesher Fominaya, Cristina (2020), *Democracy Reloaded: Inside Spain's Political Laboratory from 15-M to Podemos*, Oxford, Oxford University Press.
- Freire, André e José Santana Pereira (2016), "The Portuguese national election of 2015: from austerity to the fall of the Portuguese 'Berlin Wall'". *Pôle Sud*, 44 (1), pp. 143-152.

- Goldstone, Jack. (2003), "Introduction: bridging institutionalized and noninstitutionalized politics", em Jack A. Goldstone (ed.), *States, Parties and Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-26.
- Goldstone, Jack (2004), "More social movements or fewer? Beyond political opportunity structures to relational fields", *Theory and Society*, 33 (3-4), pp. 333-365.
- Goldstone, Jack (2015), "Conclusion: simplicity vs. complexity in the analysis of social movements", em Jan W. Duyvendak e James M. Jasper (eds.), *Breaking Down the State. Protestors Engaged*, Amesterdão, Amsterdam University Press, pp. 225-237.
- Heaney, Michael T., e Fabio Rojas (2015), *Party in the Street. The Antiwar Movement and the Democratic Party after 9/11*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hutter, Swen (2014), "Protest event analysis and its offspring", em Donatella della Porta (ed.), *Methodological Practices in Social Movement Research*, Oxford, Oxford University Press, pp. 335-367.
- Jasper, James M. (2015), "Introduction: playing the game", em Jan W. Duyvendak e James M. Jasper (eds.), *Players and Arenas: the Interactive Dynamics of Protest*, Amesterdão, Amsterdam University Press, pp. 9-37.
- Kitschelt, Herbert (1993), "Social movements, political parties, and democratic theory" *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 528 (1), pp. 13-29.
- Koopmans, Ruud (2004), "Protest in time and space: the evolution of waves of contention", em David A. Snow, Sarah A. Soule e Hanspeter Kriesi (eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*, Oxford, Blackwell Publishing, pp. 19-46.
- Peña, Alejandro M. (2020), "Activist parties and hybrid party behaviours: a typological reassessment of partisan mobilisation", *Political Studies Review*, 19 (4), pp. 637-655, <https://doi.org/10.1177/1478929920952000>.
- Piccio, Daniela R. (2016a), "Party support to social movements: an electoral-oriented strategy?" *Representation*, 52 (2-3), pp. 179-189.
- Piccio, Daniela R. (2016b), "The impact of social movements on political parties", em Lorenzo Bosi, Marco Giugni, e Katrin Uba (eds.), *The Consequences of Social Movements*, Cambridge University Press, pp. 263-284.
- Portos, Martín (2021), *Grievances and Public Protests. Political Mobilisation in Spain in the Age of Austerity*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Portos, Martín, e Tiago Carvalho (2022), "Alliance building and eventful protests: comparing Spanish and Portuguese trajectories under the Great Recession", *Social Movement Studies*, 21(1-2), pp. 42-61.
- Romanos, Eduardo (2016), "Late neoliberalism and its Indignados: contention in austerity Spain", em D. della Porta et al. (ed.), *Late Neoliberalism and its Discontents in the Economic Crisis. Comparing Social Movements in the European Periphery*, Londres Palgrave Macmillan, pp. 131-167.
- Soeiro, José (2014). "Da Geração à Rasca ao Que se Lixe a Troika? Portugal no novo ciclo internacional de protesto", *Sociologia*, 28, pp. 55-79.
- Tarrow, Sidney (1989), *Democracy and Disorder: Protest and Politics in Italy, 1965-1975*, Oxford, Oxford University Press.
- Tarrow, Sidney (1993), "Cycles of collective action: between moments of madness and the repertoire of contention", *Social Science History*, 17 (2), pp. 281-307.

Tarrow, Sidney (2011), *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Tilly, Charles, e Sidney Tarrow (2015), *Contentious Politics*, Oxford, Oxford University Press.

Parte IV | Crises e inovações: as perspectivas da ciência política

Uma exceção ao declínio eleitoral da social-democracia? O caso do Partido Socialista português

Edalina Rodrigues Sanches, Ana Espírito-Santo e Sofia Serra-Silva

Introdução

Os partidos sociais-democratas europeus observaram um declínio eleitoral acentuado nas últimas décadas (Abou-chadi e Wagner, 2020). No entanto, o caso do Partido Socialista (PS) português contrasta com essa tendência. Depois de liderar com sucesso o primeiro governo apoiado pela esquerda radical, entre 2015 e 2019, que ficou conhecido como Geringonça, o PS recuperou o seu papel central no sistema partidário português ao conquistar mais votos e assentos parlamentares nas eleições de 2019 e ao conseguir uma maioria absoluta nas eleições antecipadas de 2022. Neste contexto, importa questionar que fatores explicam o desempenho eleitoral excepcional do PS.

Este estudo, que investiga os determinantes individuais do apoio eleitoral ao PS no rescaldo da Geringonça, centra-se apenas nas eleições de 2019, pois à data da escrita não estavam disponíveis dados de sondagens pós-eleitorais às eleições de 2022. Apesar desta limitação, este estudo é relevante e lança luz sobre uma questão de investigação mais ampla referente aos fatores explicativos dos diferentes resultados obtidos pelos partidos sociais-democratas nas últimas décadas. O PS pode ser visto como um estudo de caso desviante (Seawright e Gerring, 2008), uma vez que a sua trajetória bem-sucedida no período pós-*troika* sugere que alguns dos fatores que explicam o declínio eleitoral dos partidos sociais-democratas em toda a Europa — por exemplo, a perda de apoio da classe trabalhadora ou a moderação política (Karreth, Polk e Allen 2013; Rennwald, 2020) — não se aplicam totalmente neste caso.

O presente estudo oferece três contributos principais. Em primeiro lugar, o foco num caso desviante revela a matização do padrão de declínio generalizado da família social-democrata na Europa, documentado em vários estudos (Hernández e Kriesi, 2016; Abou-chadi e Wagner, 2020). Em segundo lugar, permite reavaliar as explicações que têm sido avançadas para esse declínio e a sua aplicabilidade. Finalmente, ao adicionar evidências do lado da procura, complementa estudos anteriores que têm destacado essencialmente fatores do lado da oferta para explicar o

sucesso eleitoral do PS (Lisi, 2016; Lisi, Sanches e Maia, 2020; Moury, De Giorgi e Barros, 2020; Freire 2021).

O capítulo começa por revisitar os estudos sobre o desempenho eleitoral dos partidos sociais-democratas na Europa, traçando a evolução desta família ideológica e as explicações apresentadas para os padrões observados. As três secções seguintes introduzem brevemente o contexto português, apresentam as hipóteses, os dados utilizados e a operacionalização das variáveis do estudo. De seguida, são expostos e discutidos os resultados das análises estatísticas realizadas. Finalmente, a conclusão resume os principais resultados e implicações do estudo.

O sucesso eleitoral dos partidos sociais-democratas

A investigação sobre a crise dos partidos sociais-democratas ganhou um novo impulso nas últimas décadas do século XXI, mas está longe de ser novidade. Já nos anos 1980, Przeworski e Sprague (1986) demonstraram que na Europa Ocidental estes partidos tinham perdido apoio eleitoral entre a classe trabalhadora, estando a apelar cada vez mais ao voto da classe média. Anos mais tarde, Kitschelt (1994) revelou que os partidos sociais-democratas tinham sofrido mudanças consideráveis nas décadas de 1970 e 1980 a nível programático, organizacional e quanto à sua clientela (Kitschelt, 1994: xiii-xiv).

Ao longo da década de 1990, os partidos sociais-democratas continuaram a moderar-se politicamente para atrair o eleitorado centrista. A chamada “terceira via” representou uma agenda alternativa, ao conciliar as preocupações sociais com a regulação governamental da economia de mercado (Keman, 2011). Estas transformações foram recompensadas, pelo menos inicialmente, com vitórias eleitorais (Karreth, Polk e Allen, 2013: 792). O PS não foi exceção a esta tendência: venceu as eleições de 1995 e abraçou uma “nova plataforma social-democrata”, que representou uma rutura notável com o seu passado (Lobo e Magalhães 2001: 25). Nos anos que se seguiram, o PS continuou a acentuar a sua natureza *catch-all* com o reforço do papel da liderança partidária, a moderação ideológica e o enfraquecimento da relação com a sociedade civil (Lisi, 2010).

No entanto, no início dos anos 2000, os partidos sociais-democratas em toda a Europa, incluindo partidos socialistas poderosos e estabelecidos em países como a Alemanha, França, Dinamarca, Noruega e Suécia, começaram a perder poder e novos e velhos partidos de esquerda irromperam para ocupar o espaço que a social-democracia havia cedido ao deslocar-se para o centro (Allen, 2009; Karreth, Polk e Allen, 2013).

O recuo social-democrata acentuou-se ainda mais após a recessão económica de 2008, espoletando importantes debates dentro e fora da academia sobre a relevância eleitoral e política dos partidos sociais-democratas (Karreth, Polk e Allen, 2013; Abou-chadi e Wagner, 2020; Bremer, 2018). Partidos recém-criados, tendencialmente populistas, da direita e da esquerda radical, passaram a ser os principais beneficiários do declínio dos partidos sociais-democratas, especialmente nos países atingidos severamente pela crise económica (Hernández e Kriesi, 2016).

As explicações sobre a evolução dos partidos sociais-democratas são variadas: a perda de apoio da classe trabalhadora (Przeworski e Sprague, 1986; Abou-chadi e Wagner, 2020; Rennwald, 2020); a (in)capacidade de apresentar propostas interclassistas (Esping-Andersen, 1985); a (in)capacidade de se afirmarem como os principais defensores do Estado-providência (Blomqvist e Green-Pedersen, 2004); o surgimento de questões progressistas que dividem os eleitores sociais-democratas tradicionais, que tendem a ser mais conservadores (Manwaring e Holloway, 2022; Hernández e Kriesi, 2016) e, finalmente, os efeitos da crise económica na agenda política, já que alguns destes partidos apoiaram e implementaram políticas de austeridade (Bailey *et al.*, 2014; Bremer, 2018). Porém, estes estudos também retratam variações tanto na extensão do declínio da social-democracia como nos fatores que o explicam.

O desempenho do PS nas eleições pós-troika

Perante o exposto, a experiência recente de Portugal e do PS é interessante, pois desvia-se das tendências observadas na Europa. Portugal vivenciou uma profunda crise económica, que resultou num programa de resgate financeiro (2011-2014), que impôs medidas de austeridade severas e colocou o Estado-providência sob pressão (Moury e Standring, 2017). No entanto, ao contrário do que aconteceu noutros países, tal conjuntura não originou realinhamentos eleitorais significativos. Pelo contrário, os dois principais partidos, o PS, de centro-esquerda, e o Partido Social Democrata (PSD), de centro-direita, reuniram mais de 60% dos votos nas eleições legislativas realizadas antes e depois da implementação do programa de resgate da *troika* (Lisi *et al.*, 2020).

As eleições legislativas de 2015 foram marcadas por padrões inéditos de cooperação entre partidos de esquerda. Nessas eleições, nem a coligação incumbente de centro-direita (Portugal à Frente — PàF), nem o PS ganharam votos suficientes para formar um governo maioritário. Assim, o PS estabeleceu acordos políticos com os partidos de esquerda radical — Bloco de Esquerda (BE), Partido Comunista Português (PCP) e Os Verdes — para viabilizar uma solução governativa de esquerda. Esta fórmula de governo, comparável aos modelos de contrato parlamentar existentes noutros países, sobreviveu contra todas as expectativas e cumpriu os acordos interpartidários que o originaram (Fernandes, Magalhães e Santana Pereira, 2018). Com a Geringonça, o PS comprometeu-se com medidas mais à esquerda, enquanto a esquerda radical fez concessões políticas em troca de revogações de algumas medidas de austeridade (Lisi, 2016; Moury, De Giorgi e Barros, 2020; De Giorgi e Cancela, 2021; Freire, 2021).

Ao contrário dos partidos sociais-democratas da Grécia, Espanha ou França, que experimentaram crises políticas e/ou fragmentação no contexto de crise económica, o PS foi um exemplo de adaptação bem-sucedido (Balamanidis *et al.*, 2021). Com efeito, o partido foi o grande vencedor nas eleições de 2019, em que elegeu mais 22 deputadas/os do que em 2015, enquanto os seus parceiros de coligação tiveram resultados distintos: o BE manteve os seus 19 assentos parlamentares, apesar de ter perdido votos em números absolutos, enquanto o PCP desceu de 17 para

12 deputadas/os (Fernandes e Magalhães, 2020). Após as eleições de 2019, a esquerda não chegou a um acordo para replicar a Geringonça e o governo minoritário do PS acabaria por terminar mais cedo, com a dissolução do parlamento decretada em dezembro de 2021. Contra todas as previsões, nas eleições antecipadas de 2022, o PS conquistou a maioria dos assentos parlamentares (120 de 230), naquele que foi um dos seus melhores resultados eleitorais de sempre.

O que explica o voto no PS nas eleições de 2019?

A primeira explicação centra-se nas bases sociais dos partidos sociais-democratas e sugere que o declínio eleitoral destes partidos resulta, em grande parte, da tentativa de conquistar o eleitorado centrista (Przeworski e Sprague, 1986; Rennwald, 2020). Ao procurar atrair um grupo maior e mais diversificado de eleitores, os sociais-democratas adotaram uma agenda mais progressista e deixaram para trás os “vencidos da globalização” — ou seja, eleitores menos instruídos, de classe baixa e culturalmente conservadores (Kriesi *et al.*, 2008). No entanto, esta premissa não é universal. Segundo Abou-chadi e Wagner (2020: 259) os partidos sociais-democratas não são necessariamente penalizados pelas classes mais baixas por adotarem uma agenda mais progressista (*e.g.*, por assumirem posições pró-União Europeia, pró-imigração ou mais libertárias); quanto muito, os partidos sociais-democratas menos progressistas são menos atrativos para “eleitores mais jovens, altamente instruídos e profissionais” (*idem*).

Neste contexto, o PS oferece um contraponto interessante a este debate. Ao contrário de outros partidos sociais-democratas europeus, cujo núcleo tradicional original era a classe trabalhadora, o PS é essencialmente um partido interclassista que conta com o apoio de vários quadrantes da população (Jalali, 2007; Cancela e Magalhães, 2020). No período de 2011 a 2019, o PS terá sido capaz de apelar aos círculos eleitorais tradicionalmente comunistas, nomeadamente aos eleitores de rendimentos mais baixos, idosos e reformados, possivelmente refletindo uma “reação negativa destes eleitores às medidas adotadas durante a aplicação do plano de ajustamento nos anos 2011-2014” (Cancela e Magalhães, 2020: 15). Desta forma argumentamos que, apesar de, em grande parte, permanecer como um partido *catch-all*, o PS foi capaz de atrair as classes sociais mais baixas e os eleitores menos instruídos nas eleições pós-*troika*.

Hipótese 1 (H1): pertencer a classes sociais mais baixas aumenta a probabilidade de voto no PS.

O desempenho eleitoral dos partidos sociais-democratas é explicado não apenas pela sua capacidade de manter o apoio dentro do seu eleitorado tradicional, mas também de defender as suas preferências políticas. Portanto, a mobilização de apoio das classes sociais mais baixas, antecipada na H1, decorre, em parte, da congruência ideológica — assumindo que os eleitores apoiam partidos que mantêm apelos programáticos congruentes com as suas preferências (Heinz Eulau, 1987; Belchior, 2013).

Alguns dos estudos citados anteriormente dão conta de um desencontro entre a agenda política dos sociais-democratas e as preferências dos seus eleitores tradicionais (Kriesi *et al.*, 2008) e notam que a moderação ideológica e a adoção de políticas *catch-all* não são uma aposta segura a longo prazo (Karreth, Polk e Allen, 2013). Desde a década de 1990, o PS tornou-se um partido mais centrista e ideologicamente moderado (Lisi, 2010), mas no período pós-*troika* não houve um avanço em direção ao centro ou maior moderação nas políticas defendidas. Na verdade, o PS, estrategicamente, passou de uma posição mais centrista para uma posição mais de esquerda (De Giorgi e Cancela, 2021).

A Geringonça contribuiu para destacar o “perfil esquerdista do governo socialista”, na medida em que o PS reviu algumas das suas políticas em torno da defesa do Estado-providência e fez concessões políticas aos partidos radicais de esquerda (Freire, 2021: 18; Lisi, 2016: 15). Adicionalmente, foi o partido com os maiores níveis de congruência ideológica com os seus eleitores durante e após a crise — tanto na escala esquerda-direita como em temas políticos específicos (Freire, 2021; Belchior, 2013). Desta forma, esperamos encontrar uma correlação positiva entre a congruência ideológica com o PS e a probabilidade de voto neste partido nas eleições de 2019.

Hipótese 2 (H2): a congruência ideológica com o PS aumenta a probabilidade de voto no PS.

A terceira explicação centra-se no desempenho do governo. Esta é uma variável clássica quando se pretende prever o comportamento eleitoral e tem particular relevância para a compreensão dos desafios enfrentados pelos partidos sociais-democratas durante e após a crise económica. Bailey *et al.* (2014) referem que a Grande Recessão criou desafios e oportunidades para a renovação da social-democracia. Se, por um lado, revelou a fragilidade das ideias e políticas neoliberais e criou um cenário mais favorável para a implementação de políticas sociais-democratas, por outro levou à implementação de medidas de austeridade impopulares (Bailey *et al.*, 2014).

A estratégia do PS permitiu ultrapassar estes dilemas, pois conseguiu simultaneamente responder às exigências dos seus parceiros de coligação, dos cidadãos e das instituições financeiras internacionais (Moury *et al.*, 2020). Com efeito, a Geringonça cumpriu a promessa de virar a página da austeridade (Lisi *et al.*, 2020) com a implementação de várias medidas importantes (aumento do salário mínimo, descongelamento de pensões, etc.) e a recuperação de vários indicadores macroeconómicos, incluindo a taxa de desemprego mais baixa em mais de uma década. Como resultado, dados do Eurobarómetro reportaram um aumento de 24 pontos percentuais entre 2015 (18%) e 2019 (42%) no grau de confiança dos portugueses no governo. Paralelamente, inquéritos e sondagens pré-eleitorais retratam um panorama de satisfação geral da população com a Geringonça, principalmente, mas não exclusivamente, entre o eleitorado de esquerda, e um forte apoio a uma eventual reedição desta solução governativa (Jalali, Moniz e Silva, 2020; Lisi *et al.*, 2020; Freire, 2021).

Hipótese 3 (H3): a satisfação com o governo 2015-2019 (Geringonça) aumenta a probabilidade de voto no PS.

Por fim, a quarta e última explicação centra-se nas transferências de votos entre os partidos que constituíram a Geringonça, e enquadra-se nos debates sobre como os eleitores atribuem responsabilidades em governos de (quase) coligação (Spoon e Klüver, 2017). A responsabilidade eleitoral geralmente exige que os cidadãos sejam capazes de recompensar ou punir os governantes com base na avaliação das suas prestações. No entanto, este exercício é mais fácil quando se trata de governos maioritários de um único partido, sendo pelo contrário mais difícil atribuir culpas/créditos em governos de (quase) coligação (Spoon e Klüver, 2017).

Enquanto o PS foi hábil a reclamar o crédito pelos sucessos da Geringonça, “os partidos de esquerda radical não conseguiram enquadrar o seu apoio ao governo numa narrativa de sucesso, mas apenas como um compromisso para avançar com objetivos políticos” (Lisi *et al.*, 2020: 16). De facto, BE e PCP desempenharam um papel importante na aprovação da maior parte da legislação e, conseqüentemente, na sobrevivência do governo socialista (De Giorgi e Cancela, 2021), pelo que se tornou depois difícil culparem o governo “pelos aspetos negativos dos últimos quatro anos e, simultaneamente, reivindicar crédito pelos sucessos” obtidos (Fernandes e Magalhães, 2020: 3). Conseqüentemente, a Geringonça poderá ter “beneficiado o PS, ao mesmo tempo que ajudou a desmobilizar a esquerda radical” (Lisi *et al.*, 2020: 16). Não é, contudo, claro em que medida o PS terá atraído mais votos dos de dentro ou fora da Geringonça. Embora o partido tenha conseguido apelar ao centro-direita e aos abstencionistas (Jalali *et al.*, 2020), a maioria das discussões sugere que a aproximação à esquerda pode ter causado uma migração de votos da esquerda radical para o PS.

Hipótese 4 (H4): o voto num dos partidos da Geringonça (nomeadamente PCP ou BE) nas eleições de 2015 aumenta a probabilidade de voto no PS em 2019.

Metodologia

Para testar as hipóteses acima formuladas utilizamos dados de um inquérito de painel *online* aplicado pelo projeto Maple a uma amostra semirrepresentativa da população portuguesa, estratificada por quotas (género, idade e escolaridade). A primeira parte do inquérito foi realizada antes das eleições nacionais de 6 de outubro de 2019, enquanto a segunda parte ocorreu imediatamente após as eleições. A dimensão da amostra do inquérito de painel é de 1317 respondentes.

As duas variáveis dependentes aqui utilizadas são a probabilidade de votar no PS (na vaga pré-eleitoral) e o voto no PS (na vaga pós-eleitoral), que juntas oferecem uma abordagem completa (e complementar) do comportamento eleitoral em Portugal. A primeira é medida numa escala de resposta de 10 pontos: 1 (definitivamente não votaria neste partido), 10 (certamente votaria neste partido), enquanto a última é medida dicotomicamente: 1 (votou no PS), 0 (não votou no PS).

Para explorar o efeito das bases sociais do PS (H1), contamos com três variáveis que, geralmente, são indicativas da posição de classe. A primeira é o rendimento familiar — que consiste numa variável ordinal com cinco categorias; a segunda refere-se às poupanças do respondente — uma variável dicotômica sobre se o respondente possui ou não poupanças; e a terceira é o nível de educação — uma variável ordinal com nove categorias.

A congruência ideológica (H2) é medida de três formas: através da escala esquerda-direita (0=esquerda, 10=direita) e por duas questões específicas, uma sobre redistribuição (0=“devia haver mais igualdade na distribuição dos rendimentos”; 10=“devia haver mais incentivos para a iniciativa individual”) e outra sobre os serviços públicos (0=“Devemos melhorar o serviço público e a proteção social, mesmo que isso signifique um aumento de impostos”; 10=“devemos reduzir os impostos mesmo que isso signifique reduzir o serviço público e as prestações sociais”). O procedimento de construção das variáveis de congruência ideológica consistiu em subtrair a posição “oficial” do PS, em cada uma das três escalas consideradas, à posição dos respondentes nessas mesmas escalas. Os dados do projeto Chapel Hill forneceram o posicionamento “oficial” do PS (Bakker *et al.*, 2020), enquanto o posicionamento dos cidadãos foi extraído do inquérito Maple. Daqui resultaram três variáveis cujos valores oscilam entre 0 (total congruência) e 10 (nenhuma congruência) e representam as distâncias absolutas entre eleitores e o PS.

A satisfação com o governo (H3) é operacionalizada através de uma variável que mede a avaliação retrospectiva do desempenho do governo 2015-2019 (numa escala ordinal de 1= “muito mau” a 5= “muito bom”). Por fim, utilizamos a questão “em que partido votou nas eleições legislativas de 2015?” para testar a hipótese da transferência de voto entre os partidos Geringonça (H4). Para este efeito, foram criadas variáveis dicotômicas de modo que se classificasse o voto dos respondentes em 2015, o que permite capturar todo o espectro de possíveis transferências de voto entre as eleições de 2015 e de 2019.

Para cada uma das duas variáveis dependentes são apresentadas análises descritivas e bivariadas. O quadro 14.1 apresenta a probabilidade média de votar no PS em 2019, enquanto o quadro 14.2 apresenta as percentagens de respondentes que votaram e que não votaram no PS em 2019. Em ambos os quadros os dados referem-se a categorias selecionadas de todas as variáveis independentes relevantes.

Posteriormente estimámos dois modelos estatísticos multivariados (ver quadro 14.3). Nestes modelos, incluímos variáveis de controlo que habitualmente explicam o comportamento eleitoral: sexo (1=feminino, 0=masculino), idade (anos) e percepções sociotrópicas e egotrópicas da economia (ambas medidas numa escala ordinal de 1= “ficou muito pior” a 5= “ficou muito melhor”).

Resultados

A análise descritiva revela não existirem diferenças significativas entre os eleitores que têm uma situação financeiramente confortável *versus* os que não têm, seja em termos de rendimento familiar ou na capacidade de poupança (H1), tanto quanto à

probabilidade de votar no PS (quadro 14.1), como quanto a ter votado no PS em 2019 (quadro 14.2). No entanto, quanto ao nível de educação, aqueles que pertencem às categorias de ensino mais baixas têm uma probabilidade significativamente maior de votar no PS do que aqueles que pertencem às três categorias de ensino mais altas (quadro 14.1.). Da mesma forma, 71% dos respondentes que votaram no PS pertencem às categorias de ensino mais baixas (contra 59% dos que não votaram no PS — quadro 14.2). Globalmente, os resultados sublinham que o PS continua a ser principalmente um partido *catch-all*, com algum potencial de atração entre indivíduos com níveis de escolaridade mais baixos.

Relativamente ao papel da congruência ideológica (H2), as análises apresentam resultados mistos para ambas as variáveis dependentes. Por um lado, a congruência ideológica na escala esquerda-direita tem efeito significativo na intenção e decisão de voto no PS (quadro 14.1 e quadro 14.2). Por outro lado, quando se trata de questões específicas (redistribuição e serviços públicos), não há diferença na probabilidade média de votar no PS entre indivíduos congruentes e incongruentes (quadro 14.1.). Da mesma forma, as percentagens de indivíduos congruentes entre os que votaram no PS não são distinguíveis daqueles que não votaram no PS (quadro 14.2.). À luz destes resultados, a congruência ideológica tem apenas uma relevância parcial para explicar o apoio eleitoral ao PS.

No quadro 14.1, observamos que os respondentes que avaliam o desempenho do governo 2015-2019 como “muito mau” têm uma menor probabilidade de votar no PS (1 ponto na escala de 1 a 10), enquanto aqueles que o avaliam como “muito bom” têm uma maior probabilidade de votar PS (9,3 pontos). Quando passamos para o voto em 2019 (quadro 14.2), os resultados são igualmente inequívocos: a maioria dos que votaram no PS tende a avaliar o desempenho da Geringonça de forma bastante positiva. Especificamente, cerca de 73% dos que votaram no PS classificam-no como “bom” ou “muito bom” (vis-à-vis 22% dos que não votaram no PS). Isto sugere, claramente, que a satisfação com o governo motivou votos no PS em 2019, confirmando-se a terceira hipótese.

Finalmente, e sem surpresa, observamos que os respondentes que votaram no PS nas eleições de 2015 são os mais propensos de todos os grupos considerados a votar no PS em 2019 (8,3 pontos). De seguida, surgem os que votaram PCP ou BE em 2015 (4,5), sendo a diferença em relação aos restantes três grupos (PàF, outros partidos e abstenção) significativa. No entanto, o quadro 14.2 apresenta um panorama diferente, confirmando que a probabilidade de voto e o voto real seguem lógicas diferentes. De facto, apenas 3,8% dos que votaram no PS em 2019 tinham votado PCP ou no BE em 2015. Este valor não se distingue significativamente da percentagem de respondentes que votou no PS em 2019 e na PàF ou em outros partidos em 2015 (respetivamente, 3,9% e 2,2%). O único valor que se destaca é a abstenção, que chega a alcançar aos 11%. Estes resultados sugerem que, embora um número considerável de indivíduos que votaram nos parceiros da Geringonça em 2015 estivesse predisposto a votar no PS em 2019, no geral, esta intenção de voto não se concretizou.

Quadro 14.1 Probabilidade média de voto no PS em 2019, por todas as variáveis independentes relevantes (1)

Bases sociais	Rendimento familiar		Poupanças		Nível de educação*	
	As duas categorias de rendimento mais baixas	As duas categorias de rendimento mais altas	Não	Sim	As três categorias de escolaridade mais baixas	As três categorias de escolaridade mais altas
	5,0	4,8	4,7	5,0	5,1	4,5
	Escala esquerda-direita*		Escala de redistribuição		Escala de serviços públicos	
Congruência ideológica(2)	Congruente	Incongruente	Congruente	Incongruente	Congruente	Incongruente
	(≤ 2 pontos)(2)	(> 2 pontos)	(≤ 2 pontos)	(> 2 pontos)	(<=2 pontos)	(> 2 pontos)
	5,4	4,5	5,0	4,8	5,0	4,7
Desempenho do Governo*	Muito bom	Bom	Nem bom nem mau		Mau	Muito mau
	9,3	7,3	4,3		2,4	1,1
Voto nas eleições de 2015*	PS	CDU ou BE	P&F		Outros Partidos	
	8,3	4,5	3,0		3,5	
						3,6

Notas:

(1) A probabilidade de votar no PS tem uma escala de 10 pontos: 1 (definitivamente não votaria neste partido) a 10 (definitivamente votaria neste partido).

(2) Para dividir entre "congruente" e "incongruente", seguimos a abordagem de van Haute e Carty (2012), que identifica os "desajustados ideológicos" como aqueles que se localizam a dois ou mais pontos de distância da posição "oficial" do seu partido.

* Indica análises bivariadas significativas pelo menos em $p < 0,1$

Quadro 14.2 Percentagem de votos no PS (vis-à-vis outros partidos e abstenção) em 2019, por todas as variáveis independentes relevantes

	Rendimento familiar		Poupanças		Nível de educação*	
	As duas categorias de rendimento mais baixas	As duas categorias de rendimento mais altas	Não	Sim	As três categorias de escolaridade mais baixas	As três categorias de escolaridade e mais altas
Bases sociais	PS	34,4	25,7			10,0
	Não PS	32,9	31,7	48,1	51,9	17,3
Desempenho do Governo*	Muito bom					
	Bom					
	PS	10,1	Bom	Nem bom nem mau	Mau	Muito mau
	Não PS	1,3	62,7	22,5	4,8	0
	Escala esquerda-direita*		Escala de redistribuição		Escala de serviços públicos	
Congruência ideológica	Congruente	Incongruente	Congruente	Incongruente	Congruente	Incongruente
	(≤ 2 pontos)	(> 2 pontos)	(≤ 2 pontos)	(> 2 pontos)	(≤ 2 pontos)	(> 2 pontos)
Voto nas eleições de 2015*	PS	67,2	32,8	37,7	62,3	39,0
	Não PS	56,7	43,3	36,1	63,9	36,7
	PS		CDU ou BE		PàF	Abstenção
	Não PS	79,2	3,8	3,9	2,2	11
	10,4	24,7	26,7	20,7		17,6

* Indica análises bivariadas significativas pelo menos em $p < 0,1$

Quadro 14.3 Modelos de regressão linear e logística

		Probabilidade de voto no PS nas eleições de 2019		Voto no PS nas eleições de 2019	
		B	S.E	B	S.E
Bases sociais	Rendimento familiar	-0,152*	0,081	-0,140	0,140
	Poupanças	-0,176	0,175	0,198	0,291
	Nível de educação	-0,078	0,057	-0,120	0,097
Congruência ideológica	Escala esquerda-direita	-0,168***	0,051	-0,079	0,092
	Escala de redistribuição	0,036	0,051	0,040	0,082
	Escala de serviços públicos	-0,035	0,054	0,017	0,091
Satisfação com a Geringonça	Desempenho do Governo	0,600***	0,140	0,545**	0,248
Voto nas eleições de 2015 (1)	Abstenção	0,036	0,264	1,794***	0,499
	PÁF	0,487*	0,278	1,272**	0,513
	PS	2,032***	0,249	3,205***	0,404
	Outros partidos	0,275	0,307	0,026	0,673
	Sexo feminino	-0,146	0,163	-0,497*	0,269
Controlos	Idade	0,005	0,006	0,013	0,011
	Perceções económicas sociotrópicas	-0,146	0,124	0,332	0,239
	Perceções económicas egotrópicas	0,122	0,116	0,172	0,208
	Popularidade do líder socialista	0,576***	0,043	0,253***	0,073
	Constante	0,702	0,779	-7,599***	1,485
	(Pseudo) R-quadrado	0,6074		0,4726	
	Observações	766		636	

(1) Categoria de referência = Voto na CDU e no BE em 2015 (*dummy*)

*p < 0,1; ** < 0,05; ***p < 0,01

Realizámos uma regressão linear para a primeira variável dependente “probabilidade de votar no PS” e uma regressão logística para a segunda variável dependente “voto no PS”. Os principais resultados são apresentados no quadro 14.3. e são complementados por figuras que representam as probabilidades estimadas para a segunda variável dependente (figuras 14.1 e figura 14.2). Apenas os efeitos estatisticamente significativos são representados graficamente.

Em relação à H1, discutimos acima que o PS era, maioritariamente, um partido *catch-all*, não apresentando diferenças significativas em termos de apoio, entre grupos com diferentes perfis sociais, exceto no que diz respeito à educação. Quando incluímos as variáveis de controlo nos modelos, o rendimento familiar surge como a única variável relevante para explicar a probabilidade de voto no PS (embora não o voto no PS). O facto de apenas uma das três variáveis que medem as bases

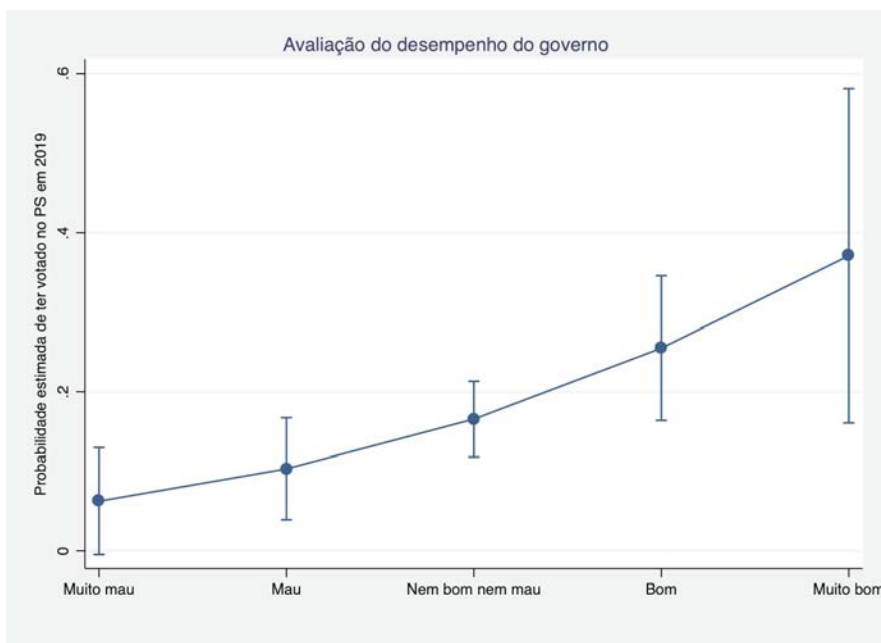


Figura 14.1 Probabilidade estimada de voto no PS, por satisfação com o governo

Notas: Probabilidades estimadas a 95%, todas as outras variáveis estão centradas nas suas médias. A variável dependente é o voto no PS em 2019.

sociais do PS ser significativa — ainda que todas se comportem na direção prevista — confere pouco apoio à H1. Isto implica que o acordo do PS com a esquerda radical não comprometeu a sua tendência interclassista.

O efeito da congruência ideológica esquerda-direita (H2), detetado nas análises anteriores, permanece significativo, embora apenas para a probabilidade de voto no PS (quadro 14.3). No entanto, a congruência com as duas questões políticas aqui consideradas (redistribuição e serviços públicos) não tem efeito em nenhuma das variáveis dependentes. Por outras palavras, a H2 só é confirmada em relação à congruência na escala esquerda-direita — e apenas para a probabilidade de votar no PS — mas não quando consideramos temas políticos específicos. Este resultado indica que, apesar da ligeira viragem à esquerda do PS entre 2015 e 2019, outros fatores, que não a congruência ideológica, prevalecem na explicação do voto neste partido.

Em contrapartida, a satisfação com o governo tem grande poder explicativo em ambos os modelos. O coeficiente relativamente alto apresentado no quadro 14.3 (coef. = 0,60) e na figura 14.1 ilustra esse efeito para a probabilidade de voto no PS e também para o voto em 2019, respetivamente. De acordo com a figura 14.1, quem classifica o desempenho do governo como “muito mau” tem 6% de probabilidade de votar no PS, sendo que esse número sobe substancialmente para 37%

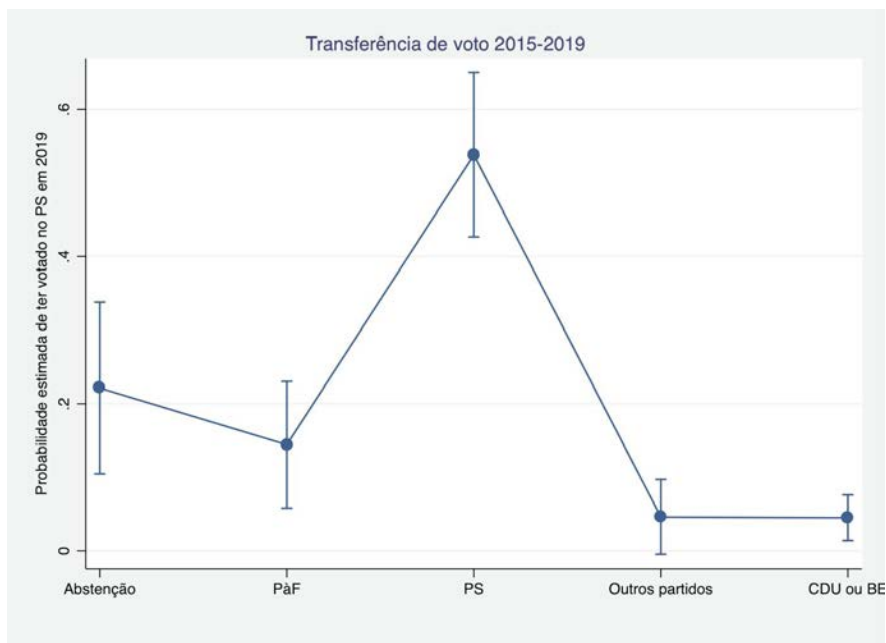


Figura 14.2 Probabilidade estimada de ter votado no PS em 2019, por partido votado em 2015

Notas: Probabilidades estimadas a 95%, todas as outras variáveis estão centradas nas suas médias. A variável dependente é o voto no PS em 2019.

entre os inquiridos que avaliam o desempenho do governo como “muito bom”. Assim, juntamente com as análises apresentadas anteriormente, as análises de regressão confirmam a H3. Este resultado, embora não seja surpreendente, evidencia o potencial de governos de (quase) coligação para o sucesso eleitoral dos partidos sociais-democratas em tempos de crise.

Por fim, e ao contrário do previsto na H4, constatamos que ter votado na coligação de centro-direita PàF em 2015 aumentou mais as intenções de voto e o voto efetivo no PS (quadro 14.3.) do que ter votado no PCP ou no BE em 2015. A figura 14.2 mostra que ter votado nos partidos da Geringonça em 2015 resulta numa probabilidade de 5% de votar no PS em 2019, o que é claramente inferior ao valor dos eleitores da PàF em 2015 (14%). Apenas os respondentes que se abstiveram em 2015 surgem como os mais propensos a votar no PS em 2019 (22%). Em ambos os modelos, ter votado “PCP ou BE” em 2015 é a categoria de referência.

No geral, os nossos resultados estão de acordo com os de Jalali *et al.* (2020) e matizam a ideia de que a Geringonça desmobilizou a potencial oposição da esquerda radical (por exemplo, Lisi *et al.* 2020). Dado que os nossos resultados revelam que tanto as intenções de voto, como a votação efetiva no PS em 2019 aumentaram mais entre aqueles que votaram na PàF em 2015 do que entre os que votaram no PCP ou no BE em 2015. Então a questão relevante é o que aconteceu aos votos dos

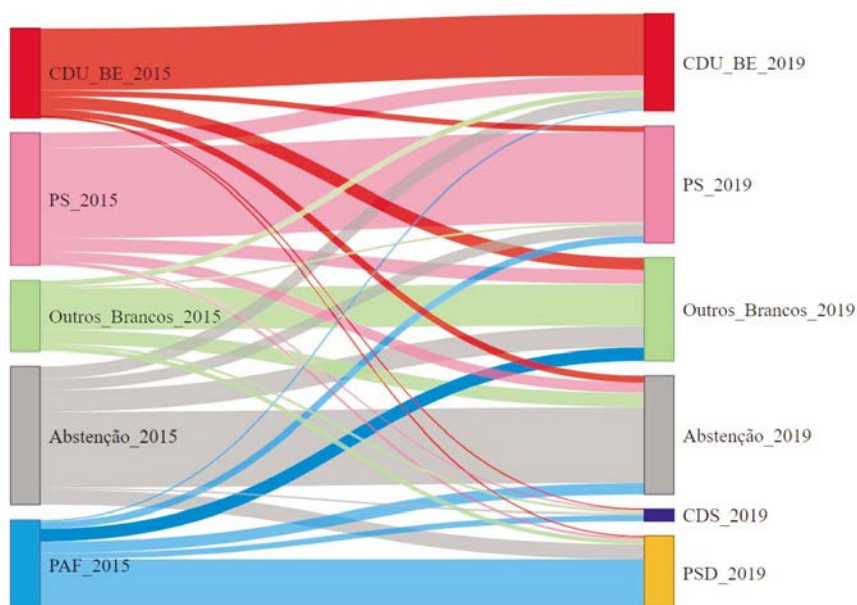


Figura 14.3 Transferência de voto entre 2015 e 2019

Notas: Probabilidades estimadas a 95%, todas as outras variáveis estão centradas nas suas médias. A variável dependente é o voto no PS em 2019.

parceiros políticos da Geringonça em 2019? A figura 14.3 fornece uma visão completa de todas as transferências de voto entre 2015 e 2019. A maioria dos votos perdidos pelo BE, PCP e PEV em 2019 parece ter sido transferida para partidos de menor dimensão ou para votos em branco (14,1%), enquanto apenas 6,9% desses votos foram efetivamente perdidos para o PS.

Conclusão

O principal objetivo deste estudo foi o de investigar as causas individuais do sucesso eleitoral do PS nas eleições de 2019. Este exercício empírico é relevante dado que a trajetória do PS contraria as tendências observadas na família partidária social-democrata europeia nos últimos 15 anos. Longe de experimentar o debacle eleitoral dos seus pares europeus, o PS conseguiu liderar uma solução governativa inédita em Portugal e consagrou-se como o principal vencedor das eleições legislativas de 2019 e de 2022, vendo os seus parceiros à esquerda e à direita perder terreno.

O conjunto das análises empíricas realizadas produziu três conclusões principais. Em primeiro lugar, o PS beneficiou dos níveis altos de aprovação e popularidade da Geringonça. Enquanto vários partidos sociais-democratas europeus comprometeram

a sua imagem ideológica ao implementar medidas de austeridade após a crise financeira (Bailey *et al.*, 2014), o PS conseguiu contornar alguns desses desafios, combinando o rigor fiscal com medidas sociais importantes. Assim, o caso do PS ilustra as possibilidades de renovação da social-democracia em tempos de crise (Lisi, 2016; Freire, 2021).

Em segundo lugar, e provavelmente como reflexo das taxas altas de aprovação popular, inclusive do seu líder, o PS conseguiu atrair eleitores de outros partidos, que não apenas os seus parceiros políticos da Geringonça, nomeadamente da abstenção e da coligação de centro-direita PàF. Este é um resultado que necessita de nova avaliação à luz dos resultados das eleições de 2022. As percepções ainda muito recentes sobre estes resultados eleitorais reforçam novamente a narrativa de uma transferência de voto dos partidos de esquerda radical para o PS. Enquanto este último ganhou mais assentos e votos, os dois primeiros perderam juntos cerca de 20 deputados/as vis-à-vis as eleições de 2019. Estes resultados têm sido interpretados como sendo consequência do voto tático (para evitar um governo de direita) e como uma punição aos partidos radicais de esquerda, por não terem apoiado a proposta de Orçamento do Estado para 2022 do PS (em outubro de 2021) e, assim, terem precipitado uma crise política e novas eleições.

Em terceiro lugar, os resultados indicam que, contrariamente à nossa previsão, a viragem do PS à esquerda, entre 2015 e 2019, não resultou numa atração significativa de eleitores de classe baixa, nem num voto mais ideológico. Esta conclusão é consistente com estudos que demonstram que a pertença de classe dificilmente explica o apoio a partidos sociais-democratas ao longo do tempo (Blomqvist e Green-Pedersen, 2004). É também reveladora da natureza interclassista do PS — característica fundamental para o sucesso dos sociais-democratas (Esping-Andersen, 1985). Quanto à congruência ideológica, a proximidade na escala esquerda-direita explica a intenção, mas não a decisão de voto no PS, ao passo que a posição em temas políticos, como as políticas redistributivas e serviços públicos, parece ser irrelevante para os cálculos dos eleitores. Este resultado sugere que as identidades políticas dos eleitores não estão cristalizadas o suficiente para moldar significativamente as suas preferências pelos partidos sociais-democratas.

Estas conclusões têm implicações importantes para a literatura sobre o declínio eleitoral da social-democracia. Primeiro, mostra que a moderação política não é a única opção viável para os partidos sociais-democratas. Com efeito, a aproximação do PS à esquerda radical revela uma saída alternativa da crise para os sociais-democratas (Manwaring e Holloway, 2022). Em segundo lugar, demonstra que os partidos sociais-democratas podem construir estratégias eleitorais interclassistas bem-sucedidas. O PS tanto se aproximou dos partidos de esquerda e apelou aos círculos eleitorais das classes mais baixas, ainda que com impacto eleitoral limitado, como também conseguiu angariar votos entre o centro-direita e os abstencionistas, o que sugere alguma capacidade de se mover além de divisões de classe e ideológicas.

Referências bibliográficas

- Abou-chadi, Tarik e Markus Wagner (2020), “Electoral fortunes of social democratic parties: do second dimension positions matter?”, *Journal of European Public Policy*, 27 (2), pp. 246-272.
- Allen, Christopher S. (2009), “Empty nets: social democracy e the ‘catch-all party thesis’ in Germany e Sweden”, *Party Politics*, 15 (5), pp. 635-653.
- Bailey, David, Jean-Michel De Waele, Fabien Escalona e Mathieu Vieira (2014), “Introduction”, em David J. B. (org.), *European Social Democracy During the Global Economic Crisis: Renovation or Resignation?*, Manchester, Manchester University Press, pp. 1-30.
- Bakker, Ryan et al. (2020), *2019 Chapel Hill Expert Survey*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina.
- Balampanidis, Ioannis, Ioannis Vlastaris, George Xezonakis e Magdalini Karagkiozoglou (2021), “‘Bridges Over troubled waters’? The competitive symbiosis of social democracy e radical left in crisis-ridden Southern Europe”, *Government e Opposition*, 56, pp. 59-81.
- Belchior, Ana (2013), “Explaining left-right party congruence across European party systems: a test of micro-, meso-, e macro-level models”, *Comparative Political Studies*, 46 (3), pp. 352-386.
- Blomqvist, Paula e Christoffer Green-Pedersen (2004), “Defeat at home? Issue-ownership e social democratic support in Scandinavia”, *Government e Opposition*, 39 (4), pp. 587-613.
- Bremer, Björn (2018), “The missing left? Economic crisis e the programmatic response of social democratic parties in Europe”, *Party Politics*, 24 (1), pp. 23-38.
- Cancela, João e Pedro Magalhães (2020), “As bases sociais dos partidos portugueses”, *IPRI Working Paper*, 20, pp. 1-20.
- Costello, Rory, Dimitar Toshkov, Barend Bos e André Krouwel (2021), “Congruence between voters e parties: the role of party-level issue salience”, *European Journal of Political Research*, 60, pp. 92-113.
- De Giorgi, Elisabetta e João Cancela (2021), “The portuguese radical left parties supporting government: from policy-takers to policymakers?”, *Government e Opposition*, 56 (2), pp. 281-300.
- Esping-Andersen, Gøsta (1985), *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Nova Jérsei, Princeton University Press.
- Fernandes, Jorge e Pedro Magalhães (2020), “The 2019 Portuguese general elections”, *West European Politics*, 43 (4), pp. 1038-1050.
- Fernandes, Jorge, Pedro Magalhães e José Santana Pereira (2018), “Portugal’s leftist government: from sick man to poster boy?”, *South European Society e Politics*, pp. 1-22.
- Freire, André (2021), “Left-wing governmental alliance in Portugal, 2015-2019: a way of renewing e rejuvenating social democracy?”, *Brazilian Political Science Review*, 15 (2), pp. 1-34.
- Eulau, Heinz (1987), “The congruence model revisited”, *Legislative Studies Quarterly*, 12 (2) pp. 171-214.

- Hernández, Enrique e Hanspeter Kriesi (2016), "The electoral consequences of the financial e economic crisis in Europe", *European Journal of Political Research*, 55 (2), pp. 203-224.
- Jalali, Carlos (2007), *Partidos e Democracia em Portugal, 1974-2005: da Revolução ao Bipartidarismo*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Jalali, Carlos, João Moniz e Patrícia Silva. (2020), "In the shadow of the 'government of the left': the 2019 legislative elections in Portugal", *South European Society & Politics*, 25 (2), pp. 229-255.
- Karreth, Johannes, Jonathan Polk e Christopher Allen (2013), "Catchall or catch e release? The Electoral consequences of social democratic parties' march to the Middle in Western Europe", *Comparative Political Studies*, 46 (7), pp. 791-822.
- Keman, Hans (2011), "Third ways and social democracy: the right way to go?", *British Journal of Political Science*, 41 (3), pp. 671-680.
- Kitschelt, Herbert (1994), *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kriesi, Hanspeter, Edgar Grande, Romain Lachat, Martin Dolezal, Simon Bornschieer e Timotheos Frey (2008), *West European Politics in the Age of Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lisi, Marco (2010), "Innovation and adaptation in contemporary left-wing parties: lessons from Southern Europe", *Perspectives on European Politics and Society*, 11 (1), pp. 60-79.
- Lisi, Marco (2016), "U-turn: the Portuguese radical left from marginality to government support", *South European Society and Politics*, 21 (4), pp. 541-560.
- Lisi, Marco, Edalina Sanches e Jayane Maia. (2020), "Party system renewal or business as usual? Continuity and change in post-bailout Portugal", *South European Society and Politics*, 25 (2), pp. 179-203.
- Lobo, Marina e Pedro Magalhães (2001) "From 'third wave' to 'third way': Europe and the Portuguese socialists (1975-1999)", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 3 (1), pp. 25-35.
- Lobo, Marina, Pedro Magalhães, Ana Espírito-Santo, Carlos Jalali, Patrícia Silva, Patrício Costa, Miguel Pereira, Sofia Serra-Silva e Luís Cabrita (2020), "Estudo Eleitoral Português 2019", Arquivo Português de Informação Social, Lisboa, disponível em: <https://dados.rcaap.pt/handle/10400.20/2080>.
- Manwaring, Rob e Josh Holloway (2022), "A new wave of social democracy? Policy change across the Social Democratic Party Family, 1970s-2010s", *Government and Opposition*, 57 (1), pp. 1-21.
- Moury, Catherine, Elisabetta De Giorgi e Pedro Barros (2020), "How to combine public spending with fiscal rigour? 'Austerity by stealth' in post-bailout Portugal (2015-2019)", *South European Society and Politics*, 25 (2), pp. 151-178.
- Moury, Catherine e Adam Standring (2017), "Going beyond the troika: power and discourse in Portuguese austerity politics", *European Journal of Political Research*, 56 (3), pp. 660-679.
- Przeworski, A. e J. Sprague (1986), *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*, Chicago e Londres, University of Chicago Press.

- Rennwald, Line (2020), *Social Democratic Parties and the Working Class*, Cham, Suíça, Palgrave Macmillan.
- Seawright, Jason, e John Gerring (2008) "Case selection techniques in case study research: a menu of qualitative and quantitative options", *Political Research Quarterly*, 61 (2), pp. 294-308.
- Spoon, Jae-Jae e Heike Klüver (2017) "Does anybody notice? How policy positions of coalition parties are perceived by voters", *European Journal of Political Research*, 56 (1), pp. 115-132.

A gestão política da covid-19

Atitudes de representantes e representados

André Freire e Viriato Queiroga

Introdução

No âmbito do tema da representação política, é possível abordar o mesmo segundo duas perspetivas distintas: a primeira diz respeito à análise das distribuições de preferências dos eleitores quanto ao voto em partidos e traduzidas em número de lugares dessas forças políticas nos órgãos eleitos, particularmente nas câmaras baixas dos parlamentos. A segunda foca-se na análise da congruência entre representantes e representados em termos ideológicos (esquerda-direita, etc.) e/ou em matéria de orientações perante as políticas públicas (políticas económicas, políticas sociais, liberalismo social, etc.).

Este trabalho filia-se nesta segunda abordagem da representação política. Todavia, os estudos anteriores focam-se sobretudo na congruência em matéria de identidades ideológicas ou de orientações em relação às políticas públicas, analisando mais raramente a congruência em matéria de questões de conjuntura (embora também existam alguns exemplos deste género, como sejam por exemplo os estudos sobre a congruência em matéria das atitudes dos cidadãos e dos representantes perante a intervenção da *troika*, no período da Grande Recessão (Freire *et al.*, 2016), e das avaliações políticas em relação à confiança nas instituições, na resposta à pandemia, a qual avançamos como um elemento inovador, no âmbito dos estudos da congruência dado que, tanto quanto podemos saber, não existem, para já, estudos relativos à confiança nas instituições numa circunstância pandémica.

O estudo foca-se, concretamente, na congruência eleitores-eleitos numa questão (supostamente) conjuntural: a gestão política da pandemia de covid-19 (*coronavirus disease 2019*, causada pelo vírus conhecido por SARS-CoV2) e a forma como ela foi percebida por eleitores e eleitos, em Portugal, em 2020 e 2021. Para este efeito baseamo-nos em dois inquéritos realizados em 2020 (eleitores) e 2020-2021 (deputados e candidatos não eleitos) os quais permitem comparar os níveis de congruência eleitores-candidatos em matéria de atitudes em relação à gestão política da covid-19.

O capítulo está estruturado em cinco secções, além desta introdução. Na primeira secção analisamos as teorias da representação política e as questões da

congruência entre eleitores e eleitos, bem como a sua relevância para o funcionamento dos sistemas políticos democráticos. Na segunda secção, metodologia e dados, apresentamos com mais detalhe os dados nos quais nos baseamos, bem como as medidas utilizadas para o estudo de congruência eleitores-candidatos. As três secções seguintes dizem respeito às análises sobre as atitudes de eleitores e representantes sobre a gestão política da covid-19. Assim, na terceira secção analisamos as atitudes de representantes e representados perante o nível de restrições associadas ao Estado de Emergência. Na quarta secção escrutinamos a confiança de eleitores e eleitos sobre a gestão política da pandemia por parte das instituições políticas e da administração pública. Na quinta secção analisamos a questão da confiança sobre as fontes de informação acerca da covid-19. O capítulo termina com breves notas conclusivas.

Representação política e congruência entre eleitores e eleitos

Numa democracia liberal e representativa, um pressuposto fundamental é que, para se ter um regime democrático qualitativamente diferenciado, as políticas públicas devem refletir as preferências ideológicas e a vontade da maioria dos cidadãos.¹ Espera-se, portanto, que haja alguma congruência entre os eleitores e os seus representantes (deputados, membros do governo, etc.) em termos de preferências ideológicas e quanto às políticas públicas, nomeadamente quando se segmentam os grupos eleitorais e de deputados por partidos políticos. Espera-se também que, uma vez eleitos, os deputados tentem cumprir os compromissos que assumiram com os seus eleitores. São ambas, portanto, condições que determinam a qualidade da democracia.

Powell (2004) dividiu a investigação sobre a representação política em dois grupos principais (ver também Wessels, 2007 e 2011). O primeiro grupo inclui o trabalho de análise das relações entre a distribuição das preferências eleitorais dos partidos nas eleições (nacionais) e a distribuição de assentos parlamentares desses partidos. Este tipo de investigação inclui vários outros tópicos que analisam a relação entre os representantes e aqueles que representam, mediados através dos sistemas eleitoral e partidário. Este tipo de pesquisa tem sido realizado quer em Portugal (tanto com estudos de caso, como com estudos comparativos), quer noutros locais (ver Freire, 2016; para uma revisão de literatura geral, ver Freire, Lisi e Tsatsanis, 2020).

O segundo grupo de estudos sobre a representação política segue o caminho traçado por Miller e Stokes (1963), os quais estabeleceram uma tradição de investigação empírica sobre a representação política em que o pressuposto subjacente é o de que a congruência entre as preferências políticas dos membros do parlamento (MP) e as dos constituintes que representam, principalmente quando as preferências dos deputados

1 Parte do enquadramento teórico aqui utilizado, com as devidas adaptações ao tema em concreto, repesca análises já desenvolvidas por André Freire em anteriores trabalhos, nomeadamente em Freire e Correia (2020) e Freire (2022).

correspondem depois ao comportamento dos legisladores no Parlamento, é um aspecto vital da qualidade da representação política. Ou seja, dentro de certos limites e sem necessariamente violar o princípio do mandato não imperativo, quanto maior for o grau de congruência entre as preferências dos eleitores e dos MP, maior é a probabilidade de o eleitorado se sentir bem representado e mais provável será também que os legisladores (e os governantes) atuem de acordo com as preferências do povo, o que constitui um axioma fundamental de qualquer democracia representativa: as políticas públicas terem por base as preferências populares (Dahl, 1998; Manin, Stokes e Przeworski, 1999).²

No caso português, tais estudos são um desenvolvimento relativamente recente (Belchior e Freire, 2013; Freire e Belchior, 2013; Freire, Tsatsanis e Lima, 2016; Freire e Correia, 2020; Freire, 2022). Além disso, estes estudos portugueses baseiam-se principalmente na representação de questões (*issues*) / políticas públicas (*policy representation*), sendo bastante mais raros os estudos sobre a representação ideológica (*ideological representation*) (nesta matéria ver, porém, Freire e Belchior, 2013).

Todavia, há alguns estudos sobre representação política filiados na segunda linhagem de pesquisas acima referida que, ao contrário das pesquisas anteriormente aludidas, se focam na congruência entre eleitores e eleitos em matéria de questões mais conjunturais. Um exemplo deste tipo de pesquisas é desenvolvido no livro coordenado por André Freire *et al.* (2016), que analisa a congruência nas atitudes dos cidadãos e dos candidatos ao parlamento sobre a intervenção da *troika* no âmbito da Grande Recessão, na Grécia e em Portugal. O presente estudo filia-se, portanto, nesta tradição da representação política enquanto análise da congruência entre eleitores e eleitos, mas focando-nos em temas conjunturais (a gestão política da pandemia de covid-19 em Portugal, 2020-2021). Mesmo o facto de incluirmos, no que respeita à elite política, não apenas eleitos *tout court*, mas também candidatos não eleitos, é algo bastante comum nos estudos sobre a representação política, como o comprovam os inúmeros trabalhos feitos e publicados com base nos dados do *Comparative Candidate Survey*, ou seja, no fundo trata-se de elites políticas e de representantes ou de potenciais representantes políticos.³

A resposta política à covid-19: atitudes de eleitores e eleitos

Dada a natureza conjuntural do assunto em causa, a escassez de estudos anteriores sobre o tema específico e, nomeadamente, no âmbito pandémico, não podemos propriamente formular hipóteses de pesquisa no sentido forte da palavra. Todavia, a existência de alguma literatura no âmbito da resposta à pandemia da covid-19 releva a menção a estas mesmas investigações.

Uma primeira observação a ser realizada concerne ao comportamento dos partidos na oposição durante a crise pandémica, cujas avaliações das respostas

2 MP é a abreviatura utilizada nestes estudos para designar, em inglês, *Members of Parliament*, ou “parlamentares”, em português.

3 Para mais informações sobre este projeto, consultar: <https://www.comparativecandidates.org/bibliography>

governativas à pandemia, entre fevereiro e julho de 2020, começaram por ser relativamente positivas e foram-se tornando cada vez mais negativas (Louwerse *et al.*, 2021: 1035), ou seja, um relativo efeito de *rally around the flag*, no início da pandemia no Reino Unido, Alemanha, Israel e Países Baixos, com um continuado declínio assim que a pandemia se perpetuou no médio-longo prazo (Louwerse *et al.*, 2021: 1046).

A segunda observação prende-se com a reação dos cidadãos às medidas de contenção da pandemia. Num estudo a dez países, Altiparmakis *et al.* (2021) referem uma considerável variação na avaliação dos cidadãos em relação às medidas tomadas, quer no que respeita à saúde, quer à economia (pp. 1170-1171), encontrando altos níveis de confiança nas medidas de contenção, mas apenas em países onde existiam baixos níveis de polarização (p. 1173), estabelecendo uma correlação entre a aprovação das medidas e a confiança (p. 1174). Dinâmica similar é observada por Kritzinger *et al.* (2021) nos casos austríaco e francês, respeitante à confiança no governo: confirma-se o efeito *rally around the flag*, em que a (ausência de) polarização política é um fator importante. Assim, referencia-se que o efeito se verifica no caso austríaco, onde a confiança no governo terá sido influenciada pela boa avaliação de performance e, simultaneamente, pela perceção de risco para a saúde pública, ao passo que no caso francês não se observou o efeito, o que confirma a diferença da perceção das respostas políticas à covid-19 (p. 1224).

Ainda no âmbito deste tema, mas abordando o todo entre representantes e representados, focamos agora o caso português, em que, por um lado, se observou uma cooperação explícita entre o partido no Governo (o PS) e a oposição parlamentar e, por outro, se notaram altas taxas de confiança no primeiro-ministro, bem como altas taxas de aprovação do próprio Governo, sobretudo quando estes indicadores são comparados com os de Itália, Grécia e Espanha (De Giorgi e Santana Pereira, 2020). Tais análises do comportamento político do caso português, cujo desempenho da resposta à primeira vaga da pandemia foi internacionalmente aclamado, confirmam a ideia de que a colaboração interpartidária e os baixos níveis de polarização contribuíram positivamente para o bom desempenho e, sobretudo, para a avaliação positiva dos cidadãos sobre o mesmo (Silva, Costa e Moniz, 2021).

A congruência em relação à gestão política da covid-19: expectativas teóricas

A análise desta literatura sobre a resposta governativa à covid-19 e as opiniões dos cidadãos sobre a mesma ajudam-nos a compreender a importância da consonância das opiniões entre eleitores e elites, sobretudo num contexto de maior cooperação entre a oposição e o Governo, porque tal tende a levar a uma perceção mais positiva da cidadania ante as respostas governativas, que por sua vez resultam em menos mortes (Louwerse *et al.*, 2021: 1037), pelo que se torna particularmente relevante comparar as atitudes entre eleitores e eleitos. Assim, podemos formular algumas expectativas. Antes de formular essas expectativas propriamente ditas, alguma informação contextual é necessária. Primeiro, embora a maioria política de esquerdas só tenha existido formalmente entre 2015 e 2019, a verdade é que durante os primeiros dois anos da legislatura, entre 2019 e 2021, a tal maioria política teve pelo menos alguma continuidade, seja em termos de aprovação de orçamentos (ou, pelo

menos, validação dos mesmos, mediante a abstenção por parte dos partidos à esquerda do PS), seja em termos de apoio em medidas de combate à pandemia.

Dito isto, passamos a formular as nossas expectativas em relação ao que esperamos encontrar na análise dos resultados empíricos. Primeiro, dada a existência de maior apoio aos valores ligados à “lei e ordem” ou, dito de outro modo, à maior proximidade das direitas ao polo autoritário da divisão autoritário-libertário (Freire, Tsatsanis e Lima, 2016), é expetável que os eleitores e eleitos das direitas defendam mais restrições à cidadania no âmbito do Estado de Emergência, do que os eleitores e eleitos das esquerdas. Segundo, é expetável que eleitores e eleitos da maioria política de esquerdas confiem mais na gestão da pandemia protagonizada pelas instituições mais dependentes do Governo (“primeiro-ministro”, “ministra da Saúde” e “DGS”); pelo contrário, é expetável que as oposições de direita confiem mais, em termos relativos, nas instituições mais plurais e menos dependentes do Governo (“Presidente da República”, “Assembleia da República”, “poder local” e “forças de segurança”). Terceiro, é expetável que os eleitores e eleitos das áreas ideológicas que compõem a maioria política de esquerda depositem mais confiança nas fontes de informação institucionais, enquanto, pelo contrário, é expetável que eleitores e eleitos da oposição, ou seja, das direitas, depositem maior confiança nas redes sociais e na família como fontes de informação.

Metodologia e dados

Este capítulo baseia-se em duas fontes de dados: o “Inquérito aos Candidatos a Deputados nas Eleições Legislativas de 2019 (eleitos e não eleitos)” (Freire, Queiroga e Serra-Silva, 2021) e a “Sondagem Março 2020 para SIC/*Expresso*: especial Covid-19” (Magalhães *et al.*, 2020).⁴ Estes dois questionários contêm perguntas similares, as quais serão utilizadas para observar a congruência entre eleitores e candidatos no que respeita à gestão política da covid-19.

No que toca ao “Inquérito aos Candidatos a Deputados nas Eleições Legislativas de 2019 (eleitos e não eleitos)”, o questionário foi aplicado aos candidatos de todos os partidos com três ou mais candidatos eleitos no Parlamento. Assim, foram inquiridos os candidatos do Bloco de Esquerda (BE: n = 52, ou 3,8%), da Coligação Democrática Unitária (CDU: n = 40, ou 2,9%), o Centro Democrático Social/Partido Popular (CDS-PP: n = 39, ou 2,8%), Pessoas, Animais e Natureza (PAN: n = 36, ou 2,6%), do Partido Socialista (PS: n = 149, ou 10,8%) e do Partido Social Democrata (PSD: n = 66, ou 4,8%).⁵ Assim, considera-se que o universo era de 1383 candidatos, dos quais 230 eleitos e 1153 não eleitos.

4 Este inquérito, realizado em Portugal, faz parte da rede internacional *Comparative Candidate Survey* (CCS) sendo realizado, em Portugal, desde as eleições legislativas de 2009. Para o caso do CCS internacional ver: <https://www.comparativecandidates.org/>; para o caso do CCS Portugal ver: <https://er.cies.iscte-iul.pt/en/node/42>.

5 O estudo inclui, ainda, um deputado do Iniciativa Liberal (IL), que se voluntariou a responder a este questionário.

No total, foram recolhidas 383 observações válidas (das quais 158 são de candidatos eleitos), pelo que o mesmo teve uma taxa de resposta total de 27,7%.⁶ Os questionários aos candidatos eleitos foram aplicados por via *online*, através do *Qualtrics* (com lembretes semanais), assim como aos candidatos não eleitos do PS, ao passo que para os candidatos não eleitos do BE, CDU, CDS-PP, PAN e PSD, os questionários foram enviados por correio.⁷ O trabalho de campo, quanto à aplicação *online* do inquérito a deputados e candidatos do PS, decorreu entre 26 de maio de 2020 e 30 de janeiro de 2021. Já o período de aplicação dos questionários por correio aos candidatos não eleitos dos restantes partidos decorreu entre 12 de novembro de 2020 e 24 de maio de 2021. Refira-se que, neste capítulo, utilizamos as respostas tanto de candidatos não eleitos, como de eleitos, ou seja, de elites políticas. Diversos exemplos existem de investigações sobre representação política que utilizam candidatos eleitos e não eleitos (por exemplo Freire *et al.*, 2016; Lewandowski, 2019; <https://www.comparativecandidates.org/bibliography>), aumentando a dimensão das amostras nas elites, bem como a variância nas respostas, elementos que constituem várias vantagens num trabalho sobre elites que, pela sua natureza, necessita do maior número possível de inquiridos e de bons níveis de variância nas respostas.

Em relação à “Sondagem Março 2020 para SIC/Expresso: especial Covid-19”, tratou-se de um inquérito por sondagem realizado pela GfK Metris, e coordenado por um consórcio de investigadores pertencentes ao ICS-UL e ao ISCTE — Instituto Universitário de Lisboa, a cidadãos portugueses (residentes no continente e ilhas) maiores de idade. Este inquérito foi aplicado através de entrevistas telefónicas, com recurso ao sistema CATI, com sucesso a 625 indivíduos (totalizando uma taxa de resposta de 13,4%). A seleção dos inquiridos foi realizada através do método de quotas, ponderando o sexo, a idade e a região dos indivíduos, tendo todos os resultados sido ponderados. O trabalho de campo desta sondagem decorreu entre os dias 20 e 22 de março de 2020: portanto, entre 2 e 4 dias após o decreto do primeiro Estado de Emergência (Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março).

Uma nota relevante deve ser acrescentada, atendendo à *décalage* com a qual decorreu a aplicação dos questionários dos candidatos (eleitos e não eleitos) e dos eleitores: ao passo que a aplicação da sondagem ocorre nos dias imediatamente seguintes à declaração do primeiro Estado de Emergência, o inquérito aos candidatos só começou a ser aplicado em maio desse mesmo ano, terminando, apenas, no ano seguinte. Acresce a este facto que houve uma dificuldade extrema na aplicação dos inquéritos às elites políticas ao longo deste período pandémico, tornando o

6 Apesar de o universo ser de 1383 candidatos, algumas das moradas dos candidatos não eleitos não se encontravam disponíveis ou não foram disponibilizadas no registo da Comissão Nacional de Eleições, com quem colaborámos, com a devida autorização da CNPD (Comissão Nacional de Proteção de Dados), para o trabalho de campo dos candidatos não eleitos, pelo que o número de questionários aplicados foi de 1114, o que corresponde a 80,5% do universo.

7 O envio dos questionários por correio aos candidatos não eleitos do BE, CDU, CDS, PAN e PSD deveu-se à indisponibilidade de *emails* dos mesmos, ao passo que para os candidatos do PS e para os eleitos, os *emails* foram cedidos.

processo de aplicação dos questionários bastante moroso. Assim, aconselha-se cautela na interpretação dos dados, uma vez que as diferenças atitudinais observadas poderão (em parte) resultar deste desfasamento entre o período de aplicação dos dois estudos. Todavia, das variáveis utilizadas, tentámos, *a priori*, expurgar aquelas que poderiam ser mais contaminadas pelo *timing* do trabalho de campo.

As variáveis utilizadas

Para podermos comparar a congruência entre eleitores e candidatos, no que toca à gestão da pandemia por parte das entidades públicas portuguesas, várias questões metodológicas têm de ser resolvidas antes de se prosseguir com a análise da congruência das atitudes de eleitores e elites na gestão política da pandemia de covid-19 (Andeweg, 2011; Belchior e Freire, 2013). A primeira diz respeito a que dados e que medidas devem ser utilizados? Primeiro, para medir as atitudes em relação à gestão política da pandemia por parte de representados (eleitores) e de representantes (deputados e candidatos não eleitos), segmentamos cada subconjunto em termos de autoposicionamento ideológico. Assim, realizamos a divisão em cinco categorias e procedemos da seguinte maneira: em primeiro lugar, a parcialização de eleitores e candidatos é realizada recorrendo à pergunta “Em política é usual falar-se da ‘esquerda’ e da ‘direita’? Como é que se posicionaria nesta escala, em que 0 representa a posição mais à esquerda e 10 a posição mais à direita?”, a qual varia entre 0 — “esquerda”, e 10 — “direita”. Desta forma, quer eleitores, quer candidatos, foram divididos em “esquerda” (à qual correspondem os valores de resposta 0, 1 e 2), “centro-esquerda” (3 e 4), “centro” (5), “centro-direita” (6 e 7) e “direita” (8, 9 e 10). Assim, foram construídos 5 grupos de identidades ideológicas.

Uma segunda decisão diz respeito à unidade de análise, ou seja, o segmento ideológico em que eleitores e eleitos se autoposicionam. É usual, neste tipo de estudos, segmentar o eleitorado, seja pelo partido em que votou, seja pelo partido com que mais simpatiza; todavia, dada a ausência destas variáveis no inquérito aos cidadãos que estamos a utilizar, optámos por esta partição com base no posicionamento ideológico na escala esquerda-direita. De idêntico modo, os estudos nesta linha usam geralmente a lista partidária por que foram eleitos (ou concorreram, no caso dos candidatos não eleitos) para segmentar as elites políticas; todavia, por uma questão de comparabilidade com o inquérito à cidadania, parcelamos as elites políticas (candidatos eleitos ao parlamento, i.e., deputados e candidatos não eleitos) também pelo posicionamento ideológico na escala esquerda-direita fracionado nas cinco categorias acima referidas.

Quanto aos grupos de variáveis respeitantes à confiança na gestão política da pandemia, mais concretamente, em primeiro lugar, em relação à atitude perante o nível de restrições associadas ao Estado de Emergência, seleccionámos uma questão que perguntava aos inquiridos: “Em relação à declaração do Estado de Emergência, qual das seguintes frases se aproxima mais da sua opinião?": “Não era necessário ter-se declarado o Estado de Emergência” — 1, “Era necessário, e estas restrições foram as adequadas” — 2, “Era necessário, mas devia ter havido mais restrições” — 3. O segundo grupo de variáveis considerado diz respeito à confiança nas instituições em termos de

resposta à covid-19, operacionalizado com base nas respostas à pergunta: “Para cada uma das seguintes instituições, indique-nos até que ponto está confiante na resposta que estão a dar à epidemia”, referindo, de seguida, sete diferentes tipos de instituições, a saber: “primeiro-ministro”, “ministra da Saúde”, “Direção Geral da Saúde”, “Presidente da República”, “Assembleia da República”, “poder local” e “forças de segurança: polícia e GNR”. A escala de resposta era a mesma da questão anterior.

Por fim, a última questão selecionada diz respeito à confiança nas fontes de informação, usou-se a questão “Para cada uma das seguintes fontes de informação sobre a covid-19, pedia-lhe que nos dissesse até que ponto confia na informação que vem dessa fonte (...)” referindo-se, de seguida, quatro tipos de fontes: televisão; imprensa escrita, jornais e revistas; redes sociais; e família e dos amigos. A escala de resposta variava entre 1 — Nada confiante e 4 — Muito confiante.

A decisão final diz respeito às medidas estatísticas de congruência a utilizar. Aqui, sabemos claramente que as medidas de congruência relativa (ou seja, as que levam em linha de conta a heterogeneidade / dispersão das preferências entre o eleitorado) são melhores do que medidas absolutas (comparações de médias, percentagens, etc., entre eleitores e eleitos/candidatos) (Achen, 1978; Andeweg, 2011; Belchior e Freire, 2013). Por isso, optámos por medidas de congruência relativa e que, adicionalmente, têm em conta distribuição integral em ambos os níveis, eleitos e eleitores (ou candidatos), como proposto por Golder e Stramski (2010) e tal como utilizadas e adaptadas por Andeweg (2011) para comparar “muitos com muitos” (o eleitorado e o parlamento, nas suas pluralidades partidária/ideológica) com *funções de distribuição não cumulativa* (seguindo a solução adaptada de Andeweg). As *funções de distribuição não cumulativa* propostas por Golder e Stramski (2010), mas adaptadas por Andeweg, (2011), seja para as identidades ideológicas, seja para as políticas públicas, podem ser formalizadas assim: Congruência (“muitos para muitos” / *many to many*) = $\sum_x |F1(x) - F2(x)|$.⁸

Atitudes perante o nível de restrições associadas ao Estado de Emergência

Antes de prosseguirmos para a análise da congruência em relação às restrições do Estado de Emergência, refira-se que as percentagens de congruência apresentadas no quadro 15.1 dizem respeito às zonas a sombreado na figura 15.1, ou seja, referem-se à parte da distribuição de frequências que é comum a candidatos e eleitores (esta abordagem é semelhante nas duas secções seguintes).

8 F é a percentagem de eleitores [F1(X)] ou de deputados/candidatos [F2(X)] em cada ponto da escala esquerda-direita (ou da escala do índice dos três grupos de questões consideradas, ou de todos e cada um dos itens dos três grupos de questões), e que é comum a ambos os grupos, de modo que produzam a função cumulativa de frequências sobrepostas para os dois grupos em toda a escala. Ou seja, as áreas comuns são produzidas através de uma coluna representada a cinza que diz respeito à congruência entre eleitores e candidatos, ao passo que as colunas a preto representam as respostas dos eleitores, e as colunas a branco representam as dos candidatos.

Passando à primeira secção deste capítulo, que analisa as atitudes de eleitores e candidatos perante o nível de restrições associados ao Estado de Emergência, podemos fazer três notas. Primeiro, os níveis de congruência são substancialmente elevados para todos os segmentos ideológicos, sempre na ordem dos dois terços ou mais (ver quadro 15.1.).

Segundo, as maiores diferenças nas atitudes em relação ao nível de restrições situam-se, portanto, entre os grupos da esquerda, centro e centro-esquerda, no seio dos quais há maior incongruência entre eleitores e candidatos. Nesta linha, o que importa analisar será qual a raiz desta incongruência. E a raiz desta incongruência radica no facto de os candidatos na esquerda, no centro e no centro-esquerda defenderem menores níveis de restrições associadas ao Estado de Emergência do que os seus respetivos constituintes.

Terceiro, os maiores níveis de congruência situam-se, como já foi dito, no centro-direita e na direita, segmentos ideológicos nos quais eleitores e candidatos estão relativamente mais alinhados em defesa de maiores níveis de restrições (embora isto se verifique relativamente mais no centro-direita do que propriamente na direita).

Uma questão metodológica que se pode levantar sobre estes últimos dados deriva do período em que foi realizado o trabalho de campo. No caso dos eleitores, o período do trabalho de campo coincidiu com a primeira declaração do Estado de Emergência (março e abril de 2020), ao passo que, no caso dos candidatos, o trabalho de campo se prolongou entre a primavera de 2020 e a primavera de 2021. Por cautela, e para uma validação cruzada dos resultados encontrados, realizámos a comparação dos níveis de congruência entre eleitores e candidatos, segmentando a amostra dos candidatos segundo o período temporal do trabalho de campo. Ou seja, comparámos os candidatos inquiridos entre maio de 2020 e 19 de novembro de 2020, com o total de eleitores inquiridos, tendo a outra segmentação se situado entre 20 de novembro de 2020 e maio de 2021.⁹ Os resultados encontrados (que não podemos aqui expor por razões de limitação de espaço) por período temporal segmentado revelam idênticos padrões, nos dois casos. Concluimos, portanto, desta validação cruzada da robustez relativa dos resultados encontrados, apesar da *décalage* no período temporal do trabalho de campo de eleitores e candidatos, que os nossos resultados são sólidos.

9 19 de novembro de 2020: escolhemos esta data por se tratar do dia do pico da média móvel de novos casos a 7 dias da segunda vaga de infeções por covid-19, em Portugal (*Observador*, 2022). A linha de corte segue este critério por, com efeito, se tratar de uma nova fase da pandemia: uma nova vaga, mais grave do que a anterior, pelo que tal diferença poderia proporcionar uma observação de atitudes políticas, por parte dos candidatos, diferentes das que foram observadas na totalidade. Porém, os testes cruzados referidos não evidenciaram diferenças entre estes resultados e a versão apresentada no quadro 15.1 e figura 15.1.

Quadro 15.1 Congruência perante as restrições associadas ao Estado de Emergência

	Congruência	Candidatos	Eleitores
		(N)	(n)
Esquerda	63,20%	108	48
Centro-Esquerda	72,20%	109	74
Centro	64,10%	44	185
Centro-Direita	97,70%	46	81
Direita	80,20%	34	69

Fontes: candidatos (eleitos e não eleitos) — Freire, Queiroga e Serra-Silva (2020); eleitores — Magalhães *et al.* (2020)

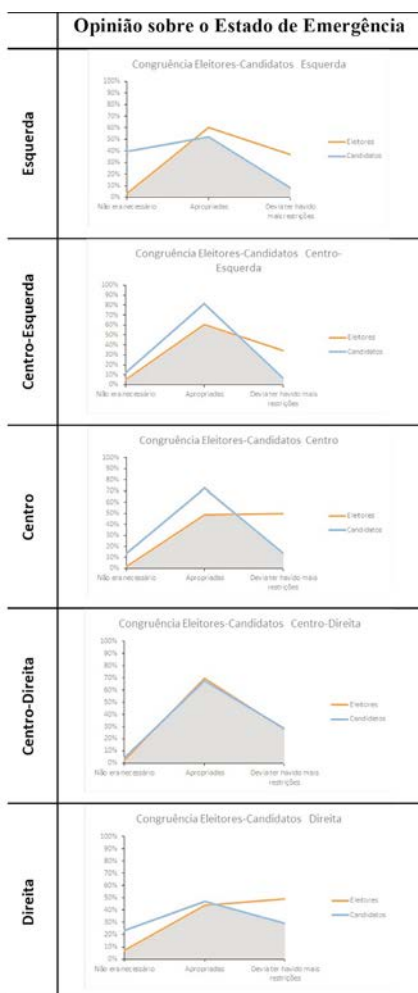


Figura 15.1 Congruência da opinião sobre as restrições associadas ao Estado de Emergência, para os eleitores e candidatos portugueses, por área ideológica

Fontes: ver quadro 15.1.

Confiança nas instituições em termos de resposta à covid-19

Em relação ao nível de confiança quanto ao papel das instituições políticas na gestão da pandemia de covid-19, há algumas variações bastante importantes que revelam que a política não ficou completamente ausente na avaliação da gestão da crise sanitária.

Quanto aos níveis agregados de congruência, temos os seguintes resultados. Primeiro, quanto às instituições mais diretamente ligadas ao governo (primeiro-ministro, ministra da Saúde e Direção Geral da Saúde), a congruência eleitores-candidatos é sobretudo elevada (entre cerca de 67% e 90%) nas áreas ideológicas que compunham a maioria política à data (esquerda, centro-esquerda e centro). Pelo contrário, os níveis de congruência no centro-direita e na direita são bastante menores, entre 30 e cerca de 60%. No caso da instituição Presidência da República, os níveis de congruência mais elevados situam-se no centro-esquerda, centro e centro-direita, não por acaso as áreas políticas mais próximas da Presidência da República, dado o bom entendimento entre a maioria política e o Presidente, e a extração política do Presidente no centro-direita. Nestas áreas ideológicas, os níveis de congruência ideológica variam entre cerca de 65 e 92%. Pelo contrário, é nas áreas ideológicas mais longínquas do centro (ou seja, esquerda e direita) que a congruência é relativamente mais baixa, embora sempre superior a 50%, mais especificamente variando entre cerca de 56% à esquerda e 59% à direita. Através da observação gráfica, podemos ver, na figura 15.2, não obstante uma congruência muito elevada nas instituições mais ligadas ao Governo, em todas as áreas ideológicas, no caso do Presidente, confirma-se uma maior desconfiança por entre os indivíduos de esquerda e de direita, mas maior congruência nas áreas ideológicas mais centrais.

Quanto à confiança nas instituições políticas mais plurais, ou seja, que traduzem com maior plenitude a diversidade do espectro política esquerda-direita, verificamos que há um nível de congruência muito elevado para todas as instituições, sobretudo para a Assembleia da República e para o poder local. No caso das instituições que administram a lei e a ordem, ou seja, as forças de segurança, também se verifica este padrão muito elevado de congruência, embora neste último caso, à esquerda, o nível de congruência seja relativamente mais baixo (na ordem dos 66%). Este último resultado está, de certa maneira, em linha com a tradicional reserva relativa das franjas da esquerda perante as instituições de manutenção da lei e da ordem (ex.: Cao, Stack e Sun, 1998; Anderson e Singer, 2008). Consultando, novamente, a figura 15.2, aquilo que se verifica é que os níveis de confiança são, globalmente, muito elevados em todas as áreas ideológicas e nos diferentes níveis (elites e cidadãos), traduzindo uma reduzida *décalage* entre eleitores e candidatos na avaliação da gestão da pandemia por parte destas instituições.

Quadro 15.2 Congruência da confiança na resposta das instituições ao Covid-19

	Primeiro-Ministro			Ministra da Saúde			Direção Geral da Saúde			Presidente da República		
	Congruência	Candidatos (N)	Eleitores (n)	Congruência	Candidatos (N)	Eleitores (n)	Congruência	Candidatos (N)	Eleitores (n)	Congruência	Candidatos (N)	Eleitores (n)
Esquerda	82,90%	108	48	90,90%	108	47	74,70%	109	47	56,60%	108	48
Centro-Esquerda	67,40%	116	75	77,40%	116	75	91,90%	116	74	92,70%	116	75
Centro	76,70%	48	184	86,20%	48	183	71,70%	48	183	87,30%	47	182
Centro-Direita	39,80%	49	80	30,80%	49	80	36,20%	49	80	65,20%	48	80
Direita	41,70%	37	68	68,20%	37	66	51,50%	37	68	59,00%	36	68
	Assembleia da República						Forças de segurança					
	Congruência	Candidatos (N)	Eleitores (n)	Congruência	Candidatos (N)	Eleitores (n)	Congruência	Candidatos (N)	Eleitores (n)	Congruência	Candidatos (N)	Eleitores (n)
Esquerda	75,60%	108	47	79,60%	108	47	65,60%	108	48	65,60%	108	48
Centro-Esquerda	77,20%	116	71	80,60%	115	67	92,90%	115	71	92,90%	115	71
Centro	90,00%	48	172	76,90%	48	177	86,80%	47	176	86,80%	47	176
Centro-Direita	84,10%	49	78	90,90%	49	76	84,00%	49	77	84,00%	49	77
Direita	79,40%	36	66	78,70%	37	60	88,40%	37	65	88,40%	37	65

Fontes: ver quadro 15.1.

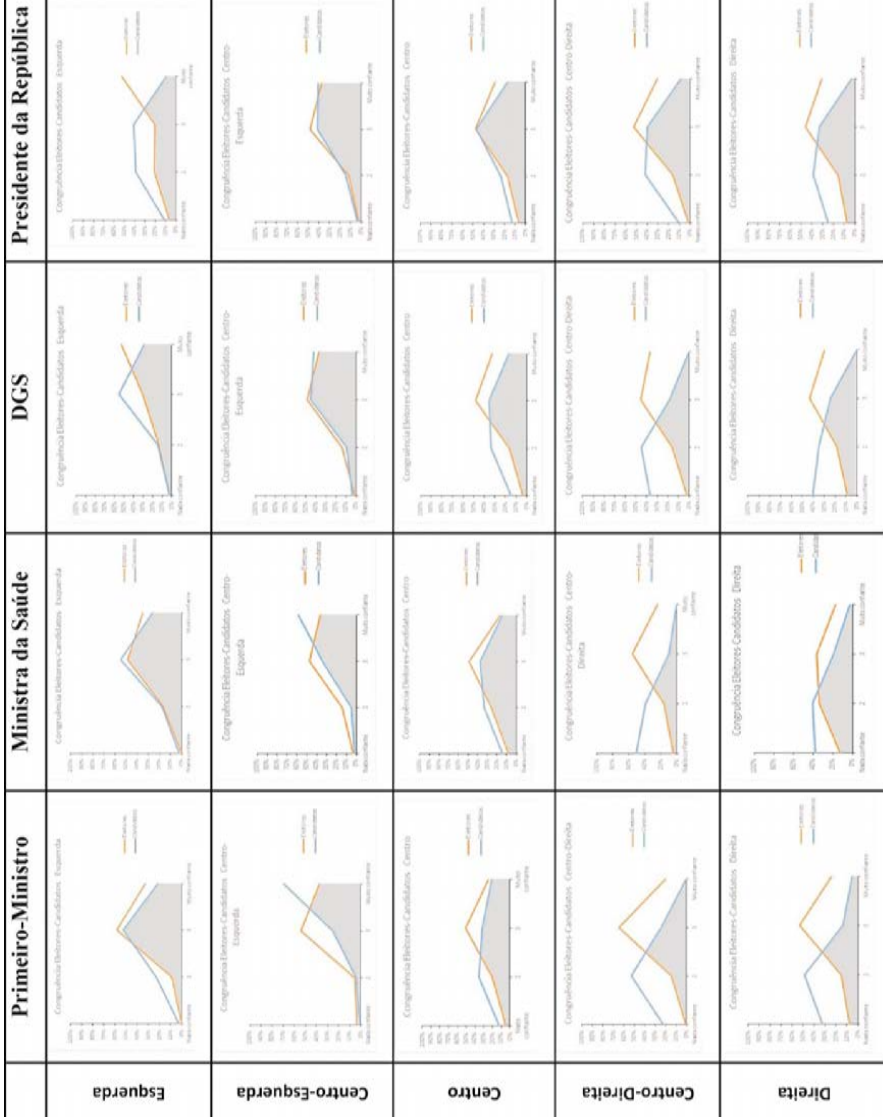


Figura 15.2 Congruência da confiança em instituições, para os eleitores e candidatos, por área ideológica (continua)

Fontes: ver quadro 15.1.

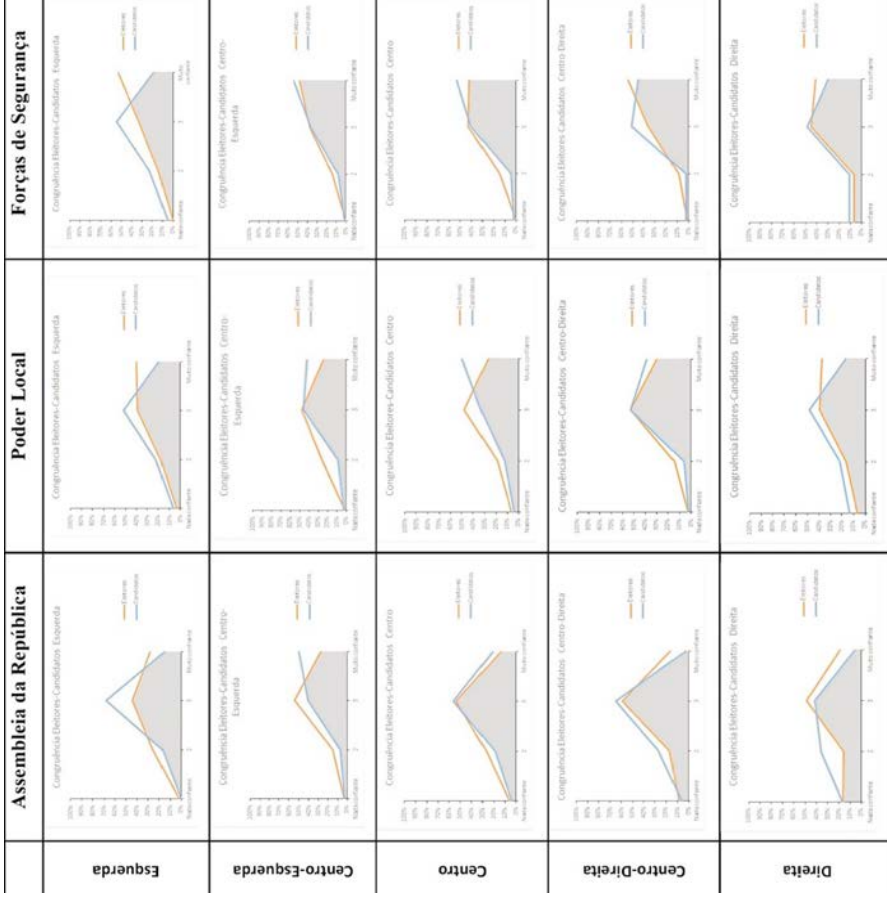


Figura 15.2 Congruência da confiança em instituições, para os eleitores e candidatos, por área ideológica

Fontes: ver quadro 15.1.

Quadro 15.3 Congruência da confiança nas fontes de informação

	Televisão		Imprensa		Redes Sociais		Família e amigos		
	Congruência	Candidatos (N)	Eleitores (n)	Congruência	Candidatos (N)	Eleitores (n)	Congruência	Candidatos (N)	Eleitores (n)
Esquerda	61,10%	110	48	93,60%	111	35	49,20%	109	48
Centro-Esquerda	84,10%	116	74	94,50%	116	64	68,30%	115	73
Centro	81,30%	48	186	96,40%	48	132	66,10%	48	180
Centro-Direita	63,90%	49	80	85,60%	49	58	58,60%	49	80
Direita	63,40%	37	70	90,10%	37	57	53,60%	36	70

Fontes: ver quadro 15.1.

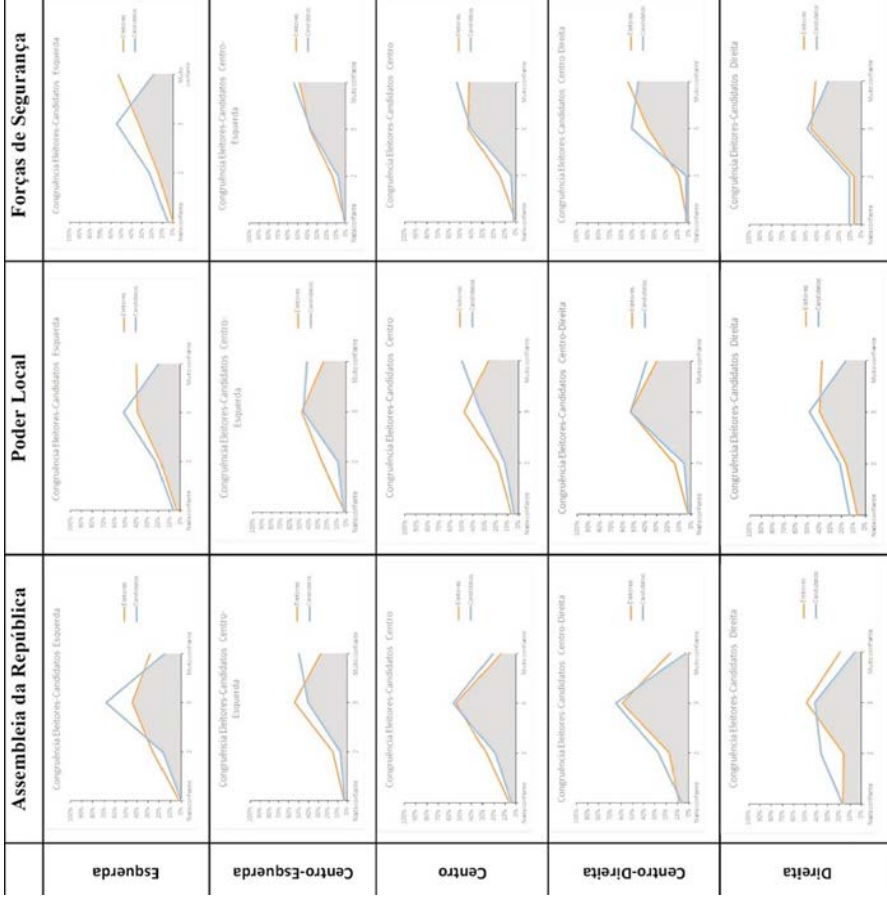


Figura 15.3 Congruência da confiança nas fontes de informação, para os eleitores e candidatos portugueses, por área ideológica
 Fontes: ver quadro 15.1.

Confiança nas fontes de informação sobre a covid-19

Através da análise do quadro 15.3 e da figura 15.3, podemos concluir que os níveis de congruência na confiança de eleitores e candidatos perante as diferentes fontes de informação sobre a covid-19 são sempre relativamente elevados, na ordem dos dois terços de congruência, como mínimo, aos quatro quintos como máximo, em todas as fontes de informação, embora com algumas variações.

Dito isto, escrutinando os valores no quadro 15.3, podemos concluir o seguinte — primeiro, quanto à televisão, em todos os grupos, o nível de congruência é na ordem dos dois terços, ou mais, sendo que no centro-esquerda e no centro a congruência atinge valores superiores a 80%. No caso da imprensa, os níveis de congruência são ainda mais avassaladores, ou seja, superiores a 90% em todos os grupos ideológicos, à exceção do centro-direita. No caso das redes sociais, os níveis de congruência são relativamente menores do que no caso da imprensa, embora correspondam a cerca de 70% ou mais. Finalmente, para a fonte de informação família e amigos, os níveis de congruência são os mais baixos de todas as fontes. Mais, é relativamente a esta fonte de informação que há maior variabilidade entre grupos ideológicos: o centro-esquerda e o centro têm valores de congruência na ordem dos dois terços; o centro-direita e a direita têm sempre valores superiores a 50%; e no caso da esquerda, a congruência está ligeiramente abaixo de 50% (49,2%).

Observando as distribuições completas de atitudes de eleitores e candidatos na figura 15.3, podemos concluir que, primeiro, quanto à televisão, os candidatos são relativamente mais céticos (leia-se, relativamente menos confiantes) do que os eleitores, sobretudo nos grupos ideológicos da esquerda, centro-direita e direita. De forma similar, e quanto às redes sociais, tal como quanto à família e amigos, verificamos que os eleitores revelam relativamente maiores níveis de confiança nestas fontes de informação do que os candidatos, sendo que há algumas nuances entre os grupos ideológicos, mas que são muito reduzidas. Por outro lado, no caso da imprensa, dos avassaladores níveis de congruência (sempre superiores a 90%, ou quase 90%) decorre que não há diferenças de relevo entre eleitores e candidatos.

Em suma, as diferenças que se verificam são maiores entre os diferentes níveis (elites *vs* eleitores) do que entre os diferentes segmentos ideológicos.

Conclusões

A importância de estudar a congruência entre eleitores e elites políticas deriva do pressuposto de que tal congruência é uma condição *sine qua non* da translação da vontade maioritária dos eleitores na escolha e implementação das políticas públicas. Ora, apesar de a maioria dos estudos da representação política desta linhagem comparar sobretudo as identidades ideológicas (como a escala esquerda-direita), ou as orientações no que toca às políticas públicas, a verdade é que alguns estudos existem que comparam os níveis de congruência entre representantes e representados em questões mais conjunturais. O presente estudo perfila-se nesta última

linhagem, analisando os níveis de congruência entre eleitores e candidatos, em Portugal, quanto à gestão política da pandemia de covid-19.

Usando a mesma bateria para eleitores e candidatos, analisámos sobretudo três dimensões da gestão política da pandemia, a saber: em primeiro lugar, a opinião sobre as restrições associadas ao Estado de Emergência, analisando, depois, a confiança em instituições que responderam à covid-19 e, por fim, a confiança nas fontes de informação. Todas estas variáveis permitem uma análise da situação política portuguesa, na sequência da crise pandémica, concluindo existir uma congruência genericamente elevada entre o binómio eleitores-candidatos.

Neste contexto, devemos sublinhar o seguinte: no contexto de crise sanitária ligada à covid-19, verificou-se um grande consenso entre as forças políticas, sobretudo entre PS e PSD, ou entre PS e os partidos à sua esquerda, mas não raro incluindo outros partidos. Quando nos referimos a consensos referimo-nos a votações convergentes no parlamento de medidas como o Estado de Emergência, e/ou às medidas para aplacar os efeitos socioeconómicos negativos do confinamento (para uma revisão dos dados sobre este tema, ver por exemplo Freire, 2020, e as referências inclusas).

Dito isto, seria de esperar que a diferenciação político-ideológica ficasse secundarizada no contexto da gestão da pandemia, dado o consenso interpartidário verificado. Todavia, os nossos resultados não indicam bem isto. A política encontra-se presente quando temos em conta as instituições que geriram a pandemia de covid-19. Ou seja, no caso das instituições mais diretamente ligadas ao Governo (primeiro-ministro, ministra da saúde e Direção Geral da Saúde) são os candidatos da esquerda, do centro-esquerda e do centro que mais confiam na sua atuação, tal como os respetivos eleitores; pelo contrário, os candidatos de centro-direita e de direita revelam mais ceticismo em relação à atuação destas instituições na gestão da pandemia, estando, todavia, algo desalinhados com os seus constituintes, visto que os eleitores de centro-direita e de direita confiam na gestão política destas instituições, tal como os eleitores e os candidatos das várias esquerdas. É no papel das instituições que melhor refletem o pluralismo político-partidário (Assembleia da República e poder local), ou que são fundamentalmente neutras do ponto de vista do partidarismo (forças de segurança), que a gestão política da pandemia revela maiores níveis de congruência eleitores-candidatos em todos e cada um dos segmentos ideológicos. Portanto, a política não ficou completamente secundarizada no âmbito da crise sanitária causada pela covid-19, ao contrário do que o consensualismo parlamentar em matéria de Estado de Emergência e de medidas de mitigação dos efeitos socioeconómicos da pandemia sugeriam. Terceiro, a última dimensão em que analisamos o grau de congruência entre eleitores e candidatos quanto à gestão política da covid-19, ou seja, a atitude ante o grau de deseabilidade das medidas de restrição associadas ao Estado de Emergência, revela também que a política não ficou completamente subalternizada. Ou seja, os níveis de congruência eleitores-candidatos são maiores na direita e no centro-direita, com os representantes e os seus constituintes alinhados em torno de um maior nível de restrições, do que entre as várias esquerdas, no seio das quais os candidatos são sistematicamente favoráveis a menos a restrições do que os seus constituintes.

Primeiro, é verdade que, em termos de confiança nas fontes de informação sobre a covid-19, as diferenças são sobretudo entre eleitores e candidatos, sendo que os primeiros confiam mais na televisão, nas redes sociais e família e amigos do que os segundos; os segundos, pelo contrário, confiam relativamente mais na imprensa do que nas restantes fontes de informação, nomeadamente quando os comparados com os eleitores.

Refletindo sobre as conclusões a que chegámos, e observando a literatura internacional que refere ser exepetável a existência de consenso político, devido ao efeito *rally around the flag*, sobretudo, quando não existe um alto nível de polarização política (Kritzinger *et al.*, 2021; Altipamarkis *et al.*, 2021). Todavia, em Portugal verificou-se um misto desta mesma observação: sendo verdade que o consenso perante a resposta política à covid-19 era considerável (observe-se as percentagens da congruência quase sempre superiores a 50%), os diversos segmentos ideológicos demonstram diferenças entre si.

Indo um pouco mais além nesta reflexão, este estudo aprofunda o conhecimento científico, no âmbito da resposta política à pandemia, pese embora Portugal tenha sentido um consensualismo parlamentar (De Giogi e Santana Pereira, 2021) e um possível efeito *rally around the flag* (Kritzinger *et al.*, 2021; Altipamarkis *et al.*, 2021), ao demonstrar que, ainda assim, as diferenças entre governo/maioria parlamentar *vs* oposições, no caso esquerdas *vs* direitas, não deixaram de existir, e a gestão da pandemia, de facto, teve também um reflexo na diferenciação política típica de uma democracia saudável e de qualidade. Dito de outro modo, o pluralismo político-partidário não deixou de verificar-se na cena política portuguesa, apesar de uma significativa união de esforços no combate à pandemia. E ainda bem.

Referências bibliográficas

- Achen, Christopher H. (1978), "Measuring representation", *American Journal of Political Science*, 22 (3), pp. 475-510.
- Altiparmakis, Argyrios, Abel Bojar, Sylvain Brouard, Martial Foucault, Hanspeter Kriesi e Richard Nadeau (2021), "Pandemic politics: policy evaluations of government responses to covid-19", *West European Politics*, 44 (5-6), pp. 1159-1179, DOI: 10.1080/01402382.2021.1930754.
- Anderson, Christopher J. e Matthew Singer MM. (2008), "The sensitive left and the impervious right: multilevel models and the politics of inequality, ideology, and legitimacy in Europe", *Comparative Political Studies*, 41 (4-5), pp. 564-599, doi:10.1177/0010414007313113.
- Andweg, Rudy B. (2011), "Approaching perfect policy congruence: measurement, development and relevance for political representation", em Martin Rosema, Bas Denter e Kees Aarts (orgs.), *How Democracy Works. Political Representation and Policy Congruence in Modern Societies*, Amesterdão, Pallas Publications/Amsterdam University Press, pp. 39-52.

- Belchior, Ana Maria e André Freire (2013), "Is party type relevant to an explanation of policy congruence? Catch-all versus ideological parties in the Portuguese case", *International Political Science Review*, 34 (3), pp. 273-88.
- Cao, Liqun, Steven Stack e Yi Sun (1998), "Public attitudes toward the police: a comparative study between Japan and America", *Journal of Criminal Justice*, 26 (4), pp.279-289, doi.org/10.1016/S0047-2352(98)00015-4.
- Dahl, Robert (1998), *On Democracy*, New Haven, CT, Yale University Press.
- De Giorgi, Elisabetta e José Santana Pereira (2020), "The exceptional case of post-bailout Portugal: a comparative outlook", *South European Society and Politics*, 25 (2), pp. 127-150, doi: 10.1080/13608746.2021.1872152.
- Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março* (2020), *Diário da República*, I série, n.º 55, pp. 13-22. Acedido a 4 de Janeiro de 2022, disponível em www.dre.pt.
- Freire, André (2016), "The condition of Portuguese democracy during the troika's intervention, 2011-2015, within the symposium political parties, citizens and the economic crisis: the evolution of Southern European democracies", *Portuguese Journal of Social Science*, 15 (2), pp. 173-93.
- Freire, André (2020), "O espectro do bloco central e a 'geringonça'", *Jornal de Letras*, coluna mensal "Heterodoxias políticas", quinzena de 12 a 26 de agosto.
- Freire, André e Ana Belchior (2013), "Ideological representation in Portugal: MPs-electors linkages in terms of left-right placement and substantive meaning", *Journal of Legislative Studies*, 19 (1), pp. 1-21.
- Freire, André e Augusta Correia (2020), "Ideological and policy representation in Portugal, before and after the Great Recession, 2008-2017", em Marco Lisi, André Freire e Emmanouil Tsatsanis (orgs.), *Political Representation and Citizenship in Portugal: from Crisis to Renewal?*, Lexington Books — Rowman & Littlefield, pp. 107-128.
- Freire, André (2022), "Representação descritiva e substantiva no Parlamento democrático português", em Pedro Tavares de Almeida (org.), *O Parlamento Português*, Livro IV "Democracia".
- Freire, André, Andrea Pedrazzani, Emmanouil Tsatsanis, Xavier Coller, Paolo Segatti, (2022), "Age and descriptive representation in Southern Europe: the impact of the Great Recession on national parliaments", *South European Society and Politics*, doi: 10.1080/13608746.2022.2026336.
- Freire, André, Emmanouil Tsatsanis e Inês Lima (2016), "Portugal in times of crisis: value change and policy representation", em Malina Voicu, Ingvill C. Mochmann e Hermann Dülmer (orgs.), *Values, Economic Crisis and Democracy*, Abingdon, Routledge, pp. 240-276.
- Freire, André, Marco Lisi e Emmanouil Tsatsanis (2020), "Political representation in Portugal before and after the 'Great Recession': legitimation and ideological linkages between voters and their representatives.", em André Freire, Mélanie Barragán, Xavier Coller, Marco Lisi e Emmanouil Tsatsanis (orgs.), *Political Representation in Southern Europe and Latin America. Before and After the Great Recession and the Commodity Crisis*, Londres, Routledge, pp. 34-50.
- Freire, André, Marco Lisi, Ioannis Andreadis e José Manuel Leite Viegas (orgs.) (2016), *Political Representation in Times of Bailout: Evidence from Greece and Portugal*, Londres, Routledge.

- Freire, André, Viriato Queiroga e Sofia Serra-Silva (2021), “Inquérito aos candidatos a deputados nas Eleições Legislativas de 2019 (eleitos e não eleitos)”, Observatório da Democracia e da Representação Política, ISCTE-CIES, Lisboa.
- Golder, Matt e Jacek Stramski (2010), “Ideological congruence and electoral institutions”, *American Journal of Political Science*, 54 (1), pp. 90-106.
- Kritzinger, Sylvia, Martial Foucault, Romain Lachat, Julia Partheymüller, Carolina Plescia e Sylvain Brouard (2021), “‘Rally round the flag’: the covid-19 crisis and trust in the national government”, *West European Politics*, 44 (5-6), pp. 1205-1231, doi: 10.1080/01402382.2021.1925017.
- Lewandowsky, Marcel (2019), “Policy congruence and strategic loyalty: which parties nominate candidates dissatisfied with democracy? Evidence from 11 European countries”, *Political Research Exchange*, 1 (1), pp. 1-20, doi: 10.1080/2474736X.2019.1628616.
- Louwerse, Tom, Ulrich Sieberer, Or Tuttnauer e Rudy B. Andeweg (2021), “Opposition in times of crisis: covid-19 in parliamentary debates”, *West European Politics*, 44 (5-6), pp. 1025-1051, doi: 10.1080/01402382.2021.1886519.
- Magalhães, Pedro, Alice Ramos, José Santana Pereira, Marina Costa Lobo e Paula Vicente (2020), “Sondagem março 2020 para SIC/Expresso: especial covid-19”, Sondagens ICS/ISCTE — Instituto Universitário de Lisboa.
- Manin, Bernard, Susan Stokes e Adam Przeworski (1999), “Elections and representation”, em Adam Przeworski, Susan Stokes e Bernard Manin (orgs.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 29-54.
- Miller, Warren E. e Donald E. Stokes (1963), “Constituency influence in Congress.” *American Political Science Review*, 57 (1), pp. 45-56.
- Observador (2022), “Covid-19: 14 quadros e gráficos mostram como estão os números em Portugal”, consultado a 1 de março de 2022 e disponível em: <https://observador.pt/interativo/covid-14-quadros-mostram-como-estao-os-numeros-s-em-portugal/>.
- Powell, G. Bingham, Jr. (2004), “Political representation in comparative politics”, *Annual Review of Political Science*, 7, pp. 273-296.
- Silva, Patrícia, Edna Costa e João Moniz (2021), “A Portuguese miracle: the politics of the first phase of covid-19 in Portugal”, *South European Society and Politics*, doi:10.1080/13608746.2021.1979741.
- Wessels, Bernhard (2007), “Political representation and democracy”, em Russell J. Dalton e Hans-Dieter Klingemann (orgs.), *The Oxford Handbook of Political Behaviour*, Oxford, Oxford University Press, pp. 833-850.
- Wessels, Bernhard (2011), “Performance and deficits of present-day representation”, em Sonia Alonso, John Keane e Wolfgang Merkel (orgs.), *The Future of Representative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 96-123.

Capítulo 16

A personalidade e a filiação política na gestão política da covid-19

Efeitos entre as elites portuguesas

Viriato Queiroga e André Freire

Introdução

No dia 2 de março de 2020 detetaram-se os dois primeiros casos de infeção pelo vírus SARS-CoV-2 (o vírus que causa a doença conhecida como covid-19, ou *coronavirus disease 2019*) em Portugal. Dada a transmissibilidade, o potencial de doença grave e a taxa de mortalidade, o Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa, anunciou o Estado de Emergência, vigorando a 19 de março de 2020. Este decreto continha um pacote de medidas de combate à pandemia que tiveram consequências sociais, políticas e económicas draconianas (Monteiro e Jalali, 2022). Instituições como o primeiro-ministro (António Costa, doravante PM), o Presidente da República (PR), a ministra da Saúde (Marta Temido, MdS), a Direção Geral da Saúde, doravante DGS (dirigida por Graça Freitas), a Assembleia da República (AR), o poder local e a polícia destacaram-se pelas suas responsabilidades na aplicação destas medidas. Instituições, estas, que são estudadas com o objetivo de compreender como os eleitores portugueses avaliavam as instituições portuguesas que respondiam à covid-19 (Magalhães *et al.*, 2020).

No contexto da pandemia de covid-19, impõe-se, portanto, a análise das atitudes e comportamentos dos candidatos, perante os desafios que se apresentam, uma vez que são estes os agentes que tomam as decisões que são sentidas pelas populações. O estudo da confiança das elites é importante porque, em primeiro lugar, as suas opiniões influenciam diretamente o delineamento das políticas públicas (particularmente, num contexto de crise pandémica e de grande volatilidade). Em segundo lugar, porque as suas opiniões constituem uma heurística da salubridade das instituições democráticas e, em terceiro lugar, porque a escassez de estudos sobre elites em contexto pandémico justifica o aprofundamento destes temas. Desta forma, Freire, Queiroga e Serra-Silva (2021) aplicaram uma bateria de questões de confiança institucional sobre a gestão política da covid-19 às elites partidárias candidatas às eleições legislativas de 2019, que foi primeiramente aplicada por Magalhães *et al.*, (2020), visando a opinião das elites políticas sobre a gestão política da pandemia.

Além disso, diversas investigações sugerem que fatores pessoais, nomeadamente a personalidade, podem influenciar a forma como a confiança nas instituições é expressa. De facto, se já é possível observar evidência empírica em como a personalidade tem influência na confiança das instituições (Dinesen, Nørgaard e Klemmensen, 2014; Freitag e Ackerman, 2015), também sabemos que as atitudes perante a pandemia e a confiança nas instituições estão relacionadas entre si (Han *et al.*, 2020; Oksanen *et al.*, 2020). Weinberg (2020) oferece-nos evidência da importância entre a confiança dos cidadãos e dos representantes, no que respeita à implementação das políticas de controlo sanitário, demonstrando que maiores níveis de confiança institucional estão associados com a adoção de comportamentos anti-pandémicos. O que ainda não conhecemos, porém, é como é que a confiança das próprias elites políticas nas instituições é influenciada, o que se torna relevante devido ao potencial impacto dos respetivos níveis de confiança nas atitudes das elites perante o regime e o *policy making*.

Acresce que, do nosso melhor conhecimento, os estudos de personalidade relacionados com as elites políticas portuguesas são inexistentes e também carecemos de estudos sobre a reação das elites políticas à pandemia (vide, porém, numa outra perspetiva, o estudo de Freire e Queiroga, no capítulo 15 deste livro). Assim, *quanta confiança têm as elites políticas nas instituições que combatem a covid-19? Será que os traços de personalidade das elites políticas portuguesas e a sua pertença partidária influenciam a confiança nestas instituições?*

Para respondermos às nossas questões de investigação, propomo-nos a atingir os seguintes objetivos principais: observar quais os grupos partidários que demonstram ter mais e menos confiança na resposta institucional à covid-19; observar quais os grupos partidários em que se observa maior confiança institucional; e verificar se os traços de personalidade influenciam a confiança das elites nas instituições encarregadas de responder à pandemia de covid-19.

Para responder às questões e objetivos, utilizaremos as perguntas colocadas às elites políticas portuguesas no âmbito do “Inquérito aos Candidatos a Deputados nas Eleições Legislativas de 2019”. Desta forma, começamos por descrever a teoria relacionada com a confiança nas instituições, definimos o que são os traços de personalidade e a relação entre a personalidade e a confiança nas instituições e as elites políticas. Depois apresentamos as metodologias e dados utilizados, referindo quais foram as variáveis utilizadas. De seguida, realizamos uma análise empírica dos dados, de forma descritiva primeiro, e explicativa num segundo momento e, por fim, concluímos este capítulo realizando uma breve discussão dos resultados.

A confiança das elites políticas nas instituições que respondem à covid-19

A análise da confiança política, definida como a forma como os cidadãos expressam a sua convicção ou crença nas instituições políticas, permite compreender como as instituições são vistas pelo público. São utilizadas como *proxy* para apreender se uma dada democracia está legitimada, bem avaliada e estabilizada (Turper e Aarts, 2017: 417).

Diz-nos a literatura que existem várias diferenças e variações ao nível espacial: os países do norte da Europa tendem a ter maior confiança política institucional do que os seus homólogos do sul da Europa (Newton, 2001: 209; Kroknes, Jakobsen e Grønning, 2016: 706, figura 3). Podemos também referir diferenças ao nível temporal, devido à perceção de redução da confiança dos cidadãos nas instituições (Dalton e Wattenberg, 2000; Dalton, 2004): a confiança em democracias consolidadas e de países industrialmente desenvolvidos estava a diminuir. Porém, este facto foi colocado em causa por outras investigações, nomeadamente para Kroknes, Jakobsen e Grønning (2016), existe pouca evidência de uma diminuição da confiança ao nível governativo, observando, portanto, flutuações ao longo do tempo (2016: 704).

Com a Crise das Dívidas Soberanas de 2010-2012, este debate ressurgiu fortalecido. Esta crise afetou as populações dos países democráticos europeus (especialmente os países do Sul, como Espanha, Grécia, Itália e Portugal), levando a uma nova ênfase na análise da confiança política. Torcal (2014) observa que o declínio da confiança nas instituições políticas se devia ao aumento da perceção de corrupção das elites e da falta de responsividade das instituições. Teixeira, Tsatsanis e Belchior (2014) verificam que a avaliação dos partidos, dos governos e da economia tendiam a surtir efeitos sobre a confiança nos parlamentos. Já Sanches, Santana Pereira e Razzuoli (2018) reparam que a performance do *welfare* (em 2008, 2012 e 2014) era importante para explicar a confiança política, seja em Espanha, seja em Portugal, mas que o mesmo era mais importante para Espanha durante o pico da crise em 2012 (p. 283), controlando, ainda, o impacto da satisfação com a economia e com os governos, assim como a mobilização cognitiva dos inquiridos (pp. 282-283).

Com as extensas medidas de confinamento geral das populações, provocando a queda dos PIB e o aumento do desemprego (CRS, 2021: 26; OECD, 2021: 8), será que, tal como no caso das crises económico-financeiras, esta crise terá causado uma alteração na confiança nas instituições? Então, à semelhança da revisão de literatura realizada no capítulo 15, devemos regressar à forma como avaliamos os cidadãos a gestão política da covid-19. Começamos por abordar um estudo comparativo a oito países (Dinamarca, França, Alemanha, Hungria, Itália, Suécia, Reino Unido e EUA), por Jørgensen *et al.* (2021), que analisou o nível de apoio ao Governo, na resposta à covid-19. Esta investigação permite observar que acrescido conhecimento sobre a doença e que maiores níveis de confiança interpessoal tendem a gerar maior suporte às medidas de combate do governo. Noutra sentença, Altiparmakis *et al.* (2021) observam uma variação importante, no que toca à avaliação dos cidadãos em relação à saúde e à economia (pp. 1170-1171). Estes autores encontram altos níveis de confiança nas medidas de contenção, mas só em países com baixos níveis de polarização, verificando, também, uma correlação entre a aprovação das medidas e a confiança (p. 1173-1174), isto num estudo respeitante a 10 países.

Já Kritzinger *et al.* (2021) estudam os casos austríaco e francês, quanto à confiança no governo e, mediante a influência da (ausência de) polarização política, observam um efeito *rally around the flag*, isto é, um efeito em que a sociedade civil (e/ou partidos) se unem em torno de um objetivo comum (ou contra um inimigo comum). Concluem que o efeito se verifica no caso austríaco, em que a confiança no governo terá sido influenciada pela boa avaliação da sua performance e, simultaneamente, pela perceção de

risco para a saúde pública, ao passo que no caso francês não se observou este efeito (p. 1224). Outro estudo importante, de Nielsen e Lindvall (2021), à semelhança dos autores anteriores, estuda a confiança no governo na resposta à covid-19, mas, desta vez, na Suécia e na Dinamarca. Os autores observam, em primeiro lugar, que a confiança no governo (mas também nos partidos, nos políticos e no parlamento) foi superior na Dinamarca (p. 1188-1192), em segundo lugar, na Dinamarca houve um declínio progressivo e suave da confiança no governo ao longo do tempo, e mais abrupto na Suécia (p. 1193), em terceiro lugar, que o posicionamento esquerda-direita teve impacto na confiança, particularmente na Suécia: se é verdade que a direita tendeu a confiar menos no Governo em ambos os países, observou-se que a polarização era mais acentuada no caso sueco (pp. 1194-1198).

Alguns exemplos de investigações focaram-se no consenso de opiniões entre eleitores e eleitos quanto ao estabelecimento das medidas de confinamento das populações (Merkley *et al.*, 2020; Collignon, Makropoulos e Rüdiger, 2021). Se o primeiro estudo (Canadá) nos diz que existe um consenso amplo entre eleitos e eleitores perante as medidas de *achatamento da curva*, no segundo observara-se falta de consenso entre as massas, nomeadamente jovens, homens e membros da comunidade LGBT, que tendiam a expressar menos apoio às medidas no Reino Unido (Collignon, Makropoulos e Rüdiger, 2021: 115). Neste sentido, um outro trabalho (Weinberg, 2020) aborda a forma como a confiança política pode ajudar a explicar o apoio das elites políticas locais (e cidadãos) às políticas públicas, em contexto de crise sanitária, no Reino Unido, sugerindo que a confiança dos políticos noutros políticos e em políticas de confinamento é importante para a implementação de confinamento, bem como a confiança dos cidadãos é importante para o cumprimento das regras. Pese estes estudos utilizarem a confiança política como variável independente, constituem abordagens empíricas que fundamentam estudos como o deste capítulo.

Ainda outra questão relevante que abordamos, tal como no capítulo 15, diz respeito à forma como os partidos na oposição se comportaram durante o período pandémico. Neste sentido, Louwerse *et al.* (2021) apontam no seu estudo relativo ao Reino Unido, Alemanha, Israel e Países Baixos, no período inicial da pandemia (fevereiro e julho de 2020), que o suporte às políticas de contenção do vírus começaram por ter um apoio mais ou menos elevado por parte dos partidos na oposição, verificando-se um efeito de *rally around the flag*, mas que o mesmo sofreu um declínio ao longo do tempo, logo que a pandemia assumiu um *status* permanente.

Visto que estão os casos internacionais, abordemos, agora, o caso português: para apurar o grau de confiança depositado nestas instituições que respondiam à covid-19, Magalhães *et al.* (2020), durante a 1.^a vaga de covid-19 em Portugal, observam que havia confiança nas respostas do PR, PM, MdS e da diretora-geral da DGS (p.7); e que esta confiança era condicionada pela idade dos inquiridos, pelo seu rendimento e pelo seu posicionamento ideológico (os indivíduos identificados mais à direita tendiam a confiar menos nas instituições). Observam ainda que a confiança perante as polícias e o Sistema Nacional de Saúde, como instituições menos personalizadas, obtém níveis de confiança superiores (p. 7). Podemos desde logo compreender existir uma diferença entre dois tipos de organizações: as instituições com

natureza mais “pessoalizada” (o PR, o PM, a MdS e a diretora da DGS) e as instituições coletivas, que não estão dependentes de uma figura pessoal (casos do poder local, da polícia e da AR).

Com base nestas observações de Magalhães *et al.*, poderemos, então, questionar se o facto de uma instituição ser encabeçada pela figura de uma pessoa facilitará a sua responsabilização política (mediante avaliações mais baixas, nomeadamente por grupos não associados à governação). Uma análise da literatura disponível permite-nos observar que não é comum encontrarmos estudos sobre como varia a confiança nas instituições políticas, diferenciando-as com base na sua personalização. Sabendo isto, testaremos se, de facto, observaremos maior confiança nas instituições coletivas, e se as instituições personalizadas estão mais expostas ao partidarismo.

Atendendo às circunstâncias específicas do contexto político português, recordando que partido no Governo era o Partido Socialista (PS), com minoria governativa e acordos pontuais à sua esquerda, com oposição mais explícita à direita (Freire, 2021), poderemos afirmar que temos a expectativa empírica de que estas mesmas elites demonstrem um apoio baseado na sua filiação partidária. Os candidatos pelo PS tenderão a apoiar as instituições, uma vez que a resposta à covid-19 é concertada entre todas as instituições por membros do próprio partido, ao passo que esperamos que os membros dos partidos que estão na oposição tendam a ter uma confiança institucional mais negativa no que toca às instituições personalizadas e conotadas com o partido no Governo.

H1. Espera-se que a pertença ao Partido Socialista gere um efeito positivo na confiança nas instituições, em geral.

Coerentemente com a investigação de Magalhães *et al.* (2020), os partidos na oposição tenderão a atribuir uma maior confiança nas instituições que não tenham uma filiação explícita com o Governo (a DGS, a AR, o poder local e a polícia, instituições de natureza coletiva e mais plurais). Além disto, a pertença a listas partidárias de diferentes tipos de partidos, como indica Freire (2021), postulamos que terá efeitos diferenciados: como a esquerda radical tem uma filiação pontual com o Governo (através dos seus acordos pontuais) tenderá a confiar mais nas instituições mais ligadas à gestão da pandemia, todavia, é de referir que a esquerda radical tem um histórico de desconfiança em instituições policiais (Cao, Stack e Sun, 1998; Anderson e Singer, 2008), e/ou onde tenham menor presença (poder local). Por outro lado, a direita assume uma oposição mais clara, junto com as observações de Louwerse *et al.* (2021), que nos dizem que, para lá do efeito de *rally around the flag*, há uma tendência para que os partidos na oposição se tornem progressivamente mais insatisfeitos com as medidas de confinamento, e justificam a nossa expectativa de que tenham uma confiança diferente, mais negativa perante as instituições mais personalizadas, mas tendencialmente mais positivas no que concerne às coletivas, visto que não existe um incentivo para a oposição política a estas últimas.

H2.

H2.1. *Espera-se que a pertença a um partido de esquerda radical (BE, PAN, PCP-PEV) tenha um efeito positivo na confiança em relação à DGS e à AR.*

H2.2. *Espera-se que a pertença a um partido de esquerda radical (BE, PAN, PCP-PEV) tenha um efeito negativo na confiança em relação ao poder local e à polícia.*

H2.3. *Espera-se que a pertença a um partido de esquerda radical (BE, PAN, PCP-PEV) tenha um efeito positivo nas instituições personalizadas (PM, MdS e PR)*

H3.

H3.1. *Espera-se que a pertença a um partido de direita (PSD e CDS-PP) tenha um efeito positivo, ou nulo, na confiança nas instituições coletivas (DGS, AR, poder local e polícia).*

H3.2. *Espera-se que a pertença a um partido de direita (PSD e CDS-PP) tenha um efeito negativo nas instituições personalizadas (PM, MdS e PR).*

Os cinco grandes traços de personalidade (*big five*) e a confiança política

Nesta secção, importa começar por definir o conceito de personalidade. Neste sentido, uma possível definição é-nos dada pela Associação Americana de Psicologia (APA) que nos diz que “A personalidade refere-se a diferenças individuais em padrões característicos de pensamento, sentimento e comportamento” (APA, tradução nossa).¹ A relevância do estudo da personalidade advém não apenas destas diferenças individuais, mas também da proposição de Allport (1937) de que a personalidade é uma característica duradoura e comum a todos os seres humanos, o que permite que o seu estudo possa ser aplicado de forma universal. Assim, a definição que damos ao conceito seria a de que a personalidade é a forma como os indivíduos pensam, se comportam e expressam as suas emoções de uma forma duradoura e num dado contexto social.

Desta forma, mais tarde, surgem alguns estudos que avaliam a personalidade dos indivíduos, mediante a utilização do léxico, na tentativa de produzir uma taxonomia da personalidade. É neste contexto que surge o modelo dos cinco grandes fatores de personalidade (*big five*, ou BFI-10), proposto inicialmente por Costa e McCrae (1985; Goldberg, 1990). Esta teorização identificou os cinco grandes fatores, segundo os quais é possível classificar cada ser humano. São eles: *abertura à experiência, conscienciosidade, extroversão, amabilidade e estabilidade emocional/neuroticismo* (Goldberg, 1990).

Dada a forma como este modelo teórico é proposto, a mensuração do *big five* é realizada através de uma bateria, aplicada via questionário, capaz de avaliar com precisão a personalidade do indivíduo, demonstrando fortes correlações através

1 Disponível em: apa.org/topics/personality. Consultado no dia 29 de junho de 2022.

de diversos tipos de perguntas, codificando as cinco dimensões que compõem os principais traços de personalidade (Ramstedt e John, 2007).

Estas dimensões são definidas das seguintes formas: a *abertura à experiência* reflete o grau segundo o qual um indivíduo é criativo, curioso, disposto a experimentar novos desafios ou assumir uma aventura, e o seu oposto, se o *score* for mais baixo; *conscienciosidade* é uma tendência para se ser autodisciplinado e ter objetivos bem definidos, sendo que tal indivíduo tenderá a ter um bom controlo sobre os seus impulsos, tenderá a ser organizado e detalhado, ou o oposto (desorganizado, impulsivo, mais descontraído), caso os *scores* sejam mais baixos. A *extroversão* é a tendência para procurar interações e atenção, principalmente em conversas (indivíduos vistos como sociáveis, enérgicos, positivos e comunicativos), ao passo que os introvertidos tendem a ser menos comunicativos, quietos, reservados e menos sociáveis. A *amabilidade* é definida como a distinção entre uma pessoa socialmente confiável e capaz de trabalhar com outras, empática, atenciosa, amigável, agradável, ao invés de uma pessoa não agradável: bastante independente dos seus pares, irascível, competitiva, não amigável, agressiva ou assertiva. Por fim, a *estabilidade emocional* é um traço que significa a forma como o indivíduo lida com os seus impulsos, nomeadamente com o *stress*. Indivíduos emocionalmente estáveis são calmos e relaxados. Já os mais neuróticos, ou instáveis, tendem a ter mais dificuldade em controlar as emoções, a ser mais stressados, ansiosos e inseguros.

Alguns estudos têm vindo a sustentar que a personalidade dos inquiridos pode, de facto, influenciar a confiança política (Freitag e Ackerman, 2015; Mondak, Hayes e Canache, 2017). De facto, Freitag e Ackerman (2015), utilizando dados dos cantões suíços, encontram uma relação entre, por um lado, a extroversão, a amabilidade e o neuroticismo, e, por outro, a confiança nas autoridades dos cantões. Já Cawey *et al.* (2018) demonstram uma influência da amabilidade em relação à confiança dos inquiridos no Governo Federal de Washington DC (EUA). Estas investigações substanciam a ideia de que pode existir uma relação entre a personalidade e a confiança política, porém, as evidências que pudemos encontrar no que toca aos resultados encontrados nesta revisão de literatura foram limitados, pelo que este estudo poderá, assim, providenciar um contributo empírico importante, no sentido de substanciar se existe uma relação entre os traços de personalidade e a confiança política, particularmente numa circunstância emergencial, como a pandemia de covid-19, que abordamos de seguida.

No que respeita às hipóteses, em primeiro lugar abordamos o traço *amabilidade*: as observações empíricas de Mondak e Halperin (2008) e de Freitag e Ackermann (2015) referem que os indivíduos mais amáveis tendem a demonstrar maiores níveis de confiança política. Além disto, como as instituições mais personalizadas se encontram mais expostas publicamente e mais politizadas (PM, MdS e PR), temos a expectativa de que a amabilidade surta efeitos positivos perante a confiança nestas instituições, uma vez que estes indivíduos tendem a simpatizar mais com os seus pares, tendem a evitar conflitos e a ser mais responsivos a ordens.

H4. É expectável que a amabilidade influencie positivamente a confiança nas instituições.

H4.1. É expectável que a amabilidade influencie positivamente a confiança nas instituições personalizadas (PM, MdS e PR).

Atendendo à natureza social da atividade política, existe uma expectativa de que os indivíduos mais extrovertidos tendam a ter uma maior confiança institucional, o que é coerente com Freitag e Ackermann (2015: 4), que comprovam uma tendência de maior aceitação da autoridade das instituições políticas por parte de indivíduos que tendem a procurar mais interações sociais. Similarmente, esperamos que os indivíduos que tenham uma maior estabilidade emocional também tendam a expressar uma avaliação mais positiva em relação às instituições, uma vez que as suas características mais positivas em relação às questões sociais que os rodeiam poderão levar a um mecanismo heurístico de aceitação das instituições que se encontram em combate contra a doença (p. 5).

H5. Espera-se que a extroversão tenha um efeito positivo na confiança das instituições.

H6. Espera-se que a estabilidade emocional tenha um efeito positivo na confiança das instituições.

Quanto à conscienciosidade, sustentamo-nos em Dinesen, Nørgaard e Klemmensen (2014), que verificaram que os indivíduos conscienciosos, conotados com um forte sentido de dever, tendem a demonstrar níveis mais elevados de confiança política. Ou seja, como estes indivíduos valorizam bastante o dever, numa situação de emergência sanitária tão grave, isto levá-los-á a confiar mais nas instituições.

H7. Espera-se que a conscienciosidade tenha um impacto negativo na confiança na resposta das instituições à covid-19.

Por fim, quanto à abertura à experiência, e apesar de não termos precedentes empíricos entre níveis de confiança e a abertura à experiência, estes indivíduos, tal como indicam Cawey *et al.* (2018: 129) são pessoas curiosas, inquisitivas e com maior conhecimento político. Assim, temos uma expectativa negativa, no que respeita à confiança na resposta à covid-19, tendendo a não confiar cegamente nas instituições.

H8. Espera-se que indivíduos abertos à experiência tendam a ter menos confiança na resposta das instituições à covid-19.

Dados e metodologia

O presente capítulo, à semelhança do anterior, utiliza o estudo “Inquérito aos Candidatos a Deputados nas Eleições Legislativas de 2019 (eleitos e não-eleitos)” (Freire, Queiroga e Serra-Silva, 2021) cujo questionário foi aplicado aos candidatos

eleitos e não eleitos de todos os partidos representados na Assembleia da República com três ou mais candidatos eleitos.² O questionário aplicado recolheu 383 observações válidas, resultando numa taxa de resposta total de 27,7%, de entre um universo de 1383 candidatos (230 eleitos e 1153 não eleitos).³ Os respondentes pertenciam às listas do BE (N = 52), da CDU (N = 40), CDS-PP (N = 39), PAN (N = 36), PS (N = 149) e PSD (N = 66).

Os questionários aos candidatos eleitos foram aplicados via *online*, através do *Qualtrics* (com lembretes semanais), método este também aplicado aos candidatos não eleitos do PS. Todavia, os questionários aos candidatos não eleitos das listas do BE, CDU, CDS-PP, PAN e PSD foram aplicados por via postal. No que respeita ao trabalho de campo, e em relação ao questionário *online* (tanto para os candidatos eleitos, como para os não eleitos do PS), foram enviados entre os dias 26 de maio de 2020 e 30 de janeiro de 2021, ao passo que a aplicação dos questionários aos candidatos não eleitos se realizou entre 12 de novembro de 2020 e 24 de maio de 2021. Neste sentido, estes dados utilizados são os mesmos que foram utilizados para o capítulo 15, pelo que, para mais informações, remetemos o leitor para a secção metodológica do capítulo referenciado.

Começaremos por apresentar uma breve análise descritiva, com base na distribuição de respostas dos candidatos em termos gráficos, seguindo-se a utilização de correlações estatísticas, finalizando com a utilização de uma regressão OLS. Para este efeito, apresentamos as variáveis utilizadas, bem como as recodificações a que as mesmas foram submetidas e respetivos procedimentos. Para controlarmos os efeitos sobre as variáveis dependentes, as variáveis independentes e de controlo são introduzidas de forma sequencial. Ou seja, num primeiro passo introduzimos as variáveis sobre a pertença partidária (passo 1), depois introduzimos as variáveis independentes dos traços de personalidade (passo 2) e, por fim, no passo 3, introduzimos as variáveis de controlo (sociodemográficas).

Variáveis dependentes

As variáveis dependentes utilizadas neste estudo dizem respeito à confiança nas instituições que respondem à pandemia de covid-19, em Portugal, as quais são similares às que foram aplicadas por Magalhães *et al.* (2020), no seu estudo à população portuguesa. A formulação da questão era a seguinte: “Para cada uma das seguintes instituições, indique-nos até que ponto está confiante na resposta que estão a dar à epidemia”, à qual se seguiam as sete instituições portuguesas em avaliação: PM, MdS, DGS, PR, AR, poder local e polícia. A escala de resposta variava

2 Este inquérito faz parte da rede internacional *Comparative Candidate Survey* (CCS) sendo realizado, em Portugal, desde as eleições legislativas de 2009. Para consulta do CCS internacional: <https://www.comparativecandidates.org/>; para o caso do CCS Portugal ver: <https://er.cies.iscte-iul.pt/en/node/42>.

3 Apesar de o universo ser de 1383 candidatos, algumas das moradas dos candidatos não eleitos não estavam disponíveis no registo da Comissão Nacional de Eleições, com quem colaborámos, com a devida autorização da CNPD (Comissão Nacional de Proteção de Dados). Assim, o número de questionários aplicados foi de 1114, o que corresponde a 80,5% do universo.

entre 1 — *Nada confiante*, e 4 — *Muito confiante*. Nestas variáveis, e seguindo, também, as observações de Magalhães *et al.* (2019:7) observamos que existem pelo menos duas tipologias: as instituições personalizadas (PM, MdS e PR) e as instituições que representam organizações independentes de uma figura, caso da DGS, da AR, do poder local e da polícia, que será tida em conta na análise.

Variáveis independentes e de controlo

Quanto às variáveis independentes começamos pela pertença partidária: definimo-la como a pertença do inquirido à respetiva lista partidária na qual se candidatou às eleições legislativas de 2019. Para este estudo, importa diferenciar os inquiridos que pertencem a partidos de direita (PSD, CDS-PP e IL), os do PS e os da esquerda radical (CDU, BE e PAN). Para este efeito, esta variável foi decomposta em três variáveis *dummy*, da seguinte forma: esquerda radical = CDU + BE + PAN; PS = PS; Direita = PSD + CDS-PP + IL. Como, quando utilizamos variáveis *dummy*, devemos sempre respeitar a fórmula $k-1$, mas pretendemos verificar os efeitos da pertença a estes três grupos, testamos os efeitos separando as variáveis *dummy*, as quais são testadas em dois grupos diferentes: um em que a direita é utilizada como categoria de referência, uma vez que a direita, como referido acima, e por se ter encontrado em oposição clara ao Governo do Partido Socialista, é mais provável que gere efeitos negativos nas instituições personalizadas (H3), introduzindo a *dummy* relativa ao PS, de seguida. No segundo grupo de testes, utilizamos a esquerda como grupo de referência, visto que os dois grupos mais abundantes, em termos numéricos, pertencem ao PS e às esquerdas radicais (ver quadro 16.1). Este procedimento permite, assim, testar os efeitos da pertença aos três grupos partidários, sem violar a técnica de utilização das variáveis *dummy*.

Para explicarmos a confiança na gestão política da covid-19, e de acordo com a teorização avançada em relação à personalidade, utilizaremos a bateria de personalidade (BFI-S) como variável independente. Perguntou-se aos inquiridos “eu vejo-me como alguém que...”, seguindo-se as dez questões que compõem esta mesma bateria, expostas no quadro 16.1. Os cinco principais traços de personalidade (*abertura a novas experiências, conscienciosidade, extroversão, estabilidade emocional e amabilidade*) são avaliados com base em dois indicadores para cada uma destas dimensões (Goldberg, 1992; Rammstedt e John, 2007). Estes indicadores são, posteriormente, utilizados como variáveis compósitas.

Por fim, as variáveis de controlo utilizadas são o *sexo* (que foi convertido numa variável *dummy*, em que o sexo feminino é a categoria de referência), a *educação* (que varia entre sem formação e doutoramento), a *idade* de cada indivíduo (em 2019), a *religiosidade* (ou a frequência com que frequentam o seu local de culto) e o *período de aplicação* dos questionários (variando entre 19 de maio de 2020 e 24 de maio de 2021, convertido em dias: 1 a 371), visto que o período de aplicação dos questionários foi longo, o que poderá condicionar as respostas obtidas às circunstâncias pandémicas em que os inquiridos responderam.

Quadro 16.1 Variáveis

Tipo de variável	Variáveis	Nome do indicador	Dimensões	Escala		
Dependente	Confiança nas instituições (COVID19)	Primeiro-Ministro (PM)	---	1 – Nada confiante		
		Ministra da Saúde (MdS)	---			
		Direção Geral da Saúde (DGS)	---			
				Presidente da República (PR)	---	(...)
				Assembleia da República (AR)	---	
				Poder local	---	
				Forças de segurança: polícia e GNR (Polícia)	---	4 – Muito confiante
Independente	Traços de personalidade	É reservado (a)	Extroversão	1 – Discorda totalmente		
		É extrovertido, sociável				
		Tem uma imaginação fértil	Abertura à experiência	(...)		
		Tem poucos interesses artísticos (a)				
		Faz um trabalho minucioso	Conscienciosidade	5 – Concorda totalmente		
		Tende a ser preguiçoso (a)				
		Geralmente confia nos outros				
		Tende a encontrar falhas nos outros (a)	Amabilidade	5 – Concorda totalmente		
		É relaxado, lida bem com o stress	Estabilidade emocional			
		Fica nervoso facilmente (a)				
		Partidarismo		PS (dummy)	1 - PS 0 – Outros partidos	
Esquerda Radical (dummy)	1 – Esquerda Radical (CDU, BE e PAN) 0 – Outros partidos					
Direita (dummy)	1 – Direita (PSD, CDS-PP e IL) 0 – Outros partidos					
Controlos		Sexo (dummy)	0 – Feminino 1 – Masculino			
		Idade	20-76			
		Educação	0 - Nenhum 1 - Pré-escolar 2 - Ensino básico – 1º e 2º ciclo 3 - Ensino básico – 3º ciclo 4 - Ensino secundário 5 - Pós-secundário não superior 6 - Ensino superior de ciclo curto 7 - Licenciatura ou equivalente 8 - Mestrado ou equivalente 9 - Doutoramento ou equivalente			
		Religiosidade	1 – Nunca 2 – Menos de uma vez por ano 3 – Uma vez por ano 4 – Algumas vezes por ano 5 – Uma vez por mês 6 – Duas ou três vezes por mês 7 – Pelo menos uma vez por semana			
		Período de aplicação	---	Dias: 1 – 371		

a) Variáveis cuja ordem de resposta foi alterada para corresponder às restantes

b) Fonte: Freire, Queiroga e Serra-Silva, 2021

Resultados

O combate à covid-19 e as elites

Através da figura 16.1, observa-se que o PS é o grupo político que exprime mais confiança em todas as sete instituições em análise. Porém, também podemos referir que, apesar de a direita exprimir uma confiança a tender para o negativo em três das instituições, (o PM, a MdS e a DGS, sempre com valores inferiores a 2), demonstram ter um nível de confiança a tender para o positivo em relação ao PR, à AR, ao poder local e à polícia. Em relação a estas últimas, exprimem uma confiança superior à média geral.

Na esquerda radical, verificam-se valores sempre superiores a 2, tendendo para uma avaliação mais positiva, em média, mas sendo o grupo que revela menos confiança no poder local e na polícia, contrastando com o PS e a direita. Estes resultados, são coerentes com os observados na análise contida no capítulo anterior (figura 15.2), sendo de referir que existe uma tendência tradicional da esquerda radical para a desconfiança em instituições policiais (Cao, Stack e Sun, 1998; Anderson e Singer, 2008), e/ou onde tenham menor presença (poder local), aqui claramente verificada.

Por fim, em termos gerais, a avaliação de todas as instituições tende para um nível mais positivo (sendo sempre superior a 2), mas as instituições que merecem maior confiança, por parte das elites políticas, são, em média, a polícia (3,22) e o poder local (3,09). Já a instituição que reúne menor nível de confiança média é o PR (com uma média de 2,69). Em termos da análise por tipologia de instituição, podemos observar que o nível médio de confiança tende a ser superior em três das instituições coletivas, especificamente, a AR, o poder local e a polícia tendem a recolher níveis médios de confiança superiores ao PM, à MdS e ao PR. A exceção a esta regra é, precisamente, a DGS, todavia, podemos referenciar que tal diferença se poderá dever à DGS ser essencialmente encarnada, do ponto de vista mediático, pela figura de Graça Freitas (diretora-geral).

A realização de um teste à diferença de médias (ANOVA) entre os três grupos permite verificar que existem sempre, pelo menos, dois grupos estatisticamente diferentes ($p < 0,05$), e que apenas em relação ao PR, AR e poder local, existem dois grupos cujas médias são estatisticamente diferentes. Tal substancia a nossa expectativa teórica de que os três grupos partidários têm níveis de confiança diferentes, conforme o seu posicionamento em relação ao Governo.

Na secção seguinte analisamos a relação entre a personalidade e a confiança nas instituições que realizaram a gestão política da covid-19. Sabendo, agora, em que medida confiam as elites nestas instituições, releva explicar como um fator pessoal, como é a personalidade, poderá condicionar a forma como estas confiam na resposta à pandemia.

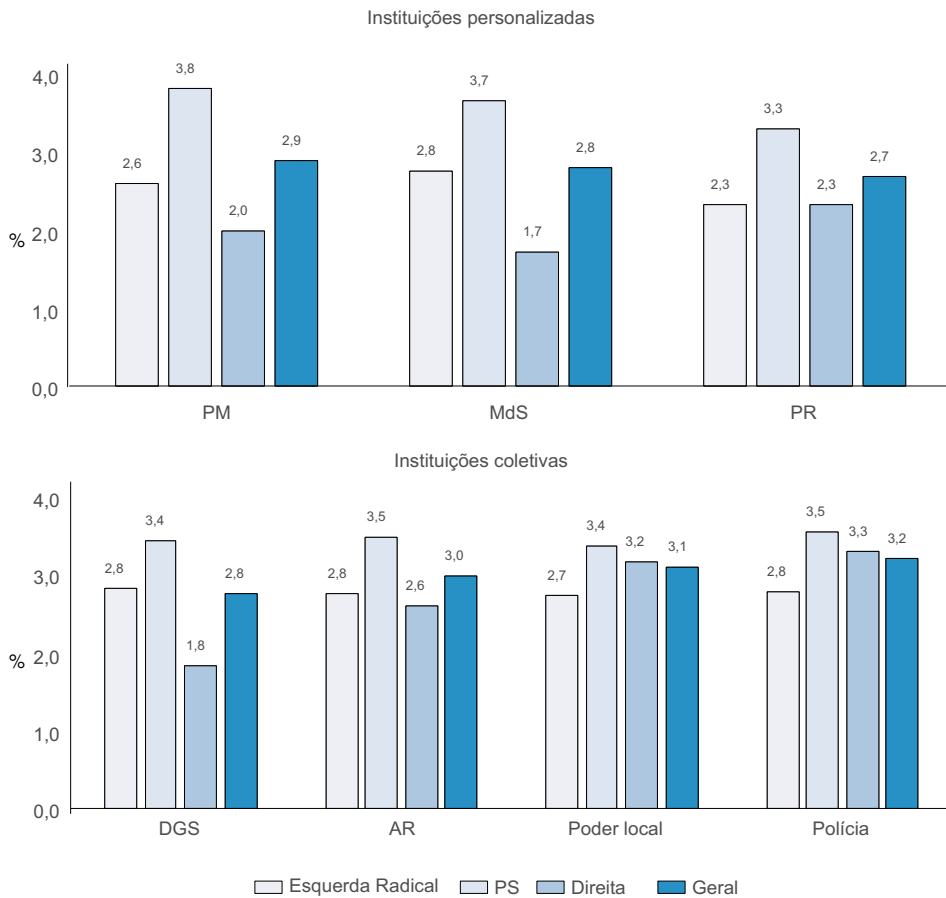


Figura 16.1 A confiança nas instituições de combate ao covid-19 pelas elites políticas, por área política
 Fonte: Freire, Queiroga e Serra-Silva, 2021.

A relação entre a confiança nas instituições de combate à covid-19 e a personalidade das elites

No quadro 16.2 são apresentados 18 modelos de regressão, utilizando como variável dependente a confiança em cada uma das instituições personalizadas na resposta à covid-19 (PM, MdS e o PR). Como forma de controlar os efeitos produzidos pelas variáveis independentes, nos quadros 16.2 e 16.3, utilizamos os modelos de regressão em 3 passos: no primeiro, introduzimos, apenas, as variáveis de pertença partidária, no segundo passo, introduzimos as variáveis relativas aos traços de personalidade e, por fim, introduzimos as restantes variáveis de controlo sociodemográfico. Com a análise dividida pela introdução dos grupos partidários, permite-nos testar se a pertença a todos os grupos partidários tem impacto na confiança

Quadro 16.2 Os traços de personalidade e a confiança na resposta das instituições personalizadas à covid-19

Variáveis	Confiança no Primeiro-Ministro (PM)						Confiança na Ministra da Saúde (MdS)						Confiança no Presidente da República (PR)					
	Passo 1		Passo 2		Passo 3		Passo 1		Passo 2		Passo 3		Passo 1		Passo 2		Passo 3	
	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)
(Constante)	1,98** (0,06)	2,60** (0,05)	1,62** (0,30)	2,25** (0,29)	33,69 (60,28)	34,32 (60,29)	1,72** (0,06)	2,76** (0,06)	1,32** (0,33)	2,41** (0,32)	-14,71 (65,89)	-13,59 (65,90)	2,33** (0,08)	2,34** (0,07)	2,00** (0,40)	1,96** (0,39)	-51,73 (79,01)	-51,73 (79,01)
Masculino=1			-0,07 (0,07)	-0,07 (0,07)	0,01* (0,00)	0,01* (0,00)					-0,12 (0,07)	-0,12 (0,07)				-0,14 (0,09)	-0,14 (0,09)	
Idade			0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)					0,00 (0,00)	0,00 (0,00)				0,01 (0,00)	0,01 (0,00)	
Educação			0,00 (0,03)	0,00 (0,04)	0,00 (0,03)	0,00 (0,03)					0,06 (0,03)	0,06 (0,03)				-0,04 (0,04)	-0,04 (0,04)	
Religiosidade			-0,01 (0,02)	-0,01 (0,02)	-0,01 (0,02)	-0,01 (0,02)					0,01 (0,02)	0,01 (0,02)				0,03 (0,03)	0,03 (0,03)	
Data de aplicação			0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)					0,00 (0,00)	0,00 (0,00)				0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	
PS=1	1,85** (0,08)	1,22** (0,07)	1,86** (0,08)	1,22** (0,08)	1,83** (0,09)	1,20** (0,09)	1,95** (0,09)	0,91** (0,08)	1,98** (0,09)	0,89** (0,08)	1,97** (0,10)	0,86** (0,10)	0,97** (0,10)	0,96** (0,10)	0,93** (0,11)	0,98** (0,11)	1,00** (0,12)	0,98** (0,12)
Direita=1			-0,62** (0,08)	-0,63** (0,08)	-0,63** (0,10)	-0,63** (0,10)					-1,04** (0,09)	-1,12** (0,11)				0,05 (0,11)	-0,02 (0,13)	
Esquerda radical=1	0,62** (0,08)	0,63** (0,08)	0,63** (0,08)	0,63** (0,10)	0,63** (0,10)	0,63** (0,10)	1,04** (0,09)	1,08** (0,09)	1,08** (0,09)	1,08** (0,09)	1,12** (0,11)	1,12** (0,11)	0,01 (0,10)	-0,05 (0,11)	-0,05 (0,11)	0,02 (0,13)	0,02 (0,13)	
Extroversão			-0,02 (0,03)	-0,02 (0,03)	-0,02 (0,03)	-0,02 (0,03)					0,00 (0,04)	0,00 (0,04)				-0,09* (0,04)	-0,10* (0,04)	
Abertura			-0,01 (0,04)	-0,01 (0,04)	-0,02 (0,04)	-0,02 (0,04)					-0,07 (0,05)	-0,09 (0,05)				0,01 (0,05)	0,01 (0,06)	
Conscienciosidade			0,04 (0,04)	0,04 (0,04)	0,03 (0,05)	0,03 (0,05)					0,01 (0,05)	0,01 (0,05)				0,05 (0,06)	0,05 (0,06)	
Amabilidade			0,06 (0,04)	0,06 (0,04)	0,05 (0,04)	0,05 (0,04)					0,05 (0,05)	0,05 (0,05)				0,05 (0,06)	0,05 (0,06)	
Estabilidade emocional			0,04 (0,03)	0,04 (0,03)	0,05 (0,04)	0,05 (0,04)					0,06 (0,04)	0,06 (0,04)				0,14* (0,06)	0,12* (0,06)	
N	359	359	347	347	346	346	359	359	347	347	346	346	356	356	344	344	343	343
R ²	0,634	0,634	0,639	0,639	0,646	0,646	0,596	0,596	0,611	0,611	0,620	0,620	0,269	0,269	0,286	0,286	0,305	0,305

p < 0,001***

p < 0,01**

p < 0,05*

Fonte: Freire, Queiroga e Serra-Silva, 2021.

em cada uma das instituições. Dentro de cada um dos passos, testamos, separadamente, os efeitos verificando a pertença à direita ou à esquerda radical, com a pertença ao PS sempre presente, sendo que o grupo é omissão, este é utilizado como referência (esquerda radical e direita, respetivamente).

Em todos os modelos, a pertença à lista do PS torna mais provável uma avaliação mais positiva de qualquer uma das instituições. Por outro lado, a pertença à lista de um partido de esquerda radical torna mais provável uma expressão de confiança mais elevada na forma como o PM e a MdS responderam à pandemia (confirmando parcialmente a H2.3). Quanto à direita, a pertença a partidos deste quadrante político torna mais provável uma menor confiança no PM e na MdS, o que confirma parcialmente a H3.2, mas o mesmo não se confirma quanto ao PR, cujos efeitos não são significativos (embora também sejam negativos).

Quanto ao traço de personalidade *amabilidade*, verificamos que esta variável é significativa e produz efeitos positivos nos modelos relativos à MdS e ao PR. Isto significa que quanto maior a tendência para que os candidatos sejam amáveis, maior tende a ser a sua confiança na resposta à covid-19 pela MdS e pelo PR. Por fim, outro traço de personalidade que evidenciou efeitos significativos foi a *extroversão*. Neste caso, verificaram-se efeitos negativos na confiança em relação ao PR, o que significa que indivíduos que tendem a ser mais extrovertidos tenderam a confiar menos na resposta do PR à covid-19. Estes resultados demonstraram ser robustos, mantendo-se inalterados nos modelos em que se inseriram as variáveis independentes e as variáveis de controlo.

Estes resultados indicam que a H4.1 é confirmada em relação à MdS e ao PR, mas não em relação ao PM, tocante à amabilidade, ao passo que a H5, em relação à extroversão, é totalmente desconfirmada, ao não gerar efeitos perante o PM e a MdS, e gerando efeitos negativos na confiança no PR. As hipóteses 6, 7 e 8 são totalmente desconfirmadas, ao não se verificarem efeitos estatisticamente significativos.

No quadro 16.3, apresentam-se os modelos relativos à confiança na resposta à pandemia por parte das instituições coletivas. A pertença às listas do PS tem um efeito significativo, assim como a pertença às listas dos partidos de esquerda radical, mas com algumas exceções: no passo 3 do modelo relativo ao poder local, a pertença às listas do PS perde significância quando inseridos os restantes controlos, mas mantém a significância quando a pertença à direita é testada, e no caso da esquerda radical e da direita, não se regista qualquer significância na confiança no que concerne à AR. Além disto, no que respeita ao tipo de efeito produzido nos modelos, a pertença às listas do PS produz, sempre que existe significância, efeitos positivos em relação à DGS, AR, poder local e polícia, o que significa que a pertença às listas do PS torna mais provável mais confiança nestas instituições (o que confirma a H1).

Todavia, no que toca à esquerda radical, enquanto a pertença a estas listas, em relação à DGS, tem um efeito positivo e, portanto, torna mais provável uma confiança mais positiva nesta instituição (confirmando parcialmente a H2.1, apesar de não confirmar um efeito na confiança à resposta do PR), o mesmo não pode ser referido em relação ao poder local e à polícia, produzindo efeitos negativos. Ou seja, a pertença às listas da esquerda radical torna mais provável uma confiança mais baixa nestas duas últimas. Tal confirma a H2.2.

Quadro 16.3 Os traços de personalidade e a confiança na resposta das instituições coletivas à covid-19

Variáveis	Confiança na DGS						Confiança na Assembleia da República (AR)						Confiança no Poder Local						Confiança na Polícia						
	Passo 1		Passo 2		Passo 3		Passo 1		Passo 2		Passo 3		Passo 1		Passo 2		Passo 3		Passo 1		Passo 2		Passo 3		
	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	B (s)	
(Constante)	1,82*** (0,07)	2,82*** (0,06)	1,31*** (0,37)	2,31*** (0,36)	-41,02 (72,94)	2,60*** (72,96)	2,77*** (0,06)	2,14*** (0,33)	2,30*** (66,47)	174,38** (66,45)	174,38** (66,47)	3,16*** (0,08)	2,73*** (0,07)	2,21*** (0,39)	1,83*** (0,38)	150,75 (78,26)	150,46 (78,26)	3,29*** (0,07)	2,79*** (0,06)	3,30*** (0,37)	2,78*** (0,36)	3,30*** (0,37)	2,78*** (0,36)	106,89 (73,31)	106,46 (73,32)
Masculino=1					-0,13 (0,08)	-0,13 (0,08)				-0,06 (0,07)	-0,06 (0,07)					-0,09 (0,09)	-0,09 (0,09)							0,03 (0,08)	0,03 (0,08)
Idade					0,00 (0,00)	0,00 (0,00)				0,00 (0,00)	0,00 (0,00)					0,00 (0,00)	0,00 (0,00)							0,00 (0,00)	0,00 (0,00)
Educação					0,08* (0,04)	0,08* (0,04)				0,01 (0,03)	0,01 (0,03)					0,04 (0,04)	0,04 (0,04)							-0,02 (0,04)	-0,02 (0,04)
Religiosidade					-0,01 (0,02)	-0,01 (0,02)				0,00 (0,02)	0,00 (0,02)					0,02 (0,03)	0,02 (0,03)							0,02 (0,02)	0,02 (0,02)
Data de aplicação					0,00 (0,00)	0,00 (0,00)				0,00** (0,00)	0,00** (0,00)					0,00 (0,00)	0,00 (0,00)							0,00 (0,00)	0,00 (0,00)
PS=1	1,61*** (0,09)	0,62*** (0,10)	1,61*** (0,10)	0,61*** (0,09)	1,60*** (0,11)	0,60*** (0,11)	0,87*** (0,08)	0,72*** (0,09)	0,88*** (0,09)	0,76*** (0,10)	0,59*** (0,10)	0,22* (0,10)	0,65*** (0,10)	0,22* (0,10)	0,60*** (0,10)	0,15 (0,12)	0,45*** (0,12)	0,25** (0,09)	0,76*** (0,10)	0,28** (0,10)	0,77*** (0,08)	0,25* (0,11)	0,68*** (0,11)	0,25* (0,11)	0,68*** (0,11)
Direitas=1					-0,99*** (0,10)	-1,01*** (0,12)				-0,16 (0,09)	-0,19 (0,11)		0,43*** (0,10)	0,38*** (0,11)		0,30* (0,13)	0,30* (0,13)		0,51*** (0,09)	0,51*** (0,09)	0,51*** (0,10)	0,51*** (0,10)	0,43*** (0,12)	0,43*** (0,12)	
Esquerda radical=1	0,99*** (0,10)		1,01*** (0,10)		1,01*** (0,12)		0,16 (0,09)	0,16 (0,09)	0,19 (0,11)			-0,43*** (0,10)		-0,38*** (0,11)	-0,30* (0,13)	-0,30* (0,13)		-0,51*** (0,09)	-0,51*** (0,10)	-0,51*** (0,10)	-0,51*** (0,10)	-0,43*** (0,12)	-0,43*** (0,12)		
Extroversão			0,00 (0,04)	0,00 (0,04)	0,00 (0,04)	0,00 (0,04)	0,03 (0,04)	0,03 (0,04)	0,03 (0,04)	0,03 (0,04)	0,03 (0,04)				0,09* (0,04)	0,09* (0,04)	0,09* (0,04)				-0,03 (0,04)	-0,03 (0,04)	-0,03 (0,04)	-0,03 (0,04)	
Abertura			-0,05 (0,05)	-0,05 (0,05)	-0,06 (0,05)	-0,06 (0,05)	-0,01 (0,05)	-0,01 (0,05)	-0,01 (0,05)	-0,01 (0,05)	-0,01 (0,05)				-0,04 (0,05)	-0,04 (0,05)	-0,04 (0,05)				-0,03 (0,05)	-0,03 (0,05)	-0,02 (0,05)	-0,02 (0,05)	
Conscienciosidade			0,04 (0,05)	0,04 (0,05)	0,03 (0,05)	0,03 (0,05)	0,07 (0,05)	0,07 (0,05)	0,05 (0,05)	0,05 (0,05)	0,05 (0,05)				0,05 (0,06)	0,05 (0,06)	0,05 (0,06)				0,05 (0,05)	0,05 (0,05)	0,05 (0,05)	0,05 (0,05)	
Amabilidade			0,18** (0,05)	0,18** (0,05)	0,18*** (0,05)	0,18*** (0,05)	0,08 (0,05)	0,08 (0,05)	0,08 (0,05)	0,08 (0,05)	0,08 (0,05)				0,17** (0,06)	0,17** (0,06)	0,18** (0,06)				0,01 (0,05)	0,01 (0,05)	0,00 (0,05)	0,00 (0,05)	
Estabilidade emocional			-0,02 (0,04)	-0,02 (0,04)	-0,01 (0,04)	-0,01 (0,04)	-0,05 (0,04)	-0,05 (0,04)	-0,05 (0,04)	-0,05 (0,04)	-0,05 (0,04)				0,00 (0,04)	0,00 (0,04)	-0,01 (0,05)				-0,01 (0,04)	-0,01 (0,04)	-0,01 (0,04)	-0,01 (0,04)	
N	360	360	347	347	346	346	358	358	345	344	345	358	358	346	345	345	345	357	357	345	345	357	344	344	
R2	0,449	0,449	0,466	0,466	0,482	0,482	0,263	0,263	0,280	0,280	0,300	0,280	0,280	0,280	0,159	0,176	0,176	0,175	0,175	0,183	0,183	0,183	0,192		

p < 0,001***

p < 0,01**

p < 0,05*

Fonte: Freire, Queiroga e Serra-Silva, 2021.

Já em relação à direita que, ao contrário da esquerda radical, manteve uma postura claramente mais adversarial ao longo da legislatura, verificaram-se efeitos inversos à esquerda radical: em relação à DGS registaram-se efeitos negativos (portanto, tornando mais provável uma confiança mais baixa), e efeitos positivos perante o poder local e a polícia, o que confirma parcialmente a H3.1, mas a mesma é negada em relação à DGS.

Relativamente aos traços de personalidade, mais uma vez, a amabilidade gera efeitos positivos em relação à DGS e ao poder local. Ou seja, poderemos verificar que níveis mais elevados de amabilidade por parte dos indivíduos ajudam a explicar uma maior confiança nestas instituições, o que confirma parcialmente a H4. Outro traço de personalidade que gera efeitos positivos é a extroversão: quanto mais extrovertidos os candidatos forem, maior tende a ser a sua confiança no poder local, o que confirma parcialmente a H5, mas apenas para esta instituição. Mais uma vez, verificamos que a estabilidade emocional (H6), a conscienciosidade (H7) e a abertura a novas experiências (H8) não geram efeitos, não confirmando as respetivas hipóteses.

Similarmente aos modelos relativos às instituições personalizadas, quando analisada a confiança nas instituições coletivas, verificamos que os efeitos significativos dos traços de personalidade *amabilidade* (confiança na DGS e no poder local) e *extroversão* (poder local) se mantêm depois de testadas as pertenças partidárias e os controlos sociodemográficos (embora devamos indicar que a significância da *data de aplicação* do inquérito, em relação à AR, indique que esta instituição terá uma avaliação conjuntural, pelo que se apela cautela na sua interpretação).

Em termos gerais, podemos verificar que a amabilidade (MdS, PR, DGS e poder local) e a extroversão (PR e poder local) são importantes para explicar a confiança na resposta política à covid-19. Podemos verificar, também, que a confiança nestas instituições, quando existe significância da amabilidade e da extroversão dos inquiridos perante as mesmas é robusta, uma vez que os resultados se mantêm significantes sempre que se inserem os controlos sociodemográficos. Isto indicia um efeito robusto e independente destes traços de personalidade, que é coincidente com os efeitos positivos da pertença partidária ao PS, em relação a estas quatro instituições. A isto, acresce que os efeitos significativos negativos à direita são coincidentes com os efeitos da amabilidade, na confiança na MdS, positivos ante a DGS e o poder local. Na esquerda radical, verificamos que existe significância dos traços quando os efeitos da pertença são positivos em relação à MdS e à DGS, e negativos no que respeita ao poder local.

Discussão e conclusão

Neste capítulo observámos, coerentemente com as conclusões de Magalhães *et al.* (2020), que as instituições que inspiraram maior confiança foram três de natureza coletiva: a AR, o poder local e a polícia, com a exceção da DGS que, sendo uma instituição independente de uma figura, tem surgido muito dependente, na comunicação social, da sua diretora. Não surpreendentemente, os candidatos das listas do

PS, que demonstraram uma confiança nas instituições superior a todos os outros grupos, têm uma confiança no PM e na MdS superior a qualquer outra instituição.

O nosso estudo explicativo permite-nos tirar várias conclusões. Em primeiro lugar, validamos a existência da relação entre a personalidade e a confiança nas instituições em elites políticas na resposta à covid-19. De facto, em nenhum dos modelos observamos a perda de significância por parte dos traços de personalidade, quando inseridos os controlos.

Em segundo lugar, e de forma pouco surpreendente, a pertença às listas do PS tem influência positiva na confiança, tornando mais provável que expressem maior confiança (com exceção do poder local). Em relação à esquerda radical, estes indivíduos tendem a confiar nas instituições personalizadas mais conotadas com o Governo do PS (PM e MdS) o que pode ser interpretado como uma observação do efeito de *rally around the flag* (Kritzinger *et al.*, 2021; Altipamarkis *et al.*, 2021; Louwse *et al.*, 2021), mas não podemos desprezar o facto de que os partidos de esquerda radical, no início da legislatura 2019-2022, faziam acordos informais com o PS (Freire, 2021). Também obtivemos resultados significativos e positivos no que toca à DGS. Por outro lado, a pertença à esquerda radical gerou efeitos significativos e negativos perante o Poder local e a polícia, que pode ser explicado pela desconfiança à esquerda das forças policiais (Cao, Stack e Sun, 1998; Anderson e Singer, 2008), que, aqui, acaba por ultrapassar a expectativa de observação de um efeito de *rally around the flag*, mas confirma a nossa expectativa teórica

Quanto à direita, detetámos uma tendência para menor confiança em duas das instituições personalizadas (o PM e a MdS), que, na verdade, são as mais conotadas com a resposta política à covid-19, o que implica que o efeito de *rally around the flag* não se estendeu a todo o espectro político português. Já quanto às instituições coletivas, verificamos um efeito negativo e significativo perante a DGS, e mais confiança no poder local e na polícia. Ainda que esta maior desconfiança em relação à DGS seja algo inesperada, a politização da direita portuguesa, no que concerne a estas instituições, indica que existia entre as elites de direita uma clara polarização perante a gestão da crise pandémica, o que não só é coerente com as nossas expectativas teóricas, como vai ao encontro das conclusões do capítulo 15 deste mesmo livro.

Analisando os efeitos da personalidade, começemos por referir que não observamos qualquer efeito significativo quanto à conscienciosidade, estabilidade emocional ou à abertura a novas experiências. De facto, do ponto de vista teórico, tínhamos a expectativa, com base na literatura, que indivíduos conscienciosos e mais estáveis, que se veem com mais sentido de dever, ou com maior positividade perante às circunstâncias (Dinesen, Nørgaard e Klemmensen, 2014; Freitag e Ackermann, 2015) pudessem exprimir mais confiança.

Em relação à amabilidade, demonstramos que existe uma tendência, em quatro das instituições estudadas (personalizadas: MdS e PR; coletivas: DGS e poder local) para que haja mais confiança, mas tal não se confirmou no que diz respeito ao PM. As observações empíricas de Mondak e Halperin (2008) e de Freitag e Ackermann (2015), que adotámos como expectativas teóricas, acabam por ser confirmadas (pelo menos parcialmente), e dizem-nos que a amabilidade das elites deve ser um fator a ser considerado, não apenas no cômputo geral da gestão de uma

catástrofe global, como também da literatura referente à confiança, mas também no âmbito do estudo das próprias elites. Já a extroversão tem um impacto significativo sobre a confiança no PR e no poder local, mas, contrariamente às nossas expectativas, o impacto no primeiro caso foi negativo: ou seja, os indivíduos mais extrovertidos tendem a exprimir menor confiança no PR na resposta à covid-19. Estes resultados em relação ao Presidente da República levam-nos a especular que a existência desta avaliação negativa se poderá dever ao facto de ter sido o PR quem decretou o Estado de Emergência, o qual obrigou ao isolamento social destes candidatos que, sendo mais extrovertidos, e portanto, pessoas que valorizam mais o contacto e o convívio social, poderão culpabilizá-lo por esta limitação, gerando menos confiança na sua ação anti-covid-19.

Neste sentido, podemos concluir, em linha com o capítulo 15, que a política foi importante na confiança na resposta política à covid-19: por um lado, verificamos que a política não ficou fora da gestão da crise pandémica e, por outro, que as características pessoais das elites também influenciam a sua confiança institucional. Quanto mais amável um candidato, em relação a determinadas instituições, mais provável é que a sua confiança seja mais alta, sendo que ser extrovertido também poderá condicionar esta mesma confiança.

Por fim, terminamos este capítulo observando que esta foi uma abordagem exploratória em vários sentidos: seja ao nível da gestão política da covid-19, seja ao nível da personalidade das elites, este estudo é constrangido pela sua natureza novel. Tanto quanto sabemos, não existe, ainda, um estudo que replique a aplicação das baterias de personalidade em elites portuguesas e, por outro lado, a recência da crise pandémica limita o benefício do *hindsight*, para lá dos ganhos ao nível da reforma institucional das respostas do sistema político a ameaças naturais, que o seu estudo constitui.

Numa futura investigação, assim, torna-se essencial uma análise compreensiva dos mecanismos heurísticos que levam à confiança das elites, com recurso a metodologias analíticas explicativas, ou de interdependência mais sofisticadas que permitem aprofundar o estudo da vertente mais pessoal das elites que tem um impacto político real em decisões que, como observámos ao longo da gestão da crise pandémica, constituíram uma questão de vida ou morte.

Referências bibliográficas

- Allport, Gordon (1937), *Personality: A Psychological Interpretation*. Nova Iorque, Holt, Rinehart & Winston.
- Altiparmakis, Argyrios, Abel Bojar, Sylvain Brouard, Martial Foucault, Hanspeter Kriesi e Richard Nadeau (2021), "Pandemic politics: policy evaluations of government responses to COVID-19", *West European Politics*, 44 (5-6), pp. 1159-1179, DOI: 10.1080/01402382.2021.1930754.
- Anderson, Christopher J. e Matthew Singer MM. (2008), "The Sensitive Left and the Impervious Right: Multilevel Models and the Politics of Inequality, Ideology, and Legitimacy in Europe", *Comparative Political Studies*, 41(4-5), pp.564-599. doi:10.1177/0010414007313113

- Cao, Liqun, Steven Stack e Yi Sun (1998), "Public attitudes toward the police: a comparative study between Japan and America", *Journal of Criminal Justice*, 26 (4), pp.279-289, doi.org/10.1016/S0047-2352(98)00015-4.
- Cawvey, Matthew, Matthew Hayes, Damarys Canache, e Jeffery Mondak (2018), "Biological and psychological influences on interpersonal and political trust", em Eric Uslaner (ed.), *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*, Nova Iorque, EUA, Oxford University Press, pp.119-147.
- Collignon, Sofia, Iakovos Makropoulos e Wolfgang Rüdig (2021), "Consensus secured? Elite and public attitudes to "lockdown" measures to combat Covid-19 in England", *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 31 (1), pp.109-121.
- Congressional Research Service – CRS (2021), *Global Economic Effects of COVID-19*, Congressional Research Service, disponível em: <https://sgp.fas.org/crs/row/R46270.pdf>.
- Costa, Paul e Robert McCrae (1985), "Concurrent validation after 20 years: implications of personality stability for its assessment", em J. N. Butcher e C. D. Spielberger (eds.), *Advances in Personality Assessment*, 4, Hillsdale, NJ, Erlbaum, pp. 31-54.
- Costa, Paul e Robert McCrae (1992), *Revised NEO Personality Inventory (NEO-PI-R) and NEO Five-Factor Inventory (NEO-FFI) Professional Manual*, Odessa, FL. Psychological Assessment Resources.
- Dalton, Russel (2004), *Democratic Challenges, Democratic Choices*, Oxford, Oxford University Press.
- Dalton, Russel e Martin Wattenberg (2000), *Parties Without Partisans*, Oxford, Oxford University Press.
- Devine, Daniel, Jennifer Gaskell, Will Jennings e Gerry Stoker (2021), "Trust and the coronavirus pandemic: what are the consequences of and for trust? An early review of the literature", *Political Studies Review*, 19 (2), pp. 274-285.
- Dinesen, Peter Thisted, Asbjørn Sonne Nørgaard e Robert Klemmensen (2014), "The civic personality: personality and democratic citizenship", *Political Studies*, 62 (S1), pp. 134-152.
- Freire, André (2021), "Left-wing governmental alliance in Portugal, 2015-2019: a way of renewing and rejuvenating social democracy?", *Brazilian Political Science Review*, 15 (2), pp.1-34.
- Freire, André, Viriato Queiroga e Sofia Serra-Silva (2021), "Inquérito aos Candidatos a Deputados nas Eleições Legislativas de 2019 (eleitos e não eleitos)", Observatório da Democracia e da Representação Política, ISCTE-CIES, Lisboa.
- Freitag, Markus e Kathrin Ackermann (2015), "Direct democracy and institutional trust: relationships and differences across personality traits", *Political Psychology*, 37 (5), pp.707-723.
- Goldberg, Lewis (1990), "An alternative 'description of personality': the big-five factor structure", *Journal of Personality and Social Psychology*, 59, pp. 1216-1229.
- Han, Zheng, Mioara Cristea, Maximilian Agostini, Jocelyn Bélanger, Ben Gützkow, Jannis Kreienkamp, Pontus Leander e PsyCorona Collaboration (2020), "Trust in government and its associations with health behaviour and prosocial behaviour during the covid-19 pandemic", *Psychological Medicine*.

- Jørgensen, Frederik, Alexander Bor, Marie Fly Lindholt e Michael Bang Petersen (2021), "Public support for government responses against COVID-19: assessing levels and predictors in eight Western democracies during 2020", *West European Politics*, 44 (5-6), pp. 1129-1158.
- Kritzinger, Sylvia, Martial Foucault, Romain Lachat, Julia Partheymüller, Carolina Plescia e Sylvain Brouard (2021), "'Rally round the flag': the covid-19 crisis and trust in the national government", *West European Politics*, 44 (5-6), pp. 1205-1231, doi: 10.1080/01402382.2021.1925017.
- Kroknes, Veronica Fagerland, Tor Georg Jakobsen e Lisa-Marie Grønning (2015), "Economic performance and political trust: the impact of the financial crisis on European citizens", *European Societies*, 17 (5), pp. 700-723.
- Levi, Margaret e Laura Stoker (2000), "Political trust and trustworthiness", *Annual Review of Political Science*, 3, pp. 475-507.
- Lewandowsky, Marcel (2019), "Policy congruence and strategic loyalty: which parties nominate candidates dissatisfied with democracy? Evidence from 11 European countries", *Political Research Exchange*, 1 (1), pp. 1-20, doi: 10.1080/2474736X.2019.1628616.
- Louwerse, Tom, Ulrich Sieberer, Or Tuttnauer e Rudy B. Andeweg (2021), "Opposition in times of crisis: covid-19 in parliamentary debates", *West European Politics*, 44 (5-6), pp. 1025-1051, doi: 10.1080/01402382.2021.1886519.
- Magalhães, Pedro, Rita Gouveia, Rui Costa Lopes e Pedro Adão e Silva (2020), *O Impacto Social da Pandemia*, ICS-UL/ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.
- Merkley, Eric, Aengus Bridgman, Peter John Loewen, Taylor Owen, Derek Ruths e Oleg Zhilin (2020), "A rare moment of cross-partisan consensus: elite and public response to the covid-19 pandemic in Canada", *Canadian Journal of Political Science*, 53 (2), pp. 31-318.
- Mondak, Jeffery, Mathew Hayes e Damaris Canache (2017), "Biological and psychological influences on political trust", em S. Zmerli, e T. W. G. van der Meer (eds.), *Handbook on Political Trust*, Edward Elgar Publishing, pp. 143-159.
- Mondak, Jeffery, e Karen Halperin (2008), "A framework for the study of personality and political behavior", *British Journal of Political Science*, 38, pp. 335-362.
- Monteiro, Nuno e Carlos Jalali (coords.) (2022), *Um Novo Normal? Impactos e Lições de Dois Anos de Pandemia em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, disponível em:
<https://www.ffms.pt/FileDownload/a0aea51f-6e0f-485a-ab70-cf23eba63c4a/um-novo-normal-impactos-e-licoes-de-dois-anos-de-pandemia-em-portugal>.
- Newton, Keneth (2001), "Trust, social capital, civil society, and democracy", *International Political Science Review*, 22 (2), pp.201-214.
- Nielsen, Julie Hassing e Johannes Lindvall (2021), "Trust in government in Sweden and Denmark during the COVID-19 epidemic", *West European Politics*, 44 (5-6), pp. 1180-1204, doi: 10.1080/01402382.2021.1909964.
- OECD (2021), *OECD Economic Outlook, Interim Report March 2021*, Organization for Economic Cooperation and Development, disponível em:
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/34bfd999-en.pdf?expires=1657029859&id=id&accname=oid015503&checksum=953E092EFF4B1CE32F731B8B6EEAF64E>

- Oksanen, Atte, Markus Kaakinen, Rita Latikka, Iina Savolainen, Nina Savela, e Aki Koivula *et al.* (2020), "Regulation and trust: 3-month follow-up study on covid-19 mortality in 25 European countries", *JMIR Public Health and Surveillance*, 6 (2).
- Olsen, Asmus L., e Frederik Hjorth, F. (2020), "Willingness to distance in the covid-19", OSF Preprints.
- PORDATA (2021), "Números da Crise e da Pandemia", acessado a 21 de setembro de 2021 e disponível em <https://www.pordata.pt/NumerosDaCrise/Economia+e+Finan%C3%A7as>.
- Rammstedt, Beatrice, Oliver John (2007) "Measuring personality in one minute or less: a 10-item short version of the big five inventory in English and German", *Journal of Research in Personality*, 41 pp. 203-12.
- Sanches, Edalina, José Santana Pereira e Isabella Razzuoli (2018), "In welfare we trust? Political trust in Portugal and Spain, 2008-2014", em Marina Costa Lobo, Filipe Carreira da Silva, José Pedro Zúquete (eds.), *Changing Societies: Legacies and Challenges*, Imprensa de Ciências Sociais, ICS-UL, pp. 269-294.
- Teixeira, Conceição Pequito e André Freire (2010), "Decline, transformation and trust in Parliaments: the Portuguese case in longitudinal and comparative politics", *Iberian-American Journal of Legislative Studies*, 1 (1): pp. 24-38.
- Teixeira, Conceição Pequito, Emmanouil Tsatsanis e Ana Maria Belchior (2014), "Support for democracy in times of crisis: diffuse and specific regime support in Portugal and Greece", *South European Society and Politics*, 19 (4), pp. 501-518.
- Torcal, Mariano (2014), "The decline of political trust in Spain and Portugal: economic performance or political responsiveness?", *American Behavioral Scientist*, 58 (12), pp.1542-1567.
- Turper, Sedef e Kees Aarts (2017), "Political trust and sophistication: taking measurement seriously", *Social Indicators Research*, 130 (1), pp. 415-434.
- Van de Walle, Steve, Steven Van Roosbroek e Geert Bouckaert, (2008) "Trust in the public sector: is there any evidence for a long-term decline?", *International Review of Administrative Sciences*, 74 (1), pp. 45-62.
- Weinberg, James (2020), "Can political trust help to explain elite policy support and public behaviour in times of crisis? Evidence from the United Kingdom at the height of the 2020 coronavirus pandemic", *Political Studies*, 70 (3), pp. 1-25.

***Business as usual* ou novo normal?
As campanhas presidenciais de 2021 em Portugal**

Hugo Ferrinho Lopes, José Santana Pereira e Susana Rogeiro Nina

Introdução

A crise pandémica criada pelo advento da covid-19 em finais de 2019 teve efeitos sociais e económicos consideráveis, mas também impactos políticos de variada natureza, incluindo em termos eleitorais (por exemplo, Baccini *et al.*, 2021; Chirwa *et al.*, 2022). Nos casos em que as eleições não foram adiadas por conta da situação pandémica, os partidos e os candidatos foram obrigados a lidar com a necessidade de realizar campanhas em condições adversas e inéditas e tratar um tema que ultrapassava qualquer outro em termos de relevância e premência.

A eleição presidencial portuguesa de 24 de janeiro de 2021 é um exemplo paradigmático de um contexto eleitoral sem precedentes. A pré-campanha e a campanha oficial decorreram sob condições inéditas — durante a mais violenta vaga de mortes e infeções por covid-19 no país até então, com um pico de 15 mil novos casos e 300 mortes diárias (Ritchie *et al.*, 2021) — o que levou à declaração de confinamento obrigatório a partir de 15 de janeiro, cinco dias após o início do período oficial de campanha.¹ Neste contexto, realizou-se um debate nacional sobre a necessidade e a constitucionalidade de um adiamento das eleições, mas o que acabou por acontecer foi o alargamento do acesso ao voto antecipado, no domingo anterior ao da eleição.² Os sete candidatos presidenciais — Marcelo Rebelo de Sousa (Presidente em funções, apoiado oficialmente pelo PSD e CDS-PP, favorito nas sondagens pré-eleitorais),³ Ana Gomes (figura de destaque do PS, mas apoiada apenas pelo LIVRE e pelo PAN), André Ventura (líder

1 Fonte: Governo de Portugal (<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=recolhimento-obrigatorio-a-partir-de-15-de-janeiro>), acessido a 2 de outubro de 2021.

2 Fonte: Governo de Portugal (<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=medidas-para-as-eleicoes-presidenciais-em-pandemia>), acessido a 2 de outubro de 2021. Ver também, por exemplo: <https://www.publico.pt/2021/01/08/politica/noticia/nao-ha-acordo-antecipar-presidenciais-ha-ideias-tornar-seguras-1945604>, acessido a 2 de outubro de 2021.

3 As sondagens pré-eleitorais davam a Marcelo Rebelo de Sousa os seguintes resultados: 58% na sondagem do ICS-ISCTE; 59,3% na Intercampus; 59,7% na Aximage; 61,8% na Eurosondagem; 63% no CESOP; e 65,4% na Pitagórica. Fonte: ERC (<https://www.erc.pt/pt/sondagens/publicitacao-de-sondagens/depositos-de-2021>), acessido a 12 de setembro de 2021.

do CHEGA), Marisa Matias (eurodeputada do BE), João Ferreira (eurodeputado da CDU), Tiago Mayan Gonçalves (apresentado pela IL) e Vitorino Silva (conhecido como “Tino de Rans”, líder do RIR) — viram-se assim, ao longo da campanha, a braços com condições nunca antes experimentadas.⁴

Os contextos em que as campanhas ocorrem podem constituir, tanto uma ameaça, como uma oportunidade para os atores políticos nelas envolvidos, levando naturalmente a adaptações destinadas a facilitar o alcance dos objetivos estabelecidos (Schmitt-Beck e Farrell, 2002). Além disso, se as campanhas evoluem em resposta a desenvolvimentos tecnológicos e sociais (Norris, 2000; Schmitt-Beck e Farrell, 2002), eventos de curto prazo e/ou inesperados podem ter um efeito não despreciando nas mensagens veiculadas, ações realizadas e meios usados para interagir com o eleitorado (Schmitt-Beck e Farrell, 2002).

O presente analisa de forma aprofundada campanhas eleitorais portuguesas em contexto pandémico, olhando em concreto para os seus níveis de profissionalização, o estilo de campanha em termos de ações implementadas e a relação de forças entre diferentes candidatos em termos de campanha nas redes sociais, e focando o contexto das eleições presidenciais de 2021. Por outras palavras, este capítulo contribui para o entendimento de como eventos sem precedentes — tais como uma situação pandémica — podem moldar as estratégias de comunicação durante campanhas eleitorais. Para alcançar este objetivo, recorre-se a dados sobre orçamentos e despesas efetuadas, exposição mediática, agendas de campanha, e uso e *engagement* nas redes sociais por parte dos sete candidatos presidenciais no período que antecedeu a eleição de 24 de janeiro de 2021.

O capítulo organiza-se do seguinte modo. Na secção seguinte, revê-se a literatura sobre eleições e campanhas em contexto de pandemia de covid-19. Depois, apresentam-se as hipóteses (decorrentes da literatura clássica sobre campanhas eleitorais, sobre o contexto português e sobre o possível impacto do contexto pandémico), os indicadores utilizados no seu teste e as fontes de dados. Na quarta secção, reportam-se e discutem-se os resultados. Por fim, nas conclusões, reflete-se sobre as principais descobertas deste estudo e discutem-se caminhos para futuras investigações.

Campanhas eleitorais e a pandemia de covid-19

Uma campanha eleitoral define-se como uma atividade de comunicação organizada, que envolve vários atores, tem o propósito de influenciar o resultado dos processos de tomada de decisão política através de um impacto na opinião pública e mobiliza recursos de vários tipos (humanos, financeiros e simbólicos) e em diferentes quantidades, em contextos institucionais e situacionais que podem constituir,

4 PSD — Partido Social Democrata; CDS-PP - Centro Democrático e Social-Partido Popular; PS — Partido Socialista; PAN — Pessoas-Animais-Natureza; BE — Bloco de Esquerda; CDU — Coligação Democrática Unitária, coligação estável entre o PCP (Partido Comunista Português) e o PEV (Partido Ecologista “Os Verdes”); IL — Iniciativa Liberal; RIR — Reagir-Incluir-Reciclar.

quer ameaças, quer estruturas de oportunidade (Schmitt-Beck e Farrell, 2002). Sendo certo que as campanhas evoluem em resposta a desenvolvimentos tecnológicos e societais (Norris, 2000; Schmitt-Beck e Farrell, 2002), também é verdade que fatores de curto prazo podem ter um grande efeito no seu planejamento e gestão, quer em termos das mensagens veiculadas, quer do ponto de vista das ações realizadas e dos meios usados para comunicar com a população (Schmitt-Beck e Farrell, 2002). O recente fenômeno da pandemia de covid-19 veio não apenas colocar o coronavírus e os seus impactos nas agendas de campanha, mas também, devido à sua severidade e à incerteza associada, criar constrangimentos às ações de campanha passíveis de implementar.

Apesar da recência da crise pandêmica, existe já alguma investigação sobre eleições e campanhas eleitorais neste contexto. Um dos principais assuntos analisados é o impacto na participação eleitoral. Nesse âmbito, James e Alihodzic (2020) reportam que, nas 19 eleições parlamentares ou presidenciais ocorridas entre janeiro e junho de 2020 em todo o mundo, a abstenção média foi 6,21 pontos percentuais mais elevada do que a das eleições imediatamente anteriores. Com efeito, a percepção de risco de contágio por covid-19 tem um impacto negativo na probabilidade de votar, como se verificou na eleição presidencial de junho de 2020 no Malawi (Chirwa *et al.*, 2022), sendo o aumento da abstenção superior nos países mais afetados pela pandemia, em termos de infeções e, sobretudo, óbitos (Santana *et al.*, 2020). No entanto, as regras de confinamento são um fator interveniente nesta relação: Giommoni e Loumeau (2020) demonstram que, após a primeira volta das eleições autárquicas de março de 2020 (em França), a adoção de regras de confinamento mais restritas nalgumas regiões levou a uma maior participação eleitoral na segunda volta em comparação com as regiões em que os constrangimentos foram mais leves. Esta literatura ajuda-nos, assim, a identificar uma importante ameaça decorrente do contexto pandémico — a possibilidade de desmobilização por parte do eleitorado, especialmente em contextos em que as pessoas não se sentem seguras — com previsíveis impactos na intensidade da campanha.

Outros trabalhos olham para o impacto da covid-19 no sentido de voto, com resultados mistos. Por um lado, investigações como a de Baccini *et al.* (2021) identificam uma relação negativa entre o número de infeções por covid-19 e o resultado eleitoral de Donald Trump nos condados norte-americanos em 2020 (em comparação com 2016), sendo o impacto da pandemia na punição eleitoral do incumbente mais forte em condados urbanos e nos estados em que não fora decretado recolher obrigatório, em que a competição era mais renhida e em que Trump tinha vencido em 2016. Pode haver também um aumento da propensão para votar em partidos nacionalistas, como evidenciam Fernandez-Navia e colegas (2021) para as eleições regionais espanholas de 2020. Por outro lado, vários estudos têm reportado o fenómeno contrário. Por exemplo, Giommoni e Loumeau (2020) e Morisi *et al.* (2021) analisam o impacto do tipo de confinamento (ligeiro ou restrito) e do grau de severidade do contágio no sentido de voto nas eleições autárquicas francesas de março de 2020, verificando que os confinamentos mais restritivos e os sentimentos de medo e ansiedade tiveram um impacto positivo no voto nos incumbentes municipais. Estes resultados encontram eco noutros estudos que reportam um fenómeno

de *rallying around the flag* — aumento do apoio e do consenso em torno dos incumbentes — decorrente da situação pandêmica, particularmente em contextos em que este tentou ativamente travar a propagação do vírus (Bordandini *et al.*, 2020; Leininger e Schaub, 2020; Merkley *et al.*, 2020; Bol *et al.*, 2021; Lupu e Zechmeister, 2021; Schraff, 2021; Ferrinho Lopes, 2023). Contudo, este efeito pode ser de curto prazo, e os líderes políticos nem sempre o conseguem transformar em níveis de apoio mais estáveis (Johansson *et al.*, 2021). Em termos de campanhas, o fenômeno de *rallying around the flag* cria a expectativa de uma campanha menos intensa por parte do incumbente, uma vez que este parte em presumível vantagem eleitoral.

Por fim, alguns estudos focam-se explicitamente nas campanhas eleitorais em contexto pandêmico. Num texto sobre transparência e robustez eleitoral, Landman e Splendore (2020) sugerem o recurso às campanhas *online* e à publicidade política paga como meios de mitigar os impactos negativos da covid-19 na qualidade das eleições devido ao estabelecimento de limites à realização de atividades de tipo presencial. E esses limites foram, regra geral, implementados e respeitados nas democracias ocidentais. Olhando para as eleições locais francesas, Bach e colegas (2021) reportam que o encerramento de escolas, restaurantes e atividades comerciais não essenciais levou a uma redução de atividades de campanha presenciais. Também Sullivan (2020) reporta uma redução das atividades de tipo presencial durante a campanha para as presidenciais norte-americanas de 2020, embora na reta final os dois principais candidatos tenham divergido consideravelmente, com Trump a regressar em força aos eventos presenciais (ao ar livre) e Biden a apostar mais timidamente neste tipo de ações, realizando, por exemplo, comícios *drive-in* em que os participantes não saíam das suas viaturas. Em alternativa, reforçou-se o recurso a atividades de campanha *online*, nomeadamente através de videoconferência e publicidade paga — um investimento 63% mais elevado que o da campanha de 2016 (Sullivan, 2020). Estratégias similares — que envolvem até o recurso à realidade aumentada — foram utilizadas pelos candidatos às legislativas de 2020 na Coreia do Sul em resultado das restrições impostas (Spinelli, 2020; ver também Virtosu, 2021).⁵

Hipóteses, indicadores e fontes

Profissionalização

Uma campanha profissionalizada pressupõe a contratação ou criação de uma equipa de campanha profissional para análise do mercado, aconselhamento sobre posições políticas e medidas a propor, criação de veículos efetivos para a transmissão da mensagem e formação das pessoas diretamente envolvidas na comunicação da mensagem em relação ao estilo, imagem e comunicação (Lilleker e Negrine, 2002;

5 Realidade aumentada é a tecnologia que permite transportar o ambiente virtual para o espaço físico em tempo real, utilizando dispositivos tecnológicos para manusear os objetos virtuais e reais.

Strömbäck, 2007). Em Portugal, apesar de uma tendência de crescimento ao longo das últimas décadas, o panorama é marcado por níveis de profissionalização bastante modestos (Lisi, 2011, 2013; Lisi e Santana Pereira, 2015; cf. Santana Pereira, 2022), sendo o investimento nesta área tradicionalmente parente pobre de outras rubricas orçamentais, como a propaganda e os eventos (Lisi, 2013).

A nossa expectativa é a de um investimento considerável em profissionalização nas campanhas dos candidatos a Presidente da República em 2021. Isto porque a pandemia altera as possibilidades e a dinâmica de interação com o eleitorado, pelo que é esperado que os candidatos tenham alocado uma boa parte dos seus recursos à profissionalização da campanha (via recurso a agências e especialistas de comunicação), para, assim, comunicarem de forma eficiente com os seus eleitores (H1a). Dado que o agravamento da situação pandémica entre a apresentação de orçamentos e a execução concreta das despesas veio tornar este problema mais incisivo, espera-se que as folhas de despesas efetuadas relevem um maior investimento em profissionalização relativamente ao orçamentado (H1b).⁶

Para testar estas hipóteses, olhamos para os valores orçamentados (preparados e depositados até um mês antes da eleição) e para as despesas efetivas (contas finais) das campanhas eleitorais dos candidatos à Presidência da República. Desta maneira, conseguimos não apenas mapear a natureza das campanhas em termos de profissionalização, mas também aferir o possível impacto do radical agravamento da situação pandémica entre dezembro de 2020 e janeiro de 2021. Com base na informação disponibilizada nos documentos oficiais entregues pelos candidatos à Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP), criamos cinco categorias de despesa, que permitem distinguir investimento em *profissionalização* (planeamento: conceção da campanha, contratação de agências de comunicação e estudos de mercado), do investimento em *propaganda* (que inclui estruturas, cartazes e telas e ainda a comunicação impressa e digital), *eventos* (ações no terreno e de proximidade com os eleitores, categoria que agrega comícios, espetáculos e caravanas com entrega de brindes e outras ofertas), *custos administrativos e operacionais* (despesas administrativas, como sede de campanha e colaboradores, custos de impressões e preparação de documentação oficial, e operacionais, como despesas de deslocação, refeições e carros de campanha, por exemplo) e *outros* (incluindo donativos em espécie e cedência de bens a título de empréstimo).⁷

Estilo de campanha

A literatura argumenta que as transformações políticas e sociais que marcaram as últimas décadas conduziram, a partir dos anos 1990, ao advento de um modelo de

6 Entre meados de dezembro de 2020 e meados de janeiro de 2021, o número diário de novos casos de infeção e de mortes por covid-19 duplicou em Portugal; no último dia de campanha, 22 de janeiro, os números eram três vezes superiores aos identificados antes do Natal (Ritchie *et al.*, 2021).

7 Disponível em https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas_eleicoes-pr.html#1104, acessado a 19 de setembro de 2021.

campanha eleitoral distinto (Farrell *et al.*, 1996; Norris, 2000). Em concreto, a aposta nos meios tradicionais de comunicação e em eventos de terreno com vista ao aumento da visibilidade mediática, característico das campanhas modernas, tem sido confrontado com a aposta numa campanha digital e o recurso a novas formas de comunicação interativa entre eleitores e candidatos, potenciadas pela *internet* e, em particular, pelas redes sociais (Schmitt-Beck e Farrell, 2002; ver também Vergeer *et al.*, 2013). Em Portugal, as campanhas eleitorais têm sido definidas como, *grosso modo*, correspondendo ao ideal-tipo da campanha moderna, com uma elevada importância dos média tradicionais e um volume muito modesto de recurso às plataformas *online* (Seiceira e Cunha, 2015; Magalhães *et al.*, 2020; cf. Santana Pereira, 2022).

Em linha com o observado noutras campanhas (Sullivan 2020; Spinelli, 2020; Virtosu, 2021) e dado o contexto da eleição presidencial portuguesa, nomeadamente o confinamento obrigatório decretado em meados de janeiro, hipotetiza-se que o contexto pandémico tenha promovido a adoção de um estilo de campanha marcado por uma considerável aposta em eventos *online* e nas redes sociais (H2).

Para analisar o tipo de campanha levada a cabo, olhamos para a *agenda de campanha* de cada candidato, distinguindo entre atividades de campanha *tradicional* e *digital* nos períodos de pré-campanha e campanha oficial (22 de novembro de 2020 a 22 de janeiro de 2021).

As atividades tradicionais incluem a *presença direta dos candidatos nos média* e as *atividades no terreno*. A primeira dimensão é operacionalizada através de uma análise de conteúdo dos média, que permitiu a contabilização (1) dos vídeos preparados pelos candidatos e transmitidos durante o tempo de antena concedido pela RTP; (2) do número de participações nos debates televisivos nos canais generalistas (RTP, SIC e TVI); e (3) do número de entrevistas concedidas aos mesmos órgãos televisivos e à imprensa escrita (*Público* e *Expresso*).⁸ A segunda dimensão — *atividades no terreno*, ou seja, contacto direto com o eleitorado — é operacionalizada por via da informação disponibilizada pelas candidaturas à ECFP, através da qual se identificou o número de arruadas, comícios e visitas efetuadas.

Relativamente à campanha digital, focamo-nos nas *atividades online*, através da identificação e contabilização de comícios, fóruns, apresentações e conversas transmitidas no Twitter, Facebook e Instagram dos candidatos ou nos seus sítios oficiais da *internet*; e na *publicação de conteúdos* nas redes sociais, computada com base nos dados provenientes de recolha automatizada na plataforma FOXP2.⁹ Sublinhe-se, no entanto, que uma publicação numa rede social não é comparável a um evento ou a uma qualquer outra tentativa de entrar na agenda dos média, em termos de esforço acarretado. Por esta razão, foi necessário encontrar um equilíbrio que permitisse comparar ações de campanha de diferente natureza. Por isso, partimos do pressuposto que o esforço de preparação de conteúdos para as redes é cerca de dez vezes inferior ao de outros eventos, pelo que os valores da variável “publicação de conteúdos nas redes sociais” correspondem a blocos de 10 publicações.

8 Nas suas versões impressas, consultadas na Hemeroteca de Lisboa.

9 <https://foxp2.pt/>, acessado a 15 de fevereiro de 2021.

Relação de forças entre os candidatos nas redes sociais

No que diz respeito a esta dimensão, a literatura apresenta duas hipóteses. A primeira — *normalização* — considera que os atores políticos mais proeminentes, visto terem mais recursos humanos e financeiros, poderão adotar uma estratégia de campanha *online* mais profissionalizada e sofisticada, sendo, portanto, mais bem-sucedidos também nas esferas de campanha *online* (Gibson e McAllister, 2015). Pelo contrário, a segunda — *equalização* — postula que as plataformas digitais beneficiarão, sobretudo, os candidatos com menos recursos ou *appeal* eleitoral, visto que terão a capacidade de “superar as desvantagens que normalmente enfrentam no ambiente mediático *offline* e (...) comunicar de forma mais eficaz a sua mensagem para um público mais amplo” (Gibson e McAllister, 2015: 529; tradução nossa).

Os estudos realizados em Portugal identificam um padrão de normalização da competição ao nível *online*, com os principais partidos e candidatos a realizar uma campanha mais intensa no ambiente virtual (Cunha e Lobo, 2015; Pina, 2018; cf. Santana Pereira, 2022). A nossa expectativa é de um atenuar deste padrão em direção a um panorama de equalização. Em virtude do contexto em que as eleições presidenciais de 2021 se desenrolaram, a aposta nas redes sociais terá sido levada a cabo por parte de todos os candidatos, e até com uma maior intensidade e envolvimento daqueles eventualmente menos beneficiados pela exposição nos média tradicionais, impedidos de colmatar esta dificuldade com um forte investimento em eventos de campanha presencial (H3).

Para testar esta hipótese, recorre-se a indicadores da atividade dos candidatos nas redes sociais entre 1 e 22 de janeiro, com base em dados cedidos pela FOXP2. Calcula-se a intensidade da *presença nas redes sociais* e o *engagement* (envolvimento) *absoluto* e *relativo* por candidato. A primeira variável diz respeito ao número de publicações e *tweets* por candidato. O *engagement* absoluto traduz-se no número total de comentários, partilhas e reações às publicações; já o *engagement* relativo é o total das interações (soma dos comentários, partilhas e reações personalizadas) de cada candidato sobre o número de seguidores do seu perfil.¹⁰ Estas variáveis são posteriormente cruzadas com os níveis de investimento financeiro de cada candidatura.

Resultados

Começa-se por analisar o investimento financeiro na *profissionalização* das campanhas dos sete candidatos à Presidência da República. A expectativa de um forte investimento na profissionalização é gorada. Em linha com os resultados de estudos prévios sobre Portugal (Lisi, 2011, 2013; cf. Santana Pereira, 2022), o investimento financeiro na profissionalização é modesto, não representando mais de 6% dos

10 A recolha de dados feita pela FOXP2 apenas contabilizou para o Facebook, as reações personalizadas, tais como “adoro”, “ira”, “tristeza”, “riso” e “surpresa”.

valores orçamentados, 10% da despesa (quadro 17.1). É na propaganda que os candidatos mais investem, sendo esta, a par dos eventos, a rubrica de tipo não administrativo mais importante nas folhas de despesa das candidaturas. Curiosamente, os três candidatos mais votados (Marcelo Rebelo de Sousa, Ana Gomes e André Ventura) são os que menos investem em propaganda, sugerindo que este será um meio utilizado, sobretudo, pelos candidatos menos bem posicionados para alcançarem visibilidade e notoriedade.

Sublinhe-se ainda que o Presidente incumbente é o segundo candidato com menos despesas de campanha. Sendo o investimento financeiro uma das medidas da intensidade de uma campanha (Sulkin, 2001), este resultado está em linha com a expectativa de uma menor intensidade de campanha por parte de um ator político popular. Marcelo Rebelo de Sousa beneficiará do *rallying around the flag* identificado em Portugal (cf. De Giorgi e Santana Pereira, 2020), mas também apresenta uma continuidade em relação ao estilo que adotou na campanha presidencial de 2016 (Gutoiu e Pandelea, 2016; Fernandes e Jalali, 2017).

No entanto, tendo em conta a diferença entre orçamentos e despesa, percebe-se que o agravamento do contexto pandémico terá levado à identificação de constrangimentos que obrigaram a um aumento do investimento em planeamento, numa lógica de profissionalização. De facto, em termos gerais, os candidatos tinham orçamentado gastar 57.450 euros nesta rubrica, mas acabaram por gastar quase o dobro, 103.418 euros (quadro 17.1). As estratégias dos candidatos foram, contudo, diferentes. Se Marcelo Rebelo de Sousa decuplicou o investimento em profissionalização em relação ao orçamentado e Ana Gomes e André Ventura também apresentam despesas de profissionalização superiores ao previsto, os candidatos à esquerda do PS, Marisa Matias e João Ferreira, não orçamentam, nem gastam, dinheiro nesta rubrica (quadro 17.1). Este facto é coerente com os gastos em planeamento de campanha por parte dos seus partidos: BE e PCP costumam alocar recursos financeiros residuais — quando alocam — ao planeamento nesta lógica de profissionalização (Lisi, 2013). Por fim, Tiago Mayan Gonçalves investiu menos que o previsto em profissionalização e Vitorino Silva acabou por não apresentar despesas nesta rubrica.

Em suma, a hipótese 1a é rejeitada, dado que não há um investimento claro e forte na profissionalização *vis-à-vis* outras rubricas orçamentais. Por sua vez, a hipótese 1b é confirmada: o agravamento do contexto pandémico parece ter levado, no cômputo geral, a um aumento dos custos com profissionalização ante o orçamentado (cerca de 50 mil euros), realçando a importância desta dimensão para mitigar os efeitos da covid-19, embora uma análise mais fina permita concluir que esta estratégia foi apenas adotada por três dos sete candidatos presidenciais.

Relativamente ao *estilo de campanha*, os dados apresentados na figura 17.1 apontam para uma não despendida aposta no digital. Contudo, isto parece ter acontecido mais ao nível da produção de conteúdos nas redes sociais (37,1%) do que ao nível das atividades *online*, que tiveram uma presença muito modesta nas agendas de campanha dos candidatos (8,3%).

Examinando a agenda de cada candidato (figura 17.1), constata-se que a estratégia do Presidente incumbente passou apenas por ações de campanha

Quadro 17.1 Orçamentos e despesas das campanhas presidenciais de 2021

	Profissionalização		Propaganda		Eventos		Custos administrativos e operacionais		Outros		Total		
	Orçam.	Despesa	Orçam.	Despesa	Orçam.	Despesa	Orçam.	Despesa	Orçam.	Despesa	Orçam.	Despesa	Saldo
Marcelo Rebelo de Sousa	1.500 (6%)	15.276 (61,2%)	3.500 (14%)	1.047 (4,2%)	0	0	16.000 (64%)	7.504 (30,1%)	4.000 (16%)	1.100 (4,4%)	25.000	24.927	-73
Ana Gomes	17.500 (32,7%)	44.477 (32,8%)	17.000 (31,7%)	25.573 (18,9%)	8.500 (15,9%)	31.051 (22,9%)	5.000 (9,4%)	34.352 (25,4%)	5.500 (10,3%)	0	53.500	135.453	+81.953
André Ventura	25.000 (15,6%)	36.900 (18,4%)	75.000 (46,8%)	56.734 (28,3%)	40.000 (25%)	6.123 (3%)	10.000 (6,3%)	21.013 (10,4%)	10.000 (6,3%)	80.343 (39,9%)	160.000	201.112	+41.112
João Ferreira	0	0	225.000 (50%)	110.921 (40,4%)	35.000 (7,8%)	24.705 (9%)	170.000 (37,8%)	138.637 (50,6%)	20.000 (4,4%)	0	450.000	274.264	-175.736
Marisa Matias	0	0	155.473 (60,6%)	145.514 (41%)	52.466 (20,3%)	121.079 (33,7%)	48.679 (19%)	91.279 (25,5%)	0	0	256.618	357.872	+101.255
Tiago Mayan Gonçalves	10.450 (27,2%)	6.765 (14,3%)	18.000 (46,8%)	27.204 (57,5%)	3.000 (7,8%)	8.194 (17,4%)	5.500 (14,3%)	5.120 (10,8%)	1.500 (3,9%)	0	38.450	47.284	+8.834
Vitorino Silva	3.000 (18,7%)	0	6.000 (37,5%)	3.000 (41,9%)	0	0	1.000 (6,3%)	1.655 (23,2%)	6.000 (37,5%)	2.500 (34,9%)	16.000	7.155	-8.845
Total	57.450 (5,8%)	103.418 (9,9%)	499.973 (50%)	369.993 (35,3%)	138.966 (13,9%)	191.152 (18,2%)	256.179 (25,6%)	299.560 (28,6%)	47.000 (4,7%)	83.943 (8%)	999.568 (100%)	1.048.067 (100%)	+48.499 (4,9%)

Nota: valores absolutos arredondados à unidade.

Fonte: cálculos próprios com base na informação disponibilizada pela ECFP.

tradicionais, tendo sobretudo apostado na presença direta nos média (58,1%), apesar de não ter preparado tempos de antena. Com efeito, Marcelo Rebelo de Sousa não dinamizou contas de Facebook, Twitter ou Instagram, nem organizou qualquer iniciativa digital. Os restantes candidatos apostam tanto em estratégias de campanha tradicional como digital. É, não obstante, relevante referir que João Ferreira (60,6%), André Ventura (57,4%) e Tiago Mayan Gonçalves (56,4%) deram mais prioridade às ações tradicionais, com especial incidência para as atividades no terreno no caso do primeiro. Quanto a Ana Gomes, Marisa Matias e Vitorino Silva, existe uma aposta mais clara nas atividades digitais, que são particularmente relevantes na agenda da candidata apoiada pelo BE.

Portanto, apesar de uma tendência para a aposta no digital, como se hipotetizou, é ainda prevalente o peso do modelo moderno, abraçado de forma completa pelo incumbente e prevalecente nas campanhas de Ferreira, Ventura e Gonçalves. É ainda de destacar o tímido investimento em eventos *online*, num contexto particularmente propício aos mesmos. A hipótese 2 é, assim, apenas parcialmente confirmada.

No que diz respeito à *relação de forças entre os candidatos no campo da competição nas redes sociais*, olhamos, em primeiro lugar, para a intensidade da presença nas redes sociais. A figura 17.2 revela que o candidato mais ativo é João Ferreira, com 854 publicações, seguido de perto por Ana Gomes e Marisa Matias. A presença dos restantes é menos intensa (recorde-se que o Presidente em funções não recorreu a estas plataformas). Sublinhe-se que João Ferreira é ultrapassado por André Ventura (47,3%) e Marisa Matias (34,8%) no Facebook, bem como por Ana Gomes (67,2%) no Twitter. Os resultados evidenciam, também, que os candidatos priorizam de forma diferente o uso das redes sociais: por exemplo, mais de 2/3 dos conteúdos de Ana Gomes são no Twitter, enquanto Ventura privilegia o uso do Facebook. De resto, todos os candidatos publicam mais conteúdos no Twitter do que nas restantes redes sociais, sendo o Instagram, em todos os casos, a plataforma digital em que foram menos ativos.

Observamos uma tendência de normalização da relação de forças no que diz respeito à comunicação *online*, no que à intensidade da presença nas redes sociais diz respeito. De facto, existe uma correlação significativa entre a capacidade orçamental dos candidatos e o número de conteúdos digitais produzidos ($r=0,778$, $p<0,05$). Noutras palavras, são os candidatos com mais recursos financeiros que mais apostam numa estratégia de campanha *online*, baseada numa forte presença nas redes sociais. Além disso, esta tendência de normalização é particularmente acentuada quando olhamos para a correlação entre capacidade orçamental e número de conteúdos publicados nas redes sociais que exigem um maior investimento na produção de conteúdos: Instagram ($r=0,851$, $p<0,05$) e Facebook ($r=0,871$, $p<0,05$).

Todavia, o mero número de publicações não reflete a plenitude do sucesso da comunicação *online*, sendo André Ventura um exemplo claro (figura 17.3). Apesar de ocupar o quarto lugar na produção total de conteúdos (474 publicações), é o candidato que tem maior *engagement* absoluto com o público: o líder do Chega

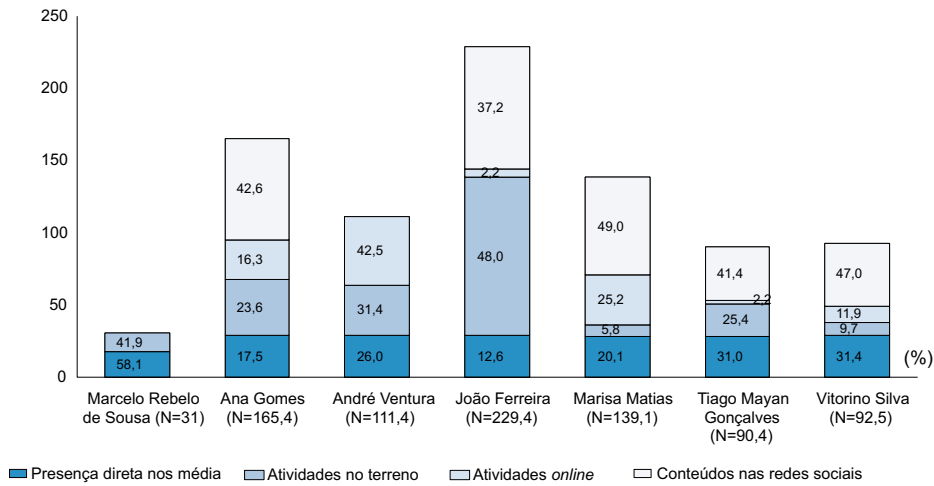


Figura 17.1 Ações de campanha: distribuição por candidato (de 22 de novembro a 22 de janeiro)

Fonte: Cálculos próprios com base na informação disponibilizada pela FOXP2.

apresenta 1.322.872 interações, quase o triplo do apresentado por Marisa Matias (469.598) e praticamente cinco vezes mais que Ana Gomes (264.678). Uma análise mais robusta da capacidade que os candidatos demonstraram em providenciar conteúdos nas redes sociais e interagir com os seus seguidores é obtida olhando para o *engagement* relativo (interações do candidato sobre o número de seguidores). Desta análise salienta-se, pelo contrário, que João Ferreira apresenta os níveis mais elevados de *engagement* relativo (55,9%). Esta análise permite-nos ainda observar que é junto dos candidatos com menos apoio eleitoral que podemos encontrar valores mais elevados de *engagement* relativo: apesar de apresentarem o menor *engagement* absoluto (160.294 e 205.715 interações, respetivamente), Tiago Mayan Gonçalves e Vitorino Silva são os que conseguem um maior *engagement* relativo com os seus seguidores (31,3% e 35,6%, respetivamente), superados apenas por João Ferreira (55,9%).

Não existe uma correlação estatisticamente significativa entre a capacidade orçamental dos candidatos e o *engagement* gerado pela sua aposta nas redes sociais. No caso do *engagement* absoluto, André Ventura, em terceiro lugar no investimento financeiro, ultrapassa sem dificuldades os candidatos mais facultosos (Marisa Matias e João Ferreira), mas também aqueles com recursos mais modestos (Ana Gomes, Tiago Mayan Gonçalves). Em termos de *engagement* relativo, João Ferreira, Vitorino Silva e Tiago Mayan Gonçalves ultrapassam os restantes. Portanto, a hipótese 3 é rejeitada.

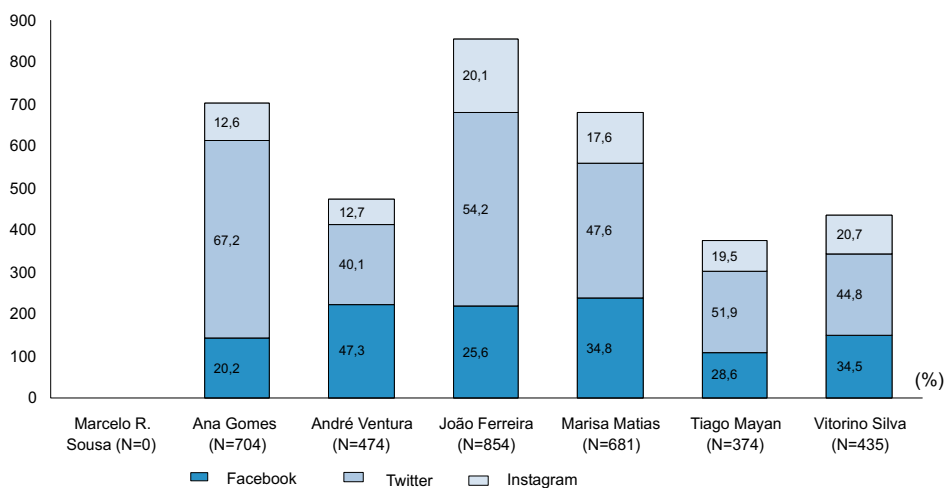


Figura 17.2 Intensidade da presença nas redes sociais: número de conteúdos por candidato (22 de novembro de 2020 a 22 de janeiro de 2021)

Fonte: Cálculos próprios com base na informação disponibilizada pela FOXP2.

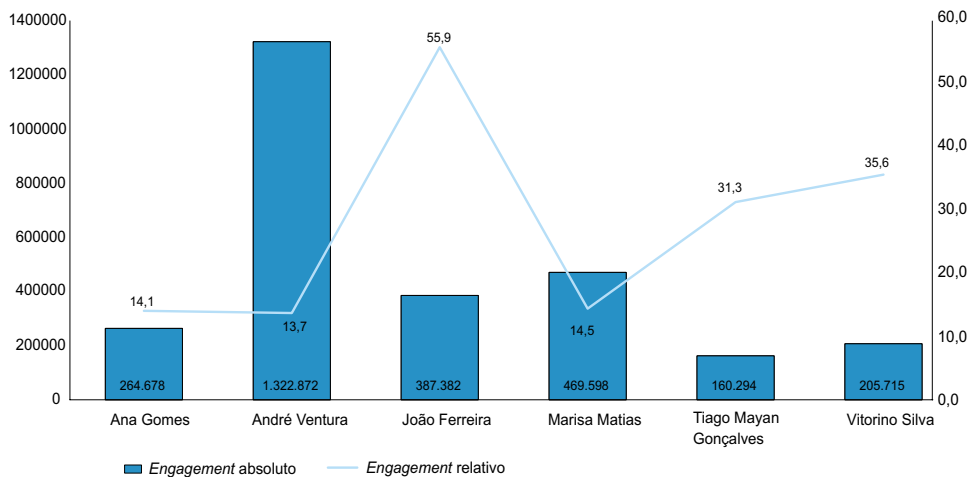


Figura 17.3 Envolvimento dos candidatos nas redes sociais: *engagement* absoluto e relativo (1-22 de janeiro de 2021).

Fonte: Cálculos próprios com base na informação disponibilizada pela FOXP2.

Conclusões

A investigação aqui reportada debruçou-se sobre a natureza das campanhas para as eleições presidenciais de 2021, realizadas num contexto pandémico socialmente preocupante. Analisou-se, em particular, o nível de profissionalização das campanhas, o estilo de campanha adotado (nomeadamente em termos do equilíbrio entre *online* e *offline*) e a relação de forças entre os candidatos em competição nas redes sociais.

Em termos de profissionalização, o agravamento da situação pandémica entre a apresentação dos orçamentos e o dia da eleição presidencial levou, em linhas gerais, a um aumento considerável do investimento em planeamento profissionalizado das campanhas. Contudo, se olharmos para individualmente cada candidato, vemos que tal aconteceu apenas em casos, e que o padrão geral se deve ao facto de o Presidente em funções ter decuplicado os recursos financeiros alocados a esta rubrica. Além disso, o investimento em profissionalização continua modesto quando comparado com os montantes alocados a outros tipos de despesa. Quanto ao estilo de campanha, reporta-se um uso frequente das redes sociais por todos (exceto Marcelo Rebelo de Sousa), mas incipiente transição para o digital, com poucas atividades de campanha potenciadas por *Skype*, *Zoom* e outras plataformas. Mais uma vez, há diferenças consideráveis entre candidatos, com alguns a demonstrar uma forte aposta nas campanhas no terreno e/ou média tradicionais. Por fim, identificam-se indícios de normalização na competição dos candidatos nas redes sociais, dado que aqueles com maior orçamento são mais ativos nas redes sociais que os restantes. Todavia, esta maior capacidade orçamental, traduzida em intensidade de campanha, não tem um benefício direto em termos de *engagement* absoluto ou *engagement* relativo, indicadores nos quais o padrão também não é de uma equalização das forças relativas dos candidatos.

Em síntese, apesar de algumas alterações — um investimento ligeiramente mais pronunciado na profissionalização em relação ao esperado pelos próprios candidatos, organização de eventos *online*, nuances no padrão de normalização da competição política nas redes sociais em termos de envolvimento — as campanhas para as presidenciais de 2021 não apresentam padrões particularmente distintos daquilo que é costumeiro encontrar nas campanhas eleitorais em Portugal (cf. Santana Pereira, 2022). Mais do que um novo normal em termos de comunicação política pré-eleitoral, observa-se um *business as usual* com ligeiras adaptações. Este estudo contribui, assim, para reforçar o entendimento das estruturas de comunicação política portuguesas como resilientes, conservadoras e avessas ao risco e à mudança.

Por fim, neste capítulo, o enfoque foi colocado no “como” — o modo como as campanhas foram planeadas e implementadas. De facto, não se olha para o efeito que o contexto pandémico teve na agenda temática das campanhas. Estudos futuros deverão visitar as campanhas para as presidenciais de 2021 com o propósito de suprir esta lacuna e contribuir para a florescente linha de investigação sobre a polarização e politização da pandemia de covid-19 pelas elites políticas e as suas consequências (Green *et al.*, 2020; Bobba e Hubé, 2021; Kerr *et al.*, 2021).

Referências bibliográficas

- Baccini, Leonardo, Abel Brodeur e Stephen Weymouth (2021), "The COVID-19 pandemic and the 2020 US presidential election", *Journal of Population Economics*, 34 (2), pp. 739-767.
- Bach, Laurent, Arthur Guillouze e Clément Mourgouyres (2021), "Does holding elections during a Covid-19 pandemic put the lives of politicians at risk?", *Journal of Health Economics*, 78, 102462.
- Bobba, Giuliano e Nicolas Hubé (orgs.) (2021), *Populism and the Politicization of the COVID-19 Crisis in Europe*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Bol, Damien, Marco Giani André Blais, e Peter John Loewen (2021), "The effect of COVID-19 lockdowns on political support: some good news for democracy?", *European Journal of Political Research*, 60 (2), pp. 497-505.
- Bordandini, Paola, Andres Santana e Josep Lobera (2020), "La fiducia nelle istituzioni ai tempi del COVID-19", *Polis*, 2, pp. 35-45.
- Chirwa, Gowokani Chijere, Boniface Dulani, Lonjezo Sithole, Joseph J. Chunga, Witness Alfonso e John Tengatenga (2022), "Malawi at the crossroads: does the fear of contracting COVID-19 affect the propensity to vote?", *European Journal of Development Research*, 34 (1), pp. 409-431.
- Cunha, Carlos e Mafalda Lobo (2015), "Campanhas políticas nas redes sociais: uma análise comparativa das eleições presidenciais em França (2012) e em Portugal (2011)", em André Freire, Marco Lisi e José Manuel Leite Viegas (coords.), *Crise Económica, Políticas de Austeridade e Representação Política*, Lisboa, Assembleia da República, pp. 235-250.
- De Giorgi, Elisabetta, e José Santana Pereira (2020), "The exceptional case of post-bailout Portugal: a comparative outlook", *South European Society and Politics*, 25 (2), pp. 127-150.
- Farrell, David M., Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi e Pippa Norris (1996), "Campaign strategies and tactics", em Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, e Pippa Norris (orgs.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks, Sage, pp. 160-183.
- Fernandes, Jorge M. e Carlos Jalali (2017), "A resurgent presidency? Portuguese semi-presidentialism and the 2016 elections", *South European Society and Politics*, 22 (1), pp. 121-138.
- Fernandez-Navia, Tania, Eduardo Polo-Muro e David Tercero-Lucas (2021), "Too afraid to vote? The effects of COVID-19 on voting behaviour", *European Journal of Political Economy*, 69, 102012.
- Ferrinho Lopes, H. (2023), "An unexpected socialist majority: The 2022 Portuguese general elections", *West European Politics*, 46 (2), pp. 437-450.
- Gibson, Rachel K. e Ian McAllister (2015), "Normalising or equalising party competition? Assessing the impact of the web on election campaigning", *Political Studies*, 63 (3), pp. 529-547.
- Giommoni, Tommaso e Gabriel Loumeau (2020) "Lockdown and voting behaviour: a natural experiment on postponed elections during the COVID-19 pandemic", *Economic Policy*, 37 (111), pp. 547-599.

- Green, Jon, Jared Edgerton, Daniel Naftel, Kelsey Shoub e Skyler J. Cranmer (2020), "Elusive consensus: polarization in elite communication on the COVID-19 pandemic", *Science Advances*, 6 (28), eabc2717.
- Gutoiu, Giorgian-Ionut e Sabin Pandeale (2016), "The electoral geography of the 2016 presidential election in Portugal", *South-East European Journal of Political Science*, IV (2), pp. 81-98.
- James, Toby S. e Sead Alihodzic (2020), "When is it democratic to postpone an election? Elections during natural disasters, COVID-19, and emergency situations", *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 19 (3), pp. 344-362.
- Johansson, Bengt, David N. Hopmann e Adam Shehata (2021), "When the rally-around-the-flag effect disappears, or: when the COVID-19 pandemic becomes 'normalized'", *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 31 (sup1), pp. 321-334.
- Kerr, John, Costas Panagopoulos e Sander van der Linden (2021), "Political polarization on COVID-19 pandemic response in the United States", *Personality and Individual Differences*, 179, 110892.
- Landman, Todd e Luca Di Gennaro Splendor (2020), "Pandemic democracy: elections and COVID-19", *Journal of Risk Research*, 23 (7-8), pp. 1060-1066.
- Leininger, Arndt e Max Schaub (2020), "Voting at the dawn of a global pandemic", *Working Paper*, pp. 1-34.
- Lilleker, Darren G. e Ralph Negrine (2002), "Professionalization: of what? Since when? By whom?" *Harvard International Journal of Press/Politics*, 7 (4), pp. 98-103.
- Lisi, Marco (2011), "A profissionalização das campanhas em Portugal: partidos e candidatos nas eleições legislativas de 2009." *Revista de Ciências Sociais e Políticas* 2, pp. 109-127.
- Lisi, Marco (2013), "The professionalization of campaigns in recent democracies: the Portuguese case", *European Journal of Communication*, 28 (3), pp. 259-276.
- Lisi, Marco e José Santana Pereira (2015), "Personalização das campanhas em eleições legislativas: o contexto importa? Campanhas antes e depois da troica (2009-2011)", em André Freire, Marco Lisi e José Manuel Leite Viegas (coords.), *Crise Económica, Políticas de Austeridade e Representação Política*, Lisboa, Assembleia da República, pp. 137-156.
- Lupu, Noa e Elizabeth Zechmeister (2021), "The early COVID-19 pandemic and democratic attitudes", *PloS one*, 16 (6), pp. 1-9.
- Magalhães, Pedro C., John H. Aldrich e Rachel K Gibson (2020), "New forms of mobilization, new people mobilized? Evidence from the Comparative Study of Electoral Systems", *Party Politics*, 26 (5), pp. 605-18.
- Merkley, Eric, Aengus Bridgman, Peter John Loewen, Taylor Owen, Derek Ruths e Oleg Zhilin (2020), "A rare moment of cross-partisan consensus: elite and public response to the covid-19 pandemic in Canada", *Canadian Journal of Political Science*, 53 (2), pp. 311-318.
- Morisi, D., Héloïse Cloléry, Guillaume Kon Kam King e Max Schaub (2021), "How covid-19 affects voting for incumbents: evidence from local elections in France", *Working Paper*, pp. 1-33.
- Norris, Pippa (2000), *A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Pina, Sara (2018), *O Uso da Internet pelos Políticos em Campanhas Eleitorais: Portugal Legislativas 2015*, tese de doutoramento em Política Comparada, Lisboa, ICS.
- Ritchie, Hannah, Edouard Mathieu, Lucas Rodés-Guirao, Cameron Appel, Charlie Giattino, Esteban Ortiz-Ospina, Joe Hasell, Bobbie MacDonald, Diana Beltekian, Saloni Dattani e Max Roser (2020), "Coronavirus pandemic (covid-19)", *Our World in Data*, disponível em <https://ourworldindata.org/coronavirus>.
- Santana Pereira, José (2023), "Election campaigns", em Jorge M. Fernandes, Pedro C. Magalhães e António Costa Pinto (orgs.) *The Oxford Handbook of Portuguese Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Santana, Andrés, José Rama e Fernando Casal Bértoa (2020), "The Coronavirus Pandemic and Voter Turnout: Addressing the Impact of Covid-19 on Electoral Participation", *Working Paper*.
- Schmitt-Beck, Rüdiger e David M. Farrell (2002), *Do Political Campaigns Matter? Campaign Effects in Elections and Referendums*, Londres, Routledge.
- Schraff, Dominik (2020), "Political trust during the covid-19 pandemic: rally around the flag or lockdown effects?", *European Journal of Political Research*, 60, pp. 1007-1017.
- Seiceira, Filipa e Carlos Cunha (2015), "Campanhas eleitorais online: uma análise comparada", em André Freire, Marco Lisi e José Manuel Leite Viegas (coords.), *Crise Económica, Políticas de Austeridade e Representação Política*, Lisboa, Assembleia da República, pp. 201-220.
- Spinelli, Antonio (2020), "Managing elections under the covid-19 pandemic. The Republic of Korea's crucial test", *International IDEA Technical Paper 2/2020*.
- Strömbäck, Jesper (2007), "Political marketing and professionalized campaigning", *Journal of Political Marketing*, 6 (2-3), pp. 49-67.
- Sulkin, Tracy (2001), "Explaining campaign intensity", *American Politics Research*, 29 (6), pp. 608-624.
- Sullivan, Kate (2020), "Impact of COVID-19 on the 2020 US Presidential Election", *International IDEA*, 20 de novembro, pp. 5-30.
- Vergeer, Maurice, Liesbeth Hermans e Steven Sams (2013), "Online social networks and micro-blogging in political campaigning: the exploration of a new campaign tool and new campaign style", *Party Politics* 19 (3), pp. 477-501.
- Virtosu, Ina I. (2021), "How COVID-19 changed 'the anatomy' of political campaigning", em Thomas Hemker, Robert Müller-Török, Alexander Prosser, Péter Sasvári, Dona Scola e Nicolae Urs (orgs.), *Central and Eastern European eDem and eGov Days*, pp. 351-369.

Capítulo 18

Populismo e antiliberalismo

Os casos do Movimento 5 Estrelas, Liga e Irmãos da Itália

Goffredo Adinolfi

Introdução

A crise da democracia representativa é, desde o princípio dos anos 1960, provavelmente um dos assuntos mais controversos na política contemporânea. Todavia, é com a chegada dos anos 2000 que o tema se torna ainda mais complexo. Viktor Orbán que, desde 2010, é o primeiro-ministro húngaro, proclamou, em 2014, que a era da democracia liberal tinha acabado.¹ As palavras do primeiro-ministro magiar revelam que a crise não envolve, necessariamente, a democracia em si mesma, mas sim a sua forma liberal.

O objetivo deste capítulo é o de explorar as raízes da multifacetada ideia de representação em Itália. Isto é, explicar as diferenças e as continuidades do pensamento não liberal e como estas se refletem na engenharia constitucional nas suas diferentes vertentes e em comparação com o liberalismo.

Objetivos e metodologia

Na Europa, as difíceis medidas tomadas para responder à crise económica de 2008 e limitar a pandemia a partir de 2020 destabilizaram e alimentaram uma vaga populista que atingiu os vários países de forma diferente. O objetivo deste capítulo é o de analisar o modelo de representação proposto pelo Movimento 5 Estrelas, Irmãos da Itália e Liga. Isto é, explicar os níveis de coerência dos programas políticos destes partidos com o modelo populista a partir dos projetos de reforma constitucional.

Este capítulo baseia a sua análise num leque relativamente alargado de documentos oficiais apresentado pelos partidos que essencialmente podem ser divididos em dois grupos: os manifestos eleitorais para as eleições legislativas (2013-2018) e

1 “Full text of Viktor Orbán’s speech at Baile Tusnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014”, acedido a 20 de março de 2022 e disponível em: <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>.

europeias (2015-2019), segundo as propostas de reforma constitucional apresentadas no Parlamento.

Neste sentido, o capítulo centra-se na relação liberalismo-antiliberalismo, tal como o primeiro-ministro húngaro Viktor Orbán moldou o debate à volta desses novos regimes: as democracias iliberais. O centro da análise é, portanto, o da engenharia institucional, tendo em consideração partidos relativamente recentes como Irmãos de Itália, ou a versão completamente reformada da Liga Norte — partido regionalista — que passou chamar-se Liga e se transformou num partido soberanista.

A principal característica deste modelo é o de uma democracia aparentemente direta e de uma hiper-representação que encontra nas novas tecnologias, como as redes sociais e as ferramentas de voto *online*, uma forma de reverter mecanismos de democracia indireta, como a liberal, baseada na representação de partidos ou de figuras políticas (De Blasio e Sorice, 2020: 127-147).

As forças antiliberais no Parlamento

Na última década, Itália viveu uma série de eventos que modificaram profundamente o seu panorama político: a crise económica de 2008, o colapso do governo liderado por Silvio Berlusconi, em 2011 (Russo e Verzichelli, 2020: 50-65). Esta foi uma crise tão profunda que levou o Presidente da República, Giorgio Napolitano, a nomear, em novembro de 2011, para a presidência do conselho de ministros, uma figura externa ao campo político: o professor universitário Mario Monti, num governo composto quase inteiramente por técnicos e apoiado por todas as forças políticas. Fatores endógenos e exógenos em combinação jogam um papel fundamental na transformação dos equilíbrios internos de um determinado sistema político.

Desde então, o comportamento de voto dos italianos modificou-se sensivelmente de eleição para eleição. Em 2013, o Movimento 5 Estrelas (M5S) foi o partido mais votado nas Legislativas. Em 2018, o M5S continuou em primeiro lugar e a Liga de Matteo Salvini ficou em terceiro lugar, muito próxima do segundo. Foi a revolução populista que deu lugar a um governo composto pela Liga e pelo M5S que, no entanto, entrou rapidamente em crise.

Representação

Em 1789, a revolução francesa aboliu definitivamente a ideia da legitimação divina do poder, desde então, a soberania popular tornou-se a nova fonte de legitimação. De acordo com este princípio, a classe dirigente tem de agir em conformidade com a vontade do povo. Dito de outra forma, a classe dirigente tem de ser representativa ou representar os interesses dos cidadãos. Desde então, este princípio apenas, ou quase exclusivamente, foi recusado por grupos do *Ancien Regime*. Fascistas, socialistas e movimentos populistas propõem uma diferente interpretação do princípio representativo, em relação à que fora proposta pelo regime liberal ou pelo regime liberal-democrático, mas sempre baseada na ideia de representação.

A representação, isto é, a ligação indivíduos-poder, pode assumir diferentes formas e, portanto, deve ser definida independentemente de um regime específico. A representação política acontece quando atores políticos falam, simbolizam e agem em nome de outros na arena política. Conforme a definição de Pitkin, representação é a atividade de tornar presentes as identidades, os interesses e as realidades sociais ausentes no *policy making process* (Pitkin, 1967: 45).

Representação é uma relação constitutiva que não implica simplesmente uma relação de espelho de identidades pré-existentes (Ballacci, 2019). Não é um mero ato mecânico de defesa de interesses definidos, mas essencialmente contribui para criar estas identidades. O processo de construção das identidades, interesses e realidades sociais dos representantes e dos representados é performativo, ou seja, é construído através do discurso (Saward, 2010; Laclau, 2005; Pitkin, 1967). Portanto, o objetivo mais importante do ato performativo é estabelecer identidades políticas que são o produto da lógica da representação.

Na sua estrutura mais simples, a representação é composta por dois níveis diferentes: o *claim maker* (sujeito da declaração performativa) e o auditório (o objeto da declaração performativa). A representação é baseada numa relação dialética que opõe o persuasor e o auditório. O auditório julga e avalia a declaração performativa do *claim maker*. Neste contexto, as relações políticas não são consequências inevitáveis da natureza humana, mas são construídas socialmente e historicamente. É nesta relação de julgamento e persuasão sobre a representatividade, moldada pela estrutura externa, que encontramos o locus da natureza da representação (Saward, 2010).

Na determinação da representação são quatro os elementos fundamentais que agem e competem entre si: representantes, representados, sistemas políticos e tecnologia. Foi dado um grande destaque aos sistemas políticos nas suas duas vertentes realizadas: o partido político único (fascista e socialista) e a democracia liberal representativa.

Por conseguinte, a representação sofre uma constante transformação que é consequência da transformação dos fatores envolvidos no processo (históricos e sociais). Estas transformações podem acontecer dentro do molde de um regime político particular ou podem originar até uma transformação do mesmo.

A crise do pensamento liberal contemporâneo baseia-se, portanto, em mudanças estruturais e nos eventos por ela determinados. Também o fascismo conseguiu consolidar-se num contexto em que os partidos liberais não tinham percebido as grandes transformações do final do século XIX e princípio do século XX e o da nacionalização das massas. Hoje, como antes, as relações entre o poder político e os indivíduos transformam-se e procuram novos equilíbrios. E hoje, como antes, a tecnologia tem um papel fundamental na determinação desta ligação.

A primeira fase do Movimento 5 Estrelas e a democracia liberal representativa (2009-2019)

Em janeiro de 2005, Beppe Grillo, juntamente com Gianroberto Casaleggio, cria um blogue de informação e denúncia. No decurso de poucos meses, os *posts* do cómico renovam-se um dos pontos fundamentais de referência na rede.² Grillo consegue impor-se no espaço mediático como único ponto de referência para o eleitorado insatisfeito.

No mês de outubro seguinte, a revista *Time* inclui-o entre os *European Heroes* de 2005 e, em dezembro, vence o prémio do jornal económico italiano *Il Sole 24 Ore* como melhor sítio *web* de informação (Adinolfi, 2016: 75). Ou seja, o período que antecede a criação do M5S caracteriza-se por uma transformação da figura de Grillo que, de cómico, se transfigura num empreendedor político, ocupando um espaço cada vez menos controlado: o das denúncias contra a casta, tanto política como económica.

Quase contemporaneamente ao blogue, nascem também grupos de encontro e de coordenação através da plataforma *Meet Up*.³ A ideia era promover e dar expressão a batalhas locais e permitir a participação de cidadãos não afiliados em partidos políticos. Milhares de novos ativistas, que jamais tinham participado antes (Biorcio, 2015), avizinham-se, através dos *Meet Up*, à política ativa. Constrói-se, deste modo, uma rede de ativistas que, a partir do mundo virtual, se encontram no mundo real.

Outro aspeto de um movimento que de virtual passa a real será a grande mobilização do *V-day* de 8 de setembro de 2007 em Bolonha e noutras cidades italianas, cujo objetivo era o de fomentar uma recolha de assinaturas para a promoção de uma lei de iniciativa popular sobre os temas da representação — direta — contra a profissionalização da política e da corrupção.

Quando, a 4 de outubro de 2009, é lançado por Grillo e Casaleggio o Movimento 5 Stelle, pôde contar com um consolidado grupo de convictos apoiantes. As 5 estrelas — ambiente, água, energia, desenvolvimento e transportes — representam aqueles que são, pelo menos numa primeira fase, os valores fundamentais do Movimento (Biorcio, 2013).

O encontro mais importante é, todavia, o das eleições para a renovação do Parlamento de fevereiro de 2013. A batalha pelas eleições para a *Camera dei Deputati* é lançada com um videodiscurso de outubro de 2012. Num contexto em que os partidos políticos aparecem na opinião pública comprometidos com os cortes ao orçamento feitos pelo governo técnico liderado por Mario Monti, é fácil para o 5 Estrelas congragar consensos.

2 “Forbes: Grillo è il settimo blogger al mondo”, acessado a 20 de março de 2020 e disponível em: <https://www.webnews.it/2009/02/02/forbes-grillo-e-il-settimo-blogger-al-mondo/>.

3 *Meet up* é um site da *internet* que oferece a possibilidade aos internautas de auto-organizarem atividades presenciais nas suas localidades, isto é: favorecer a passagem do *online* para encontros diretos. Esta ferramenta foi utilizada em Itália por grupos de cidadãos para se organizarem territorialmente e terem o apoio dos 5 Estrelas, ou por grupos de ativistas 5 Estrelas para gerirem a atividade política. A retórica era a da auto-organização fora dos moldes partidários.

Nas eleições legislativas de 2013, o Movimento 5 Estrelas é a formação mais votada. Todavia, devido às regras da lei eleitoral que garantiam um prémio de maioria à coligação de forças e não a um partido singular, os *pentastellati* não conseguem ter o grupo parlamentar mais numeroso.⁴

A ideia central a toda a construção do movimento, pelo menos a nível teórico, é a de reconstruir a relação entre cidadão e Estado de uma maneira direta e sem mediação de corpos intermédios. Contudo, os projetos de uma mudança da democracia italiana de liberal representativa para direta são claros. O instrumento que, na visão do movimento, torna obsoletos os partidos, sindicatos e um certo modo de fazer informação são as redes sociais (Casaleggio e Grillo, 2011). Substancialmente, o que Grillo apresentou foi uma autêntica subversão dos princípios basilares da democracia representativa liberal e a introdução de um modelo fluido/democrático. O conceito de representação é recusado, os eleitos são simples porta-vozes dos inscritos e a rede é o lugar onde cada decisão deve ser tomada. Todos os candidatos devem passar através de eleições primárias, nas quais podem participar aqueles que estão inscritos no sítio do movimento, alojado nas páginas do blogue de Beppe Grillo, aonde a tomada de decisão era centralizada.⁵

“Os partidos substituíram-se à vontade popular e subtraída ao seu poder de juízo” (M5S, 2013: 1-2), por isso, por um lado é necessário reduzir o poder dos partidos, por exemplo com a ideia que estes podem e devem ser financiados com dinheiros públicos. Por outro lado, é necessário, segundo o programa do Movimento, reforçar os instrumentos de participação direta nas decisões políticas dos cidadãos (M5S, 2013: 2).

As eleições europeias de 2014 marcam provavelmente uma separação muito importante no processo de estabilização e determinação do M5S. No texto programático “Vinciamo noi” (Modigliani, 2014: XIX) Casaleggio e Grillo apresentam o programa para a campanha para o Parlamento Europeu. A posição do M5S é, aparentemente, não contrária à União Europeia e a uma construção em sentido federal do continente, desde que cada nação se una voluntariamente (Modigliani, 2014: XXII). Se, por um lado, a proposta, aproximando-se uma vez mais de temas próprios da esquerda alternativa, é a de propor a abolição do *fiscal compact* e os limites do *deficit* de balanço (Modigliani, 2014: 57-58), por outro lado o projeto do M5S alinha-se com um antieuropeísmo de tipo clássico, no qual é a moeda comum, e não as políticas que lhe estão subjacentes, a ser posta em causa. Propõe-se a introdução de uma dupla moeda: uma para a Alemanha, Holanda e outras nações do Norte e a segunda para as nações do Sul (Modigliani, 2014: 70). Portanto, como é óbvio, isto significaria o fim do euro como tinha sido concebido até então.

Entrar nas instituições, porém, significa dever tomar posições concretas e, após um processo de negociação, os 5 Estrelas decidiram integrar o grupo da Europe of Freedom and Direct Democracy, juntamente com os partidos da direita

4 “2013 Italian general election”, acessado a 3 de março de 2022 e disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/2013_Italian_general_election.

5 “Le primarie del Movimento 5 Stelle”, acessado a 20 de março de 2022 e disponível em: <https://www.ilpost.it/2012/12/02/le-primarie-del-movimento-5-stelle>.

populista, anti-imigração e eurocética, como o UK Independence Party (Ukip), os alemães da Alternative für Deutschland (AfD) ou os Swedish Democrats (Adinolfi, 2016: 51).

A forte afirmação do MoVimento 5 Estrelas nas eleições legislativas e europeias teve um efeito desestruturante não só sobre o sistema político, mas também sobre a implantação fluida que Grillo procurou dar ao M5S. A ideia de que tudo devesse proceder “de baixo” através de uma rede privada ideológica e estruturada choca com a necessidade de coerência. Começa então uma fase de “uniformização” e, sobretudo no interior do grupo presente no parlamento italiano, começam os processos de expulsão dos deputados acusados de desrespeitar o código de comportamento (Adinolfi, 2016: 77).

Aos poucos, também a relação com os ativistas se torna mais ténue, os *Meet Up* perdem importância e centralidade (Gerbaudo, 2019: 13).

Mesmo a desprofissionalização da política, outro ponto-chave, é, pelo menos momentaneamente, acantonada e do grupo de deputados emerge de forma cada vez mais clara uma nova liderança, reunida num diretório nascido em novembro de 2014 (Adinolfi, 2020: 155).

O M5S parece estar hoje perante uma encruzilhada, entre messianismo e normalização. Segundo as palavras dos fundadores, os 5 Estrelas deveriam representar a resposta àquela que não é simplesmente uma crise económica mas “uma crise cultural (...) véspera de uma potencial revolução e de (...) grandes mudanças epocais”, filha também de uma “difusão ao nível da massa de uma nova consciência coletiva” determinada por “um novo modelo de comunicação coletivo, graças à *web* e às suas aplicações, e de uma nova forma avançada de sociabilização, consentida pela invenção da rede e pela sua capacidade de interconectar cada indivíduo com o resto do mundo” (Casaleggio e Grillo, 2014: 121).

As exigências contingentes e o trabalho institucional levam necessariamente os representantes eleitos, nova elite política, a assumir decisões autonomamente e a criar lógicas próprias nas quais a necessidade de uma autoperpetuação entra em colisão com o carácter inicial de desprofissionalização da política (Adinolfi, 2018, 2016).

A representação do povo na ideia da direita populista radical

São dois os principais partidos que hoje em dia ocupam o quadrante da direita populista radical em Itália: Liga e Irmãos de Itália (IdI). Antes das eleições de 2018, a direita populista tinha, a nível nacional, uma representação relativamente baixa.⁶ Entre eles existem diferenças significativas, sobretudo no que diz respeito ao posicionamento internacional, sendo IdI mais próximo do ambiente do nacional conservadorismo estadunidense⁷ e a Liga mais próxima da Rússia.⁸ Existe, todavia

6 Nas eleições legislativas de 2018 a Liga conseguiu 17% e os Irmãos de Itália 4,35%. Ver: https://it.wikipedia.org/wiki/Elezioni_politiche_in_Italia_del_2018 (acedido a 20 de março de 2022).

também um sentido de continuidade e pertença, como veremos mais adiante, no que diz respeito à recusa, mais ou menos frontal, do liberalismo. Uma identidade, a europeia, que se pretende comum baseada na partilha das raízes católicas (Caiani e Carvalho, 2021; McDonnell, 2016; Molle, 2018). Por um lado, a Liga Norte era um partido ausente nas regiões da Itália central e do sul, enquanto Irmãos de Itália obtinha resultados abaixo de 2%. Deu-se um processo de transformação bastante significativo que tem um impacto profundo nos equilíbrios parlamentares e governamentais. Seguidamente, tentaremos desvendar como aconteceu este processo de transformação e quais os projetos institucionais destes dois partidos.

A Liga de Matteo Salvini

Desde que, em 2013, Matteo Salvini se tornou o seu líder, a Liga Norte sofreu um processo de transformação que a levou de uma lógica regionalista até uma nacionalista e soberanista. Esta transformação que levou a Liga a implantar-se também no sul de Itália nunca foi unanimemente aceite dentro do partido e, ainda hoje, a fusão entre a Liga Norte (LN) e a Liga por Salvini Premier (LSP) nunca foi concluída (Adinolfi, 2020: 157). Desde já, porque ainda não é claro quais são os órgãos da LSP e quais as formas de legitimação das decisões tomadas internamente pelo líder. O novo caminho soberanista contrasta muito com a linha dos presidentes das regiões do Norte, ainda ligados aos ideais autonomistas. Isto leva a um conflito permanente entre as duas ideias de partido capaz de levar a Liga para uma nova reformulação.

Projetos de revisão constitucional

A questão à qual iremos responder aqui é: qual é o sistema político proposto pela Liga e em que medida este é coerente com o ideal tipo populista?

O programa proposto por Matteo Salvini nas eleições legislativas de 2018 inclui uma extensa secção sobre este assunto. “Populismo significa devolver a soberania ao povo”, como disse o antigo primeiro-ministro Giuseppe Conte quando liderava o governo composto entre Liga e Movimento 5 Estrelas.⁹ E é este o ponto central do inteiro projeto da Liga, cujo objetivo é o de construir uma verdadeira democracia do povo.

No programa para as eleições legislativas pode ler-se que “a democracia significa poder do povo” (Liga, 2018: 20). A sua essência fundamental é a participação

7 A edição de 2020 do National Conservatism Conference foi organizada em Roma. Entre os oradores estava a líder dos Irmãos d Itália, Giorgia Meloni; ver: <https://nationalconservatism.org/natcon-rome-2020/>.

8 “Putin’s party signs deal with Italy’s far-right Lega Nord”, <https://www.ft.com/content/0d33d22c-0280-11e7-ace0-1ce02ef0def9> (acedido a 20 de março de 2022).

9 “Se populismo significa restituire al popolo la sovranità, rivendichiamo orgogliosamente di essere populisti”, em <https://twitter.com/giuseppeconteit/status/1072457621255401472?lang=en> (acedido a 22 de fevereiro de 2022).

do povo no governo. Portanto, a primeira questão que deve aqui encontrar uma resposta é: quem roubou a soberania ao povo? Conforme a ideia da Liga, são várias as entidades na raiz desta supressão da soberania popular. Em primeiro lugar, a União Europeia, ou melhor, não propriamente a Europa em si, mas o específico modelo de decisão política sobre o qual a Europa é baseada (Liga, 2019: 9). Tal como acontece no caso polaco, o programa da Liga salienta como a lei nacional deveria estar acima da lei europeia (Liga, 2014: 5).¹⁰ A segunda entidade que retirou a soberania ao povo corresponde às “instituições internacionais”, tal como o Fundo Monetário Internacional (FMI). O terceiro ponto corresponde aos “fundos de investimento soberanos e os bilhões de dólares manobrados por eles e a sua capacidade de influenciar as políticas do Estado” (Liga, 2018: 20). O quarto: os corpos da democracia representativa também são culpados desta retirada da soberania ao povo (Liga, 2018: 20).

Estamos perante um discurso de vitimização por parte dos partidos populistas (Al-Ghazzi, 2021: 47) que, em muitos aspetos, não é muito diferente daquele dos partidos de inspiração fascista que nasceram após a Primeira Guerra Mundial (Paxton, 1998: 6). E, tal como os partidos que contestavam o bloqueio, é proposta uma alteração ao princípio da representação.

O objetivo de revisão constitucional proposto pela Liga visa “desenvolver as instituições da democracia direta de forma que sejam corrigidas as distorções da democracia representativa” (Liga, 2018: XX). O projeto de reformas constitucionais da Liga deve ser enquadrado no plano mais amplo do pensamento antiliberal que nos últimos anos se difundiu com particular eficácia na Europa central. De acordo com o pensamento antiliberal, todos os corpos que medeiam entre o povo e o poder, os *check and balances*, devem ser alterados quando não retirados por completo. A legitimação deve ser direta, por baixo e sem obstáculos.

O programa de revisão constitucional da Liga visa uma alteração profunda do equilíbrio entre os três poderes: executivo, judicial e legislativo.

Primeiro, o papel do executivo. Dentro do equilíbrio institucional, a balança dos poderes, atualmente fortemente centrada no poder legislativo, deve ser alterada: o executivo deve tornar-se o novo foco central nas hierarquias dos diferentes corpos do sistema político (Liga, 2018: 21). Defende-se a “eleição de um forte chefe do executivo” que não deve ser nomeado “pelo parlamento” e que tem de ser também o “Chefe de Estado” (Liga, 2018: 21).

Segundo, a independência do ramo judicial e dos juízes deve ser significativamente reduzida, e em todo o caso subordinada ao poder político. Isto de duas maneiras: por um lado, os “juízes devem aplicar a lei e não a fazer” (Liga, 2018: 21), por outro lado, os juízes do Tribunal Constitucional devem ser eleitos pelo Presidente da República (ramo executivo), parlamento e regiões. Nenhum papel na eleição dos juízes da corte constitucional deve ser atribuído ao poder judicial (Liga, 2018: 21).

10 “PM da Polónia diz que lei polaca está ‘acima de qualquer outra’”, acedido a 3 de março de 2022 e disponível em: <https://www.dn.pt/internacional/primeiro-ministro-polaco-reafirma-que-lei-polaca-esta-acima-de-qualquer-outra-14234027.html>.

Em terceiro lugar, o ramo parlamentar. A profunda mudança no equilíbrio dos corpos institucionais proposta no projeto de revisão da Liga altera completamente a Constituição de 1948, na qual agora o corpo central é o executivo. Todavia, esta não é a única mudança radical na maneira como funciona o sistema político. O papel dos deputados também é amplamente alterado. O número de parlamentares é profundamente reduzido, tal como a sua independência, “um mandato vinculativo deve ser introduzido para evitar que os deputados mudem de partidos durante o seu mandato” (Liga, 2018: 21). Por último, é proposto também o fortalecimento do instrumento do referendo no sentido de “abolir o quórum mínimo para a sua validade e aumentar assim a sua eficácia” (Liga, 2018: 21).

No projeto de reformulação institucional proposto pela Liga, o povo/comunidade deve tornar-se a primeira fonte de todas as legitimações e, portanto, o Estado de Direito deve ser substituído por um regime plebiscitário em que a inspiração parece ser, de alguma forma, a do constitucionalista alemão Carl Schmitt (2004, primeira edição 1932: 150-160): poder fortalecido do referendo, eleição direta do chefe do executivo e do Estado, o papel dos deputados, que já não deve ser baseado numa delegação mas sim numa espécie de procuração e, por fim, a limitação da independência dos juízes, cuja ação deve estar fortemente dependente da vontade do povo, sendo submetidos ao escrutínio do povo. Aparentemente, o projeto de revisão constitucional elaborado pela Liga tem linhas de continuidade com o modelo institucional dos Estados Unidos de América. Todavia, ele difere bastante na quase total ausência dos fortes *check and balances* que caracterizam a carta fundamental americana.

A retórica da soberania roubada é aqui transformada numa democracia iliberal diretamente exercida pelo Povo (com maiúscula) que já não é uma simples soma de cidadãos, mas sim uma comunidade espiritual, cujas raízes residem na religião cristã. Um regime que, como sublinha Nadia Urbinati (2014: 169), inevitavelmente conduz ao plebiscitarismo e a uma desfiguração da democracia.

Fratelli d'Italia (Irmãos de Itália)

O Irmãos de Itália (Fratelli d'Italia — FdI) foi fundado no final de dezembro de 2012 de uma cisão do partido de centro-direita Popolo della Libertà que, poucos anos antes, se tinha fundido numa única formação, o partido de Berlusconi Forza Italia (FI) e o do antigo ministro dos Negócios Estrangeiros Gianfranco Fini, Alleanza Nazionale (AN). No símbolo de FdI aparece a chama que relembra as raízes do antigo Movimento Sociale Italiano (MSI) no qual é estilizado o caixão de Mussolini, do qual emerge uma labareda. No desejo dos fundadores do FdI existe a vontade de manter a ligação com o antigo partido da “direita nacional”, muito embora os moldes organizacionais e o pensamento entre MSI e FdI sejam completamente diferentes.

Contrariamente ao que acontece com a Liga, o Irmãos de Itália assume a forma clássica de partido, embora nos seus estatutos esteja descrito, em coerência com a tradição do antigo MSI, como um movimento. Conforme o artigo 8.º do estatuto,

os órgãos do partido são oito: congresso, assembleia, conselho diretivo, coordenação política nacional, presidente, comissão nacional de garantia, secretário administrativo e comité administrativo (FdI, 2018b).

FdI e reforma institucional

Tal como outros partidos populistas, também o FdI é patrocinador de uma ampla revisão constitucional. E, à semelhança de outros partidos populistas, o objetivo destas reformas é o de fortalecer o poder central do Estado numa única figura — o Chefe de Estado — eleito diretamente pelo povo. No programa oficial proposto pelas eleições políticas, o apelo ao modelo presidencial é claro, e é associado ao desejo de construção de um Estado forte e centralizado, como era tradição na primeira fase da unificação italiana.

Em junho de 2018, um projeto mais concreto de reforma foi apresentado para avaliação à câmara dos deputados.¹¹ Se este projeto fosse aprovado, o Chefe de Estado passaria a ser “eleito diretamente” (parágrafo 2 da reforma do artigo 84.º) “por um período de cinco anos e pode ser reeleito só por mais um mandato”. Para ser eleito, o Chefe de Estado deve obter a maioria absoluta dos votos. Portanto, caso na primeira volta nenhum candidato consiga obter este resultado, está prevista uma segunda volta entre os dois candidatos mais votados.

O que é descrito no projeto de FdI no parlamento é um Chefe de Estado extremamente poderoso, uma vez que mantém, além das funções clássicas dos presidentes em regimes semipresidenciais, também o poder da defesa e da política estrangeira. Nomeia o primeiro-ministro e preside ao conselho de ministros.¹² O presidente do conselho, na tradição constitucional atual, é um *primus inter pares* e viria a ser substituído por um primeiro-ministro.¹³ O parlamento mantém o poder de destituir o governo, mas somente com a aprovação da moção de confiança de um novo executivo, tal como acontece no modelo alemão. Este instituto serve para fortalecer ulteriormente o poder do governo e evitar que, como acontece, diferentes forças se possam unir para simplesmente destituir o governo.¹⁴

Além do projeto para a reforma da eleição do Chefe de Estado, que tornaria Itália num modelo semipresidencial forte mais semelhante ao modelo francês de que português, está também prevista uma reforma eleitoral, maioritária, inspirada no modelo *First Past the Post*, turno único, com um bônus também associado para a coligação de partidos que obtém nas eleições mais de 40% dos votos, que viria a ter 54% dos deputados.¹⁵

11 “Proposta di Legge Costituzionale”, 11 de junho de 2018, n.º 716, acedido a 20 de março de 2022 e disponível em https://www.camera.it/leg18/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=18&codice=leg.18.pdl.camera.716.18PDL0015210&back_to=http://www.camera.it/leg18/126?tab=2-e-leg=18-e-idDocumento=716-e-sede=-e-tipo=

12 (*idem*) Art.º 8.º modifica art.º 92.º

13 (*ibidem*) Art.º 9.º, 93.º

14 (*ibidem*) Art.º 10.º, 94.º

O que FdI delinea é fundamentalmente um executivo que tem contrapesos nas instituições muito fracos. Embora de matriz relativamente diferente e com soluções nem sempre iguais, no modelo arquetípico dos novos regimes autoritários competitivos, os *check and balances* e os instrumentos de limitação do poder da tradição liberal tendem a desaparecer, substituídos por uma nova visão de soberania popular extremamente poderosa que se consubstancia no poder executivo sem intermediários.

Conclusões

Como vimos na introdução, a representação sofre um contínuo e constante processo de transformação que é consequência da transformação social e histórica dos seus quatro elementos: representados, representantes, tecnologia e instituições. Estas transformações podem acontecer dentro do regime ou podem conduzir a uma transformação do regime.

O modelo liberal, portanto, não é necessariamente a única forma de representação. Não o foi, aliás, no passado, com os casos que, embora tenham fracassado, concorreram para a legitimidade da representação, como o fascismo italiano e o modelo corporativo que, até 1942, parecia ser mais atrativo do que o liberalismo ou do que as democracias liberais. Recentemente, estão em desenvolvimento, de um modo mais ou menos concreto, novas formas alternativas, desta vez dentro do campo democrático, uma delas é o modelo populista. Itália é, neste sentido, um campo de estudo relevante já que, de entre os países da Europa ocidental é, desde 2013, o país que tem os partidos populistas com maior sucesso eleitoral.

Fatores externos modificaram profundamente os equilíbrios internos ao sistema político. Vimos como a crise económica obrigou os partidos *mainstream* a unirem-se em torno de um governo tecnocrático liderado por Mario Monti, um professor universitário. As medidas de cortes na despesa pública, o aumento da instabilidade e do desemprego, junto com um aumento consistente dos impostos, fizeram com que a opinião pública se afastasse dos partidos tradicionais. Um governo de união nacional, por assim dizer, abriu espaço para novas tipologias de oposição, não dentro do sistema, mas que apelam abertamente a uma mudança do sistema. Na base daquele que é um dos maiores terremotos desde 1945, não esteve apenas a crise económica que contribuiu para uma alteração consistente dos equilíbrios, mas também o profundo desenvolvimento tecnológico, nomeadamente as redes sociais, que permitiram novas formas de representação, por um lado, e difundiram a ideia de que, de alguma forma, a delegação já não era necessária e que existia a possibilidade de formas de democracia direta e os níveis de escolaridade dos cidadãos eram de tal ordem que as formas de participação ativa nos processos de decisão política se tornavam justas e necessárias.

15 “Legge elettorale, Meloni: no a proporzionale salva-inciuicio”, acedido a 20 de março de 2022 e disponível em: https://www.askanews.it/politica/2020/07/16/l-elettorale-meloni-no-a-proporzionale-salva-inciuicio-pn_20200716_00127/

Vimos como o primeiro partido a revolucionar o sistema político foi, em 2013, o Movimento 5 Estrelas. Uma formação que, embora esteja agora a viver um percurso de completa transformação, quando nasceu era patrocinadora de um modelo de democracia direta e participativa: direta, a partir de instrumentos ligados à *internet*; participativa, graças aos grupos de *Meet Up* que permitiam aos cidadãos organizar-se a nível local.

A segunda vaga de mudanças desenvolveu-se a dois níveis: o primeiro foi a afirmação da nova Liga, fundada por Matteo Salvini, que passou de ser patrocinadora de reformas regionalistas, a soberanista e nacionalista. Neste sentido, a Liga aproximou-se dos partidos que governam os países da aliança de Visegrád, seja do ponto de vista da ideologia, seja do ponto de vista da infraestrutura institucional que foi implementada em alguns destes países.¹⁶ A segunda vaga, ainda por acontecer e cuja dimensão é ainda difícil de antever, corresponde ao forte desenvolvimento de um segundo partido de direita populista, Irmãos de Itália (Fratelli d'Italia — FdI). Também neste caso há um projeto de reformas institucionais que são semelhantes às da Liga e, em todo o caso, inspiradas nos mesmos princípios das chamadas democracias iliberais.

Estas democracias recusam os princípios de mediação típicos do parlamentarismo e reforçam a ligação direta e sem intermediários entre os cidadãos e o poder. São dois os elementos que, neste sentido, aparecem como centrais nos partidos de direita: o primeiro é a eleição direta de uma figura de topo; e o segundo é o instituto do referendo que deve ser reforçado e simplificado. De acordo com estes projetos, também se modifica o sentido da função dos deputados. De representantes da nação independentes e sem vínculos, como é o caso das democracias liberais, passam a ter formas mais ou menos apertadas de vínculo com os eleitores. No caso do Movimento 5 Estrelas, por exemplo, os seguidores do M5S podiam pedir a demissão, em caso de desrespeito de algumas das regras por parte dos seus deputados.

O plebiscitarismo é uma das possíveis derivas implícitas destes modelos de democracia, embora com tonalidades claramente muito diferentes, a ideia da democracia populista é a de que não podem existir organismos que contradigam ou travem a vontade e a soberania do povo. Portanto, também os *check and balances*, típicos dos modelos liberais, são tendencialmente abolidos ou reduzidos nas suas formas de funcionamento. É, por exemplo, o caso do programa dos Irmãos de Itália que propõe que as nomeações dos juizes da corte constitucional sejam feitas somente por corpos políticos e não judiciais.

A crise da representatividade e os modelos de democracia populista exercem influência além dos partidos abertamente populistas e obrigam os partidos *mainstream* a assumir alguns dos argumentos dos partidos populistas. São dois os exemplos de reformas aprovadas também pelos partidos *mainstreams*. O primeiro é a redução do número de deputados que foi recentemente votada e aprovada pelo

16 O grupo de Visegrád é uma aliança entre a Chéquia, Húngria, Polónia e Eslováquia, todos membros da União Europeia e da Nato. Caracteriza-se por ter uma atitude relutante em relação à imigração e, no que diz respeito à Húngria e Polónia, de afastamento dos paradigmas da democracia-liberal. Ver <https://www.politico.eu/article/central-europe-divided-visegrad-v4-alliance/>, acessado a 20 de março de 2022.

parlamento.¹⁷ O segundo é a aprovação da reforma que permite a possibilidade de assinar referendos também por via telemática, o que determinou uma maior facilidade em atingir o número mínimo de assinaturas e de “ultrapassar a relutância dos partidos em enfrentar temas controversos”.¹⁸

Como foi referido, existe uma mútua influência entre quatro planos no processo de representação: representados, que cada vez mais desconfiam dos partidos tradicionais. Os representantes, que cada vez mais são patrocinadores de modelos alternativos de democracia e que pertencem a partidos bastante fluidos, sobretudo nos seus níveis de consistência eleitoral. A tecnologia. Veja-se que, recentemente, a plataforma *Telegram* foi a base do desenvolvimento de um movimento muito consistente de luta contra a vacinação e contra a obrigatoriedade do *green pass* para muitas atividades, entre as quais o trabalho.¹⁹ Este movimento teve um ambíguo e parcial apoio dos partidos da direita populista como a Liga, mais aberto, e Irmãos da Itália. Tanto Meloni como Salvini tentaram capitalizar o consenso que estes movimentos tiveram. Juntos, Liga e Irmãos da Itália, somam 40% dos votos. Foi por essa razão que, após a última crise do governo de Conte, no início de 2021, para evitar eleições, o Presidente da República Sergio Mattarella nomeou Mario Draghi como presidente do conselho, num governo composto por todos os partidos, exceto Irmãos de Itália.

Referências bibliográficas

- Adinolfi, Goffredo (2016), “O Movimento 5 Estrelas e a lei férrea da oligarquia”; R:I, 50, pp. 71-85.
- Adinolfi, Goffredo (2018), “O desafio populista à democracia representativa: a Venezuela chavista e o Movimento 5 Estrelas”, *Análise Social*, 227, liii (2), pp. 388-414.
- Adinolfi, Goffredo (2020), “Populism and anti-liberal thought: Lega and M5S in the Italian context”. *Conhecer: Debate entre O Público E O Privado*, 10 (24), pp. 141-163, <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2020.10.24.2676>.
- Adinolfi, Goffredo (2021), “Continuities and discontinuities in the processes of elite recruitment: the Italian political field between authoritarianism and democratic regime”, *Topoi: An International Review of Philosophy*, pp. 79-92, <https://doi.org/10.1007/s11245-021-09782-x>.
- Al-Ghazzi, Omar (2021), “We will be great again: historical victimhood in populist discourse”, *European Journal of Cultural Studies*, 24, pp. 45-59, <https://doi.org/10.1177/1367549420985851>.

17 https://www.repubblica.it/politica/2019/10/08/news/taglio_dei_parlamentari_voto_finale_alla_camera-237966883/, acessado a 20 de março de 2022.

18 Referendum, “La firma digitale scardina la ritrosia del parlamento sui temi divisivi”, https://www.huffingtonpost.it/entry/la-firma-digitale-scardina-la-ritrosia-del-parlamento-sui-temi-divisivi_it_6147171ce4b077b735e6e151/, acessado a 20 de março de 2022.

19 O *green pass* é concedido exclusivamente aos que têm a vacinação completa ou que apresentem um teste negativo à covid 19 a cada 48 horas, dito de outra forma, há uma obrigatoriedade implícita de vacinação, já que os testes são pagos.

- Ballacci, Giuseppe (2019), "Representing judgment — judging representation: rhetoric, judgment and ethos in democratic representation", *Contemporary Political Theory*, 18, pp. 519-540.
- Bellucci, Paolo e Paolo Segatti (2013), *Voto Amaro Disincanto e Crisi Economica nelle Elezioni del 2013*, Bologna, il Mulino.
- Biorcio, Roberto (2015), *Gli Attivisti del Movimento 5 Stelle, dal Web al Territorio*, Milão, FrancoAngeli.
- Biorcio, Roberto e Paolo Natala (2013), *Politica a 5 Stelle, Idee, Storia e Strategie del Movimento di Grillo*, Milão, Feltrinelli.
- Bordigon, Fabio e Luigi Ceccarini (2015), "The Five-Star Movement: a hybrid actor in the net of state institutions", *Journal of Modern Italian Studies*, 20 (4).
- Caiani, Manuela e Tiago Carvalho (2021), "The use of religion by populist parties: the case of Italy and its broader implications", *Religion, State and Society*, 49, pp. 211-230.
- Casaleggio, Gianroberto e Beppe Grillo (2011), *Siamo in Guerra*, Milão, Chiarelettere.
- Corbetta, Piergiorgio, Pasquale Colloca, Nicoletta Cavazza, e Michele Roccato (2018), "Lega and Five-star Movement voters: exploring the role of cultural, economic and political bewilderment." *Contemporary Italian Politics*, 10 (3), pp. 279-293, doi:10.1080/23248823.2018.1524678.
- Corbetta, Piergiorgio e Elisabetta Gualmini (2013), *Il Partito di Grillo*, Bologna, Il Mulino.
- De Blasio, Emiliana e Michele Sorice, (2020), "Technopopulism and direct representation", em *Multiple Populisms, Italy as Democracy's Mirror*, Paul Blokker e Manuel Anselmi (orgs.), Londres e Nova Iorque, Routledge, pp. 127-147.
- Diamanti, Ilvo (2014), "The 5 Star Movement: a political laboratory", *Contemporary Italian Politics*, 6 (1), pp. 4-15.
- Eatwell, Roger e Matthew Goodwin (2018), *The Revolt Against Liberal Democracy*, Londres, Pelican Book.
- Gerbaudo, Paolo (2019), "Are digital parties more democratic than traditional parties? Evaluating Podemos and Movimento 5 Stelle's online decision-making platforms", *Party Politics*, pp. 1-13, doi: 10.1177/1354068819884878.
- Irmãos de Itália (2017), "Tesi di Trieste", disponível em <https://www.fratelli-italia.it/le-tesi-trieste/>, última consulta em março de 2022.
- Irmãos de Itália (2018a), "Il Voto che unisce l'Italia", disponível em <https://www.fratelli-italia.it/programma.pdf>, última consulta em março de 2022.
- Irmãos de Itália (2018b), "Statuto", disponível em https://www.fratelli-italia.it/wp-content/uploads/2019/11/Statuto_registrato_il_31.10.19.pdf, última consulta em março de 2022.
- Irmãos de Itália (2019), "Programma per le elezioni Europee", disponível em <https://www.fratelli-italia.it/programma-europee/>, última consulta em março de 2022.
- Laclau, Ernesto (2005), *On Populist Reason*, Londres e Nova Iorque, Verso.
- Liga, (2014), "Elezioni Europee 25 Maggio 2014", disponível em <https://www.leganord.org/phocadownload/elezioni/europee/Programma%20eletto%20rale%20europee%202014.pdf>, última consulta em março de 2022.
- Liga, (2015). "Statuto della Lega Nord per l'indipendenza della padania", disponível em <https://www.leganord.org/phocadownload/ilmovimento/statuto/Statuto.pdf>, última consulta em março de 2022.

- Liga, (2018). "National Electoral Manifesto: Salvini premier: la rivoluzione del buonsenso", disponível em <https://www.leganord.org/component/tags/tag/programma-elettorale>, última consulta em março de 2022.
- McDonnell, Duncan (2016), "The Lega Nord: the new saviour of Northern Italy", em Nadia Marzouki, Duncan McDonnell, Oliver Roy (orgs.), *Saving the People, How Populists Hijack Religion*, Londres, Hurst & Company, pp. 13-28.
- Modigliani, Sergio Di Cori (2014), *Vinciamo Noi, Chi Siamo e Quale Europa Vogliamo*, E-book Adagio.
- MoVimento 5 Stelle (M5S, 2013), *Programma*, disponível em https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/25_elezioni/6_MOVIMENTO_5_STELLE.PDF, última consulta em março de 2022.
- MoVimento 5 Stelle (M5S, 2015), *Non statuto*, disponível em https://www.politicalpartydb.org/wp-content/uploads/Statutes/Italy/IT_M5S_2009.pdf, última consulta em março de 2022.
- Mudde, Cas e Cristóbal Rovira Kaltwasser (2017), *Populism: a Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press.
- Paxton, Robert O. (1998), "The Five Stages of Fascism", *The Journal of Modern History*, 70 (1), pp. 1-232, <https://doi.org/10.1086/235001>.
- Pitkin, Hanna (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.
- Russo, Federico e Luca Verzichelli (2020), "Representation in the Italian Parliament", em André Freire, Mélanie Barragán, Xavier Coller, Marco Lisi e Emmanouil Tsatsanis (orgs.), *Political Representation in Southern Europe and Latin America Before and After the Great Recession and the Commodity Crisis*, Londres e Nova Iorque, Routledge, pp. 50-65.
- Saward, Michael (2010), *The Representative Claim*, Oxford, Oxford University Press.
- Schmitt, Carl. (2004 [1932]), *Legality and Legitimacy*, Duke, Duke University Press.
- Sem autor, "Beppe Grillo e parlamentarie 5 stelle: 95mila votanti, 31 liste e 17 guidate da donne", *La Repubblica*, disponível em: http://www.huffingtonpost.it/2012/12/07/beppe-grillo-eletti-m5s_n_2255268.html, consultado em 8 de março de 2022.
- Taguieff, Pierre-André (2012), *Le Nouveau National-Populisme*, Paris, Cnrs.
- Urbinati, Nadia (2014), *Democracy Disfigured, Opinion, Truth, and the People*, Cambridge, Londres, Harvard University Press.
- Zulianello, Mattia (2019), *Anti-System Parties, From Parliamentary Breakthrough to Government*, Londres e Nova Iorque, Routledge.

Variedades de atitudes populistas em Portugal

José Santana Pereira e Máisa Lima

Introdução

Nas últimas décadas, a ciência política tem conhecido um aumento da produção académica sobre populismo, fenómeno que se deve à ascensão de partidos populistas e partidos-movimento na Europa e nas Américas (Hawkins e Rovira Kaltwasser, 2017; Mudde e Rovira Kaltwasser, 2017; Rooduijn, 2018). Entre outros desenvolvimentos, a investigação sobre populismo identificou um grau considerável de variação em termos da natureza deste fenómeno, distinguindo, por exemplo, entre populismo inclusivo e exclusivo e/ou entre populismo de direita e de esquerda (Mudde e Rovira Kaltwasser, 2013; March, 2017; Hamelers *et al.*, 2018). Pelo contrário, a linha de pesquisa sobre atitudes populistas tem vindo a concentrar-se acima de tudo nos elementos básicos do populismo — povo-centrismo, antielitismo e apelo à soberania popular (Mudde, 2004) — negligenciando, com notáveis exceções (ex.: Tsatsanis *et al.*, 2018; Hamelers e De Vreese, 2020), as variedades potencialmente existentes entre os cidadãos populistas.

Neste capítulo, propomos expandir o conhecimento sobre a natureza das atitudes populistas, explorando a variedade que podemos encontrar sob o guarda-chuva concetual geral do populismo, bem como os seus correlatos socioeconómicos e em termos de posições e preferências políticas. O caso português é particularmente adequado para realizar este estudo, dado o facto de Portugal ter constituído, até 2019, um dos raros países do continente europeu em que não se dera a afirmação de um partido populista de direita radical (Quintas da Silva, 2018). Este fenómeno é particularmente interessante se considerarmos que o país foi um dos mais atingidos pela Grande Recessão, ao ponto de ter sido alvo de intervenção externa entre 2011 e 2014. No entanto, estes acontecimentos não resultaram no advento e/ou crescimento da oferta populista como no resto da Europa do Sul (Santana Pereira e Cancela, 2020).

Ao mesmo tempo, o grau de populismo identificado na população é particularmente elevado, nada ficando a dever aos de países em que existem forças políticas populistas de esquerda e de direita afirmadas (De Giorgi e Santana Pereira, 2020). Assim, ao contrário do que terá acontecido noutros países afetados pela crise

financeira de há 15 anos, nomeadamente na Grécia (Hawkins *et al.*, 2020), os eventos sucessivos à Grande Recessão não terão criado um contexto propício à ativação das atitudes populistas dos cidadãos. Até que ponto é que esta especificidade do caso português não se explica, pelo menos em parte, pela prevalência de subtipos de atitudes populistas na população que são, de algum modo, incongruentes com as goradas tentativas de ativação que aconteceram ao longo da última década (cf. Salgado e Zúquete, 2017)?

Para lançar luz sobre esta questão, recorreremos a dados de inquérito recolhidos em Portugal no ano de 2018, e identificamos no conjunto de indivíduos com fortes atitudes populistas o seu grau de adesão a atitudes tradicionalmente associadas ao populismo de esquerda (desconfiança nas instituições económico-financeiras) e ao populismo de direita (atitudes negativas em relação aos imigrantes e homossexuais), bem como a outras que não se enquadram necessariamente nesta distinção esquerda/direita, mas que têm sido associadas ao populismo (desconfiança nos média).¹ Recorremos à técnica de análise de *clusters*, com o objetivo de identificar subtipos com base nas atitudes acima elencadas. Numa segunda etapa, exploramos as características socioeconómicas e preferências políticas de cada subtipo. Com este contributo, seremos capazes de oferecer um retrato mais matizado deste fenómeno num contexto em que, como veremos, uma porção não despidianda dos cidadãos apresenta uma pontuação bastante alta no índice de atitudes populistas e em que eventos extremos não foram capazes de ativar estas atitudes.

Este capítulo encontra-se estruturado da seguinte forma. Em seguida, procedemos à revisão da literatura, definindo o conceito de populismo, identificando os principais contributos no estudo deste fenómeno sob a ótica da oferta (partidos e elites) e procura (cidadãos), analisando a produção científica sobre o caso português e discutindo a literatura sobre diferentes variedades de populismo e os seus correlatos, com base na qual estabelecemos um conjunto de hipóteses a testar. Na terceira secção, é descrita a metodologia adotada com vista ao teste destas hipóteses. Depois, apresentam-se os resultados da análise de *clusters* e da caracterização dos subgrupos identificados. O capítulo termina com a sumarização e discussão dos principais padrões observados.

Revisão da literatura

Populismo e atitudes populistas

Neste capítulo, adotamos a definição de populismo como uma ideologia de baixa densidade que “considera a sociedade como separada em dois grupos homogéneos e antagónicos, “o povo puro” *versus* “a elite corrupta”, e que defende que a política deve ser uma expressão da *volonté générale* (vontade geral) do povo” (Mudde,

1 Este inquérito (Freire *et al.*, 2018) foi o primeiro a recolher informação sobre atitudes populistas em Portugal.

2004: 543, nossa tradução). A produção académica sobre o fenómeno tem testemunhado um consenso crescente em torno desta abordagem ideacional, considerada analítica e metodologicamente conveniente (Hawkins e Rovira Kaltwasser, 2017).²

O lado da oferta do populismo — os atores políticos e a sua retórica populista — tem ocupado o palco principal na produção científica neste campo, (ex.: Mudde, 2007; Jagers e Walgrave, 2007; March, 2017; Rooduijn, 2018). Por sua vez, a investigação sobre a procura — os cidadãos com atitudes populistas e/ou que votam em partidos populistas — é mais modesta e recente, embora tenha vindo a crescer consideravelmente nos últimos anos.

Um passo importante no desenvolvimento deste subtópico de pesquisa foi a proposta da primeira escala de atitudes populistas, com base na conceção ideacional do conceito — ou seja, focada nas ideias de povo-centrismo, antielitismo e reforço da soberania popular (Akkerman *et al.*, 2014). Desde então, os investigadores têm-se dedicado à identificação dos fatores que explicam diferenças individuais na expressão destas atitudes, explorando variáveis como idade e género (Hawkins *et al.*, 2012; Elchardus e Spruyt, 2016), o estatuto socioeconómico (Elchardus e Spruyt, 2016; Tsatsanis *et al.*, 2018; Rico e Anduiza, 2019), as atitudes em relação à imigração e à União Europeia (Hawkins *et al.*, 2012; Hameleers e De Vreese, 2020), o posicionamento ideológico (Tsatsanis *et al.*, 2018) ou a relação com a esfera da política (Hawkins *et al.*, 2012). Outros trabalhos têm investigado até que ponto as atitudes populistas têm impacto no voto em partidos populistas (Akkerman *et al.*, 2014; Rico *et al.*, 2017; Hameleers e De Vreese, 2020), na probabilidade de votar (Akkerman *et al.*, 2014; Anduiza *et al.*, 2019; Hameleers e De Vreese, 2020; Santana Pereira e Cancela 2020; Zaslove *et al.*, 2021) e noutras formas de participação política (Anduiza *et al.*, 2019; Santana Pereira, 2020). Em linhas gerais, a investigação tem sublinhado a relevância das atitudes populistas como predictoras do comportamento eleitoral e da participação política.

Populismo e atitudes populistas em Portugal

Até 2019, Portugal apresentava uma forte resistência à tendência de crescimento do populismo na Europa (Salgado e Zúquete, 2017; Quintas da Silva, 2018; Salgado, 2019), sendo de facto uma exceção no panorama europeu pela ausência de partidos consensualmente designáveis como populistas no parlamento (Santana Pereira e Cancela, 2020). De facto, os níveis de populismo dos partidos com assento parlamentar tenderam a ser bastante modestos ao longo das últimas décadas (Lisi e Borghetto, 2018), e os atores populistas extraparlamentares e/ou que apareceram neste período não foram particularmente bem-sucedidos (Salgado e Zúquete, 2017). Um contexto de baixo euroceticismo, baixa imigração, elevada abstenção e fragilidades estruturais e idiossincráticas por parte de novos *entrepreneurs* políticos foram apresentados como explicação para a excecionalidade portuguesa (Quintas

2 Ao mesmo tempo, abordagens normativistas como a de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (ex.: 1986) têm perdido algum fôlego e impacto nos trabalhos empíricos sobre o assunto realizados em ciência política.

da Silva, 2018; ver também Salgado e Zúquete, 2017; Santana Pereira e Cancela, 2020). Esta realidade, no entanto, mudou nos últimos anos, com a ascensão do partido populista de direita radical Chega (Marchi, 2020), que entrou no Parlamento em finais de 2019 e conseguiu, em 2022, tornar-se no terceiro partido parlamentar.

O que dizer do populismo na esfera atitudinal? Salgado (2019) apontou para um considerável grau de populismo (de tipo excludente) por parte de quem comenta notícias *online* e publicações de partidos nas suas redes sociais, com destaque para a página do partido de extrema-direita Partido Nacional Renovador (PNR).³ Esta presença *online* do discurso populista dos indivíduos seria indicativa, assim, de uma procura latente no país, ainda que talvez pouco expressiva ou representativa. Mais tarde, e beneficiando dos primeiros dados sobre atitudes populistas recolhidos em Portugal, Santana Pereira e Cancela (2020) e De Giorgi e Santana Pereira (2020) demonstraram que os níveis de populismo nos cidadãos portugueses são elevados, ao nível dos encontrados noutros países da Europa do Sul. Confirma-se, portanto, que a então “alegada ausência de partidos populistas no país não se deu devido à falta de procura, mas sim à falta de oferta” convincente (Santana Pereira e Cancela, 2020: 222, tradução nossa). Em termos gerais, os cidadãos portugueses fortemente populistas são ideologicamente radicais, insatisfeitos com o desempenho das instituições políticas e menos capazes de achar um partido de que se considerem próximos (Santana Pereira e Cancela, 2020), mas não apresentam taxas de participação política inferiores às dos não populistas (Santana Pereira, 2020).

Varietades de atitudes populistas? Literatura e hipóteses

A natureza de baixa densidade do populismo, que destaca o núcleo deste fenómeno como sendo a oposição moralista entre “o povo puro” e “a elite corrupta” e a busca da “vontade geral” do povo, faz com que este se deva associar a uma ideologia mais robusta, com mais conteúdo (Mudde, 2004; Mudde e Rovira Kaltwasser, 2013) — uma ideologia anfitriã. As ideologias de esquerda e de direita são ambas possibilidades aliantes, dependendo do contexto. Como resultado, tanto a esquerda como a direita populista reconhecem o antagonismo entre o povo e a elite, mas estas entidades são definidas de forma diferente (Mudde, 2017). A direita populista considera os valores e o comportamento de alguns grupos de cidadãos irreconciliáveis com o interesse geral do povo. Portanto, alguns segmentos específicos da população são estigmatizados e excluídos do conceito de “povo puro”; são definidos como uma ameaça e um fardo para a sociedade. Esses grupos podem ser refugiados, imigrantes (Gandesha, 2018) e outras minorias, como os homossexuais (cf. Mole *et al.*, 2021). Uma postura excludente, com atitudes negativas sobre imigrantes e outros exogrupos, seria assim um apanágio dos populistas de direita. Por sua vez, a esquerda populista constrói o conceito de povo em torno das estruturas e instituições sociais, tais como o Estado e os detentores do capital e dos meios de produção, e consequentemente não se debruça sobre “o outro” (Gandesha, 2018),

3 Em julho de 2020, este partido mudou de designação, chamando-se atualmente *Ergue-te*.

exceto na medida em que olha para as elites económicas como não fazendo parte do povo.

A investigação sobre as variedades de populismo tem-se concentrado no lado da oferta, analisando partidos e atores políticos (ex.: Jagers e Walgrave, 2007; Mudde e Rovira Kaltwasser, 2013; Ivaldi *et al.*, 2017; March, 2017; Rooduijn e Akkerman, 2017). Está menos desenvolvida a linha de investigação sobre a variedade de atitudes populistas na população, lacuna que desejamos contribuir para colmatar com a investigação reportada neste capítulo. Como exceções, destacamos os trabalhos de Akkerman *et al.* (2017), Rooduijn (2018), Tsatsanis *et al.* (2018) ou Hameleers e De Vreese (2020), que demonstram uma forte relação entre atitudes populistas de direita ou voto em partidos populistas de direita radical e atitudes excludentes de exogrupos ou anti-imigração. Esta linha de investigação também demonstrou que a confiança nas grandes empresas é menor junto do eleitorado de partidos populistas de esquerda radical do que daqueles que votam na direita radical populista ou noutros partidos (Akkerman *et al.*, 2017). Merece ainda destaque o contributo teórico de Hameleers (2018), que distingue, no lado dos recetores da comunicação política, dois tipos de atitudes: excludentes (ligadas à superioridade do endogrupo ante exogrupos) e *antiestablishment* (incluindo atitudes antielites económicas, anti-especialistas e anti-massmedia). Além disso, apesar de alguma investigação ter identificado uma relação entre uma visão do mundo populista e baixos níveis de confiança nos média, nem todas as componentes do populismo implicam desconfiança nos média (Fawzi, 2019), o que abre a porta à possibilidade de identificarmos diferentes graus de confiança nos média por parte de diferentes subtipos de cidadãos populistas. Assim, com base nestas, consideramos que:

Hipótese 1: os cidadãos com fortes atitudes populistas podem ser divididos em subgrupos com base nas suas atitudes em relação a grupos minoritários, a elites económico-financeiras e aos média.

Hipótese 2: os subgrupos identificados estarão em linha com a clivagem entre populismo de direita e populismo de esquerda.

Quanto às características concretas de cada subgrupo, ou os seus correlatos socioeconómicos, analisamos sexo, idade, classe social e escolaridade. Um estudo comparativo verificou que os homens, os mais velhos, os desempregados e os menos escolarizados eram mais propensos a exprimir atitudes populistas (Rovira Kaltwasser e van Hauwaert, 2020). No entanto, estes mesmos autores reportam que a relação entre as atitudes populistas e estas variáveis era mais forte na Europa (onde é prevaiente, embora não exclusivo, um modelo de populismo de direita radical) do que na América Latina, onde o modelo mais comum é o populismo de esquerda. Assim sendo, espera-se que:

Hipótese 3: os subgrupos identificados apresentarão características sociodemográficas distintas, nomeadamente em termos de sexo, idade, escolaridade e classe social.

O posicionamento ideológico dos inquiridos é um fator particularmente relevante, dada a tradicional distinção entre populismo de esquerda e de direita na literatura (ex.: March, 2017; Hameleers *et al.*, 2018). Um estudo sobre o caso português demonstrou que o extremismo ideológico (i.e., dizer-se de esquerda ou de direita, e não de centro) estava correlacionado com a expressão de atitudes populistas (Santana Pereira e Cancela, 2020), o que aponta para a coexistência de cidadãos com atitudes populistas de esquerda e de direita no país. Assim, tendo isto em conta, e tendo sido criada uma tipologia quase completamente com base em atitudes típicas do populismo excludente/de direita e de esquerda, esperamos que o autoposicionamento ideológico dos membros de cada grupo também varie, e que varie em linha com as atitudes expressas dentro de cada grupo:

Hipótese 4a: o subgrupo com atitudes mais negativas em relação a grupos minoritários apresentará um posicionamento ideológico mais à direita que o(s) restante(s).

Hipótese 4b: o subgrupo com atitudes mais negativas em relação a elites económico-financeiras apresentará um posicionamento ideológico mais à esquerda que o(s) restante(s).

Quanto à identificação partidária, Santana Pereira e Cancela (2020) reportam uma relação inversa entre expressão de atitudes populistas e proximidade a um partido. No entanto, a evidência internacional aponta para que uma menor afinidade partidária por parte dos cidadãos populistas seja apanágio da Europa e não da América Latina (Rovira Kaltwasser e van Hauwaert, 2020). Aqui, especulamos que os diferentes graus de partidarismo dos cidadãos com fortes atitudes populistas podem ser resultado da oferta num dado contexto em concomitância com o abraçar de diferentes tipos de atitudes populistas. Tendo em conta a inexistência de partidos populistas de direita radical no país em 2018 e os níveis não despidiendos, embora modestos, de populismo nos partidos parlamentares mais à esquerda (Lisi e Borghetto, 2018), espera-se então que:

Hipótese 5: o subgrupo mais próximo do populismo de esquerda apresentará a maior proporção de membros que reportam uma simpatia partidária.

Quanto à avaliação do funcionamento da democracia, a evidência aponta para que os cidadãos com atitudes populistas mais vincadas exprimam níveis mais baixos de satisfação (Bowler *et al.*, 2017; Rovira Kaltwasser e van Hauwaert, 2020). Até que ponto é que, num contexto de governo de centro-esquerda, apoiado pelos partidos de esquerda radical com algum grau de populismo no seu discurso (Lisi e Borghetto, 2018), como o da “Geringonça” de 2015-2019 (cf. Fernandes *et al.*, 2018), os membros do subgrupo mais próximos da esquerda estarão menos insatisfeitos com o funcionamento da democracia?

Hipótese 6: o subgrupo mais próximo da esquerda apresentará o menor grau de insatisfação com o funcionamento da democracia.

Analisamos também as atitudes dos diferentes subgrupos no que toca ao referendo, instrumento de democracia direta que recai no âmbito do apelo ao reforço da soberania popular inerente ao populismo (Mudde, 2004). Jacobs *et al.* (2018) reportam que os cidadãos com fortes atitudes populistas têm uma maior probabilidade de expressar apoio ao instrumento do referendo, mas Bowler *et al.* (2017) e Roodu-ijn (2018) não observam uma relação entre atitudes em relação a este instrumento e voto em partidos populistas de esquerda. Estes resultados mistos poderão dever-se ao facto de estes trabalhos se terem debruçado sobre diferentes subtipos de eleitores populistas. Assim, hipotetizamos que:

Hipótese 7: os subgrupos identificados apresentarão diferentes níveis de apoio a uma liberalização do acesso ao instrumento do referendo.

Por fim, olhamos para a posição perante um governo por parte de um líder forte que não tenha de se preocupar com eleições ou o parlamento. A preferência por lideranças fortes está no âmago do populismo (Mudde e Rovira Kaltwasser, 2016), e existe evidência de que os eleitores de partidos populistas de direita radical são mais favoráveis a esta possibilidade, bem como que isso se deve acima de tudo às suas atitudes populistas e não apenas à sua ideologia de direita (Tsatsanis *et al.*, 2018; Donovan, 2020). Com base nestes resultados, esperamos que:

Hipótese 8: o subgrupo mais próximo da direita apresentará a avaliação mais positiva da possibilidade de o país ser governado por um líder forte que não tenha de se preocupar com o parlamento ou com eleições.

Método

Neste estudo, utilizamos os dados de inquérito (N=1375) recolhidos entre março e junho de 2018 pelo projecto *Crise, Representação Política e Renovação Democrática: O Caso Português no Contexto da Europa do Sul* (Freire *et al.*, 2018).

O tratamento destes dados foi realizado em várias etapas. Em primeiro lugar, identificámos os inquiridos com forte adesão ao ideário populista. Para tal, criámos um índice de atitudes populistas (Alpha de Cronbach = 0,78) com base nos seis itens da escala de Akkerman *et al.* (2014), que varia entre 1 (rejeição do ideário populista) e 5 (expressão total do ideário populista).⁴ Por fim, foram seleccionados os inquiridos que apresentavam níveis elevados de atitudes populistas — aqueles

4 “Os deputados têm de seguir a vontade das pessoas”, “As decisões mais importantes devem ser tomadas pelas pessoas, não pelos políticos”, “As diferenças políticas entre a elite e as pessoas são maiores do que as diferenças políticas que existem entre as pessoas”, “Preferia ser representado por um cidadão do que por um político especializado”, “Os políticos eleitos falam demais e fazem de menos” e “O que as pessoas chamam ‘chegar a um compromisso’ em política é na verdade uma cedência em matéria de princípios”. Estes itens eram acompanhados por uma escala de 1 (discordo totalmente) a 5 (concordo totalmente).

com uma pontuação de 4 ou superior neste índice. Foram, assim, identificados 533 inquiridos com atitudes fortemente populistas, correspondentes a 38,7% da amostra.

Reduzida a amostra aos eleitores com fortes níveis de concordância com o ideário populista, procedeu-se então à análise de *clusters*. O método utilizado foi o de Ward, com medida de distância euclidiana entre casos e metodologia “do coto-velo” para identificação do número óptimo de *clusters*. Nesta análise, foram consideradas variáveis de tipo atitudinal como os níveis de confiança nos média, nas associações patronais, nas grandes empresas e nos bancos e sistema financeiro (escalas de 1 — “nenhuma confiança” a 4 — “muita confiança”), bem como atitudes perante os imigrantes (não são benéficos para a economia portuguesa; devia ser-lhes exigido que se adaptassem aos costumes nacionais; escalas de 1 — “discordo totalmente” a 5 — “concordo totalmente”) e aos casais do mesmo sexo (o seu casamento devia ser proibido por lei; não devem ser autorizados a adotar crianças; mesmas escalas da bateria anterior).

Por fim, identificaram-se as características de cada *cluster*, olhando para género (% de mulheres), idade (média), escolaridade (medida numa escala de 8 pontos, com níveis de instrução crescentes), classe social (4 pontos, com níveis crescentes), posicionamento ideológico (escala de 0 — “esquerda” a 10 — “direita”), identificação partidária (*dummy* que identifica os inquiridos que reportaram identificar-se com um partido), satisfação com o funcionamento da democracia em Portugal (medida numa escala de 1 — “nada satisfeito” a 4 — “muito satisfeito”), grau de concordância com a possibilidade de os cidadãos iniciarem referendos (escala de 1 — “discordo totalmente” a 5 — “concordo totalmente”), e avaliação da possibilidade de o país ser governado por um líder forte que não tenha de se preocupar com o parlamento e eleições (escala de 1 — “muito má” a 4 — “muito boa”).

Resultados

Da análise de *clusters* resultaram três grupos homogêneos no que diz respeito ao grau de confiança nos média e em instituições económico-financeiras bem como às atitudes perante imigrantes e homossexuais (quadro 19.1.). Os três grupos apresentam diferenças estatisticamente significativas entre si no que diz respeito a todos estes atributos, como é possível verificar na última coluna do quadro 19.1.

O primeiro *cluster* é caracterizado por níveis médios de confiança nas instituições económico-financeiras (com valores ligeiramente mais baixos no caso das associações patronais), bem como uma concordância baixa a média com proposições negativas sobre imigrantes e casais do mesmo sexo. Em termos substantivos, este subgrupo de inquiridos aparenta estar bastante próximo do ideal-tipo de populismo anti-elite política (cf. Hameleers *et al.*, 2018), sem componentes excludentes nem de antielitismo económico e mediático pronunciadas. Por sua vez, o segundo *cluster* distingue-se do primeiro por níveis ligeiramente mais baixos de confiança nas instituições económico-financeiras e nos média (com exceção da confiança nas associações patronais, idêntica nos dois grupos), bem como por atitudes comparavelmente mais

Quadro 19.1 Identificação dos três subgrupos de inquiridos populistas e a sua caracterização com base nas variáveis usadas na análise de *clusters*

	<i>Cluster 1</i>	<i>Cluster 2</i>	<i>Cluster 3</i>	<i>Diferenças (sig. do F-test)</i>
Confiança (escala de 1 a 4)				
Média	Média (2,31) ^a	Média-Baixa (1,96) ^b	Baixa (1,75) ^c	$p = 0,000$
Associações Patronais	Média-Baixa (2,14) ^a	Média-Baixa (2,00) ^a	Baixa (1,32) ^b	$p = 0,000$
Grandes empresas	Média (2,55) ^a	Média (2,26) ^b	Baixa (1,36) ^c	$p = 0,000$
Banca/Sistema Financeiro	Média (2,32) ^a	Baixa (1,57) ^b	Baixa (1,20) ^c	$p = 0,000$
Atitudes negativas face a grupos minoritários (grau de concordância, escala de 1 a 5)				
Devia ser exigido aos imigrantes que se adaptem costumes locais	Médio (2,88) ^a	Médio-Alto (3,90) ^b	Médio-Alto (3,88) ^b	$p = 0,000$
Os imigrantes não são benéficos para a economia nacional	Médio-baixo (2,26) ^a	Médio-baixo (2,62) ^b	Médio (2,94) ^c	$p = 0,000$
O casamento entre pessoas do mesmo sexo devia ser proibido por lei	Baixo (1,64) ^a	Médio (3,10) ^b	Baixo (1,65) ^a	$p = 0,000$
Os casais do mesmo sexo não devem ter a possibilidade de adotar crianças	Baixo (1,94) ^a	Médio-Alto (3,51) ^b	Médio-Baixo (2,18) ^a	$p = 0,000$
% de casos	25,70%	47,70%	26,60%	---
Classificação do cluster	Próximo do ideal-tipo de <i>populismo anti elite política</i>	Próximo do ideal-tipo de <i>populismo de direita</i>	Próximo do ideal-tipo de <i>populismo de esquerda</i>	

Nota: As letras superiores à linha identificam os subgrupos homogéneos em relação a cada variável, com base na análise *post-hoc* com método de Duncan realizada no âmbito de cada teste ANOVA para diferenças entre grupos.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do inquérito à população portuguesa de 2018 (Freire *et al.*, 2018).

negativas em relação aos homossexuais e aos imigrantes. Desta forma, este grupo aproxima-se do ideal-tipo de populismo de direita, excludente. Por fim, o terceiro *cluster* destaca-se dos restantes pelos níveis muito baixos de confiança nas elites económico-financeiras e nos média, bem como por atitudes mais favoráveis aos casais do mesmo sexo (mas não aos imigrantes) quando comparado com o *cluster 2*. Assim, este terceiro *cluster* encontra-se próximo do ideal-tipo do populismo de esquerda.

O encaixe entre os ideais-tipo teóricos e os grupos identificados empiricamente não é total, particularmente no caso dos grupos que rotulámos como de “de direita” e “de esquerda” (quadro 19.1.), o que aliás justifica a utilização de aspas. Em concreto, seria expectável observar junto dos primeiros um conjunto de atitudes em relação aos

imigrantes consideravelmente mais negativas do que as encontradas entre os cidadãos com fortes atitudes populistas “de esquerda”, o que não acontece. Como resultado, não é exatamente esta variável a distinguir claramente estes dois grupos. As diferenças são efetivamente mais claras quando olhamos para as atitudes em relação aos casais do mesmo sexo (mais negativas para os primeiros) e para a confiança nas instituições económico-financeiras e nos média (mais baixa no caso dos segundos).

Em suma, estes resultados permitem-nos confirmar a hipótese 1, dada a existência de variação considerável entre indivíduos com uma visão do mundo populista em termos das suas atitudes ante as elites económico-financeiras, aos média e a grupos minoritários. No entanto, a hipótese 2 é apenas parcialmente confirmada, quer devido à identificação de um terceiro subgrupo, quer porque os subgrupos “de direita” e “de esquerda” não encaixam totalmente nos ideais-tipo teóricos.

Antes de olharmos para as características e preferências de cada subgrupo, vale a pena destacar que o populismo “de direita” é o mais prevacente, dizendo respeito a quase metade dos indivíduos com atitudes populistas identificados. A outra metade divide-se quase equitativamente pelos grupos do populismo anti-elite política e “de esquerda” (quadro 19.1.).

Na análise do quadro 19.2., vemos que os indivíduos com atitudes populistas “de direita” são maioritariamente homens e, em média, mais velhos do que os membros dos restantes grupos. Escolaridade e classe social não variam de forma significativa entre estes grupos. A hipótese 3 é, assim, apenas parcialmente confirmada.

Além de um imperfeito encaixe no que diz respeito a atitudes perante os imigrantes, um segundo motivo pelo qual devemos matizar, usando aspas, as designações “de direita” e “de esquerda” atribuídas aos *clusters* 2 e 3 está ligado ao facto de que, no caso deste último, os seus integrantes posicionam-se, em média, exatamente ao centro do espectro esquerda-direita (como, de resto, os que expressam um populismo meramente antielitista). Assim sendo, a hipótese 4a não é confirmada. Além disso, o grupo com atitudes populistas “de esquerda” posiciona-se de facto mais à esquerda que os restantes, mas suficientemente perto do centro para que mereça, no máximo, o epíteto “centro-esquerda” (quadro 19.2.). De qualquer maneira, a diferença estatisticamente significativa permite-nos confirmar a hipótese 4b.

Não existem diferenças estatisticamente significativas entre os três grupos no que diz respeito à identificação partidária. O afastamento em relação aos partidos políticos é transversal aos vários grupos. Não se confirma assim uma maior facilidade por parte dos indivíduos com atitudes populistas “de esquerda” de encontrarem um partido de que se sintam próximos no contexto português de 2018 — esta é uma dificuldade sentida pela generalidade dos cidadãos com fortes atitudes populistas. Apesar de as diferenças não serem significativas, é até neste grupo “de esquerda” que encontramos a mais baixa percentagem de indivíduos que se identificam com um partido político (quadro 19.2.). A hipótese 5 é, conseqüentemente, rejeitada.

O facto de o grupo de populistas de “esquerda” ser também aquele que menos satisfação expressa com o funcionamento da democracia em Portugal deita por terra as nossas expectativas, desconfirmando a hipótese 6. Tendo em conta os resultados discutidos no parágrafo anterior, que apontam para que a maioria dos indivíduos com atitudes populistas “de esquerda” não se identificam com um partido, torna-se claro

Quadro 19.2 Caracterização dos três *clusters*

	Populismo <i>anti elite política</i>	Populismo <i>“de direita”</i>	Populismo <i>“de esquerda”</i>	Diferenças <i>(sig. do F-test)</i>
Género (% de mulheres)	58% ^a	36% ^b	50% ^a	$p = 0,000$
Idade	40,7 ^a	49,2 ^b	45,6 ^c	$p = 0,000$
Escolaridade	6,00 ^a	6,09 ^a	6,19 ^a	$p = 0,485$
Classe Social	3,04 ^a	3,05 ^a	3,15 ^a	$p = 0,464$
Ideologia	4,91 ^a	5,00 ^a	4,28 ^b	$p = 0,005$
Identificação Partidária (% que tem)	47% ^a	46% ^a	38% ^a	$p = 0,312$
Satisfação com a democracia	2,26 ^a	1,89 ^b	1,72 ^c	$p = 0,000$
Cidadãos deveriam poder iniciar referendos	4,06 ^a	4,09 ^a	4,25 ^a	$p = 0,095$
Governo por líder forte que não tenha de se preocupar como parlamento e eleições	2,45 ^a	2,55 ^a	2,20 ^b	$p = 0,006$

Nota: As letras superiores à linha identificam os subgrupos homogêneos em relação a cada variável, com base na análise *post-hoc* com método de Duncan realizada no âmbito de cada teste ANOVA para diferenças entre grupos.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do inquérito à população portuguesa de 2018 (Freire *et al.*, 2018).

porque é que a colaboração entre o Partido Socialista (PS) e os partidos à sua esquerda em 2015-2019 não deveria necessariamente resultar em níveis mais elevados de satisfação por parte destes indivíduos, como tínhamos hipotetizado.

O apoio à possibilidade de os cidadãos poderem iniciar um referendo é muito popular nos três grupos, o que nos obriga a rejeitar a hipótese 7. Por fim, os indivíduos com atitudes populistas “de esquerda” são aqueles que menos positivamente avaliam a possibilidade de um governo de tipo autoritário, sendo os “de direita” indistinguíveis dos pertencentes ao primeiro subgrupo (quadro 19.2.). Dado que estes dois grupos são também indistinguíveis em termos de posicionamento ideológico, situando-se mais à direita que o *cluster* 3, a hipótese 8 é confirmada.

Conclusões

Neste capítulo, explorámos a variedade de atitudes populistas em Portugal, com base em dados de inquérito recolhidos em 2018, ainda no rescaldo da Grande Recessão de 2008 e da intervenção externa de 2011-2014 e antes do advento do partido Chega, analisando as suas características em termos sociodemográficos e de preferências políticas. Os resultados apontam para que os cerca de 40% de indivíduos populistas identificados não são homogêneos no que diz respeito às suas atitudes perante as elites económico-financeiras, aos imigrantes, aos casais do mesmo sexo e aos média. Da análise realizada resultaram três grupos — populismo antielite política, com níveis médios de confiança nas elites económico-financeiras e nos média e baixos níveis de atitudes de exclusão de grupos minoritários, populismo “de direita” (com atitudes excludentes mais fortes) e populismo “de esquerda”, marcado pela baixa confiança nos média e nas elites económico-financeiras.

O encaixe entre os ideais-tipo teóricos e os subgrupos identificados não é, contudo, perfeito. Os indivíduos com atitudes populistas de “direita” estão, contudo, posicionados ao centro do espectro ideológico, sendo os “de esquerda”, em média, apenas ligeiramente mais próximos do polo esquerdista do espectro. Os populistas de “direita” são também mais numerosos e mais velhos do que os restantes, e há uma maior probabilidade de encontrar homens neste subgrupo do que nos restantes. Por sua vez, aqueles que expressam atitudes populistas “de esquerda” tendem a rejeitar a possibilidade de um governo por parte de um líder forte, sendo também os mais insatisfeitos com o funcionamento da democracia em Portugal.

Por sua vez, os que exprimem atitudes populistas antielites políticas distinguem-se dos demais acima de tudo por serem, em média, mais jovens, bem como aqueles com um menor nível de insatisfação com a democracia em Portugal. Este resultado, em concomitância com o facto de que este grupo é aquele que apresenta uma pontuação mais baixa no índice de populismo (4,2, contra 4,4 entre os populistas “de direita” e 4,5 entre os populistas “de esquerda”) sugere que poderemos estar perante um conjunto de indivíduos cuja expressão de atitudes populistas pode ser mais episódica e vazia de significado do que sistemática e enraizada em crenças. A investigação futura deverá lançar luz sobre esta possibilidade, tentando destrinçar entre atitudes populistas fortes, não ambivalentes, estáveis e congruentes e a mera expressão de preconceitos contra a elite política associados a uma defesa genérica da soberania popular.

Em suma, este estudo vem reforçar o argumento de que, tal como não existe apenas um tipo de partido populista, também não existe apenas uma única tipologia de atitudes populistas entre os cidadãos. Deste modo, sublinha a importância de matizar a análise do lado da procura nos processos de ascensão e declínio de projetos políticos populistas, sublinhando a possibilidade de o desfasamento entre oferta e procura em Portugal até 2019 (Santana Pereira e Cancela, 2020) se poder dever a um imperfeito encaixe entre oferta e procura de diferentes subtipos do fenómeno populista. De facto, apesar de, entre os populistas, o grupo numericamente mais forte ser o de populistas “de direita”, o seu posicionamento é muito menos extremo do que o de partidos como o PNR/Ergue-te, o que ajudará a explicar as fragilidades eleitorais deste último. O mesmo argumento poderia ser utilizado também à esquerda, contribuindo para o entendimento do insucesso eleitoral de propostas como as do Partido Comunista dos Trabalhadores Portugueses/Movimento Reorganizativo do Partido do Proletariado (PCTP-MRPP) ou do Movimento Alternativa Socialista (MAS). Quanto aos populistas antielite política, levantámos acima a possibilidade de se tratar de cidadãos com atitudes populistas menos estáveis e incongruentes, expressas como tubo de escape de frustrações de curto prazo, o que também nos ajudaria a entender a rápida ascensão e queda do fenómeno antissistema Marinho e Pinto (Salgado e Zúquete, 2017).

Referências bibliográficas

- Akkerman, Agnes, Cas Mudde, e Andrej Zaslove (2014) "How populist are the people? Measuring populist attitudes in voters", *Comparative Political Studies*, 47 (9), pp. 1324-1353.
- Akkerman, Agnes, Andrej Zaslove, e Bram Spruyt (2017), "'We the people' or 'We the peoples'? A comparison of support for the populist radical right and populist radical left in the Netherlands", *Swiss Political Science Review*, 23 (4), pp. 377-403.
- Anduiza, Eva, Marc Guinjoan, e Guillem Rico (2019), "Populism, participation, and political equality", *European Political Science Review*, 11 (1), pp. 109-124.
- Bowler, Shaun, David Denemark, Todd Donovan e Duncan McDonnell (2017), "Right-wing populist party supporters: dissatisfied but not direct democrats", *European Journal of Political Research*, 56, pp. 70-91.
- De Giorgi, Elisabetta, e José Santana Pereira (2020) "The exceptional case of post-bailout Portugal: a comparative outlook", *South European Society and Politics*, 25 (2), pp. 127-150.
- Donovan, Todd (2020), "Right populist parties and support for strong leaders", *Party Politics*, doi: <https://doi.org/10.1177/1354068820920853>.
- Elchardus, Mark, e Bram Spruyt (2016), "Populism, persistent republicanism and declinism: an empirical analysis of populism as a thin ideology", *Government and Opposition*, 51 (1), pp. 111-133.
- Fawzi, Nayla (2019), "Untrustworthy news and the media as 'enemy of the people?': how a populist worldview shapes recipients' attitudes toward the media", *The International Journal of Press/Politics*, 24 (2), pp. 146-164.
- Fernandes, Jorge M., Pedro C. Magalhães e José Santana Pereira (2018), "Portugal's leftist government: from sick man to poster boy?", *South European Society and Politics*, 23 (4), pp. 503-524.
- Freire, André, Marco Lisi e Emmanouil Tsatsanis (2018), "Inquérito aos Cidadãos Portugueses 2016-2018", projeto *Crise, Representação Política e Renovação da Democracia: o Caso Português no Contexto do Sul da Europa*, FCT: PTDC/IVC-CPO/3098/2014, disponível em: <http://er.cies.iscte-iul.pt/>
- Gandesha, Samir (2018), "Understanding right and left populism", em Jeremiah Morelock (org.), *Critical Theory and Authoritarian Populism*, Londres, University of Westminster Press, pp. 49-70.
- Hameleers, Michael (2018), "A typology of populism: toward a revised theoretical framework on the sender side and receiver side of communication", *International Journal of Communication*, 12, pp. 2171-2190.
- Hameleers, Michael, et al. (2018), "Start spreading the news: a comparative experiment on the effects of populist communication on political engagement in sixteen European countries", *The International Journal of Press/Politics*, 23 (4), pp. 517-538.
- Hameleers, Michael, e Claes H. De Vreese (2020), "To whom are 'the people' opposed? Conceptualizing and measuring citizens' populist attitudes as a multidimensional construct", *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 30 (2), pp. 255-274.
- Hawkins, Kirk, Scott Riding, e Cas Mudde (2012), "Measuring populist attitudes", *Committee on Concepts and Methods*, Working Paper Series, Universidade da Geórgia.

- Hawkins, Kirk A., e Cristóbal Rovira Kaltwasser (2017), "The ideational approach to populism", *Latin American Research Review*, 52 (4), pp. 1-16.
- Hawkins, Kirk A., Cristóbal Rovira Kaltwasser, e Ioannis Andreadis. (2020), "The activation of populist attitudes," *Government and Opposition*, 55 (2), pp. 283-307.
- Ivaldi, Gilles, Maria Elisabetta Lanzone, e Dwayne Woods (2017), "Varieties of populism across a left-right spectrum: the case of the Front National, the Northern League, Podemos and Five Star Movement", *Swiss Political Science Review*, 23 (4), pp. 354-376.
- Jacobs, Kristof, Agnes Akkerman e Andrej Zaslove (2018), "The voice of populist people? Referendum preferences, practices and populist attitudes", *Acta Politica*, 53, pp. 517-541.
- Jagers, Jan, e Stefaan Walgrave (2007), "Populism as political communication style: an empirical study of political parties' discourse in Belgium", *European Journal of Political Research*, 46 (3), pp. 319-345.
- Laclau, Ernesto, e Chantal Mouffe (1986), *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*, Londres e Nova Iorque, Verso.
- Lisi, Marco, e Enrico Borghetto (2018) "Populism, blame shifting and the crisis: discourse strategies in Portuguese political parties", *South European Society and Politics*, 23 (4), pp. 405-427.
- March, Luke (2017), "Left and right populism compared: the British case", *The British Journal of Politics and International Relations*, 19 (2), pp. 282-303.
- Marchi, Riccardo (2020), *A Nova Direita Anti-sistema: o Caso do Chega*, Lisboa, Edições 70.
- Mole, Richard C. M., Agnieszka Golec de Zavala, e Mahmut Murat Ardag (2021), "Homophobia and national collective narcissism in populist Poland", *European Journal of Sociology*, doi: <https://doi.org/10.1017/S0003975621000072>.
- Mudde, Cas (2004), "The populist zeitgeist", *Government and Opposition*, 39 (4), pp. 542-563.
- Mudde, Cas (2007), *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mudde, Cas (2017), "Populism: an ideational approach", em Cristóbal Rovira Kaltwasser, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo e Pierre Ostiguy (orgs.), *The Oxford Handbook of Populism*, Oxford, Oxford University Press, pp. 27-47.
- Mudde, Cas, e Cristóbal Rovira Kaltwasser (2013), "Exclusionary vs. inclusionary populism: comparing contemporary Europe and Latin America", *Government and Opposition*, 48 (2), pp. 147-174.
- Mudde, Cas, e Cristóbal Rovira Kaltwasser (2017) *Populism: a Very Short Introduction*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- Quintas da Silva, Rodrigo (2018), "A Portuguese exception to right-wing populism", *Palgrave Communications*, 4 (7), pp. 1-5.
- Rico, Guillem, e Eva Anduiza (2019), "Economic correlates of populist attitudes: an analysis of nine European countries in the aftermath of the great recession", *Acta Politica*, 54, pp. 371-397.
- Rico, Guillem, Marc Guinjoan, e Eva Anduiza (2017), "The emotional underpinnings of populism: how anger and fear affect populist attitudes", *Swiss Political Science Review*, 23 (4), pp. 444-461.

- Rooduijn, Matthijs (2018), "What unites the voter bases of populist parties? Comparing the electorates of 15 populist parties", *European Political Science Review*, 10 (3), pp. 351-368.
- Rooduijn, Matthijs, e Tjitske Akkerman (2017), "Flank attacks: populism and left-right radicalism in Western Europe", *Party Politics*, 23 (3), pp. 193-204.
- Rovira Kaltwasser, Cristóbal, e Steven M. Van Hauwaert (2020), "The populist citizen: empirical evidence from Europe and Latin America", *European Political Science Review*, 12 (1), pp. 1-18.
- Salgado, Susana (2019), "Where's populism? Online media and the diffusion of populist discourses and styles in Portugal", *European Political Science*, 18, pp. 53-65.
- Salgado, Susana, e José Pedro Zúquete (2017) "Portugal: discreet populisms amid unfavorable contexts and stigmatization", em Toril Aalberg *et al.* (coords.), *Populist Political Communication in Europe*, Londres e Nova Iorque, Routledge, pp. 235-248.
- Santana Pereira, José (2020), "Put your action where your mouth is: a relação entre atitudes populistas e participação política em Portugal", *Relações Internacionais*, 67, pp. 57-72.
- Santana Pereira, José, e João Cancela (2020), "Demand without supply? Populist attitudes and voting behaviour in post-bailout Portugal", *South European Society and Politics*, 25 (2), pp. 205-228.
- Tsatsanis, Emmanouil, Ioannis Andreadis, e Eftichia Teperoglou (2018), "Populism from below: socio-economic and ideological correlates of mass attitudes in Greece", *South European Society and Politics*, 23 (4), pp. 429-450.
- Zaslove, Andrej, Bram Geurkink, Kristof Jacobs e Agnes Akkerman (2021), "Power to the people? Populism, democracy, and political participation: a citizen's perspective", *West European Politics*, 44 (4), pp. 727-751.

O papel da esfera civil nos processos de mudança institucional

O caso das leis eleitorais em Portugal (2011-2019)

Ricardo Carvalho e José Santana Pereira

Introdução

Na última década, os estudos que se centram na análise da interação entre a esfera civil e os agentes políticos em processos de mudança do sistema eleitoral têm vindo a aumentar. Alguma desta literatura centra-se nas propostas de alteração dos sistemas eleitorais em direção à proporcionalidade (Colomer, 2016) e à personalização (Renwick e Pilet, 2016) realizadas por agentes políticos, e que visam dar aos cidadãos mecanismos que estes percecionem como mais efetivos do ponto de vista da representação. Aponta-se que os atores políticos podem até implementar reformas que não lhes tragam benefícios na conversão de votos em mandatos, esperando ser recompensados, em termos de notoriedade e votos, por as terem proposto e/ou votado favoravelmente (Renwick, 2018).

Outros estudos analisam a forma como os atores políticos têm incluído a sociedade civil nestes processos. Levick (2017) deteta um aumento do número de peritos e de cidadãos envolvidos nos processos de reforma eleitoral de 1990 em diante, por via da organização de exercícios deliberativos (LeDuc, 2011), da realização de referendos (LeDuc, 2011) e da inclusão de cidadãos, de peritos e académicos nos processos legislativos (Bowler e Farrell, 2009). Destes estudos conclui-se que a sociedade civil tem pouca capacidade para forçar os partidos à mudança das regras eleitorais, dado que são estes que determinam os termos, o momento e os resultados (Meirinho, 2009). Na mesma esteira, Renwick (2010) advoga que a sociedade civil pode influenciar a adoção de reformas eleitorais, mas não tem a capacidade de iniciar processos legislativos.

Esta literatura foca-se, acima de tudo, na participação institucionalizada, organizada pelas instituições políticas, sendo a sua eficácia limitada pelo controlo que os atores políticos exercem sobre o processo legislativo. No entanto, o enfoque na vertente institucional pode fazer com que se subestimem outras iniciativas da sociedade civil — menos formais ou não institucionalizadas — que podem ter impacto. Podemos, por exemplo, fazer referência ao trabalho dos grupos da sociedade civil que se dedicam à reforma do sistema eleitoral, mas também às iniciativas

de, entre outros, académicos, líderes de opinião, jornalistas, ex-políticos, juristas e empresários. Estes atores publicam estudos científicos ou artigos de opinião, prestam declarações aos *media*, e organizam debates e conferências, mas também fazem propostas, manifestos, ameaças de boicote às eleições e protestos, ou pedem a análise da constitucionalidade das leis. A análise deste tipo de iniciativas não tem expressão na literatura que se debruça sobre mudança do sistema eleitoral.

Ao invés, há um conjunto de trabalhos que analisam a participação não institucionalizada de cidadãos e de grupos de interesse que procuram influenciar os processos legislativos relativos a outros domínios da legislação eleitoral. Por exemplo, está documentada a (pouca) influência da esfera civil na defesa da representação dos emigrantes (Lisi *et al.*, 2015), mas também o seu papel determinante na adoção de quotas de género (Celis *et al.*, 2011).

No caso português, a mudança do sistema eleitoral tem recebido alguma atenção por parte dos atores políticos, dos *media* e da sociedade civil. Vista, inicialmente, como a solução para os problemas de governabilidade que o país enfrentava e, posteriormente, como uma oportunidade de introduzir maior proximidade entre eleitos e eleitores (Meirinho, 2004), esta reforma tem vindo a ser discutida desde os primeiros anos da nossa democracia (Cruz, 2000). Neste contexto, quer partidos — através de iniciativas legislativas e de propostas inscritas nos programas eleitorais — quer sociedade civil — através de propostas de mudança ou de estudos sobre os seus impactos, como sejam Freire *et al.* (2010) ou Lobo e Santana Pereira (2017) — têm feito esforços no sentido de alterar o sistema eleitoral.

No entanto, e apesar de terem sido introduzidas pequenas alterações, o sistema nunca foi reformado.¹ Esta inércia institucional tem sido explicada por quatro fatores: i) interesses dos agentes políticos, que se acomodaram ao sistema eleitoral em vigor (Sampaio, 2009); ii) existência de divisões internas no seio dos grandes partidos (Meirinho, 2009; Sampaio, 2009); iii) sucessivos desacordos entre o Partido Socialista (PS) e o Partido Social Democrata (PSD) sobre o conteúdo da reforma eleitoral (Cruz, 2000; Ehrhard e Rapaz, 2019); e iv) o facto de o sistema eleitoral atual gerar resultados que têm assegurado governos estáveis, a presença de pequenos partidos no parlamento e na governação, enquanto evita uma excessiva fragmentação do sistema partidário (Freire, 2017).

Como contraponto a esta inércia, têm vindo a ser feitas um conjunto de reformas relevantes noutros domínios da legislação eleitoral: financiamento das campanhas eleitorais (Sousa, 2004, 2014), voto dos emigrantes (Lisi *et al.*, 2015, 2019), quotas de género (Baum e Espírito-Santo, 2009; Simón e Verge, 2016) e, mais recentemente, cobertura jornalística das campanhas eleitorais.

Há indícios de que a esfera civil portuguesa tem procurado desempenhar um papel indutor nestes processos de mudança (Celis *et al.*, 2011; Lisi *et al.*, 2015, 2019). Não existe, contudo, um estudo sistemático sobre a participação não institucionalizada da sociedade civil nos processos de reforma eleitoral, lacuna que nos

1 As mais relevantes foram a diminuição do número de deputados de 250 para 230 a partir de 1991 e, em 1997, a inclusão na Constituição da possibilidade de serem introduzidos círculos uninominais, embora tal medida nunca tenha sido implementada.

propomos aqui diminuir. Ao fazê-lo, apostamos não só no deslocamento do enfoque analítico para as esferas em que estas reformas são discutidas e negociadas (não nos debruçando sobre processos legislativos), mas também numa abordagem centrada na análise de diferentes domínios da legislação eleitoral, enriquecida pelo enfoque nos argumentos usados, nos objetivos das intervenções, nas suas modalidades e nos seus protagonistas.

Para o efeito, este estudo debruça-se sobre o caso português, no período de vigência dos governos da XII (2011-2015) e XIII (2015-2019) legislaturas. Este enquadramento temporal permitirá comparar a atuação da esfera civil perante dois governos de espectros políticos diferentes (direita e esquerda) e em conjunturas políticas distintas (crise financeira e intervenção externa *vs.* pós-crise). São, ainda, legislaturas marcadas pela constituição de movimentos sociais e um volume muito significativo de ações de protesto (2011-2015) e pelo desmembramento de alguns daqueles grupos e uma diminuição relevante do número de ações contestatárias a partir de 2015 (Fernandes *et al.*, 2021).

Em concreto, esperamos encontrar diferentes padrões de atuação em cada uma das legislaturas. Em primeiro lugar, apesar de ter espoletado uma considerável atividade por parte da sociedade civil, a crise financeira que Portugal viveu entre 2009 e 2015 e a subsequente intervenção externa fazem antever que a reforma do sistema eleitoral tenha perdido relevância no debate público entre 2011 e 2015, uma vez que este tende a ser um tema de baixa prioridade para os eleitores (Bowler e Donovan, 2013), principalmente em períodos em que os assuntos económicos se tornam prevalentes. Engrenando o país numa relativa recuperação económica e social após 2015 (ex.: Freire e Santana Pereira, 2022), poderia haver mais espaço para a discussão da legislação eleitoral na esfera civil. Além disso, após as eleições de 2015, ao formar um governo com o apoio parlamentar dos partidos de esquerda radical, o PS desistiu da submissão da reforma eleitoral proposta durante a campanha eleitoral. Havendo uma promessa eleitoral não cumprida e estando o partido no governo comprometido com o *statu quo*, era provável que o tema ganhasse relevância na esfera pública entre 2015 e 2019. A contestação inicial da solução *geringonça* por parte de alguns quadrantes sociais poderá ter sido também uma força motriz neste contexto.

Metodologia

Este estudo foi realizado com recurso à técnica *protest claim analysis*, um tipo de análise de conteúdo que avalia sistematicamente a quantidade e as características dos protestos em várias áreas geográficas e ao longo do tempo, usando peças jornalísticas como fontes, mas também, nalguns casos, relatórios policiais e informações recolhidas na *internet* (Hutter, 2014). Recorreu-se à edição *online* do jornal *Público* como fonte principal de dados, uma vez que i) a sua expressão nacional permite cobrir os acontecimentos mais relevantes no país, ii) disponibiliza um motor de busca eficiente e iii) o facto de disponibilizar hiperligações entre as diversas notícias sobre um mesmo tópico permite angariar, de forma exaustiva, informação sobre as iniciativas em estudo.

Os domínios da legislação eleitoral focados na recolha de dados foram o sistema eleitoral, abrangendo também as questões relacionadas com a inclusão, como a paridade e emigração, o financiamento das campanhas eleitorais e a cobertura jornalística das campanhas eleitorais. A seleção destes domínios é feita na esteira de Renwick (2018), que sugere que se considere como reforma eleitoral qualquer processo pelo qual as regras de eleição são alteradas, incluindo-se processos em que se procura mudar o sistema de financiamento das campanhas, bem como a regulação da cobertura noticiosa, da propaganda e das sondagens eleitorais, dados os efeitos que produzem nas atitudes e comportamentos dos cidadãos e nos resultados das eleições (Bowler e Donovan, 2013).

A inventariação das peças jornalísticas e artigos de opinião para análise foi feita de acordo com o seguinte procedimento:

- i) selecionou-se como período de análise, as XII e XIII legislaturas (junho de 2011 a setembro de 2019);
- ii) recorrendo ao motor de busca do *Público*, foi feita uma pesquisa a partir de palavras-chave, que permitiu identificar todas as peças jornalísticas que abordavam o tema da alteração da legislação eleitoral, em particular aquelas descrevem os produtos (livros, estudos, manifestos) da sociedade civil e os eventos (seminários; conferências de imprensa; lançamento de iniciativas ou estudos) organizados pela esfera civil, destinados a influenciar os processos de mudança da legislação eleitoral; os artigos de opinião e as declarações de agentes civis que visaram a tomada de posição sobre a alteração da lei eleitoral.² A partir dos resultados obtidos foram selecionadas as peças que se referiam aos temas em estudo;
- iii) foram “abertas” todas as hiperligações das peças selecionadas, de modo que a pesquisa de informação se tornasse exaustiva;
- iv) foi constituído um *corpus* de análise, que passou pela gravação de cada uma das peças identificadas em formato *pdf* e sua introdução num ficheiro MaxQDA, para posterior tratamento.

Deste modo, foram selecionadas 440 peças jornalísticas e artigos de opinião, nas quais foram identificadas 168 intervenções da sociedade civil. Dado o carácter exploratório deste estudo, as categorias das variáveis consideradas (quadro 20.1) foram concebidas com recurso a codificação aberta, recorrendo-se ao *software* MaxQDA para o seu registo. Estas variáveis permitem caracterizar os atores civis e a sua ação nos processos de reforma eleitoral, optando-se, numa primeira fase, pela identificação dos padrões gerais com recurso à análise de correspondências múltiplas (ACM). Esta técnica é utilizada para explorar as relações entre três ou mais

2 Para cobrir os três domínios da legislação eleitoral selecionados para análise, as palavras-chave utilizadas para a constituição do *corpus* foram: sistema eleitoral: “sistema eleitoral”; “voto”; “eleitor”; “eleições”; “recenseamento” e “paridade”; financiamento das campanhas eleitorais: “financiamento”; “campanha eleitoral”; cobertura jornalística das campanhas eleitorais: “cobertura eleitoral”; “cobertura jornalística”; “tempo de antena” e “sondagem”.

Quadro 20.1 Variáveis, definições, procedimentos e categorias

Nome da variável	Definição e procedimentos	Categorias/valores
Data da intervenção	Dia em que ocorreu o evento Usada para a divisão entre legislaturas	DD/MM/AAAA
Domínio da legislação	Tipifica a dimensão da lei eleitoral a que se reporta a intervenção	Sistema eleitoral Financiamento das campanhas eleitorais Cobertura jornalística das campanhas eleitorais
Objetivo da intervenção	Tipifica o objetivo que o autor se propõe atingir com a sua intervenção. Codificação aberta, a partir das referências feitas pelas fontes. Os valores são posteriormente tipificados.	Contributo para o debate Crítica ao timing/processo de alteração da lei Crítica negativa à implementação da lei Crítica negativa à lei existente Crítica negativa à proposta de lei Crítica positiva à lei existente Crítica positiva à proposta de lei Mudança da lei existente
Argumento utilizado	Tipificação do argumento apresentado pelo ator/organizador para suportar o seu objetivo. Codificação aberta, a partir das referências feitas pelas fontes. Os valores são posteriormente tipificados.	Defesa da lei existente e dos partidos Beneficia os interesses instalados Desajustada face à realidade Impede a representação lei existente limita direitos de grupos particulares Pedido de abertura da lei
Tipo de ator	Tipifica o ator/organizador que toma a ação na intervenção Codificação aberta, a partir das referências feitas pelas fontes. Os valores são posteriormente tipificados.	Artista Associação da Sociedade Civil Empresário/gestor/consultor/engenheiro Ex-Político/Partido não representado Jornalista Jurista Patronato Sindicato Universitário/Intelectual
Tipo de intervenção	Tipifica a ação na intervenção. Codificação aberta, a partir das referências feitas pelas fontes. Os valores são posteriormente tipificados.	Análise da constitucionalidade Artigo de Opinião/Editorial Boicote/Protesto Carta de Princípios/Manifesto/Deliberação Comunicado Conferência/Debate/Sessão de Apresentação Entrevista/Declarações Estudo/Relatório Petição Propostas legislativa Reunião com atores políticos

Fonte: Elaboração própria.

variáveis categóricas — no caso presente, “domínio da legislação eleitoral”, “objetivo da intervenção” e “argumento utilizado” — visando a representação dimensional dos atributos em que as categorias estão mais próximas e associadas aos mesmos agentes, ajudando a compreender a dinâmica social imanente (Kluger, 2018). A seleção destas variáveis para inserção na ACM prende-se, essencialmente, com o seu carácter substantivo, que permite descrever o enfoque e os fundamentos da ação da sociedade civil; por seu turno, as restantes variáveis (tipo de ator e tipo de intervenção) têm um carácter meramente descritivo.

Resultados

Distribuição temporal da ação da sociedade civil

Ao longo dos 100 meses em análise, registaram-se 168 intervenções da sociedade civil, perfazendo uma média de 1,7 eventos por mês. O facto de este número não ser particularmente elevado deve-se a uma distribuição desigual dos eventos: o mês de abril de 2015, com 22 intervenções, contrasta com os 53 meses (29 durante o governo de Passos Coelho, 24 no período seguinte) em que não se registou qualquer ação da esfera civil (figura 20.1).

Como se pode constatar, existem nove meses em que o número de ações da sociedade civil foi superior a cinco, sendo a sua origem devida a vários fatores. O primeiro é o surgimento de assuntos críticos no espaço público, apresentados por outros atores, levando ao envolvimento da sociedade civil. São disso exemplo os episódios em que se discutiu a revisão das leis da cobertura jornalística das campanhas eleitorais (em duas vagas) e do financiamento dos partidos e das campanhas, que ficou conhecido como o caso do “Bónus de Natal”. Em segundo lugar, assistiu-se à apresentação, por parte da sociedade civil, de estudos, propostas e manifestos para a reforma do sistema eleitoral. Em particular, assinala-se a apresentação do “Manifesto por uma democracia de qualidade”, o estudo “Uma proposta para a reforma do sistema político” e a petição apresentada pela SEDES e pela Associação por Uma Democracia de Qualidade (APDQ). Além disso, merecem destaque artigos de opinião e eventos conduzidos pela esfera civil, que procuram espoletar a discussão sobre a reforma do sistema eleitoral, mas que não levaram ao início de processos legislativos, como sejam a organização do “Portugal Talks”, e um conjunto de artigos de Nuno Garoupa, que desencadearam respostas tanto de atores políticos, como de outros agentes civis. Por fim, efemérides — no caso, a comemoração do 25 de Abril — em que os atores civis incentivaram os partidos com assento parlamentar a executar reformas no sistema político.

Os oito episódios acima referidos ocorrem em 9% do período em análise e dizem respeito a 58% do total das ocorrências (97 eventos), o que perfaz uma média de 10,7 iniciativas por mês. As restantes 71 ocorrências estão divididas por 38 meses (38% do período em análise), numa média de 1,9 eventos por mês. Esta leitura realça duas grandes tendências: por um lado, a esfera civil mostrou-se ativa em quase 50% dos meses analisados, procurando manter estes tópicos na agenda pública; por outro, o

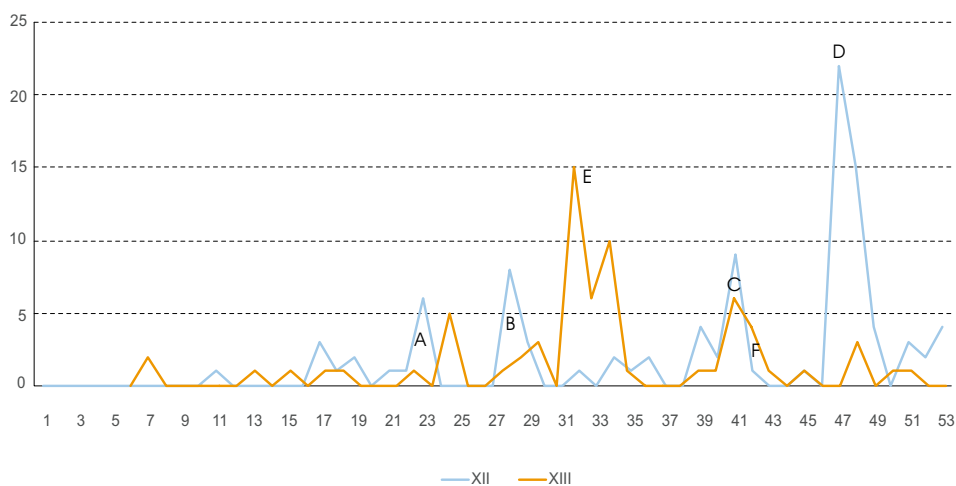


Figura 20.1 Cronologia das intervenções da esfera civil e principais episódios

Legenda:

A — Comemorações do 25 de Abril (abril de 2013)

B — Caso “Cobertura das campanhas eleitorais”, 1.ª vaga (setembro de 2013)

C — Manifesto “Por uma democracia de qualidade” e estudo “Uma proposta para a reforma do sistema político” (outubro de 2014)

D — Caso “Cobertura das campanhas eleitorais”, 2.ª vaga (abril e maio de 2015)

E — Caso “Bónus de Natal” (de dezembro de 2017 a fevereiro de 2018)

F — “Petição SEDES + APDQ”, “Portugal Talks” e Artigos Nuno Garoupa (setembro de 2018)

Fonte: elaboração própria

impacto de assuntos críticos na atuação dos agentes civis, fazendo com que se manifestem de forma mais intensa e que as suas ações sejam mais radicais.

Características da intervenção da sociedade civil

Através da ACM (figura 20.2), identificámos duas dimensões fundamentais. A primeira contrapõe *particularismo* e *universalismo* que, de acordo com Alexander (2006), é uma das tensões que marca a participação na esfera civil democrática. Assim, de um lado teremos os que se posicionam no debate público em defesa dos seus interesses; do outro, os que têm como preocupação a defesa dos valores democráticos. Ancorada na definição de democracia de Diamond e Morlino (2004), a segunda dimensão opõe *conteúdo* e *processo*. No primeiro caso, concentram-se as preocupações com a substância da lei e as suas consequências sociais, políticas e económicas, avaliando se cidadãos, associações e comunidades desfrutam de liberdades e igualdade política vasta. No segundo, analisa-se a forma como o processo democrático é conduzido e escrutinado. Da projeção das dimensões, objetivos e argumentos das iniciativas da sociedade civil no espaço bidimensional criado pelo cruzamento destas duas dimensões (figura 20.2) é possível identificar três tipologias de intervenção da sociedade civil relativamente à legislação eleitoral.

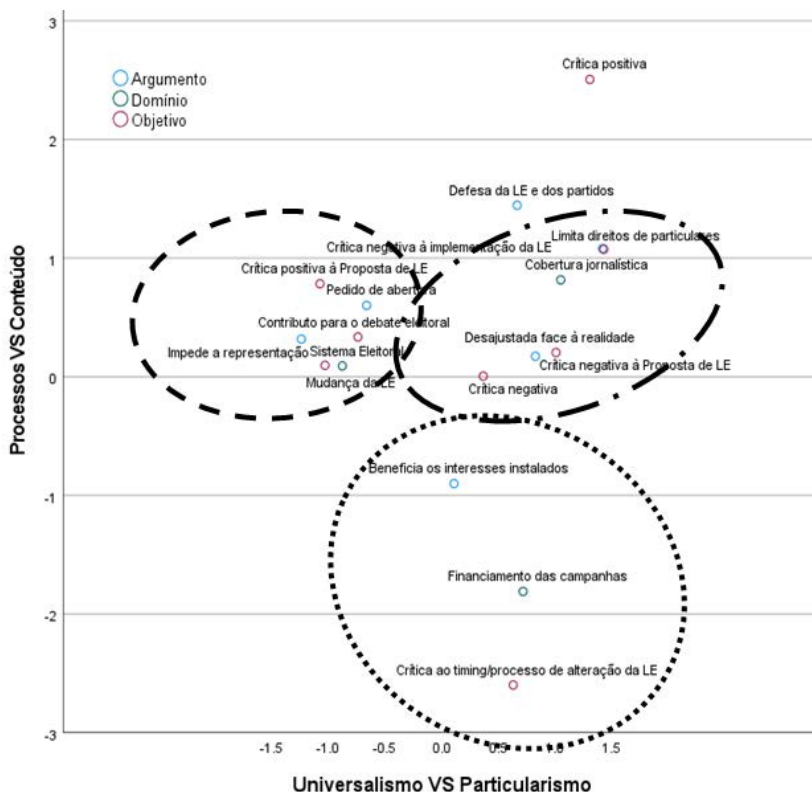


Figura 20.2 Dimensões da intervenção da esfera civil

Fonte: elaboração própria

No quadrante *universalismo/conteúdo* está situado o domínio “sistema eleitoral”, que se associa às seguintes categorias da variável “objetivo da intervenção”: “mudança na lei eleitoral”; “contributo para o debate eleitoral”; e “crítica positiva à proposta de lei eleitoral”. No que diz respeito à variável “argumento utilizado”, surgem as seguintes categorias: “impede a representação”; e “pedido de abertura da lei”. Temos, neste espaço, a participação centrada na defesa de um valor democrático — representação — e nas alterações a realizar à lei para que este valor seja mais efetivo. Havendo um conjunto diversificado de atores que participaram no debate público sobre o sistema eleitoral, o maior envolvimento de universitários/intelectuais e de associações da sociedade civil, que discutiremos em seguida, terá marcado a sua natureza, tornando-o mais aberto e transparente e forçando os políticos a ser mais responsáveis para com a população (Freire, 2017).

No quadrante *particularismo/processo* está localizado o domínio “financiamento das campanhas eleitorais”, que aparece associado ao objetivo “crítica ao timing/processo de alteração da lei eleitoral” e ao argumento “beneficia interesses

instalados". Neste caso, a participação centra-se na possibilidade de um conjunto de partidos capturarem, de forma organizada, os recursos do Estado e desequilibrarem a competição democrática a seu favor. Fazendo eco da discussão científica em torno da cartelização (Katz e Mair, 2009), este é um exemplo de como o debate público pode empregar argumentos encontrados na literatura académica (Bowler e Donovan, 2013). É visível a reprovação da sociedade civil sobre a forma como o processo de discussão da lei que espoletou o caso "Bónus de Natal" foi conduzido — furtando-se à discussão pública e ao escrutínio democrático — tendo sido apelidado de pouco transparente e democrático. A pressão criada levou os agentes políticos a recuar nas suas intenções, aprovando uma lei diferente da inicialmente proposta.

Por fim, no quadrante *particularismo/conteúdo* surge o domínio "cobertura jornalística das campanhas eleitorais", associada às seguintes categorias da variável "objetivo da intervenção": "crítica negativa à lei eleitoral"; "crítica negativa à proposta de lei eleitoral"; "crítica negativa à implementação da lei eleitoral". Nesta dimensão, observam-se os argumentos "limita os direitos particulares" e "desajustada face à realidade". Este quadrante é marcado pela atuação de atores civis que consideram que os seus interesses são afetados pela lei eleitoral (em concreto, o setor da comunicação social viu o regulador impor-lhe sanções que considerou lesivas aos seus interesses). A atividade dos jornalistas, do patronato e dos sindicatos assumiu as formas mais radicais de intervenção. Estas ações acabaram por gerar frutos, tendo sido eliminadas da lei algumas das provisões legais, ainda que alguns atores civis se tenham manifestado contrários à alteração da lei de 1975 e às mudanças propostas pelo setor dos *media*.

Destes resultados pode concluir-se que o "domínio da legislação eleitoral" parece ser determinante para a forma como a sociedade civil intervém nos processos de mudança do edifício legal que suporta a realização de eleições em Portugal, pelo menos no que à substância (objetivos e argumentação) diz respeito. Por este motivo, a análise subsequente basear-se-á nos três domínios da legislação, dada a sua sobreposição quase perfeita com estas três dimensões.³ Começamos por destacar que o domínio da reforma do sistema eleitoral é o mais frequente, dizendo respeito a 87 (52%) das iniciativas em análise. Segue-se o domínio da cobertura jornalística (54 intervenções, 32% do total) e, por fim, menos expressivo, o do financiamento das campanhas eleitorais (27 intervenções, 16% do total).

No que diz respeito aos objetivos dos atores civis, notam-se diferenças relevantes entre domínios (quadro 20.2). Relativamente ao sistema eleitoral, verifica-se que os atores civis solicitaram, acima de tudo, que se empreendesse uma mudança nesta instituição (52%), ao mesmo tempo que forneciam contributos para o debate (19%). Quanto à cobertura jornalística das campanhas eleitorais, os diversos intervenientes centraram-se, sobretudo, numa crítica ao conteúdo da lei, fazendo

3 Do cruzamento destas dimensões com a variável "domínio da legislação eleitoral" resulta que 93% das observações na dimensão *universalismo/conteúdo* deve-se ao "sistema eleitoral"; 93% das observações na dimensão *particularismo/processo* inscrevem-se na categoria "financiamento das campanhas eleitorais"; e 94% das observações do *particularismo/conteúdo* devem-se à categoria "cobertura jornalística das campanhas eleitorais".

Quadro 20.2 Características das ações da sociedade civil nos três domínios

Categoria	Sistema eleitoral		Cobertura jornalística		Financiamento das campanhas		Total	
	#	%	#	%	#	%	#	%
Ator								
Universitário/Intelectual	36	41	8	15	9	33	53	32
Associação da Sociedade Civil	22	25	1	2	6	22	29	17
Jornalista	1	1	17	31	5	19	23	14
Ex-Político/Partido não representado	9	10	6	11	4	15	19	11
Jurista	7	8	3	6	3	11	13	8
Patronato	0	0	13	24	0	0	13	8
Elite profissional e económica	6	7	1	2	0	0	7	4
Sindicato	1	1	5	9	0	0	6	4
Artista	5	6	0	0	0	0	5	3
Intervenção								
Artigo de Opinião/Editorial	32	37	17	31	15	56	64	38
Entrevista/Declarações	31	36	15	28	7	26	53	32
Conferência/Debate/Sessão Apresentação	13	15	0	0	2	7	15	9
Comunicado	0	0	7	13	2	7	9	5
Estudo/Relatório	6	7	0	0	1	4	7	4
Reunião com atores políticos	0	0	6	11	0	0	6	4
Carta de Princípios/Manifesto/Deliberação	3	3	1	2	0	0	4	2
Análise da constitucionalidade	1	1	2	4	0	0	3	2
Boicote/Protesto	0	0	3	6	0	0	3	2
Objetivo								
Mudança da lei	42	52	3	6	1	4	46	29
Crítica negativa à proposta de lei	8	10	23	47	12	44	43	27
Crítica negativa à lei	10	12	12	24	3	11	25	16
Contributo para o debate sobre a lei	15	19	4	8	0	0	19	12
Crítica ao timing/processo de alteração da lei	1	1	1	2	11	41	13	8
Crítica positiva à proposta de lei	5	6	1	2	0	0	6	4
Crítica negativa à implementação da lei	0	0	4	8	0	0	4	3
Crítica positiva à lei	0	0	1	2	0	0	1	1
Argumentos								
Lei impede a representação	35	44	1	2	0	0	36	23
Proposta beneficia os interesses instalados	14	18	4	8	16	62	34	22
Lei beneficia os interesses instalados	15	19	6	12	4	15	25	16
Proposta limita direitos de grupos particulares	0	0	17	35	0	0	17	11
Pedido de abertura da lei	10	13	5	10	1	4	16	10
Lei desajustada face à realidade	3	4	9	18	0	0	12	8
Proposta desajustada face à realidade	1	1	1	2	5	19	7	5
Lei limita direitos de grupos particulares	0	0	5	10	0	0	5	3
Defesa da lei e dos partidos	2	3	1	2	0	0	3	2

Fonte: elaboração própria.

apreciações negativas, quer às propostas de lei que foram apresentadas (47%), quer à lei que existia e à que veio a ser aprovada (24%). No domínio do financiamento, o objetivo passou, essencialmente, por criticar o conteúdo das propostas de lei apresentadas (44%), que dava aos partidos políticos com assento parlamentar um conjunto significativo de benefícios fiscais, mas também o *timing* e o processo pelo qual os partidos decidiram realizar a alteração legislativa (41%).

Também os argumentos utilizados variam de acordo com o domínio em causa (quadro 20.2). No caso do sistema eleitoral, há uma clara insistência nos problemas de representação que a atual lei propicia (44%), mas também afirmações de que esta e as propostas de alteração beneficiam os interesses instalados (19% e 18%, num total de 37%). No domínio da cobertura jornalística das campanhas eleitorais, 45% dos argumentos utilizados incidiam sobre a limitação dos direitos de grupos particulares, seja pela lei em vigor (10%) ou pelas propostas apresentadas pelos partidos (35%). Foi também utilizado com alguma acuidade o argumento de que a lei em vigor, aprovada em 1975, estava desajustada em relação à realidade que o país agora vive (18%). No caso do financiamento, o argumento mais utilizado foi no sentido da proposta de lei em discussão, e a lei que daqui veio a resultar, beneficiar os interesses instalados (62% e 15% respetivamente, num total de 77%).

Examinando os grupos que são responsáveis pelo maior volume de iniciativas, verifica-se que quatro em nove são de destacar: universitários/intelectuais (32%), associações da sociedade civil (17%), jornalistas (14%) e ex-políticos ou partidos não representados no parlamento (11%). Vale a pena assinalar importantes diferenças entre os três domínios (quadro 20.2): enquanto o sistema eleitoral e o financiamento das campanhas eleitorais têm como atores mais intervenientes os universitários/intelectuais (41% e 33%, respetivamente) e as associações da sociedade civil (25% e 22%, respetivamente), o domínio da cobertura jornalística das campanhas eleitorais tem os jornalistas (31%) e o patronato dos *media* (24%) como principais contribuintes. Dada a natureza da alteração que estava em causa no domínio da cobertura jornalística, com fortes implicações para a atividade dos *media*, estes atores tomaram as rédeas do debate público, defendendo a prevalência do direito de informação sobre a obrigatoriedade de inclusão de todos os partidos nos debates em período eleitoral.

No entanto, neste domínio verifica-se a participação de oito dos nove tipos de protagonistas analisados, o que demonstra o impacto que este tema teve na sociedade civil, que se envolveu amplamente na sua discussão. No caso do sistema eleitoral, que não tem implicações particulares para grupos específicos, como vimos, os universitários/intelectuais e associações da sociedade civil tomaram a dianteira; no entanto, e uma vez mais, a importância do tema fez com que representantes de oito categorias tivessem participado neste debate que decorreu ao longo das duas legislaturas em análise. Por último, e dado que os temas em discussão foram caracterizados por uma elevada complexidade e especificidade, só cinco tipos de protagonistas participaram no debate em torno do financiamento das campanhas eleitorais (quadro 20.2).

Por fim, no que diz respeito aos tipos de ações realizadas — e apesar dos artigos de opinião/editoriais e as entrevistas/declarações serem as mais frequentes, representando respetivamente 38% e 32% do total das observações, sendo também as categorias com maior frequência em todos os domínios em estudo — uma análise mais detalhada sugere que os atores civis utilizaram diferentes abordagens em cada um dos domínios da legislação eleitoral (quadro 20.2). Enquanto relativamente ao sistema eleitoral foram utilizadas ações mais propositivas (conferência/debate/apresentação, 15%; estudo/relatório, 7%; carta de princípios/manifesto/deliberação, 3%), no caso da

cobertura jornalística foram utilizadas ferramentas que visavam pressionar os agentes políticos para mudar a lei eleitoral (comunicado, 13%; reunião com atores políticos, 11%; boicote/protesto, 6%; pedido de análise da constitucionalidade, 4%). Por fim, no caso do financiamento, os atores civis utilizaram formas mais opinativas (conferência/debate/sessão apresentação, 7%; comunicado, 7%).

Análise comparativa das legislaturas

Na comparação entre as duas legislaturas em análise, começamos por verificar que o período 2011-2015 foi muito mais rico em termos de intervenções do que o seguinte. De facto, identificam-se 99 ações na XII legislatura (59% do total) e apenas 69 (41%) na XIII legislatura. Este resultado não confirma a nossa expectativa inicial de uma maior atividade após 2015 e oferece algum apoio empírico à importância de um pano de fundo de uma sociedade civil ativa e mobilizada por um contexto de crise económica e financeira no que diz respeito ao envolvimento da esfera civil em questões de legislação eleitoral. Além de um menor número de ações, há também uma redução do leque de atores (em 2015-2019 desaparecem os sindicatos, os artistas e o patronato) e de tipos de intervenção (nesse mesmo período, não foram identificados boicotes e protestos, propostas legislativas e reuniões com atores políticos).

Apesar disso, a análise das intervenções da sociedade civil dedicadas ao sistema eleitoral parece sugerir que as diferentes conjunturas políticas vividas nas duas legislaturas em análise não tiveram um grande efeito sobre a magnitude da ação da sociedade civil sobre este domínio: na XII foram empreendidas 41 ações e na XIII, 46. Vale a pena sublinhar que a sociedade civil assumiu-se como a principal proponente de reformas neste domínio, substituindo os partidos políticos neste desiderato: nas duas legislaturas em análise, foram apresentadas 16 propostas de mudança (sete na XII legislatura e nove na XIII). Já nas duas legislaturas anteriores a sociedade civil apresentara, no total, quatro propostas. No entanto, os esforços realizados foram infrutíferos, uma vez que não suscitaram a submissão de propostas legislativas por parte dos partidos representados no parlamento.

A estabilidade entre legislaturas não se verifica, contudo, quando se analisam os dois outros domínios da legislação eleitoral em análise: de facto, a sociedade civil executou 53 ações na área da cobertura jornalística ao longo da XII legislatura e apenas uma na XIII; no que diz respeito ao financiamento das campanhas, cumpriram-se cinco ações na XII legislatura e 22 na seguinte. A incidência da ação da sociedade civil em cada um destes domínios é conjuntural, sendo determinada pelos atores que intervêm em cada dos domínios da legislação eleitoral, mas também pelos assuntos que vão surgindo na esfera pública. E é nesta tematização que a conjuntura política e económica pode ter desempenhado um papel relevante no debate em torno da reforma da legislação eleitoral.

Veja-se o exemplo do episódio do “Bónus de Natal”. Iniciado no Natal de 2017 e estendendo-se ao longo do primeiro trimestre de 2018, neste episódio os partidos visaram a alteração do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais. Entre outras, as medidas aprovadas inicialmente visavam o abandono do limite às receitas de angariação de fundos e a aplicação da isenção de IVA na totalidade de

aquisições de bens e serviços. Além de resolverem um conjunto de problemas de alguns partidos políticos que se arrastavam há alguns anos, este episódio também aconteceu num período em que os partidos poderiam querer diminuir o impacto que a crise teve no financiamento da atividade partidária: em 2010, tinha sido introduzido um corte de 10% na subvenção pública destinada ao financiamento de partidos e campanhas; em 2013, a redução foi alargada até dezembro de 2016 e elevada para 20%; em 2016, a redução das subvenções foi tornada definitiva.⁴ A perceção pública relativa a estas medidas era a de que os partidos dariam um bónus milionário às respetivas contas, quando já circulava na opinião pública que contavam com níveis de financiamento superiores à média europeia. Tudo isto poderá, obviamente, ter espoletado com vigor a ação da sociedade civil que descrevemos anteriormente, num contexto de ainda débil retoma da economia.

O caso em torno da lei sobre a cobertura jornalística das campanhas eleitorais também é exemplar sob este ponto de vista. Os *media* começam por uma reação a multas que foram obrigados a pagar por não terem incluído candidatos de partidos sem representação parlamentar nos debates realizados no contexto da campanha para as Legislativas de 2011. Argumentando que a lei que vigorava desde 1975 estava desatualizada e era contrária à liberdade de imprensa, constituíram, em setembro de 2013, uma frente que se recusou a fazer cobertura jornalística de eleições (nomeadamente, as Autárquicas de 2013 e as Europeias de 2014) até que a situação fosse resolvida ou a lei fosse alterada, o que só veio a acontecer em 2015. Este episódio é particularmente importante, já que demonstra que, quando os interesses particulares de um grupo com vastos recursos simbólicos e materiais são ameaçados, estes são capazes de colocar um assunto na agenda política e forçar a mudança da legislação que regula os atos eleitorais, tal como acabou por acontecer com a publicação da Lei 72-A/2015, que atualmente regulamenta a cobertura jornalística de atos eleitorais.

Conclusões

Neste capítulo, procedeu-se a uma análise exploratória da participação não institucionalizada da esfera civil nos processos de mudança da legislação eleitoral, entendida em sentido lato, explorando os seus objetivos e os argumentos usados, bem como os atores e as ferramentas usadas, estabelecendo ainda uma comparação entre legislaturas marcadas por um contexto de crise (XII, 2011-2015) e de pós-crise (XIII, 2015-2019).

Esta investigação permitiu, em primeiro lugar, concluir que as lutas pelas reformas das instituições eleitorais podem ser mais intensas e frequentes se olharmos além da ação que é dirigida ao sistema eleitoral. Apesar disso, o tema da reforma do sistema eleitoral envolveu a sociedade civil de forma mais frequente e — no período em análise — estável do que os restantes domínios analisados.

4 Vide "Partidos sem limites para angariar fundos e com devolução total do IVA", *Público*, 22 de dezembro de 2017.

A esfera civil reagiu à menor ação dos partidos políticos no que diz respeito à reforma do sistema eleitoral, tomando o lugar de principal proponente de alterações a esta instituição democrática. Contudo, esta atividade não motivou os partidos a apresentar propostas legislativas para alterar o sistema eleitoral, comprovando a asserção de Meirinho (2009) de que a sociedade civil tem pouca capacidade para forçar os partidos à mudança das regras que impactam, diretamente, o acesso destes ao poder. Lidas à luz da teorização de Shugart (2008), estas evidências sugerem que a reforma eleitoral só é efetivada quando, além da pressão exercida pela esfera civil, acontece um evento crítico (nas palavras do autor, uma disfunção no sistema eleitoral) que obriga os partidos a reagir, levando-os a discutir a mudança e a, possivelmente, implementá-la.

A análise dos episódios relativos às áreas do financiamento e da cobertura jornalística das campanhas eleitorais que aqui reportámos ilustra, de facto, as condições para que a ação da sociedade civil possa ter maior impacto, em linha com Shugart (2008). Foi no contexto de eventos críticos (em que as disfunções que as leis em vigor ou em discussão ocasionaram se toraram explícitas, em que os atores ganharam urgência, houve um maior foco estratégico, as ações foram mais radicais, e os argumentos foram mais distintivos) que as instituições foram obrigadas a aprovar propostas legislativas que, de outro modo, não teriam conhecido a luz do dia, e que, nos dois casos em análise (“Bónus de Natal” e lei da cobertura mediática das campanhas eleitorais), acabaram por satisfazer os intentos de uma parte da esfera civil.

A perspetiva comparativa que aqui adotámos permitiu também observar que, ao contrário das nossas expectativas iniciais, foi durante o período de 2011-2015 que se verificou um maior número de ações da sociedade civil, associadas a um leque mais alargado de atores e de instrumentos, o que pode ter sido indiretamente resultado de um contexto de sociedade civil mais mobilizada, ainda que em torno de assuntos mais prementes, em comparação com o período imediatamente sucessivo (Fernandes *et al.*, 2021). Além disso, demonstrámos como o contexto económico e social pode estar associado à ocorrência de eventos críticos que espoletam a ação da esfera civil: num contexto marcado pela crise económica (XII legislatura), os *media* rebelaram-se contra uma legislação, que, a ser seguida, constringia a sua ação, colocando-os numa situação eventualmente ainda mais crítica em termos financeiros; por sua vez, um contexto de retoma ainda débil (XIII legislatura), no âmbito do qual se tentara uma generosa mudança na legislação sobre financiamento dos partidos políticos e das campanhas, levou a uma reação fortemente contrária por parte da sociedade civil.

Por último, os resultados desta investigação demonstram que a esfera civil não atua como uma única entidade, mas é o resultado do esforço de múltiplos agentes, com múltiplos interesses: alguns têm uma preocupação universalista com a democracia, seja com o conteúdo da lei, seja com o processo democrático, enquanto outros se concentram em aspetos particulares da lei eleitoral que possam prejudicar os seus interesses. Também as estratégias prosseguidas são múltiplas e diversas: vão da construção de entendimentos partilhados sobre as medidas a tomar, à apresentação de estudos científicos que apresentam novos caminhos a percorrer, à utilização de meios legais ou de pressão junto dos decisores políticos e, mais comumente, à produção de opinião que mantenha a tematização do tópico na esfera pública.

Referências bibliográficas

- Alexander, Jeffrey C. (2006), *The Civil Sphere*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- Baum, Michael e Ana Espírito-Santo (2009), "As causas para a adoção da lei da paridade em Portugal", em André Freire e José Manuel Leite Viegas (orgs.), *Representação Política: o Caso Português em Perspectiva Comparada*, Lisboa, Sextante Editora, pp. 375-414.
- Bowler, Shaun e Todd Donovan (orgs.) (2013), *The Limits of Electoral Reform*, Oxford, Oxford University Press.
- Bowler, Shaun e David M. Farrell (2009), "Approaches to the study of electoral system design: devils, details and 'experts'", comunicação às ECPR Joint Sessions of Workshops, Lisboa.
- Celis, Karen, Mona Lena Krook e Petra Meier (2011), "The rise of gender quota laws: expanding the spectrum of determinants for electoral reform", *West European Politics*, 34 (3), pp. 514-530.
- Colomer, Josep M. (2016), "The strategy and history of electoral system choice", em Josep M. Colomer (coord.), *The Handbook of Electoral System Choice*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 3-78.
- Cruz, Manuel Braga da (2000), "A revisão falhada do sistema eleitoral", *Análise Social*, 35 (154-155), pp. 45-53.
- Diamond, Larry e Leonardo Morlino (2004), "The quality of democracy: an overview", *Journal of Democracy*, 15 (4), pp. 20-31.
- Ehrhard, Thomas e Paulo José Canelas Rapaz (2019), "Por une approche des politiques électorales par les idées: la réduction du nombre de parlementaires en France, au Portugal et au Royaume-Uni", *Gouvernement et Action Publique*, 2 (2), pp. 81-112.
- Fernandes, Tiago, Cláudia Araújo, Isabel Gorjão Santos e Eduardo Romanos (2021), "Ciclos de protesto e democracia: uma comparação entre Portugal e Espanha, 2000-2019", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 97, pp. 9-33.
- Freire, André (2017), "Electoral reform in Portugal: the role of political scientists", *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 16 (3), elj.2017.0443.
- Freire, André, Diogo Moreira e Manuel Meirinho (2010), *Para Uma Melhoria da Representação Política: a Reforma do Sistema Eleitoral*, Lisboa, Sextante Editora.
- Freire, André e José Santana Pereira (2022), "Des politiques d'austérité et à la crise démocratique, à la sortie de l'austérité et au renouveau démocratique? Le cas portugais 2008-2016", em Alicia Fernández Garcia e Mathieu Petithomme (orgs.), *L'Espagne et le Portugal d'Aujourd'hui. Mutations Sociales et Défis Politiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 119-142.
- Hutter, Swen (2014), "Protest event analysis and its offspring", em Donatella della Porta (org.), *Methodological Practices in Social Movement Research*, Oxford, Oxford University Press, pp. 335-367.
- Katz, Richard S. e Peter Mair (2009), "The cartel party thesis: a restatement", *Perspectives on Politics*, 7 (4), pp. 753-766.
- Kluger, Elisa (2018), "Análise de correspondências múltiplas: fundamentos, elaboração e interpretação", *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 86, pp. 68-97.

- LeDuc, Lawrence (2011), "Electoral reform and direct democracy in Canada: when citizens become involved", *West European Politics*, 34 (3), pp. 551-567.
- Levick, Laura (2017), *Recasting Reform: an Analysis of Electoral Reform Initiatives in Fourteen Parliamentary Democracies*, tese de doutoramento, Queen's University.
- Lisi, Marco, Ana Maria Belchior, Manuel Abrantes e Joana Azevedo (2015), "Out of sight, out of mind? External voting and the political representation of Portuguese emigrants", *South European Society and Politics*, 20 (2), pp. 265-285.
- Lisi, Marco, Ana Maria Belchior, Manuel Abrantes e Joana Azevedo (2019), "Portuguese emigrants' political representation: the challenges of the external vote", em Cláudia Pereira e Joana Azevedo (coords.), *New and Old Routes of Portuguese Emigration*, Berlim, Springer, pp. 73-94.
- Lobo, Marina Costa e José Santana Pereira (2017), "Uma proposta para a reforma do sistema político: a abertura das listas partidárias às eleições legislativas", em Viriato Soromenho Marques e Paulo Trigo Pereira (orgs.), *Afirmar o Futuro -Políticas Públicas para Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 38-77.
- Meirinho, Manuel (2004), *Participação Política e Democracia: o Caso Português (1976-2000)*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais e Políticas.
- Meirinho, Manuel (2009), "Breve síntese das reformas eleitorais em Portugal", *Eleições: Revista de Assuntos Eleitorais*, 12, pp. 11-24.
- Renwick, Alan (2010), *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Renwick, Alan (2018), "Electoral system change", em Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen, e Matthew S. Shugart (coords.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, pp. 113-132.
- Renwick, Alan e Jean-Benoit Pilet (2016), *Faces on the Ballot: the Personalization of Electoral Systems in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Sampaio, Nuno (2009), *O Sistema Eleitoral Português: Crónica de Uma Reforma Adiada*, Lisboa, Aletheia.
- Shugart, Matthew S. (2008), "Inherent and contingent factors in reform initiation in plurality systems", em André Blais (coord.), *To Keep or to Change First-Past-the-Post?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 7-60.
- Simón, Pablo e Tània Verge (2016), "Gender quotas and political representation in Spain and Portugal: electoral competition, learning and emulation", *South European Society and Politics*, 2 (2), pp. 1-17.
- Sousa, Luís de (2004), "The regulation of political financing in Portugal", *West European Politics*, 27 (1), pp. 124-145.
- Sousa, Luís de (2014), "New challenges to political party financial supervision in Portugal", *South European Society and Politics*, 19 (1), pp. 113-134.

Da Austeridade à Pandemia

Na última década, Portugal e a Europa têm enfrentado profundas crises económicas e sociais, impactando o panorama político de muitos países, afetados pelos efeitos de longo prazo da crise de 2008, das medidas de austeridade (a Grande Recessão), e, mais recentemente, da crise pandémica de covid-19 e os seus efeitos sociais e políticos. Porém, esta área regional também tem sido caracterizada por espaços de recuperação e inovações sociais e políticas.

Para discutir a consequência da Grande Recessão e da pandemia da covid-19 e tentar encontrar respostas para estas questões, através da inclusão de vários olhares disciplinares (nomeadamente da ciência política, das políticas públicas, do serviço social e da sociologia), especialmente no que toca às inovações sociais e políticas, os membros do grupo de investigação 'Política e Cidadania', do CIES-Iscte, foram convidados para uma conferência realizada no Iscte – Instituto Universitário de Lisboa nos dias 17 e 18 de junho de 2021 e, posteriormente, para elaboração deste livro.

O livro está organizado em quatro partes, com as Crises e Inovações vistas pelo serviço social (I), pelas políticas públicas (II), pela sociologia (III) e pela ciência política (IV). Este livro contribui, assim, com uma análise mais aprofundada e rica, de cariz multidisciplinar, sobre as crises (Grande Recessão e covid-19) e inovações em Portugal e na Europa.

André Freire, Professor Catedrático de Ciência Política do Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, investigador do CIES-Iscte, diretor do Observatório da Democracia e da Representação Política.

Guya Accornero, Professora Auxiliar de Ciência Política no Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, investigadora integrada do CIES-Iscte e subdiretora do Observatório da Democracia e da Representação Política.

Viriato Queiroga, doutorando em Ciência Política no Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, e assistente de investigação no Observatório da Democracia e da Representação Política (CIES-Iscte)

Maria Asensio, investigadora principal do Instituto Nacional de Administração (INA, IP), professora associada convidada do Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, investigadora integrada do CIES-Iscte.

José Santana Pereira, doutorado em Ciências Políticas e Sociais pelo Instituto Universitário Europeu de Florença, é professor auxiliar no Iscte e investigador integrado no CIES-Iscte.

Helena Belchior Rocha, doutorada em Serviço Social pelo Iscte-Instituto Universitário de Lisboa, é professora auxiliar no Iscte e investigadora integrada no CIES-Iscte.

fct

Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia



OBSERVATÓRIO
DA DEMOCRACIA



cies _iscte

Centro de Investigação
e Estudos de Sociologia

ISBN 978-989-8536-89-1



9 789898 536891