



**Sandra Cláudia Duarte Governos partidários e sociedade civil
Tavares da Silva**



Sandra Cláudia Duarte Tavares da Silva **Governos partidários e sociedade civil**

dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política realizada sob a orientação científica do Doutor Varqá Carlos Jalali Professor Auxiliar da Secção Autónoma das Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro

Ao meu filho Afonso.

o júri

presidente

Prof. Doutor Rui Armando Gomes Santiago

professor associado com agregação da Secção Autónoma das Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro

Doutor Daniel Melo

investigador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Prof. Doutor Varqá Carlos Jalali

professor auxiliar da Secção Autónoma das Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Começo por agradecer ao Professor Carlos Jalali por ter aceite ser o meu orientador. Estou-lhe grata pelo acompanhamento dedicado que permitiu a conclusão deste trabalho.

Estou também agradecida à minha colega Patricia Silva pelas horas que dedicou à revisão do texto, bem como pelas importantes sugestões que decidi incorporar neste trabalho.

Finalmente quero agradecer o apoio da minha família, especialmente do Afonso. Devo-lhe muitas horas de atenção e é por esta razão que lhe dedico este trabalho.

palavras-chave

Sociedade civil, associações promocionais, partidos políticos, governo e financiamento.

resumo

Os partidos e sociedade civil têm seguido percursos substancialmente diferentes ao longo das últimas décadas. Cada vez mais, um padrão de declínio partidário tem sido apontado, caracterizado por um enfraquecimento dos partidos nas democracias capitalistas. O enfraquecimento dos partidos em algumas dimensões é compensado por um fortalecimento em outras. Enquanto os laços com o eleitorado se enfraquecem, fortalece-se a aproximação ao Estado e a crescente dependência dos seus recursos. A sociedade civil, pelo contrário, é cada vez mais vista como a 'grande ideia' para uma série de dilemas sociais, económicos e políticos. Apesar dos problemas conceptuais, a sociedade civil está associada a uma variedade de resultados positivos (e correlacionados), incluindo a transição e consolidação democrática; melhoria da qualidade da democracia; novos padrões de governação e de produção e provisão de políticas públicas; maior participação política e envolvimento cívico; e a promoção do capital social. De forma crucial, a expansão da sociedade civil – quer ao nível normativo ou positivo – ocorre no mesmo território que os partidos estão a abandonar, à medida que os partidos perdem a sua capacidade de mobilização. No entanto, ao mesmo tempo, na medida em que a sociedade civil interage com o Estado, as organizações da sociedade civil são obrigadas a lidar com os partidos. Tendo em conta que a relação entre partidos e sociedade civil pode ser medida através de uma grande variedade de indicadores, esta investigação analisa o papel intermediário dos partidos entre o Governo e a sociedade civil em Portugal. Especificamente, este trabalho visa analisar os padrões de concessão de benefícios financeiros às associações promocionais da sociedade civil. Para este efeito, foram recolhidos e analisados dados sobre os benefícios financeiros atribuídos discricionariamente pelo Estado às associações promocionais, no período compreendido entre 1999 e 2008. Desta forma, foi possível abranger quatro governos, dois da coligação centro-direita e dois governos do Partido Socialista. De acordo com o modelo de partidos no Governo, os padrões de benefícios financeiros de governos com diferentes partidos irá permitir inferir acerca do modo como partidos e sociedade civil interagem e até que ponto estas relações são mediadas por (e reflectem) dimensões partidárias. Em específico, esta investigação examina empiricamente as seguintes questões. Em primeiro lugar, até que ponto as mudanças na composição do governo geram modificações no financiamento discricionário do Estado às associações promocionais. Em segundo lugar, até que ponto diferentes governos apoiam diferentes tipos de associações promocionais, isto é, até que ponto governos de direita e de esquerda estão mais inclinados para apoiar associações mais próximas dos seus valores. Finalmente, até que ponto os partidos atribuem estes benefícios financeiros com vista a obter ganhos eleitorais ou recompensar apoios, quer através do financiamento de associações localizadas nos municípios controlados pelo partido no poder, quer pela atribuição destes fundos imediatamente após e antes das eleições.

keywords

Civil society, promotional associations, political parties, government and financing.

abstract

The fortunes of political parties and civil society have seemingly followed starkly divergent paths over the last few decades. Parties have been increasingly described as weakening and losing relevance in advanced capitalist democracies, a perceived 'party decline'. There is a general acceptance of a weakening of parties in some dimensions, albeit compensated by a strengthening in others. In Katz and Mair's (1995) influential analysis, the former are parties' links with the electorate, compensated through a retrenchment in the state and increasing reliance on its resources. Contrarily, civil society is increasingly seen as the "big idea" for a series of social, economic and political dilemmas. Despite the definitional problems that remain with the concept, civil society is associated with a number of positive (and interrelated) outcomes, including democratic transitions and consolidation; improved quality of democracy; new patterns of governance and of public policy production and provision; greater political participation and civic engagement; and a fostering of social capital. Crucially, the expansion of civil society – at both a normative and positive level – occurs in much the same terrain that parties are abandoning, as parties lose their capacity to mobilise citizens. Yet, at the same time, to the extent that civil society interacts with the state, civil society organisations are obliged to deal with political parties. Considering that the relationship between political parties and civil society can be measured through a wide range of indicators, this research analyses the intermediary role of political parties between government and civil society in the Portuguese case. In specific, our aim is to analyse the patterns of government allocation of financial benefits to promotional associations of civil society. In order to do so, data on the discretionary financial benefits attributed by the state to promotional associations was collected for the period between 1999 and 2008, capturing a period of four governments, two of a centre-right coalition, two of the centre-left Socialist Party. Given the party government model, patterns of financial benefits by governments of different parties will allow us to infer about the way parties and civil society interact, and to what extent these relationships are mediated by (and reflect) partisan dimensions. In specific, this research empirically examines the following three questions. First, to what extent changes in government composition generate changes to the discretionary state financing of promotional associations. Second, to what extent different governments support different types of promotional associations, with left-wing and right-wing governments more inclined to support associations closer to their respect values. Third, to what extent parties grant these discretionary financial benefits for electoral gain and to reward support, be it by funding associations located in municipalities controlled by the party in power, be it by granting these funds immediately after and before elections.

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE GERAL	1
ÍNDICE DE FIGURAS	2
ÍNDICE DE QUADROS	2
ÍNDICE DE GRÁFICOS	2
I CAPÍTULO – ESTADO DE ARTE	12
1.1. A Sociedade Civil.....	12
1.2. Os Partidos Políticos.....	16
1.3. As Relações entre os Partidos e a Sociedade Civil.....	20
II CAPÍTULO – O CASO PORTUGUÊS.....	25
2.1. O Contexto Social.....	26
2.2. O Contexto Político	34
2.3. As relações entre os partidos e a sociedade civil.....	39
III CAPÍTULO – METODOLOGIA.....	42
3.1 Introdução.....	42
3.2 Questão de investigação e hipóteses.....	43
3.3 Objectivos de investigação	46
3.4 <i>Design</i> de investigação	47
IV – ANÁLISE EMPÍRICA DOS DADOS.....	54
4.1 Os dados	54
4.2 Implicações das alternâncias partidárias no Governo nos padrões de financiamento às associações promocionais.....	66
4.3 Influência dos Governos de esquerda do espectro político-partidário na concessão de benefícios financeiros às associações culturais.	67
4.4 Influência da compatibilidade partidária entre o poder central e local no financiamento das associações promocionais.....	69
4.5 Influência das questões eleitorais na concessão de benefícios financeiros às associações promocionais.....	74
4.6 Correlação entre as variáveis.....	79

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Partidos de massas	20
Figura 2 – Partidos cartel.....	21

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Dimensões pós-materialistas, 1975-2005	37
Quadro 2 – Mudanças na filiação partidária, 1980-2000	38
Quadro 3 – Filiação partidária em Portugal, 1995-2005	38
Quadro 4 – Padrões de alternância na governação em Portugal, 1995-2008	49
Quadro 5 – Tomada de posse e cessão de funções dos Governos, 1999-2008.....	49
Quadro 6 – Tipologia de associações pertencentes ao grupo associativo promocional	50
Quadro 7 – Composição do universo e amostra por período de governação, 1999-2008...	51
Quadro 8 – Resultados da consulta à base de dados PCMLEX	55
Quadro 9 – Composição da amostra por período de governação, 1999-2008.....	56
Quadro 10 – Benefícios financeiros concedidos, 1999-2008 (em euros).....	57
Quadro 11 – Taxa de Inflação em Portugal (ICP), 1999-2008 (em percentagem).....	57
Quadro 13 – Benefícios financeiros concedidos às associações promocionais por partido no Governo, 1999-2008	63
Quadro 14 – Valor total dos benefícios financeiros por município, 1999-2008	69
Quadro 15 – Correlação bivariada entre os montantes concedidos e algumas variáveis seleccionadas	80

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – A população por sector de actividade em 1900.....	26
Gráfico 2 – Número de associações mutualistas de pequena e média dimensão, 1905 – 1925	27
Gráfico 3 – A população por sector de actividade em 1974.....	29

Gráfico 4 – Sujeitos com envolvimento nos diversos tipos de organizações da sociedade civil (em percentagem)	31
Gráfico 5 – O abandono escolar entre os 18-24 anos de idade (em percentagem).....	32
Gráfico 6 – Iliteracia Adulta, 1980-2003.....	32
Gráfico 7 – Total dos Fundos em %.....	33
Gráfico 8 – Envolvimento dos portugueses em associações	34
Gráfico 9 – Eleições para a Assembleia Constituinte (25/04/1975).....	36
Gráfico 10 – Número médio de concessões por mês às associações promocionais nos diferentes governos, 1999-2008	56
Gráfico 11 – Concessões de benefícios financeiros por tipo de associação promocional, 1999-2008 (percentagem).....	59
Gráfico 12 – Valor global de concessões por tipo de associação promocional, 1999-2008 (em euros).....	60
Gráfico 13 – Valor global de concessões por partido no Governo, 1999-2008 (percentagem)	62
Gráfico 14 – Valor global concedido às associações promocionais por período de governação, 1999-2008 (percentagem)	65
Gráfico 15 – Benefícios financeiros concedidos às associações promocionais por partido no Governo, 1999-2008 (em percentagem).....	67
Gráfico 16 – Valor médio global dos benefícios financeiros concedidos aos grupos educacionais, artísticos ou culturais por partido no Governo, 1999-2008 (em euros)	68
Gráfico 17 – Benefícios financeiros atribuídos a municípios mais beneficiados por concordância partidária no poder central/local (proporção do número de concessões), 1999-2008.....	71
Gráfico 18 – Valores globais atribuídos a municípios mais beneficiados por concordância partidária no poder central/local, 1999-2008.....	72
Gráfico 19 – Valores globais atribuídos aos municípios mais beneficiados por partido no Governo ao poder local, 1999-2008	73
Gráfico 20 - Distribuição dos benefícios financeiros por NUTS II por partido no Governo, 1999-2008 (em percentagem).....	74
Gráfico 21 - Benefícios financeiros concedidos, Governo PS, 1999-2002.....	76

Gráfico 22 - Benefícios financeiros concedidos, Governo de coligação entre o PSD e o CDS, 2002-2004	76
Gráfico 23 - Benefícios financeiros concedidos, Governo de coligação entre o PSD e o CDS, 2004-2005	77
Gráfico 24 - Benefícios financeiros concedidos, Governo PS, 2005-2008	78
Gráfico 25 - Benefícios financeiros concedidos, Outubro de 2001-Fevereiro de 2002, (em percentagem)	79

INTRODUÇÃO

O estudo das relações entre os partidos e a sociedade civil tem adquirido uma crescente importância ao longo dos últimos anos. A investigação sobre estas relações tem estado orientada para a sua ligação com a natureza da democracia e o debate em torno da sua qualidade. A existência de um regime democrático pressupõe a observância de vários aspectos cumulativamente. Assim, Morlino (2004, p. 10) identifica os seguintes aspectos como definidores de uma democracia: o sufrágio universal, a realização de eleições livres e competitivas, a existência de mais do que um partido e mais do que uma fonte de informação. Por sua vez, Diamond (1997, p. 3) considera que a democracia requer *multiple avenues* para que os indivíduos possam expressar os seus interesses e preferências, influenciar as políticas públicas e controlar o exercício do poder político.

Neste sentido, Diamond (1997, p. 72) considera que a sociedade civil pode e deve ter um papel central na construção e consolidação democrática. A argumentação do autor baseia-se no facto de que quanto mais pluralista, activa e institucionalizada for a sociedade civil, mais as relações de tensão com o Estado podem ser equilibradas. O próprio processo de democratização deverá ser mais fácil e duradouro num contexto caracterizado por uma sociedade civil forte (Whitehead, 2002, p. 66). Outro aspecto crucial no papel desempenhado pela sociedade civil em democracia é a pressão que pode exercer sobre o Estado para que este satisfaça as necessidades dos cidadãos (Morlino, 2004, p. 23). Na realidade, a sociedade civil parece afirmar-se como a grande solução para a comunicação da percepção destas necessidades.

O papel dos partidos em democracia é igualmente relevante. Schattschneider (1960) refere que os partidos criaram a democracia. O argumento do autor é que a participação no processo eleitoral permite ‘dar voz’ a indivíduos que de outra forma poderiam vir a ser excluídos. Não obstante o facto de os partidos terem sofrido grandes transformações nas últimas décadas – que se encontram associadas à falta de envolvimento partidário e de enfraquecimento emocional e ideológico por parte dos cidadãos (Gunther & Diamond, 2001, p. 3) – os partidos continuam a desempenhar um papel crucial em democracia ao estruturar as escolhas eleitorais, coordenar a acção legislativa e executiva, e recrutar

candidatos (Scarrow, 2006, p. 23). No entanto, como notam Biezen e Kopecký (2007), muitas das funções sociais dos outrora partidos de massas têm vindo a perder-se.

Em conjunto, os partidos e a sociedade civil contribuem para a estabilidade, previsibilidade, governabilidade dos regimes democráticos (Diamond, 1997, p. 18). Outro aspecto que permite relacionar os partidos e a sociedade civil é o facto de ambos servirem de elo de ligação entre os indivíduos e o Estado (Jalali, 2007), embora com interesses distintos. Ao contrário dos partidos, a sociedade civil não procura obter o controlo ou uma posição no Estado, mas antes concessões, benefícios, alteração das políticas, reformas institucionais, ajuda, justiça e a responsabilidade no seu escrutínio (Diamond, 1999, p. 223). Assim, o principal aspecto que permite distinguir os partidos da sociedade civil é a representação parlamentar. Deste modo, um partido é um grupo político que apresenta candidatos a eleições com o objectivo de os colocar em cargos públicos (Sartori, 1976, p. 63). Por sua vez, a sociedade civil pode ser encarada como a esfera da vida social organizada que actua no sentido de representar os interesses e as necessidades específicas dos indivíduos (Diamond, 1999, p. 221).

As relações entre os partidos e a sociedade civil têm sido documentadas em alguns estudos. LaPalombara (2007) refere que à medida que se assiste à erosão dos partidos, as organizações não governamentais assumem alguma saliência “*not just in mobilizing voters for electoral purposes but also in linking them to the day-to-day making and administration of public policies*”. Kopecký e Mudde (2003) argumentam que a relação entre os partidos e a sociedade civil foi sempre problemática em consequência da erosão dos laços que historicamente os unia. De facto, os partidos, que historicamente eram vistos como parte da sociedade civil, vieram a consolidar-se como parte integrante do Estado. Este argumento baseia-se no modelo de cartelização de (Katz & Mair, 1995) que reflecte a aproximação dos partidos ao Estado. Aguire e Ramonet (2002, p. 46) referem, por seu turno, que os partidos reconhecem na sociedade civil um novo parceiro, passando a integrar os seus ideais em programas eleitorais e os seus representantes nas estruturas organizacionais. Da mesma forma, Müller (2007, p. 269) considera que a existência de grupos da sociedade civil com interesses corporativistas pode ser importante para a capacidade dos partidos na prossecução os seus objectivos. Finalmente, Ware (1996, p. 301) salienta que os grupos da sociedade civil podem tentar influenciar o Governo através da concessão de contribuições financeiras aos partidos e aos candidatos.

O caso português apresenta características que o tornam particularmente interessante. Na realidade, apresenta especificidades históricas e sociais que podem moldar, de forma determinante, as relações entre os partidos e a sociedade civil. No que respeita à sociedade civil, diversos académicos e investigadores consideram que a existência de condicionantes sociais, políticos e económicos contribuíram para que as oportunidades de participação na vida pública fossem reduzidas e para que a sociedade civil se tornasse desorganizada (Barreto, 1995; B.S. Santos & Nunes, 2006). Além disso, ao longo de todo o século XX, o papel amplamente marginal da sociedade civil na política portuguesa, (Hamann e Manuel, 1999, p. 90) fez com que fosse unânime a caracterização da sociedade civil portuguesa “fraca e atomizada” (Sousa Santos, 1994, p. 63).

Por outro lado, os partidos portugueses “apresentam bases de apoio social pouco consolidadas, espelhando a sua natureza mais política do que social” (Jalali, 2007, p. 39). Os partidos massas tradicionais – que Neumann (1956) caracteriza como partidos de integração social por procurarem integrar grupos sociais excluídos na política – não conseguiram emergir no sistema partidário português, exceptuando-se parcialmente o caso do PCP (idem: 79). Este facto está associado em larga medida ao processo de democratização (idem: 80). As frágeis estruturas dos partidos são compensadas através da aproximação ao Estado e acesso a recursos públicos, desempenhando um papel decisivo na recompensa de apoiantes e manutenção de redes de apoio (idem: 164)

Neste sentido, é expectável que as relações entre os partidos e a sociedade civil estejam a ser instrumentalizadas, especialmente ao nível financeiro, com o objectivo de influenciar o *policy-making*, de mobilizar uma sociedade marcada pelo descontentamento e desafeição políticas e de recrutar clientelas com interesses particulares. De facto, os partidos ao desempenhar um papel de intermediários entre o Estado e a sociedade civil necessitam de atender às exigências e às preferências dos seus potenciais apoiantes (Poguntke, 2002). Esta relação facilita

“agreement on political packages which will normally not reflect all demands initially raised by a given organization, but represent a mutually acceptable compromise” (idem, 4).

Tendo em conta este enquadramento o presente estudo pretende analisar o papel dos partidos na concessão de benefícios financeiros à sociedade civil. Em específico, nesta

investigação procuramos analisar a influência dos partidos no processo de concessão de benefícios financeiros pelo Governo às organizações da sociedade civil. Assim, o objectivo do presente trabalho é caracterizar as relações entre os partidos e a sociedade civil utilizando como indicador as concessões de benefícios financeiros às associações promocionais. O nosso argumento principal é o de que os partidos estão a exercer um papel de mediadores entre o Governo e a sociedade civil. Neste sentido, procuramos destacar a existência de variações significativas na concessão de benefícios financeiros, após uma alternância partidária no Governo. De facto, ao ocupar o Governo, o partido poderá adoptar políticas que permitam favorecer os principais grupos de apoiantes (Ware, 1996, p. 359). Esta análise permitirá concluir quanto à existência de um padrão na atribuição de benefícios financeiros, com os partidos a desempenhar um papel de intermediários na relação entre o Governo e a sociedade civil.

O nosso argumento baseia-se em alguns estudos que indicam a existência de relações de patronagem entre os partidos e os seus clientes (Müller, 2006; Piattoni, 2001; Ware, 1996). Piattoni (2001, p. 6), por exemplo, nota o papel da patronagem nestas relações enquanto instrumento que visa a utilização do poder para a distribuição de recursos públicos de forma a assegurar o poder político. Para a autora,

“patronage is used to denote the public resources – jobs, goods and public decisions – which constitute the object of the exchange between patrons and clients” (idem, p. 5).

Também Müller (2006, p. 189) refere que os partidos identificam os seus ‘clientes’, estabelecendo com eles uma relação de troca de bens e serviço públicos por *“votes, labour, money, strategic flexibility, and policy-making capacity”*.

Neste sentido, iremos basear o presente trabalho na recolha de dados sobre os benefícios financeiros concedidos pelo Governo às organizações da sociedade civil em Portugal. Para o efeito foram recolhidos diplomas legais publicados no Diário da República no período entre 1999 e 2008. Baseámo-nos em dois critérios para a definição o período temporal da nossa amostra. O primeiro encontra-se relacionado com a data de promulgação da Lei 26/94 que institucionaliza a obrigatoriedade de publicação dos benefícios financeiros concedidos às organizações. Assim, uma recolha sistemática dos benefícios financeiros atribuídos às organizações da sociedade civil só se torna possível a

partir de 1995. O segundo relaciona-se com a selecção de períodos de governação onde tivesse existido alternância partidária completa na formação dos governos em Portugal. A partir de meados dos anos oitenta iniciou-se um período de alternância completa no Governo associado a um padrão de competição fechado (Jalali, 2007) que, de acordo com Mair (1997, p. 207), reflecte a renovação completa dos partidos que ocupavam o Governo, passando a oposição a desempenhar funções governativas. Em 1995, o PS (Partido Socialista) sucede a três mandatos consecutivos do PSD (Partido Social Democrata) e desde então, a rotatividade no exercício de funções governativas é substancial, o que poderá permitir medir uma possível variação na concessão de benefícios financeiros em diferentes períodos e com diferentes partidos no Governo. Assim, optamos por restringir esta análise a quatro períodos governação, dois de governação socialista e dois de governação da coligação entre o PSD e CDS-PP (Centro Democrático social – Partido Popular).

O presente trabalho encontra-se organizado em duas partes. A primeira parte deste trabalho refere-se ao enquadramento teórico, em torno da questão de investigação, sendo composto por dois capítulos. No que se refere ao primeiro capítulo será efectuada a revisão da literatura existente acerca das relações entre partidos e sociedade civil. Será dedicada especial atenção à definição de conceitos, em particular ao conceito de sociedade civil, dado que este não é objecto de consenso entre os diferentes académicos e investigadores. A evolução dos partidos em sociedade é também analisada. Aqui, apresentamos os diversos estudos que têm vindo a ser desenvolvidos sobre as relações entre os partidos e a sociedade civil. No segundo capítulo, o caso português é colocado em destaque. Em específico, será analisada a evolução do contexto social e político desde o início do século XX até ao início do séc. XXI uma vez que esta fase foi determinante para moldar os partidos e a sociedade civil e as relações entre ambos.

Na segunda parte, de enquadramento empírico, será apresentada e discutida a metodologia utilizada, apresentando de seguida o tratamento e análise dos dados empíricos recolhidos e, finalmente, testamos as hipóteses de trabalho em torno da natureza das relações entre os partidos e a sociedade civil. Em específico, as hipóteses de trabalho orientam-se em torno de alguns eixos e questões centrais. Primeiro, se as alternâncias partidárias no Governo vão implicar uma mudança nos padrões de financiamento às associações promocionais. Segundo, se as associações culturais são mais privilegiadas em

governos de esquerda do espectro político-partidário. Terceiro, se o valor global dos benefícios financeiros concedidos às associações promocionais varia de acordo com o partido no Governo. Quarto, se as associações promocionais mais beneficiadas se localizam geograficamente em municípios partidariamente compatíveis com o poder central. Por último, até que ponto os benefícios financeiros são concedidos às associações promocionais tendencialmente num início de um mandato, em cumprimento de uma promessa eleitoral, ou num final de um mandato, com vista a uma reeleição.

Assim, no capítulo terceiro, discutimos a metodologia de investigação. Esta discussão passa pela explicação do *design* da investigação, nomeadamente da natureza dos dados empíricos, do modelo e das variáveis. Neste capítulo desenvolvemos, ainda, a questão de investigação através da qual se pretende perceber até que ponto as relações entre o Governo e a sociedade civil são mediadas pelos partidos. As hipóteses que permitirão demonstrar até que ponto as relações entre o Governo e a sociedade civil estão a ser influenciadas pelos partidos serão desenvolvidas na última parte deste capítulo. No quarto capítulo, apresentamos os dados empíricos recolhidos que foram alvo de tratamento estatístico, testamos as nossas hipóteses de investigação e apresentamos a análise dos resultados. Finalizamos com a discussão dos resultados exploratórios.

Os dados empíricos sugerem um importante papel dos partidos na concessão de benefícios financeiros às associações promocionais. Primeiro, verificamos a existência de um padrão na concessão de benefícios financeiros às associações promocionais após uma alternância partidária no Governo entre 1999 e 2008. Segundo, os grupos educacionais, artísticos ou culturais são mais beneficiados financeiramente pelos partidos à esquerda do espectro político-partidário, entre 1999 e 2008. Terceiro, notamos que a influência da compatibilidade partidária entre o poder local e central na concessão de benefícios financeiros às associações promocionais dos municípios analisados é mais acentuada à direita do que à esquerda do espectro político-partidário, entre 1999 e 2008. Aqui, será necessário abranger a análise à totalidade da amostra para obter resultados mais conclusivos. Finalmente, verificámos que nos períodos entre 1999 e 2002 e entre 2002 e 2004 os benefícios financeiros são atribuídos tendencialmente no início ou no final do mandato, sugerindo uma disposição para o cumprimento de promessas eleitorais ou para o assegurar de uma reeleição. No período entre 1999 e 2002 é visível um aumento das concessões de benefícios financeiros no fim do mandato que, de acordo com Veiga e Veiga

(2002), pode indiciar preocupações com uma possível reeleição. Por seu turno, no período entre 2004 e 2005 são visíveis dois ‘picos’ na concessão de benefícios financeiros às associações promocionais no início e no fim do mandato o que, de acordo com Veiga e Veiga (2002), sugere que os governantes podem afectar a economia com o intuito de aumentarem as suas hipóteses de reeleição (Nordhaus, 1975, citad em Veiga & Veiga, 2002) ou favorecer os grupos da população que os elegeram (Hibbs, 1977, citado em Veiga & Veiga, 2002).

Parte I – Enquadramento teórico

I CAPÍTULO – ESTADO DE ARTE

1.1. A Sociedade Civil

Nas últimas décadas, tem-se assistido a uma vasta discussão sobre o significado do termo sociedade civil, em parte devido à imprecisão que lhe é atribuída. Além do termo ser considerado vago e a sua definição pouco rigorosa (Jensen, 2006, p. 39), o sentido original tem sofrido um enviesamento (Warren, 2004). Por outro lado, existem concepções opostas acerca dos efeitos da sociedade civil (Cohen & Arato, 1994; Tusalem, 2007). Neste sentido, importa perceber a origem e a evolução histórica do termo sociedade civil de forma a clarificar o seu significado e compreender as diferentes concepções existentes na literatura.

Até ao final do século XVIII, o termo sociedade civil era considerado sinónimo de Estado, reflectindo as suas origens clássicas (Kumar, 1993, p. 376). A concepção moderna do termo surgiu nos finais do século XVIII (Carothers & Barndt, 2000; Keane, 1988; Kumar, 1993). Esta concepção foi desenvolvida por alguns teóricos políticos como Marx, Hegel e Paine que consideravam que a sociedade civil se encontrava separada do Estado (Carothers & Barndt, 2000; Keane, 1988). Contudo, os vários teóricos atribuem-lhe diferentes interpretações, na sequência de diferentes escolas de pensamento que se estabeleceram. Keane (1988) analisou os diversos teóricos políticos de acordo com as diferentes escolas de pensamento, notando as várias perspectivas que se delinearam. Assim, para Marx, a sociedade civil é

“the state-guaranteed realm of commodity production and exchange of private property, greedy market competition and private rights”.

Marx desvaloriza notoriamente a distinção entre o Estado e a sociedade civil, reduzindo o Estado a uma organização política da burguesia e desvalorizando a importância das instituições da sociedade civil, tais como associações científicas e literárias. Para Hegel a sociedade civil é

“a mosaic of private individuals, classes, groups and institutions whose transactions are regulated by civil law”

não sendo directamente dependentes do Estado. Finalmente, Paine define sociedade civil como

“a natural and potentially self-regulating form of association, counterposed to ‘government’ which is...a necessary and artificial evil “ (citados em Keane, 1988, pp. 31-68).

Para Paine, o Estado deve assumir o modelo de Estado mínimo com uma sociedade civil a regular os seus próprios assuntos.

Em meados do século XIX, o termo sociedade civil tende a cair em desuso à medida que os filósofos políticos se concentram nas consequências políticas e sociais da Revolução Industrial (Carothers & Barndt, 2000, p. 18). É através de Gramsci que o termo volta a surgir no período pós segunda Guerra Mundial (Edwards, 2004, p. 8). De acordo com Gramsci, a sociedade civil diferencia-se do Estado, sendo o seu papel principal proporcionar a coesão social (Cohen & Arato, 1994, p. 143). O autor defende que a sociedade civil deve ter uma actuação contínua de forma a minimizar as falhas provocadas pela actuação do Estado e do mercado. Além disso, reconhece as novas formas de pluralismo e associativismo específicas de uma sociedade civil moderna, tais como as instituições culturais, clubes, associações de vizinhos, instituições culturais e, especialmente, os partidos.

Nos finais dos anos 1970 e inícios dos anos 1980, o termo sociedade civil tornou a adquirir proeminência devido ao aumento dos movimentos sociais que se manifestavam contra os regimes totalitários da Europa de Leste (White, 1994, p. 376). O renascimento do conceito ficou a dever-se também à queda do muro de Berlim e à abertura democrática que se seguiu, bem como ao desencanto com os modelos económicos do passado (Edwards, 2004, p. 2). Outro aspecto que permitiu enfatizar a notoriedade do termo foi a *“pursuit of various development or political projects, each with its own preferred sector of association life”* (White, 1994, p. 378). Apesar do termo sociedade civil parecer *‘the big idea’* para os dilemas sociais, económicos e políticos (Edwards, 2004, p. 2), o seu significado mantém-se evasivo (idem: 377). Carothers e Barndt (2000, p. 19) argumentam que o termo passou a ser usado de forma abusiva sem que se perceba o seu real significado. De facto, a ideia de sociedade civil tem sido usada por vários académicos e investigadores que procuram notar o papel dos cidadãos em democracia e nos processos democráticos. O conceito tem sido definido de forma tão ampla que pode mesmo reportar-se a comunidades, organizações,

associações, redes sociais e um conjunto de outras estruturas, processos e actividades nas quais os cidadãos interagem sem um controlo estatal (Etzioni-Halevy, 1993).

“Yet, the concept of civil society casts its net too widely. It is a catch-all concept, and therefore also an attention – catching term which, right now is quite fashionable in intellectual circles. But by catching so much, it catches very little. It refers to a hodge – podge of social patterns and manifestation, indeed to all social phenomena or processes that are not part of the state. (idem, 81).

Para Giner (1995, p. 304), o termo sociedade civil encontra-se associado à luta pelos direitos e liberdades individuais e às associações voluntárias que promoviam os interesses privados. Este autor afirma, ainda, que a ausência de um consenso sobre o seu significado contribuiu para o tornar híbrido. Eis alguns exemplos dos diferentes significados citados na literatura sobre o termo sociedade civil: os libertários do *Cato Institute* referem que a sociedade civil permite sobretudo reduzir “*the role of politics in society by expanding free markets and individual liberty*”; por sua vez os pensadores da *third way* como Giddens e Barber defendem que a sociedade civil “*by gently correcting generation of state and market failure – could be the missing link in the success of social democracy*”; as Nações Unidas e Banco Mundial salientam outra perspectiva acerca da sociedade civil, destacando-a como “*one of the keys to ‘good governance’ and poverty-reducing growth*” – (Edwards, 2004, pp. 2-3). Como é possível verificar-se, os estudos sobre sociedade civil relacionam-na, de forma ampla, com a democracia e a qualidade da democracia.

O recente trabalho de Tusalem (2007) discute precisamente se a sociedade civil é “*a bane or a boon*” para as democracias. Este trabalho permite demonstrar que a sociedade civil desempenha um papel relevante no processo anterior e posterior à transição democrática, através do seu contributo para o aumento das liberdades políticas e sociais e pressão para um melhor desempenho institucional. O autor enfatiza os efeitos negativos e positivos da sociedade civil na política. Para diversos autores (Anheier, 2004; Howell & Pearce, 2001; Tusalem, 2007) a sociedade civil é um “*boon*” e salientam o trabalho desenvolvido pelas organizações não governamentais na promoção do desenvolvimento, trabalho solidário, *accountability* democrático e nas causas do pós-materialismo no desenvolvimento mundial. Para outros, trata-se de um “*bane*”. Os efeitos negativos são apontados por Huntington (1968) ao defender que a excessiva mobilização dos grupos sociais pode originar tensão social e deslegitimação do Estado. Também Linz (1977) nota

que a influência excessiva da sociedade civil no *policymaking* pode causar instabilidade no regime e, finalmente, Berman (1997) defende que uma sociedade civil forte pode, em determinadas circunstâncias, precipitar a degeneração de um regime democrático.

No âmbito deste trabalho optou-se pela definição parcimoniosa de Diamond, que caracteriza a sociedade civil como “*the realm of organized social life that is open, voluntary, self-generating, at least partially self-supporting, autonomous from state*” (Diamond, 1999, p. 221). A sociedade civil é composta por uma pluralidade de associações, organizações e movimentos que estão ancorados à ‘*lifeworld*’ e transmitem reacções à esfera pública (Habermas, 1996, p.367, citado em Cohen & Arato, 1994). Estes grupos apresentam diferenças quanto à estrutura, estilo, financiamento e bases de apoio. Bentley (1995, p. 211) abordou a questão dos grupos, referindo-os como uma certa proporção de indivíduos de determinada sociedade que actuam com um interesse específico. Para o autor, os grupos são indissociáveis dos interesses. Mais tarde, Truman (1951) enfatizou a importância das actividades informais dos grupos no processo de decisão política. Almond *et al* (1970, p. 119-147) formularam uma identificação e classificação dos grupos numa perspectiva da articulação de interesses, i.e. a forma como os indivíduos dão a conhecer aos detentores do poder as suas preferências e exigências.

Interessa, portanto, distinguir as várias modalidades existentes na medida em que as relações com outras instituições podem variar de acordo com a categorização adoptada. Almond *et al* (1970) sugerem que as organizações que compõem a sociedade civil podem ser agrupadas em quatro grupos gerais: anómico, não associativo, institucional e associativo. Os grupos de interesse anómico são desorganizados, formam-se espontaneamente para responder a uma frustração generalizada e não dispõem de canais de manifestação habituais, por exemplo, o movimento de estudantes em França, nos finais de 1960 que quase derrubou o Governo. Os grupos de interesse não associativo baseiam-se em interesses comuns ligados à raça, religião, idioma, etc. e possuem uma estrutura pouco organizada, por exemplo, os grupos de bairro. Os grupos de interesse institucional têm funções políticas ou sociais e possuem uma organização formal cuja estrutura é complexa. Finalmente, os grupos de interesse associativo formam-se com o objectivo de representar os interesses de um grupo de indivíduos em particular, empregar indivíduos a tempo inteiro e utilização procedimentos sistemáticos para a formulação dos interesses e das solicitações.

Os grupos associativos subdividem-se em três subcategorias: promocionais, funcionais e movimentos sociais. Os grupos associativos promocionais promovem causas, princípios e valores considerados globais e distinguem-se dos grupos funcionais pelo facto de não visarem os interesses operacionais de uma sociedade ou grupo (como é o caso das ordens e dos sindicatos); e dos movimentos sociais, por não se tratar de um comportamento colectivo livre, baseado em questões específicas (Almond et al., 1970, p. 119-147).

No caso de Portugal, consideramos que o grupo associativo funcional, como por exemplo os sindicatos e as ordens, é alvo de diversos estudos que contribuem para um conhecimento cada vez mais amplo da temática (Barreto, 1999, 2000; Lucena, 1976; Patriarca, 1995, 2000; Rezola, 1999; Schmitter, 1973; Wiarda, 1977), enquanto a investigação sobre as associações promocionais é bastante limitada (Melo, 2007; Viegas, 2004). Assim, centrámos esta análise nas associações promocionais. Deste modo, não só contribuímos para o conhecimento acerca das relações entre os partidos e a sociedade civil, mas também para o conhecimento deste tipo de associações cujos interesses e valores são colectivos e o grau de formalidade elevado (o que as distingue dos movimentos sociais). Procuramos destacar, de forma sistemática, a sua existência, bem como as problemáticas que enfrentam devido a uma existência relativamente recente e pouco consolidada.

1.2. Os Partidos Políticos

As estruturas partidárias são centrais em democracia, pois exercem um papel único e crucial no sistema democrático de Governo. Como nota White (2006, p. 8)

“parties enable citizens to participate coherently in a system of government allowing for a substantial number of popularly elected offices. They bring fractured and diverse groups together as a unified force, provide a necessary link between the distinct branches and levels of government, and provide continuity that lasts beyond terms of office. Parties also play an important role in encouraging active participation in politics, holding politicians accountable for their actions and encouraging debate and discussion of important issues”.

Panbianco (1988, p. 4) definiu os partidos como *“a system which is at last partly autonomous vis-à-vis social inequalities, and the tensions that often persist within it are primarily the product of such a system”*. O aparecimento dos primeiros partidos está relacionado com a *“association amongst equals”* para a realização de um bem comum

(idem: 18), bem como com a evolução dos parlamentos nacionais e extensão do sufrágio (J. LaPalombara & Weiner, 1990, p. 25). Desde a sua origem, os partidos registaram diversas transformações que se encontram relacionadas com o contexto social e político.

Contudo, importa perceber a origem dos partidos que, como nota Duverger (citado em J. LaPalombara & Weiner, 1990, p. 26), podem ser criados internamente – dando origem aos partidos parlamentares – e externamente – originando os partidos extraparlamentares. Os partidos criados internamente, ou parlamentares, emergem das elites parlamentares pré-existentes, ou seja, da própria actividade do parlamentar (Panebianco, 1988, p. 50), possuindo uma projecção externa limitada (Pasquino, 2002, p. 158). Por esse motivo são liderados por um pequeno grupo de indivíduos com elevado *status* económico e social, apresentando fracos laços sociais (Krouwel, 2006, p. 254). É o caso dos partidos de elites ou quadros que, de acordo com Katz e Mair (2002, p. 115), são

“basically an agglomeration of local parties consisting of a small core of individuals with independent and personal access to resources able to place either one of their number or their surrogate in Parliament as their representative”.

De acordo com Neumann (1956, p. 404), os partidos de quadros articulam apenas as exigências de determinados grupos sociais e a actividade dos membros é limitada aos períodos eleitorais. Neste sentido, o enraizamento social dos partidos de quadros é considerado fraco na medida em que ao centrarem-se nas elites se afastam da generalidade dos eleitores.

Por sua vez, os partidos criados externamente, ou extraparlamentares, emergem na sequência do alargamento do sufrágio e formam-se a partir de grupos ou associações não políticas (Panebianco, 1988, p. 50). Duverger (citado em J. LaPalombara & Weiner, 1990, p. 27) refere que os partidos criados externamente se formam através da mobilização de vários segmentos do eleitorado que haviam sido excluídos do processo político. Este é um fenómeno mais recente do que o anterior e as suas bases organizacionais encontram o seu ímpeto nos sindicatos, cooperativas, estudantes universitários, intelectuais, organizações religiosas, entre outras (idem: 28). Assim, os partidos criados externamente são mais coerentes, mais disciplinados e mais agressivos no que respeita à exigência das suas necessidades, fazendo sobressair o forte enraizamento social. É o caso dos partidos de massas que emergem nos finais do século XIX, inícios do século XX em consequência da

exclusão política de uma grande parte dos cidadãos pela elite dominante e pelos partidos de quadros (Krouwel, 2006, p. 252). Ao contrário dos partidos de quadros, os partidos de massas passam a assumir uma função social, profissionalizando a política e construindo uma estrutura organizativa de massas (Porta, 2003, p. 155). Nas palavras de Duverger (1967) os partidos de massas alicerçados numa estrutura local forte caracterizam-se pela “atração que exercem sobre os militantes, que recebem uma educação política e aprendem o meio de intervir na vida do Estado” (1970: 100). É dado especial relevo ao recrutamento de militantes, dado que passam a participar dos quadros do partido e a contribuir financeiramente para as campanhas eleitorais (Duverger, 1967, p. 99). Katz e Mair (1995) realçam o facto de o partido de massas ser o primeiro a tornar explícito o seu apoio a um segmento da sociedade civil, passando actuar como elo de ligação entre a sociedade civil e o Estado.

No que respeita à tipologia dos partidos, a literatura é bastante rica, tendo sido identificados diversos tipos de partidos ao longo das últimas décadas. No entanto, como argumentam Gunther e Diamond, “os modelos de partidos existentes não são suficientes para capturar todas as características consideradas importantes” (2003, p. 4). Os autores defendem que os modelos existentes derivam de estudos efectuados aos partidos da Europa Ocidental, tendo sido omitidas outras características distintivas dos partidos do resto do mundo. Além disso, assistiu-se a uma mudança nas estruturas partidárias como consequência do processo de desenvolvimento socioeconómico (idem: 191). Contudo, o elevado número de modelos de partidos descritos neste estudo que, como notam os próprios autores, revela “*less parsimonious but more fully reflective of the real variation in party types around the world*”, não nos permite, no âmbito deste trabalho, aprofundar as suas características individualmente.

Os partidos assumem diversas funções, tais como, a nomeação de candidatos, a mobilização eleitoral, a criação da agenda pública, a representação de vários grupos sociais, a agregação de interesses, a formação e manutenção dos governos e a integração social (Diamond & Gunther, 2001, p. 8). No entanto, nem todos os partidos desempenham estas funções e nem todas estas funções são desempenhadas igualmente por todos os partidos (idem: 8). Além disso, os partidos tem sofrido alterações significativas ao longo das últimas décadas. As funções sociais e a ligação dos partidos à sociedade civil, de uma forma geral, parecem ter vindo a sofrer uma acentuada erosão provocada quer pelas

alterações socioeconómicas, quer pela influência dos meios audiovisuais de comunicação e a própria liberalização dos mercados. É por isso que, para muitos académicos e investigadores, os partidos tornaram-se “*public utilities*” (Biezen, 2001). Neste sentido, podemos assumir que os partidos

“gradually and consistently moved away from civil society towards the state, becoming ever more strongly entrenched within state institutions” (Biezen & Kopecký, 2007).

Os partidos passaram de uma acção principalmente representativa para uma acção principalmente governativa (Mair, 2003, p. 285). De facto, como nota Biezen, existe

“a tension between the centrality of political parties as key institutions of modern democracy and their increasing inability to perform many of the functions seen as essential to a healthy performance of democracy” (2004, p. 12).

Os partidos continuam a desempenhar um conjunto de funções-chave que tornam possível a operacionalização de uma distinção face às restantes organizações da sociedade civil. Por outro lado, Panebianco (1988) refere que os partidos se distinguem das restantes organizações através da competição pelo voto, permitindo aos representantes dos partidos aceder a cargos públicos, e através da aproximação ao Estado, permitindo aos partidos aceder a recursos estatais. Katz e Mair (1995, p. 17) sugerem que a aproximação dos partidos ao Governo, o conluio inter-partidário e o gradual desenraizamento social dos partidos originou a cartelização partidária. De acordo com os autores, o modelo de cartelização emergente tornou-se evidente devido à crescente relevância do financiamento público e dos recursos públicos na vida interna dos partidos. A aproximação dos partidos ao Governo e a forma como ocupam e utilizam os recursos públicos tem suscitado um crescente interesse dos investigadores para o modelo de *party-government*, inicialmente delineado por Katz (1986).

De acordo com Blondel, o *party-government* reflecte a “*‘insertion’ of parties – of some of the parties, those which choose to support the government – in governmental life*” (2002, p. 236). Este modelo tem vindo a ser adaptado na análise dos governos democráticos da Europa Ocidental (Rose, 1969) com uma interpretação que se reflecte nas funções governamentais que são atribuídas aos partidos, incluindo a mobilização e canalização de apoio, formulação de alternativas, recrutamento e substituição de líderes,

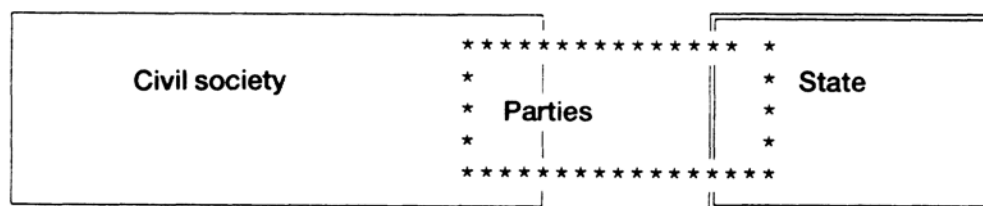
implementação de políticas e controlo da administração (Katz, 1986). É precisamente a capacidade dos partidos de “*translate possession of the highest formal offices of a regime into operational control of government*” (Rose, 1969, p. 413) que interessa explorar neste trabalho. Realçamos o facto de os partidos no Governo se debaterem actualmente com diversos dilemas próprios da governabilidade das sociedades industriais e pós-industriais. A própria representação dos partidos no Governo tem sido colocada em causa pelo aumento dos grupos sociais (Inglehart, 1977).

Interessa, por isso, verificar como se caracterizam as relações entre os partidos e a sociedade civil, procurando determinar o papel dos partidos na concessão de benefícios financeiros às associações promocionais. Na secção seguinte, procuramos apresentar uma breve evolução destas relações.

1.3. As Relações entre os Partidos e a Sociedade Civil

As relações entre os partidos e a sociedade civil tornaram-se mais evidentes a partir da emergência dos partidos de massas tradicionais nos finais do século XIX. De acordo com o modelo de Katz e Mair (1995), os partidos de massas emanam da sociedade civil com o objectivo de influenciar as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado. Neste sentido, os partidos de massas promovem a ligação entre a sociedade civil e o Estado, como demonstra a Figura 1 (idem:7).

Figura 1 – Partidos de massas



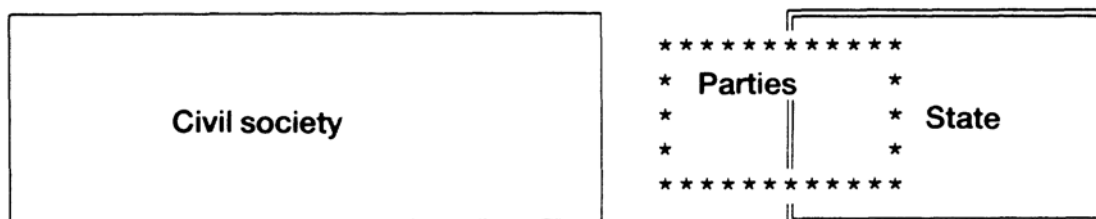
Fonte: (Katz & Mair, 1995, p. 11)

Diversos autores como Neumann (1956) e Allum (1995) notam o enraizamento social dos partidos, defendendo a estreita relação entre os partidos de massas e a sociedade civil. Neumann (1956) argumenta que os partidos de massas são responsáveis pela participação alargada do indivíduo nos processos políticos e servem para perpetuar as

ligações entre a sociedade civil e os partidos. Por sua vez, Allum (1995) associa os partidos de massas a uma “rede de organizações sociais”.

Porém, as transformações que ocorreram posteriormente no modelo de partidos das democracias ocidentais, defendidas por Katz e Mair (1995), sugerem que houve um afastamento entre os partidos e a sociedade civil. O modelo de cartelização reflecte uma aproximação dos partidos ao Estado com o objectivo de acederem aos recursos públicos, afastando-se da sociedade civil e deixando de representar os seus interesses. Ao aceder aos recursos públicos, os partidos passam assegurar a sua sobrevivência e desenvolver a sua capacidade de resposta a novos desafios (Katz e Mair, 1995). Por outro lado, estabelecem uma espécie de conluio inter-partidário, através da cooperação e do consentimento das partes envolvidas (Katz e Mair, 1995), evitando os efeitos da competição eleitoral. A Figura 2 exemplifica o afastamento dos partidos da sociedade civil e a aproximação ao Estado.

Figura 2 – Partidos cartel



Fonte: (Katz e Mair, 1995, p. 13)

Apesar do termo sociedade civil não ser utilizado por Katz e Mair (1995) exactamente com o mesmo sentido que é empregue neste trabalho, consideramos que o modelo de cartelização, que reflecte a aproximação dos partidos ao Estado, se encaixa no nosso argumento. Na realidade, o exercício do papel de intermediário entre o Estado e a sociedade civil pode permitir aos partidos controlar o processo decisório, através da criação de uma estrutura de parceiros e redes de apoio, e simultaneamente passarem assumir alguma importância no processo de enraizamento social.

As relações entre os partidos e a sociedade civil estão relativamente documentadas na literatura (Andersen, 2002; Bevis, 2003; Gershman, 2004; Katz & Mair, 1995;

Schmitter, 1993), sendo diversas vezes associadas aos processos de transição e consolidação democrática.

No caso do estudo de Katz e Mair (1995), a relação entre os partidos e a sociedade civil é associada à transformação do modelo de partidos. Neste trabalho assume-se que os partidos estão cada vez mais remotos e a corresponder cada vez menos às necessidades da sociedade civil. Tal não implica que os partidos enfraqueceram, apenas que se encontram mais orientados para o Estado. Os partidos parecem estar a negligenciar a sua adaptação à evolução da sociedade civil, deixando de representar as suas actuais necessidades. De facto, os partidos encontram-se “*almost entirely caught up with their own internal manoeuvrings*” (idem: 20).

Os estudos de Schmitter (1993), Bevis (2003) e Gershman (2004) salientam a necessidade da existência de relações entre os partidos e a sociedade civil para o sucesso dos processos de transição e consolidação democrática. Este aspecto justifica, parcialmente, o crescente interesse pelas relações entre os partidos e a sociedade civil na medida que a sua actuação individual e/ou conjunta poderá contribuir para melhorar as estratégias de assistência à democracia. O estudo de Schmitter (1993) refere a importância do papel dos partidos e da sociedade civil no processo de consolidação democrática. No caso da sociedade civil, a contribuição surge através dos processos de estabilização das expectativas dos grupos sociais ao apresentar de forma “*agregada e confiável*” informações ao Governo, de estimulação de comportamentos cívicos e de aproximação aos indivíduos através de canais próprios de expressão e identificação. No entanto, a acção unilateral da sociedade civil é insuficiente para manter em funcionamento as instituições democráticas. Os partidos possuem um papel preponderante nas “*founding elections*”. Finalmente, Schmitter enfatiza o impacto da presença da sociedade civil para a competitividade do sistema de partidos. Neste sentido, os partidos

“will seek to penetrate and even to subordinate the core institutions of civil society, i.e. its associations and movements, but there are several reasons to suspect that they have diminished considerably in their capability for aggregating its interests and passions through their programs, platforms and ideologies”(Schmitter, 1993, p. 6).

Bevis (2003) desenvolveu um estudo sobre a actuação conjunta dos partidos e da sociedade civil no sentido de identificar o papel de ambos no processo de assistência à democracia. Contudo, a autonomia dos partidos e da sociedade civil deve ser preservada. A

autora defende que “*both vibrant civil society and effective parties are necessary for sound democracy*” (Bevis, 2003, p. 5). Neste sentido, o papel da sociedade civil poderá passar por

“lobby parties to push its general interests and specific policy demands, provide information on issues and even policy position documents to one or more parties, produce individuals who become party activists and candidates, provide tangible and intangible resources to a party in exchange for a promise of party support, monitor and publicize party behavior around elections and primaries, their policies and promises, their voting records in assemblies, and their financial and other records” (Bevis, 2003, p. 9).

Inversamente, o papel dos partidos é pedir apoio à sociedade civil.

Gershman (2004) associa as relações entre os partidos e a sociedade civil à promoção da democracia. No entanto, centra a sua análise nas funções dos diversos actores envolvidos. O autor defende uma abordagem multi-sectorial, ou seja, uma ligação entre os diversos actores que se encontram empenhados na promoção da democracia. Esta questão gera alguma tensão especialmente quando os actores possuem funções substancialmente diferentes, como é o caso dos partidos e da sociedade civil. Este facto é relevante na medida que, apesar da sociedade civil poder iniciar um processo de transição democrática, mas apenas os partidos podem consolidar e institucionalizar um sistema democrático. O autor refere que talvez seja necessário estimular a colaboração entre ambos, reconhecendo, no entanto, a existência de diferentes funções e papéis. O autor salienta, ainda, que a natureza problemática dos partidos e a forma como são encarados com desconfiança, especialmente nos países pós-comunistas, poderá gerar alguns constrangimentos graves do ponto de vista das relações entre os partidos e a sociedade civil.

Finalmente, o estudo de Andersen (2002), baseado na realidade norte-americana, apresenta uma tendência para a formação de todo o tipo de organizações com um enorme impacto na vida pública e privado dos seus cidadãos, realçando a importância do papel dos partidos como “*facilitators for civic engagement*” (2002, p. 7). O estudo estabelece diversos tipos de relações entre os partidos e a sociedade civil; a sociedade civil pode exercer pressão para alterar as estruturas organizacionais dos partidos e os partidos podem promover o associativismo e a participação social. A partir destas relações a autora concluiu que o desenvolvimento da sociedade civil não deve ser considerado de forma isolada do desenvolvimento dos partidos. Além disso, a forma como os partidos e a sociedade civil interagem entre si deve ser repensada.

Assumindo, desta forma, a existência de relações entre os partidos e sociedade civil e, em particular, o seu relevo para os processos de transição, consolidação e promoção da democracia, interessa dedicarmo-nos, com maior profundidade, ao caso português. De facto, como já referimos anteriormente, a democracia portuguesa, ainda recente, é um caso particularmente interessante. Na secção que se segue, abordaremos a evolução das condições sociais e políticas, bem como a evolução das relações entre os partidos e a sociedade civil.

II CAPÍTULO – O CASO PORTUGUÊS

No âmbito do presente trabalho será abordado o caso português, que se reveste de especial interesse pelas características específicas que apresenta, nomeadamente, pelo passado recente de regime autoritário que aboliu qualquer tipo de movimento associativo de carácter político e social que se opusesse ao Estado e pela sua actuação pós-democrática que

“fails to provide both the means and the opportunities for citizen participation in public life and in organized civil society, in the form of social movements and citizen associations and initiatives”(B.S. Santos & Nunes, 2006, p. 11).

Ao longo deste capítulo tentamos descrever brevemente o contexto social e político da sociedade portuguesa entre o início do século XX e início do século XXI. O objectivo desta análise é perceber a origem e a evolução dos partidos e da sociedade civil. Optámos por recuar nesta análise até ao início do século XX pelo facto deste período abranger acontecimentos históricos que condicionaram a actuação dos partidos e da sociedade civil. Consideramos que os acontecimentos históricos anteriores ao período democrático influenciaram de forma decisiva a formação e consolidação dos partidos e da sociedade civil uma vez que a sua existência era limitada pelo Estado. Neste sentido, procuraremos analisar o impacto da Primeira República e do Estado Novo na formação e consolidação dos movimentos sociais e políticos da época para que possamos compreender o período democrático. Esta contextualização permitirá, ainda, caracterizar as relações entre os partidos e a sociedade civil, que serão analisadas em detalhe neste estudo.

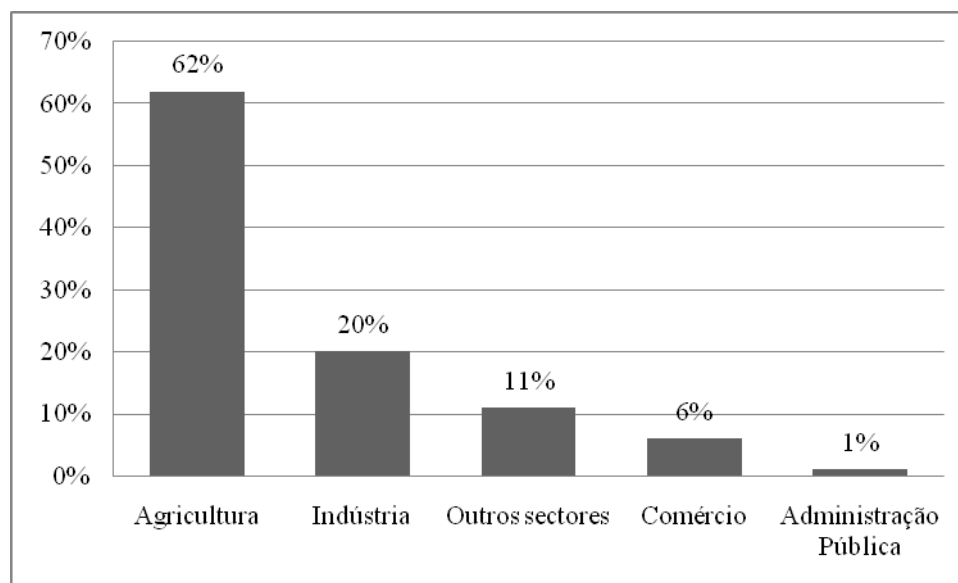
A concepção de neo-institucionalismo histórico de Hall e Taylor (1996) permite-nos perceber o papel desempenhado pelos partidos e pela sociedade civil na determinação dos resultados sociais e políticos. Ou seja, a formação e evolução dos partidos e da sociedade civil fazem parte de uma rede causal que envolve diversos factores. Neste sentido, a evolução do contexto social e político português é marcado de forma decisiva por diversos acontecimentos históricos nacionais e internacionais que se sucederam durante o século XX, tais como a implantação da República (1910); primeira Guerra Mundial (1914-1918); início do Estado Novo (1926); segunda Guerra Mundial (1939-

1945); crise económica mundial (1973); adesão de Portugal à Comunidade Europeia (1986). A percepção histórica destes acontecimentos é fundamental para compreender as profundas alterações estruturais que tiveram lugar em Portugal ao nível social, económico e político após a revolução de 1974.

2.1. O Contexto Social

No início do século XX, Portugal era uma sociedade predominantemente rural, com baixos níveis de industrialização evidenciados pela falta de inovação tecnológica e de investimento (Pinto & Almeida, 2000, p. 3). A maioria da população era absorvida pelo sector primário, como pode ser observado no Gráfico 1 relativo à distribuição da população por sector de actividade no início do século XX.

Gráfico 1 – A população por sector de actividade em 1900



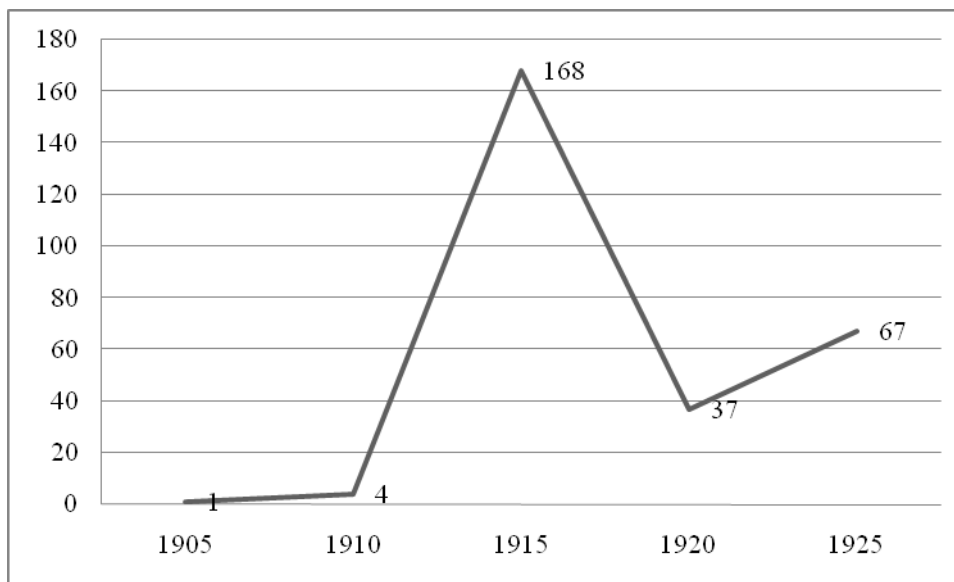
Fonte: (Pinto e Almeida, 2000)

Durante esta fase, os atrasos sociais e culturais são evidentes em consequência da elevada percentagem de população iletrada que rondava os 78% da população (idem: 4). O ambiente vivido neste período torna-se propício a relações de patrão-cliente entre as elites detentoras de terra e os camponeses (idem: 3). Os autores argumentam que este facto contribuiu para o desenvolvimento de relações de solidariedade horizontais e de auto-organização entre a população de estratos sociais mais baixos (idem: 3). Na fase final do

regime monárquico, a rede de mutualismo é alargada através da criação de associações profissionais de comércio, de indústria e recreativas (Serrão, 1988: 438).

No período da Primeira República, entre 1910 e 1926, Portugal assistiu a um surto emigratório entre 1910 a 1920, a diversas epidemias mortíferas entre 1918 e 1919 e a baixas em consequência da I Guerra Mundial (Mattoso, 1994: 21). Na década de 1920, Portugal retomou e intensificou o ritmo de crescimento populacional, que se prolongou até à década de 40 (idem: 22). Este período é marcado pela clivagem entre o Estado e a Igreja, originada pela propaganda republicana a favor da secularização da sociedade portuguesa, que levou o Vaticano a cortar todas as relações com o Estado português até 1926 (idem: 22). Neste contexto, o Estado proporcionou às organizações republicanas a possibilidade de desenvolverem um sistema de mobilização e de propaganda política, passando a existir uma articulação com as actividades culturais (idem: 433). A participação cívica era, no entanto, permitida apenas a uma elite constituída por pessoas ligadas ao regime e excluía as massas urbana e rural mais pobres (Robinson, 1979). Neste período assiste-se ao crescimento das associações mutualistas, de pequena e média dimensão – entre o período de 1905 e 1925, como evidencia o Gráfico 2

Gráfico 2 – Número de associações mutualistas de pequena e média dimensão, 1905 – 1925



Fonte: (Freire, 1993 citado em Bermeo & Nord, 2000)

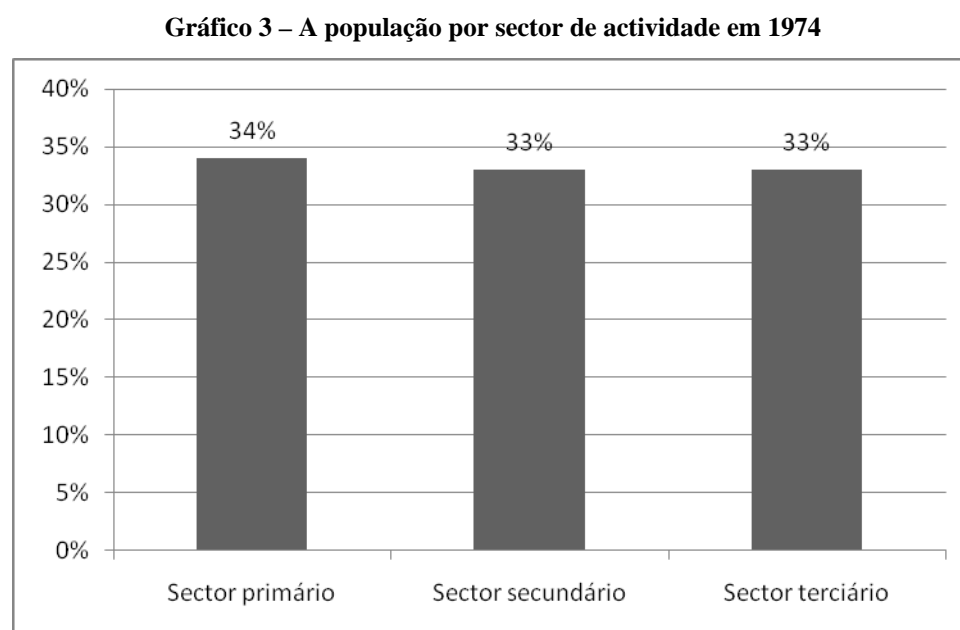
De uma forma geral, a sociedade civil desempenhou um papel marginal durante a Primeira República (Manuel, 1998).

No período de ditadura militar, entre 1926 e 1933, a sociedade portuguesa caracteriza-se como “uma sociedade periférica, dependente, com um peso predominante na agricultura e com uma burguesia industrial em emergência, mas ainda débil” (idem: 243). Em 1930, começam a fazer-se sentir os efeitos da depressão internacional que originaram uma nítida reanimação da actividade sindical (idem: 231). Porém, a institucionalização do Estado Novo, através da Constituição de 1933, determina a unicidade sindical e o controle governamental dos sindicatos (idem: 235). Para Stoer e Dale (1987), a legislação implementada no período do Estado Novo criou um vazio social. Um exemplo disso é o caso dos movimentos sindicais, que consideram impensável a sua “colaboração com o patronato e a liquidação pura e simples da sua liberdade e autonomia perante o poder” (Mattoso, 1994).

Entre 1926 e 1945 é instituído o corporativismo como um dos fundamentos do Estado Novo, concebido por Salazar, como forma de controlar as organizações sociopolíticas que vêem a sua actividade reduzida à autoridade natural da família e igreja (Stoer & Dale, 1987, p. 402). Este fundamento passa a vigorar na Constituição Portuguesa, determinando as estruturas institucionais, ideológicas e as relações entre os interesses organizados e a política económica do Estado (Pinto & Rezola, 2007, p. 360). As organizações sociopolíticas passam a apresentar uma estrutura “*singular, non-conflicting, hierarchically and functionally compartmentalized*” (Schmitter, 1973), tornando a distinção entre o Estado e a sociedade civil praticamente imperceptível (Stoer & Dale, 1987, p. 403). De acordo com Robinson (1979, p. 128), o objectivo de Salazar era despolitizar a sociedade civil, que passou a ser controlada pelo Estado Novo através das estruturas corporativas (Linz, 1977). Os grémios, que são estruturas baseadas na produção de vinho, cereais e pesca, constituem uma das formas de associação permitidas pelo Estado Novo, orientadas para criar relações harmoniosas entre classes (Manuel, 1998, p. 142).

É a partir de 1960 que se sucedem profundas transformações sociais que haviam sido sentidas por outros países europeus no período pós-guerra (Barreto, 1996, p. 35), parcialmente justificadas pelo grande fluxo de capital estrangeiro e pelos efeitos das organizações internacionais no desenvolvimento de Portugal (actual OCDE) (Stoer &

Dale, 1987, p. 406). Para Barreto este período caracteriza-se por uma notável aceleração (1995, p. 843). Assistiu-se a uma diminuição da população rural e agrícola, intensificou-se a migração do meio rural para o meio urbano e houve um forte impulso à industrialização e terciarização (idem: 35). No Gráfico 3 podemos ver como a predominância do sector de actividade se alterou profundamente desde 1900 (Gráfico 1).



Fonte: (Barreto, 1996, p. 104)

A partir de 1975, após o período revolucionário, assistiu-se à “explosão de todos os sistemas sociais” (Barreto, 1995, p. 847). Assistiu-se a uma extraordinária expansão e renovação das instituições da sociedade civil, que surgiram, quase literalmente, do dia para a noite (Stoer & Dale, 1987, p. 413). Este período é marcado, ainda, por uma forte mobilização e participação dos trabalhadores urbanos de classe média e do proletariado rural (idem: 413), que haviam sido excluídos social e politicamente durante o Estado Novo. Assiste-se, ainda, a uma modernização ao nível da industrial e expansão da educação, que contribuiu para limitadas mas reais alterações estruturais (B.S. Santos & Nunes, 2006, p. 10). No entanto, as condições sociais em que o país se encontrava eram completamente adversas à emergência de uma sociedade civil ‘robusta’. De acordo com Hamann e Manuel (1999), a sociedade civil desempenhava um papel secundário neste período, apesar da elevada mobilização popular em movimentos políticos não organizados. De facto, os requisitos legais necessários à criação de organizações e o controlo estatal das

mesmas contribuíram para desincentivar a população (idem: 89). Por outro lado, as péssimas condições económicas existentes no período entre 1976 e 1986 limitaram a habilidade do Governo para gerar a confiança da população, diminuindo desta forma a confiança na nova democracia (Manuel, 1998).

No período subsequente à adesão de Portugal à União Europeia (1986), assiste-se a alterações sociais e económicas profundas em consequência das condições que haviam sido negociadas, nomeadamente, investimento estrangeiro, privatizações e redução do sector público (Barreto, 1999, p. 99). Desde então, Portugal assistiu a uma profunda modernização (idem: 84), em consequência da melhoria da situação económica. Manuel (1998) refere que a “*civil society is evolving into a strong societal force*”. Assim, podemos concluir que a sociedade rural, de patrocínio local, com baixa escolaridade, sem acesso à informação e comunicação, desprotegida socialmente deu lugar a uma sociedade desenvolvida, com níveis cada vez mais altos de escolaridade, com acesso às últimas novidades no campo das tecnologias. Manuel (1998) evidencia o papel das organizações profissionais e empresariais no processo de consolidação da sociedade civil, que envolveu um conjunto de sectores menos visíveis da sociedade portuguesa.

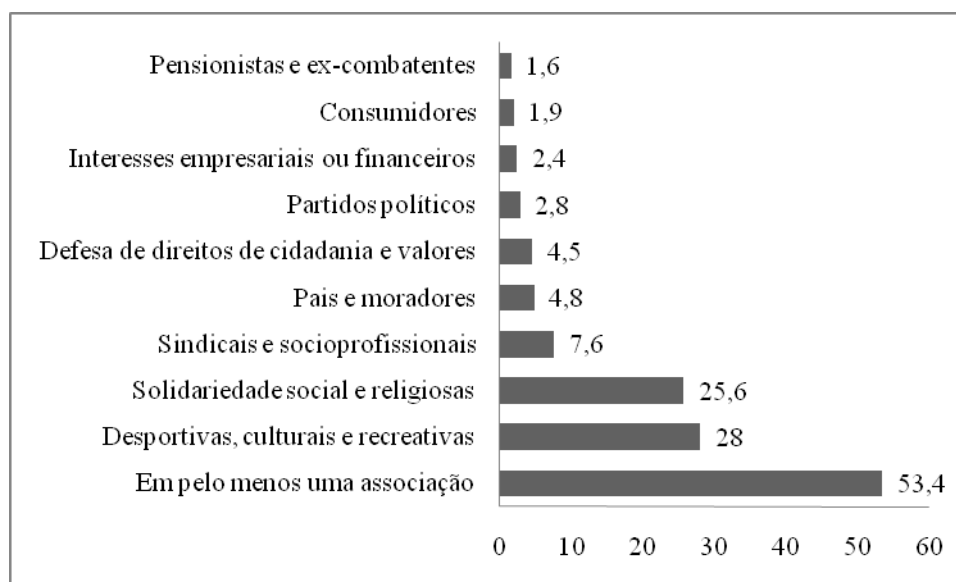
A análise do contexto social português efectuada anteriormente permite perceber que a actividade das organizações da sociedade civil era praticamente inexistente antes do período democrático. Durante o regime autoritário, a actividade da sociedade civil é caracterizada por Hamann e Manuel (1999) como subsidiária. Este facto pode ser justificado através das características sócio-demográficas da população e das limitações impostas pelo regime autoritário de Salazar. Apesar de ter evoluído e se consolidado nas últimas três décadas, a sociedade civil portuguesa ainda não está completamente desenvolvida nem é politicamente relevante (idem: 89).

O estudo realizado por Viegas (2004) sobre as implicações democráticas das associações voluntárias dá-nos conta do envolvimento associativo em Portugal, comparando-o com outros países europeus. Os dados¹ utilizados no âmbito deste estudo permitem verificar que o nível de envolvimento associativo em Portugal é análogo ao de Espanha, superior ao dos países de leste (Moldávia e Roménia) e inferior a todos os outros, especialmente os países nórdicos (Dinamarca, Holanda e Noruega). Relativamente ao

¹ Inquérito aplicado em meados de 2001 realizada no âmbito da pesquisa “Cidadania e participação política e social: atitudes, comportamentos e mudanças institucionais”.

envolvimento associativo em Portugal, verificou-se que associações desportivas, culturais e recreativas apresentavam os níveis mais elevados, seguindo-se as associações de solidariedade social e religiosas, como podemos observar do Gráfico 4.

Gráfico 4 – Sujeitos com envolvimento nos diversos tipos de organizações da sociedade civil (em percentagem)

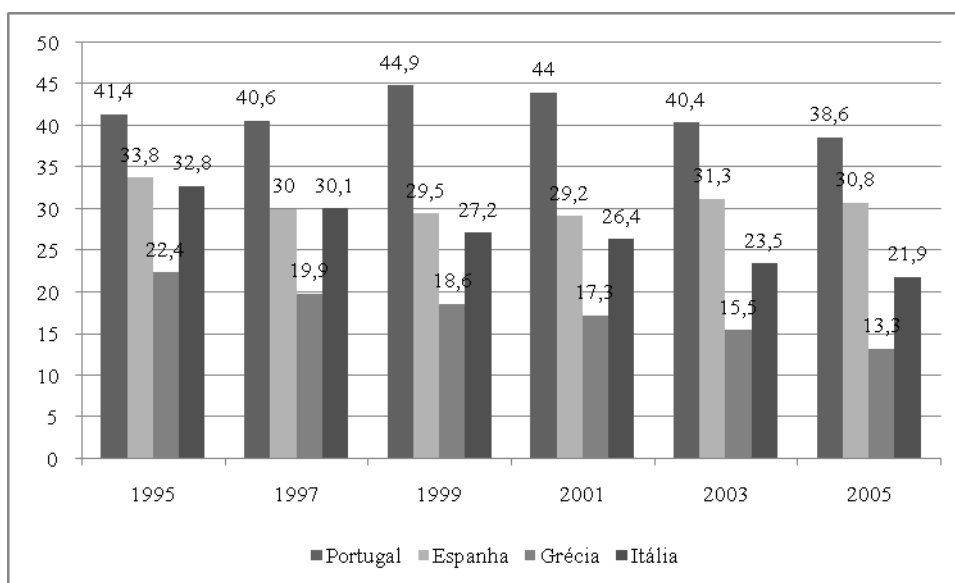


Fonte: (Viegas, 2004, p. 41)

O estudo salienta, ainda, que a sociedade civil portuguesa tem contribuído de forma débil para o processo deliberativo democrático em relação à generalidade dos países europeus desenvolvidos (idem, 47).

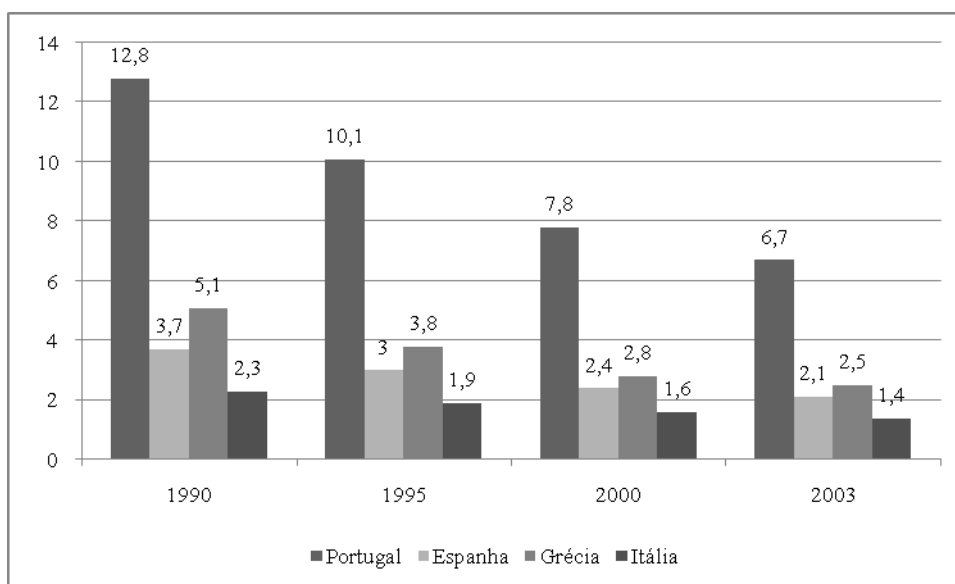
Consideramos que os valores relativos ao abandono escolar (Gráfico 5) e a iliteracia adulta (Gráfico 6) registados no período entre 1995 e 2005 podem ter influenciado o envolvimento ou pertença associativa anteriormente analisados.

Gráfico 5 – O abandono escolar entre os 18-24 anos de idade (em percentagem)



Fonte: Eurostat

Gráfico 6 – Iliteracia Adulta, 1980-2003



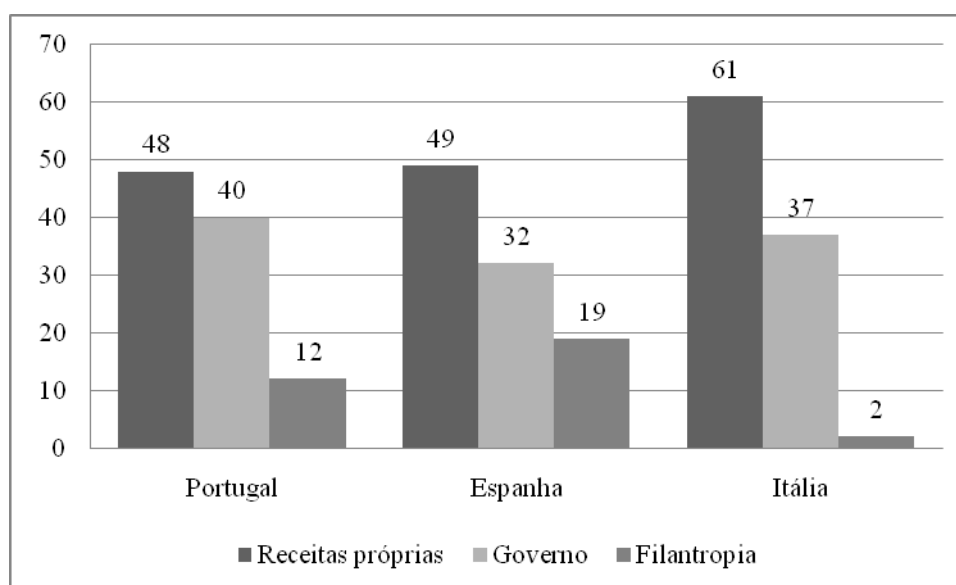
Fonte: UN Common Database (UNESCO estimate)

Assim, ao compararmos os níveis de envolvimento associativo com o abandono escolar e a iliteracia adulta com alguns dos países europeus constatamos que poderá existir uma relação entre ambos. Este facto foi apontado anteriormente por Melo (2007), que identificou outros factores explicativos descuidados pela literatura, nomeadamente, a instrumentalização política do associativismo e menor relevância das agendas cívicas, culturas e sociais em detrimento das agendas do poder político e dos *media*. De facto,

parece existir uma tendência para que os países que apresentam valores mais elevados de abandono escolar e iliteracia adulta apresentem taxas de envolvimento associativo tendencialmente mais baixas. Neste sentido consideramos que a elevada percentagem de abandono escolar entre os 18 e os 24 anos e a elevada percentagem, embora decrescente, da iliteracia adulta podem ter condicionado o desenvolvimento da sociedade civil portuguesa.

Outro factor que pode justificar a desorganização da sociedade civil é, de acordo com Santos (1994, p. 63), a asfixiante força do Estado. Os dados do Projecto Comparativo do Sector Não Lucrativo da Universidade de *Johns Hopkins* permitem verificar que a sociedade civil portuguesa é excessivamente dependente do Governo. Os dados do Gráfico 7 permitem constatar que quase metade das receitas das organizações da sociedade civil portuguesa provêm do Governo.

Gráfico 7 – Total dos Fundos em %



Fonte: Projecto Comparativo do Sector Não Lucrativo da Universidade de Johns Hopkins

Finalmente, analisamos os dados relativos ao envolvimento dos portugueses em associações, recolhidos no âmbito do inquérito Pós Eleitoral realizado em 2005 pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e pela Universidade Católica Portuguesa. Os dados permitem-nos constatar que o envolvimento dos portugueses em associações é relativamente baixo, não ultrapassando os 10% de indivíduos que afirmaram

pertencer a uma associação. Os dados permitem, ainda, verificar que os clubes desportivos, as associações locais e as organizações religiosas e ligadas à igreja são as que possuem maior adesão em Portugal, como podemos observar no Gráfico 8.

Gráfico 8 – Envolvimento dos portugueses em associações



Fonte: Inquérito Pós Eleitoral realizado em 2005

2.2. O Contexto Político

No início do século XX Portugal vivia num regime monárquico constitucional (Jalali, 2007, p. 41). Tratou-se de um período conturbado e difícil da história portuguesa justificado pela instabilidade política² (Serrão, 1988, p. 161). As principais actividades políticas concentravam-se nos maiores centros urbanos, contribuindo para a alienação da população que residia nos meios rurais relativamente aos assuntos públicos (Pinto & Almeida, 2000, p. 4). A participação popular, que era reduzida e pouco genuína, limitava-se aos períodos eleitorais, sendo estimulada por uma hierarquia política clientelar que era recrutada por meio de nomeações baseadas em laços familiares (idem:4). Alguns historiadores consideram que os partidos neste período são “meros agrupamentos de

² Entre 1890 e 1910 houve 21 executivos e alguns sujeitos a remodelação (Serrão, 1988, p. 161).

facções e de clientes” dado que não podiam ser considerados *caucus*, trabalhistas ou leninistas (Mattoso, 1994, p. 115).

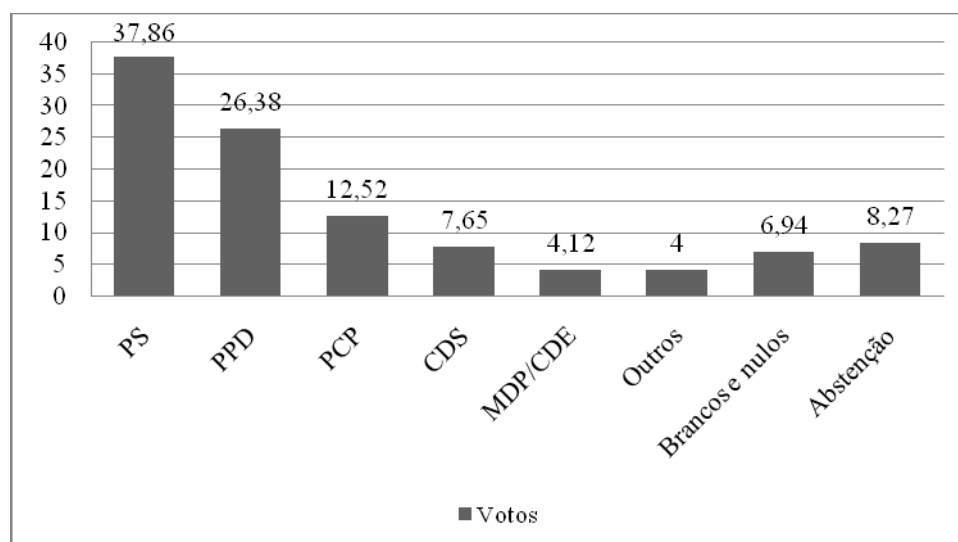
Durante a Primeira República, no período entre 1910 e 1926, é aprovada a Constituição Republicana que estabeleceu um regime parlamentar quase totalmente dominado pelo Partido Republicano (Pinto & Rezola, 2007, p. 354). Este período foi igualmente caracterizado pela instabilidade política em consequência das numerosas mudanças de Governo e ataques bombistas. Durante este período registou-se um substancial crescimento relativo do Estado (Mattoso, 1994, p. 36). O número de funcionários públicos que em 1911 era aproximadamente 16 000 aumentou para quase o dobro em 1930 com cerca de 30 000 funcionários (idem). É, ainda, neste período que se assiste à separação entre o Estado e a Igreja. O Governo aboliu da vida pública portuguesa todas as referências à religião católica (Mattoso, 1994, p. 407).

No período entre 1926 e 1974, Portugal viveu uma ditadura militar (até 1933) seguido pelo Estado Novo – regime autoritário de Salazar até 1974. Apesar da existência de algum pluralismo cívico e político foi introduzida a censura, o sufrágio permaneceu restrito e as eleições longe de serem livres e justas (Freire, 2006, p. 375). Neste período surgiram os primeiros traços dos partidos que se tornaram dominantes no período posterior a 1974 (Jalali, 2007, p. 48). A Igreja Católica desempenhou um papel crucial durante o regime de Salazar, partilhando uma ideologia comum que visava o corporativismo, anti-liberalismo e anti-comunismo (Pinto & Rezola, 2007, p. 366).

Após a Revolução de 25 de Abril de 1974, que instituiu a Segunda República, assistiu-se a um longo e complexo processo de democratização (Jalali, 2007, p. 55), através do qual os partidos se afirmaram como “principais actores políticos” (Lobo, 2000, p. 147). Nesta fase foi abolida a censura e a polícia secreta, e instituído um Governo provisório que visava estabelecer os objectivos de uma democracia, tais como, liberdade de expressão, pensamento e associação (idem: 150). Schmitter (1973, p. 8-9) refere que este período se caracterizou pelo “verdadeiro fervilhar de actividade associativa autónoma, voluntarista, competitiva, não hierárquica e com sobreposições mútuas”. Portugal tinha-se tornado num dos países politicamente mais pluralistas do mundo (idem, 9). De facto, nas semanas seguintes à revolução surgem, em catadupa, cerca de sessenta organizações políticas, na sua grande maioria associadas à ideologia de extrema-esquerda (Telo, 2007, p. 51). O

Partido Comunista Português foi o único a conseguir sobreviver ao Estado Novo (Jalali, 2007, p. 41). Neste sentido, o sistema partidário português diverge do padrão da Europa Ocidental devido à ausência de um partido de massas tradicional (Lopes, 2004, p. 53). Os partidos governamentais portugueses não evoluíram a partir de organizações extraparlamentares (idem: 171), pelo contrário, criaram-se internamente e possuem fracas ligações à sociedade. O objectivo dos partidos era capturar rapidamente o eleitorado para se afirmarem no novo sistema partidário, tarefa facilitada pelo facto do eleitorado recém-criado se encontrar bastante disponível (Lopes, 2004, p. 120). Os dados do Gráfico 9 relativos às eleições para a Assembleia Constituinte de 1975 permitem confirmar o elevado grau de participação e mobilização do eleitorado português após o período revolucionário. A taxa de abstenção ficou-se pelos 8,27%.

Gráfico 9 – Eleições para a Assembleia Constituinte (25/04/1975)



Fonte: Secretariado Técnico de Apoio Processo Eleitoral

Porém, apenas quatro partidos conseguiram manter um papel constante na política portuguesa: o Partido Comunista Português (PCP), o Partido Socialista (PS), o Partido Social-Democrata (PSD) e o Partido do Centro Democrático-Social/Partido Popular (CDS-PP) (Lobo, 2000, p. 151). De acordo com Jalali (2007, p. 341), os partidos portugueses caracterizam-se como “partidos de quadros modernos ou partidos cartel, com um apelo *catch-all*”, apesar de apresentarem estruturas organizacionais de partidos de massas. No entanto, estas características não se aplicam igualmente a todos os partidos portugueses

(idem: 341). O CDS-PP caracteriza-se pela indeterminação ideológica, ênfase na liderança, faccionalismo, desenraizamento social e fracas bases organizacionais (idem: 130). Para Lopes, o PS e PSD possuem características de *catch-all* ao nível da ideologia política, tais como a recusa de crenças ideológicas, a diversidade ideológica dos filiados, tendência para o centrismo e relativa indefinição dos programas eleitorais (2004, p. 122). Por outro lado, a aproximação dos partidos ao Estado e a criação de um ‘conluio’ estrutural entre ‘parceiros relevantes’, permitem ao PS e o PSD apresentarem algumas características de partido ‘cartel’ (idem: 142). O PCP caracteriza-se por um empenho activo dos militantes (Lisi, 2007, p. 186) provenientes na sua maioria do operariado industrial/agrícola e nos empregados (Lopes, 2004, p. 81).

Os partidos portugueses caracterizam-se pela “fraqueza das suas raízes sociais, parcialmente compensada pela sua aproximação ao Estado e aos recursos” e a pela centralidade dos líderes históricos (Jalali, 2007, p. 62). A ausência de raízes sociais leva os partidos actuar enquanto “actores institucionais” (Jalali, 2007, p. 68). À excepção do PCP nenhum partido português procura representar os interesses de um grupo social (Jalali, 2007, p. 79).

É de salientar, ainda, como os valores religiosos vieram a perder alguma importância desde a queda do regime autoritário de Salazar, e os pós-materialistas, ou seja, os valores relacionados com a “ecologia, os direitos das mulheres e de minorias sociais e culturais e o primado da autonomia e da liberdade individuais, de onde fluí uma tolerância em relação a comportamentos e identidades sociais que se desviam da ‘norma social’”³, começam a adquirir alguma importância a partir de 1996, de acordo com o Quadro 1.

Quadro 1 – Dimensões pós-materialistas, 1975-2005

Dimensões pos-materialistas			
Ano	Socio-económicas	Religiosas	Pós-materialistas
1975-1986	Alta	Alta	-----
1975-1996	Alta	Média	-----
1996-2005	Alta	Média	Média

Fonte: (Freire, 2005, p. 89)

³ Pedro Magalhães, “O Bloco e o poder”, no *Jornal Público* de 14 de Abril de 2008.

Contudo, os resultados do inquérito EENP 2002 apontam para uma alteração desta tendência ao revelar os reduzidos valores da orientação pós-materialista em Portugal (Jalali, 2007, p. 97).

A transição da ditadura para a democracia é marcada pela partidarização do Estado que levou os partidos a aumentarem o seu domínio sobre o sistema político (Lobo, 2000, p. 162). De facto, o Estado e os seus recursos são fundamentais para compensar as fracas estruturas organizacionais dos partidos, (Jalali, 2007, p. 164). O domínio partidário parece ser espelhado através das nomeações para o aparelho burocrático (Lobo, 2000, p. 169) como forma de compensar os seus apoiantes e manter as redes de apoio (Jalali, 2007, p. 164).

Finalmente, realçamos o descontentamento e desafeição dos portugueses em relação à política, que como nota (Magalhães, 2002, p. 354) se caracteriza pelo “divórcio entre os eleitores e eleitos e por uma delegação de poder politicamente passiva, desinformada e desinteressada por parte dos cidadãos nos políticos”. O descontentamento e desafeição dos portugueses em relação à vida política traduzem-se nos baixos níveis de participação eleitoral (voto) e na adesão aos partidos (filiação partidária) cujos valores são extremamente baixos (ver Quadros 2 e 3).

Quadro 2 – Mudanças na filiação partidária, 1980-2000

	Período	Mudança em rácio F/E ⁴	Mudança em números de membros
Portugal	1980-2000	-0,29	+50,381
Grécia	1980-1998	+3,58	+375,000
Espanha	1980-2000	+2,22	+808,705
Itália	1980-1998	-5,61	-2,091,887

Fonte: (Mair & Biezen, 2001, p. 12)

Quadro 3 – Filiação partidária em Portugal, 1995-2005

	CDS	PSD	PS	PCP	BE
1995	-	181.390	81.358	-	-
1996	-	183.630	90.062	140.000	-
1999	-	77.055	96.107	131.000	2.000
2000	40.000	87.290	124.611	131.504	-
2001	-	-	122.548	-	-

⁴ Filiação partidária total como percentagem do eleitorado (Jalali, 2007).

2002	-	-	66.917	-	-
2003	-	115.895	74.949	-	-
2004	-	121.420		77.500	-
2005	34.744	116.000	90.629	77.500	5.200

Fonte: (Jalali, 2007, p. 82)

2.3. As relações entre os partidos e a sociedade civil

As relações entre os partidos e a sociedade civil em Portugal constituem o objecto central deste trabalho. O contexto social e político anteriormente definido permite-nos concluir quanto à origem e evolução dos partidos e da sociedade civil em Portugal. Esta análise permite, ainda, identificar os períodos em que ambos se relacionam. Em algumas situações é, ainda, possível fornecer pistas sobre a natureza destas relações.

No período da Primeira República, as relações entre os partidos e a sociedade civil baseiam-se “*mainly on the patronage networks that existed between the electors and their representatives*” (Freire, 2005, p. 83). A actuação da sociedade civil foi completamente marginal no período da Primeira República. De acordo com Linz (1977), “*the political leadership restricted political activity to a sort of gentlemen’s club and kept most of civil society from any active governmental participation*”.

No período do Estado Novo, Salazar controlava e manipulava cautelosamente a actividade da sociedade civil através da proibição de associações independentes, apenas eram permitidos os grémios (associações de trabalhadores) e os sindicatos (Manuel, 1998). Desde 1976, o papel desempenhado pela sociedade civil alterou-se ligeiramente. Melo (2007, p. 49) nota que o espaço público tem vindo ser ocupado de uma forma excessiva pelos partidos, sindicatos e ‘corporativismo’ profissional. O autor defende que a “partidocracia e o corporativismo socioprofissional são duas tendências que têm enfraquecido a sociedade civil e a articulação mais eficiente com o Estado” (idem: 49). Assim, parece que as relações entre os partidos e a sociedade civil, especificamente os movimentos associativos voluntários, têm vindo a ser instrumentalizadas (idem: 49).

As consequências da despolitização da sociedade civil e do corporativismo instituído durante o Estado Novo por Salazar, referidas por Robinson (1979, p. 128), parecem prolongar-se para além do período da ditadura. Manuel (1998) salienta que,

“the suddenness of the coup caught civil society off guard-organized interests were neither well organized nor well prepared for the dramatic changes that would come after 1974”.

Por sua vez, Schmitter (1993, p. 287) nota uma capacidade de mobilização espantosa dando conta de exigências radicais que faziam prever uma nova forma de domínio político baseado no poder popular. Porém, após as eleições *“the inflated expectations faded fast”* (idem, p. 288).

Um facto decisivo e que, de certa forma, serviu para moldar as relações entre os partidos e a sociedade civil foi o longo período de ditadura entre 1926 e 1974. Os partidos surgem no contexto pós-revolucionário, à excepção do PCP, como “um elemento importante de ‘ponte’ entre o Estado e a sociedade” (Jalali, 2007, p. 78). Porém, a ausência de partidos de massas tradicionais do sistema de partidos português, à excepção parcial do PCP, contribuiu para o desenraizamento social destes. O facto de os partidos governamentais (PS, PSD, CDS) não terem sido criados externamente, ou seja, a partir de organizações extraparlamentares, condicionou as suas ligações à sociedade civil (Lobo, 2000). As ligações dos partidos à sociedade civil são aparentemente estratégicas, tendendo a ser mais individuais do que institucionais (Jalali, 2007, p. 91). As fracas bases organizacionais dos partidos e desenraizamento social são compensados pelo acesso aos recursos públicos, conseguido através da aproximação dos partidos ao Estado (Lobo, 2000; Lopes, 2004 e Jalali, 2007).

Outro aspecto interessante é o facto dos interesses pelos valores relacionados com a “ecologia, os direitos das mulheres e de minorias sociais e culturais e o primado da autonomia e da liberdade individuais”⁵, que de certa forma se encontram associados à formação de movimentos associativos no contexto Europeu, só começam adquirir alguma importância recentemente. De facto, os movimentos de correntes micro-locais (de bairro ou freguesia), de desenvolvimento local, sociocultural, de minorias sociais, feministas ou de índole cívica começaram a consolidar-se mais recentemente em Portugal (Melo, 2007).

A forma como os partidos se relacionam com a sociedade civil pode assumir diferentes perspectivas, que estão relacionadas com os objectivos dos próprios partidos. De facto, os partidos ao tentar obter o apoio dos eleitores podem assumir uma relação directa com estes ou através das instituições como mediadores (Poguntke, 2002). Em ambas as

⁵ Pedro Magalhães, “O Bloco e o poder”, no *Jornal Público* de 14 de Abril de 2008.

situações “*organizational linkage facilitates two-way communication between party elites and groups of voters, mediated through organizational channels and based on the exchange of electoral mobilization*” (idem, 7). O financiamento público é um dos indicadores comumente aceites para justificar esta relação (Sundberg, 2003; Wilson, 1990).

Interessa-nos, por isso, verificar a existência de variações significativas na concessão de benefícios financeiros às associações promocionais, após uma alternância partidária no Governo, que possam indiciar a influência dos partidos. Para isso, delineamos um quadro metodológico que nos permitisse observar e caracterizar as relações entre os partidos e a sociedade civil.

A secção que se segue apresenta este quadro metodológico, bem como a formulação das hipóteses e a construção de variáveis que conduziram o estudo.

Parte II – Enquadramento empírico

III CAPÍTULO – METODOLOGIA

3.1 Introdução

Até aqui os partidos políticos e a sociedade civil têm sido o alvo teórico deste estudo. Revimos as principais teorias e estudos sobre os partidos políticos e discutimos as diferentes concepções de sociedade civil, bem como as tipologias associativas abrangidas, nomeadamente, as associações promocionais. Interessa-nos, em particular, verificar a existência de variações na concessão de benefícios financeiros atribuídos pelo Governo às associações promocionais. Esta análise permitirá perceber até que ponto a concessão de benefícios financeiros varia consoante o partido no Governo. O objectivo desta análise é retirar algumas conclusões quanto à influência dos partidos nas relações entre o Governo e a sociedade civil na medida em que lhes é reconhecida capacidade de mediação e/ou instrumentalização do poder para a distribuição de recursos públicos. Esta capacidade surge como reflexo de uma forma generalizada de conceber as relações interpessoais na esfera política, especialmente entre os que detêm mais e menos poder (Piattoni, 2001).

Notamos, no entanto, a existência de diversas dimensões de análise possíveis. As circunstâncias institucionais ou estruturais, que Shefter (1994) caracteriza como o lado da oferta e o lado da procura, encontram-se relacionadas com variação na concessão de benefícios financeiros. Neste sentido, focamos no âmbito deste trabalho o lado da oferta através da análise dos benefícios financeiros concedidos pelos partidos no Governo às associações promocionais que constituem o lado da procura.

Como vimos, o tema é considerado relevante no contexto internacional dado que os partidos e a sociedade civil possuem um papel crucial nos processos de transição e consolidação democrática. Diamond (1997) e Whitehead (2002) estudam o impacto da acção da sociedade civil em democracia, enquanto Gunther e Diamond (2001) e Scarrow (2006) se debruçam sobre o papel dos partidos em democracia. Assim, a forma como os partidos e a sociedade civil se relacionam poderá influenciar de forma decisiva os processos de transição e consolidação democrática. O facto de existirem diversos estudos que apontam hipóteses sobre a relação entre os partidos e a sociedade civil, tais como,

Melo (2007), Kopecký e Mudde (2003), Aguire e Ramonet (2002), Müller (2000) e Ware (1996), permitem demonstrar, ainda, a actualidade do tema de investigação.

No contexto nacional consideramos que existem diversas especificidades do ponto de vista social e político que colocam o tema em evidência, tais como o desenraizamento social dos partidos salientado por Jalali (2007) e Lopes (2004) e a falta de robustez da sociedade civil apontada por Barreto (1995) e Santos (2004). Por outro lado, e como já foi referido no capítulo anterior, a sociedade civil portuguesa depende de forma significativa de financiamento estatal, que parece ter falhado de forma persistente nos últimos anos (Melo, 2007, p. 47). O presente estudo procura contribuir para esta literatura ao analisar os partidos, a sociedade civil e o financiamento público como variáveis centrais para a análise destas relações.

Neste capítulo, começaremos por enunciar as hipóteses suscitadas pelo quadro conceptual atrás delineado, a questão de investigação daí decorrente, bem como os objectivos de investigação que nos propusemos atingir e que orientaram as opções metodológicas delineadas. O quadro metodológico será aqui também desenvolvido.

3.2 Questão de investigação e hipóteses

É com base na existência de uma possível relação entre a concessão de benefícios financeiros à sociedade civil e os partidos no Governo que propomos um estudo empírico que nos permita responder à nossa questão de investigação:

QI: Qual o papel dos partidos na concessão de benefícios financeiros pelo Governo às associações promocionais?

A definição da questão de investigação, que se refere aos instrumentos e técnicas usadas para adquirir conhecimento (Porta & Keating, 2008, p. 25), é crucial para a investigação uma vez que liga a revisão da literatura científica ao tipo de dados empíricos recolhidos (Bryman, 2007, p. 5). Espera-se que a existência de um padrão na concessão de benefícios financeiros atribuídos pelo Governo às associações promocionais reflecta a existência de um papel de mediação por parte dos partidos, podendo tornar-se mais evidente de acordo com partido que ocupa o Governo, i.e., pode traduzir a existência de padrão de associações promocionais que são mais beneficiadas por um determinado partido do espectro político-partidário. Este argumento baseia-se no facto de que os

partidos ao estabelecer relações com o Governo “*gained, both in theory and in practice, the status of crucial ‘transmission belts’ of the democratic will*” (Cotta, 1999), permitindo-lhes recorrer a recursos estatais para atingir os seus próprios objectivos. A alternância partidária no Governo registada na última década permite a recolha de dados empíricos que permitiram verificar a existência de variações na concessão de benefícios financeiros de acordo com os diferentes períodos de governação.

Tendo em conta o enquadramento teórico e a explicitação da questão de investigação, identificamos as seguintes hipóteses de investigação que consideramos pertinente testar. As hipóteses de investigação são previsões informadas sobre o que é expectável ocorrer em determinados contextos dado que se baseia no estudo intensivo do fenómeno anteriormente descrito. Neste sentido, as hipóteses derivam da teoria e do conhecimento existente sobre o tema de investigação. A literatura existente refere que o poder que os partidos adquirem ao ocupar o Governo lhes permite aceder e distribuir recursos públicos de forma a favorecer os seus apoiantes (Ware, 1996; Piattoni, 2001). Assim, as hipóteses prendem-se, em primeiro lugar, com a dimensão ideológica dos benefícios financeiros concedidos e com o possível impacto de alternâncias partidárias no Governo nos montantes concedidos, tipo de associação beneficiária e área geográfica. Em segundo lugar, indagamo-nos sobre os montantes concedidos e o período de governação. Com base neste pressuposto considerámos as seguintes hipóteses de investigação:

Hipótese 1: As alternâncias partidárias no Governo vão implicar uma mudança nos padrões de financiamento às associações promocionais.

A hipótese da influência partidária no financiamento de organizações da sociedade civil é referida na literatura por Ware (1996, p. 359), segundo o qual o partido ao ocupar o Governo passa a gerir as políticas públicas de forma favorável a grupos-chave entre os seus apoiantes. Além disso, como vimos, a ocupação do Governo permite aos partidos a apropriação dos seus recursos os quais podem passar pela atribuição de benefícios financeiros, geridos pelos partidos de forma discricionária, quer em termos de montantes, quer em termos de tipologia de associação beneficiada. Aqui, claramente, é o lado da oferta que é colocado em destaque. Nesse sentido é expectável que as associações promocionais financiadas alterem substancialmente em função do partido no Governo, criando um padrão que evidencie possíveis relações de troca como forma de recompensa.

Hipótese 2: As associações culturais são mais privilegiadas em Governos de esquerda do espectro político-partidário.

Esta hipótese é referida na literatura por Melo (2007) que, com base em dados do INE em (Neves, 2000), constata o reduzido financiamento na área da cultura. O autor nota, ainda, como quanto mais à esquerda do espectro político maior o investimento neste sector (Melo, 2007, p. 45). Aqui, procuramos verificar se a divisão política esquerda-direita – enquanto instrumento de classificação das posições políticas dos diferentes partidos (Freire, 2006, p. 31) – funciona como determinante das concessões de benefícios financeiros às associações que promovem valores ou interesses em áreas mais conotadas com a esquerda ou a direita. O apoio ‘inestimável’ das autarquias locais às organizações voluntárias, após a revolução de 1974 e aumento da actividade do pelouro da cultura é destacado neste estudo. Assim, é expectável que exista um padrão na concessão de benefícios financeiros por tipo de associação promocional que varia consoante o espectro político do partido no Governo.

Hipótese 3: As associações promocionais mais beneficiadas localizam-se geograficamente em municípios (poder local) partidariamente compatíveis com o Governo (poder central).

Outra hipótese levantada pela literatura encontra-se relacionada com as opções eleitoralistas dos partidos que visam o favorecimento dos seus apoiantes no sentido da reeleição (Ware, 1996). Assim, o padrão expectável neste domínio é o de um favorecimento das associações sediadas nos concelhos onde o partido no Governo local é compatível com o partido no Governo central. Além disso, como nota (Jalali, 2007) as bases regionais dos partidos podem ser um poderoso determinante na medida em que podem influenciar os padrões de concessão de benefícios. Neste sentido, é expectável que, sendo “o PS o partido mais ‘nacional’ em termos de distribuição do seu eleitorado” (idem, p. 118), o padrão de concessão de benefícios financeiros procure favorecer todo o território nacional em governos socialistas.

Por outro lado, governos sociais-democratas têm as suas bases de apoio regionais, bem como maior proporção de votos, marcadamente no norte, devido à “sua capacidade para estabelecer ligações com notáveis locais (incluindo a igreja) e interesses empresariais” (idem, p. 120).

Da mesma forma, e como analisamos Governos de coligação PSD-CDS, importa referir que “em termos da sua distribuição regional de apoio, o CDS tem tradicionalmente sido mais forte onde o PSD é mais forte – no norte, no interior e nos concelhos rurais” (idem, p. 123). Assim, nos Governos de coligação em análise é expectável um padrão de concessão de benefícios financeiros concentrado nestas regiões do país mais favoráveis a estes partidos em termo eleitorais.

Hipótese 4: Os benefícios financeiros são atribuídos às associações promocionais tendencialmente no início de um mandato, em cumprimento de uma promessa eleitoral, ou no fim de um mandato, com vista a uma reeleição.

Esta hipótese surge a partir da literatura sobre os ciclos político-económicos (Veiga & Veiga, 2002). Assim, procuramos averiguar sobre a forma como os governantes podem afectar a economia com o intuito de aumentarem as suas hipóteses de reeleição (Nordhaus, 1975, citado em Veiga & Veiga, 2002) ou de favorecerem os grupos da população que os elegeram (Hibbs, 1977, citado em Veiga & Veiga, 2002) através de uma análise aos períodos de concessão de benefícios financeiros. Assim, é expectável que a concessão benefícios financeiros às associações promocionais coincida com os ciclos políticos.

As hipóteses ajudam-nos a caracterizar as relações entre os partidos e a sociedade civil e a orientar o tipo de dados que pretendíamos recolher e, especificamente, a forma de recolher.

3.3. Objectivos de investigação

Este trabalho de investigação orientava-se em torno de três objectivos centrais. Em primeiro lugar, pretende caracterizar as relações entre partidos e as organizações da sociedade civil, salientando o papel mediador dos partidos políticos entre o Governo e a sociedade civil. De uma forma geral, o estudo pretende ser um contributo para a compreensão do modo de funcionamento e actuação dos partidos políticos em democracia. Finalmente, é, ainda, objectivo deste trabalho de investigação aprofundar o conhecimento sobre um dos mais importantes mas menos estudados actores em democracia, as organizações promocionais da sociedade civil.

3.4 *Design* de investigação

Tendo em conta as hipóteses delineadas e a questão de investigação que orientam este trabalho, procuramos nesta secção descrever o *design* de investigação adoptado. Neste sentido desenvolvemos um plano através do qual serão testadas as hipóteses de trabalho anteriormente delineadas. Existem, no entanto, algumas considerações metodológicas a ter em conta antes de definir o enquadramento metodológico. Na área das ciências sociais existem diversas perspectivas no que diz respeito às metodologias de investigação. Para King, Keohne e Verba (1994, p. 6) existe apenas uma abordagem ideal “*to which any actual quantitative and qualitative research should aim in the following definition of scientific research: the goal is inference, the procedures are public, the conclusions are uncertain and the content is the method*” (idem: 6). Porta e Keating (2008, p. 20) consideram que existem diferentes abordagens e tipos de evidência, ou seja, defendem que uma investigação não deve seguir uma das formulações mas aproveitar as orientações mais relevantes para as escolhas metodológicas do investigador. Assim, torna-se essencial conhecer as diversas abordagens, as diferenças entre elas e em que sentido podem ser combinadas dado que a questão metodológica se reporta a instrumentos e técnicas utilizados para a aquisição de conhecimento (idem: 25).

Consideramos que o presente trabalho se enquadra no método quantitativo. Primeiro, trata-se de uma análise a uma grande quantidade de dados, com recurso a métodos estatísticos. Em específico, debruçamo-nos em medições numéricas de aspectos específicos do fenómeno em estudo no sentido de obter descrições gerais e testar as hipóteses de trabalho (King et al., 1994, p. 6). Segundo, o método quantitativo é apropriado para estudar relações entre variáveis uma vez que permite condensar informação sobre a relação entre duas variáveis através de números (idem; 79).

A definição das variáveis é um aspecto crucial para a investigação científica que, de acordo com Schmitter (2008, p. 280), deve ser desenvolvida numa fase inicial da investigação, i.e. antes de se perceber como as variáveis vão ser transformadas em indicadores e eventualmente medidas. A investigação sobre relações entre os partidos e a sociedade civil pode ser conduzida através da utilização de várias variáveis e indicadores. Alguns deles passam pela análise das formas e frequências de relações entre os partidos e a sociedade civil, tais como o financiamento público. Neste trabalho de investigação, como já anteriormente adiantamos, optámos por analisar as relações entre dois actores tendo em

conta os benefícios concedidos. O processo de recolha de dados e a criação da base de dados, centrais para a investigação, envolveu um sistemático processo de conceptualização, ou seja, traduzir as palavras em variáveis (idem: 268). Neste trabalho, procurámos analisar a variação na concessão de benefícios financeiros às organizações da sociedade civil após um período de alternância partidária no Governo. Para o efeito, incluímos no estudo variáveis como o tipo de associação beneficiada, a localização geográfica da associação beneficiada, o partido no Governo central e local e o período de governação.

Assim, os dados empíricos, recolhidos através de consultas sistemáticas à DIGESTO⁶, resultam da consulta de diplomas legais publicados na II Série do Diário da República. A pesquisa incidiu sobre os diplomas legais que visavam a concessão de benefícios financeiros às organizações da sociedade civil, utilizando para o efeito o descritor “*subsídi**”. Só numa fase posterior se procedeu à selecção dos diplomas legais que visam a concessão de benefícios financeiros às associações promocionais.

O período analisado vai de Outubro de 1999 a Abril de 2008. A selecção do período temporal abrangido prende-se com razões de vária ordem. Em primeiro lugar, por questões de ordem pragmática. Na realidade, interessava-nos deter sobre um período posterior à publicação da lei que regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública às organizações da sociedade civil (Lei 26/94 de 19 de Agosto). Quisemos, assim, recolher dados de forma sistemática sobre a concessão de benefícios financeiros pelo Governo às organizações da sociedade civil.

Outras questões metodológicas orientaram a recolha de dados, nomeadamente a opção por abranger períodos de alternância partidária no Governo. Na realidade, uma vez que nos interessava perceber de que forma variam as concessões de benefícios financeiros às organizações da sociedade civil de acordo com o partido no Governo, houve necessidade de centrar este estudo nos diferentes períodos de governação. O Quadro 4 mostra os períodos de governação desde 1991 até à presente data e as respectivas alternâncias partidárias no Governo. O objectivo do trabalho é analisar quatro períodos distintos de governação, dois dos quais de alternância partidária completa. No período

⁶ A DIGESTO é um Sistema Integrado para o Tratamento da Informação Jurídica disponível na página (<http://digesto.dre.pt/Digesto2/Login.aspx>) que disponibiliza diversas bases de dados electrónicas, nomeadamente, a PCMLEX que é uma Base de Dados Central de Informação Legislativa do Sistema DIGESTO do qual a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros é produtor.

considerado para análise, entre 1999 e 2008, registaram-se dois períodos de governação à direita (os Governos de coligação do PSD com o CDS) e dois períodos de governação à esquerda (PS) do espectro político-partidário. Neste período assiste-se, ainda, a uma alternância partidária completa nos períodos de governação entre 2002 e 2004 e entre 2005 e 2008 e uma inexistência de alternância partidária nos períodos de governação entre 1999 e 2002 e entre 2004 e 2005.

Quadro 4 – Padrões de alternância na governação em Portugal, 1995-2008

Períodos de Governação	Governo composto por	Alternância partidária
1991-1995	PSD	Inexistente
1995-1999	PS	Completa
1999-2002	PS (quase-maioria)	Inexistente
2002-2004	PSD + CDS	Completa
2004-2005	PSD+CDS	Inexistente
2005-2008	PS	Completa

Fonte: (Jalali, 2007, p. 194)

Para efeitos de consulta na base de dados foram utilizadas as datas constantes do Quadro 5, i.e. optou-se por analisar cada período de governação separadamente. Para o efeito foi utilizada a data de tomada de posse no campo de pesquisa data de entrada em vigor e a data de cessão de funções como data limite.

Quadro 5 – Tomada de posse e cessão de funções dos Governos, 1999-2008

Período de Governação	Governo composto por	Tomada de posse	Cessão de funções	Meses de governação
1999-2002	PS (1999-2002)	25 de Outubro de 1999	06 de Abril de 2002	29
2002-2004	PSD + CDS (2002-2004)	06 de Abril de 2002	17 de Julho de 2004	25,5
2004-2005	PSD + CDS (2004-2005)	17 de Julho de 2004	12 de Março de 2005	7,5
2005-2008	PS (2005-2008)	12 de Março de 2005	30 de Abril de 2008*	44

*último dia de recolha de diplomas da PCMLEX

Fonte: Portal do Governo

Como já foi referido no capítulo I, a sociedade civil é composta por uma pluralidade de associações, organizações e movimentos. Neste sentido, optámos por restringir o âmbito da nossa análise a uma parte – as associações promocionais. Atendendo à pluralidade de

organizações que compõem este grupo, importa classificá-las de acordo com uma tipologia que permita posteriormente responder às questões anteriormente enunciadas. Para o efeito, adoptamos uma tipologia idêntica à que foi utilizada no âmbito do Estudo Pós-Eleitoral realizado em 2005 pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, por considerar que esta reflecte de forma adequada o contexto associativo português. Como podemos observar no Quadro 6, a tipologia de associações do grupo associativo promocional (Almond et al., 1970) encontra-se dividida em quinze tipos diferentes de acordo com as suas características.

Quadro 6 – Tipologia de associações pertencentes ao grupo associativo promocional

Tipologia de associações pertencentes ao grupo associativo promocional

Associações Profissionais	Associações Locais
Organizações Religiosas ou ligadas à Igreja	Organizações de Pais
Grupos Educacionais, Artísticos ou Culturais	Associações Étnicas
Grupos Ambientalistas	Organizações de Agricultores
Grupos Sociais de Jovens, Mulheres ou Idosos	Associações de Veteranos de Guerra
Clubes Desportivos	Confrarias
Organizações Feministas	Associações Empresariais
	Outra

Fonte: Estudo Pós Eleitoral realizado pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, adaptado.

Em relação à décima quinta categoria – *outra*, que se refere a casos em que apesar de se tratar igualmente de associações que promovem causas, princípios e valores considerados globais, não se enquadram em nenhuma das tipologias, optámos por desdobrá-la em duas novas classes. Considerámos que existia uma causa, princípio ou valor que sobressaía de forma notória na análise de dados que efectuamos. É o caso das associações para o desenvolvimento e associações de promoção da saúde. Neste sentido, foram introduzidas as duas novas classes ao modelo anterior.

Salientamos, ainda, que os dados utilizados no âmbito deste trabalho são primários, ou seja, foram gerados pelo investigador que é responsável pelo desenho do estudo, pela recolha dos dados e análise dos mesmos (Blaike, 2000, p. 183). Inicialmente os dados estão sob a forma de palavras, que são transformadas em números, que por sua vez são sujeitos a

diferentes níveis de manipulação estatística e, finalmente, analisados e reportados em números e palavras (idem: 186).

Uma vez definidos os métodos e técnicas de recolha e análise dos dados importa definir o método de amostragem. O universo é constituído por todos os diplomas legais publicados na II Série do Diário da República entre Outubro de 1999 e Abril de 2008 onde constem informações sobre os benefícios financeiros concedidos pelo Governo às associações pertencentes ao grupo promocional, com o descritor “*subsídi**”. Para a selecção da amostra recorreremos ao método de amostragem simples que se traduz na selecção de casos “*with the property that any of the possible subsets of N distinct elements from the population of N elements is equally likely to be the chosen sample*” (Kalton, 1983, p. 8, citado em Blake, 2000). No Quadro 7 apresentamos a composição do universo e amostra por período de governação.

Quadro 7 – Composição do universo e amostra por período de governação, 1999-2008

Período de Governação	Governo composto por	Universo	Amostra
1999-2002	PS (1999-2002)	2975	341
2002-2004	PSD + CDS (2002-2004)	6095	362
2004-2005	PSD + CDS (2004-2005)	1732	315
2005-2008	PS (2005-2008)	9291	369
		20093	1387

Para calcular o tamanho da amostra, recorreremos ao *sample size calculator* da Raosoft⁷ dado que este método garante uma margem de erro⁸ de 5% e um grau de confiança⁹ de 95%. Para garantir a aleatoriedade da amostra, procedemos à selecção dos

⁷ A calculadora utilizada para estimar o tamanho da amostra foi consultada na seguinte página de internet <http://www.raosoft.com/samplesize.html>.

⁸ “The margin of error is the amount of error that you can tolerate. If 90% of respondents answer *yes*, while 10% answer *no*, you may be able to tolerate a larger amount of error than if the respondents are split 50-50 or 45-55. Lower margin of error requires a larger sample size.” <http://www.raosoft.com/samplesize.html>, consultada a 03 de Abril de 2008.

⁹ “The confidence level is the amount of uncertainty you can tolerate. Suppose that you have 20 *yes-no* questions in your survey. With a confidence level of 95%, you would expect that for one of the questions (1 in 20), the percentage of people who answer *yes* would be more than the margin of error away from the true answer. The true answer is the percentage you would get if you exhaustively interviewed everyone. Higher confidence level requires a larger sample size.” <http://www.raosoft.com/samplesize.html>, consultada a 03 de Abril de 2008.

casos através *random number generator*¹⁰. Este método permite gerar um conjunto de números de forma aleatória, com ou sem repetição que seja coincidente com o tamanho da amostra. Para o presente estudo foram gerados quatro conjuntos de números aleatórios sem repetição que correspondem aos períodos de governação. A aleatoriedade da amostra evita o enviesamento do processo de selecção dos casos que, de acordo com King, Keohane e Verba (1994, p. 124), é “*a powerful approach because it provides a selection procedures that automatically uncorrelated with all variables*”.

Outro aspecto relevante para o presente estudo relaciona-se com a clarificação do entendimento de Administração Pública dado que uma das variáveis em observação é precisamente a entidade doadora. Neste sentido, interessa-nos estudar os benefícios financeiros concedidos por entidades pertencentes à administração pública central do Estado directa ou seja, os ministérios, secretarias-gerais e direcções gerais, bem como órgãos da administração pública indirecta, nomeadamente os institutos públicos. Serão, ainda, analisados os benefícios financeiros concedidos no âmbito do Fundo Social Europeu dado que, apesar de ser principal instrumento financeiro que permite à União Europeia concretizar os objectivos estratégicos da sua política de emprego, a sua aplicação depende dos Governos nacionais. Fora do âmbito deste trabalho ficará o poder local.

Finalmente, os dados recolhidos foram tratados através do software de análise quantitativa, o SPSS (*Statistic Package for Social Sciences*). Na base de dados foram consideradas diversas variáveis, tais como o número do diploma, o nome da entidade beneficiária, o tipo de entidade beneficiária¹¹, a localização da entidade beneficiária¹², partido que ocupa a autarquia¹³, o nome da entidade doadora, o tipo de entidade doadora¹⁴,

¹⁰ “A random number generator is a process that produces random numbers. Any random process (e.g., a flip of a coin or the toss of a die) can be used to generate random numbers.” <http://stattrek.com/Tables/Random.aspx#randomnum>) consultada 30 de Abril de 2008. Stat Trek's Random Number Generator uses a statistical algorithm to produce random numbers.

¹¹ O tipo de entidade beneficiária pode variar de acordo com a tipologia adoptada numa escala de 1 a 17.

¹² A localização da entidade beneficiária baseia-se na divisão por concelho de Portugal e Regiões Autónomas, sendo composto por um total de 308 concelhos.

¹³ O partido que ocupa a autarquia refere-se ao partido que se encontra em funções na autarquia onde a entidade beneficiária se localiza à data da concessão do benefício financeiro, pode variar numa escala de 1 a 5 onde 1 significa “PS”, 2 “PSD”, 3 “CDS-PP”, 4 “Bloco de Esquerda” e 5 “PCP”.

¹⁴ O tipo de entidade doadora refere-se ao órgão da Administração Pública que concede o benefício e pode variar numa escala de 1 a 8, onde 1 significa “Instituto Público”, 2 “Ministério”, 3 “Gabinete do Secretário de Estado”, 4 “Direcção-Geral”, 5 “Programa Operacional”, 6 “Gabinete do Ministro”, 7 “Secretaria-Geral” e 8 “Outros”.

a data da concessão do benefício, o período de governação¹⁵, o partido que ocupa o Governo¹⁶, o montante do benefício e, finalmente, a classe do montante concedido¹⁷.

¹⁵ O período de governação varia entre 1 e 4, onde 1 significa “entre 1999 e 2002”, 2 “entre 2002 e 2004”, 3 “entre 2004 e 2005” e 4 “entre 2005 e 2008”.

¹⁶ O partido que ocupa o Governo refere-se ao partido que se encontra em funções legislativas à data da concessão do benefício financeiro, pode variar numa escala de 1 a 6 onde 1 significa “PS”, 2 “PSD”, 3 “CDS-PP”, 4 “Bloco de Esquerda”, 5 “PCP” e 6 “Coligação entre PSD e CDS-PP”.

¹⁷ Classe do montante concedido refere-se ao valor do benefício financeiro concedido por classe, pode variar entre 1 e 10 onde 1 significa “menos de 1000€”, 2 “entre 1001€ e 5000€”, 3 “entre 5001€ e 10000€”, 4 “entre 10001€ e 20000€”, 5 “entre 20001€ e 30000€”, 6 “entre 30001€ e 50000€”, 7 “entre 50001€ e 100000€”, 8 “100001€ e 200000€”, 9 “entre 200001€ e 500000€” e 10 “mais de 500001€”.

IV – ANÁLISE EMPÍRICA DOS DADOS

Este capítulo é dedicado à análise de dados e apresentação dos resultados de investigação desenvolvidos no âmbito deste trabalho sobre as relações entre os partidos e a sociedade civil em Portugal. O objectivo desta análise é caracterizar as relações entre os partidos e a sociedade civil utilizando como indicador as concessões de benefícios financeiros às associações promocionais. Em particular, analisamos o papel mediador dos partidos entre o Governo e a sociedade civil, procurando destacar a existência de variações significativas na concessão de benefícios financeiros, após uma alternância partidária no Governo. Deste modo, procurámos testar empiricamente a existência de uma correlação entre os montantes concedidos e o tipo de entidade beneficiária, município da entidade beneficiária, período de governação e partido no Governo no período entre 1999 e 2008.

Ao longo deste capítulo procuraremos explicitar os diferentes procedimentos utilizados na recolha, tratamento e análise dos dados utilizados com o objectivo de testar as hipóteses anteriormente enunciadas. Numa primeira secção procede-se à análise descritiva dos dados com o objectivo de perceber como os diferentes partidos no Governo atribuem os benefícios financeiros às associações promocionais, bem como as áreas de actuação mais privilegiadas. As hipóteses e o modelo a estimar são descritos numa segunda secção, permitindo testar o grau de influência das relações entre o poder local e central e das questões eleitorais relacionadas com uma reeleição ou favorecimento de determinados grupos da população que os elegeram na distribuição do financiamento às associações promocionais. Finalmente, testamos os efeitos das diversas variáveis numa correlação bivariada.

4.1 Os dados

Os dados empíricos utilizados para testar as hipóteses resultam de consultas realizadas à Base de Dados PCMLEX da II Série do Diário da República. O quadro 8 apresenta os resultados destas consultas. Como podemos ver na terceira coluna, as consultas originaram um total de 862 diplomas legais de publicitação de concessões de benefícios financeiros à sociedade civil em geral, utilizando para o efeito o descritor “subsídi*”. Uma análise detalhada dos 862 diplomas legais permitiu estimar o número de concessões de benefícios financeiros às associações promocionais beneficiadas no período

entre 1999 e 2008. O número total de diplomas legais onde são concedidos benefícios financeiros a estas associações são 368, como podemos observar na quarta coluna do Quadro 8. Finalmente, na última coluna podemos observar o número total de concessões de benefícios financeiros às associações promocionais apurado por diploma legal. É de salientar que cada diploma legal possui um número diferenciado de associações promocionais beneficiadas. Por outro lado, o número de concessões às associações promocionais traduz apenas o volume de benefícios financeiros concedidos pelo Governo, os valores das respectivas concessões são analisadas mais adiante neste trabalho.

Desta forma, estimámos o universo composto por 20093 concessões de benefícios financeiros às associações promocionais no período entre Outubro de 1999 e Abril de 2008 em Portugal.

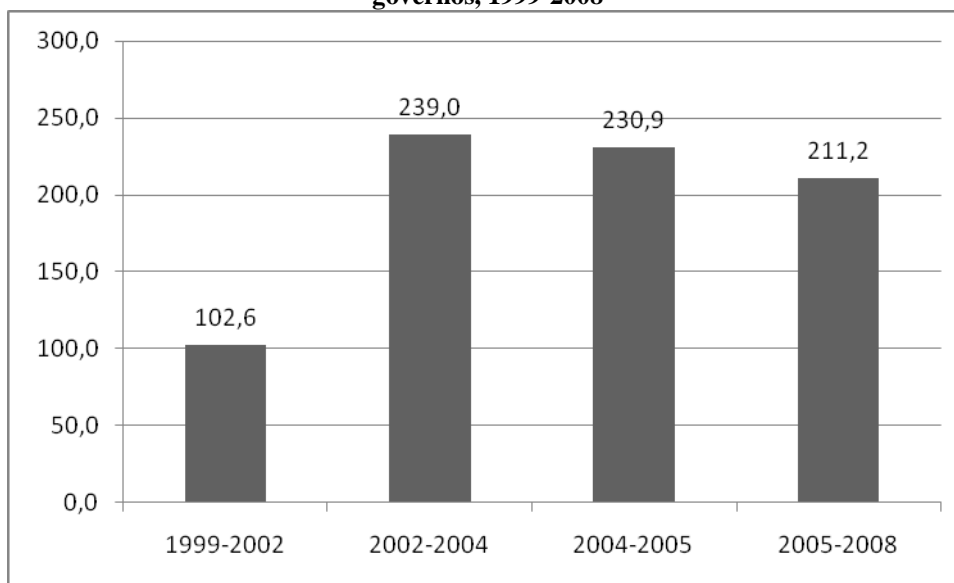
Quadro 8 – Resultados da consulta à base de dados PCMLEX

Período de Governação	Governo composto por	N.º de diplomas recolhidos da PCMLEX com o descritor "subsídi*"	N.º de diplomas que atribuem subsídios a associações promocionais	N.º de concessões às associações promocionais
1999-2002	PS	186	36	2975
2002-2004	PSD + CDS	211	97	6095
2004-2005	PSD + CDS	74	30	1732
2005-2008	PS	391	205	9291
		862	368	20093

Na última coluna do Quadro 8 podemos, ainda, verificar que o número de concessões às associações promocionais varia de acordo com o período de governação. Esta variação pode ser justificada, parcialmente, pela diferente duração dos mandatos no período entre 1999 e 2008. Interessa, por isso, analisar o número médio de concessões de benefícios financeiros às associações promocionais por período de governação para verificar a existência de diferenças entre mandatos. O gráfico 10 permite-nos constatar que o número médio de concessões de benefícios financeiros às associações promocionais no período de governação entre 1999 e 2002 é aproximadamente metade dos restantes períodos de governação, apesar da duração do mandato se encontrar dentro da média. E que os restantes períodos de governação entre 2002 e 2008 não apresentam diferenças significativas entre si no que respeita ao número médio de concessões de benefícios financeiros às associações promocionais, apesar dos períodos de governação entre 2002 e 2004 e entre 2004 e 2005 se encontrarem ligeiramente e muito abaixo da média de duração

de mandatos respectivamente. Não obstante a diferente duração dos mandatos governativos, estes resultados permitem-nos concluir quanto à existência de outros factores explicativos da variação das concessões de benefícios financeiros após uma alternância partidária no Governo.

Gráfico 10 – Número médio de concessões por mês às associações promocionais nos diferentes governos, 1999-2008



Nota: O número médio de concessões obtido neste gráfico foi calculado com base no número de meses de duração de cada mandato no período entre 1999 e 2008, significando, por exemplo, que foram concedidos em média 102,6 benefícios financeiros por mês no período de governação entre 1999 e 2002.

Debrucemo-nos agora sobre a amostra que foi definida e seleccionada através de métodos e técnicas enunciadas anteriormente. A amostra é composta por um total de 1387 casos, i.e. concessões de benefícios financeiros, encontrando-se subdividida em quatro grupos distintos de acordo com o período de governação. Os subgrupos da amostra possuem um número distinto de casos dado que o número de concessões de benefícios financeiros às associações promocionais varia de acordo com o período de governação, como podemos observar no Quadro 9.

Quadro 9 – Composição da amostra por período de governação, 1999-2008

Período de Governação	Governo composto por	N
1999-2002	PS	341
2002-2004	PSD + CDS	362
2004-2005	PSD + CDS	315
2005-2008	PS	369
		1387

Numa primeira análise aos dados empíricos procurámos perceber como se comportam as variáveis. No que respeita aos benefícios financeiros, verificamos que os valores globais concedidos às associações promocionais variam consideravelmente de acordo com o período de governação, como podemos observar na terceira coluna do Quadro 10. Essa variação é mais notória no período de governação entre 1999 e 2002, tendo o valor global concedido às associações promocionais passado de 12.137.335,03€ para 33.302.768,60 no período entre 2002 e 2004. Na realidade, este período apresenta valores globais de concessão de benefícios financeiros às associações promocionais atípicos, com cerca de duas e três vezes menos que os restantes períodos de governação. Por sua vez, o período de governação entre 2004 e 2005 apresenta um valor global de concessão de benefícios financeiros às associações promocionais próximo dos períodos de governação mais duradouros apesar de se tratar do mandato mais curto de todo o período em análise, como podemos observar no Quadro 10.

Quadro 10 – Benefícios financeiros concedidos, 1999-2008 (em euros)

Período de governação	Partido no Governo	Valor Global	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
1999-2002	PS	12.137.335,03 €	35593,36	100357,11	10,97	883185,87
2002-2004	PSD+CDS	33.302.768,60 €	91996,60	249249,77	24,41	2845442,00
2004-2005	PSD+CDS	26.204.489,64 €	83188,86	312582,98	50,00	5095741,00
2005-2008	PS	29.519.762,00 €	79999,36	145162,79	219,58	1208873,00

Estes resultados indiciam um forte favorecimento financeiro por parte da direita do espectro político-partidário às associações promocionais no período em análise. Além disso, é de considerar a provável influência da taxa de inflação na variação dos valores globais de concessão de benefícios financeiros. De facto, assiste-se, no período entre 2001 e 2004, a um aumento da taxa de inflação em Portugal, medida pela variação anual do Índice de Preços do Consumidor (ICP), como podemos observar no Quadro 11.

Quadro 11 – Taxa de Inflação em Portugal (ICP), 1999-2008 (em percentagem)

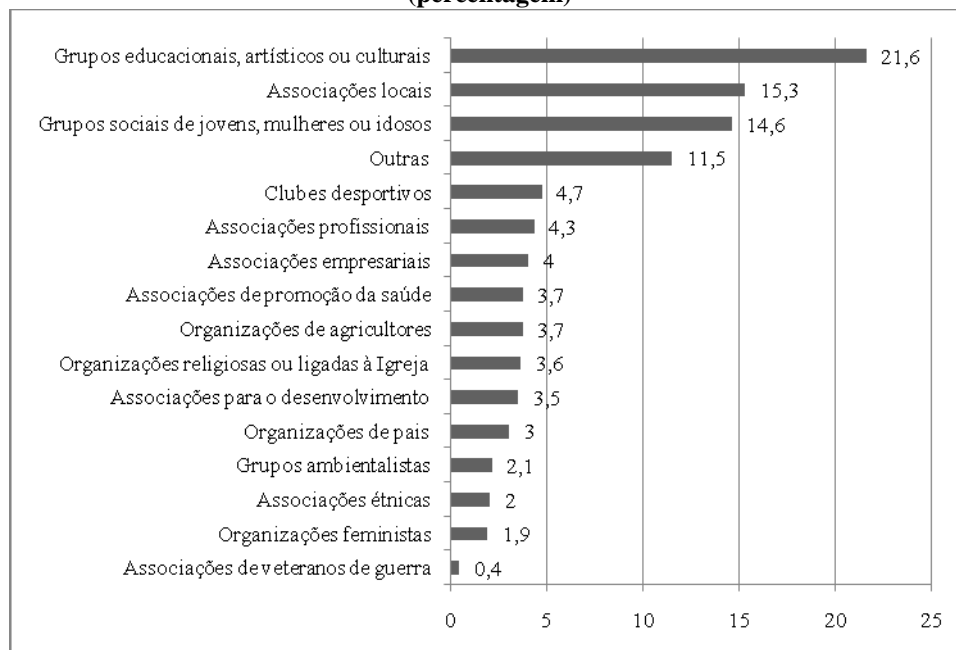
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Taxa de inflação	2,3	2,9	4,4	3,6	3,7	3,3	2,1	2,3	2,5

Por outro lado, ao observar o grau de dispersão¹⁸ na concessão de benefícios financeiros ao longo dos diferentes períodos de governação, verificamos que existe uma maior dispersão no valor atribuído por ambos os Governos de coligação PSD-CDS. Pelo contrário, verificamos que em ambos os Governos do PS parece existir uma menor dispersão nos valores concedidos, como a quinta coluna do Quadro 10 evidencia. Aliás, no período de governação entre 2005 e 2008 os valores mínimos de concessão de benefícios financeiros são muito superiores aos períodos de governação anteriores, e os valores máximos de benefícios financeiros concedidos muito inferiores aos períodos de governação anteriores. Isto significa que, nos períodos de governação que apresentam um menor grau de dispersão, existe uma maior padronização nos valores concedidos às associações promocionais, ou seja os governos de esquerda do espectro político-partidário apresentam uma maior padronização nos valores concedidos.

Ao desagregar os dados por tipo de associação promocional, constatámos que o grupo educacional, artístico ou cultural, as associações locais e o grupo social de jovens, mulheres ou idosos receberam o maior número de benefícios financeiros concedidos entre 1999 e 2008. Os dados do gráfico 11 permitem observar que 51,5 por cento das concessões totais de benefícios financeiros foram atribuídas a estes três tipos de associações entre 1999 e 2008. À excepção de ‘outros tipos de associações’, que receberam 11,5 por cento das concessões totais de benefícios financeiros, a maioria das restantes associações ficou-se abaixo dos 5 por cento. As associações de veteranos de guerra, as organizações feministas e associações étnicas receberam o menor número de concessões de benefícios financeiros entre 1999 e 2008, como podemos observar no Gráfico 11.

¹⁸ O grau com que os dados numéricos tendem a dispersar em torno de um valor central chama-se dispersão ou variação dos dados (Spiegel, 2000: 16).

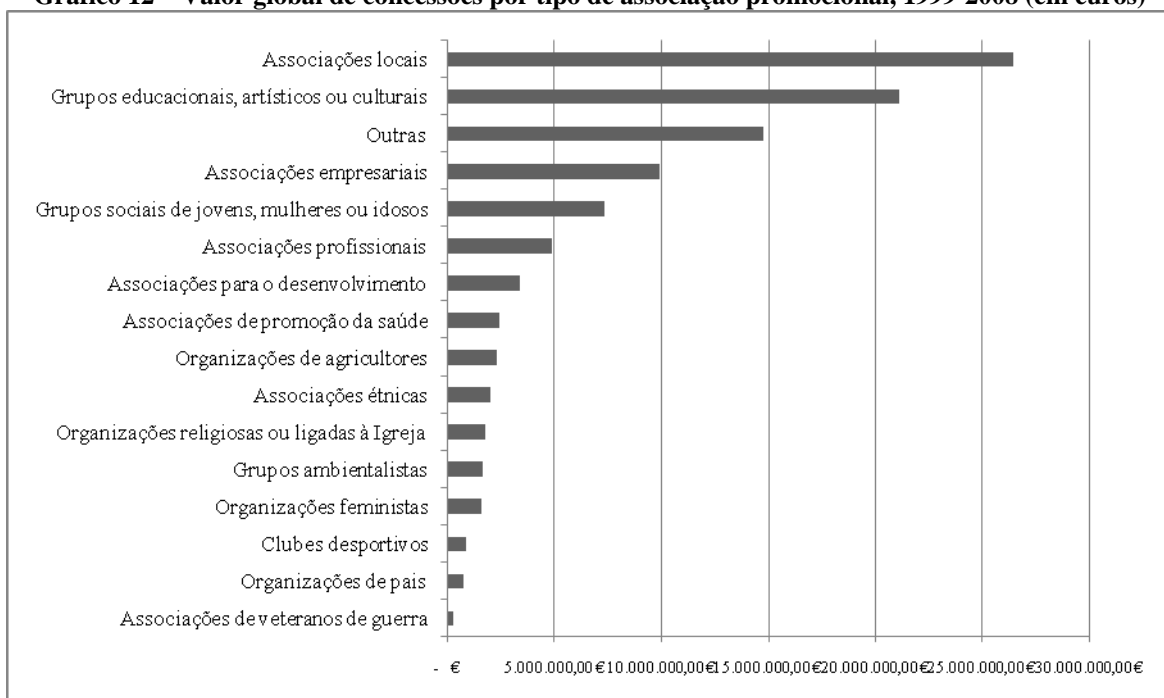
Gráfico 11 – Concessões de benefícios financeiros por tipo de associação promocional, 1999-2008 (percentagem)



Nota: As percentagens obtidas neste gráfico foram calculadas com base no número de concessões de benefícios financeiros atribuídas às associações promocionais no período entre 1999 e 2008, significando, por exemplo, que os clubes desportivos receberam 4,7 por cento do total de benefícios financeiros concedidos no período entre 1999 e 2008.

Ao observar o valor global dos benefícios financeiros concedidos por tipo de associação promocional (Gráfico 12) verificamos que de igual forma as associações locais, os grupos educacionais, artísticos ou culturais e outros tipos de associações receberam a maior parcela do financiamento global concedido entre 1999 e 2008, seguidas das associações empresariais. Estas destacam-se pelo valor global recebido de aproximadamente 10.000.000,00€, apesar do número reduzido de concessões de benefícios financeiros. Mais uma vez, observamos a existência de um pequeno grupo de associações a receberem a maior parte do financiamento global concedido entre 1999 e 2008, ou seja as associações locais, os grupos educacionais, artísticos ou culturais, outros tipos de associações e as associações empresariais. As restantes associações receberam um financiamento global abaixo dos 5.000.000,00€, com as associações de veteranos de guerra, as associações de pais e os clubes desportivos a receberem a menor parcela no período entre 1999 e 2008, como podemos observar no Gráfico 12. Os dados do gráfico 12 foram calculados com base no valor global dos benefícios financeiros concedidos às associações locais entre 1999 e 2008.

Gráfico 12 – Valor global de concessões por tipo de associação promocional, 1999-2008 (em euros)



Nota: Os valores obtidos neste gráfico foram calculados com base no valor global do financiamento por tipo de associação promocional. Por exemplo, as associações locais receberam 26.470.801,65€ (26 por cento) do valor global de financiamento concedido às associações promocionais no período entre 1999 e 2008.

À exceção das associações empresariais, concluímos que as diferenças entre o número concessões de benefícios financeiros e o valor global atribuído às associações promocionais são pouco significativas no período entre 1999 e 2008. Realça-se, ainda, o grupo social de jovens, mulheres ou idosos pela perda de relevância verificada quando analisamos o valor global concedido. Os restantes tipos de associações promocionais mantiveram-se praticamente inalterados. Relativamente aos que receberam menor número de concessões de benefícios financeiros e aos que receberam o menor valor global as diferenças são também pouco significativas. Aqui, as associações de veteranos de guerra, organizações feministas, associações de pais e grupos ambientalistas surgem cumulativamente no final do *ranking* em ambas as análises.

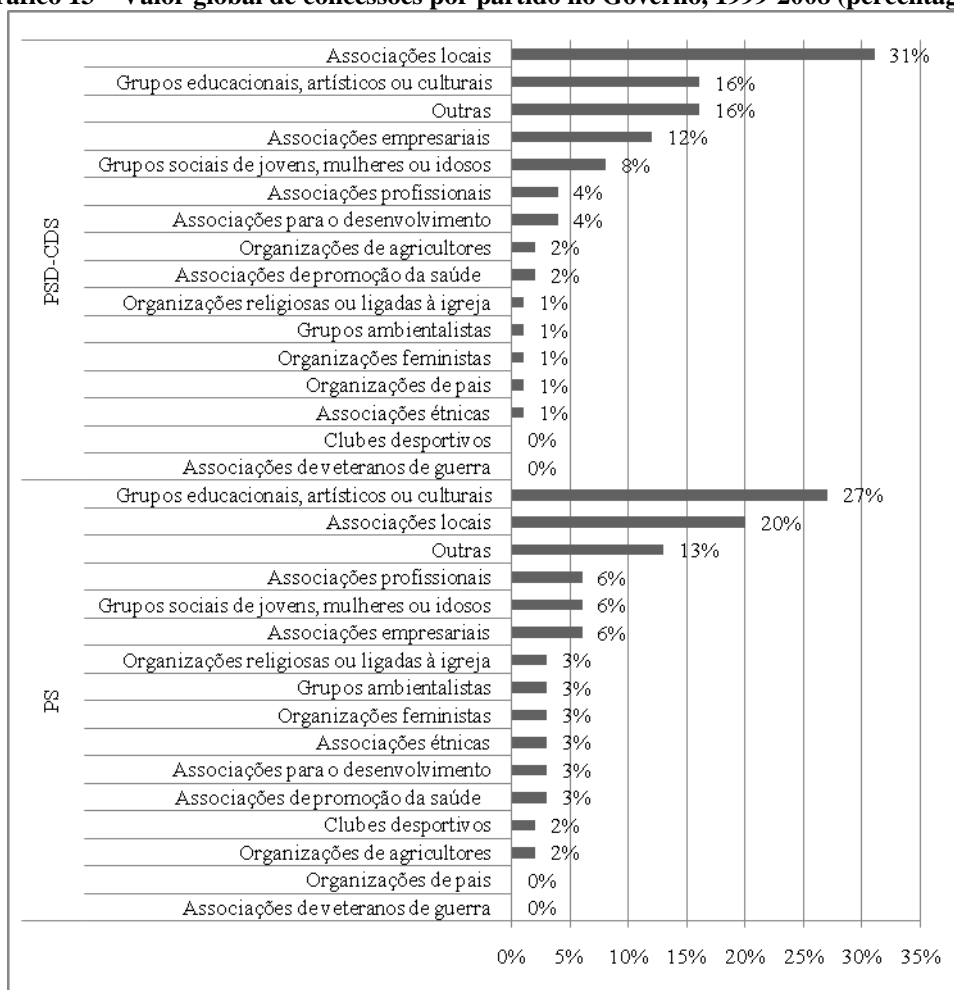
De seguida desagregamos os dados relativos ao financiamento por partido no Governo. Notamos que as diferenças entre o PS e a coligação PSD-CDS são assinaláveis, quer em termos da prioridade concedida a diferentes tipos de organização, quer em termos da proporção das concessões atribuídas às várias formas de associações promocionais. Enquanto, o PS concede a maior percentagem do valor global de financiamento ao grupo

educacional, artístico e cultural (27 por cento), seguido das associações locais (20 por cento), outros tipos (13 por cento) e associações profissionais (6 por cento), o PSD-CDS beneficia sobretudo as associações locais (31 por cento), grupos educacionais, artísticos e culturais (16 por cento) e as associações empresariais (12 por cento), como podemos observar no Gráfico 13.

De modo a avaliar as diferenças entre o financiamento dos governos PS e da coligação PSD-CDS, foi construído um índice que compara a proporção de financiamento dado pelos primeiros com a dos segundos.¹⁹ Este índice pode variar de 0 a 100, em que 0 significa que os governos da coligação PSD-CDS e os governos PS atribuíram exactamente a mesma proporção de subsídios aos diferentes tipos de associação; e 100 significa que os financiamentos aos diferentes tipos de associação, por parte dos governos PSD-CDS e PS, foram completamente diferentes, não havendo qualquer sobreposição entre os tipos de associação financiados por uns e por outros. No caso português, entre 1999 e 2008, este índice cifra-se em 24, uma proporção relativamente elevada tendo em conta que o extremo superior da escala ocorre unicamente em situações extremas e é, como tal, altamente improvável. Ao mesmo tempo, verificamos que tanto o PS, como a coligação PSD-CDS, concedem as menores parcelas do valor global do financiamento a associações de veteranos de guerra, organizações de pais e clubes desportivos. Os resultados permitem concluir que as diferentes prioridades governativas podem influenciar o modo como os partidos no Governo concedem o financiamento às associações promocionais.

¹⁹ O índice é construído utilizando a seguinte fórmula: $\frac{\sum |Fd_i - Fe_i|}{2}$, em que Fd_i é o financiamento atribuído pelos governos de coligação PSD-CDS para cada tipo de associação, e Fe_i é o financiamento atribuído pelos governos PS para cada tipo de associação.

Gráfico 13 – Valor global de concessões por partido no Governo, 1999-2008 (percentagem)



Nota: As percentagens obtidas neste gráfico foram calculadas com base no valor global do financiamento concedido às associações promocionais por cada partido (ou coligação de partidos) enquanto esteve Governo. Assim, a título de exemplo, o valor de 6 por cento para as associações profissionais para o PS significa que, do valor global de financiamento concedido por governos PS neste período, 6 por cento foi atribuído a associações profissionais.

O Quadro 13 mostra dois tipos de valores de benefícios financeiros concedidos às associações promocionais. Primeiro, o valor global absoluto concedido por partido no Governo entre 1999 e 2008, que permite verificar uma ligeira diferença entre os montantes concedidos pelo PS e pela coligação PSD-CDS, com o último apresentar um valor global superior. Segundo, o valor global médio concedido por partido no Governo, que permite realçar a diferença entre os valores concedidos às associações promocionais entre o PS e a coligação entre o PSD-CDS. Embora, a taxa de inflação possa influir sobre os valores globais concedidos pelos diferentes partidos no Governo, a diferença entre o valor global

médio concedido às associações promocionais pelos diferentes partidos no Governo é considerável no período entre 1999 e 2008. As associações promocionais receberam em média três vezes mais por mês da coligação PSD-CDS do que do PS, verificando-se uma maior tendência por parte da direita do espectro político-partidário para financiar estas associações entre 1999 e 2008.

Quadro 12 – Benefícios financeiros concedidos às associações promocionais por partido no Governo, 1999-2008

Período de Governação	Partido no Governo	Valor global absoluto	Valor global médio (mês)
1999-2002 2005-2008	PS	41.657.097,22€	570.645,17€
2002-2004 2004-2005	PSD + CDS	59.507.258,24€	1.803.250,25€

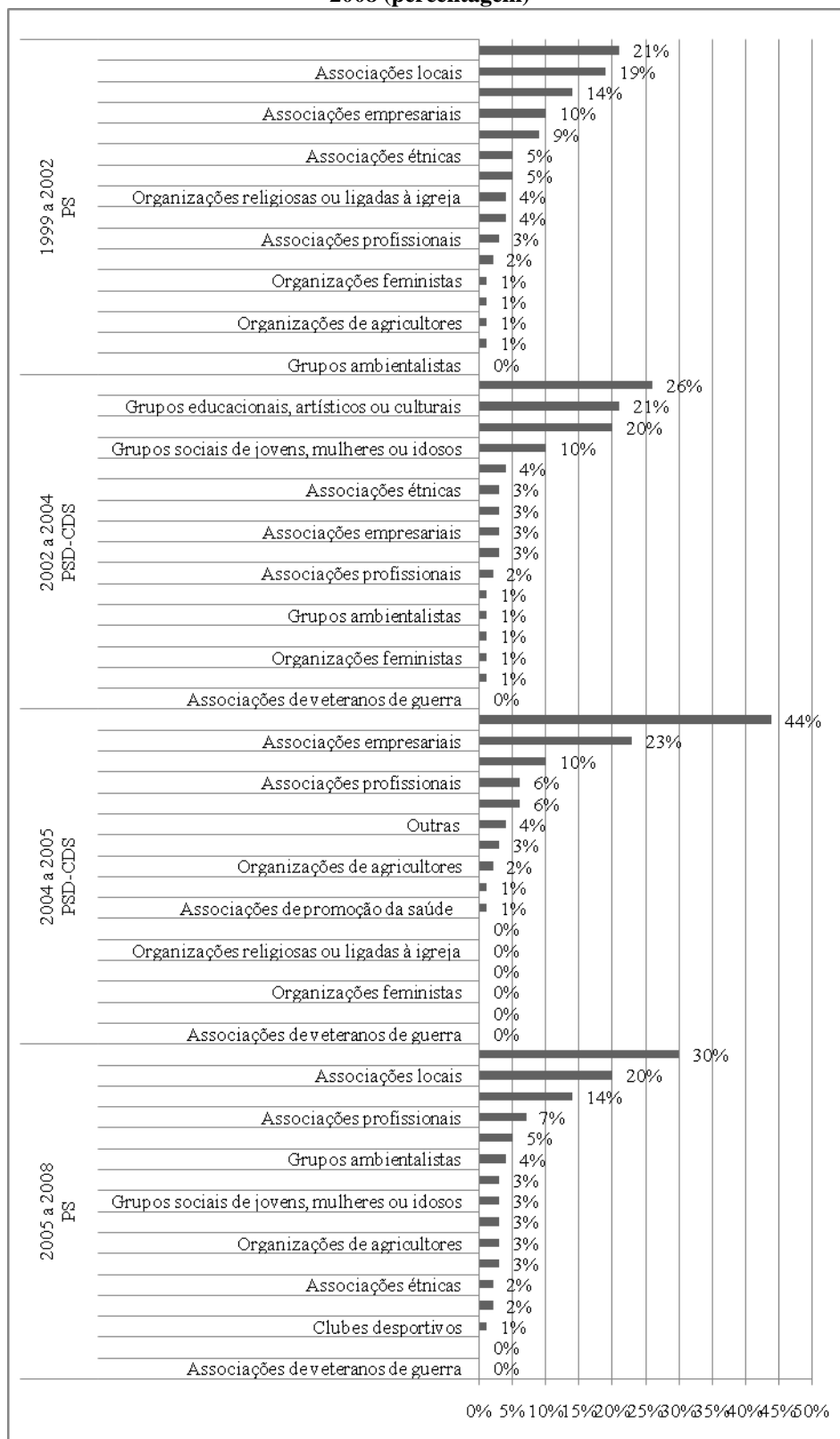
Nota: O valor global médio obtido neste quadro foi calculado com base na duração mensal dos mandatos governativos.

Os dados desagregados relativos ao financiamento por período de governação permitem perceber que, à excepção do período entre 2004 e 2005, os partidos no Governo privilegiam sobretudo os grupos educacionais, artísticos ou culturais, associações locais e outros tipos de associações, como podemos observar no Gráfico 14. Diferentes volumes de financiamento são, no entanto, concedidos a estas associações pelos partidos no Governo. Mais especificamente, a coligação PSD-CDS privilegia sobretudo as associações locais (44 por cento) e associações empresariais (23 por cento), perfazendo mais de metade do financiamento global concedido às associações promocionais neste período. Enquanto nos restantes períodos de governação são favorecidos, sobretudo, os grupos educacionais, artísticos e culturais, com percentagens bastante acima dos 20 por cento, e as associações locais, com percentagens ligeiramente acima dos 20 por cento. Relativamente às associações menos favorecidas financeiramente notamos uma maior homogeneidade na distribuição no período entre 1999 e 2008, sendo as organizações de agricultores, associações de veteranos de guerra, os grupos ambientalistas, as organizações feministas, associações étnicas e as organizações de pais as mais desfavorecidas quer pelo PS como pela coligação PSD-CDS.

Por outro lado, verificamos que os financiamentos se encontram mais concentrados em três ou quatro tipos de associação nos períodos de governação entre 2002 e 2004 e entre 2004 e 2005, ambos liderados pela coligação PSD-CDS, do que nos períodos de

governança 1999 e 2002 e entre 2005 e 2008, como podemos observar no Gráfico 14. Na realidade, ambos liderados pelo PS, distribuem os benefícios financeiros de forma a abranger um maior tipo de associações promocionais. Estes resultados apontam novamente para a influência das prioridades governativas na concessão de benefícios financeiros às associações promocionais.

Gráfico 14 – Valor global concedido às associações promocionais por período de governação, 1999-2008 (percentagem)



Nota: As percentagens obtidas neste gráfico foram calculadas com base no valor global do financiamento concedido às associações promocionais por cada governo no período 1999-2008. Assim, a

título de exemplo, o valor de 20 por cento para as associações locais por parte do governo PS (2005-2008) significa que, do valor global de financiamento concedido por este governo PS em específico, 20 por cento foi atribuído a associações locais.

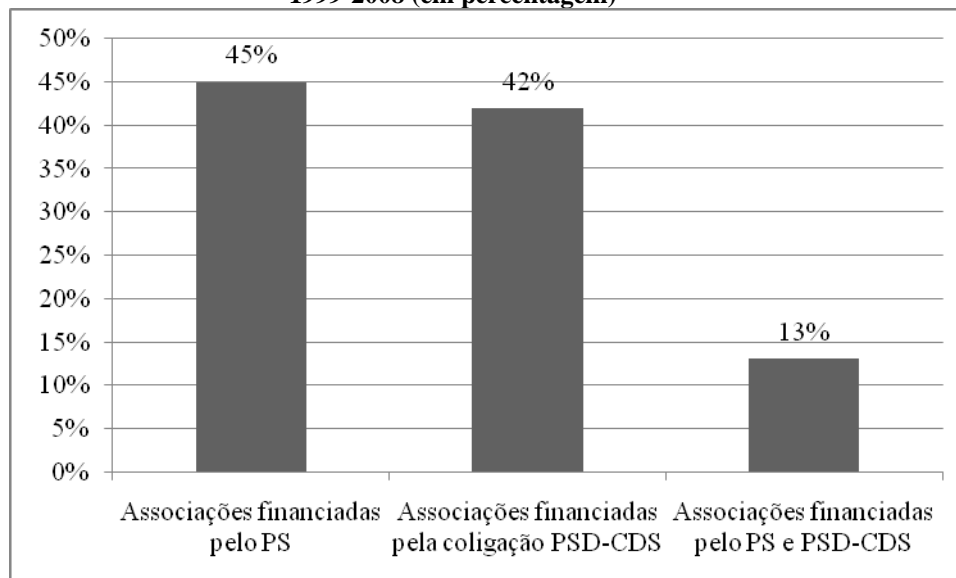
4.2 Implicações das alternâncias partidárias no Governo nos padrões de financiamento às associações promocionais

Os dados empíricos recolhidos permitem-nos testar até que ponto as alternâncias partidárias no Governo podem ter implicações na mudança dos padrões de concessão de benefícios financeiros às associações promocionais no período entre 1999 e 2008. Primeiro, os valores globais dos benefícios financeiros concedidos às associações promocionais variam consoante o partido no Governo, como podemos verificar no Quadro 10. De igual forma, os montantes máximos e mínimos concedidos, que traduzem uma menor dispersão de valores no caso dos períodos entre 1999 e 2002 e entre 2005 e 2008 e uma maior dispersão dos valores no caso dos períodos entre 2002 e 2004 e entre 2004 e 2005, parecem confirmar a existência de variações nos padrões de concessão de benefícios financeiros consoante o partido no Governo.

Segundo, o número de concessões de benefícios financeiros por partido no Governo permite-nos constatar uma acentuada bipolarização entre o PS e a coligação entre o PSD-CDS no período entre 1999 e 2008. O Gráfico 15 evidencia a existência de associações promocionais beneficiadas apenas por um dos partidos no Governo e, por outro lado, uma percentagem relativamente baixa de associações promocionais beneficiadas por ambos os partidos no Governos entre 1999 e 2008. Por exemplo, a Barafunda – Associação Juvenil de Cultura e Solidariedade Social e o ISU – Instituto de Solidariedade e Cooperação Universitária receberam cinco e quatro financiamentos respectivamente do PS no período entre 1999 e 2008. A coligação PSD-CDS concedeu à Associação do Douro Histórico e à Associação de Desenvolvimento das Terras Altas do Homem, Cavado e Ave três financiamentos cada no período entre 1999 e 2008. Estes resultados revelam a existência de um padrão na concessão de benefícios financeiros às associações promocionais, com os partidos no Governo a exercerem um papel preponderante no processo de decisão. 45 por cento do total de associações promocionais são beneficiadas exclusivamente pelo PS neste período, enquanto a coligação PSD-CDS beneficia exclusivamente 42 por cento. Apenas

13 por cento das associações promocionais são beneficiadas indiferenciadamente pelo PS e a coligação PSD-CDS.

Gráfico 15 – Benefícios financeiros concedidos às associações promocionais por partido no Governo, 1999-2008 (em percentagem)



Nota: As percentagens obtidas neste gráfico foram calculadas com base no número de concessões de benefícios financeiros atribuídas por cada partido no Governo e por ambos às associações promocionais no período entre 1999 e 2008, significando, por exemplo, que 13 por cento das associações promocionais foram beneficiadas quer pelo PS e quer pela coligação entre o PSD-CDS.

4.3 Influência dos Governos de esquerda do espectro político-partidário na concessão de benefícios financeiros às associações culturais.

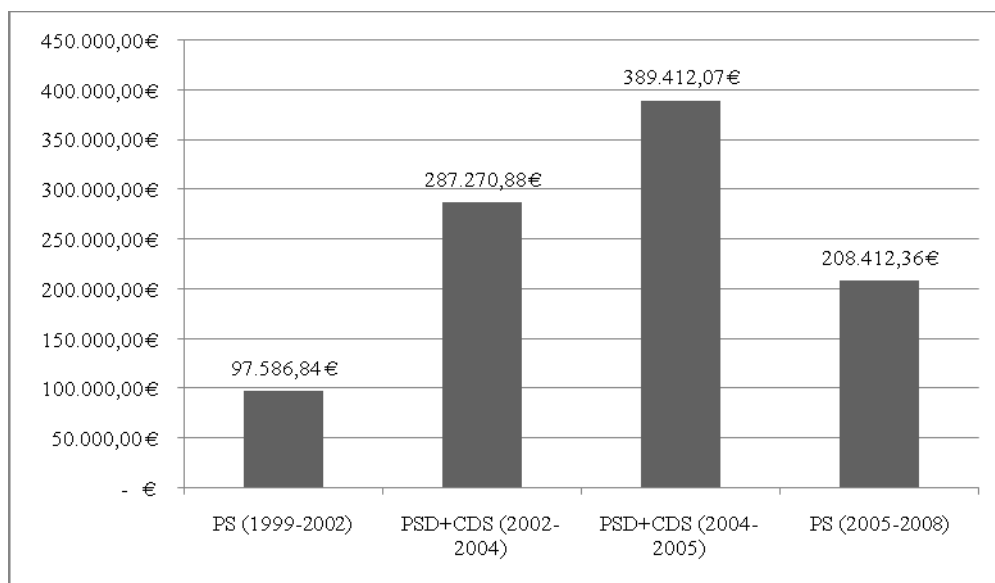
Os dados empíricos recolhidos permitem-nos testar até que ponto as associações culturais são mais privilegiadas em Governos de esquerda do espectro político-partidário do que em Governos de direita. Os valores globais dos benefícios financeiros concedidos por partido no Governo permitem-nos constatar que o PS concedeu 27 por cento ao grupo educacional, artístico e cultural no período entre 1999 e 2008, contrastando com os 16 por cento atribuídos pela coligação PSD-CDS no mesmo período, como podemos observar no Gráfico 13.

Ao analisar o valor médio global dos benefícios financeiros concedidos aos grupos educacionais, artísticos ou culturais por período de governação, verificamos que ambos os Governos de coligação PSD-CDS-PP apresentam valores mais elevados do que os Governos PS no período entre 1999 e 2008, como podemos observar no Gráfico 16. Ora,

apesar do valor médio global concedido ao grupo educacional, artístico e cultural ser mais elevado à direita do que à esquerda do espectro político-partidário, são as percentagens do montante global atribuídos a estas associações que permitem contrastar as diferenças entre os partidos no Governo.

Assim, os dados relativos ao valor global concedido às associações promocionais por partido no Governo permitem-nos verificar uma maior tendência da esquerda do espectro político-partidário para privilegiar as associações culturais entre 1999 e 2008. Estes resultados permitem confirmar estudos anteriores (Melo, 2007) que sugerem que o posicionamento à esquerda do espectro político-partidário indicia um maior investimento no sector da cultura. Realça-se, no entanto, que a abrangência do grupo educacional, artístico e cultural a associações de carácter educacional, cultural e artístico poderá influenciar os valores encontrados.

Gráfico 16 – Valor médio global dos benefícios financeiros concedidos aos grupos educacionais, artísticos ou culturais por partido no Governo, 1999-2008 (em euros)



Nota: Os valores obtidos neste gráfico foram calculados com base no valor médio global de benefícios financeiros atribuídos por cada partido no Governo ao grupo educacional, artísticos e cultural no período entre 1999 e 2008. Por exemplo, o PS concedeu no período entre 1999 e 2002 um valor médio mensal de 97.586,84€ ao grupo educacional, cultural e artístico.

4.4 Influência da compatibilidade partidária entre o poder central e local no financiamento das associações promocionais

Os dados empíricos recolhidos permitem-nos testar até que ponto as associações promocionais mais beneficiadas se localizam geograficamente em municípios partidariamente compatíveis com o poder central, indiciando uma influência da relação entre o poder central e o poder local na concessão de benefícios financeiros às associações promocionais. Por outro lado, procuramos testar até que ponto as bases regionais dos partidos no Governo influenciaram a concessão de benefícios financeiros às associações promocionais, sendo que o PS tem uma maior cobertura nacional e a coligação PSD-CDS acentuadamente a norte.

Em primeiro lugar, as associações promocionais mais beneficiadas localizam-se em Lisboa, Porto, Coimbra, Guimarães, Évora, Setúbal, Montemor-o-Velho, Vila Real, Lages do Pico e Viseu entre 1999 e 2008, como podemos observar no Quadro 13. Os municípios de Lisboa e Porto destacam-se pelas percentagens de montantes globais que as associações promocionais sedeadas nos seus concelhos receberam do partido no Governo no período entre 1999 e 2008, 20 por cento e 9 por cento respectivamente. Por outro lado, os dez municípios mais beneficiados financeiramente, representados no Quadro 13, abrangem 50 por cento das concessões de benefícios financeiros atribuídas às associações promocionais. Daí, limitarmos esta análise da compatibilidade entre o poder central e local apenas aos dez municípios mais beneficiados, ou seja, a 514 concessões de benefícios financeiros.

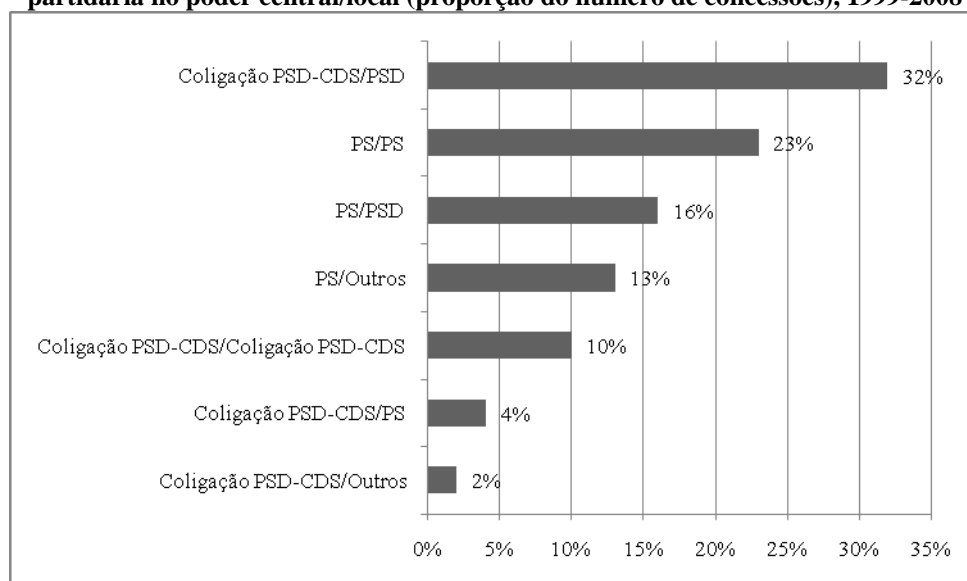
Quadro 13 – Valor total dos benefícios financeiros por município, 1999-2008

Município da Entidade Beneficiada	Montante global	%
Lisboa	20.033.081,18 €	20%
Porto	9.283.638,77 €	9%
Coimbra	3.679.022,60 €	4%
Guimarães	3.484.367,79 €	3%
Évora	2.938.058,29 €	3%
Setúbal	2.885.732,82 €	3%
Montemor-o-Velho	2.829.625,49 €	3%
Vila Real	2.232.802,10 €	2%
Lages do Pico	2.169.428,61 €	2%
Viseu	1.440.758,78 €	1%
Oleiros	1.393.028,55 €	1%
Braga	1.379.828,96 €	1%

São Brás de Alportel	1.366.325,15 €	1%
Fundão	1.319.710,60 €	1%
Castelo Branco	1.282.475,99 €	1%
Mirandela	1.273.685,44 €	1%
Leiria	1.239.811,55 €	1%
Cascais	1.125.552,80 €	1%
Góis	1.120.218,06 €	1%
Soure	1.086.446,55 €	1%
Beja	1.052.910,55 €	1%
Odemira	1.050.716,58 €	1%
Faro	1.028.367,05 €	1%
Portalegre	1.009.932,00 €	1%
Monção	1.004.933,68 €	1%

Ao analisar os dados relativos ao número de benefícios financeiros concedidos às associações promocionais sediadas nos municípios anteriormente identificados verificamos que o grau de concordância entre o poder central e local é maior à direita do que à esquerda do espectro político-partidário (Gráfico 17). Assim, 42 por cento do número total de benefícios financeiros concedidos pela coligação PSD-CDS ocorreram em municípios onde o PSD controlava a Câmara Municipal (32 por cento) ou onde o executivo camarário era formado por uma coligação PSD-CDS (10 por cento). A esquerda apresenta valores inferiores de concordância partidária, embora expressivos, com o PS no poder central a atribuir 23 por cento dos benefícios financeiros a associações em municípios onde o partido que ocupava o poder era o PS.

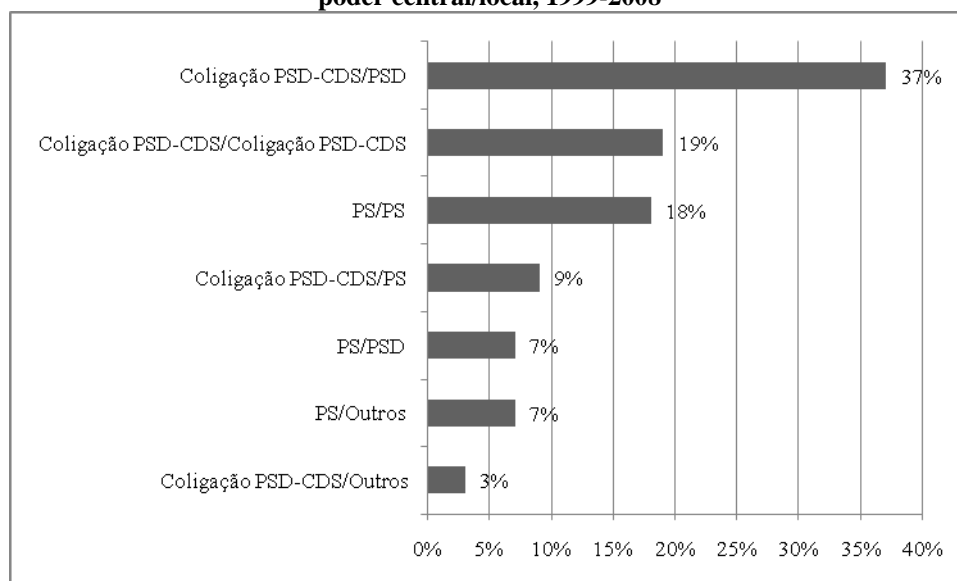
Gráfico 17 – Benefícios financeiros atribuídos a municípios mais beneficiados por concordância partidária no poder central/local (proporção do número de concessões), 1999-2008



Nota: As percentagens obtidas neste gráfico foram calculadas com base no número de concessões de benefícios financeiros aos 10 municípios mais beneficiados, com base na comparação entre os partidos que ocupam o poder central/poder local. A título de exemplo, o PS concedeu 23 por cento dos benefícios financeiros, atribuídos aos 10 municípios em análise, a municípios onde o partido no poder é o PS.

Esta distinção é também evidente quando a análise é feita tendo em conta os valores globais concedidos às associações promocionais sediadas nos municípios anteriormente identificados, notamos que é mais elevado à direita (56 por cento) do que à esquerda (18 por cento) do espectro político-partidário (Gráfico 18). Estes dados acentuam os resultados anteriores, que notam um grau de concordância mais elevado à direita do que à esquerda do espectro político-partidário.

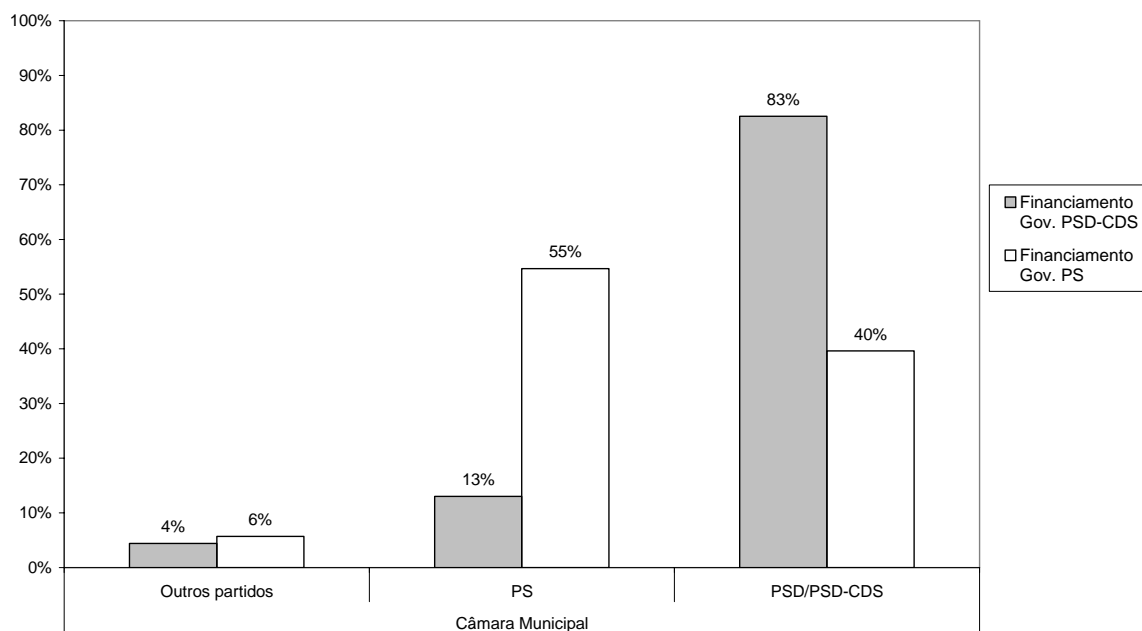
Gráfico 18 – Valores globais atribuídos a municípios mais beneficiados por concordância partidária no poder central/local, 1999-2008



Nota: As percentagens obtidas neste gráfico foram calculadas com base nos valores globais concedidos aos 10 municípios mais beneficiados, com base na comparação entre os partidos que ocupam o poder central/poder local. A título de exemplo, o PS concedeu 18 por cento do valor global, atribuídos aos 10 municípios em análise, a municípios onde o partido no poder é o PS.

Este padrão torna-se ainda mais saliente quando analisamos separadamente a proporção das concessões dadas por governos PS e governos de coligação PSD-CDS (Gráfico 19). Assim, do valor total de benefícios dados por governos de coligação PSD-CDS a associações destes municípios, mais de 80 por cento foram atribuídos a associações em municípios partidariamente “compatíveis” (54,5 por cento em municípios com câmaras PSD, 28 por cento em municípios com câmaras PSD-CDS). No caso do PS, esta proporção é maioritária, mas substancialmente inferior ao padrão dos governos da coligação PSD-CDS. Assim, 54,7 por cento dos benefícios dados por governos PS visaram associações em municípios com câmaras socialistas.

Gráfico 19 – Valores globais atribuídos aos municípios mais beneficiados por partido no Governo ao poder local, 1999-2008



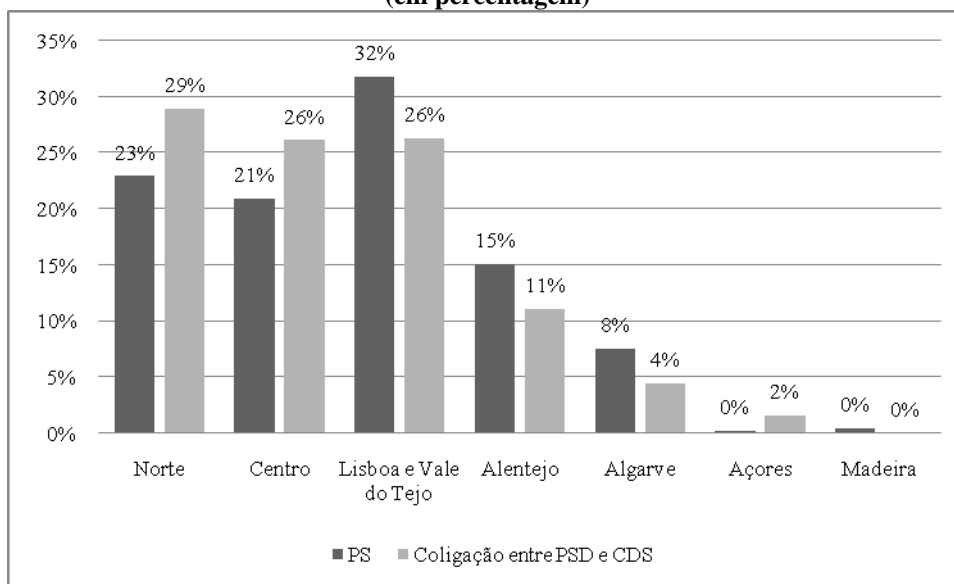
Nota: As percentagens obtidas neste gráfico foram calculadas com base no valor das concessões atribuídas a associações nos 10 municípios mais beneficiados por governos PSD-CDS e PS separadamente, e a comparação entre os partidos que ocupam o poder central/poder local. A título de exemplo, 40 por cento do valor total de benefícios financeiros atribuídos por governos PS foi concedido a câmaras controladas pelo PSD ou pela coligação PSD-CDS.

Parece assim existir alguma influência de compatibilidade partidária entre o poder central e local na concessão de benefícios financeiros às associações promocionais nos municípios analisados no período entre 1999 e 2008. No entanto, seria necessário alargar esta análise ao total da amostra para interpretações mais conclusivas, bem como inserir variáveis de controlo adicionais.

De seguida, procurámos, através da análise da distribuição dos benefícios financeiros por NUTS II, perceber se as bases de apoio regionais do PS e da coligação PSD-CDS estão a ser beneficiadas financeiramente ao ocupar o Governo. No Gráfico 20 podemos verificar que a coligação PSD-CDS concedeu benefícios financeiros acentuadamente a norte (29 por cento) e ao centro do país (26 por cento), revelando uma tendência para o favorecimento das seus apoiantes. Ao mesmo tempo que o PS demonstra uma preocupação em abarcar todo o território nacional, apresentando valores abaixo da coligação PSD-CDS no norte (23 por cento) e no centro (21 por cento) e acima no Alentejo, Algarve e Lisboa e Vale do Tejo. Ao revelar maior abrangência nacional na

concessão de benefícios financeiros às associações promocionais, o PS revela uma preocupação em favorecer as suas bases de apoio regionais. Estes resultados confirmam estudos anteriores (Jalali, 2007; Veiga & Veiga, 2002), que enfatizam a preocupação dos partidos em favorecer as suas bases de apoio com vista a uma reeleição.

Gráfico 20 – Distribuição dos benefícios financeiros por NUTS II por partido no Governo, 1999-2008 (em percentagem)



Nota: As percentagens obtidas neste gráfico foram calculadas com base na distribuição total dos benefícios financeiros concedidos às associações promocionais por partido no Governo por NUTS II no período entre 1999 e 2008, significando, por exemplo, que o PS concedeu 23 por cento de benefícios financeiros a associações promocionais sediadas no Norte no período entre 1999 e 2008.

4.5 Influência das questões eleitorais na concessão de benefícios financeiros às associações promocionais.

Os dados empíricos recolhidos permitem-nos testar até que ponto os benefícios financeiros são atribuídos às associações promocionais tendencialmente no início de um mandato, em cumprimento de uma promessa eleitoral, ou no fim de um mandato, com vista a uma reeleição. Uma vez que o último período de governação do PS se estenderá até 2009, é impossível abranger este período de governação nesta análise, não sendo, portanto, possível estimar e testar a hipótese relativa ao aumento da concessão de benefícios financeiros no final deste mandato.

Como é notório nos gráficos 21, 22, 23 e 24, a concessão de benefícios financeiros ocorre ao longo dos mandatos embora com variações significativas no que diz respeito aos

montantes atribuídos. Para esta análise, agrupámos os montantes concedidos mensalmente, permitindo-nos verificar a existência de um padrão na concessão de benefícios financeiros às associações promocionais, sobretudo nos períodos entre 1999 e 2002 e entre 2004 e 2005. No período entre 1999 e 2002 é visível um aumento das concessões de benefícios financeiros no fim do mandato que, de acordo com Veiga e Veiga (2002), pode indiciar preocupações com uma possível reeleição, como podemos observar no Gráfico 21. No período entre 2004 e 2005 são visíveis dois ‘picos’ na concessão de benefícios financeiros às associações promocionais no início e no fim do mandato, como podemos observar no Gráfico 23. Veiga e Veiga (2002) sugerem que os governantes podem afectar a economia com o intuito de aumentarem as suas hipóteses de reeleição (Nordhaus, 1975, citad em Veiga & Veiga, 2002) ou de favorecerem os grupos da população que os elegeram (Hibbs, 1977, citado em Veiga & Veiga, 2002). Neste sentido, concluímos que em ambos os períodos poderá existir uma influência das questões eleitorais na concessão de benefícios financeiros às associações promocionais.

Por outro lado, ao considerar os períodos eleitorais no período entre 1999 e 2008, podemos constatar que alguns períodos de ‘picos’ na concessão de benefícios financeiros às associações promocionais coincidem com outras eleições não-legislativas. É de salientar a possível influência das eleições autárquicas de 2001 no ‘pico’ de concessões de benefícios financeiros no período de governação entre 1999 e 2002, como podemos observar no Gráfico 21. Note-se que, dos nove períodos eleitorais considerados seis são marcados por um aumento dos montantes financeiros atribuídos.

Gráfico 21 – Benefícios financeiros concedidos, Governo PS, 1999-2002

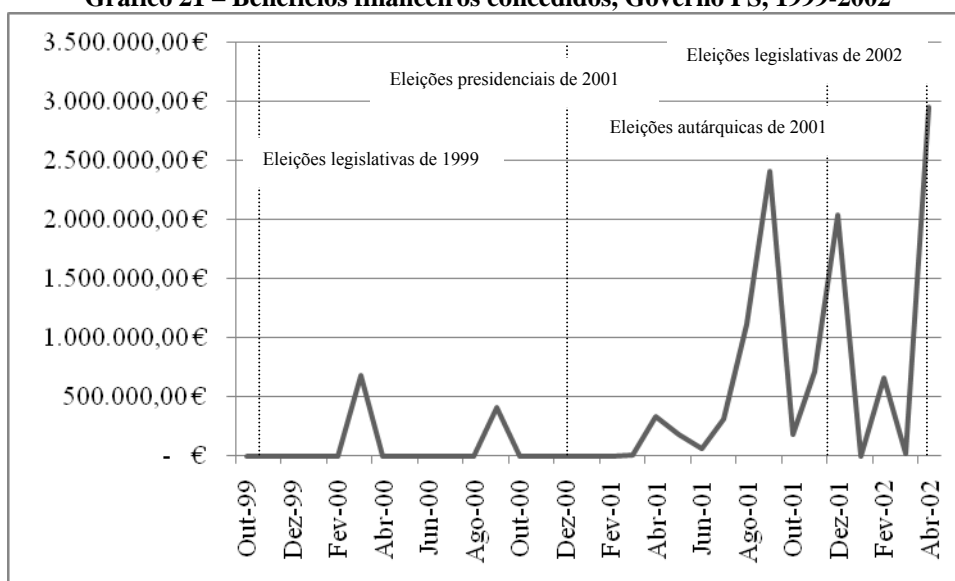


Gráfico 22 – Benefícios financeiros concedidos, Governo de coligação entre o PSD e o CDS, 2002-2004

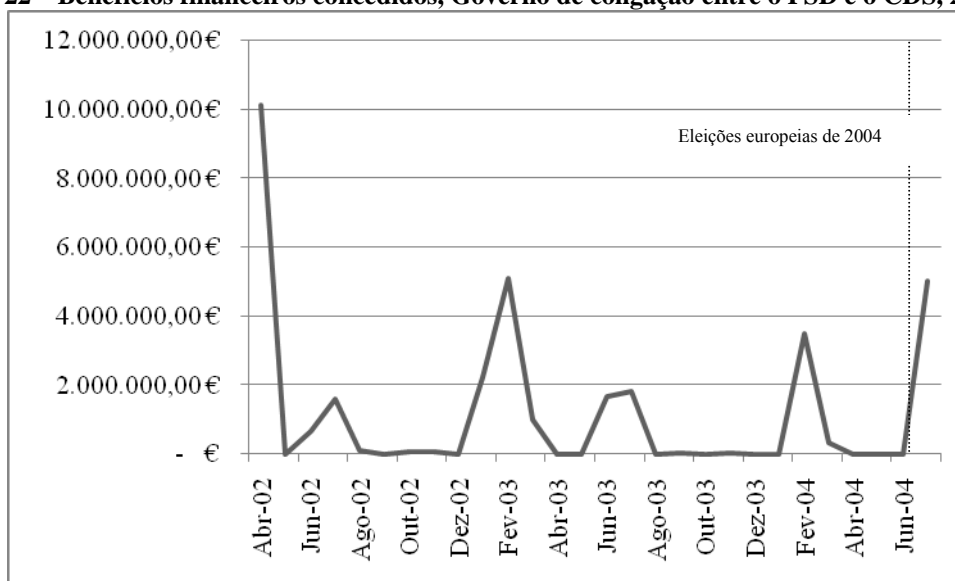
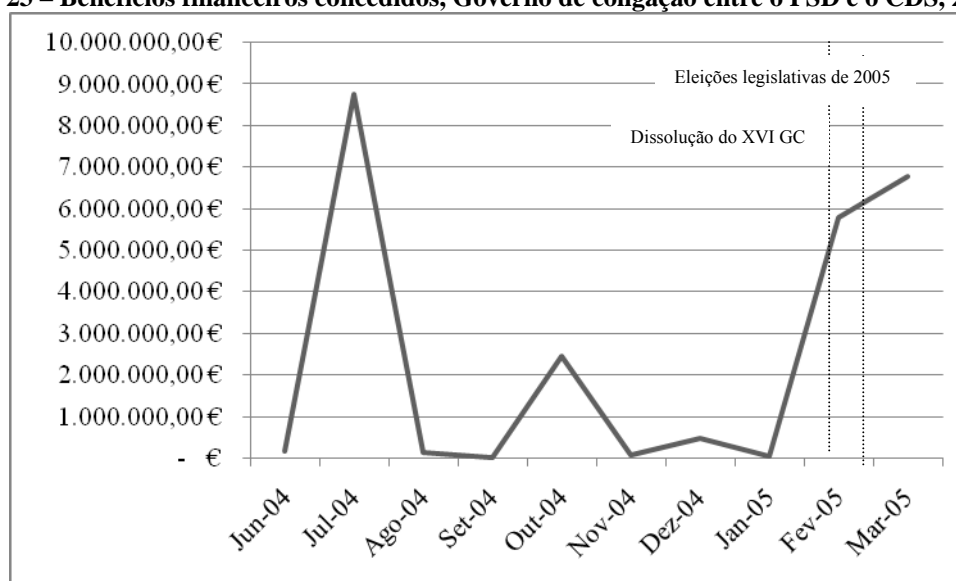


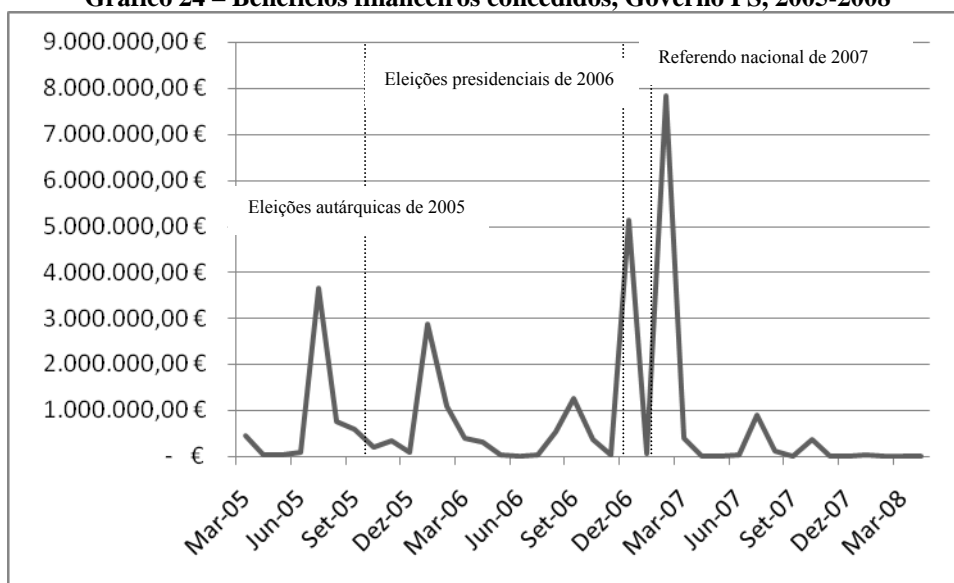
Gráfico 23 – Benefícios financeiros concedidos, Governo de coligação entre o PSD e o CDS, 2004-2005



Estes dois períodos de governação apresentam dados interessantes. Um dos ‘picos’ de concessão de benefícios financeiros do período de governação entre 2002 e 2004 liderado por Durão Barroso coincide com o final do seu mandato, quando se preparava para assumir funções como Presidente da Comissão Europeia e o Governo que se sucede atribui elevados montantes assim que empossado. No período de governação entre 2004 e 2005 liderado por Santana Lopes, apenas voltamos a ter um ‘pico’ substancialmente elevado em Fevereiro de 2005, altura em que o Presidente da República, Jorge Sampaio, dissolve a Assembleia da República, considerando que o Governo não dispunha “das condições políticas indispensáveis para continuar a mobilizar Portugal e os portugueses, de forma coerente, rigorosa e estável”²⁰. Assim, este indicador parece denotar um intensificar das relações entre os partidos e as associações promocionais e, em particular, um aumentar do papel mediador do partido no Governo com vista ao reforço das relações entre estes dois actores dado o potencial impacto nos processos eleitorais posteriores e, em específicos, numa reeleição.

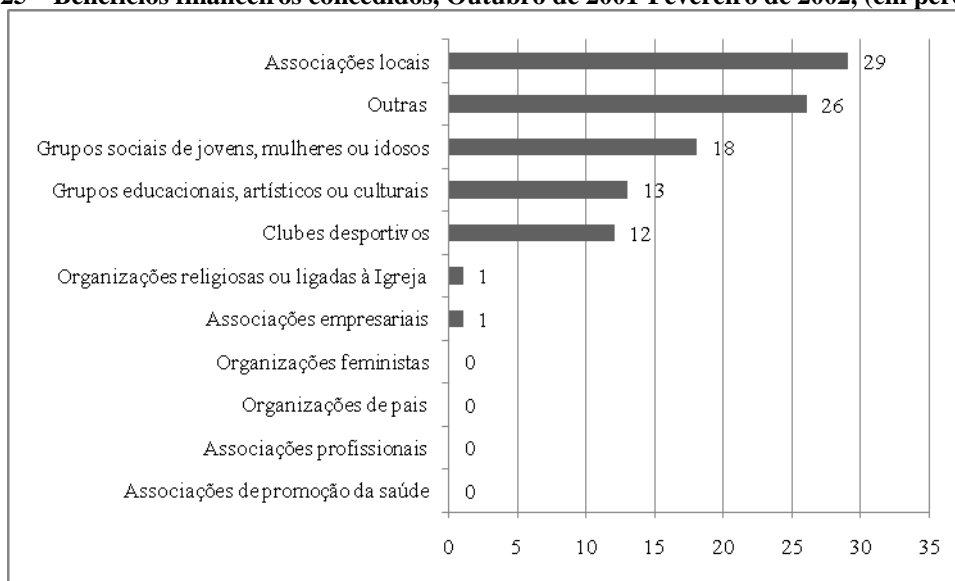
²⁰ “Sampaio: dissolução da Assembleia resulta de “apreciação política global””, in *Público*, 30 de Novembro de 2004.

Gráfico 24 – Benefícios financeiros concedidos, Governo PS, 2005-2008



Os dados parecem apresentar um padrão crescente no montante financeiro atribuído às associações promocionais nos períodos de eleições legislativas: passando de cerca de 3.000.000€ em 2002 para 7.000.000€ em 2005. Este padrão não é notório em nenhuma das restantes eleições consideradas. Com vimos anteriormente, as eleições autárquicas de 2001 e as presidenciais de 2006 apresentam valores elevados de concessões de benefícios financeiros às associações promocionais, mas não se tratar de um padrão evidente em todos os períodos eleitorais similares. Em relação às primeiras, é de salientar que cerca de 30 por cento dos montantes atribuídos nos meses próximos ao acto eleitoral (de Outubro de 2001 e Fevereiro de 2002) são atribuídos a associações locais, como podemos observar no Gráfico 25.

Gráfico 25 – Benefícios financeiros concedidos, Outubro de 2001-Fevereiro de 2002, (em percentagem)



Finalmente, uma referência a dois momentos eleitorais ainda não mencionados: as eleições para o Parlamento Europeu (13 de Junho de 2004) e o Referendo Nacional sobre a Interrupção Voluntária da Gravidez (11 de Fevereiro de 2007). Em relação às primeiras, é notório um aumento dos valores dos benefícios financeiros concedidos (cerca de 5 mil milhões de euros). Embora sejam consideradas eleições de segunda ordem, estas funcionaram como uma “espécie de referendo ao governo” (Nunes, 2005), o que pode justificar um aumento dos montantes nesta altura. No entanto, como já referimos anteriormente, este aumento coincide com a mudança de Primeiro-ministro (Durão Barroso anuncia a sua demissão a 29 de Junho de 2004), facto que poderá também determinar o aumento referido. Por último, observa-se um aumento significativo dos montantes atribuídos por altura do referendo nacional, o que pode estar associado ao impacto que os diversos grupos de cidadãos tiveram no processo de esclarecimento da campanha eleitoral e das questões em debate. Neste sentido, podemos concluir que os momentos eleitorais foram decisivos em termos de concessão de benefícios financeiros às associações promocionais no período.

4.6 Correlação entre as variáveis

A fim de verificar a existência de uma variação no padrão de financiamento após uma alternância partidária no Governo, testámos os efeitos das diferentes variáveis numa

correlação bivariada. Esta correlação inclui uma série de variáveis que visam captar o papel dos partidos nas relações entre o Governo e a sociedade civil: tipo de entidade beneficiária, município da entidade beneficiária, período de governação, partido no Governo e o montante concedido, como podemos observar no Quadro 15.

Quadro 14 – Correlação bivariada entre os montantes concedidos e algumas variáveis seleccionadas

	Tipo de entidade beneficiária	Município da entidade beneficiária	Período de governação²¹	Partido no Governo²²
Montante concedido	0,054*	n.s.	0,063*	0,068*

Notas:

1. * $p \leq 0.05$; ** $p \leq 0.01$; n.s. = não significativo.
2. Os valores baseiam-se todos na correlação r de Pearson.

As correlações confirmam que o montante concedido varia, embora de forma ténue, de acordo com o tipo de entidade beneficiária, o período de governação e o partido no Governo. Olhando para os coeficientes, verificamos que o tipo de entidade beneficiária explica 5,4% da variação do montante concedido, que o período de governação explica 6,3% da variação do montante concedido e, finalmente, o partido no Governo explica 6,8%. As direcções das variações anteriormente referidas são sempre positivas. No caso da hipótese de trabalho através da qual procuramos testar até que ponto os partidos no Governo podem implicar uma mudança nos padrões de financiamento às associações promocionais, o resultado aqui obtido parece sugerir que estes explicam 6,8% na mudança dos padrões de financiamento às associações promocionais.

Embora existam outras variáveis que explicam a variação dos montantes concedidos às associações promocionais, o tipo de associação promocional, o período de governação e o partido no Governo explicam parte desta variação. Apesar deste trabalho não considerar outras variáveis, julgamos interessante que investigação futura inclua a questão da evolução da taxa de inflação, a existência histórica das associações, a abrangência de associados e de pessoas que beneficiem do contacto com a associação, entre outras.

²¹ O período de governação foi codificado da seguinte forma: 1: 1999-2002; 2: 2002-2004; 3: 2004-2005 e 4: 2005-2008.

²² O partido no Governo foi codificado da seguinte forma: 1: Partido Socialista e 2: Coligação PSD-CDS.

V CAPÍTULO – CONCLUSÃO

Ao longo do último século, o papel dos partidos políticos e da sociedade civil têm sofrido alterações significativas. Da mesma forma, a relação entre estes actores tem passado por uma transformação considerável. Enquanto notamos uma erosão das funções dos partidos junto do eleitorado, particularmente no que respeita à sua mobilização, assistimos ao desenvolvimento e expansão de associações e grupos da sociedade civil que se mobilizam em torno dos grandes dilemas políticos, económicos e sociais. Ao mesmo tempo, os partidos parecem aproximar-se cada vez mais do Governo e dos seus recursos, deixando margem para uma maior e mais eficaz actuação da sociedade civil na mobilização do cidadão. De forma crucial, a expansão da sociedade civil – quer ao nível normativo ou positivo – ocorre no mesmo território que os partidos estão a abandonar, à medida que os partidos perdem a sua capacidade de mobilização. No entanto, ao mesmo tempo, na medida em que sociedade civil interage com o Estado, as organizações da sociedade civil são obrigadas a lidar com os partidos. A natureza destas relações tende, por isso, a sofrer alterações. No entanto, a investigação sobre a relação entre partidos políticos e sociedade civil encontra-se ainda numa fase bastante incipiente, particularmente no caso português. Neste trabalho, procurámos analisar indicadores que nos permitissem uma aproximação à natureza desta relação. Na realidade, a natureza das relações entre os partidos e a sociedade civil têm sido amplamente subestimadas, mesmo na investigação sobre qualidade da democracia.

Tendo em conta que a relação entre partidos e sociedade civil pode ser medida através de uma grande variedade de indicadores, esta investigação analisa o papel intermediário dos partidos entre o Governo e a sociedade civil em Portugal. Especificamente, analisamos os padrões de concessão de benefícios financeiros às associações promocionais da sociedade civil. Para este efeito, foram recolhidos e analisados dados sobre os benefícios financeiros atribuídos discricionariamente pelo Estado às associações promocionais, no período compreendido entre 1999 e 2008. Desta forma, foi possível abranger duas questões essenciais. Em primeiro, lugar a recolha sistemática de dados acerca da concessão de benefícios financeiros às associações promocionais só é possível a partir da entrada em vigor da legislação que determina a obrigatoriedade de publicitação destes benefícios. Além disso, o período em análise

apresenta um padrão de alternância partidária completa na formação dos governos em Portugal, permitindo abranger diferentes governos (governos minoritários, governos de coligação e governos de maioria absoluta). Neste caso específico, o estudo abrange quatro governos, dois da coligação centro-direita (Partido Social Democrata e Partido Popular) e dois governos do Partido Socialista.

De acordo com o modelo de partidos no Governo, os padrões de benefícios financeiros de governos com diferentes partidos irá permitir inferir acerca do modo como partidos e sociedade civil interagem, e até que ponto estas relações são mediadas por (e reflectem) dimensões partidárias. Em específico, examinámos empiricamente as seguintes questões. Em primeiro lugar, até que ponto as mudanças na composição do Governo geram modificações no financiamento discricionário às associações promocionais. Em segundo lugar, até que ponto diferentes governos apoiam diferentes tipos de associações promocionais, isto é, até que ponto governos de direita e de esquerda estão mais inclinados para apoiar associações mais próximas dos seus valores. Finalmente, até que ponto os partidos atribuem estes benefícios financeiros com vista a obter ganhos eleitorais ou recompensar apoios, quer através do financiamento de associações localizadas nos municípios controlados pelo partido no poder, quer pela atribuição destes fundos imediatamente após e antes das eleições.

O principal objectivo deste trabalho consistiu em caracterizar o papel dos partidos entre o Governo e a sociedade civil, procurando destacar a existência de variações significativas na concessão de benefícios financeiros, após uma alternância no Governo. Verificamos que, o padrão de financiamento varia de acordo com o partido no Governo, conferindo-lhes um papel de mediador na concessão de benefícios financeiros pelo Governo à sociedade civil. Antes de explicarmos o nosso argumento central e de examinarmos os factores explicativos em termos gerais, debruçamo-nos em pormenor sobre as conclusões do trabalho.

O capítulo 1 é dedicado à revisão da literatura existente sobre as relações entre os partidos e a sociedade civil. É dado, ainda, enfoque à definição de conceitos de partidos e sociedade civil uma vez que não é consensual entre académicos e investigadores. No caso da sociedade civil, assiste-se a um intenso debate pelo facto de o conceito ser considerado vago e a sua definição pouco rigorosa.

A origem de ambos encontra-se relacionada com o contexto social e político, que no caso português apresenta características que o tornam particularmente interessante, quer pelo passado recente de ditadura, quer pelo processo de democratização. Estes aspectos são referidos no capítulo 2, onde é colocado em destaque o caso português. Aqui, analisamos o contexto social e político durante a Primeira República, o Estado Novo e o período democrático. Esta contextualização permitiu perceber a evolução dos partidos e da sociedade civil e caracterizar as relações entre ambos.

No capítulo 3, analisamos as questões metodológicas através da discussão do *design* de investigação, recolha de dados e definição das variáveis. Neste capítulo é apresentada a questão de investigação através da qual se tenta perceber o papel dos partidos na concessão de benefícios financeiros pelo Governo à sociedade civil. As hipóteses de investigação são também apresentadas. Através da primeira hipótese procurámos testar se as alternâncias partidárias no Governo implicam uma mudança no padrão de financiamento às associações promocionais. A segunda hipótese permitiu perceber se as associações culturais são mais privilegiadas em Governos de esquerda. A variação do valor global dos benefícios financeiros concedidos às associações promocionais consoante o partido no Governo é também analisada. Outra hipótese levantada refere que as associações mais beneficiadas se localizam geograficamente em municípios partidariamente compatíveis com o poder central. Finalmente, procurámos perceber se os benefícios financeiros são atribuídos às associações tendencialmente no início de um mandato, em cumprimento de uma promessa eleitoral, ou no fim de um mandato, com vista a uma reeleição.

Os dados empíricos, que foram alvo de tratamento estatístico, são apresentados e analisados no capítulo 4. Os dados empíricos sugerem que os partidos estão a exercer um papel de mediadores no financiamento à sociedade civil uma vez que possuem uma influência decisiva na concessão de benefícios financeiros às associações promocionais. De facto, a correlação bivariada entre a variável ‘montante concedido’ e as restantes variáveis consideradas mostrou-se significativa, excepto para a variável município da entidade beneficiada. Estes resultados sugerem que o tipo de associação beneficiada, partido no Governo e período de governação parecem variar de acordo com os montantes concedidos. Constatámos, ainda, que os valores médios globais de financiamento às associações promocionais variam de acordo com o partido no Governo. Além disso, as

associações culturais tendem a ser mais beneficiadas quando um partido de esquerda forma Governo, com a proporção do financiamento atribuído a estas associações por partidos de direita a ser mais baixo. Adicionalmente, observámos que a compatibilidade partidária entre o poder central e local influenciou a concessão de benefícios financeiros às associações promocionais nos dez municípios mais beneficiados no período entre 1999 e 2008. Contudo, precisamos de alargar esta análise a toda a amostra para interpretações mais conclusivas.

Quanto à evolução dos montantes distribuídos ao longo dos mandatos em análise, foi possível verificar a existência de ‘picos’ que coincidem com os períodos eleitorais e, particularmente, com as eleições legislativas. Além disso, os períodos de governação analisados são marcados pela distribuição de um maior volume de financiamento no início e no final dos respectivos mandatos. A excepção parece ser o caso do Governo PS liderado por Guterres, o que parcialmente se explica por se tratar de uma reeleição, não tendo havido uma alternância em relação ao período de governação anterior. Nos restantes casos, como vimos, há uma coincidência entre o aumento dos montantes e as eleições legislativas, o que está em consonância com a literatura existente sobre a possibilidade de intensificação de financiamentos com vista a assegurar uma reeleição.

Como vimos anteriormente, o estudo das relações entre partidos políticos e sociedade civil carece de investigação mais aprofundada. Estes resultados sugerem que a investigação futura que se debruce sobre as relações entre partidos e sociedade civil terá de incluir não apenas um aprofundamento das relações *top-down* aqui debatidas, mas também uma abordagem *bottom-up* que analise o impacto que estas associações podem ter nos processos decisórios e nas actividades políticas dos partidos no governo. Por outro lado, a investigação futura deverá se dedicar à capacidade de acesso e influência directa ou indirecta que a sociedade civil pode ter nas esferas decisórias. Estudos sobre estas relações podem ser cruciais para a compreensão dos processos decisórios, competição eleitoral e, mais importante, pode ser crucial para o debate acerca da qualidade da democracia em Portugal, na medida em que se centra em dois actores centrais do processo democrático.

BIBLIOGRAFIA

- Aguirre, M., & Ramonet, I. (2002). *Rebeldes, deuses e excluídos*. Lisboa: Campo de Letras.
- Allum, P. (1995). *State and society in Western Europe*. Cambridge: Polity.
- Almond, G. A., Powell, G. B., Strom, K., & Dalton, R. J. (1970). *Comparative politics today: A world view*. Londres: Longman Publishers.
- Andersen, K. (2002). Political parties and civil society: learning from the American case. In E. R. McMahon & T. Sinclair (Eds.), *Democratic Institution Performance: Research and Policy Perspectives*. Londres: Greenwood Publishing Group.
- Anheier, H. K. (2004). *Civil Society: Measurement, Evaluation, Policy*. Londres: Earthscan.
- Barreto, A. (1995). Portugal na periferia do centro: mudança social, 1960 a 1995. *Análise Social*, 134(5), 841-855.
- Barreto, A. (1996). *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Barreto, A. (1999). Portugal: democracy through Europe. In J. Anderson (Ed.), *Regional Integration and Democracy: Expanding on the European Experience* (pp. 95-122). Oxford: Rowman e Littlefield.
- Barreto, A. (2000). *A situação social em Portugal, 1960-1999* (Vol. I). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Bentley, A. F. (1995). *The Process of Government: A Study of Social Pressures*. Londres: Transaction Publishers.
- Berman, S. (1997). Civil society and political institutionalization. *American Behavioral Scientist*, 40(5), 562-574.
- Bermeo, N., & Nord, P. (2000). *Civil society before democracy: lessons from nineteenth-century Europe*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Bevis, G. (2003). Civil society groups and parties: Supporting constructive relationships. *AED Issue paper: Civil society groups and parties*.
- Biezen, I. v., & Kopecký, P. (2007). The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies. *Party Politics*, 13(2), 235-254.
- Blaike, N. (2000). *Designing Social Research*. Cambridge: Polity.
- Blondel, J. (2002). Party government, patronage and party decline in Western Europe. In R. G. e. al (Ed.), *Political parties: old concepts and new challenges* (pp. 233-256). Oxford: Oxford University Press.
- Bryman, A. (2007). The research question in social research: what is its role. *International Journal of Social Research Methodology*, 10(1), 5-20.
- Carothers, T., & Barndt, W. (2000). Civil Society. *Foreign Policy*, 117(18), 24-29.
- Cohen, J. L., & Arato, A. (1994). *Civil Society and Political Theory*. Massachusetts: MIT Press.
- Cotta, M. (1999). On the relationship between party and government. *Centro Interdipartimentale di Ricerca sul Cambiamento* (Occasional paper 6/1999).
- della Porta, D. (2003). Social movements and democracy at the turn of the millennium. In P. Ibarra (Ed.), *Social Movements and Democracy* (pp. 105-136). Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Diamond, L. (1997). *Civil Society and the Development of Democracy*.

- Diamond, L. (1999). *Developing democracy: toward consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L., & Gunther, R. (2001). *Political Parties and Democracy* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Duverger, M. (1967). Londres: Methuen.
- Edwards, M. (2004). *Civil Society*. Cambridge: Polity.
- Freire, A. (2005). Party system change in Portugal, 1974–2005: the role of social, political and ideological factors. *Portuguese Journal of Social Science*, 4(2), 81-100.
- Freire, A. (2006). The party system of Portugal In O. Niedermayer, R. Stöss & M. Haas (Eds.), *Die Parteiensysteme Westeuropas* (pp. 373-396). Berlin: VS Verlag.
- Gershman, C. (2004). Democracy promotion: The relationship of political parties and civil society. *Democratization*, 11(3), 27-35.
- Giner, S. (1995). Civil society and its future. In J. A. Hall (Ed.), *Civil Society: Theory, History, Comparison* (pp. 301-325). Cambridge: Polity.
- Gunther, R., & Diamond, L. (2001). Types and functions of parties. In L. Diamond & R. Gunther (Eds.), *Political parties and democracies* (pp. 3-39). Londres: The John Hopkins University Press.
- Gunther, R., & Diamond, L. (2003). Species of Political Parties: A New Typology. *Party Politics*, 9(2), 167-199.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-958
- Hamann, K., & Manuel, P. C. (1999). Regime changes and civil society in twentieth-century Portugal. *South European Society and Politics*, 4(1), 71-96.
- Howell, J., & Pearce, J. (2001). *Civil Society & Development: A Critical Exploration*. Londres: Civil Society & Development: A Critical Exploration.
- Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*. New Heaven: Yale University Press.
- Jalali, C. (2007). *Partidos e Democracia em Portugal 1974-2005*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Jensen, M. N. (2006). Concepts and conceptions of civil society. *Journal of Civil Society*, 2(1), 39 - 56.
- Katz, R. (1986). Party government: a rationalistic conception. In F. G. Castles & R. Wildenmann (Eds.), *The Future of Party Government: Visions and Realities of Party Government* (pp. 3172). Berlin: Walter de Gruyter.
- Katz, R., & Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1(1), 5-28.
- Katz, R., & Mair, P. (2002). The ascendancy of the party in the public office: party organizational change in twentieth-century democracies. In R. Gunther, J. R. Montero & J. J. Linz (Eds.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Keane, J. (1988). *Democracy and Civil Society*. Londres: University of Westminster Press.
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kopecký, P., & Mudde, C. (2003). Rethinking Civil Society. *Democratization*, 10(3), 1-14.
- Krouwel, A. (2006). Party Models. In R. Katz, e Crotty, W. (Ed.), *Handbook of Party Politics* (pp. 249). Londres: Sage.
- Kumar, K. (1993). Civil Society: An Inquiry into the Usefulness of an Historical Term. *The British Journal of Sociology*, 44(3), 375-395.

- LaPalombara, J. (2007). Reflections on Political Parties and Political Development, four decades later. *Party Politics*, 13(2), 141-154.
- LaPalombara, J., & Weiner, M. (1990). The origin of political parties. In P. Mair (Ed.), *The West European Party System*. Oxford: Oxford University Press.
- Linz, J. J. (1977). Spain and Portugal: Critical choices. In D. S. Lander (Ed.), *The trials of partnership* (pp. 237-296). Lexington: Lexington Books.
- Lisi, M. (2007). O PCP e o processo de mobilização entre 1974 e 1976. *Análise Social*, 62(182), 181-205.
- Lobo, M. C. (2000). Governos partidários numa democracia recente: Portugal, 1976-1995. *Análise Social*, XXXV, 147-174.
- Lopes, F. F. (2004). *Os Partidos Políticos : Modelos e Realidades na Europa Ocidental e em Portugal* Oeiras: Celta.
- Lucena, M. d. (1976). *A Evolução do Sistema Corporativo Português*. Lisboa: Perspectivas & Realidades.
- Magalhães, P. (2002). Democratas descontentes e desafectos: as atitudes dos portugueses em relação ao sistema político. In A. Freire, M. C. Lobo & P. Magalhães (Eds.), *Portugal a Votos. As Eleições Legislativas de 2002* (pp. 333-367). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Mair, P. (1997). *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Oxford University Press.
- Mair, P. (2003). In the aggregate. Mass electoral behaviour in Western Europe, 1950–2000. In H. Keman (Ed.), *Comparative Democratic Politics* (pp. 122-140). Londres: Sage.
- Mair, P., & Biezen, I. v. (2001). Party membership in twenty european democracies, 1980-2000. *Party Politics*, 7(5), 5-21.
- Manuel, P. C. (1998). Portuguese civil society under dictatorship and democracy, 1910-1996. *Perspectives on Political Science*, 27(3), 142-146.
- Mattoso, J. (1994). *História de Portugal* (Vol. VI - A segunda fundação (1890-1926)). Lisboa: Círculo de Leitores.
- Melo, D. (2007). O lugar do associativismo voluntário português no contexto europeu: para um novo paradigma do interesse público. *OBS*, 15, 42-56.
- Morlino, L. (2004). What is a 'good' democracy? *Democratization*, 11(5), 10 - 32.
- Müller, W. (2006). Party patronage and party colonization of the state. In R. S. Katz & W. Crotty (Eds.), *Handbook of party politics* (pp. 189-195). Londres: Sage.
- Müller, W. (2007). Political institutions and linkage strategies. In H. Kitschel & S. I. Wilkinswon (Eds.), *Patrons, clients and policies: patterns of democratic accountability and political competition* (pp. 251-275). Cambridge: Cambridge University Press.
- Neumann, S. (1956). Toward a Comparative Study of Political Parties. In S. Neumann (Ed.), *Modern Political Parties*. Chicago: University of Chicago Press.
- Neves, J. S. (2000). *Despesas dos municípios com cultura*. Lisboa: OAC.
- Panbianco, A. (1988). *Political parties and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pasquino, G. (2002). *Curso de ciência política*. Cascais: Principia.
- Patriarca, F. (1995). *A Questão Social no Salazarismo. 1930-1947*, . Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Patriarca, F. (2000). *Sindicatos contra Salazar: a revolta de 18 de Janeiro de 1934*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

- Piattoni, S. (2001). Clientelism in historical and comparative perspective. In S. Piattoni (Ed.), *Clientelism, interests, and democratic representation: The european experience in historical and comparative perspective* (pp. 1-31). Cambridge: Cambridge University Press.
- Pinto, A. C., & Almeida, P. T. (2000). On liberalism and the emergence of civil society in Portugal. In N. Bermeo, e Nord, P. (Ed.), *Civil Society Before Democracy: Lessons from Nineteenth-Century Europe* (pp. 3-21). Oxford: Rowman e Littlefield.
- Pinto, A. C., & Rezola, M. I. (2007). Political catholicism, crisis of democracy and Salazar's New State in Portugal. *Totalitarian Movements and Political Religions*, 8(2), 353-368.
- Poguntke, T. (2002). Parties without firm social roots? Party organisational linkage *Keele European Parties Research Unit, Working Paper 13*.
- Porta, D. d., & Keating, M. (2008). How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction. In D. D. Porta & M. Keating (Eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective* (pp. 19-40). Cambridge: Cambridge University Press.
- Rezola, M. I. (1999). *O Sindicalismo Católico no Estado Novo (1931-1948)*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Robinson, R. (1979). *Contemporary Portugal: a history*. Londres: George Allen & Unwin.
- Rose, R. (1969). The variability of party government: A theoretical and empirical critique. *Political Studies*, 17(4), 413-445.
- Santos, B. S. (1994). *Pela mão de Alice, o social e o politico na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B. S., & Nunes, J. A. (2006). *Reinventing democracy: Grassroots movements In Portugal*. Londres: Routledge.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems: a framework for analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Scarrow, S. (2006). The nineteenth century origins of moderns political parties: the unwanted emergence of party based politics. In R. Katz & W. Crotty (Eds.), *Handbook of party politics* (pp. 16-24). Londres: SAGE.
- Schattschneider, E. (1960). *The semi-sovereign people: a realist's view of democracy in America*. Hinsdale: The Dryden Press.
- Schmitter, P. (1973). *Corporatist interest representation and public policy-making in Portugal*. Hampshire: University of New Hampshire.
- Schmitter, P. (1993). Some Propositions about Civil Society and the Consolidation of Democracy. *Reihe Politikwissenschaft*.
- Schmitter, P. (2001). Parties are not what they once were. In L. Diamond & R. Gunther (Eds.), *Political Parties and Democracy* (pp. 67-89). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Schmitter, P. (2008). The design of social and political research. In D. D. Porta & M. Keating (Eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective* (pp. 263-296). Cambridge: Cambridge University Press.
- Serrão, J. V. (1988). *História de Portugal, 1910-1926* (Vol. XI - A Primeira República). Lisboa: Editorial Verbo.
- Shefter, M. (1994). *Political parties and the state: the American historical experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Stoer, S., & Dale, R. (1987). Education, state, and society in Portugal, 1926-1981. *Comparative Education Review*, 31(3), 400-418.

- Sundberg, J. (2003). *Parties as Organized Actors: The Transformation of the Scandinavian Three-Front Parties*. Helsinki: Finnish Society of Sciences and Letters.
- Telo, A. J. (2007). *História Contemporânea de Portugal* (Vol. I - Do 25 de Abril à Actualidade). Lisboa: Presença.
- Truman, D. (1951). *The governmental process*. Nova Iorque: Alfred Knopf.
- Tusalem, R. (2007). A boon or a bane? The role of civil society in third- and fourth-wave democracies. *International Political Science Review*, 28(3), 361-386.
- van Biezen, I. (2004). Political parties as public utilities. *Party Politics*, 10(6), 701-722.
- Veiga, L., & Veiga, F. (2002). Economia, popularidade e intenções de voto em Portugal: uma análise longitudinal com dados agregados. In A. Freire, M. C. Lobo & P. Magalhães (Eds.), *Portugal a Votos. As Eleições Legislativas de 2002* (pp. 125-159). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Viegas, J. M. L. (2004). Implicações democráticas das associações voluntárias: O caso português numa perspectiva comparativa europeia. *Análise Social*, 46, 33-50.
- Ware, A. (1996). *Political parties and party systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Warren, M. (2004). What kind of civil society is best for democracy? *Portuguese Journal of Social Science*, 3(1), 37-47.
- White, G. (1994). Civil society, democratization and development (I): Clearing the analytical ground. *Democratization*, 1(2), 375 - 390.
- White, J. (2006). What is a political party? In R. Katz, e Crotty, W. (Ed.), *Handbook of Party Politics* (pp. 5-15). Londres: Sage.
- Whitehead, L. (2002). *Democratization: theory and experience*. Oxford: Oxford University Press.
- Wiarda, H. J. (1977). *Corporatism and development: The Portuguese experience*. Massachusetts: University of Massachusetts Press.
- Wilson, G. (1990). *Interest Groups*. Oxford: Blackwell.