

Portugal no Contexto Europeu, vol. I

## Instituições e Política

## Portugal no Contexto Europeu

- vol. I: *Instituições e Política*  
(organizado por José Manuel Leite Viegas, Helena Carreiras e Andrés Malamud).
- vol. II: *Sociedade e Conhecimento*  
(organizado por António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado e Patrícia Ávila).
- vol. III: *Quotidiano e Qualidade de Vida*  
(organizado por Maria das Dores Guerreiro, Anália Torres e Luís Capucha).

## Outros títulos de investigadores do CIES-ISCTE publicados por Celta Editora

- Almeida, João Ferreira de, *Classes Sociais nos Campos*.
- Almeida, João Ferreira de, e outros, *Diversidade na Universidade*.
- Almeida, João Ferreira de, e outros, *Exclusão Social. Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*.
- Almeida, Paulo Pereira de, *Banca e Bancários em Portugal*.
- Cardoso, Gustavo, *Para Uma Sociologia do Ciberespaço*.
- Costa, António Firmino da, *Sociedade de Bairro. Dinâmicas Sociais da Identidade Cultural*.
- Dores, António Pedro (org.), *Prisões na Europa / European Prisons*.
- Freire, André, *Modelos do Comportamento Eleitoral. Uma Breve Introdução Crítica*.
- Freire, André, *Mudança Eleitoral em Portugal*.
- Freire, João, *Homens em Fundo Azul Marinho. Ensaio de Observação Sociológica sobre Uma Corporação nos Meados do Século XX: a Armada Portuguesa*.
- Freire, João (org.), *Associações Profissionais em Portugal*.
- Guerreiro, Maria das Dores, *Famílias na Actividade Empresarial. PME em Portugal*.
- Lopes, Fernando Farelo, e André Freire, *Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais*.
- Machado, Fernando Luís, *Contrastes e Continuidades. Migração, Etnicidade e Integração dos Guineenses em Portugal*.
- Mozzicafreddo, Juan, *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*.
- Mozzicafreddo, Juan, e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*.
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração. Como Modernizar os Serviços Públicos?*
- Pedroso, Paulo, *Formação e Desenvolvimento Rural*.
- Pires, Rui Pena, *Migrações e Integração. Teoria e Aplicações à Sociedade Portuguesa*.
- Rodrigues, Maria de Lurdes, *Os Engenheiros em Portugal*.
- Rodrigues, Maria de Lurdes, *Sociologia das Profissões*.
- Torres, Anália Cardoso, *Casamento em Portugal. Uma Análise Sociológica*.
- Torres, Anália Cardoso, *Divórcio em Portugal, Ditos e Interditos. Uma Análise Sociológica*.
- Torres, Anália Cardoso, *Sociologia do Casamento. A Família e a Questão Feminina*.
- Viegas, José Manuel Leite, *Nacionalizações e Privatizações*.
- Viegas, José Manuel Leite, e António Firmino da Costa (orgs.), *Crossroads to Modernity. Contemporary Portuguese Society*.
- Viegas, José Manuel Leite, e António Firmino da Costa (orgs.), *Portugal, Que Modernidade?*
- Viegas, José Manuel Leite, e Eduardo Costa Dias (orgs.), *Cidadania, Integração, Globalização*.
- Viegas, José Manuel Leite, e Sérgio Faria, *As Mulheres na Política*.

José Manuel Leite Viegas, Helena Carreiras  
e Andrés Malamud (organizadores)

Portugal no Contexto Europeu, vol. I

# Instituições e Política

Alan Stoleroff  
André Freire  
Andrés Malamud  
António Pedro Dores  
Elsa Pegado  
Filipa Pinho  
Graça Carapinheiro  
Helena Carreiras  
João Sebastião  
José Manuel Leite Viegas  
Luís Capucha  
Luís de Sousa  
Rui Pena Pires  
Sandra Palma Saleiro  
Sérgio Faria  
Sónia Vladimira Correia

© CIES-ISCTE, 2007

José Manuel Leite Viegas, Helena Carreiras e Andrés Malamud (orgs.)  
**Portugal no Contexto Europeu. Vol. I: Instituições e Política**

Primeira edição: Outubro de 2007

Tiragem: 800 exemplares

ISBN: 978-972-774-243-1

Depósito legal:

Composição (em caracteres Palatino, corpo 10): Celta Editora

Capa: Mário Vaz | Arranjo: Celta Editora

Imagem da capa: Amadeo de Souza-Cardoso (1887-1918), *Procissão Corpus Christi*, 1913,  
óleo sobre madeira, 29x50,8 cm, gentilmente cedida pelo Centro de Arte Moderna

José de Azeredo Perdigão, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa

Impressão e acabamentos: Publidisa, Espanha

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,  
de acordo com a legislação em vigor, por Celta Editora, Lda.

**Celta Editora**, Av. de Berna, 11, 3.º, 1050-036 Lisboa, Portugal

Endereço postal: Apartado 151, 2781-901 Oeiras, Portugal

Tel.: (+351) 214 417 433

Fax: (+351) 214 467 304

E-mail: [mail@celtaeditora.pt](mailto:mail@celtaeditora.pt)

Página: [www.celtaeditora.pt](http://www.celtaeditora.pt)

# Índice

Índice de figuras e quadros .....	vii
Sobre os autores .....	xi
Nota prévia .....	xiii
1 Introdução .....	1
<i>José Manuel Leite Viegas, Helena Carreiras e Andrés Malamud</i>	

## **Parte I | INSTITUIÇÕES, IDEOLOGIAS E COMPORTAMENTOS POLÍTICOS**

1 Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância .....	11
<i>Andrés Malamud e Luís de Sousa</i>	
2 Identidades ideológicas na Europa: Portugal, Espanha e Grécia em perspectiva comparativa .....	37
<i>André Freire</i>	
3 Participação política: o caso português numa perspectiva comparativa europeia .....	59
<i>José Manuel Leite Viegas e Sérgio Faria</i>	

## **Parte II | INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS**

4 Políticas de desenvolvimento social: emprego e segurança social <i>Luís Capucha, Elsa Pegado e Sandra Palma Saleiro</i>	77
--	----

5	A democratização do ensino em Portugal .....	107
	<i>João Sebastião e Sónia Vladimira Correia</i>	
6	Políticas de imigração em Portugal .....	137
	<i>Rui Pena Pires e Filipa Pinho</i>	
7	As Forças Armadas Portuguesas: mudanças e continuidades na transição do milénio .....	161
	<i>Helena Carreiras</i>	
 <b>Parte III   INSTITUIÇÕES, RELAÇÕES E REPRESENTAÇÕES SOCIAIS</b>		
8	Saúde e risco na sociedade portuguesa: para uma nova agenda das políticas da vida .....	189
	<i>Graça Carapinheiro</i>	
9	Risco penitenciário e espírito proibicionista .....	203
	<i>António Pedro Dorés</i>	
10	Relações laborais nas empresas e sistema de relações industriais em Portugal .....	225
	<i>Alan Stoleroff</i>	

# Índice de figuras e quadros

## Figuras

2.1	Autoposicionamento no esquema esquerda-direita, na Europa, 1976-2002 (percentagens médias por década) .....	43
4.1	Despesa total em protecção social (em % do PIB), 1994-2002 .....	86
4.2	Despesa em protecção social ( <i>per capita</i> em PPS), 2001 .....	87
4.3	Despesa total em protecção social ( <i>per capita</i> em PPS), 1994-2002 .....	88
4.4	Protecção social por função (% da despesa total em benefícios sociais), 2001 .....	88
4.5	Taxa de emprego na UE25, segundo o sexo, 2004/Q2 (%) .....	97
5.1	População analfabeta, ou sem qualquer nível de ensino, Portugal (%) .....	112
5.2	População residente segundo nível de escolaridade completo, Portugal (%) .....	113
5.3	População com a escolaridade obrigatória, Portugal (%) .....	114
5.4	Desvio da idade normal de frequência do 2.º ciclo, segundo a idade, Portugal (%) .....	115
5.5	Desvio da idade normal de frequência do 3.º ciclo, segundo as idades, Portugal (%) .....	116
5.6	Evolução da taxa de pré-escolarização no Continente, 1984-2002 (%) .....	120
5.7	População residente por zona geográfica, segundo nível de instrução atingido, Portugal (%) .....	121
7.1	Evolução do número de efectivos e conscritos nas Forças Armadas Portuguesas (1981-2005) .....	171
7.2	Representação feminina nas forças armadas dos países da NATO, 2006 (%) .....	179
7.3	Distribuição ocupacional das mulheres militares nos países da NATO e em Portugal, 2000 (%) .....	180

7.4	Distribuição hierárquica das mulheres militares na NATO e em Portugal, 2000 (%) .....	181
9.1	Risco de prisão e taxa de criminalidade em Portugal, 1985-2001 ..	214

## Quadros

1.1	Análise comparativa das assembleias supranacionais europeias	14
1.2	Parlamento Europeu: assentos por Estado-membro e país candidato .....	19
1.3	Composição política do Parlamento Europeu, 1979-2004 (número de mandatos por grupo político) .....	20
1.4	Diferenças e semelhanças entre os cinco parlamentos regionais ..	32
2.1	Orientações esquerda-direita na Europa, 1976-2002 (regressões lineares) .....	44
2.2	Evolução da ideologia na Europa, por décadas, 1976-2002 .....	48
2.3	Variações conjunturais dos alinhamentos ideológicos na Europa entre 1976 e 2002 (I) (diferença de percentagens) .....	50
2.4	Variações conjunturais dos alinhamentos ideológicos na Europa entre 1976 e 2002 (II) (diferença de percentagens) .....	51
	Formatos da escala esquerda-direita .....	55
3.1	Frequência das diversas modalidades de participação política, por país (em percentagem) .....	64
3.2	Análise factorial em componentes principais das modalidades de participação política .....	68
3.3	Índice dos tipos de participação política .....	71
4.1	Principais indicadores do mercado de emprego .....	98
4.2	Nível de qualificação mais elevado (Portugal e UE15 2002) (%) ..	101
4.3	Estrutura do valor acrescentado bruto, por sector de actividade em Portugal e UE15, 1998 .....	102
5.1	Alunos dos TEIP após integração das escolas no programa, Continente .....	118
5.2	Percurso escolar dos alunos segundo a escola frequentada, ano lectivo 2003/2004 .....	130
5.3	Percurso escolar dos alunos segundo a classe social de origem, ano lectivo 2003/2004 .....	131
6.1	População estrangeira residente em Portugal, 2004 .....	138
6.2	Evolução da lei da nacionalidade .....	143
6.3	Cronologia da legislação fundamental sobre imigração, 1976-2005 .....	156
7.1	Forças armadas nas três eras .....	166
9.1	Evolução do número de guardas prisionais, 1994 a 2003, em Portugal .....	216



9.2	Pessoal ao serviço dos serviços prisionais em 2003 .....	216
9.3	Óbitos em estabelecimentos prisionais portugueses entre 1 de Janeiro e 31 de Maio de 2004 .....	218
9.4	Óbitos em estabelecimentos prisionais portugueses .....	218
9.5	Não nacionais em prisões portuguesas, 2003 .....	218
10.1	Taxa de sindicalização ao nível da empresa, 1994 (em percentagem, dados ponderados) .....	230
10.2	Organizações representativas ao nível da empresa, 1994 (em percentagem) .....	230
10.3	Taxa de sindicalização ao nível da empresa/sector de actividade, 2003 (em percentagem, N=255) .....	<b>231</b>
10.4	Organizações representativas ao nível da empresa, 2003 (em percentagem) .....	231
10.5	Primeira modalidade de regulamentação das relações de trabalho, 2003 (em percentagem) .....	236
10.6	Modo da fixação das remunerações do pessoal, 2003 (em percentagem) .....	<b>236</b>
10.7	Modalidade da determinação da remuneração por sector de actividade, 2003 (em percentagem, N=248) .....	238
10.8	Modo da fixação das condições de trabalho do pessoal, 2003 (em percentagem, N=255) .....	<b>238</b>
10.9	Realização de reuniões de informação, 2003 (em percentagem) ..	<b>238</b>
10.10	Opinião relativamente ao papel dos sindicatos na perspectiva da empresa, 1994 (em percentagem, N=248, dados não ponderados) .....	240
10.11	Caracterização do papel dos sindicatos, 1994 (em percentagem, N=248, dados não ponderados) .....	240
10.12	Caracterização do papel dos sindicatos na perspectiva da empresa, 2003 (em percentagem) .....	241
10.13	Papel dos sindicatos na perspectiva da empresa, por sector, 2003 (em percentagem) .....	241



## Sobre os autores

**Alan Stoleroff**, professor associado do Departamento de Sociologia do ISCTE e investigador do CIES-ISCTE.

**André Freire**, professor auxiliar do Departamento de Sociologia do ISCTE e investigador do CIES-ISCTE.

**Andrés Malamud**, investigador doutorado do ICS-UL e do CIES-ISCTE e professor auxiliar do Departamento de Ciência Política da Universidade de Buenos Aires.

**António Pedro Dores**, professor auxiliar com agregação do Departamento de Sociologia do ISCTE e investigador do CIES-ISCTE.

**Elsa Pegado**, docente da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias e investigadora do CIES-ISCTE.

**Filipa Pinho**, investigadora do CIES-ISCTE.

**Graça Carapinheiro**, professora catedrática do Departamento de Sociologia do ISCTE e investigadora do CIES-ISCTE.

**Helena Carreiras**, professora auxiliar do Departamento de Sociologia do ISCTE e investigadora do CIES-ISCTE.

**João Sebastião**, professor adjunto na ESES (Escola Superior de Educação de Santarém) e investigador do CIES-ISCTE.

**José Manuel Leite Viegas**, professor auxiliar com agregação do Departamento de Sociologia do ISCTE e investigador do CIES-ISCTE.

**Luís Capucha**, professor auxiliar do Departamento de Sociologia do ISCTE e investigador do CIES-ISCTE.

**Luís de Sousa**, investigador doutorado do CIES-ISCTE.

**Rui Pena Pires**, professor auxiliar do Departamento de Sociologia do ISCTE e investigador do CIES-ISCTE.

**Sandra Palma Saleiro**, investigadora do CIES-ISCTE.

**Sérgio Faria**, investigador do CIES-ISCTE.

**Sónia Vladimira Correia**, investigadora do CIES-ISCTE.



## Nota prévia

Este volume faz parte de uma trilogia organizada pelo Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, do ISCTE (CIES-ISCTE). Nela foi possível congregiar um conjunto alargado de análises recentes sobre a sociedade contemporânea, situando *Portugal no Contexto Europeu*.

A trilogia integra os seguintes volumes:

- vol. I *Instituições e Política*  
(organizado por José Manuel Leite Viegas, Helena Carreiras e Andrés Malamud);
- vol. II *Sociedade e Conhecimento*  
(organizado por António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado e Patrícia Ávila);
- vol. III *Quotidiano e Qualidade de Vida*  
(organizado por Maria das Dores Guerreiro, Anália Torres e Luís Capucha).

Visa-se, assim, colocar à disposição do público resultados de pesquisas de âmbito nacional e internacional realizadas pelos investigadores do CIES-ISCTE nos últimos anos. Ao juntá-los nesta trilogia, voltou-se a examinar dados e análises, promovendo uma nova compreensão integradora da sociedade actual.

Três ângulos analíticos e temáticos organizam estes novos avanços de conhecimento sobre os quadros de vida social contemporâneos. Cada volume dá corpo a um deles.



## Introdução

*José Manuel Leite Viegas, Helena Carreiras e Andrés Malamud*

Este livro reporta-se à investigação na área política realizada no âmbito do CIES-ISCTE. Contudo, os autores não se restringem à investigação por eles levada a cabo neste centro de investigação, mas procuram integrar nas suas análises o que de melhor foi produzido e publicado nos meios científicos, nacionais e internacionais, sobre essas questões.

Os textos dos capítulos espalham-se por uma larga diversidade temática e metodológica, mas onde descobrimos referentes comuns: grande parte deles propõe uma análise diacrónica, com períodos ou etapas delimitados por marcos incontornáveis, como o 25 de Abril, a descolonização e a entrada de Portugal no Mercado Comum. Em alguns casos, esses marcos de mudança são mais específicos. Nesta perspectiva evolutiva sobressaem algumas transformações, como a universalização do ensino, os acréscimos nos níveis de protecção social e as mudanças qualitativas nas respectivas políticas públicas. Noutros casos, essas mudanças são tão rápidas que surpreendem: como a transformação de Portugal de país apenas emigrante para país também de imigração.

Os textos não se ficam pelo levantamento e análise das grandes transformações sociais ocorridas depois do 25 de Abril. Em muitos casos, trata-se de analisar novos problemas surgidos já numa sociedade estabilizada, mais próxima e comparável com os países europeus, particularmente os mais desenvolvidos. É essa perspectiva comparativa, que cada vez aparece mais na investigação feita em Portugal, que também subjaz aos textos deste livro.

Dada a diversidade de temáticas, já referida, e no sentido de introduzir uma lógica de leitura articulada dos textos, agregaram-se os diferentes capítulos em três partes. A primeira parte, constituída por três capítulos, incide sobre as instituições, as identidades e os comportamentos do campo político: nela são abordadas questões fundamentais, como os parlamentos, as identidades de esquerda e direita e os comportamentos políticos. A segunda parte reúne os quatro capítulos que mais directamente se reportam às políticas públicas, sendo analisadas algumas das instituições e políticas mais relevantes,

como as que se referem ao emprego, à segurança social, à educação, à imigração e às forças armadas. Finalmente, nos três capítulos da terceira parte, as questões políticas são abordadas na perspectiva das representações e das relações sociais.

No capítulo 1, Andrés Malamud e Luís de Sousa analisam, em perspectiva comparada, um fenómeno relativamente novo no cenário político global: os parlamentos supranacionais. Precedidos pela experiência da União Europeia, cujo Parlamento foi popularmente eleito pela primeira vez em 1979, outros grupos de países estabeleceram e tentaram consolidar instituições parlamentares para legitimarem os seus processos de integração. A maior parte destas experiências têm tido lugar na América Latina. Este trabalho analisa comparativamente cinco parlamentos supranacionais na Europa e América Latina, nomeadamente o Parlamento Europeu, o Parlamento Latino-Americano, o Parlamento Centro-Americano, o Parlamento Andino e a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, com o objectivo de compreender o impacto que estas instituições têm tido ao nível da representação regional, nos processos de decisão e no fortalecimento da *accountability*. O núcleo do capítulo está dividido em cinco partes, que incidem sobre cada um dos parlamentos supranacionais. Trata-se de uma análise da evolução histórica e política destes organismos, examinados na sua estrutura, competências e modo de funcionamento, à luz de quatro funções parlamentares clássicas: representação (legitimação), legislação (processo de decisão), controlo do executivo e do aparelho do Estado (fiscalização) e formação de elites e liderança política (recrutamento e treino). A parte final do artigo apresenta um conjunto de conclusões comparativas.

Tendo em conta a importância do posicionamento na escala esquerda-direita para a orientação política dos eleitores europeus, o texto de André Freire analisa a extensão e evolução das identidades ideológicas nos eleitores europeus, entre 1976 e 2002. Além de testar a validade de teses controversas, como a do “fim das ideologias”, o estudo pretende ainda analisar em que medida as orientações esquerda-direita dos eleitores estão mais ou menos sujeitas à influência das conjunturas. Procura, ainda, verificar se há diferenças sistemáticas entre as novas democracias do Sul da Europa (Portugal, Espanha e Grécia) e as antigas poliarquias da parte ocidental do velho continente. Por outras palavras, tendo em conta que a formação das identidades ideológicas está dependente da socialização dos indivíduos num ambiente de efectiva competição política e ideológica, será que existem diferenças sistemáticas entre novas e antigas democracias? As conclusões mostram que a estabilidade das orientações esquerda-direita entre o eleitorado é um factor diferenciador das novas democracias do Sul da Europa do resto da Europa Ocidental. Nas novas poliarquias, é preciso passar algum tempo para se alcançar a extensão do reconhecimento das categorias ideológicas que se verifica nos sistemas mais antigos. Por outro lado, as orientações em termos de esquerda e direita não estão ainda tão consolidadas nos novos regimes como nos mais antigos.



O artigo de José Manuel Leite Viegas e Sérgio Faria realiza uma análise comparativa europeia sobre a participação política centrada no caso português. O intuito é comparar a participação política em Portugal com a que se manifesta noutros países. O trabalho tem como base um inquérito que foi aplicado em diversos países europeus no âmbito de uma pesquisa internacional sobre cidadania e envolvimento político. Dos doze países europeus que integraram a investigação, foram seleccionados oito para esta análise, por critérios geográficos, mas também por definirem diferentes realidades socioculturais: países nórdicos, como a Suécia e a Dinamarca; países do centro ocidental, como a Holanda e a Alemanha ocidental; países do Sul, como Portugal e a Espanha; e, finalmente, países do Leste, como a Moldávia e a Roménia. A investigação constata que a participação política apresenta valores relativamente baixos em Portugal, em muitos casos só superiores aos valores encontrados nos países de Leste. No entanto, esta visão global não dá conta de diferenças específicas da realidade participativa portuguesa relativamente aos outros países europeus, que se revelam quando a análise se localiza em cada uma das modalidades de participação. Por exemplo, o envolvimento em associações não estritamente políticas revela valores relativamente altos em Portugal, apenas superados na Holanda e Dinamarca. Este valor revela que a participação em Portugal tem menos implicações no alargamento do debate na esfera pública e política do que nos países europeus desenvolvidos mas, em compensação, tem uma forte dimensão de integração social e política.

Na Parte II, os autores dos diferentes capítulos fazem a análise das políticas públicas em diversos domínios: emprego e segurança social, educação, imigração e forças armadas. Neles se realiza uma periodização dessas políticas no *pós 25 de Abril*. Interessa, no entanto, fazer uma referência individualizada a cada um dos capítulos.

No capítulo “Políticas de desenvolvimento social: emprego e segurança social”, Luís Capucha, Elsa Pegado e Sandra Palma Saleiro analisam as políticas sociais do emprego e segurança social numa perspectiva evolutiva, definindo cinco períodos: um primeiro, desde o *25 de Abril* até Novembro de 1975, que os autores definem como “fundação revolucionária” do embrião do estado-providência; um segundo, que vai de 1976 a 1986, caracterizado pelas reformas que preparam a entrada na União Europeia; um terceiro, que vai desta última data até meados dos anos 90 e que corresponderia a um período de expansão e crescimento das políticas sociais; um quarto período, que vai de meados dos anos 90 até 2001, que seria caracterizado pela “recalibragem do modelo social europeu” e a implementação das políticas sociais activas; finalmente, depois desta última data e até aos nossos dias, estaríamos a viver um período marcado por reformas sociais de orientação neoliberal, que os autores não chegam a analisar no texto. A predominância da análise vai para o quarto período, no qual, segundo os autores, se deu início a uma “nova geração de políticas sociais activas”. A orientação estratégica para a área social

passou a dar prioridade à prevenção do desemprego, principalmente o de longa duração, e à promoção da reinserção dos jovens excluídos. Daqui decorre a importância conferida à educação e qualificação profissional, que se concretizou na criação do ensino pré-escolar, na oferta de formação profissional para desempregados e ao longo da vida, bem como na criação dos centros de reconhecimento, validação e certificação de competências. O capítulo acaba com um ponto, “Os desafios para o futuro”, onde são elencadas algumas das maiores debilidades económicas e sociais do país: a estrutura dos sectores económicos, onde se regista ainda um grande peso de actividades com fraco nível de investimento tecnológico; as insuficiências e atrasos nas áreas da educação e da qualificação profissional, da inovação, do investimento em ciência e tecnologia; e, finalmente, a permanência de segmentos ou sectores sociais específicos vivendo ainda em situações de pobreza, pese embora o investimento já feito nesta área.

João Sebastião e Sónia Vladimira Correia analisam, no capítulo “A democratização do ensino em Portugal”, o que designam como a massificação e democratização do ensino nas últimas décadas. Os autores começam por enunciar um paradoxo: as críticas ao sistema educativo têm sido muito fortes nos últimos anos, exactamente quando se conseguiu a universalização da escolaridade básica. Os críticos acusam o sistema público de ensino de uma profunda degradação e de um decréscimo de competências adquiridas na escola. Para responder a estas e outras questões, os autores propõem-se analisar os dados referentes à qualificação educativa em Portugal nas últimas três décadas. O texto começa com a análise da evolução da taxa de analfabetismo e do nível de escolaridade da população residente nas últimas três décadas. Salienta-se que a queda da taxa de analfabetismo é muito significativa, até se atingir o valor de 12,5% em 2001. Verifica-se, também, um acréscimo de qualificação educativa nas últimas três décadas, que se manifesta, quer no ensino básico, quer no secundário e, mesmo, ao nível do superior. A estes resultados, globalmente positivos, devem contrapor-se os estudos comparativos internacionais, nos quais Portugal apresenta resultados decepcionantes, nomeadamente nas competências adquiridas nas escolas, colocando-se na 26.<sup>a</sup> posição na OCDE. Num segundo momento, os autores vão estudar os resultados numa perspectiva de democratização do ensino: em primeiro lugar, analisando as discrepâncias a nível regional; em segundo lugar, retornando à velha questão do papel da escola na reprodução das desigualdades sociais. Finalmente, Sebastião e Correia apresentam o que lhes parece serem os imperativos para o futuro no campo do ensino. A conquista da universalidade de ensino ao nível básico deverá ser seguida de uma maior atenção às disparidades sociais, quer regionais, quer as que resultam da selectividade social. Para os autores, os princípios da igualdade e democratização do ensino deverão sobrepor-se à tendência para um retorno à escola de elite.

No capítulo “Políticas de imigração em Portugal”, Rui Pena Pires e Filipa Pinho começam por apresentar a informação mais relevante sobre a

evolução da imigração no pós 25 de Abril, a que se segue a análise da questão da nacionalidade e, finalmente, das políticas de imigração. No estudo desta questão devemos ter em consideração, antes do mais, as profundas transformações ocorridas em Portugal depois do 25 de Abril, bem expressas nos 400.000 estrangeiros legalmente residentes que se registavam no início do século XXI. No referente aos fluxos de imigração, os autores distinguem três períodos: “o da imigração de África, na sequência da descolonização, os anos 80 e 90, marcados pelo crescimento e diversificação dos fluxos migratórios e, na viragem do século, o período das novas migrações do Leste e do Brasil”. No ponto seguinte, os autores analisam as mudanças havidas nas leis sobre a nacionalidade. Trata-se de perceber como, depois do 25 de Abril e devido ao problema dos retornados das ex-colónias, Portugal abandonou a política de nacionalidade assente no regime *ius solis* para um regime misto com predominância *ius sanguinis*. As intervenções legislativas de 1981 e 1994 dão continuidade às orientações restritivas da aquisição da nacionalidade portuguesa da primeira fase, em que a imigração é vista como problema. Em 2005 o governo do PS inflecte, pela primeira vez desde o 25 de Abril, as políticas da nacionalidade no sentido de fortalecer os princípios de *ius solis*. Sobre as políticas de imigração, os autores começam por salientar a ausência de referências explícitas a essa questão nos programas de governo, antes de 1995: “predomina uma interpretação da imigração como ameaça, como fenómeno perturbador e, em grande medida, indesejável”. A partir daí, surgem novas orientações, nomeadamente, a regularização dos estrangeiros ilegais a residirem no país, e um conjunto de disposições legais centradas no problema da integração, em vez de estarem exclusivamente centradas na regulação dos fluxos migratórios como anteriormente. Na conclusão, os autores criticam as políticas restritivas, centradas no controle dos fluxos migratórios e na redução dos direitos dos não nacionais, evidenciando os seus efeitos perversos. Em contrapartida, defendem uma política de imigração centrada na integração dos não nacionais.

No capítulo “As Forças Armadas Portuguesas: mudanças e continuidades na transição do milénio”, Helena Carreiras propõe-se fazer um balanço da situação e tendências de evolução das Forças Armadas Portuguesas, no quadro das transformações ocorridas durante as últimas décadas nas formas de organização militar e nas relações civil-militares dos países ocidentais. Tomando como ponto de partida o modelo analítico proposto por Moskos, Williams e Segal (2000), observa-se, sinteticamente, a forma como as Forças Armadas Portuguesas se posicionam relativamente a algumas das variáveis desse modelo: orientação estratégica (definição de missões e percepção de ameaças); organização (modalidades de recrutamento, estrutura das forças e identidades socioprofissionais); atitudes públicas face aos militares; e, finalmente, padrões de integração de género. A análise sugere que existem forças de sinal contrário — entre o pólo modernizador e o conservador — a produzir

os seus efeitos, tanto no plano estrutural e organizacional como no plano cultural e identitário.

A parte III do volume é um pouco mais heterogénea que as anteriores, na medida em que reúne textos que se distinguem mais claramente entre si, tanto no que se refere aos seus objectivos como em termos das perspectivas de análise. Contudo, em todos os casos, o olhar lançado sobre as instituições e processos sociais — nas áreas da saúde, do sistema penitenciário e das relações sociais nas empresas — é estreitamente articulado com a questão das representações sociais que lhes vão correspondendo no plano da produção simbólica.

Em “Saúde e risco na sociedade portuguesa”, Graça Carapinheiro faz uma proposta de leitura sociológica da saúde, salientando a forma como um conjunto de novos pressupostos epistemológicos relativos à forma de abordar o objecto saúde/doença — designadamente em torno da emergência de categorias como a “construção social da saúde e da doença” ou o “estatuto do doente” — foram incorporados e/ou criticamente avaliados em novas agendas de pesquisa sociológica sobre a saúde e num conjunto de investigações empíricas desenvolvidas em Portugal nos últimos anos. É com o objectivo de traçar os contornos dessa epistemologia que a autora sugere uma forma de relação entre saúde e sociedade que contribua para relançar a politização das questões de saúde. Propondo uma perspetivação das práticas e representações sobre a saúde a partir do conceito de risco social, a autora revê então diversos estudos realizados em Portugal sobre temas como a reprodução medicamente assistida, a automedicação, o risco genético de cancro hereditário, ou as tecnocracias médicas. O levantamento analítico dos vários regimes de risco parece sugerir a hipótese, com que conclui o seu texto, de que “quanto mais nos aproximamos dos contextos institucionais de saúde, mais se reforça o carácter de selecção social do discurso biomédico do risco, e quanto mais nos acercamos dos contextos quotidianos das práticas de saúde, mais se acentua o carácter biomédico do discurso social do risco, em processos recíprocos de endogeneização de culturas”.

O conceito de risco é também uma referência forte no capítulo intitulado “Risco penitenciário e espírito proibicionista”, onde António Pedro Dores passa em revista um conjunto de questões relacionadas com o modelo penitenciário e as políticas penais em Portugal. Apoiando-se nas propostas de autores como Loic Wacquant, Reich ou Castells, o autor problematiza a relação entre o “estado penal” e o “espírito proibicionista”, questionando a eficácia do modelo institucional dominante em Portugal. Colocando-se numa perspectiva assumidamente crítica, Dores vai pontuando a sua reflexão com elementos de informação empírica relativos ao funcionamento e características do sistema prisional em Portugal. Da mesma forma, procura introduzir na sua análise comparações internacionais, em particular relativamente à Europa e Estados Unidos. No seu entender, “cabe à sociologia produzir informação não

apenas sobre os riscos práticos da configuração social dominante, tornada estado penal, mas também sobre diagnósticos que apontem modos terapêuticos de enfrentar esses riscos, ao mesmo tempo susceptíveis de evitar o estado penal e a susceptibilidade às encenações políticas encobridoras das causas do mal-estar social". É neste sentido que pode ler-se a sua proposta final relativa à necessidade de uma "sociologia preventiva".

Finalmente, no capítulo intitulado, "Relações laborais nas empresas e sistema de relações industriais em Portugal", Alan Stoleroff debruça-se sobre a problemática das relações laborais nas empresas portuguesas. Explícitando uma oposição entre formas bilaterais e unilaterais de regulação das relações laborais, o autor procura verificar a presença e o grau de reconhecimento mútuo entre os actores dentro das empresas, bem como a eficácia das formas de regulação estabelecidas a nível supra-empresarial (articulação entre os níveis meso e micro). Com base em dados de dois inquéritos realizados em empresas portuguesas em 1994 e 2003, retratam-se algumas das características básicas das relações laborais aí existentes, utilizando-se como indicadores fundamentais as tendências da sindicalização e as práticas de negociação. O objectivo é o de fazer um balanço desta componente do "sistema" de relações industriais, e explicitar as consequências que o retrato empírico possa ter para a concepção do sistema. Identifica-se empiricamente o grau de presença (e de ausência) sindical nas empresas, a existência ou a falta de contacto e negociação da parte da empresa com os sindicatos existentes, e a conformidade com convenções colectivas estabelecidas a níveis superiores, ou a prática de actos de gestão que atenuam a aplicação das convenções estabelecidas. Aborda-se ainda o grau de desenvolvimento, nas empresas, de práticas de gestão de recursos humanos que procuram individualizar substantivamente o comportamento ou aspectos da contratação dos empregados. Na conclusão deste trabalho, Stoleroff sustenta que os resultados apresentados demonstram a dualização presente nas regulações de emprego em Portugal ao nível das empresas e das organizações, entre um sector sindical e um sector não sindical, argumentando que, devido a esta dualização, o paradigma dos sistemas de relações industriais perde a sua pertinência.

De forma mais abrangente ou mais circunscrita, todos os textos reunidos neste volume propõem balanços de tendências de desenvolvimento nos processos, instituições e políticas em análise. Ao mesmo tempo que se problematiza teoricamente e se analisa informação empírica sobre o caso português, revê-se a forma como as ciências sociais em geral e a sociologia em particular têm vindo a olhar os temas abordados. Como tal, e também na medida em que se associa a preocupação de um olhar diacrónico com uma ênfase comparativa, constituirão importantes contributos para um conhecimento mais aprofundado e rigoroso das instituições e políticas portuguesas nos quadros europeu e internacional.

Ao permitirem-nos compreender melhor as dinâmicas sociopolíticas no presente e passado recente, os diversos capítulos deste livro fornecem elementos para perspectivar o futuro: de formas diversas, todos os autores procuram deixar interrogações, levantar pistas ou propor cenários à luz dos quais poderão vir a definir-se futuras agendas de investigação. É também este um objectivo importante do trabalho colectivo que o CIES quis ver reflectido no conjunto de publicações em que se integra o presente volume.

**Parte I**    **INSTITUIÇÕES, IDEOLOGIAS  
E COMPORTAMENTOS POLÍTICOS**





## **Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina Entre o fortalecimento e a irrelevância**

*Andrés Malamud e Luís de Sousa*

### **Introdução**

A moderna instituição parlamentar nasceu na Inglaterra do século XVII, enquanto instrumento de controlo dos poderes monárquicos por parte de uma burguesia ascendente.<sup>1</sup> Não foi um acontecimento singular e isolado na história política europeia, mas o resultado de um processo gradual de desenvolvimento institucional, para o qual contribuíram experiências da antiguidade, tais como a assembleia geral de *archons* e o *areopagus* da antiga Grécia, o senado da República de Roma e os conselhos dos povos escandinavos. O parlamento viria reclamar para si três competências ou poderes fundamentais, nos processos de governação: 1) a supremacia legislativa; 2) o poder último de decisão e de fiscalização sobre as políticas de tributação e de despesa pública; e 3) a possibilidade de intervir indirectamente no processo de decisão, quer através da impugnação da escolha de um ministro da coroa, quer pelo poder de votar a incapacitação do soberano. Este modelo de assembleia representativa seria, posteriormente, exportado para o continente americano, onde se consolidaria como órgão de soberania autónomo. Regressaria à Europa continental com a Revolução Francesa e seria, novamente, exportado para o resto do mundo, afirmando-se, finalmente, como a instituição emblemática dos processos de deliberação política e legislativos na maioria dos estados modernos.

---

1 Luís de Sousa agradece à Fundação Calouste Gulbenkian por ter financiado parte deste projecto ao abrigo do Programa Gulbenkian de Estímulo à Investigação 2003. Versões anteriores foram apresentadas na *Fifth Pan-European International Relations Conference (SGIR-ECPR)*, Haia, Holanda, 9-11 de Setembro de 2004, no *XXV Latin American Studies Association Congress (LASA2004)*, Las Vegas, Nevada, 7-9 de Outubro de 2004, na *First Global International Studies Conference*, World International Studies Committee (WISC), Istambul, 24-27 de Agosto de 2005, e no *Seminário Internacional: Legitimacy, Democracy and Regional Organizations*, Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 22-23 de Novembro de 2005.

Assembleias legislativas análogas tiveram também a sua difusão ao nível subnacional, em estados (con)federados ou províncias autónomas que, posteriormente, se constituíram em estados federais. Se os parlamentos subnacionais datam, pelo menos, do século XVIII, pois já se encontravam presentes em algumas colónias americanas quando foi proclamada a independência e jurada a Constituição, os parlamentos supranacionais são criações recentes.

O primeiro parlamento supranacional com relevância foi o Parlamento Europeu. Na definição dada pelo Tratado de Roma de 1957, o Parlamento Europeu é “composto por representantes dos povos dos Estados reunidos na Comunidade.” A legitimidade do Parlamento Europeu assenta no sufrágio directo e universal dos seus membros — desde 1979 — e a sua investidura tem uma duração de cinco anos. Outros processos de integração regional<sup>2</sup> tentaram replicar este modelo de assembleia legislativa supranacional, sendo a América Latina a região onde a experimentação ou mimetismo institucional teve maior repercussão. Em Junho de 2004, a *International Parliamentary Union*, organização internacional que reúne de um modo associativo os vários parlamentos nacionais a nível mundial, era composta por 140 membros nacionais e cinco associados, estes últimos de carácter regional/internacional: o Parlamento Andino, o Parlamento Centro-Americano, o Parlamento Europeu, o Parlamento Latino-Americano (Parlatino) e a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa. Para além destes, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul representa também o embrião de uma instituição representativa supranacional e merece, por isso, um escrutínio mais atento. Este desenvolvimento político e institucional levanta várias questões. A primeira é a de saber por que razão os líderes políticos optaram por estabelecer um parlamento regional (Rittberger, 2003) quando o processo de integração era, substancialmente, uma iniciativa de cariz económico. A segunda é a de estabelecer se os órgãos parlamentares regionais constituem parlamentos propriamente ditos ou algo diferente. Finalmente, inquire-se por que razão os parlamentos regionais se desenvolveram apenas em duas regiões do mundo, nomeadamente Europa e América Latina, e quais as diferenças observáveis entre os processos de integração regional nestas regiões. O artigo discute estas questões através da análise comparativa de cinco parlamentos regionais, ditos supranacionais: todos aqueles supra mencionados menos a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, porque se trata apenas de um órgão de deliberação colectiva e não de decisão, para o qual não se antevê nenhum novo desenvolvimento institucional que aponte noutra direcção.

---

2 Por regional entenda-se a dimensão internacional e/ou os processos de decisão de natureza intergovernamental ou supranacional num espaço contíguo que afecta várias jurisdições territoriais nacionais. Não se refere ao nível intermédio de governo entre o local e o nacional dentro de uma jurisdição estatal.

O artigo está dividido em cinco partes iniciais que incidem sobre cada um dos cinco parlamentos regionais. Trata-se de uma breve análise da evolução histórica e política destes organismos, examinados na sua estrutura, competências e modo de funcionamento à luz de quatro funções parlamentares clássicas: representação (legitimização), legislação (processo de decisão), controlo do executivo e do aparelho do Estado (fiscalização) e formação de elites e liderança política (recrutamento e treino). A parte final do artigo apresenta um conjunto de conclusões comparativas.

### **O Parlamento Europeu (PE)**

Quem olhar pela primeira vez o tecido institucional da Europa ficará surpreendido com a existência de vários arranjos institucionais que se sobrepõem, interagem e se articulam de modo a tornar a União Europeia (UE) um modelo único de integração regional. Tendo em conta o nível de integração conseguido entre os vários membros e a extensão e intensidade das suas competências políticas, a UE é a estrutura organizacional central da Europa. Existe, contudo, uma série de organizações anteriores aos Tratados de Roma de 1957 que tiveram, cumulativamente, um contributo significativo para a singularidade do processo de integração europeu — ainda que limitado, menos abrangente e sem poder de decisão. Algumas destas organizações sobreviveram ao processo de integração europeu proporcionado pelas comunidades dos Tratados de Roma, mas ficariam reduzidas ou a um papel deliberativo secundário e simbólico — como, por exemplo, o Conselho da Europa — ou foram, ultimamente, incorporadas pelas sucessivas revisões dos tratados — tal como aconteceria com a União da Europa Ocidental, incorporada na política europeia de defesa mediante o Tratado de Maastricht.<sup>3</sup> Algumas destas organizações mantiveram a sua filiação e carácter europeu; outras, tais como a OCDE, expandiram as suas actividades para outros países e regiões além-Europa. Todavia, um dos elementos comuns mais salientes destas organizações continua a ser a existência de parlamentos ou assembleias de cariz regional (quadro 1.1).

Poderiam ainda ser mencionadas outras iniciativas de carácter interparlamentar ou fóruns regionais, tais como: o Conselho Nórdico, que reúne os parlamentares dos países escandinavos; o Conselho de Consulta Interparlamentar dos países do Benelux; a assembleia dos países do Báltico; a assembleia parlamentar de cooperação económica dos países do Mar Negro; ou mesmo a conferência parlamentar dos países da Europa Central. Nenhuma destas iniciativas parlamentares regionais/internacionais possui um papel

---

3 A Declaração de Roma de 27 de Outubro de 1984 sublinhou a importância de a União da Europa Ocidental vir a fazer parte do complexo da política de defesa europeia. Esta intenção política seria, posteriormente, posta em prática pelo Tratado de Maastricht de 1991.

**Quadro 1.1** Análise comparativa das assembleias supranacionais europeias

Organização	Tratado fundador	Objectivos	Instituição parlamentar	Principais características
União da Europa Ocidental (UEO/WEU)	Tratado de Paris, 23 de Outubro de 1954 (que completa o Tratado de Bruxelas de 17 de Março de 1948); Estatuto de 1955.	Militares (de defesa), diplomáticos, económicos, sociais e culturais.	Assembleia Parlamentar da União da Europa Ocidental	Papel consultivo e deliberação colectiva. Sem poderes de decisão. Funcionamento não permanente: duas sessões plenárias anuais de duração de duas semanas cada. Membros nomeados pelos parlamentos nacionais. Representação proporcional (hierarquia de estados).
Conselho da Europa (CoE)	Tratado de Bruxelas, 5 de Maio de 1949.	Democracia, desenvolvimento, questões sociais, direitos humanos (refugiados, minorias, migração, género), cultura e educação, ciência e tecnologia, organização territorial e ambiente.	Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa	Debate sobre os grandes problemas, temáticas e factos da Europa. Papel consultivo e deliberação colectiva. Fracos poderes de decisão e de controlo. Funcionamento semipermanente: quatro sessões plenárias anuais de uma semana de duração cada. Comissão Permanente assegura continuidade de trabalho. Membros eleitos indirectamente ou nomeados pelos parlamentos nacionais. Representação proporcional (hierarquia de estados).
Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO)	Sem natureza jurídica (em 1953, o parlamento norueguês passou uma resolução que visava a criação duma assembleia na NATO. A primeira Conferência de Parlamentares realizou-se em 1955).	Militares (defesa e segurança, controlo democrático das forças armadas, diálogo transatlântico sobre políticas da NATO).	Assembleia Parlamentar da NATO	Papel consultivo e interface entre o Conselho da NATO e os parlamentos nacionais. Sem poder de decisão. Funcionamento não permanente: duas sessões plenárias anuais. Membros designados pelos parlamentos nacionais. Representação proporcional (hierarquia de estados).
Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)	Declaração de Madrid, Abril de 1991.	Desenvolvimento de mecanismos de prevenção e resolução de conflitos. Consolidação da democracia.	Assembleia Parlamentar da OSCE	Papel consultivo e deliberação colectiva. Sem poder de decisão. Funcionamento não permanente: uma sessão plenária anual. Membros nomeados pelos parlamentos nacionais. Representação proporcional (hierarquia de estados).

Fonte: Nuttens e Sicard (2000)

no processo de integração europeia de relevância igual ao papel do Parlamento Europeu. Contudo, tais iniciativas não poderão deixar de ser mencionadas, porque a sobreposição de filiação institucional dos vários países europeus e das próprias competências destas instituições sobressai como um elemento fundamental do modelo de integração política regional conseguido pelos estados-nação na Europa do pós-1945. A evolução do processo de integração europeia seduz qualquer académico que se debruce sobre as razões que conduzem ao sucesso e falhanço de opções e modelos institucionais. A integração europeia construiu-se a partir de vários projectos institucionais que, embora apontassem para o mesmo objectivo último, isto é, a criação de uma unidade política regional, apresentavam métodos bastantes diferentes e, conseqüentemente, resultados díspares. Não só estes projectos coexistiram, como também competiram entre si. Enquanto alguns assistiram à implantação e consolidação das suas instituições com sucesso, outros seriam relegados para um papel secundário.

De todas as iniciativas parlamentares regionais acima mencionadas, o Parlamento Europeu foi a única que desenvolveu poderes de decisão reais, tornando-se, assim, num elemento central da estrutura complexa de governação da UE. Para que melhor possamos compreender a evolução do Parlamento Europeu, passando de uma entre várias iniciativas parlamentares regionais, ao primeiro parlamento supranacional, será conveniente rever brevemente a estrutura e processo da Comunidade Europeia.

### *Evolução e competência do Parlamento Europeu*

Os pais fundadores dos Tratados de Roma de 1957 pretendiam uma ruptura com o passado. O falhanço do Conselho da Europa, enquanto resposta institucional à ideia de uma Europa unida, era apontado por alguns ex-dirigentes do Conselho, como Paul-Henri Spaak, como um exemplo daquilo que o novo projecto deveria evitar a todo o custo. O novo projecto institucional assentaria num equilíbrio sustentável, ao nível do aparelho de decisão, entre intergovernamentalismo e supranacionalismo, e num modelo constitucional liberal tripartido: um executivo onde as decisões seriam tomadas e implementadas; uma assembleia onde os vários assuntos e problemas seriam debatidos e deliberados; e um corpo judicial independente, com capacidade de rever decisões e de resolver conflitos que suscitassem problemas de legalidade.

A originalidade deste novo regime internacional reside no facto de adaptar a clássica divisão tripartida dos poderes — executivo, legislativo e judicial — aos novos arranjos institucionais que resultaram do equilíbrio entre o carácter intergovernamental e supranacional da estrutura e processos de decisão. Contudo, as competências dos três corpos políticos — Comissão, Conselho de Ministros e Parlamento Europeu — encontram-se entrelaçadas ao ponto de tornar difícil estabelecer uma divisão clara dos poderes executivo e legislativo.

A função executiva é partilhada pela Comissão Europeia e o Conselho de Ministros. A Comissão é um corpo político supranacional nomeado de mútuo acordo entre os estados-membros, mas os seus membros exercem as suas prerrogativas independentemente das vontades e interesses dos seus respectivos governos. A Comissão representa os interesses da comunidade e actua como “guardiã dos tratados” — no sentido de garantir a observância dos tratados e do Direito Comunitário, mesmo que tal implique aplicar sanções a um estado-membro ou levá-lo perante o Tribunal Europeu, e permanece o interface central do sistema de decisão (Mény, 1998: 24). O Conselho de Ministros é um clássico modelo de corpo político intergovernamental, composto por representantes dos estados-membros que defendem os interesses dos seus próprios governos.

Embora estas duas instituições sejam denominadas de órgãos executivos, também desempenham funções legislativas. A Comissão detém um quase-monópolio do direito de iniciativa legislativa, para além de ser responsável pela gestão e execução das políticas comuns, fiscalização da aplicação do Direito Comunitário (conjuntamente com o Tribunal de Justiça) e representação da UE ao nível internacional. Também pode tomar decisões, autonomamente ou mediante delegação do Conselho, emitir pareceres e elaborar recomendações. O Conselho possui amplos poderes de decisão: pode adoptar regulamentos e directivas, concluir acordos e tratados (que, porém, terão que ser negociados com a Comissão), rectificar lacunas ou clarificar disposições nos tratados, e partilhar competências orçamentais com o Parlamento.

O Parlamento Europeu, à semelhança dos parlamentos nacionais, é eleito por sufrágio universal (desde 1979), mas ao contrário da maioria dos regimes parlamentares europeus, o “governo europeu” não emana da maioria ou coligação representada no parlamento. Por outras palavras, as eleições para o Parlamento Europeu não visam punir ou gratificar o “executivo europeu”, mesmo se ao Parlamento Europeu cabe o direito de dissolver a Comissão, através de um voto de censura por uma maioria de dois terços. O Parlamento Europeu tem também o poder de influenciar a adopção de legislação comunitária, através do procedimento de cooperação e de fiscalização. O Parlamento Europeu pode iniciar ou instalar comissões de inquérito, questionar os comissários sobre matérias relativas às várias políticas comuns, adoptar resoluções e solicitar audiências com a Comissão, mas continua a sofrer da ausência de competências legislativas gerais próprias. À excepção da adopção do orçamento, competência que partilha com o Conselho e que incide apenas sobre 3% da despesa comunitária global, o Parlamento não dispõe de capacidade legislativa própria, nem proporciona a faculdade de os eleitores escolherem directamente o executivo nas urnas. Este défice institucional e democrático explica, de certo modo, a baixa participação nas eleições europeias e a tendência dos partidos nacionais para utilizarem este escrutínio como teste à governabilidade do partido ou coligação no poder.

Em adição a este “triângulo institucional” complexo, como é denominado no jargão comunitário, não deverá permanecer esquecido o “poder” vinculativo das decisões do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Este “gigante adormecido” constitui um dos maiores motores do processo de integração europeia:

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias é o órgão comunitário mais discreto, o menos conhecido pelo público em geral, mas indiscutivelmente e para a surpresa da maioria dos governos dos estados-membros, o maior responsável pela transformação da Comunidade, inicialmente com objetivos bastante limitados, numa espécie de quase-federação. Se o “governo de juizes” tem aplicabilidade em algum contexto, é no Luxemburgo que poderemos constatar a sua existência! Mesmo quando o desenvolvimento político da Comunidade abrandou, ou mesmo paralisou, durante os finais da década de 60 até ao início da década de 80, o Tribunal nunca desistiu de aplicar, de um modo assertivo, a sua jurisprudência “federativa”, a qual viria a compensar a inércia dos governos nacionais e a incapacidade da Comissão para agir eficazmente e definir os pressupostos do processo de integração alcançado até ao presente... (Mény, 1998: 25).

Este sumário pretende dar uma ideia geral da complexidade do aparelho de decisão da UE e uma breve indicação das várias tensões e batalhas de poder travadas entre as três principais instituições políticas da comunidade, aquando da revisão dos tratados. Não será inoportuno recordar que este aparelho de decisão assenta e funciona num equilíbrio, constantemente em evolução e ajustamento, entre três fontes de legitimação e de interesse: os interesses e demandas do(s) povo(s) europeu(s), representados pelos deputados e partidos europeus com assento no Parlamento Europeu; os interesses e exigências dos estados-membros representados no Conselho; e a missão e interesses comunitários, com expressão nos tratados, no Direito Comunitário e na jurisprudência do Tribunal Europeu, representados na Comissão.

#### *Fortalecimento do Parlamento Europeu*

Na sua génese, o Parlamento Europeu não se diferenciava substancialmente da assembleia do Conselho da Europa, no que se refere ao seu desenho institucional e à amplitude das suas competências. O Parlamento Europeu, denominado “a assembleia” até 1962, era essencialmente um fórum composto por delegações nomeadas pelos parlamentos nacionais.<sup>4</sup> Detinha uma função consultiva limitada a um número reduzido de temáticas e de propostas legislativas antes

---

4 O Acto Único Europeu de 1986 tornaria, finalmente, oficial a designação de Parlamento Europeu.

de virem a ser submetidas à aprovação do Conselho. No início dos anos 70, a então Comunidade Económica Europeia atravessava um período turbulento, causado quer por condicionalismos externos, como as sucessivas crises do petróleo, quer por disputas internas, como a posição intransigente do general De Gaulle face à futura adesão do Reino Unido, e o enfraquecimento do equilíbrio interno de poder entre as três principais instituições políticas da Comunidade. O poder pendia a favor do Conselho, que então detinha quase um monopólio sobre a adopção de legislação comunitária. Por outro lado, os interesses e preocupações dos cidadãos continuavam deficitariamente representados e permaneciam à margem das discussões e opções políticas tomadas pelos seus ministros no Conselho. Em resposta a este défice democrático e institucional que caracterizava o sistema político europeu, o Conselho decidiu adoptar a introdução de eleições directas dos membros do Parlamento Europeu. As primeiras eleições transnacionais europeias tiveram lugar a 7 e 10 de Junho de 1979. Esta decisão revolucionária tornar-se-ia crucial para a consolidação do equilíbrio interno, na medida em que proporcionaria ao Parlamento Europeu a capacidade institucional necessária para lutar, em pé de igualdade, por competências legislativas alargadas e assumir um papel de relevo no triângulo institucional. Ao mesmo tempo, era o início de uma nova experiência de representação supranacional (Corbett, 1998).

Desde 1979, o Parlamento Europeu é eleito directamente pelo voto dos cidadãos europeus, por um período de cinco anos, e constituído de acordo com uma distribuição dos assentos parlamentares que reflecte, grosso modo, a dimensão geográfica dos vários estados-membros, embora se possa argumentar que favorece os mais pequenos. O sistema de representação proporcional, que já era aplicado na maioria dos círculos nacionais desde 1979, foi finalmente adoptado pela totalidade de estados-membros durante as eleições europeias de 1999. Os quadros 1.2 e 1.3 mostram a evolução da distribuição de mandatos parlamentares em relação aos estados-membros e formações partidárias.

Embora este instrumento ainda não tenha sido aplicado, a magnitude do seu efeito de dissuasão é considerável: em 1999, a simples ameaça de ser colocado em prática levou à demissão da Comissão Santer. Contudo, os fundadores dos tratados não atribuíram competências próprias nem poder de veto para que o parlamento pudesse vir a assumir, *a posteriori*, um lugar central e um papel preponderante no processo de integração europeu. Como observou Olivier Costa,

Importa salientar que a existência do Parlamento Europeu não se deve tanto à vontade expressa dos fundadores de criar uma estrutura democrática supranacional, mas sim à necessidade de proporcionar uma maior eficácia e legitimidade ao projecto Europeu e a um fenómeno de mimetismo institucional. (Costa, 2001: 19)



**Quadro 1.2** Parlamento Europeu: assentos por Estado-membro e país candidato

	1999-2004	2004-2007	2007-2009
Bélgica	25	24	24
Bulgária	—	—	18
Chipre	—	6	6
República Checa	—	24	24
Dinamarca	16	14	14
Alemanha	99	99	99
Grécia	25	24	24
Espanha	64	54	54
Estónia	—	6	6
França	87	78	78
Hungria	—	24	24
Irlanda	15	13	13
Itália	87	78	78
Letónia	—	9	9
Lituânia	—	13	13
Luxemburgo	6	6	6
Malta	—	5	5
Países Baixos	31	27	27
Áustria	21	18	18
Polónia	—	54	54
Portugal	25	24	24
Roménia	—	—	36
Eslováquia	—	14	14
Eslovénia	—	7	7
Finlândia	16	14	14
Suécia	22	19	19
Reino Unido	87	78	78
(Max) Total	626	732	786

Fonte: [http://www.europa.eu.int/institutions/parliament/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/institutions/parliament/index_en.htm) (acedido em 26 de Agosto de 2004).

Notas: os países estão aqui listados por ordem alfabética de acordo com os nomes de cada país na sua própria língua; em 2007 aderiram mais dois países, Roménia e Bulgária, alterando-se o número total de deputados.

A criação e estruturação do parlamento europeu enquadra-se no padrão de desenho institucional comum às demais organizações ocidentais de carácter regional e/ou internacional que tiveram origem no pós-1945. A maioria destas organizações dispunha de um aparelho de decisão semelhante: um conselho responsável pela tomada de decisões e uma assembleia consultiva de natureza representativa mais ou menos permanente, como, por exemplo, a ONU, a União da Europa Ocidental, o Conselho da Europa e a OTAN/NATO. A dimensão simbólica associada a estas assembleias era fundamental na conjuntura da reconstrução do pós-guerra: não serviam apenas como interface entre o interesse colectivo destas organizações e os interesses particulares dos membros nacionais, mas também facilitaram a socialização das elites políticas de países que se tinham defrontado no palco de guerra, reforçando, conseqüentemente, os níveis de confiança mútua e de cooperação internacional.

**Quadro 1.3** Composição política do Parlamento Europeu, 1979-2004 (número de mandatos por grupo político)

Grupo político	Abreviatura	Primeira legislatura 1979-1984	Segunda legislatura 1984-1989	Terceira legislatura 1989-1994	Quarta legislatura 1994-1999	Quinta legislatura 1999-2004	Sexta legislatura 2004-2009
Partido Popular Europeu (Democrata-Cristão) e Democratas Europeus	PPE-DE	107 (PPE) 64 (DE)	110 (PPE) 50 (DE)	121 (PPE) 34 (DE)	157	232	267
União pela Europa	UPE	—	—	—	(34)*	—	—
Partido dos Socialistas Europeus	PSE	113	130	180	198	175	201
Partido Europeu dos Liberais, Democratas e Reformistas (desde 2004, Aliança dos Liberais e Democratas pela Europa)	ELDR (ALDE)	40	31	49	43	52	89
Esquerda Unitária Europeia / Esquerda Nórdica Verde	GUE/NLG	—	—	14 (GUE)	28	49	41
Esquerda Unitária	—	—	—	28	—	—	—
Comunistas e Aliados	—	44	41	—	—	—	—
Verdes / Aliança Livre Europeia	VEFA	—	—	30	23	45	42
Grupo Arco-íris	—	—	20	13	—	—	—
Aliança dos Democratas Europeus	RDE	22	29	20	26	—	—
Aliança Radical Europeia	ARE	—	—	—	19	—	—
Europa das Nações (desde 1999, União para Europa das Nações)	EdN (UEN)	—	—	—	19	23	27
Direita Europeia	—	—	16	17	—	—	—
Força Europa	FE	—	—	—	27	—	—
Europa das Democracias e das Diferenças	EDD	—	—	—	—	18	—
Independência e Democracia (criado em 2004)	IND/DEM	—	—	—	—	—	36
Grupo de Coordenação Técnica	—	11	—	—	—	—	—
Não inscritos	NI	9	7	12	27	32	29
<b>Total</b>	—	<b>410</b>	<b>434</b>	<b>518</b>	<b>567</b>	<b>626</b>	<b>732**</b>

Fontes: <http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/pt/yourparliament/outgoingparl/members/global.html> (18 de Novembro de 2005); <http://www.europarl.eu.int/election/> (18 de Novembro de 2005) e Bardi (1996).

(\*) A União para a Europa (UPE) resultou da fusão parcial do FE e do RDE e só teve existência durante um período da quarta legislatura (1994-1999). Os 34 mandatos resultam de alterações na composição parlamentar entre grupos políticos e do seu redimensionamento. Portanto, não foram adicionados ao total dessa legislatura, porque já estavam contabilizados nos grupos políticos iniciais.

(\*\*) No início da sexta legislatura, o PE é composto por 732 mandatos aos quais serão acrescidos 54 respetantes à Bulgária e Roménia (após a sua adesão). Até ao final da sexta legislatura (2009), o PE contará com 786 mandatos que serão posteriormente reajustados por dois e reduzidos para 736. O Tratado de Roma de 1957 também atribuiu ao Parlamento Europeu o poder de dissolver a Comissão através de um voto de censura por uma maioria de dois terços.

Havia, contudo, algo de maior envergadura e de inovador no projecto europeu visualizado por Robert Schuman e Jean Monnet: a partilha de soberania. A ideia de construir um projecto político comum além do estado-nação questionava o conceito tradicional de soberania territorial e levantava problemas de legitimidade, de poder e de *accountability*. O carácter supranacional deste novo projecto político seria à partida confrontado com a adopção de uma assembleia plenária onde pudessem ser representadas e expressas posições e ideias diferentes pelas partes contratantes e onde as decisões aplicáveis à totalidade dos seus membros, que seriam tomadas a um nível bastante mais restrito, pudessem ser objecto de escrutínio colectivo e sujeitas à deliberação da maioria. Era ainda prematuro falar de um “parlamento dos povo(s) europeu(s)” como parte integrante de uma versão de democracia decalcada das experiências nacionais e transposta ao nível regional, uma ideia demasiado inovadora que não suscitaria o apoio ou aval de alguns países europeus, tais como o Reino Unido. Em alternativa, os pais fundadores procuraram apenas uma resposta pragmática a um problema específico: a criação de uma instituição parlamentar que controlasse a eficácia e assegurasse a legitimidade das actividades e decisões de carácter supranacional atribuídas à Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

É, por isso, legítimo questionarmo-nos sobre os factores que contribuíram para a metamorfose do Parlamento Europeu, que de uma comum assembleia parlamentar internacional evoluiu para um parlamento supranacional único, com poderes de decisão concretos e um papel central no processo de integração europeu. Não existe uma explicação simples e directa. Talvez o fortalecimento do Parlamento Europeu sobressaia como um processo de institucionalização singular, porque os membros das demais organizações internacionais nunca ambicionaram desenvolver uma estrutura política supranacional. Em qualquer caso, é lícito comparar a sua transformação e o seu papel no processo de integração europeu com outras assembleias parlamentares regionais, cujos actores exprimiram uma intenção semelhante, isto é, a de criar um tipo de parlamento supranacional. Sem ambicionar um modelo explicativo deste processo institucional, talvez possamos enumerar, com a ponderação devida, alguns desses factores:

- enquanto a institucionalização da CE tem como génese uma organização edificada em torno de um problema transnacional específico para o qual foi ambicionado um modelo de gestão supranacional — a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço —, as demais organizações internacionais europeias — designadamente o Conselho da Europa — tiveram desde o início um enfoque difuso numa série de objectivos de carácter económico, social, militar e institucional, sem vocação ou força suficiente para desencadear a criação de um aparelho de decisão supranacional. A regulamentação supranacional da produção do carvão

- e do aço — matérias-primas fundamentais quer para a industrialização, quer para a produção de materiais bélicos — representava apenas um pequeno passo para nações que se tinham defrontado recentemente no campo de batalha pelo acesso e controlo dos mesmos, mas provaria ser um salto de gigante para o processo de integração europeu;
- os actores, individuais e colectivos, por detrás deste empreendimento foram também co-responsáveis pela singularidade do percurso institucional da CE. Monnet, Schuman e Spaak exerceram cargos de prestígio junto do Conselho da Europa, mas abandonaram posteriormente este projecto institucional como reacção ao eurocepticismo e relutância do Reino Unido em avançar para novas formas de governo supranacionais. As suas posições inovadoras seriam apoiadas por um número restrito de estados — os Seis — empenhados na expansão do “método comunitário” a novas áreas de política económica e social. Cada um destes países tinha razões fortes para acreditar no processo de integração económica europeu: os países do Benelux tinham já implementado, com sucesso, uma união alfandegária; a gestão e funcionamento eficaz da Alta Autoridade da CECA conseguira promover um clima de confiança mútua e cooperação franco-alemã; e a Itália era berço de importantes líderes e movimentos federalistas;
  - a eleição directa do Parlamento Europeu em 1979, e a subsequente emergência de formações partidárias europeias (os “europartidos”), seria o ponto de viragem no papel que esta instituição viria a desempenhar, quer no complexo triângulo institucional da CE, quer no processo de integração europeu. O fortalecimento do Parlamento Europeu transformara-o na única assembleia parlamentar supranacional do mundo que goza, simultaneamente, de legitimidade democrática, capacidade de decisão legislativa e poder de censura do governo. Trata-se, por isso, de um fórum político singular, onde os parlamentares europeus têm a possibilidade única de treinar as suas competências políticas num ambiente genuinamente influente e supranacional. Contudo, pesa o facto de os parlamentares europeus serem frequentemente recrutados entre políticos em fim de carreira ou dissidentes partidários. O mandato europeu continua a ser interpretado, pelas formações políticas nacionais, como um pára-quadras dourado para a reforma ou um esquema de compensação para oponentes internos incómodos para as direcções partidárias nacionais (Bardi, 1996; Scarrow, 1997).

A evolução do Parlamento Europeu nos últimos 50 anos foi sintetizada de um modo elegante por Hix, Raunio e Scully:

Desde o seu modesto começo, o Parlamento Europeu (...) permaneceu marginal ao desenvolvimento da integração europeia e às políticas da União Europeia.

Inicialmente, esta instituição era apenas uma assembleia consultiva composta por delegados enviados pelos parlamentos nacionais. 50 anos depois, o Parlamento agora eleito por sufrágio directo possui competências legislativas e de investidura (ou remoção) do executivo importantes, assim como todas as características e componentes de um parlamento democrático resultantes do exercício desses poderes: organizações partidárias poderosas; comissões de trabalho bem organizadas; uma burocracia de apoio própria; e o constante *lobbying* de grupos de interesses privados. (Hix, Raunio e Scully, 2003: 191-2).

Se, de um ponto de vista interno, a institucionalização e fortalecimento do Parlamento Europeu é um processo contínuo e não necessariamente linear e progressivo, do ponto de vista externo, esta entidade política é o arquétipo relativamente ao qual será comparado e medido o desempenho de todo e qualquer projecto de parlamento supranacional, em anos vindouros. O Parlamento Europeu tornou-se num modelo para aqueles que, noutras regiões, aspiram a institucionalizar os processos de integração em curso. Até à data, a América Latina é a região onde a sua influência se fez sentir com maior intensidade.

### **O Parlamento Latino-Americano (Parlatino)**

O Parlamento Latino-Americano é a assembleia regional, unicameral, composta pelos membros de vinte e dois parlamentos nacionais da América Latina e Caraíbas.<sup>5</sup> Fundado em Lima, Peru, em Dezembro de 1964, foi posteriormente institucionalizado por um tratado internacional celebrado em Lima, em Novembro de 1987. Desde 1992, a sua sede encontra-se permanentemente localizada na cidade de São Paulo, Brasil. De acordo com os seus próprios Estatutos, os objectivos fundamentais desta entidade representativa regional são a defesa da democracia, a promoção da integração regional e o fortalecimento da cooperação entre parlamentares e parlamentos em toda a América Latina. Possui personalidade jurídica e um orçamento que lhe é atribuído por todas as partes contratantes do tratado. As línguas oficiais de trabalho são o espanhol e o português.

O Parlatino é integrado por delegações nacionais enviadas pelos parlamentos-membros, à luz da experiência europeia anterior a 1979. Cada delegação nacional pode nomear até ao máximo de doze representantes, numa proporção que reflecte o peso dos grupos parlamentares nacionais. Se a delegação for inferior a doze membros, cada um dos representantes poderá

---

5 Os países signatários são: Argentina, Aruba, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Antilhas Holandesas, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

acumular até ao máximo de quatro votos (*proxy voting*), sem exceder o limite total de doze votos por delegação. Esta disposição atribui a todos os países o mesmo peso dentro do sistema de deliberação, independentemente da sua dimensão real. O quórum é obtido quando mais de metade das delegações nacionais estão representadas, desde que os seus membros respectivos representem pelo menos um terço do total de votos. O Parlatino reúne em sessão plenária uma vez por ano, na sua sede em São Paulo. Não tem poder de decisão, limitando-se apenas a aprovar acordos e a emitir recomendações e resoluções sem qualquer efeito vinculativo para terceiros.

Estranhamente, no Parlatino não está representado nenhum dos territórios de expressão francesa da região: nem o Haiti, único estado independente de expressão francesa, nem os departamentos ultramarinos franceses: Guiana Francesa, Guadalupe e Martinica. Contudo, e a pesar do termo “latino” que figura na sua designação, o Parlatino inclui três membros de expressão holandesa: o estado do Suriname e duas colónias ainda dependentes da Holanda: Aruba e Antilhas Holandesas.

No que diz respeito à sua representação territorial aberta, maleável e alargada, o Parlatino está mais próximo do modelo da assembleia parlamentar do Conselho da Europa que do Parlamento Europeu. A sua natureza intergovernamental e as escassas competências que lhe foram atribuídas, similares também à mencionada assembleia europeia, são comuns às demais assembleias regionais na América Latina — como se ilustrará mais abaixo. Contudo, importa notar que, ao contrário das três assembleias regionais que iremos analisar, o Parlatino não constitui o corpo representativo de uma qualquer organização regional. Desde a sua fundação, o Parlatino possui um estatuto próprio e independente.

O Parlatino ganhou algum reconhecimento internacional, apesar das suas limitadas influências e competências. Em 1972, assinou um acordo com o Parlamento Europeu — que na altura era igualmente eleito indirectamente pelos parlamentos nacionais — no sentido de estabelecer contactos permanentes e instituir uma Conferência Interparlamentar com periodicidade regular. A primeira cimeira teve lugar em Bogotá, em 1974, e a partir de 1975 seria repetida ininterruptamente cada dois anos com sede rotativa: no primeiro ano teria lugar num país latino-americano, no seguinte, num estado-membro da União Europeia. Até à data, foram organizados dezasseis encontros, tornando-se assim no fórum bilateral com maior durabilidade. Os debates e resoluções produzidos são testemunho dos assuntos que dominaram a agenda transatlântica, das suas deficiências e da sua evolução. A relevância deste fórum diminuiu à medida que a democracia se consolidava e alargava à quase totalidade dos países da América Latina e os parlamentos nacionais viam a sua existência e continuidade salvaguardadas. No momento em que a longa batalha da Conferência Interparlamentar em prol das instituições representativas e da defesa dos direitos humanos foi coroada com sucesso, a

incapacidade do fórum para encontrar uma missão de igual capacidade mobilizadora conduziu a uma redução gradual da sua importância. Embora os novos enfoques na qualidade das instituições e na reforma da administração pública estejam longe de suscitar o mesmo interesse das anteriores temáticas, a causa da integração regional encontrou novos defensores nos blocos sub-regionais que (re)emergiram no início dos anos 90.

Apesar de existir um consenso generalizado relativamente às matérias de fundo da agenda comum, algumas questões, em particular as que dizem respeito ao comércio internacional ou à dívida externa, revelam uma assimetria persistente entre as duas regiões. A cooperação para o desenvolvimento constitui uma área sensível, na medida em que evidencia os desequilíbrios estruturais entre as duas regiões, mas nunca suscitou controvérsia entre as partes, porque a sua gestão depende, tão-somente, da vontade unilateral do “parceiro rico”: a União Europeia.

Em resumo, o Parlatino é mais uma instituição simbólica do que efectiva, capaz de acolher a deliberação de assuntos regionais e inter-regionais, mas sem qualquer perspectiva real de evolução para um órgão de decisão; de facto, carece de significado político e de enraizamento social. O seu mérito histórico foi o de constituir um reservatório de aspirações democráticas e procedimentos parlamentares durante a idade negra das ditaduras latino-americanas. As suas principais deficiências resultam, provavelmente, do facto de a sua existência, missão e funcionamento não estarem enquadradas numa organização regional.

### **O Parlamento Centro-Americano (Parlacen)**

O Parlacen constitui o órgão deliberativo do Sistema de Integração Centro-Americano (SICA). O SICA foi estabelecido em 1991 como uma organização complexa que reúne os países da América Central mediante um processo selectivo de geometria variável, e encontra-se edificado sobre o Mercado Comum Centro-Americano, fundado em 1960. Enquanto que o SICA acolhe sete países da América Central — Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá — o Parlacen exclui dois destes, Costa Rica e Belize, mas inclui um estado das Caraíbas de expressão espanhola: a República Dominicana. À semelhança da UE, o SICA também possui uma entidade judicial de carácter supranacional, a Corte de Justiça Centro-Americana, e uma alta autoridade intergovernamental, a Cimeira Presidencial Centro-Americana. Introduce também a figura de Secretário-Geral, responsável pela coordenação de todo o sistema institucional. Embora o Parlacen tenda a ser visto como órgão parlamentar do SICA, na realidade não desenvolve nenhuma função legislativa.

A criação do Parlacen foi idealizada, pela primeira vez, na Declaração de Esquipulas I, assinada pelos vários presidentes da América Central, com o

intuito de pôr termo às rivalidades tradicionais e de promover a democracia e a paz na região. A cimeira presidencial, apoiada pelo Grupo Contadora, o Grupo de Apoio e a então Comunidade Europeia,<sup>6</sup> teve lugar em Maio de 1986. Numa declaração posterior, que seria conhecida por Esquipulas II, produzida em 1987, os presidentes contratantes acordaram que a criação de um parlamento centro-americano deveria ser um bastião da liberdade, independência e reconciliação numa região devastada por anos a fio de chacina e instabilidade política. Entre finais de 1987 e inícios de 1989, a Guatemala, El Salvador, a Costa Rica, a Nicarágua e as Honduras assinaram e ratificaram, sucessivamente, o Tratado Constitutivo do Parlacen. Três protocolos adicionais foram assinados posteriormente, de modo a permitir algum tempo útil para o atraso gerado na eleição dos representantes nacionais e facilitar a adesão do Panamá ao tratado — embora a sua incorporação tivesse lugar apenas em 1999. O Parlamento foi, finalmente, estabelecido em Outubro de 1991, aquando da sua primeira sessão plenária, na Cidade de Guatemala, que passaria a ser a sua sede permanente. A Costa Rica viria a retirar a sua participação, enquanto que a República Dominicana passaria a fazer parte do processo em 1999.

Desde 28 de Outubro de 1991, o Parlacen cresceu de um total de 65 deputados, em representação de quatro países e treze partidos políticos, para os actuais 132 deputados, em representação de seis países e 42 partidos políticos. Os deputados são eleitos directamente por um período de cinco anos pelos cidadãos eleitores de cada estado-membro, podendo cada país preencher uma quota máxima de 20 representantes. Cada estado-membro tem o direito de enviar dois deputados adicionais: o presidente e vice-presidente em fim de mandato. O parlamento está também aberto à participação de representantes, com o estatuto de observadores, dos demais parlamentos regionais, tais como o Parlatino, o Parlamento Andino e o Parlamento Europeu, ou de estados não signatários da região, como Porto Rico e o México. Os primeiros assistiram aos trabalhos do Parlacen desde a sua génese, ao passo que os últimos se associaram pouco tempo mais tarde. Os representantes nacionais encontram-se agrupados em três grupos parlamentares: o maior grupo representa o centro do espectro político, os outros dois cobrem as alas ideológicas, esquerda e direita, respectivamente.

Tal como prevê o primeiro artigo do tratado fundador, as competências legislativas do Parlacen resumem-se à capacidade de proposta, análise e

---

6 O Grupo Contadora foi fundado em 1983 com a participação do México, Colômbia, Venezuela e Panamá. O Grupo de Apoio foi estabelecido, posteriormente, em 1985 e era composto pela Argentina, Uruguai, Brasil e Peru. A missão de ambos os grupos era a de contribuir para uma solução negociada dos conflitos na América Central e os seus princípios directores eram, fundamentalmente, quatro: autodeterminação, não intervenção, desmilitarização e democratização. Em 1986, os dois grupos fundiram-se num só, que viria a ser conhecido como *Grupo dedo Rio*.



recomendação. Contudo, o tratado também confere ao parlamento o poder de eleger, de nomear e de dissolver o mais alto executivo de todas as instituições pertencentes ao SICA. Por estranho que pareça, este órgão parlamentar não foi provido de capacidade legislativa, mas foi capacitado para nomear e fiscalizar uma série de técnicos e funcionários. Também lhe compete requerer informação sobre qualquer actividade da organização e emitir recomendações sobre os relatórios de actividade dos demais órgãos do SICA que lhe são submetidos para apreciação, sem contudo interferir no seu funcionamento. No que respeita aos procedimentos de votação, o Parlacen decide por maioria absoluta, excepto no que concerne à revisão dos seus estatutos internos: neste caso, é necessária uma maioria qualificada. Quanto ao orçamento do parlamento, todos os estados-membros contribuem equitativamente.

Depois de mais de uma década de existência, o historial do Parlacen é misto: embora demonstre resultados positivos no que respeita ao alargamento da sua composição, não apresenta qualquer progresso significativo no que se refere ao aprofundamento das suas competências. Se, por um lado, contribuiu para a pacificação e crescente interdependência entre as sociedades que representa, por outro lado, não evoluiu suficientemente para se tornar um actor crucial no, já por si frágil, processo de integração da região centro-americana.

### **O Parlamento Andino (Parlandino)**

O Parlandino é o órgão deliberativo do Sistema de Integração Andino (AIS). O Pacto Andino,<sup>7</sup> antecessor do AIS, foi fundado em 1969 com o objectivo de colmatar as lacunas e deficiências da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), um projecto regional mais vasto, cujo insucesso se deve, sobretudo, à reprodução interna da divisão entre países mais e menos desenvolvidos que, em tempos, criticara em relação ao funcionamento do sistema político internacional. Os pais fundadores do Pacto Andino inspiraram-se no projecto europeu, que começava a consolidar-se nesse período, e decidiram formalizar o processo de integração através da criação de um conjunto de instituições que combinassem, simultaneamente, um sistema de votação maioritário e autoridades com poder vinculativo supranacional. No final dos anos 80, após vários anos de turbulência e de paralisia institucional causadas quer por razões domésticas, quer pelo falhanço na criação da tão desejada interdependência económica na região, os presidentes nacionais decidiram relançar o processo de integração com aspirações mais modestas e um desenho

---

7 O Pacto Andino foi assinado pela Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. A meados dos anos 70, a Venezuela integrava-se no processo, ao passo que o Chile o abandonava.

institucional sóbrio. Contudo, a estrutura institucional da região continua, de um modo geral, semelhante à da UE: o complexo institucional compreende uma Comissão, um Parlamento, um Tribunal de Justiça, um Conselho de Ministros e um Conselho Presidencial, para além de um conjunto de instituições de carácter técnico, tais como agências financeiras, fóruns de consulta junto da sociedade civil e, até mesmo, uma universidade. Com o mérito que lhe é devido, na prática, as competências reais e desempenho destas instituições regionais ficam aquém das do modelo europeu.

Das várias instituições mencionadas, o Parlandino é o órgão de representação dos povos da Comunidade Andina e goza de carácter supranacional. O seu tratado fundador foi assinado em 1979 e entrou em vigor em 1984. A sua sede foi estabelecida em Bogotá, Colômbia, e em 1997 foi introduzida a eleição directa dos seus representantes. O processo eleitoral devia ter início durante os cinco anos seguintes; todavia, até à presente data, só a Venezuela e o Equador colocaram o pressuposto em prática. Nos restantes países, a eleição directa ou está agendada para os próximos anos, como é o caso da Colômbia e do Peru, ou está sujeita a uma revisão constitucional prévia, no caso da Bolívia.

O Parlandino é composto por 25 deputados, cinco por cada estado-membro. Há cinco comissões permanentes, integradas por cinco elementos, um de cada nacionalidade. O Parlandino pode aprovar quatro tipos de actos — decisões, acordos, declarações e recomendações — mediante maioria absoluta, mas carece de qualquer poder de decisão. As suas competências estão limitadas ao enquadramento e promoção do processo de integração, através da promoção de legislação entre os estados-membros, da cooperação e coordenação de iniciativas com os parlamentos nacionais, países terceiros ou outras organizações de integração regional, de formulação de recomendações relativamente ao orçamento da Comunidade Andina.

Em 2004, o Parlandino celebrou o seu 25.º aniversário, metade da idade do modelo em que sempre se inspirou, o Parlamento Europeu. As diferenças entre as duas assembleias regionais são evidentes: a começar pela prolongada e atrasada eleição directa dos seus representantes, seguida pela composição que não respeita as proporções demográficas dos estados-membros, e a terminar na ausência de poderes de decisão. Embora o Parlandino já tenha trilhado bastante caminho, tendo em conta a sua jovem existência, não deixa de ser uma realidade que evoluiu pouco ao longo dos anos, tal como o bloco regional em que se insere (Bonilla, 2001; Malamud, 2004). Os interesses nacionais contraditórios, a instabilidade institucional, a turbulência económica e os conflitos políticos entre os estados-membros transformaram a Comunidade Andina num exemplo a não seguir. Precisamente, os primeiros passos do Mercosul seriam baseados na tentativa de evitar a repetição dos falhanços andinos (Caputo, 1999; Pereira, 2000).

### **A Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM)**

Mercosul, designação abreviada de Mercado Comum do Sul, é o mais recente bloco regional da América Latina e integra dois velhos rivais, Argentina e Brasil, e dois “estados-tampão”, Paraguai e Uruguai. Fundado em 1991, pelo Tratado de Assunção, e consolidado em 1994 no Protocolo de Ouro Preto, o Mercosul visava criar, primariamente, um mercado comum no Cone Sul, através da eliminação de obstáculos intra-regionais à circulação de bens, capital e serviços — embora algumas medidas também tenham sido tomadas em relação à livre circulação de pessoas. Os pais fundadores deste novo projecto de integração regional tinham presentes duas realidades históricas: a experiência de sucesso da União Europeia e o ruim historial da integração na América Latina. Os riscos de insucesso seriam reduzidos, por um lado, evitando uma institucionalização prematura e, por outro lado, depositando o controlo do processo nas mãos dos presidentes nacionais (Malamud, 2003). Desde então, o Mercosul desenvolveu-se como uma organização estritamente intergovernamental: não obstante a sua personalidade jurídica lhe permitir tomar parte em negociações internacionais em representação dos seus membros, é sempre necessária a unanimidade para adoptar uma decisão colectiva. A soberania nacional não foi nem delegada, nem partilhada, e todos os órgãos de decisão do Mercosul são compostos exclusivamente por altos representantes governamentais dos estados contratantes (Peña, 1998). Existem, porém, algumas instituições que, embora desprovidas de poderes de decisão, convém analisar, tais como a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM).

A CPCM é o órgão do Mercosul que reúne as delegações dos quatro congressos nacionais. Entre os cinco parlamentos regionais analisados neste artigo, a CPCM do Mercosul é o único que ainda não adquiriu o estatuto de parlamento, pelo menos na sua designação oficial. O Tratado de Assunção, celebrado em Março de 1991, de facto indicava este órgão como o mecanismo que proporcionaria a criação de um mercado comum. Contudo, ainda não era claro o modo como a CPCM contribuiria para a realização do objectivo último de integração, pois o tratado não lhe endossara qualquer tipo de atribuições específicas; em alternativa, o mesmo tratado mencionara a obrigação de os executivos nacionais manterem os respectivos congressos nacionais informados dos progressos conseguidos no projecto de integração em curso.

Foi só através do Protocolo de Ouro Preto, celebrado em Dezembro de 1994, que seriam definidos a estrutura institucional do Mercosul e o formato actual da CPCM. A CPCM passou a constituir um órgão representativo dos parlamentos nacionais, responsável pela transposição acelerada dos procedimentos do Mercosul para a ordem jurídica dos estados-membros. Foi-lhe, adicionalmente, incumbido desempenhar um papel subsidiário nas iniciativas de harmonização de políticas e um papel consultivo em relação ao Conselho do Mercado Comum, o órgão regional supremo composto pelos ministros

dos Negócios Estrangeiros e da Economia dos países signatários. Compete à CPCM exercer as suas funções e competências mediante a elaboração de recomendações, disposições e declarações (Caetano e Perina, 2000, 2003). Contudo, nenhum destes actos possui qualquer efeito vinculativo. Neste contexto de reduzidos poderes de decisão, foi-lhe ainda atribuída a missão, pouco clara, de estudar e criar as condições necessárias para a eventual criação de um parlamento regional para o projecto Mercosul.

O Protocolo de Ouro Preto estabeleceu que a CPCM seria constituída por um total de 64 membros. A cada país competia eleger, no máximo, dezasseis representantes entre prestigiados advogados, incluindo membros das duas câmaras nacionais — de notar que os quatro estados-membros do Mercosul possuem um sistema parlamentar bicameral. Os representantes nacionais da CPCM seriam agrupados em secções nacionais compostas por deputados e senadores. O Protocolo recomendou a eleição por um termo de dois anos, de modo a possibilitar alguma continuidade de trabalho, mas deixou ao critério dos parlamentos dos estados-membros a decisão final sobre a duração do mandato e a definição da data e mecanismo de eleição.

O Protocolo também estabeleceu que a CPCM reunisse, no mínimo, duas vezes por ano, com a ressalva de que a validade do encontro estaria dependente da participação dos representantes de todos os estados-membros. Mais ainda, todas as decisões da CPCM teriam que ser tomadas por consenso entre as partes, a regra de ouro aplicável a todos os órgãos constitutivos do Mercosul. O carácter extremamente intergovernamental destas disposições neutraliza uma das principais funções exercidas no seio de qualquer instituição parlamentar: a votação. Nem mesmo a Presidência da CPCM é eleita pelo plenário, não obstante um sistema de rotação, por um período de seis meses, tenha sido adoptado, à semelhança do estabelecido para a Presidência do Mercosul como um todo. Os vários órgãos de decisão que compõem o Mercosul são coadjuvados por um Secretariado Administrativo Permanente. O Secretário, o qual não pode exercer funções de deputado a nível nacional, é também nomeado, rotativamente, pelos quatro estados-membros — mas, ao contrário das presidências, a sua comissão de serviço dura dois anos em vez de seis meses.

O Estatuto Interno da CPCM contempla a possibilidade de criar comissões de trabalho, desde que não tenham um carácter estatutário permanente e funcionem apenas como instrumentos *ad hoc*. Esta provisão não permite a especialização dos parlamentares, nem lhes proporciona uma carreira estável ou uma formação progressiva das suas aptidões. Como regra, a CPCM reúne no estado-membro que detém, temporariamente, a presidência. O orçamento da CPCM é atribuído em iguais proporções pelos estados-membros do Mercosul. Desde, pelo menos, meados da década de 1990, um número crescente de políticos, académicos e líderes de opinião vinha pressionando para a criação e fortalecimento de um parlamento do Mercosul (Caetano e Pérez Antón, 2003; CEFIR, 1998; SM, 2004; Vazquez, 2001). Em 2007, a Comissão Parlamentar

Conjunta foi substituída por um órgão denominado Parlamento do Mercosul que ficará sediado em Montevideo. Durante a chamada etapa de transição, a nova instituição manterá intacto o mecanismo de eleição e, virtualmente, a mesma composição que o seu antecessor, com a única diferença que cada país enviará dezoito parlamentares nacionais em vez de dezasseis. O Parlamento, cuja composição final não foi definida, deverá ser eleito por voto popular até 2014. As suas competências, essas sim, foram definidas e não incluem a principal: fazer leis.

### Conclusões comparativas

De todas as instituições internacionais designadas como parlamentos, apenas o Parlamento Europeu desenvolveu um carácter verdadeiramente supranacional e poderes efectivos próprios. Os restantes estão ainda aquém desta realidade. A história, estrutura, competências e funções destas instituições são bastante variáveis, tal como o grau de legitimidade de que gozam. A análise dos parlamentos regionais apresentada neste artigo teve como objectivo, por um lado, a homogeneização dos conceitos utilizados nesta área de estudos e, por outro lado, a apresentação de uma imagem comparativa de cinco instituições, que reclamam a mesma designação.

Depois de examinados os cinco parlamentos regionais das duas regiões, as diferenças encontradas entre o Parlamento Europeu e os quatro protoparlamentos da América Latina são significativas, qualquer que seja a dimensão considerada. O quadro 1.4 oferece uma comparação das principais diferenças (e semelhanças) entre os cinco casos em estudo.

No que respeita à dimensão representativa, apenas o Parlacen designa os seus membros através de eleições directas, à semelhança do Parlamento Europeu. Contudo, não são tidas em conta as diferenças demográficas entre os vários círculos eleitorais, isto é, os estados-membros. Em relação aos processos de decisão, a nenhum parlamento regional da América Latina foram atribuídos quaisquer poderes legislativos. O Parlacen, novamente, sobressai como o único caso em que algumas competências de fiscalização sobre os restantes órgãos da organização lhe foram atribuídas. Contudo, tem tido resultados menos brilhantes do que o Parlatino e o Parlandino no que respeita à institucionalização de comissões estatutárias permanentes e especializadas. Em contraste, o Parlamento Europeu figura, cada vez mais, com capacidades nas quatro dimensões consideradas. Vários factores confluem para a explicação desta diferença de fundo. De seguida, iremos mencionar cinco que consideramos fundamentais e sugerir algumas pistas para uma investigação mais aprofundada neste domínio.

O primeiro factor que distingue a evolução dos parlamentos regionais nas duas regiões em análise é o tempo: existe uma diferença de duas a quatro

**Quadro 1.4** Diferenças e semelhanças entre os cinco parlamentos regionais

Domínios	Subdomínios	Parlamento Europeu	Parliatino	Parlamento Centro-Americano	Parlamento Andino	CPC Mercosul
Representação	Eleição directa	Sim	Não	Sim	Em transição	Não
	Representação nacional	Proporcional	Idêntica	Idêntica	Idêntica	Idêntica
	Grupos políticos	Permanentes, fortes	Não	Sim, mas vagos	Não	Não
	<i>Accountability</i> dos deputados	Aos eleitores dos círculos nacionais	Aos parlamentos nacionais	Aos eleitores dos círculos nacionais	Em transição: dos parlamentos para os círculos nacionais	Aos parlamentos nacionais
Legislação	Aprovação do orçamento regional	Sim	Não	Não	Não	Não
	Competências legislativas	Co-decisão, cooperação, consulta	Não	Não	Não	Não
	Direito de iniciativa	Sim	—	Não	Não	Não
	Mecanismo de decisão	Diferentes maiorias	Pluralidade	Diferentes maiorias	Majoria absoluta	Consenso
Controlo e fiscalização	Escolha do governo	Sim	Não	Parcial	Não	Não
	Censura do governo	Sim	Não	Parcial	Não	Não
	Fiscalização da burocracia	Sim	Não	Parcial	Não	Não
Formação de elites	Comissões especializadas	Permanentes e especializadas	Permanentes	Permanentes	Permanentes	<i>Ad hoc</i>
	Audições parlamentares	Sim	Não	Não	Não	Não
	Salário e imunidade	Sim	Enquanto representantes nacionais	Sim	Sim	Enquanto representantes nacionais
	Socialização	Forte	Fraca	Média	Média	Fraca

Nota: elaboração própria com base nos tratados internacionais e nos *websites* dos órgãos parlamentares.

décadas entre o início do processo de integração europeu e os processos em curso na América Latina, portanto, algumas das diferenças de desenvolvimento institucional assinaladas poderão resumir-se a uma questão de maturidade. O segundo factor é a sequência: a actual estrutura da UE foi construída a partir do tão falado método Monnet, isto é, a função precede a forma e o incrementalismo é preferido à institucionalização prematura. Em contraste, algumas das experiências da América Latina tentaram, sem sucesso, evitar algumas fases neste processo, culpadas de emular o resultado do processo de integração europeu mas descuidando o seu método. Em terceiro lugar, existe uma grande disparidade no nível de integração conseguido: enquanto que a UE é já um mercado comum e continua a consolidar a sua união económica, nenhum dos projectos latino-americanos alcançou sequer o nível de união aduaneira. Por conseguinte, a estrutura institucional necessária para um tipo de organização, poderá ser inadequada aos requisitos das outras. Em quarto lugar, o grau de sucesso na criação de instituições regionais não pode estar dissociado do modo efectivo como essas instituições funcionam ao nível nacional. Por outras palavras, o carácter precário e de instabilidade das instituições nacionais não pode servir de base estável para a construção de instituições que visam a integração política regional. Em último lugar, a maioria dos países europeus constituem regimes parlamentares ou semiparlamentares, enquanto que todos os países da América Latina são democracias presidencialistas. Uma consequência desta variação institucional é que o papel dos parlamentos nacionais em todo o processo de integração é inevitavelmente diferente numa e noutra região: se, na Europa, os parlamentos nacionais são entendidos como as instituições supremas, onde os governos são constituídos e dissolvidos, na América Latina, a eleição, autoridade e sobrevivência dos governos é independente da vontade parlamentar. Portanto, é razoável esperar que os chefes de governo de regimes presidenciais tentem replicar, ao nível regional, um esquema que lhes tem proporcionado dividendos ao nível nacional (Malamud, 2005).

O princípio de fundo deste último argumento é que, mesmo nos processos de integração regional, a natureza presidencial ou parlamentar dos regimes dos estados-membros importa e tem implicações directas, especialmente no que diz respeito à criação e desempenho de parlamentos regionais. Consequentemente, também os partidos políticos cumprem um papel diferente num ou noutro contexto institucional regional. Não seria inoportuno que os reformadores destes processos tomassem em consideração estas conclusões, pois como já foi referido por alguns autores, um sistema parlamentar poderá não ser a solução mais adequada para governar uma democracia multiestatal (Fabbrini, 2004; McKay, 2001). De notar que as implicações desta hipótese dizem respeito, não apenas ao futuro dos parlamentos regionais na América Latina, mas também a qualquer processo de integração política, incluindo o europeu. Fóruns bi-regionais, tais como

a Conferência Interparlamentar Europa-América Latina,<sup>8</sup> poderiam desempenhar um papel mais significativo e de mútuo interesse, ajudando os parlamentos nacionais a prevenir possíveis insucessos, geralmente associados à criação de expectativas quiméricas.

Os parlamentos regionais podem contribuir para a criação, a longo prazo, de alicerces complementares da integração, tais como: a construção de uma identidade regional entre as elites políticas, o fortalecimento da presença simbólica da organização regional no seio da opinião pública e a sua promoção em países terceiros, e a intensificação da comunicação intra-regional. Contudo, estas funções não são nem exclusivas, nem características fundamentais de uma instituição parlamentar. Se a reforma dos parlamentos regionais é para ser tomada seriamente, a distinção entre funções constitutivas e complementares não pode ser negligenciada. Como ensina a História, embarcar em propostas pouco realistas, quer sejam elas baseadas na emulação acrítica de modelos-tipo, quer resultantes de uma compreensão insuficiente do contexto, condenará qualquer empresa ao falhanço ou, na melhor das hipóteses, à irrelevância.

### Referências bibliográficas

- Bardi, Luciano (1996), "Report: transnational trends in European parties and the 1994 elections of the European Parliament", *Party Politics*, 2 (1), pp. 99-114.
- Bonilla, Adrián (2001), "Entre el deseo y la ficción: interdependencia e integración en la Región Andina", *XXIII LASA World Congress*, Washington DC, 6-8 de Setembro.
- Caetano, Gerardo, e Romeo Pérez Antón (2003) "Hacia un Parlamento del Mercosur", em Gerardo Caetano e Rubén Perina (orgs.), *La Encrucijada Política del Mercosur: Parlamentos y Nueva Institucionalidad*, Montevideo, CLAEH-OEA.
- Caetano, Gerardo, e Rubén Perina (orgs.) (2000), *Mercosur y Parlamentos. El Rol de los Congresos en la Democracia y la Integración*, Montevideo, CLAEH-OEA.
- Caetano, Gerardo, e Rubén Perina (orgs.) (2003), *La Encrucijada Política del Mercosur. Parlamentos y Nueva Institucionalidad*, Montevideo, CLAEH-OEA.
- Caputo, Dante (1999), *Personal Interview*, Former Argentine Foreign Minister, Buenos Aires, Setembro.
- CEFIR, Centro de Formación para la Integración Regional (1998), "La Comisión Parlamentaria Conjunta: una visión de su funcionamiento: documento de síntesis", apresentado no seminário *Perspectivas Institucionales del Mercosur. Organización y Funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta*, organizado pelo CEFIR e a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, Buenos Aires, 2-4 de Junho.

---

8 Este fórum, cujo terceiro encontro teve lugar em Puebla entre 17 e 19 de Março de 2004, inclui a participação de delegados dos cinco parlamentos regionais analisados neste artigo.



- Corbett, Richard (1998), *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, Basin-stoke, Palgrave.
- Costa, Olivier (2001), *Le Parlement Européen, Assemblée Délibérante*, Bruxelles, Institut d'Études Européennes.
- Fabbrini, Sergio (2004), "Transatlantic constitutionalism: comparing the United States and the European Union", *European Journal of Political Research*, 43 (4), pp. 547-569.
- Hix, Simon, Tapio Raunio, e Roger Scully (2003), "Fifty years on: research on the European Parliament", *Journal of Common Market Studies*, 41 (2), pp. 191-202.
- Malamud, Andrés (2003), "Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience", em Finn Laursen (org.), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Londres, Ashgate, pp. 53-73.
- Malamud, Andrés (2004), "Regional integration in Latin America: comparative theories and institutions", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 44, pp. 135-154.
- Malamud, Andrés (2005), "Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination", *Latin American Research Review*, 40 (1), pp. 138-164.
- McKay, David (2001), *Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience*, Oxford, Oxford University Press.
- Mény, Yves (1998), *The French Political System*, Paris, La Documentation Française.
- Nuttens, Jean-Dominique, e François Sicard (2000), *Assemblées Parlementaires et Organisations Européennes*, Paris, La Documentation Française.
- Peña, Félix (1998), "El desarrollo institucional del Mercosur", em AA.VV., *Comunidad Andina y Mercosur. Desafíos Pendientes de la Integración en América Latina*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y Corporación Andina de Fomento.
- Pereira, Celso (2000), *Personal Interview*, Brasília, Brazilian Diplomat, Dezembro.
- Rittberger, Berthold (2003), "The creation and empowerment of the European Parliament", *Journal of Common Market Studies*, 41 (2), pp. 203-225.
- Scarrow, Susan (1997), "Political career paths and the European Parliament", *Legislative Studies Quarterly*, 22 (2), pp. 253-263.
- SM — Secretaría del Mercosur (2004), *Un Foco para el Proceso de Integración Regional. Primer Informe Semestral de la Secretaría del Mercosur*, Montevideo, Secretaría del Mercosur.
- Vazquez, Mariana (2001), "La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur: reflexiones sobre su trayectoria político-institucional", comunicação apresentada ao *2001 Meeting of the Latin American Studies Association*, Washington DC, 6-8 de Setembro.
- Vieira Posada, Edgar (2000), "Perspectivas de la integración: el rol de los parlamentos regionales", em Adriana Delgado, Ronny Rodríguez e Marcelo Alvarez (orgs.), *El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración Andina*, Bogotá, Colômbia, UPD/OEA e Universidad Javeriana.

### **Sítios *web* dos parlamentos regionais**

União Parlamentar Internacional: <http://www.ipu.org/english/home.htm>

Parlamento Europeu: <http://www.europarl.eu.int/>

Parlamento Latino-Americano: <http://www.parlatino.org.br/>

Parlamento Centro-Americano: <http://www.parlacen.org.gt/principal.asp>

Parlamento Andino: <http://www.parlamentoandino.org/>

Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul: <http://www.cpcmercosur.gov.ar/>

## **Identidades ideológicas na Europa Portugal, Espanha e Grécia em perspectiva comparativa**

*André Freire*

### **A importância da divisão entre esquerda e direita na política de massas**

Desde a Revolução Francesa que a divisão entre esquerda e direita tem uma importância fundamental na política de massas, sobretudo na Europa continental (Laponce, 1981).<sup>1/2</sup> Tal clivagem política tem desde então servido como forma de categorizar as ideologias; enquanto instrumento de classificação das posições políticas dos diferentes partidos (e/ou candidatos/eleitos); como código de comunicação entre forças políticas, *mass media* e eleitores; e, finalmente, enquanto instrumento de orientação dos eleitores na interpretação dos fenómenos políticos e na tomada de decisões. A divisão entre esquerda e direita funciona, ao nível individual, como um instrumento para reduzir a complexidade do universo político e, ao nível sistémico, como um código de comunicação (Fuchs e Klingemann, 1990: 205; Luhmann, 1982).

Apesar de todas as teses sobre o “fim da ideologia” (por exemplo, Bell, 1960; Lipset, 1981), sobre o “fim da história” (Fukuyama, 1989), sobre uma certa superação da divisão entre esquerda e direita (Giddens, 1994), a verdade é que estas mesmas teses se revestem de um carácter ideológico e, pouco depois de serem formuladas/defendidas, foram sucedidas pelo aparecimento de novas formas ideológicas ou pela acrescida saliência de “velhas” ideologias (Heywood, 2003: 319-323; Eatwell, 2003: 279-290).

Mais, vários estudos têm documentado a importância crescente da posição dos eleitores na escala esquerda-direita enquanto factor explicativo da

---

1 O presente estudo foi extraído de uma investigação mais vasta sobre o significado da divisão entre esquerda e direita, na Europa, desenvolvida pelo autor ao nível da respectiva dissertação de doutoramento em ciências sociais (sociologia política): Freire, 2004b.

2 O autor agradece a António Firmino da Costa, bem como aos organizadores deste volume o amável convite que me fizeram para participar neste livro.

sua opção de voto. Gunther e Montero (2001: 124-126) revelaram que, entre as décadas de 1980 e 1990, se verificou um declínio do impacto das clivagens sociais no voto em Portugal, Espanha, Itália e Grécia, bem como nos vários países da Europa Ocidental e América do Norte usados como termo de comparação. Mas, no que respeita ao impacto das orientações esquerda-direita nas opções eleitorais, a conclusão foi precisamente inversa, quer para os quatro países da Europa do Sul, quer para vários outros (Gunther e Montero, 2001: 127; ver também Freire, 2004a). Outros estudos têm evidenciado uma tendência similar para a Bélgica, a Dinamarca, a Holanda, a Nova Zelândia e a Suécia (Franklin e outros, 1992). Também em termos absolutos, para cada eleição, a ideologia (medida da forma referida) se revela, geralmente, como o mais importante ou como um dos mais importantes preditores das opções partidárias (Franklin e outros, 1992; Gunther e Montero, 2001; Freire, 2003 e 2004a).

Tendo em conta a enorme importância do posicionamento na escala esquerda-direita para a orientação política dos eleitores europeus, bem como as várias lacunas na literatura existente sobre a matéria, neste trabalho temos quatro objectivos centrais. Primeiro, analisar a extensão e evolução das identidades ideológicas (posicionamento na escala esquerda-direita) para os eleitores europeus, entre 1976 e 2002, abordagem que nos permitirá, entre outras coisas, testar as teses sobre o “fim da ideologia”. Segundo, a verificar-se, o crescimento da localização dos eleitores nas posições centrais do espectro ideológico pode ser interpretado como um indicador de crescente irrelevância da divisão esquerda-direita. Neste sentido, pretendemos aferir se há ou não um crescimento do centrismo ideológico, como pressupõem as teses do “fim da ideologia”. Terceiro, pretendemos avaliar em que medida as orientações esquerda-direita dos eleitores estão mais ou menos sujeitas às influências das conjunturas, ou seja, a factores de curto prazo. Quarto, nas questões em análise, pretendemos aferir se há diferenças sistemáticas entre as novas democracias do Sul da Europa (Portugal, Espanha e Grécia) e as antigas poliarquias da parte ocidental do Velho Continente. Ou seja, tendo em conta que a formação das identidades ideológicas está fortemente dependente da socialização dos indivíduos num ambiente de efectiva competição política e ideológica, será que há diferenças sistemáticas entre novas e antigas democracias? Voltaremos a este ponto.

### **Identidades ideológicas**

Na senda do estudo seminal de Inglehart e Klingemann (1976), bem como dos seus vários continuadores (Freire, 2004b: 9-62), tem sido considerado que o posicionamento dos eleitores na escala esquerda-direita<sup>3</sup> tem basicamente três componentes: uma dimensão social, que tem a ver com as relações entre as orientações ideológicas dos indivíduos e a sua ancoragem no tecido social;

outra valorativa, que respeita às associações entre as orientações dos indivíduos face aos diferentes sistemas de valores (socioeconómicos, religiosos e “nova política”) e o seu posicionamento na escala esquerda-direita; em terceiro lugar, a componente partidária da ideologia refere-se à parte do posicionamento ideológico que, não sendo explicável pelas opções valorativas dos indivíduos, remete para a identificação destes com os partidos políticos.<sup>4</sup> Ou seja, neste caso os indivíduos posicionam-se à esquerda ou à direita mais em função de se identificarem com partidos de esquerda ou de direita, respectivamente, do que por partilharem determinadas preferências em matéria de políticas públicas e/ou dos sistemas de valores que lhes estão subjacentes.

Nas novas democracias, não é muito plausível que as identidades ideológicas reflectam *sobretudo* as lealdades partidárias, já que estas ainda não estão completamente sedimentadas, pelo menos nos primeiros anos dos novos regimes. Assim, uma das alternativas possíveis é considerar a componente partidária da ideologia como um mecanismo que funciona de modo semelhante à identificação partidária, mas que consiste mais numa espécie de identidade espacial que depois se converte num guia para as opções partidárias, nomeadamente em termos de voto (Sani e Montero, 1986). É pois nesta última acepção que adoptaremos o conceito de componente partidária da ideologia: uma identidade espacial (com determinada área do espectro ideológico) que funciona de modo semelhante à identificação partidária e que não tem necessariamente associado um conjunto estruturado de atitudes sobre as políticas públicas/sistemas de valores, podendo portanto funcionar independentemente destas orientações.

### **Razões para uma análise da evolução das identidades ideológicas na Europa**

A análise aprofundada dos três países do Sul da Europa tem uma relevância teórica própria para a análise dos fenómenos da formação, natureza e evolução das identidades ideológicas, já que se trata de novas democracias (Converse, 1969; Barnes, McDonough e Pina, 1985; Niemi e outros, 1985; Gunther e Montero, 2001: 88 e 92-94; Barnes, 2002). Primeiro, porque os processos de formação das identidades ideológicas (e partidárias) se vão desenvolvendo ao longo dos percursos de socialização (primária e secundária) dos indivíduos (Campbell e outros, 1960; Converse, 1964 e 1969; Niemi e outros, 1985; Barnes, McDonough e Pina, 1985).

---

3 Sobre os diferentes formatos da escala esquerda-direita utilizadas no presente artigo, ver Apêndice, p. 55.

4 Sobre o conceito de identificação (ou simpatia) partidária, ver Campbell, e outros, 1960; Freire, 2001, cap. 2.

Segundo, porque a formação daquelas identidades está fortemente dependente da existência de um ambiente de diferenciação partidária e ideológica efectiva, associado à existência de livre competição política. Nos regimes autoritários existentes até ao início dos anos 1970 no Sul da Europa, os partidos políticos eram uma realidade proscribida e a diferenciação ideológica reprimida. Na segunda metade do século XX, e exceptuando a Grécia, só a partir das transições democráticas dos anos 70 foi aí implantado o pluralismo partidário e ideológico.

Apesar de o pluralismo (partidário e ideológico) ser reprimido nos regimes ditatoriais do Sul da Europa, tal não significa que o mesmo não existisse, de alguma maneira. De qualquer modo, era muito limitado. Por outro lado, durante os interregnos ditatoriais, as experiências e contactos com as noções e forças associadas a tal pluralismo, seja por via das correntes oposicionistas, seja por via de contactos com nações democráticas estrangeiras, atingiram sempre segmentos limitados das populações de Portugal, Espanha e Grécia (Freire, 2004b). Portanto, as condições para a formação de identidades ideológicas (e partidárias) eram bastante reduzidas, sobretudo quando comparamos estes novos regimes com as democracias mais antigas da Europa Ocidental.

Mesmo em ambientes políticos competitivos, para que os indivíduos se identifiquem com determinados partidos e áreas ideológicas é preciso que essas organizações e noções, bem como as imagens e conteúdos que as definem e/ou que lhes estão associadas, consolidem sua presença na arena política (Converse, 1969; Barnes, McDonough e Pina, 1985; Niemi e outros, 1985; Gunther e Montero, 2001: 88 e 92-94; Barnes, 2002).

Por tudo isto, em primeiro lugar, espera-se que os níveis de identificação ideológica nas novas democracias apresentem inicialmente valores mais baixos do que nas poliarquias mais antigas, especialmente em Portugal e Espanha. Tendo em conta que o interregno ditatorial foi mais reduzido na Grécia (1967-74), e que existiram vários elementos de continuidade nos objectos políticos — correntes ideológicas, partidos e líderes —, antes e depois do regime dos coronéis (Freire, 2004b), espera-se que neste país as diferenças face às democracias mais antigas sejam menos salientes do que nos casos de Espanha e Portugal. Em segundo lugar, é expectável que as novas democracias apresentem uma tendência de subida nos níveis de identificação ideológica, pelo menos durante as primeiras décadas do regime democrático, sobretudo em Portugal e Espanha. Ou seja, pelo menos nos períodos iniciais de vida democrática não se espera que as novas democracias sejam afectadas pelo declínio das identidades ideológicas. Em terceiro lugar, espera-se que nas novas democracias as orientações esquerda-direita dos eleitores sejam menos estáveis. Dito de outro modo, espera-se que nos novos regimes as identidades ideológicas sejam mais permeáveis a factores de conjuntura do que nas democracias mais antigas.

Mas a análise da evolução das orientações ideológicas não é apenas relevante em matéria das novas democracias do Sul da Europa. Em primeiro lugar, porque o estudo comparativo e actualizado da evolução das identidades ideológicas, em termos de esquerda e direita, está, tanto quanto é do nosso conhecimento, claramente por fazer ao nível da sociologia e da ciência política internacionais.<sup>5</sup> Em segundo lugar, porque a análise comparativa da evolução das orientações esquerda-direita na Europa Ocidental permitirá submeter a prova empírica as teses sobre o “fim da ideologia”. Em terceiro lugar, porque a verificar-se um crescimento sistemático e linear do posicionamento dos eleitores nos pontos centrais da escala esquerda-direita, poderemos considerar que estamos perante uma crescente irrelevância da dimensão esquerda-direita (Knutsen, 1998: 303-304). Portanto, testando se existe efectivamente um crescimento linear do centrismo ideológico na Europa Ocidental podemos, mais uma vez, escrutinar se há evidência empírica que sustente as teses sobre o “fim da ideologia”.

### Declínio das identidades ideológicas na Europa?

A “teoria do desalinhamento partidário” (Dalton, 2000) prevê um declínio (estrutural) da identificação dos indivíduos com os partidos políticos. Muitos dos factores que explicam esse declínio tenderão a influenciar também as identidades ideológicas no sentido do seu decréscimo. Tanto mais quanto é sabido que estas têm também uma forte componente partidária. Por exemplo, os aumentos dos níveis de instrução e de informação política dos eleitores poderão também tornar as identidades ideológicas menos funcionais enquanto instrumentos de redução de custos para a tomada de decisões políticas e eleitorais. Adicionalmente, a personalização da política, a redução das diferenças ideológicas entre os partidos, com a passagem do predomínio dos partidos de massas ao predomínio dos partidos *catch-all*, o crescimento do *marketing* político, etc., são factores que apontam para um declínio das identidades ideológicas dos cidadãos.

As ideologias são fenómenos típicos das sociedades industriais, entroncando claramente na tradição iluminista (quanto mais não seja como reacção a ela: caso da direita reaccionária) (Bell, 1960: XI-XVIII e 393-407; Freire, 2004b, capítulo I). Contudo, desde os anos 50 que nas sociedades industriais vários autores têm observado (e/ou defendido, no caso das perspectivas mais normativas) o declínio ou mesmo o fim das ideologias, pelo menos enquanto sistemas estruturados e fechados de pensamento, ou seja, enquanto ideologias totais (comunismo, nazismo, etc.) (Bell, 1960, especialmente pp. 409-447; Lipset, 1981).

---

5 O único estudo comparativo que recenseámos (Knutsen, 1998) está claramente datado — abrange o período que medeia entre os anos 70 e o início dos anos 90 —, para além de que não inclui Portugal, Espanha e Grécia.

Mais recentemente, seja numa perspectiva mais normativa, no caso dos teóricos da terceira via (Giddens, 1994, 1998 e 2000), seja numa abordagem empírica, no caso das análises sobre o posicionamento ideológico dos partidos políticos (Mair, 1998: 131-136), alguns cientistas sociais têm defendido e/ou observado a existência de um declínio da importância da diferenciação entre a esquerda e a direita.

Todavia, estas posições estão longe de ser consensuais. Primeiro, as teses sobre o “fim da ideologia” são elas próprias ideológicas (Eatwell, 2003; Heywood, 2003). Segundo, após serem formuladas, têm sido sucedidas por renovações dos espaços ideológicos, tais como a “nova esquerda” e a “nova direita”, dos anos 60 ao presente, e o recrudescimento do nacionalismo e do fundamentalismo, em períodos recentes (Eatwell, 2003; Heywood, 2003).

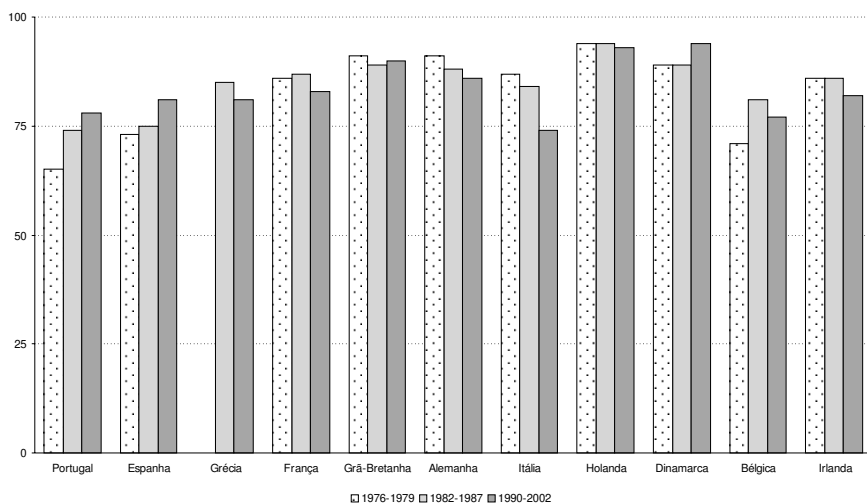
Numa perspectiva mais normativa, Norberto Bobbio defende que as desigualdades sociais persistem no mundo de hoje, sobretudo entre os países ricos (do primeiro mundo) e os restantes (do terceiro mundo) e, por isso, considera que há claramente espaço para uma renovada importância da diferenciação entre esquerda e direita, ainda que em novos moldes (Bobbio, 1994: 95-101). Numa vertente mais empírica, um estudo recente baseado em análises de conteúdo dos manifestos eleitorais dos partidos políticos nas democracias ocidentais, 1945-1998, está longe de corroborar as teses do “fim da ideologia”, fundamentalmente por dois motivos. Primeiro, não há tendências gerais em matéria da evolução das propostas dos partidos políticos. Segundo, a variabilidade é não só entre países mas também no seio de cada país, com oscilações nos níveis de polarização ideológica entre eleições (Budge e Klingemann, 2001: 19-50).

Numa análise sobre os tipos de partidos, desde meados do século XIX até final do século XX, Gunther e Diamond (2003, especialmente pp. 187 e 191-193) evidenciam que, ao nível do perfil dos partidos, a tese do declínio ou fim das ideologias tem uma base empírica limitada, exemplificando tal argumento com o aumento da ideologização do Partido Republicano durante os anos 80, com Ronald Reagan, e do Partido Conservador durante os anos 70 e 80, com Margaret Thatcher.

Finalmente, a grande (e em muitos países crescente) importância da divisão entre esquerda e direita para explicar o voto dos eleitores nas democracias da nossa área geocultural (Franklin e outros, 1992; Gunther e Montero, 2001; Freire, 2003 e 2004a) aponta também em sentido oposto ao das teses sobre o “fim da ideologia”.

Portanto, se é verdade que há um relativo consenso quanto ao declínio das identidades partidárias no Ocidente (Schmitt e Holmberg, 1995; Dalton, 2000; Freire, 2004b, cap. 4), especialmente no que respeita às democracias mais antigas, como tivemos oportunidade de evidenciar, tal não se verifica em matéria de identidades ideológicas. Efectivamente, em matéria de identificação





**Figura 2.1** Autoposicionamento no esquema esquerda-direita, na Europa, 1976-2002 (percentagens médias por década)

Fontes: dados elaborados pelo autor a partir de *European Community Studies: Cumulative File, 1970-92* (1976-91); Eurobarómetro 44.1 (1994); *European Election Study* 1999; Eurobarómetro 57.1 (2002); Espanha e Portugal, só 2000 e 2002, respectivamente: *Comparative Study of Electoral Systems*, Módulo 2; só para Portugal em 1978-1984: Bacalhau, s.d., p. 47, e Bacalhau, 1994: 58; Espanha, 1982: Eurobarómetro 18, em Barroso e Condomines, 1985: 43; Espanha em 1978 e 1984, Barnes, McDonough e Pina, 1985: 701.

Notas: (1) as distribuições pormenorizadas da variável por países e anos, as quais estão subjacentes às médias apresentadas na figura, poderão ser consultadas em Freire, 2006, apêndice III; (2) dados ponderados (algumas diferenças nas distribuições perante Freire, 2004b, devem-se ao uso dos ponderadores em Freire, 2006).

com os partidos políticos, as controvérsias quanto ao seu declínio centram-se fundamentalmente no seu grau de generalidade (em termos de democracias ocidentais mais antigas) e nas causas de tal fenómeno, estando as duas questões interligadas. Pelo contrário, as posições sobre a evolução das identidades ideológicas são bastante mais controversas. De qualquer modo, a existir erosão no autoposicionamento ideológico dos eleitores da Europa Ocidental, nas novas democracias (onde tais identidades estarão ainda em fase de sedimentação) tal não se deveria verificar, ou pelo menos, a verificar-se, deveria ocorrer num grau muito menor. Passemos pois aos dados empíricos para aferir qual o grau de sustentação destas diferentes posições.

Na figura 2.1 apresentamos as percentagens médias, por década, de indivíduos em diferentes países europeus que foram capazes de se posicionar no esquema esquerda-direita. Em cada país, as percentagens em falta para perfazer 100% dizem respeito aos indivíduos que não responderam à pergunta ou que recusaram responder, isto é, àqueles que não reconhecem ou não

**Quadro 2.1** Orientações esquerda-direita na Europa, 1976-2002 (regressões lineares)

Países	Período	N	Variável dependente: identificação ideológica	
			Constante de regressão	Coefficiente de regressão
Portugal (I)	1978-02	10	-1350,283 ***	0,717 ***
Espanha	1978-02	10	-1601,767	0,844 ***
Grécia (I)	1982-02	9	990,792 ***	-0,456
Grécia (II)	1980-02	12	481,341	-0,201
França	1976-02	13	586,725 **	-0,252 **
Grã-Bretanha	1976-02	13	296,171	-0,104
Alemanha	1976-02	13	575,673 *	-0,246
Itália	1976-02	13	1409,657 ***	-0,669 ***
Holanda	1976-02	13	44,611	0,002
Dinamarca	1976-02	13	-510,941 ***	0,303 ***
Bélgica	1976-02	13	-280,968	0,180
Irlanda	1976-02	13	458,513 *	-0,188

Fontes: 1) Ver figura 2.1; 2) No caso da Grécia (I e II), para além das fontes citadas, foi usada a uma série adicional referente aos anos de 1980, 1981 e 1983 (Grécia II) (dados de EB constantes em Barroso e Condmines, 1985, p. 48).

Notas: (1) Variável dependente 2: identificação ideológica, em cada país (percentagem de indivíduos que se posicionam na escala esquerda direita); (2) Variável independente: ano em causa para cada país; (3) \*\*\*  $p < 0,01$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*  $p < 0,1$ .

consideram relevante a divisão entre esquerda e direita. Note-se que em vários países a série não abrange todos os anos incluídos, sobretudo entre as novas democracias do Sul da Europa.<sup>6</sup>

De acordo com os dados presentes na figura 2.1, os países com os níveis mais elevados de identificação ideológica são a Holanda, a Dinamarca, a Grã-Bretanha, a Alemanha e a Irlanda. Pelo contrário, os países com níveis mais baixos de identificação ideológica são, por ordem crescente, Portugal, a Espanha, a Bélgica e a Grécia. Situação intermédia ocupam a França e a Itália, cujo estatuto se deve ao carácter variável dos níveis de identificação ideológica em cada um dos períodos em análise. No primeiro caso, os valores para os anos 80 estão ao nível dos do primeiro grupo, ainda que ligeiramente abaixo, mas na década de 1970 e, sobretudo, na de 1990 são mais baixos. No caso da Itália, os valores para as identidades ideológicas estão ao nível do grupo com maior extensão da ideologia nos anos 70 e 80, mas desta década para a seguinte há um declínio abrupto que coloca a nação transalpina no escalão intermédio de países.

Grosso modo, podemos dizer que as nossas expectativas se confirmam, ou seja, os níveis mais baixos de identificação ideológica concentram-se nas novas democracias do Sul da Europa. Contudo, o caso belga evidencia que nem

6 Para a década de 1970, os anos considerados são: 1976, 1977, 1978 e 1979. Nos casos de Portugal e Espanha, apenas foi possível recolher dados para o ano de 1978. Para a Grécia não foi possível recolher dados para a década de 1970. Para a década de 1980, os anos considerados são: 1982, 1984, 1985 e 1987. Para o período de 1990-2002, os anos considerados são: 1990, 1991, 1994, 1999 e 2002.

tudo se resume ao problema da longevidade do regime democrático. Neste país, onde as questões étnicas e linguísticas têm reduzido a saliência e a estruturação ideológica do esquema esquerda-direita (Freire, 2004b, capítulo 3), também o nível de identificação ideológico é relativamente baixo. Por outro lado, a Itália apresenta uma erosão de tal modo forte das identidades ideológicas, a que não será alheia a completa reestruturação do sistema partidário durante a década de 1990, apresentando no último período em análise (1990-2002), juntamente com Portugal e a Bélgica, os níveis mais baixos de identificação ideológica. O caso da Itália evidencia claramente a componente partidária da ideologia: com o colapso e transformação do sistema de partidos na primeira metade dos anos 90, as identidades ideológicas caíram abruptamente.

A análise de tendências evolutivas através de gráficos é potencialmente imprecisa e, por isso, recorreremos a uma metodologia idêntica à utilizada por Schmitt e Holmberg (1995: 101), bem como por Dalton (2000: 25-26), para aferir com precisão da existência (ou não) de eventuais tendências nestas matérias. Ou seja, tomando como variável dependente a “percentagem de indivíduos que se posicionam no esquema esquerda-direita”, em cada país e ano (ver nota 4, atrás, para uma referência aos anos considerados), e como variável independente os anos para os quais dispomos de dados, ordenados em sequência cronológica ascendente, recorreu-se à regressão linear para procurar identificar eventuais tendências evolutivas. Os resultados de tais regressões são apresentados no quadro 2.1.

Em matéria da evolução das identidades ideológicas, há cinco coeficientes que evidenciam um aumento da extensão das mesmas entre as populações: em Portugal, Espanha, Holanda, Dinamarca e Bélgica. Porém, nos casos da Holanda e da Bélgica os coeficientes não são estatisticamente significativos. Todos os outros seis (ou sete, se considerarmos Grécia II como mais um caso) coeficientes evidenciam uma evolução negativa das identidades ideológicas entre as populações. Contudo, na Grécia, na Alemanha, na Grã-Bretanha e na Irlanda tais tendências não são estatisticamente significativas; dito de outro modo, há apenas dois casos (França e Itália) com um declínio estatisticamente significativo.

Na linha de Dalton (2000: 25), e de Dalton e Wattenberg (2000: 62-63), pensamos, contudo, que tendo em conta o reduzido número de casos nas séries temporais usadas, as questões da significância estatística têm que ser relativizadas. Dalton e Wattenberg (2000: 62-63) estabelecem como regra prática que uma variação anual de 0,3 numa série temporal será significativa, mesmo que os testes de significância não o revelem devido ao reduzido número de casos, pois variações de 6% entre duas amostras de 1.500 casos são sempre estatisticamente relevantes.

Assim, se no caso grego a falta de significância estatística do coeficiente (-0,456), indicando a erosão das identidades ideológicas, poderá dever-se mais ao reduzido número de casos, na Grã-Bretanha (-0,104), na Alemanha

(-0,246), na Holanda (0,002), na Bélgica (0,180) e na Irlanda (-0,188) os dados recolhidos apontam para variações tão baixas, seja em termos gráficos (figura 2.1), seja em termos de valores absolutos dos coeficientes, que será mais correcto falar-se em estabilidade das identidades ideológicas. Mesmo no caso grego é questionável se estaremos efectivamente perante uma erosão das identidades ideológicas entre a década de 1980 e a década de 1990, pelo que conclusões mais seguras nesta matéria carecem de uma série temporal mais extensa. Neste sentido, estendemos ligeiramente a série grega, adicionando à série inicial (Grécia I) os anos de 1980, 1981 e 1983 (Grécia II), retirados de Eurobarómetros realizados nestes anos (Barroso e Condomines, 1985: 48). Com a nova série continuamos a ter uma evolução no sentido do declínio, embora bastante mais fraca (-0,201). Ainda que também neste caso o decréscimo não seja estatisticamente significativo, a representação gráfica aponta para um cenário de estabilização: por exemplo, a média para a década de 1980 é agora de 83%, ao contrário dos 85% anteriores, e para a década de 1990 é de 81%. Por outro lado, o valor absoluto do coeficiente está já abaixo do limiar de 0,3 definido. Portanto, parece ser mais avisado concluir por uma estabilização das identidades ideológicas na Grécia, do que pelo seu declínio. Mais, a ausência de dados para os anos 70, na Grécia, ao contrário do que se passa em Espanha e Portugal, impede-nos de ter uma visão abrangente da evolução das identidades ideológicas naquele país desde a transição democrática, estritamente comparável com os dois países da Península Ibérica.

Concluindo: de um conjunto de onze países, cinco evidenciam um aumento das percentagens de cidadãos que se autoposicionam no eixo esquerda-direita. Contudo, apenas em três destes casos os resultados são estatisticamente significativos (e relevantes, considerando a regra do valor absoluto dos coeficientes) e dois abrangem as novas democracias do Sul da Europa. Dos restantes seis países, apenas em dois há um claro declínio da identificação com a divisão entre esquerda e direita, sendo a situação estável nos restantes (nestes os coeficientes não são significativos e estão sempre abaixo de 0,3). Portanto, estes dados não corroboram a hipótese do “fim das ideologias”, ou sequer do seu declínio generalizado. Aliás, mesmo retirando as novas democracias — resta um conjunto de oito países — ficamos com o seguinte panorama, que também ele não sustenta a referida hipótese: em dois países há declínio, em cinco o cenário é de estabilidade e num é de aumento. Mais, a diversidade de tendências entre os países aponta para que tais evoluções não sejam explicáveis por factores socioestruturais. Nesta matéria, as evoluções relevantes são comuns aos diferentes países e, por isso, a diversidade de tendências quanto à evolução das identidades ideológicas terá de ser explicada por factores (geralmente políticos) específicos para cada país.<sup>7</sup>

### Crescimento linear e sistemático do centrismo ideológico na Europa?

Para analisarmos a evolução da distribuição dos alinhamentos ideológicos na Europa ocidental, entre 1976 e 2002, o posicionamento na escala esquerda-direita de 10 pontos foi convertido numa medida com apenas 3 pontos, do seguinte modo: 1 a 4 – 1 (esquerda), 5 a 6 – 2 (centro), 7 a 10 – 3 (direita). Esta é a solução geralmente utilizada nos Eurobarómetros e também aquela que melhor se coaduna com o número de casos e a necessária inteligibilidade na apresentação dos dados.<sup>8</sup>

Uma maneira de aferir a existência de um eventual movimento sistemático e linear no sentido do centro ideológico passa por comparar as percentagens de pessoas colocadas no centro do espectro ideológico em cada década. No quadro 2.2 representamos as percentagens médias de pessoas posicionadas em cada uma das três

Uma última nota metodológica antes de passar à análise do quadro 2.2. Se estivéssemos a analisar variações ano a ano, os resultados seriam muito permeáveis não só a efeitos conjunturais, mas também aos erros de medição (isto é, ligados aos métodos de amostragem e aos processos de inquirição *tout court*). Por isso, para os dados presentes nos quadros 2.3 e 2.4, à frente, que se baseiam em variações anuais, definimos uma mudança como relevante apenas quando é superior a 5%. Usando variações em médias por décadas (quadro 2.2) não nos parece necessária a mesma cautela e, por isso, definimos uma mudança relevante como sendo superior a metade do valor anterior, isto é, superior a 2,5%.

Comparando as distribuições das orientações ideológicas dos eleitores, agregadas em três categorias (esquerda, centro e direita), entre as décadas de 1970 e 1980, e considerando sempre apenas as mudanças superiores a 2,5%, verificou-se o seguinte. Numa maioria de países (três) verificou-se, sobretudo, um refluxo do centrismo ideológico (média: -8,9%); porém, em dois países houve um influxo das posições centristas (média: +3,9%). Por outro lado, os refluxos e influxos nas posições de direita e nas posições de esquerda foram muito semelhantes (em número de casos e em média). Comparando os

---

7 Em relação aos dados apresentados no quadro 2.1, há algumas diferenças nos coeficientes perante idênticos resultados analisados em Freire, 2004b e 2005. Tais diferenças devem-se à ponderação das amostras no presente estudo. Em qualquer caso, tais divergências não alteram as conclusões fundamentais, pelo contrário.

8 Para a conversão da escala esquerda-direita de 11 pontos (0-10) em uma com valores de 1 a 10 utilizámos sempre a fórmula apresentada por Knutsen (1998, pp. 65 e 93, nota 8):  $V\_ED * 0,9 + 1 = V\_ED.r$ , em que  $V\_ED$  representa a variável “esquema esquerda-direita” com valores de 0 a 10; e  $V\_ED.r$  representa a mesma variável com uma escala variando entre 1 e 10. Refira-se que, apesar da conversão, a variável transformada conserva 11 categorias, só que passa a variar entre 1 e 10 tal como nos outros estudos.

**Quadro 2.2** Evolução da ideologia na Europa, por décadas, 1976-2002

Países	Posição Ideológica	1976-1978 (A)	1982-1987 (B)	B-A	1991-2002 (C)	C-A
Portugal	Esquerda	28,0	29,2	1,2	27,9	-0,1
	Centro	51,1	39,7	-11,4	46,8	-4,4
	Direita	21,0	31,1	10,1	25,4	4,4
Espanha	Esquerda	42,5	47,6	5,1	45,5	3,0
	Centro	42,6	33,3	-9,3	36,1	-6,5
	Direita	15,0	19,2	4,2	18,4	3,4
Grécia	Esquerda	-	37,3	-	24,2	-13,0
	Centro	-	37,5	-	41,5	4,1
	Direita	-	25,3	-	34,3	9,0
França	Esquerda	41,2	36,3	-4,9	39,4	-1,7
	Centro	35,6	39,1	3,5	37,3	1,7
	Direita	23,3	24,7	1,4	23,4	0,1
Grã-Bretanha	Esquerda	20,2	21,5	1,3	27,9	7,7
	Centro	43,8	46,1	2,3	48,3	4,6
	Direita	36,1	32,5	-3,6	23,9	-12,2
Alemanha	Esquerda	23,3	31,2	7,9	31,8	8,5
	Centro	40,2	39,3	-0,9	45,3	5,1
	Direita	36,6	29,6	-7,1	23,0	-13,7
Itália	Esquerda	48,3	43,5	-4,8	36,8	-11,6
	Centro	38,5	40,4	1,9	35,3	-3,2
	Direita	13,2	16,1	2,9	28,0	14,8
Holanda	Esquerda	31,7	34,9	3,2	32,3	0,5
	Centro	31,8	34,4	2,6	36,6	4,8
	Direita	36,5	30,7	-5,8	31,1	-5,4
Dinamarca	Esquerda	24,5	25,5	0,9	27,3	2,8
	Centro	47,3	41,2	-6,1	34,9	-12,3
	Direita	28,3	33,4	5,1	37,8	9,6
Bélgica	Esquerda	20,7	24,8	4,1	28,7	8,0
	Centro	37,1	41,4	4,3	44,3	7,3
	Direita	42,2	33,9	-8,4	26,8	-15,4
Irlanda	Esquerda	16,1	14,5	-1,6	20,5	4,4
	Centro	47,6	45,6	-2,0	46,2	-1,5
	Direita	36,3	39,9	3,6	33,4	-2,9

Fontes: ver figura 2.1; e Espanha 1979 (e não 1978) e 1982 em Torcal e Medina, 2002: 64; para todos os países, excepto Portugal, em 2002 a fonte é Eurobarómetro 57.1; Portugal 2002, *Comparative Study of Electoral Systems*, Módulo 2.

Notas: (1) algumas percentagens poderão não totalizar 100 devido a arredondamentos; (2) para cada período, os valores representam as percentagens médias de cada categoria nesse lapso temporal; (3) na Grécia, os dados da última coluna (C-A) referem-se à diferença entre o período 1991-2002 e o de 1982-1987, ou seja, representam C-B e não C-A; (4) as distribuições pormenorizadas podem ser consultadas em Freire, 2006, Apêndice III; (5) dados ponderados.

alinhamentos ideológicos entre a década de 1970 e o período 1991-2002, registou-se um conjunto de situações muito semelhante à encontrada para as décadas 1970-1980. Numa maioria de países (cinco) verificou-se um influxo do centrismo ideológico (mas em quatro houve refluxo). Porém, em termos médios houve maior decréscimo (média: -6,6%) do que acréscimo (média:

+5,2%) do centrismo. Há também vários movimentos de sinal contrário e peso relativo não muito diferente para cada um dos outros dois segmentos ideológicos (esquerda e direita). Portanto, no cômputo geral podemos concluir que não há quaisquer tendências gerais, seja no sentido do crescimento do centrismo ideológico, seja no sentido inverso.<sup>9</sup>

Conforme dissemos atrás, o crescimento (sistemático e linear) do centrismo ideológico pode ser interpretado como um indicador do aumento da irrelevância da divisão esquerda-direita. Todavia, quer a ausência de tendências gerais em termos de evolução no sentido do centrismo ideológico, quer sobretudo os fluxos e refluxos que se verificam nos diferentes períodos temporais, não corroboram a tese da crescente irrelevância da divisão esquerda-direita. Pelo contrário, tais evoluções parecem sobretudo evidenciar ajustamentos dos alinhamentos ideológicos dos eleitores às alterações das condições contextuais, isto é, às conjunturas políticas e eleitorais.

### **Alinhamentos ideológicos e conjunturas políticas**

Vimos que as orientações ideológicas dos eleitorados parecem acompanhar a evolução das conjunturas políticas nas três décadas em análise. Contudo, a metodologia utilizada — comparação de valores médios entre as três décadas — não é a mais adequada para aferir a existência de uma eventual permeabilidade das orientações ideológicas dos eleitores aos factores de conjuntura. Primeiro, porque a utilização de médias por décadas esbate essas flutuações de curto prazo. Segundo, porque ao usarmos médias por décadas e, sobretudo, comparações entre três décadas, estamos já a entrar em mudanças de médio/longo prazo, que poderão estar dependentes da entrada de novas “coortes” no eleitorado. Ou seja, nas comparações da evolução das orientações ideológicas entre décadas começa a ser duvidoso se as eventuais mudanças se devem a alterações fundamentais nas predisposições dos eleitores ou à entrada de indivíduos jovens na população com 18 e mais anos. Por isso, na presente secção pretendemos avaliar em que medida o posicionamento ideológico dos indivíduos é ou não permeável a factores de conjuntura. Para uma fundamentação teórica desta abordagem, que por razões de espaço não podemos apresentar, ver Freire, 2004b: 227-229.

Nos quadros 2.3 e 2.4 apresentamos as variações nas orientações ideológicas (esquerda, centro e direita) entre os diferentes pares de anos consecutivos para os quais recolhemos informação. Esta é a metodologia adequada

---

9 Em relação aos dados apresentados no quadro 2. 2, há algumas diferenças perante idênticos resultados analisados em Freire, 2004b e 2005. Tais diferenças devem-se à ponderação das amostras no presente estudo. Em qualquer caso, tais divergências não alteram as conclusões fundamentais.

**Quadro 2.3** Variações conjunturais dos alinhamentos ideológicos na Europa entre 1976 e 2002 (I) (diferença de percentagens)

	1978/ 1976	1982/ 1978	1984/ 1982	1985/ 1984	1987/ 1985	1991/ 1987	1994/ 1991	1999/ 1994	2002/ 1999
<b>Portugal</b>									
Esquerda	-	5,8	-3,1	-2,5	-4,1	2,5	3,6	-5,7	5,6
Centro	-	-15,8	5,6	1,0	-1,2	3,5	2,8	8,2	-14,6
Direita	-	9,9	-2,5	1,5	5,3	-6,0	-6,4	-2,5	9,0
<b>Espanha</b>									
Esquerda	-	4,1	3,0	-6,1	7,1	3,3	-8,6	-8,2	8,5
Centro	-	-10,5	0,0	2,5	-0,3	-1,4	-0,8	6,4	2,4
Direita	-	6,2	-2,9	3,7	-6,9	-1,9	9,4	1,8	-10,9
<b>Grécia</b>									
Esquerda	-	-	-6,6	4,0	-8,0	-6,5	0,1	0,3	-4,4
Centro	-	-	4,4	-6,4	1,1	3,2	5,9	-11,2	13,2
Direita	-	-	2,2	2,4	6,9	3,3	-6,0	10,8	-8,6
<b>França</b>									
Esquerda	0,9	-1,4	-5,8	-2,3	6,3	-0,5	2,8	1,5	-5,3
Centro	-3,1	3,2	1,8	0,5	1,0	2,2	-8,6	1,4	1,2
Direita	2,2	-1,7	3,9	1,8	-7,3	-1,6	5,7	-2,9	4,1
<b>GB</b>									
Esquerda	1,8	1,0	0,7	-1,6	-1,4	4,0	3,8	0,8	3,2
Centro	2,9	1,7	-0,5	-0,6	-0,7	2,1	0,0	1,1	2,3
Direita	-4,7	-2,7	-0,2	2,2	2,1	-6,0	-3,9	-1,9	-5,5
<b>Alemanha</b>									
Esquerda	-2,0	6,9	3,1	-2,0	2,5	-5,4	7,1	-0,7	-2,4
Centro	3,1	-1,1	-2,1	1,6	-2,2	2,6	5,8	0,6	0,5
Direita	-1,0	-6,0	-0,9	0,5	-0,5	2,9	-12,9	0,0	2,1

Fontes: ver figura 2.1

Notas: 1) para cada par de anos, em cada país, os valores representam, para cada categoria (esquerda, centro e direita) as diferenças nas percentagens entre o ano mais recente e o ano menos recente do par; 2) ver as distribuições pormenorizadas em Freire, 2004b pp. 408-409; 3) GB — Grã-Bretanha; 4) dados ponderados.

para aferir eventuais efeitos de conjuntura sobre as orientações ideológicas e, portanto, para aferir em que medida estas últimas podem ser efectivamente consideradas factores de longo ou curto prazo (Freire, 2004b: 227-229). Conforme dissemos atrás, tendo em conta os erros sempre associados a estudos baseados em diferentes amostras (erros de amostragem e de inquirição), definimos como variações relevantes entre quaisquer dois pontos temporais apenas aquelas cujos valores sejam superiores a 5%.

A evidência empírica apresentada nos quadros 2. 3 e 2. 4, que por razões de espaço não podemos analisar pormenorizadamente, aponta para três conclusões fundamentais. Primeiro, em qualquer país há sempre uma certa permeabilidade das orientações ideológicas a factores de curto prazo. Estes dados são congruentes com as “teorias revisionistas da identificação partidária” (Fiorina, 1981), que concebem esta como sendo um elemento condensador de efeitos de longo e de curto prazo.



**Quadro 2.4** Variações conjunturais dos alinhamentos ideológicos na Europa entre 1976 e 2002 (II) (diferença de percentagens)

	1978/ 1976	1982/ 1978	1984/ 1982	1985/ 1984	1987/ 1985	1991/ 1987	1994/ 1991	1999/ 1994	2002/ 1999
<b>Itália</b>									
Esquerda	-0,6	-3,4	0,6	-2,5	-1,2	-2,3	-7,9	6,5	0,9
Centro	5,0	-1,5	-1,0	2,3	2,1	-0,5	-4,3	-6,5	-2,4
Direita	-4,4	4,8	0,5	0,2	-0,9	2,8	12,2	0,1	1,4
<b>Holanda</b>									
Esquerda	10,0	-2,5	1,0	0,8	-1,7	-1,8	0,7	-1,1	-0,9
Centro	-1,2	1,2	1,4	0,6	2,5	1,9	-3,0	-4,3	8,8
Direita	-8,8	1,3	-2,4	-1,4	-0,8	-0,1	2,3	5,4	-8,0
<b>Dinamarca</b>									
Esquerda	-1,6	-0,7	1,9	1,5	1,1	-2,0	3,0	-4,0	6,0
Centro	-1,7	2,0	-8,6	0,7	-4,5	0,6	-2,0	2,7	-6,1
Direita	3,3	-1,3	6,6	-2,1	3,4	1,4	-1,0	1,3	0,1
<b>Bélgica</b>									
Esquerda	-2,0	3,5	0,5	1,3	2,2	-2,0	9,0	-13,0	13,0
Centro	-1,5	4,0	2,6	-3,6	3,6	1,8	-7,3	13,7	-7,1
Direita	3,6	-7,5	-3,1	2,3	-5,9	0,3	-1,7	-1,4	-5,2
<b>Irlanda</b>									
Esquerda	-1,2	0,3	-2,0	1,0	-1,2	10,1	-5,0	2,4	-2,8
Centro	-1,8	-2,2	1,8	-0,2	-0,5	1,4	-0,6	0,1	-1,8
Direita	3,0	1,9	0,3	-0,8	1,6	-11,4	5,5	-2,6	4,7

Fontes: ver quadro 2.1; para todos os países, em 2002 a fonte é Eurobarómetro 57.1.

Notas: ver quadro 2.3

Segundo, no seio de cada país, pelo menos em 74% do total das ocorrências as orientações ideológicas apresentam-se estáveis. A Espanha, a Grécia e Portugal são as três únicas exceções: nestes países, ou a volatilidade predomina sobre a estabilidade (Grécia: 52%), ou estão as duas *ex aequo* (Portugal: 50%), ou o nível de volatilidade é bastante mais elevado do que nos restantes países (Espanha: 46%). Conforme já se referiu, nos restantes países a estabilidade é o traço que caracteriza pelo menos 74% das ocorrências, sendo a Bélgica o único país onde a instabilidade das orientações ideológicas atinge 26%, pois nos restantes os valores mais altos de volatilidade estão sempre abaixo de 1/4 das ocorrências. Portanto, geralmente a estabilidade é o traço predominante das orientações ideológicas, tal como apontam os modelos tradicionais do comportamento eleitoral (Freire, 2004b: 227-229).<sup>10</sup>

10 Em relação aos dados apresentados nos quadros 2.3 e 2.4, há algumas diferenças perante idênticos resultados analisados em Freire, 2004b e 2005. Tais diferenças devem-se à ponderação das amostras no presente estudo. Em qualquer caso, tais divergências não alteram as conclusões fundamentais (salvo quanto ao caso da Bélgica, que agora surge menos próximo das novas democracias da Europa do Sul).

Terceiro, há muito maior permeabilidade das orientações ideológicas a factores de conjuntura no caso das novas democracias do Sul da Europa. Portanto, a correlação positiva entre a longevidade das democracias e a estabilidade das orientações ideológicas é bastante forte. Tal relação de elevada intensidade revela pois que, nas novas democracias, as categorias ideológicas não só necessitam de ir sendo paulatinamente (re)conhecidas pelo eleitorado como são, pelo menos nas primeiras décadas de vida do regime, mais voláteis. Ou seja, é preciso tempo para que os eleitores reconheçam as categorias ideológicas e consolidem as suas percepções sobre o respectivo significado.

### Notas conclusivas

Das análises desenvolvidas em matéria da evolução das identidades ideológicas entre a década de 1970 e 2002, algumas observações se impõem. Primeiro, entre 1976 e 2002, as percentagens de indivíduos que se autoposicionam na escala esquerda-direita aumentam (Portugal, Espanha e Dinamarca) ou mantêm-se relativamente estáveis (Grã-Bretanha, Alemanha, Holanda, Grécia, Bélgica e Irlanda) na larga maioria dos casos analisados: nove em onze. Portanto, a evolução das orientações esquerda-direita não apresenta quaisquer tendências gerais e, por isso, depende em larga medida de factores específicos a cada país. Inclina-mo-nos a pensar que estes factores remetem, nomeadamente, para oscilações na polarização ideológica ao nível da oferta partidária, já que pelo menos em termos sincrónicos este é o factor mais importante para explicar os impactos das três componentes (valorativa, partidária e social) da ideologia (Freire, 2004b).

Em segundo lugar, conforme esperado, a erosão das identidades ideológicas nunca atinge as novas democracias da Europa do Sul. Ou seja, nestes países as percentagens de indivíduos que se identificam com a divisão esquerda-direita estão em crescimento (Portugal e Espanha) ou apresentam-se relativamente estáveis (Grécia). Contudo, este não é um traço exclusivo dos novos regimes democráticos: em várias democracias mais antigas há um aumento ou uma estabilização da identificação dos cidadãos com o eixo esquerda-direita.

Terceiro, a evolução das identidades ideológicas, entre 1976 e 2002, contraria as teses sobre o declínio da ideologia: numa maioria de países assiste-se a uma estabilização ou a um aumento das percentagens de indivíduos que se autoposicionam na escala esquerda-direita. Mesmo se retirarmos as novas democracias do Sul da Europa ao conjunto (porque nestes casos as identidades ideológicas estariam em processo de formação/consolidação), já que neste subconjunto as tendências são sempre de aumento ou de estabilização, ficamos com oito países dos quais seis não evidenciam declínio na identificação dos cidadãos com a divisão entre a esquerda e a direita (ou, pelo

menos, as “tendências” são tão débeis que é mais correcto falar em estabilização). Mais, as evoluções em termos de alinhamentos ideológicos (esquerda, centro e direita) nos vários países europeus em análise também não corroboraram as teses do “fim da ideologia”. Primeiro, porque geralmente não há um crescimento sistemático e linear do centrismo ideológico, que poderia ser considerado um indicador da crescente irrelevância da divisão esquerda-direita, mas sim fluxos e refluxos no tempo consoante os contextos específicos. Segundo, porque não há quaisquer tendências gerais em termos de alinhamentos ideológicos, antes uma diversidade de evoluções consoante os países e os períodos temporais em análise.

Quarta observação: em relação à média dos restantes países europeus em análise, o desvio entre as novas democracias do Sul da Europa e os outros países europeus analisados tem vindo a reduzir-se claramente. Na década de 1980 e no período 1990-2002, as diferenças entre as novas democracias do Sul da Europa e as outras são já muito menos marcadas, em termos de reconhecimento da divisão esquerda-direita.<sup>11</sup> Contudo, no período 1990-2002 as identidades ideológicas em Portugal, Espanha e Grécia estão ainda abaixo da média europeia, sobretudo no caso de Portugal.

Em quinto lugar, há a distinguir entre o caso grego e o das outras duas democracias do Sul da Europa. Seja logo na década de 1980, seja no período 1990-2002, a Grécia está e tem estado sempre mais em linha com as democracias europeias mais antigas em termos de extensão das identidades ideológicas entre os cidadãos. A maior convergência da Grécia com o resto da Europa, em comparação com Portugal e Espanha, parece também evidente em termos de tendências evolutivas: a estabilização das identidades ideológicas, em vez de aumento como em Portugal e em Espanha; porém, a ausência de dados para os anos 70 impede-nos de ter uma perspectiva completa sobre o caso grego. Tais traços foram interpretados ao longo do presente trabalho como devendo-se aos seguintes factores. Primeiro, ao menor interregno ditatorial na sociedade grega; segundo, à continuidade em vários objectos políticos (líderes, partidos e tendências ideológicas) antes e depois do regime dos coronéis.

Em matéria da estabilidade *versus* volatilidade das orientações ideológicas, há três conclusões fundamentais das análises desenvolvidas no presente capítulo. Primeiro, as distribuições das orientações ideológicas são sempre,

---

11 Em termos de médias para a década de 1980 e para o período 1990-2002, as percentagens de indivíduos que se posicionam na escala esquerda-direita na “nova Europa do Sul” são as seguintes: Portugal: 74,0 e 78,0; Espanha: 75,0 e 81,0; Grécia: 85,0 e 81,0, respectivamente para os anos 80 e 1990-2002. Nos restantes oito países europeus, as percentagens médias correspondentes foram as seguintes: 87,3 e 84,9, respectivamente para as décadas de 1980 e para 1990-2002. Note-se que as ligeiras diferenças perante Freire, 2004b e 2005, que não alteram as conclusões gerais, devem-se à ponderação dos dados no presente estudo.

em maior ou menor medida, permeáveis a factores de curto prazo. Segundo, apesar disto, aquilo que predomina esmagadoramente nas orientações ideológicas são os traços de longo prazo. Ou seja, excepto em Espanha, na Grécia e em Portugal, na maioria das situações a estabilidade das opções ideológicas predomina largamente em relação à sua permeabilidade às conjunturas políticas e eleitorais. Portanto, na linha das teorias revisionistas da identificação partidária, que defendem que este elemento condensa efeitos de longo e curto prazo, podemos concluir que também no caso das orientações esquerda-direita há um registo dos dois tipos de efeitos, embora se trate fundamentalmente de um factor de longo prazo, excepto nas novas democracias. Terceiro, a influência das conjunturas sobre as orientações ideológicas é um traço predominantemente associado às novas democracias do Sul da Europa. Salvo em Espanha, Grécia e Portugal, em todos os países cerca de  $3/4$  ou mais das variações analisadas apontam no sentido da estabilidade. Mais, apenas nas novas democracias da Europa do Sul a permeabilidade às conjunturas está presente em 46% ou mais das situações analisadas.

Resumindo, o reconhecimento e a estabilidade das orientações esquerda-direita entre o eleitorado são claramente dois elementos que diferenciam as novas democracias do Sul da Europa do resto da Europa Ocidental. Nas novas poliarquias, é preciso passar algum tempo para se alcançar a extensão do reconhecimento das categorias ideológicas que se verifica nos sistemas mais antigos. Por outro lado, as orientações em termos de esquerda e direita não estão ainda tão consolidadas nos novos regimes, em relação aos mais antigos, já que são claramente mais voláteis nos primeiros.

## Apêndice

### Formatos da escala esquerda-direita

Estudos	Variáveis (esquema esquerda-direita)	Categorização
Bacalhau, 1978, 1982 e 1984	Quando se fala de política, as pessoas costumam falar de esquerda e de direita, como já vimos acerca dos partidos. O/a Sr./Sra. pode situar a sua posição nesta escala que já conhece?	1 - Esquerda a 10 - Direita
Barnes, McDonough e Pina, 1985	Para muitas pessoas as atitudes políticas são de esquerda ou de direita. Esta escala vai da esquerda para a direita. Pense sobre as suas próprias atitudes políticas. Onde é que se colocaria a si próprio? Por favor marque um X na caixa apropriada.	1 - Esquerda a 10 - Direita
CPSE: Cultura Política no Sul da Europa 1985	Vimos que em política as pessoas usam normalmente as expressões "esquerda" e "direita". Neste cartão há caixas que vão da esquerda para a direita. Em que caixa se colocaria a si próprio?	1 - Esquerda a 10 - Direita
EES: European Election Study 1999	Em política as pessoas falam de "a esquerda" e "a direita". Qual é a sua posição? Por favor, indique a sua posição usando qualquer número numa escala de 10 pontos. Nesta escala, em que 1 significa "esquerda" e 10 "direita", qual é o número que melhor descreve a sua posição?	1 - Esquerda a 10 - Direita
World Values Survey 1990 e European Values Survey 1999	Em política as pessoas falam de esquerda e direita. Como se situaria, quanto às suas próprias posições políticas, nesta escala em que 1 representa a posição mais à esquerda e 10 a posição mais à direita	1 - Esquerda a 10 - Direita
EB: Eurobarómetros (em geral)	Em política as pessoas falam de "a esquerda" e "a direita". Como situaria as suas próprias perspectivas nesta escala?	1 - Esquerda a 10 - Direita
CSES: Comparative Study of Electoral Systems	Em política as pessoas falam de esquerda e direita. Onde é que se posicionaria numa escala de 0 a 10, na qual 0 significa esquerda e 10 significa direita?	0 - Esquerda a 10 - Direita

Fontes: Bacalhau, 1994: 58 e 304; Barnes, McDonough e Pina, 1985: 699-700, nota 5; CPSE, 1985; WVS, 1990, e EVS, 1999; EBTF 1970-1999; EB 57.1 (2002); EES 1999; CSES.

## Referências bibliográficas

- Bacalhau, Mário (s.d.), *Eanes, a Solução? Inquérito à Situação Política*, Lisboa, Heptágono.
- Bacalhau, Mário (1994), *Atitudes, Opiniões e Comportamentos Políticos dos Portugueses, 1993*, Lisboa, Editores Mário Bacalhau e Tom Bruneau.
- Barnes, Samuel H. (2002), "Left and right in old and new democracies", *Central European Political Science Review*, 3 (7), pp. 6-15.
- Barnes, Samuel H., Peter McDonough, e António L. Pina (1985), "The development of partisanship in new democracies: the case of Spain", *American Journal of Political Science*, 29, pp. 695-720.
- Barroso, José Durão, e Jonas Condomines (1985), "A dimensão esquerda-direita e a competição partidária na Europa do Sul (Portugal, Espanha, Grécia)", *Revista de Ciência Política*, 1, pp. 35-60.
- Bell, Daniel (1960, 2000), *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*, Harvard, Harvard University Press.
- Bobbio, Norberto (1994, 1995), *Direita e Esquerda*, Lisboa, Presença.
- Budge, Ian, e Hans-Dieter Klingemann (2001), "Finally! Comparative over-time mapping of party policy movement", em Ian Budge e outros (orgs.), *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors and Governments, 1945-1998*, Oxford, Oxford University Press, pp. 19-50.
- Campbell, Angus, e outros (1960, 1980), *The American Voter*, Chicago, Chicago University Press.
- Converse, Philip (1964), "The nature of belief systems in mass publics", em David E. Apter, *Ideology and Discontent*, Nova Iorque, Free Press, pp. 206-261.
- Converse, Philip (1969), "Of time and partisan stability", *Comparative Political Studies*, 2, pp. 139-171.
- Dalton, Russell J. (2000), "The decline of party identifications", em Russell J. Dalton e Martin P. Wattenberg (orgs.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 19-36.
- Dalton, Russell J., e Martin P. Wattenberg (2000), *Parties Without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Eatwell, Roger (1999, 2003), "Introduction: what are political ideologies", "Conclusion: the 'end of ideology'", em Roger Eatwell e Anthony Wright, *Contemporary Political Ideologies*, Londres, Continuum, pp. 1-22 e 279-290.
- Fiorina, Morris P. (1981), *Retrospective Voting in American National Elections*, Haven, Yale University Press.
- Franklin, Mark, e outros (orgs.) (1992), *Electoral Change. Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Countries*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Freire, André (2001), *Modelos do Comportamento Eleitoral*, Oeiras, Celta Editora.
- Freire, André (2003), "Pós materialismo e comportamentos políticos: o caso português em perspectiva comparada", em Jorge Vala, Manuel Villaverde Cabral e Alice Ramos (orgs.) *Valores Sociais. Mudanças e Contrastes em Portugal e na Europa*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 295-362.

- Freire, André (2004a), "Voto por temas: orientações perante as políticas públicas, desempenho do governo e decisão eleitoral", em André Freire, Marina C. Lobo, Pedro C. Magalhães (orgs.), *Portugal a Votos. As Eleições Legislativas de 2002*, Lisboa, ICS/Imprensa de Ciências Sociais, pp. 159-192.
- Freire, André (2004b), *O Significado da Divisão entre Esquerda e Direita. Portugal, Espanha e Grécia em Perspectiva Comparativa* (tese de doutoramento), Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Freire, André (2005), "Identities ideológicas e partidárias na Europa: Portugal, Espanha e Grécia em Perspectiva Comparativa", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 47, pp. 11-34.
- Freire, André (2006), *O Significado da Divisão entre Esquerda e Direita na Europa. Portugal, Espanha e Grécia em Perspectiva Comparativa*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Fuchs, Dieter, e Hans-Dieter Klingemann (1990), "The left-right schema", em M. Kent Jennings e outros, *Continuities in Political Action*, Berlim, de Gruyter, pp. 203-234.
- Fukuyama, Francis (1989), "The end of history", *The National Interest*, 16.
- Giddens, Anthony (1994, 1996), *Más Allá de la Izquierda y la Derecha*, Madrid, Ediciones Cátedra.
- Giddens, Anthony (1998, 1999), *Para Uma Terceira Via*, Lisboa, Presença.
- Giddens, Anthony (2000), *The Third Way and its Critics*, Cambridge, Polity Press.
- Gunther, Richard, e Larry Diamond (2003), "Species of political parties: a new typology", *Party Politics*, 9 (2), pp. 167-199.
- Gunther, Richard, e José R. Montero (2001), "The anchors of partisanship: a comparative analysis of voting behaviour in four Southern European countries", em Nikiforos Diamandouros e Richard Gunther (orgs.), *Parties, Politics, and Democracy in New Southern Europe*, Baltimore, The John Hopkins University Press, pp. 83-152.
- Heywood, Andrew (1992, 2003), *Political Ideologies. An Introduction*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Inglehart, Ronald, e Hans-Dieter Klingemann (1976), "Party identification, ideological preference and the left-right dimension among western mass publics", em Ian Budge e outros (orgs.), *Party Identification and Beyond. Representations of Voting and Party Competition*, Londres, John Wiley & Sons, pp. 243-276.
- Klingemann, Hans-Dieter, e Dieter Fuchs (orgs.) (1995, 1998), *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press.
- Knutsen, Oddbjørn (1998), "Europeans move towards the centre: a comparative longitudinal study of the left-right self-placement in Western Europe", *International Journal of Public Opinion Research*, 10 (4), pp. 292-316.
- Laponce, J. A. (1981), *Left and Right: The Topography of Political Perceptions*, Toronto, University of Toronto Press.
- Lipset, Seymour M. (1981, 1987), "El fin de toda ideología?" e "Un concepto y su historia: el fin de la ideología", em Seymour M. Lipset, *El Hombre Político. Las Bases Sociales de la Política*, Madrid, Editorial Tecnos, pp. 357-372 e 420-448.
- Luhmann, Niklas (1982), *The Differentiation of Society*, Nova Iorque, Columbia University Press.

- Mair, Peter (1998, 1997), *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford, Oxford University Press.
- Niemi, Richard G., e outros (1985), "Testing the converse partisanship model with new electorates", *Comparative Political Studies*, 18, pp. 300-322.
- Sani, Giacomo, e José R. Montero (1986), "El espectro político: izquierda, derecha y centro", em Juan Linz e José R. Montero (orgs.), *Crisis y Cambio. Electores y Partidos en la España de los Años Ochenta*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 155-200.
- Schmitt, Hermann, e Sören Holmberg (1995, 1998), "Political parties in decline?", em Hans-Dieter Klingemann e Dieter Fuchs (orgs.), *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 95-133.
- Torcal, Mariano, e Lucía Medina (2002), "Ideología y voto en España, 1979-2000: los procesos de reconstrucción racional de identificación ideológica", *Revista Española de Ciencia Política*, 6, pp. 57-96.



## **Participação política**

### **O caso português numa perspectiva comparativa europeia**

*José Manuel Leite Viegas e Sérgio Faria*

#### **Participação e representação políticas**

Tanto a participação quanto a representação políticas são dois factores estruturantes da ordem democrática contemporânea. Pela participação são garantidas as condições de envolvimento e de implicação dos sujeitos nos processos de constituição dos poderes e, indirectamente, nos processos de tomada de decisão. Pela representação é constituído um concerto institucional no âmbito do qual tem expressão o pluralismo e se processa o debate e a concertação política.

Perante este entendimento, perspectivar a condição democrática moderna considerando apenas uma das referidas dimensões, negligenciando a outra, surge como um exercício analiticamente enviesado. Ou seja, nos termos em que aqui é concebida a ordem democrática, faz pouco sentido patrocinar uma abordagem assente exclusivamente num dos termos da equação democrática, participação ou representação, como se fosse obrigatória e inevitável a escolha de um desses termos em detrimento do outro ou como se um deles subordinasse categoricamente o outro. Conforme decorre da posição afirmada anteriormente, a questão é de outra ordem e remete justamente para a complementaridade dos referidos factores, porquanto a participação e a representação políticas não apenas se implicam mútua e reciprocamente, mas também dependem intrinsecamente uma da outra. Ou seja, no plano político a representação acontece conquanto por via da participação se materializam opções diferentes e apoios diversificados.

Isto não significa, no entanto, que no plano das teorias da democracia esta concepção seja a única (ver Held, 1987). Pelo contrário, convém notar que uma das linhas de debate que mais animou a discussão sobre o fenómeno democrático se estruturou em torno do suposto antagonismo entre *democracia representativa* e *democracia participativa* (ver, para resumo, Bobbio, 1984). Aliás, ainda hoje há expressões desse debate, não obstante se vislumbre uma tendência crescente no sentido de propor matrizes analíticas que, no plano

conceptual, consideram articuladamente ambos os factores. Resulta do exposto que, no quadro da lógica democrática, participação e representação não são termos de um dualismo, mas elementos constitutivos de uma dualidade. Por outras palavras, tanto a participação quanto a representação políticas são condições da ordem democrática moderna. O que equivale a afirmar que a hipótese da democracia pressupõe e confirma-se em dois planos distintos: no acto de participar na escolha dos representantes e num conjunto de outras modalidades de acção susceptíveis de influenciar esses representantes, por um lado, e na existência de um complexo institucional representativo capaz de garantir a prossecução das políticas públicas, por outro lado.

Noutra perspectiva, convém reconhecer que a participação também não é sinónimo de autogoverno. As composições sociopolíticas contemporâneas, na forma de estado, implicam a existência de corpos funcionalmente orientados para a definição e a prossecução de orientações que, sob o princípio de procuração política, vinculam o conjunto da comunidade, de modo a permitir concertar e regular um conjunto significativo de processos sociais.

Com isto não se pretende afirmar que, no contexto da modernidade, a democracia é o resultado do equilíbrio perfeito entre a participação e a representação políticas. Um dos problemas do cerne democrático é justamente a tensão decorrente do modo como cada um desses princípios se materializa. E isto porque, não obstante a sua mútua dependência, participação e representação limitam-se e condicionam-se reciprocamente (ver Corcoran, 1983; Diamond, 1996; Przeworski, 1988; Schmitter, 1996; e Schmitter e Karl, 1996).

Em meados dos anos 70, em *The Crisis of Democracy*, Huntington, Crozier e Watanuki (1975) prospectivaram o aumento de uma tensão política decorrente da incapacidade de o estado corresponder às crescentes exigências dos cidadãos. Na prática, esta tensão resultava de uma contradição produzida pela própria performance da democracia: o alargamento dos direitos sociais e o acréscimo das competências de participação política gerava solicitações e expectativas às quais o estado, designadamente por limites orçamentais, não conseguiria dar resposta.

Aproximadamente na mesma data, Habermas (1976) diagnosticava um conjunto de sintomas que sugeriam uma situação diferente. A questão não seria tanto o aumento das exigências sobre o sistema político-administrativo, mas a transformação dessas exigências. E, portanto, o problema não seria tanto um problema de capacidade orçamental — ou seja, o problema não eram os custos decorrentes de uma intensificação das solicitações sociais em relação ao estado —, problema eventualmente resolúvel por via de uma alteração da política fiscal, mas um problema de desencontro entre as orientações dos corpos de representação política e as orientações de determinados segmentos sociais — designadamente as novas classes médias, com maiores índices de escolarização e valores de referência de acordo com os prosseguidos pelos

novos movimentos sociais —, o que remetia para a sustentabilidade e a legitimidade da ordem constituída.

A resposta a estas questões, em termos empíricos, exige que as análises se desenvolvam a vários níveis: ao nível das instituições, dos processos políticos, das transformações simbólico-ideológicas, mas também ao nível dos agentes e das suas formas de envolvimento político, especificamente as modalidades de participação política.

Neste último nível, a contribuição que pode ser dada para a clarificação dos problemas globais do funcionamento democrático acima referidos passa pela resposta a questões como: a participação institucional dos indivíduos, nomeadamente através dos partidos políticos, está, de facto, a diminuir? A maior qualificação dos agentes induz formas de participação mais diferenciadas e dispersas de participação política? As novas formas de participação inibem, ou não, a formação da acção colectiva? Essas “novas formas de participação política” compensam o decréscimo da participação tradicional?

As considerações teóricas acima formuladas enquadram a análise comparativa sobre a participação política, centrada no caso português. No entanto, este texto, que se localiza, obviamente, ao nível dos indivíduos enquanto agentes políticos, direcciona-se para objectivos empiricamente mais circunscritos. Pretende-se comparar a participação política em Portugal com a que se manifesta noutros países europeus, quer em termos globais quer, muito especialmente, em termos das modalidades e tipos de participação política.

Este trabalho tem como base um inquérito que foi aplicado em diversos países europeus, no âmbito de uma pesquisa internacional sobre cidadania e envolvimento político.<sup>1</sup> Dos doze países europeus que integraram a investigação europeia foram seleccionados oito para esta análise, por critérios geográficos, mas também por definirem diferentes realidades socioculturais: países nórdicos, como a Suécia e a Dinamarca; países do centro ocidental europeu, como a Holanda e a Alemanha ocidental; países do Sul, como Portugal e a Espanha; e, finalmente, países do Leste, como a Moldávia e a Roménia.

### Modalidades de participação política

Conforme referido anteriormente, a participação é um dos elementos fundamentais do sistema político e da cidadania nos regimes democráticos. No contexto deste tipo de ordem política, a escolha dos governantes através do

---

1 Referimo-nos à pesquisa *Citizenship, Involvement, Democracy* (CID: 2000-04) patrocinada pela European Science Foundation e com coordenação geral por Jan van Deth. Em Portugal, o mesmo inquérito foi aplicado no âmbito da pesquisa *Cidadania, Participação e Atitudes Políticas*, projecto financiado pela FCT e coordenado por José Manuel Leite Viegas, que igualmente participou na referida pesquisa internacional.

voto constitui uma das mais importantes vias de participação. No entanto, os estudos neste campo, depois de uma fase em que as concepções dominantes restringiram o fenómeno da participação política ao envolvimento no processo eleitoral, vieram reconhecer existirem outras formas de participação política, pesem embora os diferentes entendimentos em relação às respectivas modalidades e seus tipos.

Neste sentido, convém, antes de mais, definir o que se entende por participação política nos regimes de democracia representativa. Segundo a perspectiva seminal de Verba e Nie (1972: 2), a “participação política refere-se às actividades desenvolvidas pelos cidadãos que estão mais ou menos directamente direccionadas para influenciar a escolha dos governantes e as decisões que eles tomam”. Posto isto, nesta concepção, importa destacar, em primeiro lugar, que a participação política se reporta aos cidadãos, isto é, a quem não intervém directamente nas decisões políticas. E, em segundo lugar, que a participação política se dirige, necessariamente, aos governantes, isto é, aos detentores do poder político.

A virtualidade maior desta definição foi ter alargado o conceito de participação política, conceito que, até aquela data, tendia a estar circunscrito à mobilização eleitoral. Ainda assim, note-se, a investigação internacional que se concretizou na obra *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies* (Barnes e outros, 1979) procedeu a uma revisão do conceito de participação política, introduzindo-lhe um novo alargamento. Os autores consideraram as modalidades de participação dita não convencional, em particular a participação de protesto, chamando a atenção para o facto de estas formas de participação não implicarem necessariamente a rejeição da ordem democrática, tal como poderia entender-se em Verba e Nie (1972). A explosão de acções de protesto e de revolta na década de 1960 nas democracias ocidentais esteve na origem desta inflexão teórica, tal como foi reconhecido por Barnes e outros (1979).

Para Verba e Nie (1972) a participação política tinha em vista influenciar a decisão dos órgãos políticos ou das personalidades que detinham algum poder no sistema político. Ora, neste plano, também se verifica um alargamento do conceito de participação política com o trabalho de Barnes e outros (1979), ao considerarem como modalidades de participação política: o boicote a certos produtos, a ocupação de edifícios ou os danos provocados em bens de entidades privadas, se inseridos em formas de protesto. Nestes casos a acção direcciona-se para as empresas ou organizações da sociedade civil e não directamente para os governantes.

Este último entendimento da participação política veio a ganhar maior relevância nos últimos anos, particularmente para os autores que defendem não existir um decréscimo de participação, mas antes uma transformação de cultura política, que se reflecte no incremento de novas formas e modalidades de participação (Inglehart, 1997; Norris, 1999). Segundo esta perspectiva, as

tais novas formas de participação compensariam o declínio das formas de participação tradicionais, institucionalmente enquadradas.

Valerá a pena dizer algo mais sobre estas novas modalidades de participação, quer quanto aos modos concretos em que se materializam, quer quanto às transformações socioculturais dos países desenvolvidos que estão na base destas mudanças.

As novas formas de participação, que englobam, por exemplo, o boicote ou compra de determinados produtos e o uso da internet para expressar opiniões políticas, diferenciam-se em alguns aspectos significativos tanto da participação institucional quanto das modalidades de protesto (tradicionais). Enquanto que estas últimas (como a greve ou a manifestação pública, por exemplo) se caracterizam por serem manifestações colectivas, recorrentes e continuadas no tempo — no aspecto organizativo e nas identidades subjacentes —, as novas formas de participação caracterizam-se pela sua expressão individual (pelo menos de partida), pela actuação esporádica ou pontual (direccionadas para um objectivo e momento específicos) e não envolvem, na generalidade dos casos, fidelidades a um grupo de pertença com formas organizativas permanentes. As novas formas de participação caracterizam-se, ainda, por não se dirigirem exclusivamente aos órgãos de poder político, porquanto em alguns casos têm em vista as empresas ou outras instituições da sociedade civil, que detêm, no entanto, um grande poder de intervenção.

Como se poderá explicar, social e politicamente, o surgimento e incremento destas novas formas de participação? Alguns factores sociais e culturais, característicos das democracias dos países mais desenvolvidos, estarão na base dessas formas de participação, sendo de destacar os seguintes: os níveis mais elevados de educação das populações, o incremento das profissões técnicas e científicas, a difusão de novas tecnologias de informação, a individualização crescente dos modos de vida nas grandes metrópoles, com esvaziamento das identidades tradicionais, sociais e políticas, as transformações culturais vulgarmente designadas como crise das ideologias.

É este contexto que propicia o surgimento de cidadãos com maior conhecimento dos problemas sociais e políticos, mais autónomos, isto é, menos propensos à delegação da defesa dos seus interesses ou valores em pessoas ou organizações, menos propensos à aceitação de ideologias globais, mais instrumentais na intervenção política, mais conscientes do papel político das organizações e poderes da sociedade civil em detrimento dos poderes de estado (Bourdieu, 1984).

Num primeiro ponto, pretende-se analisar comparativamente o envolvimento dos cidadãos nas diversas modalidades de participação. De acordo com os desenvolvimentos teóricos já sucintamente expostos antes, bem como com os trabalhos empíricos nesta área, essas modalidades estão organizadas em cinco tipos: “participação eleitoral”, “participação em instituições de representação política”, “participação em outro tipo de instituições”, “participação de protesto” e

**Quadro 3.1** Frequência das diversas modalidades de participação política, por país (em percentagem)

	Alemanha (2001)	Dinamarca (2000)	Espanha (2002)	Holanda (2001)	Moldávia (2001)	Roménia (2001)	Portugal (2001)	Suécia (2003)
Participação eleitoral								
– voto nas eleições legislativas	81,7	89,3	78,4	80,0	80,5	91,3	73,5	84,8
– abstenção como protesto	12,9	10,2	8,9	13,7	7,9	5,1	8,5	11,4
Contacto ou participação em instituições de representação política								
– contactou político	5,7	15,3	6,5	12,0	6,4	3,8	4,9	13,3
– colaborou com grupo de acção política	7,0	1,7	6,3	1,4	3,3	1,5	1,4	1,8
– colaborou com um partido político	3,6	2,7	3,1	3,9	3,4	2,1	4,2	3,1
– participou em reunião política ou comício	8,7	12,1	5,8	6,7	13,1	3,6	4,2	6,8
Contacto ou participação em outras instituições								
– contactou associação	15,2	28,4	16,9	32,4	5,0	4,0	19,2	19,1
– contactou funcionário público	8,8	21,7	16,1	24,8	16,7	10,8	13,9	21,7
– colaborou com associação não política	16,7	21,9	16,1	34,7	5,3	4,8	11,5	13,8
Participação de protesto								
– assinou petição	29,3	27,6	25,1	32,9	7,2	5,6	5,9	40,8
– participou em manifestação	8,1	5,3	15,3	3,3	6,6	5,8	2,7	5,5
– participou em greve	4,0	5,3	8,1	2,1	7,5	5,2	4,4	0,3
– participou em forma de protesto ilegal	0,8	0,8	1,3	0,4	2,4	1,0	0,5	0,6
Novas formas de participação política								
– utilizou internet para contacto político	3,8	8,4	3,8	15,1	1,6	0,8	1,7	13,9
– boicotou produto	23,0	22,9	6,9	13,1	2,3	2,1	2,1	27,3
– comprou determinado produto	25,4	47,8	13,0	29,5	3,1	3,0	4,0	49,2

Fonte: *Citizenship, Involvement, Democracy*, (CID: 2000-04).

“novas formas de participação”. Os indicadores de cada uma das modalidades de participação, bem como os valores percentuais do seu efectivo exercício em cada país, estão apresentados no quadro 3.1.

Numa primeira leitura, global, pode dizer-se que a participação pública e política em Portugal nas diversas modalidades é quase sempre inferior à que se verifica nos outros países, com exclusão, em algumas formas de participação, dos países de Leste: Moldávia e Roménia.

A participação eleitoral é a que tem sido mais estudada em Portugal, inserindo-se o nosso país numa tendência para o aumento da abstenção, que se tem manifestado a partir da década de 1990 (Freire, 2000; Freire e Magalhães, 2002; Viegas e Faria, 2004). Os valores actuais da abstenção estão em linha com os que se registam nos países do Centro e Sul da Europa e inferiores aos dos países nórdicos.

Vejam-se, agora, os casos em que essa diferença é mais pronunciada, nomeadamente nas modalidades incluídas nas “novas formas de participação” e, também, na “participação de protesto”.

Só 1,7 % dos inquiridos portugueses utilizam a internet com propósitos políticos, valor que é substancialmente inferior ao encontrado nas demais democracias ocidentais, particularmente na Suécia (13,9%), na Holanda (15,1%) e na Dinamarca (8,4%). Apenas os países de Leste registam percentagens inferiores de participação nesta modalidade.

A diferença é ainda maior quando se consideram os outros indicadores deste mesmo grupo de modalidades de participação. Só 2,1% dos respondentes portugueses boicotaram um produto por razões sociais, políticas ou ambientais, valor muito inferior ao que encontramos na Suécia (27,3%), na Alemanha (23%), na Dinamarca (22,9%), ou mesmo na Espanha (6,9%). As diferenças de Portugal para os outros países europeus, com excepção dos países de Leste, são ainda mais significativas se se considerar o indicador “compra de certos produtos, por razões sociais, ambientais ou políticas”. Em Portugal apenas 4% dos inquiridos responderam afirmativamente a esta questão, em comparação com 49,2% dos suecos, 47,8% dos dinamarqueses, 29,5% dos holandeses e 13% dos espanhóis.

Nas modalidades englobadas na “participação de protesto”, as diferenças de Portugal em relação aos outros países são genericamente menores do que relativamente às “novas formas de participação”, mas, ainda assim, significativas. A maior diferença verifica-se no indicador “assinar petições”, relativamente ao qual só 5,9% dos inquiridos portugueses responderam afirmativamente, em comparação com 40,8% dos suecos, 32,9% dos holandeses, 29,3% dos alemães e 25,1% dos espanhóis. Só na Roménia se encontram valores inferiores aos registados em Portugal.

Nas outras modalidades de participação de protesto as diferenças verificadas são menores. Ressalve-se, no entanto, que relativamente à “participação em manifestações” e à “participação em greves” os valores encontrados para

Portugal são inferiores aos dos outros países, com excepções pontuais. Essa menor diferença deve-se à baixa taxa de participação, nessas modalidades, nos outros países, nomeadamente no que se refere à participação em greves. Nesta modalidade de protesto verifica-se que as percentagens encontradas para a Suécia e a Holanda são inferiores às que se registam em Portugal.

Relativamente à participação política institucional, quer a “participação eleitoral”, quer a “participação em instituições de representação política”, verifica-se que os desfasamentos percentuais entre Portugal e os outros países são menores. No caso da “colaboração com partidos políticos” verifica-se, mesmo, que a percentagem de participação em Portugal (4,2%), embora baixa, é superior à de todos os outros países (embora essas diferenças tenham pouco significado estatístico).

Na participação noutras instituições não estritamente políticas, as percentagens registadas em Portugal são mais elevadas do que nas instituições políticas, ainda que, na generalidade, sejam inferiores às registadas nos outros países. Algumas das modalidades englobadas neste grupo definem uma participação na esfera pública, mas não estritamente política. No caso da participação ou colaboração com associações, e na ausência de informação sobre o tipo de associação em causa, fica-se sem saber se essa associação prossegue fins estritamente sociais (convívio social, reforço de identidades culturais ou religiosas, caritativos) ou se se direcciona para o debate na esfera pública. Neste último caso o carácter político é mais evidente, mas são precisamente estas associações que estão menos representadas no espaço português, tal como foi observado noutro estudo (Viegas, 2004).

A análise discriminada, por modalidade de participação e por país, anteriormente feita, permite uma melhor visualização da participação política em Portugal, comparativamente com outros países europeus.

As modalidades englobadas nas “novas formas de participação” e, em menor grau, as que se incluem na “participação de protesto” são aquelas em que a percentagem verificada no caso português é menor do que a verificada nos países da Europa ocidental. No primeiro caso, a explicação mais óbvia aponta para os factores que foram referidos como estando na base da transformação de cultura política: menores índices de escolarização, menor percentagem de trabalhadores do sector científico e técnico, menor difusão das novas tecnologias, menor índice de concentração nas grandes metrópoles urbanas. Sem dúvida que se têm verificado em Portugal grandes transformações nos aspectos referidos, mas as diferenças para as democracias mais avançadas ainda é grande.

No caso das modalidades de “participação de protesto”, as diferenças entre Portugal e os outros países são menores, em parte devido a estas formas de participação serem também baixas nos outros países. Poderemos estar perante uma situação conjuntural que atravessa os diferentes países europeus. No entanto, os resultados em Portugal poderão também ser resultantes de



factores específicos, nomeadamente a forte dependência das acções de protesto dos partidos políticos, afirmação que se irá retomar no ponto seguinte.

Relativamente à “participação em instituições de representação política”, a diferença dos valores encontrados em Portugal comparativamente com os outros países europeus é menor, o que se deve ao facto de também essas formas de participação terem uma fraca adesão nesses países. De registar a baixa participação em actividades ligadas aos partidos políticos nos países europeus desenvolvidos, mas também em Portugal.

É de registar, ainda, que a “participação em outras instituições”, não políticas, em Portugal, corresponde aos valores percentuais mais elevados comparativamente com as outras modalidades de participação, e é onde o desfazamento relativamente aos outros países é menor.

### Tipos de participação política

A participação política foi analisada anteriormente considerando, de modo isolado, cada uma das suas modalidades. É certo que essas modalidades estavam organizadas em cinco blocos — “participação eleitoral”, “participação em instituições de representação política”, “participação em outras instituições sociais”, “participação de protesto” e “novas formas de participação política” —, mas, fundamentalmente, por razões de ordenação dos resultados.

Deve dizer-se, no entanto, que a organização das modalidades de participação em grupos não foi completamente aleatória ou intuitiva. De facto, teve-se em consideração as mais recentes contribuições, teóricas e empíricas, sobre o problema. Ainda assim, note-se, não se está perante uma tipologia de formas de participação política inequivocamente aceite e para além de toda a discussão. Seja como for, ultrapassada uma fase evolutiva, existem troncos comuns nas diversas tipologias.

Neste sentido, revela-se necessário validar esta tipologia em termos empíricos. Tentar-se-á verificar se o envolvimento dos cidadãos numa determinada modalidade de participação política acarreta uma maior probabilidade de envolvimento nas outras modalidades que integram o mesmo tipo, do que nas modalidades dos outros tipos de participação. Em termos estatísticos, interessa verificar se existem *clusters* de modalidades de participação. Daí que tenha sido ensaiado um exercício de “análise factorial em componentes principais” das diversas modalidades de participação política, para um subconjunto de países seleccionados para este estudo: Portugal, Dinamarca, Holanda e Roménia (ver quadro 3.2).

Grosso modo, a validação da tipologia, teoricamente estabelecida, implica que os resultados obtidos para cada país satisfaçam três condições, a saber: a) que o número de factores resultantes da análise factorial em componentes principais sejam quatro (referentes aos quatro tipos de participação

**Quadro 3.2** Análise factorial em componentes principais das modalidades de participação política

	Dinamarca (2000)				Holanda (2001)					Portugal (2001)				Roménia (2001)				
	1.º	2.º	3.º	4.º	1.º	2.º	3.º	4.º	5.º	1.º	2.º	3.º	4.º	1.º	2.º	3.º	4.º	
Contactou político	0,606				0,413	0,631				0,467	0,530			0,447	0,547			0,282
Colaborou com grupo de acção política		0,562			0,289		0,672			0,530		0,402	-0,286	0,818				
Colaborou com um partido político		0,760			0,834					0,698				0,819				
Participou em reunião política/comício	0,341		0,629		0,773					0,753				0,611				
Contactou associação	0,770				0,789						0,808			0,293	0,710			0,289
Contactou funcionário público	0,707				0,616	0,355				0,690				0,332	0,478			
Colaborou com associação não política	0,645				0,773					0,696				0,602				
Assinou petição	0,255	0,434		0,332	0,316		0,471		0,269	0,441		0,333		0,268	0,654			
Participou em manifestação				0,688			0,368	0,703		0,738			0,296		0,783			
Participou em greve				0,690				0,827		0,284			0,546		0,606			0,390
Participou em forma de protesto ilegal				0,610				0,827					0,772		0,568			
Utilizou internet para contacto político	0,537				0,520						0,297	0,555		0,253	0,757			
Boicotou produto		0,821				0,814						0,840						
Comprou determinado produto		0,804				0,808						0,554						
Valor de Eigen inicial	3,4	1,5	1,2	1,0	3,4	1,6	1,4	1,1	1,0	3,7	1,5	1,3	1,0	3,7	1,6	1,3	1,1	
Cómodo da % de variância	24,2	34,7	43,8	51,2	23,9	35,5	45,1	53,0	60,2	26,6	37,0	46,1	53,4	26,2	37,9	47,2	55,0	

Método de rotação: Varimax com normalização Kaiser.

Só registados os coeficientes  $\geq 0,250$ .

política estabelecidos como hipótese, excluindo a participação eleitoral); b) que as variáveis mais ponderadas em cada factor correspondam às modalidades de participação política do tipo de participação inicialmente considerado; e, finalmente, c) que variância total explicada seja relevante, no mínimo, superior a 50%.

Do quadro constam apenas os coeficientes iguais ou superiores a 0,250.

Veja-se cada uma dessas condições. Em todos os países considerados, com excepção da Holanda, a análise factorial em componentes principais apresenta quatro factores, que estão de acordo com os quatro tipos de participação inicialmente propostos. No caso da Holanda as modalidades “protesto ilegal” e “colaboração com grupo de acção política” constituem as variáveis mais ponderadas de um novo factor, que não se revela nos outros países. Nestes, essas modalidades de participação associam-se mais fortemente às outras modalidades de protesto, definindo um único factor. Está-se perante uma especificidade da Holanda, que, por estes resultados, revela existir neste país um movimento de protesto ilegal que está dissociado de outras modalidades de protesto e está fortemente relacionado com grupos de acção que não os partidos políticos.

A existência de quatro factores não implica, necessariamente, que às variáveis mais ponderadas de cada um deles correspondam as modalidades de participação que englobámos no mesmo tipo de participação. Interessa, assim, fazer esta verificação.

Analise-se o que se passa com o tipo de participação que se designou por “participação em instituições de participação política”. Três das modalidades deste tipo de participação política — a “colaboração com um partido político”, a “participação em reunião ou comício político” e a “colaboração com grupo de acção política” definem as variáveis mais ponderadas de um mesmo factor resultante da análise factorial em componentes principais, em todos os países, excepto a Holanda, no que respeita à última modalidade enunciada, caso que já foi explicado anteriormente. Quanto à modalidade referente ao “contacto com um político para resolver qualquer assunto” verifica-se que só no caso da Dinamarca a variável correspondente integra, com alta ponderação, o mesmo tipo de participação política considerado, isto é, a “participação em instituições de representação política”. Nos outros países esta modalidade integra-se mais fortemente no tipo de participação que foi designada por “participação em outras instituições”. Registe-se, no entanto, que em Portugal e na Roménia a ponderação da variável correspondente ao “contacto com um político”, apesar de não ser a mais elevada, tem valores altos (0,467 e 0,447, respectivamente).

Pesem embora as discrepâncias referidas, pode dizer-se que as modalidades nucleares de participação que inicialmente foram integradas no tipo “participação em instituições de representação política” têm maior aproximação entre si do que com as modalidades dos outros tipos de participação, o que valida, em grande medida, a hipótese inicial de se estar perante um tipo de participação política.

Relativamente ao tipo “participação em outras instituições”, pode verificar-se que as três modalidades que, por hipótese, a constituem, correspondem às variáveis mais ponderadas de um mesmo factor, em todos os países. No entanto, este mesmo factor é integrado ainda, com forte ponderação, pela modalidade “utilizou a internet para contacto político” em todos os países, excepto Portugal, o que se afasta da hipótese inicial.

Apesar desta discrepância, continuou a considerar-se que o tipo de participação designado por “participação em outras instituições” apenas engloba as três modalidades acima referidas e que, em todos os países, definem as variáveis mais ponderadas de um mesmo factor.

Atente-se, agora, no tipo de participação que foi designado por “participação de protesto”. Três das modalidades que inicialmente compõem este tipo de participação — a “participação em manifestações”, a “participação em greves” e a “participação em formas de protesto ilegal” — aparecem, salvo excepções, no mesmo factor e com alta ponderação. O primeiro desvio relativamente à hipótese corresponde à última das modalidades apontadas, que, no caso da Holanda, como já foi referido anteriormente, se inscreve com maior ponderação num novo factor. O segundo desvio corresponde à modalidade “assinar petições”, que só na Roménia se inscreve com maior ponderação no tipo “participação de protesto”.

Apesar deste desvio em relação à hipótese inicial, decidiu-se manter o tipo “participação de protesto” como integrando as quatro modalidades propostas inicialmente. De facto, o núcleo duro de modalidades deste tipo de participação comporta-se na análise factorial em componentes principais, ensaiada para os diversos países, de acordo com as expectativas.

Verifique-se, por fim, o comportamento das variáveis que correspondem às modalidades de participação inicialmente incluídas no tipo “novas formas de participação”. Duas delas — “boicotar um produto” e “comprar um determinado produto” por razões sociais, políticas ou ambientais — correspondem às variáveis mais ponderadas de um mesmo factor, o que está de acordo com a hipótese. No caso da modalidade “utilização da internet”, só em Portugal esta variável se comporta de acordo com o que era inicialmente esperado. No entanto, em termos teóricos, esta modalidade de participação inscreve-se claramente no tipo “novas formas de participação”. A explicação para esta forma de participação estar mais associada às modalidades do tipo “participação em outras instituições” poderá dever-se ao facto de os inquiridos não tomarem em consideração que essa utilização se reportava a matérias políticas.<sup>2</sup> Neste sentido, assumiu-se a opção de considerar este tipo de participação com as modalidades avançadas na hipótese inicial.

---

2 Após a verificação dos questionários que foram aplicados nos diversos países, constatou-se que, ao contrário do que se havia estabelecido, a formulação da pergunta em causa, aí, não fazia alusão explícita ao uso da internet para contacto com conteúdos políticos.

**Quadro 3.3** Índice dos tipos de participação política

	Alemanha (2001)	Dinamarca (2000)	Espanha (2002)	Holanda (2001)	Moldávia (2001)	Roménia (2001)	Portugal (2001)	Suécia (2003)
Participação global	0,11	0,16	0,10	0,16	0,06	0,04	0,06	0,16
Participação em instituições políticas	0,06	0,08	0,05	0,06	0,07	0,03	0,04	0,06
Participação noutras instituições	0,14	0,24	0,16	0,31	0,09	0,07	0,15	0,18
Participação de protesto	0,11	0,10	0,12	0,10	0,06	0,04	0,03	0,12
Participação por novas formas	0,17	0,26	0,08	0,20	0,02	0,02	0,03	0,30

Escala: 0 a 1.

Fonte: *Citizenship, Involvement, Democracy*, (CID: 2000-04).

Quanto ao terceiro critério estabelecido, verifica-se que a variância total explicada, em qualquer das análises factoriais em componentes principais realizadas, é sempre superior a 50%.

Posto isto, tendo em consideração as análises feitas, torna-se legítimo construir índices de participação dos quatro tipos de participação política considerados. Cada um destes índices será construído a partir das modalidades que inicialmente foram estabelecidas para cada tipo de participação política, com igual ponderação. Os resultados comparativos, reportados a uma escala de 0 a 1, constam do quadro 3.3.

O quadro 3.3 complementa a informação do ponto anterior, em que foi analisada a participação por modalidade, sendo que agora os valores correspondem à agregação das modalidades de participação, de acordo com os tipos considerados.

O índice global de participação referente a Portugal (0,06) revela-se como o segundo mais baixo do conjunto de países considerados, isto é, igual ao da Moldávia e apenas superior ao da Roménia.

No tipo “participação em instituições políticas”, só a Roménia apresenta valores mais baixos do que Portugal, estando a Espanha apenas uma centésima acima. Registe-se, no entanto, que quase todos os restantes valores andam muito próximos uns dos outros.

No tipo “participação em outras instituições”, Portugal apresenta um índice de 0,15, francamente superior aos da Roménia (0,07) e da Moldávia (0,09), muito próximo do da Espanha (0,16) e ligeiramente superior ao da Alemanha (0,14). Mesmo em relação a países onde o índice global de participação é maior, como a Suécia, as diferenças são pequenas. Para Portugal, esta posição relativa só se verifica neste tipo de participação. Mas, como já foi referido, este tipo de participação remete em grande medida para um

campo pré-político. Na ausência de informação sobre o tipo de associação relativamente à qual o inquirido diz ter colaborado, pode dizer-se que esse envolvimento acontece muito provavelmente em instituições recreativas ou caritativas, sobretudo com funções de integração social.

O valor do índice “participação de protesto”, para Portugal, é o mais baixo de todos (0,03), sendo que, neste caso, as diferenças entre países não são negligenciáveis: 0,10 para a Dinamarca e Holanda, 0,11 para a Alemanha e 0,12 para a Suécia e para a Espanha. Como anteriormente foi notado, pode estar-se perante valores significativamente condicionados pelo efeito de conjuntura, nomeadamente em Portugal.

No tipo “novas formas de participação”, os valores agregados confirmam o que já foi verificado na análise pormenorizada das modalidades que integram este tipo de participação. Portugal (0,03), Moldávia (0,02) e Roménia (0,02) apresentam valores muito baixos do índice, comparativamente com países como a Suécia (0,30) ou a Dinamarca (0,26). O valor do índice espanhol (0,08), apesar de ser baixo no conjunto dos países, ainda assim é algo superior ao de Portugal.

Os dados analisados, só por si, não permitem fazer um juízo evolutivo dos comportamentos políticos e da cultura política. Ainda assim, existem diferenças entre países com níveis diferentes de desenvolvimento económico e social que interessa analisar, sendo provável que, por essa análise, sejam encontrados alguns indícios que permitam tecer algumas considerações sobre as tendências existentes no fenómeno da participação política.

## Conclusões

Constatou-se, primeiramente, que a participação política apresenta valores relativamente baixos em Portugal, em muitos casos só superiores aos valores encontrados nos países de Leste. No entanto, esta visão global, correspondendo a um valor médio de participação, que vai da participação eleitoral às “novas formas de participação”, não dá conta de diferenças específicas da realidade participativa portuguesa relativamente aos outros países europeus, que se revelam quando a análise se localiza em cada uma das modalidades de participação.

Estamos a referir-nos a quê? A algumas diferenças dos valores de participação, mas também às relações ou associações entre as diferentes modalidades de participação. Recordemos algumas dessas diferenças.

As modalidades de participação que apresentam maior desfazamento de valores entre Portugal e a generalidade dos países europeus, excluindo os de Leste, incluem-se no tipo “novas formas de participação”: utilização da internet, boicote de produtos e compra de determinado produto por razões políticas ou sociais. A explicação para estes valores pareceu clara: países mais desenvolvidos tecnologicamente, com mais elevados índices de instrução e

tradições democráticas mais sedimentadas revelaram maior percentagem de envolvimento nestas modalidades de participação.

Também em algumas modalidades de “participação de protesto”, nomeadamente no envolvimento em manifestações e, mais pronunciadamente, na subscrição de petições, a taxa de participação em Portugal revelou-se inferior à dos outros países europeus, com exclusão dos de Leste. Na interpretação destes resultados deve-se ter em conta que as taxas de participação nas outras modalidades que integram este tipo de participação política, isto é, as manifestações e as greves, não são muito diferentes em Portugal e nos outros países europeus.

Uma leitura agregada destes valores indica que não estamos perante uma maior radicalização da sociedade portuguesa ou uma conjuntura política e social com níveis mais elevados de conflitualidade. As razões das diferenças de participação política, em Portugal relativamente às democracias europeias mais antigas, no que se refere à subscrição de petições e, em menor grau, à participação em manifestações, remetem para diferenças de cultura política.

Ainda relativamente às modalidades de participação de protesto, tem interesse registar uma particularidade do caso português. No nosso país, estas modalidades de participação política estão fortemente associadas ao envolvimento partidário, contrariamente ao que verificamos nos outros países, em que existe alguma autonomia destas acções relativamente aos partidos.

Finalmente é de salientar uma outra particularidade da participação política em Portugal. O envolvimento em associações não estritamente políticas revela valores relativamente altos em Portugal, nomeadamente no item “contactos coma associações”, que só é superado na Holanda e Dinamarca. Como já foi dito, este valor revela que a participação em Portugal tem menos implicações no alargamento do debate na esfera pública e política do que nos países europeus desenvolvidos, mas, em compensação, tem uma forte dimensão de integração social e política.

### Referências bibliográficas

- Barnes, S.H., M. Kaase, e outros (1979), *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills, Califórnia, Sage.
- Bobbio, Norberto (1984, 1988), *O Futuro da Democracia*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
- Bourdieu, Pierre (1984), “La delegation et le fétichisme politique”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 52-53.
- Corcoran, Paul E. (1983), “The limits of democratic theory”, em Graeme Duncan (org.), *Democratic Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Diamond, Larry, e Marc F. Plattner (orgs.) (1996), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press.

- Freire, André (2000), "Participação e abstenção em Portugal: análise das eleições legislativas, 1975-1995", em José Manuel Leite Viegas e Eduardo Costa Dias (orgs.), *Cidadania, Integração, Globalização*, Oeiras, Celta Editora.
- Freire, André, e Pedro Magalhães (2002) *A Abstenção Eleitoral em Portugal*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Habermas, Jurgen (1976, 1988), *Legitimation Crisis*, Cambridge, Polity Press.
- Held, David (1987), *Models of democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Huntington, Samuel, Michel Crozier e Jôji Watanuki (1975), *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nova Iorque, New York University Press.
- Inglehart, Ronald (1997), *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, Princeton, Princeton University Press.
- Norris, Pippa (org.) (1999), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Przeworski, Adam (1988), "Democracy as a contingent outcome of conflicts", em Jon Elster e Rune Slagstad (orgs.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schmitter, Philippe, e Terry Lynn Karl (1996), "What democracy is... and is not?", em Larry Diamond e Marc F. Plattner (orgs.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Schmitter, Phillippe C. (1996), "Dangers and dilemmas of democracy", em Larry Diamond e Marc F. Plattner (orgs.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Verba, Sidney, e Norman Nie (1972), *Participation in America*, Nova Iorque, Harper & Row.
- Viegas, José Manuel Leite (2004), "Implicações democráticas das associações voluntárias: o caso português numa perspectiva comparativa europeia", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 46, pp. 33-50.
- Viegas, José Manuel Leite, e Sérgio Faria (2004), "A abstenção nas eleições legislativas de 2002", em André Freire, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães (orgs.), *Portugal a Votos*, vol. I, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.



## **Parte II INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS**



## **Políticas de desenvolvimento social** **Emprego e segurança social**

*Luís Capucha, Elsa Pegado e Sandra Palma Saleiro*

O campo das políticas sociais é, para além de vasto, delimitado por fronteiras relativamente fluidas. Geralmente definido a partir não de premissas conceptuais, mas do desenho institucional dos aparelhos administrativos, pode incluir áreas como a habitação, a saúde, o trabalho e a concertação social, o diálogo civil, a família, a educação, o emprego e a formação profissional, a segurança social, a acção social, o desenvolvimento comunitário, a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, o combate à pobreza e à exclusão social, entre outras. Do conjunto reservamos o presente capítulo a dois dos domínios centrais da política social, nomeadamente o emprego e a segurança social enquanto instrumentos estratégicos de desenvolvimento social.<sup>1</sup>

Estes domínios serão analisados numa perspectiva evolutiva, tomando como referente temporal privilegiado a última década, embora a análise recue até ao processo iniciado com a revolução de 25 de Abril de 1974. Dessa data até Novembro de 1975 decorre a “fundação revolucionária” do embrião do estado-providência. Entre 1976 e 1986 o estado-providência português conheceu um segundo período, caracterizado pela introdução de reformas destinadas a preparar a adesão à Comunidade Económica Europeia, após a qual se seguiu um período de expansão que durou até meados da década de 1990, quando se inaugurou um quarto período, marcado por uma trajectória de transição para políticas sociais activas que configuraram as dinâmicas de recalibragem do modelo social europeu e de activação das políticas sociais. O último período correspondeu aos anos mais recentes, marcados por reformas de política com cariz mais próximo da orientação neo-liberal. O texto

---

1 O desenvolvimento social, conceito compreensivo que abrange uma diversidade de domínios ligados à qualidade de vida e do ambiente numa perspectiva alongada no tempo e no espaço, não pode resultar apenas destas duas áreas políticas, carecendo pelo contrário de intervenções integradas, concentradas e multidimensionais. A selecção aqui feita não tem, por isso, nenhum outro critério que não o da economia geral da publicação.

termina com um balanço de conjunto sobre os desafios que se colocam às políticas de desenvolvimento social em Portugal a partir da sistematização das principais fragilidades neste domínio.

### **Período revolucionário pós-25 de Abril de 1974**

A ruptura operada na sociedade portuguesa em 25 de Abril de 1974 foi profunda e global. Uma das principais forças condutoras dessa ruptura foi o objectivo, amplamente partilhado, de pôr termo a décadas de subdesenvolvimento, com consequências que se traduziam, por exemplo, em taxas de pobreza que abrangiam mais de 43% da população (Silva, 1984),<sup>2</sup> ou na inexistência de sistemas de protecção social ou de saúde que abrangessem a maioria da população.<sup>3</sup> Não existia desemprego propriamente dito,<sup>4</sup> mas a economia subdesenvolvida, com forte peso do campesinato, a indústria concentrada nalgumas pequenas áreas onde se verificou o investimento em unidades de médio e grande porte típicas da segunda vaga (no nosso caso tardia, já que o condicionamento industrial durou até aos anos 60) e com os serviços com peso muito reduzido e também eles na maior parte tradicionais, a situação de pobreza era uma condição normal para a maior parte da população. A sangria emigratória é um reflexo deste contexto.

O período revolucionário teve, entre outros traços característicos, o mérito de instaurar um sistema de medidas legais e de direitos, consagrados na Constituição de 1976, que estão na origem da criação do edifício legal do estado-providência em Portugal, embora sem base de sustentação económica e financeira que permitisse a efectivação das expectativas e o cumprimento de algumas das medidas criadas.

Para além do restabelecimento das liberdades políticas e associativas, da liberdade de organização e actividade sindical e da institucionalização do

---

2 Valor calculado a partir do Inquérito Nacional às Despesas Familiares de 1973/74. O limiar de pobreza foi o de 75% do rendimento médio por adulto equivalente. Foram testados outros limiares, mais baixos, mas todos eles colocavam a pobreza absoluta acima da pobreza relativa, o que indicia a gravidade das carências generalizadamente sentidas pela população.

3 Os beneficiários dos organismos corporativos de previdência, os principais pilares do sistema, não eram mais do que 862.700 e 833.500 familiares em 1959 (em 1970 não mais de 60% da população estava coberta por algum esquema, ainda que minimalista). Mais de 30% dos trabalhadores dos diversos sectores encontravam-se desprotegidos e as receitas da protecção social não ultrapassavam 3,2% do PIB. Apenas 14,9% das despesas eram com pensões (17,8% em 1970, existindo apenas 187.300 pensionistas). Só em 1960 e 1961 foram introduzidas as pensões mínimas de velhice e invalidez. Os riscos de desemprego e acidentes de trabalho praticamente não estavam cobertos.

4 Embora, como em toda a Europa, as mulheres tivessem uma participação reduzida no mercado de trabalho, sendo a taxa de emprego feminino em 1960 apenas de 13,1%.

diálogo social (apesar de na prática prevalecer o conflito laboral), foi introduzido o salário mínimo nacional; foram duplicados os valores das pensões mínimas e estabelecidos tectos para as pensões maiores, ao mesmo tempo que os fundos de pensões se tornaram acessíveis aos trabalhadores rurais; estabeleceu-se um regime não contributivo, incluindo a pensão social, que universalizou a protecção social; tornaram-se extensivos a todos os membros das famílias dos contribuintes medidas como o subsídio de desemprego, a assistência médica e medicamentosa e o abono de família. Criaram-se os primeiros serviços médicos e sociais minimamente eficazes. Em 1975 os diversos regimes já abrangiam como contribuintes activos 78% dos activos e o número de pensionistas subiu para 861.700 (187.300 em 1970).

A despesa pública com a protecção social cresceu substancialmente, para 8,7% do PIB em 1975, e a despesa com pensões passou a ser 45% do total, ao mesmo tempo que o período de instabilidade económica fazia emergir o desemprego e o aumento da despesa com o respectivo subsídio.

### **Período de estabilização: 1976-1986**

Acalmado o período de forte participação e agitação social, mas também de alguma instabilidade política e desorganização económica, que se seguiu à Revolução de Abril, o país passou a ser governado ao centro por um bloco partidário orientado para a Europa Comunitária. Conheceu entre 1976 e 1986 um período de austeridade e estabilização macroeconómica (associada às intervenções do FMI e do Banco Mundial), marcado por fortes restrições e recuos severos nas anteriores dinâmicas de melhoria das condições de vida das famílias, com perda acentuada do poder de compra dos salários e das pensões. A pobreza permanecia a níveis elevados, atingindo o valor de 35% em 1980 (Costa e outros, 1985),<sup>5</sup> e o desemprego subiu para níveis a que a sociedade portuguesa não estava habituada.

A austeridade não impediu contudo um conjunto de mudanças orientadas pela “europeização”<sup>6</sup> do país. O pedido de adesão à CEE implicou a adopção de um conjunto de instrumentos legislativos e de desenvolvimentos institucionais indispensáveis à aproximação ao *acquis communautaire*. Datam deste período a criação do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, dos Centros Distritais de Segurança Social, do Sistema Nacional de Saúde e do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), criado em 1979. Algumas medidas de protecção foram lançadas, incluindo a extensão da

---

5 O limiar da pobreza obedece aos mesmos critérios do referido em nota anterior.

6 Expressão que refere uma espécie de escolha das instituições e práticas tidas por comuns na Europa como referência de acção e de avaliação das mudanças em países menos desenvolvidos, como Portugal.

licença parental para 90 dias, a criação de um sistema de protecção para os trabalhadores independentes (cobrindo os riscos de doença e assistência médica e medicamentosa, subsídio de maternidade, subsídio por morte e pensões de invalidez e velhice), integração dos trabalhadores domésticos no sistema geral de protecção, e elevação das taxas contributivas pagas por trabalhadores e empregadores para o sistema.

Uma das mudanças mais importantes, pelo impacto estruturante que teve, foi a aprovação da Lei de Bases da Segurança Social em 1984. A lei estabeleceu a organização do sistema em torno de três componentes base: o regime contributivo, o regime não contributivo e a acção social. O primeiro tinha (e tem) natureza obrigatória e incluía diversos subregimes — alguns deles integrados no regime geral mais tarde — que cobriam os riscos típicos dos sistemas de segurança social na Europa, como os de doença, maternidade, acidente profissional, deficiência, velhice, morte e benefícios familiares. O regime não contributivo abrangia as famílias, pessoas com deficiência e pessoas idosas não cobertas pelo regime contributivo, atribuindo benefícios como abono de família, maternidade, pensão de sobrevivência, pensão para deficientes e pensão social. Por fim, a acção social, para além da atribuição de pequenos apoios monetários dependentes das dotações orçamentais destinadas a fazer face a situações pontuais e graves de risco social, incluía a regulação e financiamento de equipamentos sociais para as pessoas com deficiência, as crianças, os idosos e a comunidade, entre outros.

Por seu turno, lançaram-se nesta altura os principais programas e medidas de formação socioprofissional de pessoas com deficiência e também as principais iniciativas estruturadas e sistemáticas de formação contínua e para desempregados. Num contexto de forte depressão e contenção económica, persistindo a situação já verificada no período revolucionário de se criarem as políticas e os edifícios institucionais sem a disponibilidade dos correspondentes envelopes financeiros, a performance dos sistemas em referência mantinha-se extremamente baixa, sendo particularmente notório o raquitismo das políticas de inclusão e solidariedade, emergindo assim discrepâncias entre direitos consagrados e o efectivo acesso a eles por grande parte da população.

### **Período de extensão e crescimento: 1986-1994**

Após a adesão à Comunidade Económica Europeia, inaugura-se um período de crescimento da cobertura e dos níveis das políticas sociais e de emprego. Numa conjuntura económica internacional favorável e num clima político estável, o apoio dos fundos comunitários permitiu a execução dos programas e medidas desenhados no período anterior, nomeadamente na área do emprego e da formação — desde a formação contínua nas empresas até à formação para desempregados e à disseminação das respostas e instituições do sistema

de reabilitação socioprofissional de pessoas com deficiência (Capucha e outros, 2004). Apesar da prevalência da lógica de execução alargada das medidas existentes, verificou-se igualmente o lançamento das primeiras iniciativas de formação de grupos desfavorecidos.

Também na segurança social o principal sentido das prioridades no período foi o da expansão e crescimento das medidas existentes, de que são exemplo a criação do 14.º mês nas pensões e a criação de uma rede de equipamentos e serviços, muitas vezes geridos em parceria com os parceiros sociais e com ONG.

Assim, se em 1980 a despesa social não ultrapassava 12,8% do PIB (quando na Europa o valor era de 24,3%), tendo subido depois para 15% em 1990, verificou-se um novo salto para 23% em 1997. A intensidade do esforço, tendo por referência a média europeia, traduz igualmente de forma clara esta subida. Em 1980 a despesa social *per capita* em Portugal era apenas 31,4 % da da Europa, passando para 38% em 1986, 47,6% em 1990, 51,6% em 1995, 59,3% em 2000 e 63,69% em 2002 (European Commission, 2005).

Foi neste período que se criou a primeira política estável de luta contra a pobreza. Em 1987 estendeu-se ao nosso país o II Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza, assente em 10 projectos de investigação-acção de dimensão relativamente pequena e temática diversificada. A par dos projectos financiados pela iniciativa comunitária, o governo financiou uma outra dezena de projectos nacionais. Mais tarde, em 1993, o III Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza financiou quatro projectos de maior dimensão em Portugal, assentes em princípios como o das parcerias, o do desenvolvimento local e o da participação das populações. Estes princípios foram transpostos para um Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza (PLCP) que, até à actualidade — em 2005 ainda se encontra activa a última vaga de projectos — constituiu um instrumento de intervenção territorializada de relevo, potenciadora de outras medidas, como o Programa Especial de Realojamento, assente em projectos multidimensionais de duração média de quatro anos, actuando em domínios como a criação de equipamentos sociais, a formação profissional especial, a educação, as iniciativas de emprego social ou no artesanato, a dinamização de actividades produtivas em decadência, a reconstrução habitacional, a animação cultural, entre outras. Entre 1996 e 2001 foram financiados 339 projectos com 84.134.295 euros em todo o país (OIT, 2003).<sup>7</sup> Projectos de cariz semelhante ou aproximado foram, neste período, também promovidos, primeiro pela Iniciativa Comunitária Horizon I, e depois, de forma alargada, pelo subprograma operacional “Integrar”, que

---

7 Uma das maiores fragilidades do programa consiste na dispersão e pequena dimensão de cada projecto (média de 248.184 euros, o que resulta em médias de apenas 62.045 euros/ ano/projecto, insuficientes para atacar a fundo os problemas nos territórios em que se localizam).

acrescentaram à animação comunitária e à acção social típica dos projectos do PLCP, um vasto número de iniciativas no âmbito do mercado social de emprego e da formação especial.

### **Nova geração de políticas sociais activas: 1995-2001**

O ciclo político 1986-1995 conheceu dois períodos económicos diferenciados e essa realidade teve implicações importantes nas políticas sociais. Enquanto até 1990 se verificou uma taxa de crescimento económico médio superior a 5% ao ano, com a formação bruta de capital fixo (FBCF) a crescer acima dos 10%, entre 1990 e 1994, o crescimento médio desceu para 2,1%, tendo-se mesmo verificado um crescimento negativo em 1993, depois de uma queda de três pontos percentuais entre 1990 e 1991.

Em 1995 estavam a atingir o “pico” alguns dos piores efeitos da crise económica dos primeiros anos da década de 1990 e das respostas de cariz neoliberal adoptadas para lhes responder. O contexto económico voltou a conhecer um período de relativa eficiência, com o PIB a crescer à média de 3,5% ao ano entre 1995 e 2000, mas agora com a FBCF a dar um contributo menor (6,8%), sendo o crescimento em grande parte alimentado pelo aumento do emprego. A produtividade (PIB pm/população empregada) também cresceu, a um ritmo de 3,4% entre 1986 e 1990, 1,2% entre 1991 e 1994 e 2% ao ano entre 1995 e 2000. Neste ano a produtividade era cerca de 62,5% da média europeia (INE, *Contas Nacionais Anuais*).

A pobreza voltara a crescer e o desemprego atingia níveis elevados, mantendo-se a qualidade do trabalho e a capacidade de inovação empresarial muito baixas. Neste contexto o Partido Socialista venceu as eleições com um programa que afirmava a prioridade que deveria ser conferida às políticas de educação, e utilizava a luta contra a pobreza como uma bandeira distintiva. Iniciou-se nesta altura um período de lançamento de uma nova geração de políticas sociais activas, noção que por toda a Europa se afirmava como alternativa às propostas neoliberais com vista a combinar a reforma do estado-providência do período fordista com a conservação de elevados padrões sociais típicos do modelo social europeu.

Os indicadores de emprego e desemprego conheceram uma melhoria acentuada neste período. Entre 1995 e 2000 foram criados 337 mil postos de trabalho, com diminuição dos “falsos trabalhadores independentes” e uma subida de 3.040,2 milhares de trabalhadores assalariados para 3.419,4 milhares. A taxa de actividade cresceu no mesmo período de 67,2% para 71,5% (63,6% para as mulheres), situando-se claramente acima da média europeia (DEEP/MTS, Plano Nacional de Emprego, 2001).

A taxa de emprego cresceu de 65,3% em 1995 (56,9% para as mulheres e 74,3% para os homens; 35,6% para os jovens entre os 15 e os 24 anos, sendo o



valor para as jovens de 32,2%) para 68,3% em 2000<sup>8</sup> (60,5% para as mulheres e 42,0% para os jovens). Pelo contrário, o desemprego caiu de 7,2% em 1995 e 7,3% em 1996 (com as mulheres a conhecerem valores de 8% e os jovens 16,1%, no primeiro daqueles anos), para 3,9% em 2000 (4,9% no caso das mulheres e 8,6% no caso dos jovens). Por fim, o desemprego de longa duração atingia o valor de 2,8% em 1995 e passou para cerca de 1,5% em 2000 (Eurostat, *Labour Force Survey*).

Persiste porém um conjunto de problemas estruturais, cuja análise pormenorizada trataremos mais à frente, e que aqui deixamos apenas enunciado. Trata-se, desde logo, de um défice estrutural de qualificações da população em todos os segmentos de idade, registado apesar de um progresso entre os jovens, que se revela mais lento do que o dos nossos parceiros europeus; da existência de desequilíbrios da estrutura sectorial e da fragilidade dos factores de competitividade de um segmento relevante da economia, que apresenta baixa produtividade, organização do trabalho obsoleta e resistência à inovação, à melhoria da qualidade do trabalho e aos consequentes aumentos dos níveis das remunerações; e da persistência de níveis de pobreza e de exclusão elevados.

Num contexto em que, com o apoio dos fundos comunitários, se iam desenvolvendo acções de investimento meramente tecnológico nas empresas (isto é, sem interferir no conjunto dos factores de produtividade, nomeadamente nas qualificações e na organização do trabalho) e de formação profissional cuja eficácia está ainda por determinar, verificou-se um efectivo crescimento económico e do bem estar das famílias, o que de certo modo retirava visibilidade à persistência de problemas estruturais. Neste quadro o lançamento da Estratégia Europeia para o Emprego, na Cimeira do Luxemburgo em 1997, implicou uma revisão mais ou menos acentuada da estratégia e das prioridades políticas do país em matéria de emprego.

Dos quatro pilares da estratégia europeia (empregabilidade, espírito empresarial, adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e igualdade de oportunidades entre homens e mulheres) foram assumidas prioridades que privilegiaram a empregabilidade. Esta passava pelo triplo objectivo de (i) prevenir o desemprego, (ii) prevenir o desemprego de longa duração e (iii) promover a reinserção dos grupos excluídos. A prevenção do desemprego acolheu um conjunto de medidas, cruzadas com as do pilar da adaptabilidade, visando desde logo a elevação das qualificações, quer dos jovens

---

8 O cálculo da taxa de emprego conheceu uma alteração na fórmula em 1999, no âmbito da Estratégia Europeia para o Emprego. Enquanto antes o numerador incluía todas as pessoas empregadas e o denominador a população entre 15 e 64 anos, a partir daquele ano o numerador foi também limitado ao grupo de idades homólogo do denominador, o que para Portugal, com uma participação no emprego da população mais idosa relevante, representou uma diminuição no indicador de quase dois pontos percentuais.

quer da população empregada, através de uma estratégia compreensiva para a aprendizagem ao longo da vida — incluindo a criação do pré-escolar, a diversificação da oferta de vias de ensino e de formação profissional para apoiar a transição mais qualificada dos jovens para a vida activa, a oferta da formação para desempregados e de formação contínua, e ainda a criação dos Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (CRVCC) e conhecimentos adquiridos ao longo da vida, estreitamente articulados com os cursos de educação-formação de adultos, entre outras medidas com impacto e sucesso muito desigual.<sup>9</sup> A promoção de acções de preparação da reconversão sectorial dos sectores em risco de choque competitivo constituía igualmente uma medida de prevenção do desemprego, que não chegou porém a ser concretizada de forma alargada.

No campo da prevenção do desemprego de longa duração, são de destacar as iniciativas Inerjovem e Reage, postas em prática pelos centros de emprego do IEFP com vista a responder à meta europeia de fornecer uma resposta — de emprego ou, preferencialmente, de encaminhamento para formação — a todos os jovens e adultos antes de completarem respectivamente seis e doze meses de desemprego. Baseada numa metodologia inovadora de resposta multidimensional, pessoalmente traduzida num plano pessoal de emprego e negociada com os desempregados, estas medidas foram consideradas como uma boa prática a nível europeu.

Por fim, no campo da reinserção dos grupos em situação de exclusão, destaca-se a diversificação das medidas do mercado social de emprego, o aumento contínuo das pessoas abrangidas e a expansão da rede de organizações capazes de fornecer respostas de formação especial. A articulação entre os serviços de emprego e os serviços de acção social responsáveis pelo rendimento mínimo garantido é outra das acções a salientar neste período.

A expansão dos serviços e equipamentos sociais de apoio à família e as majorações dos apoios ao emprego e formação no caso de estarem envolvidas mulheres foram os traços dominantes no pilar da igualdade de oportunidades. Se a

---

9 Por exemplo, pelo lado positivo, destaca-se o número de jovens no sistema de aprendizagem, que era de 16.792 em 1998 e passou para 26.078 em 2000; o número de desempregados que recebeu formação, que cresceu no mesmo período de 9.724 para 14.478; o dos adultos empregados em formação, que duplicou entre 1995 e 2000 (de 121.487 para 310.863). Em 2001 estavam em funcionamento 28 Centros RVCC, número que subiu para 56 em 2003. O número de adultos inscritos subiu, no mesmo período, de 7.019 para 28.636 (sendo o total, acrescentado 2002, de 60.130); os adultos com processo de reconhecimento em curso aumentaram de 2.952 para 19.404 (total de 35.840); os adultos com conhecimentos validados passaram de 496 para 8.300 (total de 12.476); com conhecimentos certificados de 467 para 7.734 (total de 11.488); e os adultos que frequentam formações complementares subiu de 130 em 2001 para 9.020 em 2003, somando no triénio o valor de 13.958 (Direcção-Geral de Formação Vocacional do Ministério da Educação, Dezembro de 2003). Do lado negativo, destaca-se a permanência do abandono escolar precoce e a dificuldade de abrir as empresas à formação contínua.

segunda das abordagens deu substância ao princípio da transversalidade da igualdade de género em todas as políticas de emprego, a primeira apresenta-se particularmente relevante. Numa sociedade com elevados níveis de emprego feminino como a portuguesa, a carência de equipamentos de apoio à família, indispensáveis à conciliação do trabalho com a vida familiar, não poderia deixar de fazer sentir-se como uma área problemática. Ainda assim, o período de 1995-2000 foi de excepção neste campo, pois para além da criação do ensino pré-escolar, o ritmo de criação de novos equipamentos por ano, que vinha crescendo desde 1986, passou de 571 em 1995 para 721 em 2000, enquanto o investimento do estado na criação destes equipamentos passou de 34 para 47,4 milhões de euros entre aqueles dois anos, e o apoio ao funcionamento passou de 380.100 para 763.660 milhares de euros por ano (DEPP/MTS, *Carta Social 2002*).

No pilar da adaptabilidade, para além do objectivo de modificar o panorama das qualificações no nosso país, são de destacar as iniciativas para ultrapassar alguns bloqueios existentes no plano da concertação social, com vista à modernização do trabalho — no sentido de combinar maior flexibilidade e adaptação à mudança com maior segurança — e ao aumento da capacidade de inovação. Para além dos acordos estratégicos gerais e da declaração conjunta que suportou o lançamento do Plano Nacional de Emprego, salienta-se a assinatura de três acordos de médio alcance, nas áreas do emprego, educação e formação, da higiene e segurança no trabalho e da sustentabilidade do sistema de pensões, contendo pela primeira vez objectivos concretos em domínios de importância estratégica para o país.

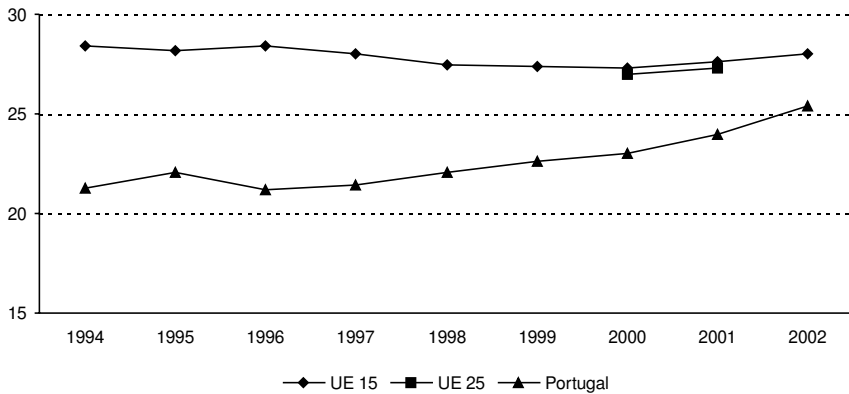
No campo da empregabilidade, e não sendo aplicável ao caso português a prioridade de criação de auto-emprego (que existe já em excesso por comparação com os padrões europeus),<sup>10</sup> privilegiou-se o combate ao falso trabalho independente e a desburocratização dos procedimentos para a constituição de empresas, através dos centros de formalidades para empresas. Uma área em que se avançou muito pouco foi a da qualificação da função empresarial, talvez o domínio de maior vulnerabilidade do sistema de emprego português.

No conjunto, estas medidas permitiram aproveitar a conjuntura económica favorável e deram, além disso, um contributo próprio para a criação de emprego independentemente da dinâmica da economia. Um estudo económico de avaliação do PNE mostrou que o contributo líquido das políticas pode ter sido equivalente a perto de 50.000 empregos, e ainda que esse contributo foi particularmente relevante quando os indicadores económicos começavam a revelar abrandamento (Carneiro, 2003).

O sistema de segurança social é, para além de um pilar base da organização do estado e da sociedade, assegurando a solidariedade entre as gerações, o

---

10 O peso do auto-emprego era de 25,4% em Portugal em 2002, contra 17,8% de média europeia (Comissão Europeia, 2004).



**Figura 4.1** Despesa total em protecção social (em % do PIB), 1994-2002

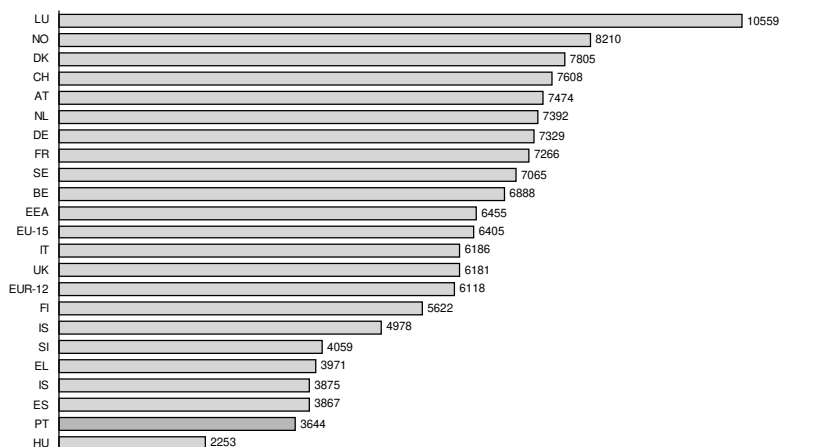
Fonte: European Social Statistics Protection, Expenditure and Receipts, Data: 1994-2002, European Commission, Eurostat.

acesso aos recursos e a confiança das pessoas nos fundamentos políticos do sistema de governação, um instrumento fundamental de redistribuição de recursos. Essa redistribuição faz-se num sentido vertical, através da transferência de meios das gerações activas para as mais idosas, mas também num sentido horizontal, permitindo assegurar equidade em relação aos beneficiários mais pobres, através nomeadamente do crescimento “político” dos valores das pensões mais baixas.<sup>11</sup> Se o emprego conheceu no período 1995-2000 uma evolução positiva, o mesmo se passou com os principais indicadores do desempenho do sistema de protecção social.

Assim, a despesa total em protecção social subiu de 22,1% do PIB em 1995 para 23% em 2000 e 25,4% em 2002, o que representa um notável esforço de aproximação à média europeia, como se pode ver na figura 4.1.

Com estes valores Portugal situa-se ainda assim numa das posições do fundo da tabela no quadro europeu. Mesmo considerando os actuais 25 membros da UE, apenas a Hungria e a Eslováquia nos ficam atrás, como se pode ver na figura 4.2. Por outro lado, estamos próximos de países como a Espanha — em relação à qual temos tido uma progressão mais rápida (Guillén e Silva, 2001) —, a Irlanda, a Grécia e um conjunto de novos países aderentes, como a Eslováquia, a Hungria e a Eslovénia.

11 A “eficiência” das transferências sociais totais na redução da pobreza é de 61,5% na UE15 e de 49,5% em Portugal, ao passo que a eficiência das “outras transferências” para além das pensões, era a nível europeu de 37% e em Portugal 16,7%, em 2001 (Ferreira, no prelo).



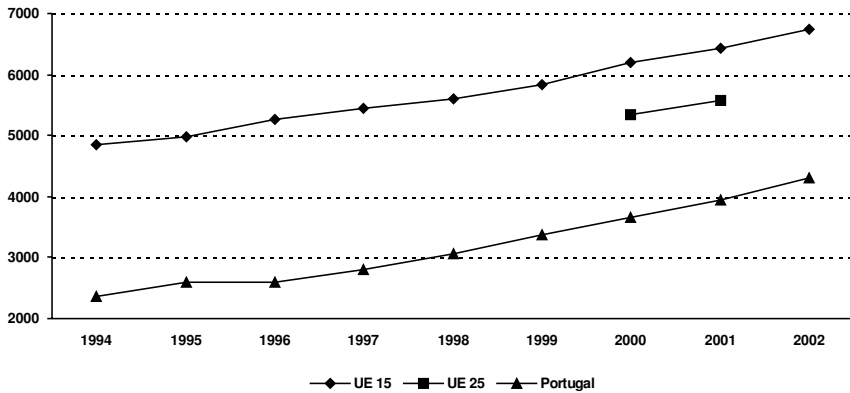
**Figura 4.2** Despesa em protecção social (*per capita* em PPS), 2001

Fonte: Statistics on Focus, Population and Living Conditions, Social Protection, 2004.

A intensidade do esforço em protecção social é medida não através da proporção da despesa social total no PIB, mas sim pela despesa social *per capita*. A evolução portuguesa tem sido também positiva a este respeito. Em 1980 a proporção da despesa social *per capita* em relação aos países da actual União Europeia, em paridades de poder de compra, era de apenas 31,2%. Essa proporção mantinha-se em 31,4% em 1986, tendo depois subido para 38% em 1990 e para 48,2% em 1995. O valor em 2000 era já de 59,3% e subiu para 63,7% em 2002. Neste ano o valor em euros era de 4.298 por ano em Portugal e 6.748 na UE15. A figura 4.3 procura dar nota desta aproximação. A progressão foi notável, pese embora a diferença continue a ser demasiado marcada.

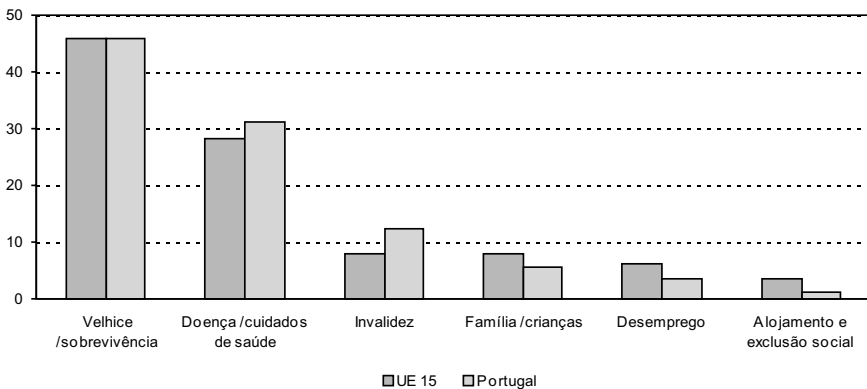
Como mostra a figura 4.4 a repartição da despesa pelas diferentes funções apresenta uma estrutura que aproxima Portugal dos restantes países europeus no que respeita às pensões de velhice e sobrevivência (respectivamente 46,0% e 45,8% na UE e em Portugal), uma proporção maior na doença e cuidados de saúde (28,2% e 31,3%) e nas pensões de invalidez (8% e 12,3%), ao passo que, compreensivelmente, Portugal gasta menos que os seus parceiros no subsídio de desemprego (6,2% e 3,6%), e incompreensivelmente, dada a taxa de pobreza infantil e a carência de equipamentos de apoio à família, e dado sermos o país com maiores níveis de desigualdades, também gasta menos nas medidas destinadas à família e às crianças (8% e 5,6%) e no alojamento e combate à exclusão social (3,6% e 1,3%).

A melhoria generalizada das condições de vida dos portugueses, de que o Inquérito aos Orçamentos Familiares do INE dá conta (Capucha, 2004b),



**Figura 4.3** Despesa total em protecção social (*per capita* em PPS), 1994-2002

Fonte: European Social Statistics: Social Protection, Expenditure and Receipts, Data: 1994-2002, European Commission,



**Figura 4.4** Protecção social por função (% da despesa total em benefícios sociais), 2001

Fonte: Statistics on Focus, Population and Living Conditions, Social Protection, 2004.

não é estranha ao esforço de aumento da despesa social. O esforço teve efeitos na redução da pobreza, a qual constitui um dos melhores indicadores do desenvolvimento social.

No período em referência, o sistema de segurança social parece ter entrado numa fase de maturidade. De acordo com dados do Centro Nacional de Pensões, o número de beneficiários da pensão de velhice era 1.518.689 em 2000 (60,9% do total dos beneficiários), os de invalidez 373.337 (15%) e os de

sobrevivência 602.277 (24,1%). Os pensionistas eram 23,8% da população portuguesa, representando mais de metade (55%) de todos os beneficiários do sistema, sendo os restantes 45% beneficiários do subsídio de doença (33,5%), dos abonos familiares (5,2%) e desemprego (apenas 3,7%).<sup>12</sup>

Com a maturidade, e em relação à evolução previsível das dinâmicas demográficas,<sup>13</sup> do emprego, dos rendimentos do trabalho e da produtividade, o sistema português confronta-se com a necessidade de se reformar, de modo a manter a sustentabilidade futura. Confrontaram-se na sociedade portuguesa duas perspectivas, uma com uma tónica maior na limitação das responsabilidades do sistema público e o incentivo ao crescimento do pilar privado (Campos, 2000) e outra, que viria a prevalecer na nova lei de bases de 2000,<sup>14</sup> mais centrada no reforço do sistema público. Esta nova lei de bases reafirma, assim, o primado da responsabilidade do estado na provisão das medidas de bem-estar baseadas na solidariedade inter-geracional, bem como na responsabilidade nacional para com os mais desfavorecidos, ao mesmo tempo que fixa um conjunto de princípios que foram sendo desenvolvidos nas políticas sociais, como o da diferenciação positiva<sup>15</sup> a favor dos mais carenciados, nomeadamente no sistema de pensões e nas prestações familiares; tornar o combate à exclusão social num dos objectivos centrais do sistema; e, por fim, a reorganização do sistema de modo a uniformizar procedimentos e

- 
- 12 O crescimento das pensões mínimas e dos seus efeitos foi objecto de análise pormenorizada num outro capítulo da trilogia agora apresentada.
  - 13 O índice de envelhecimento da população passou de perto de 85% em 1995 para mais de 95% em 1999, indicando os Censos de 2001 que a população idosa pela primeira vez ultrapassou o peso da população de menos de 14 anos. O índice de dependência dos idosos (população com 65 ou mais anos/população entre 15 e 64 anos x 100) passou de 21,5 em 1995 para 22,8 em 1999.
  - 14 Um estudo prospectivo realizado em 2001 mostrava que, naquela altura, apesar dos efeitos inevitáveis do envelhecimento e da maturação do sistema — com sistemáticos aumentos dos valores médios das pensões — a fase em que ele poderá vir a conhecer défices se encontra bastante distante, principalmente se as alterações introduzidas na lei forem cumpridas (nomeadamente as que respeitam à criação do fundo de reserva) e desde que o incumprimento verificado no período 2002-2004 seja rectificado. A sustentabilidade ficará melhor assegurada não tanto através da criação de *plafonds* que estimulem a procura dos esquemas privados, mas principalmente através do aumento da idade efectiva da reforma e do estímulo ao envelhecimento activo e, como condição deste, da melhoria da qualidade e atractividade do trabalho (Santos e Ferreira, 2002).
  - 15 A via para o desempenho desta função é hoje também objecto de debate. Um dos tópicos respeita à lógica a que deve obedecer o crescimento das políticas redistributivas do rendimento. Se o objectivo é o da elevação dos padrões de vida dos pensionistas de pensões mais baixas, privilegiar-se-ão medidas — relativamente mais caras — de carácter universal, como será o caso da elevação do valor da pensão mínima do regime geral até ao valor do salário mínimo nacional. Se, pelo contrário, o objectivo é o da erradicação da pobreza, o aumento das pensões mais baixas — de todos os regimes — poderá assumir a forma de um suplemento, conferido sob condição de recursos, que assegure a ultrapassagem dos limiares de pobreza com maior economia de meios (Gouveia e Rodrigues, 2003).

fluxos de informação, aproximar os serviços dos cidadãos e criar aos diversos níveis nacional, regional e local<sup>16</sup> estruturas horizontais de coordenação inter-departamental.

A nova lei manteve as três bases (regime contributivo, regime não contributivo e acção social) e introduziu no sistema alterações de fundo, nomeadamente (i) nos critérios de cálculo das pensões (opcional para quem já tinha direitos formados), de modo a valorizar a contribuição fazendo entrar toda a carreira contributiva no sistema de cálculo, (ii) estabelecendo a obrigação de financiamento da acção social pelo Orçamento de Estado e (iii) reforçando os fundos de capitalização públicos, medidas que, conjugadas, permitiriam, a ser cumprida a lei, o crescimento relativo das prestações e a viabilidade financeira a longo prazo.

Como vimos, a despesa com habitação e combate à exclusão social permanece limitada em relação ao padrão típico na Europa. É de destacar contudo que o período que estamos a analisar foi particularmente marcado pelo lançamento de um conjunto de medidas de combate à pobreza que representaram um salto em relação ao anterior Programa de Luta Contra a Pobreza.

Para além da incorporação de preocupações com a inclusão social dos grupos mais desfavorecidos nos sistemas de pensões e nas prestações familiares e do reforço do programa de luta contra a pobreza, foi criado o Programa da Rede Social, entre uma série de outras medidas que no conjunto constituem uma parte do processo de construção de uma nova geração de políticas sociais activas, cujos exemplos mais relevantes foram o rendimento mínimo garantido e o mercado social de emprego.

O rendimento mínimo garantido (RMG), criado pela Lei n.º 19-A/96, tinha constituído um dos tópicos de debate político durante a campanha eleitoral em 1995. Ganhas as eleições pelo Partido Socialista, que prometera a introdução da medida cumprindo assim uma recomendação do Conselho Europeu aprovada em 1992 no sentido de todos os estados-membros da UE completarem os seus sistemas de protecção com políticas de apoio ao rendimento dos grupos mais pobres da população, o RMG viria a tornar-se uma medida emblemática do período.

No fundamental, o esquema consiste numa prestação pecuniária do regime não contributivo da segurança social destinada, por um lado, a combater as formas mais extremas de carência económica e assegurar um mínimo de dignidade a todas as pessoas legalmente residentes em Portugal, sendo

---

16 Sendo este o nível onde se foi mais longe, graças ao lançamento do Programa da Rede Social, que para além de trazer novos parceiros, como as autarquias, ao sistema de acção social, visa promover uma actuação sistemática baseada em instrumentos racionalizados e negociados de diagnóstico e planeamento com vista à resolução, no plano local e com base nos contributos das entidades responsáveis, de todos os problemas que, a esse nível, numa lógica de subsidiariedade, puderem ser resolvidos.



atribuído sob condição de recursos e, por outro lado, um programa de inserção destinado a resolver as situações que deram origem às situações de carência, o qual deveria ser oferecido, com a devida qualidade, em função das necessidades de cada pessoa ou agregado doméstico, pelas instituições com quem os beneficiários assinam um contrato. Sendo a disponibilidade para trabalhar uma condição de acesso à prestação por parte de todos os que possuíssem condições de idade e saúde para isso, os contratos de inserção envolvem muitas outras áreas, como a saúde, a educação, a formação profissional, o acesso a equipamentos sociais, a habitação ou a acção social.

Devendo os beneficiários esgotar previamente todos os direitos para que sejam elegíveis, o valor do subsídio a atribuir consiste na diferença entre os rendimentos do agregado doméstico por adulto-equivalente — sendo os rendimentos do trabalho objecto de um abatimento de 20% para incentivar a actividade económica<sup>17</sup> — e o rendimento mínimo, fixado no valor igual ao da pensão social.

Podiam ser requerentes todos os cidadãos em comprovada situação de necessidade económica legalmente residentes no país e maiores de 18 anos, e ainda menores com outros a cargo, grávidas, ou jovens com deficiência. Para a composição do agregado eram contabilizados o requerente, o esposo/a ou pessoa que com ele vivesse em união de facto há mais de um ano, parentes menores ou estudantes, filhos adoptados, crianças colocadas à guarda do requerente e outros parentes sem condições para o trabalho. O limite máximo do subsídio era 24 vezes a pensão social e o mínimo 5% dessa pensão.

Sendo uma medida nacional, o RMG era gerido a nível local pelas Comissões Locais de Acompanhamento (CLA), que integravam obrigatoriamente representantes locais da acção social, da educação, do emprego e da saúde, e opcionalmente autarquias, IPSS, parceiros sociais e outras organizações sem fins lucrativos. Às CLA competia o acompanhamento dos beneficiários (tarefa na maior parte dos casos desempenhada pelos serviços locais de acção social) e a construção e acompanhamento dos Planos de Inserção que deveriam ser assinados pelo representante da CLA e todos os membros do agregado envolvidos.

Para além dos princípios da gestão descentralizada e da contractualização entre o cidadão beneficiário e a sociedade, o RMG rompeu com anteriores medidas de acção social, por constituir um direito e não uma espécie de “benesse” eventual da acção social.

Existindo cálculos de que 5% da população poderia vir a ser beneficiada (Rodrigues, 2001), a taxa de *take-up* no RMG foi de 72% e a medida teve um impacto (que ultrapassou os seus objectivos) de redução de 1,6% na taxa de pobreza e de (aí sim, como se pretendia) 17,7% de redução da intensidade e de 36% de redução da severidade da pobreza (Rodrigues, 2004).

---

17 Não eram igualmente contabilizados os abonos familiares e as bolsas de estudo.

O valor médio dos subsídios atribuídos, segundo dados do IDS, era em Dezembro de 2002 de 150,1 euros por agregado e 51,3 euros por beneficiário. Os requerentes foram, segundo a mesma fonte, 479.657, sendo a taxa de rejeição de 40,5% (194.099 processos indeferidos, principalmente por rendimentos superiores aos mínimos ou por não apresentação de comprovativo de rendimento).<sup>18</sup>

O número de beneficiários começou por representar 1,2% da população portuguesa em 1997 (após o período experimental entre Julho de 1996 e Julho desse ano), crescendo para 3,4% em 1998 e atingindo o máximo de 4,3% em 1999. De então para a frente o número foi decrescendo para 4,2% em 2000, 3,4% em 2001 e 3,1% (320.155 pessoas e 109.579 agregados) em 2002. Até Dezembro deste ano tinham beneficiado 826.974 pessoas e 506.819 (pertencentes a 175.979 agregados) tinham já abandonado o benefício, 62,7% dos quais por terem deixado de se encontrar em situação de necessidade económica. As outras razões foram o não cumprimento ou a não subscrição do programa de inserção (respectivamente 11,5% e 7,9%), título de residência inválido (1,5%) e outras razões (16,4%).

Os contratos de inserção atingiram o número de 75.379, cobrindo 173.257 indivíduos e incluindo 229.853 acções. Destas são de salientar as acções na área da educação (14,8%), saúde (23,6%) e emprego (15,7%). Note-se, a propósito deste último valor, que 39,9% dos beneficiários tinham menos de 18 anos, que 8% tinham mais de 65 anos, que 24,4% eram pessoas empregadas, 9,1% pensionistas, 4,5% incapacitados para o trabalho e 23,8% estudantes. Os desempregados eram um grupo sobre-representado (19,8%), e as pessoas ocupadas com tarefas domésticas eram 14,7%.

Quanto ao tipo de famílias, verifica-se uma clara sobre-representação das monoparentais femininas (21%), sendo igualmente relevantes os 15% de mulheres isoladas e os 12% de homens isolados. As famílias alargadas contribuíam com 4% do total, os casais sem filhos com 14% e os casais com filhos com 33%.

O mercado social de emprego constitui um outro referencial de base da nova geração de políticas sociais activas, porque nele converge, talvez da forma mais clara, a cooperação entre uma lógica de compatibilização entre a prestação de serviços económica, social e ecologicamente relevantes, com a lógica da integração social de categorias e grupos sociais que, sem essas medidas, não poderiam aceder a um emprego — ao qual ou nunca tinham tido oportunidade de chegar ou só muito longinquamente o tinham feito —, adquirir competências para a empregabilidade e participar activamente no desenvolvimento social.

Sendo preferencialmente uma solução de transição de grupos excluídos para o mercado aberto (podendo nalguns casos constituir uma solução mais

---

18 A taxa de indeferimento parece indicar que os processos de controlo revelam algum rigor.

ou menos permanente), por via da aquisição de competências básicas, pessoais, relacionais e profissionais, o mercado social de emprego consiste num conjunto de actividades apoiadas pelo Estado para a satisfação de necessidades não atendidas pelas empresas normais. incluem-se entre essas medidas os programas ocupacionais para desempregados, as escolas-oficina, a formação profissional especial, as empresas de inserção e o emprego protegido para pessoas com deficiência.

Em 2000 participavam nos programas ocupacionais 44.631 desempregados de longa duração, nas escolas-oficina estavam inscritos 5.288 jovens, as empresas de inserção ocupavam 3.109 pessoas e 677 pessoas com deficiência estavam integradas em emprego protegido. O número de pessoas pertencentes a categorias como os jovens em risco, os sem-abrigo, ex-toxicodependentes, ex-reclusos, minorias étnicas e outras em situação de desemprego de longa duração envolvidas em actividades de formação profissional especial era cerca de 12.000 em 2002, ano em que as pessoas com deficiência em acções de formação-reabilitação socioprofissional eram cerca de 7.000.

Portugal encontra também neste campo um largo espaço para expansão, dado que em 2002, segundo o Relatório Conjunto da Estratégia Europeia para o Emprego, a percentagem do PIB de despesas em políticas activas do mercado de trabalho era de apenas 0,2, contra 0,7 na UE15. Apresentávamos o pior desempenho nesse domínio, ao passo que nas medidas passivas nos aproximamos mais da média: 1,0% em Portugal, contra 1,3% na Europa comunitária, sendo que neste indicador nos encontramos acima do Reino Unido (0,4%), do Luxemburgo (0,5%), da Irlanda (0,7%), da Itália (0,6%) e da Grécia (0,4%).

O período de crescimento económico e do emprego e de renovação das políticas sociais colocou o governo português em posição de assumir durante a presidência da União Europeia no primeiro trimestre de 2000 o lançamento da que ficou conhecida como Estratégia de Lisboa (Rodrigues, 2003). No essencial essa estratégia consistiu num conjunto de objectivos e num método para os promover. Os objectivos, cada um deles desdobrado numa agenda de acção concreta, eram os de tornar a Europa na região mais competitiva do mundo baseada na economia do conhecimento até 2010 (o que implicaria taxas de crescimento médio anuais do PIB de 3%), com mais e melhor emprego (o que significava até àquela mesma data alcançar uma taxa de emprego de 70%, com 60% no emprego feminino e 50% de taxa de emprego dos trabalhadores mais idosos)<sup>19</sup> e com mais coesão social.<sup>20</sup> O método para avançar seria o da coordenação de processos. O Conselho Europeu afirmava a importância de promover a transição para a economia do conhecimento num quadro económico sólido, mas preservando e promovendo a qualidade do modelo social

---

19 Esta última meta foi estabelecida um ano depois na Cimeira de Estocolmo.

20 Apenas para este objectivo não se estabeleceram metas concretas.

Europeu renovado, dado serem os recursos humanos o capital-chave para a estratégia. Assim, a vontade do Conselho deveria ser formada não apenas a partir dos ministros das finanças e economia, mas também das formações das áreas sociais.

Para promover os avanços das políticas europeias em áreas de subsidiariedade, como as do emprego e da coesão social, estabeleceu-se o método aberto de coordenação como uma nova ferramenta, que se viria juntar às formas da legislação e de regulação já existentes (Capucha, 2004a). É neste quadro que se decidiu lançar um processo de coordenação aberta para a promoção da inclusão social e outro para a promoção da sustentabilidade dos sistemas de pensões. Deste último não se registam consequências visíveis em Portugal, embora a Cimeira de Laecken tenha em 2001 fixado objectivos comuns europeus, alguns dos quais são parte do debate actual em Portugal, como sejam os da adequação dos níveis das pensões, a promoção de incentivos à manutenção no mercado de emprego tornando o trabalho compensador, assegurar medidas para uma melhor redistribuição dos custos do envelhecimento entre e nas gerações, e assegurar equilíbrios entre os níveis das prestações e os níveis das reformas, num quadro que assegure os objectivos do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Já o objectivo da maior coesão social deu origem ao Plano Nacional de Acção para a Inclusão, que responde aos objectivos comuns aprovados na Cimeira de Nice em Dezembro de 2000. O primeiro desses objectivos, no seu desenho actual, consiste na promoção da participação de todos no emprego, utilizando as diversas vias de acesso, incluindo o mercado social de emprego, metodologias de orientação, formação e acompanhamento adaptadas às pessoas com particulares dificuldades, a conciliação do trabalho com a vida familiar, e a prevenção de rupturas profissionais, melhorando a gestão dos recursos humanos, promovendo a aprendizagem ao longo da vida e a organização do trabalho. O primeiro objectivo comporta ainda a promoção do acesso aos recursos, aos direitos, aos bens e aos serviços, incluindo a protecção social, a habitação, os cuidados de saúde, a educação, a justiça e demais serviços públicos e privados, tais como a cultura, o desporto e os tempos livres.

O segundo objectivo da estratégia para a inclusão consiste na prevenção dos riscos de exclusão, explorando plenamente o potencial da sociedade do conhecimento e das novas tecnologias da informação e da comunicação e assegurando que ninguém seja delas excluído. Uma atenção especial era dada às necessidades das pessoas com deficiência, aos riscos decorrentes do sobre-endividamento, à exclusão escolar, à perda da habitação. Por outro lado, visava-se preservar as diversas formas de solidariedade familiar. O terceiro objectivo tem um carácter reparador e visa agir em benefício dos mais vulneráveis, nomeadamente favorecendo a integração social das pessoas com deficiência ou pertencentes a outros grupos que por dificuldades especiais estejam expostos ao risco da pobreza persistente, eliminando as situações de

exclusão social que atinjam as crianças e promovendo acções globais a favor dos territórios confrontados com a exclusão.

Por fim, o último objectivo consiste na mobilização do conjunto das entidades com responsabilidades no processo, incluindo as próprias pessoas em situação ou em risco de exclusão, as autoridades nacionais e locais, os parceiros sociais e civis, e também as empresas — estimulando as condutas social e ecologicamente responsáveis —, entre os quais é suposto encontrar novas formas de coordenação e trabalho cooperativo.

A resposta do PNAI português a este conjunto de objectivos europeus foi atravessada por uma tripla estratégia de (i) promoção do desenvolvimento socioeconómico, dando particular atenção ao combate às formas de pobreza tradicional ainda existentes em Portugal; (ii) actuação de prevenção dos riscos que enfrentam os grupos e categorias sociais mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social; e (iii) actuação com vista à inclusão dos grupos e categorias sociais em situação de exclusão social. Esta estratégia dava particular relevo (i) à coordenação de políticas com vista a estimular o crescimento e o equilíbrio macroeconómico, condição necessária mas não suficiente do combate eficaz à pobreza no quadro da transição para a economia do conhecimento; (ii) a tornar as preocupações com a coesão social em princípio corrente no desenho e na gestão das diversas políticas sociais, de emprego e económicas; (iii) a melhorar o desempenho e a gestão dos sistemas de protecção social, incluindo a aplicação de princípios de justiça social implícitos na adopção de medidas de diferenciação positiva; (iv) a desenvolver as políticas activas de inserção, nomeadamente através da promoção de programas integrados de erradicação da exclusão — envolvendo a criação de equipamentos e serviços de apoio à família, o desenvolvimento da qualificação e da empregabilidade, do apoio à criação de emprego, da melhoria habitacional e das infra-estruturas básicas, a segurança, a prevenção de doenças e comportamentos de risco, a animação comunitária e cultural — por via da concentração de recursos nos territórios mais desfavorecidos; e, por fim, (v) a incorporar o princípio da igualdade de género em todas as medidas de política e nas práticas de todos os agentes.

### **Uma viragem na orientação das políticas: 2002-2004**

Os primeiros sinais de viragem na orientação das políticas sociais em Portugal foram dados com a proposta, pelo novo governo de centro-direita eleito em 2002, de um Código do Trabalho que, mesmo depois de fortemente modificado por pressão do movimento sindical, contém matérias por estes consideradas fortemente lesivas dos interesses dos trabalhadores. Entretanto, o processo de concertação social que tinha sido iniciado em 2000, com a assinatura dos já referidos acordos de médio alcance sobre temáticas específicas estratégicas para o emprego, a educação e a formação, para a saúde, higiene e

segurança no trabalho e para a sustentabilidade do sistema de pensões não teve continuidade.<sup>21</sup>

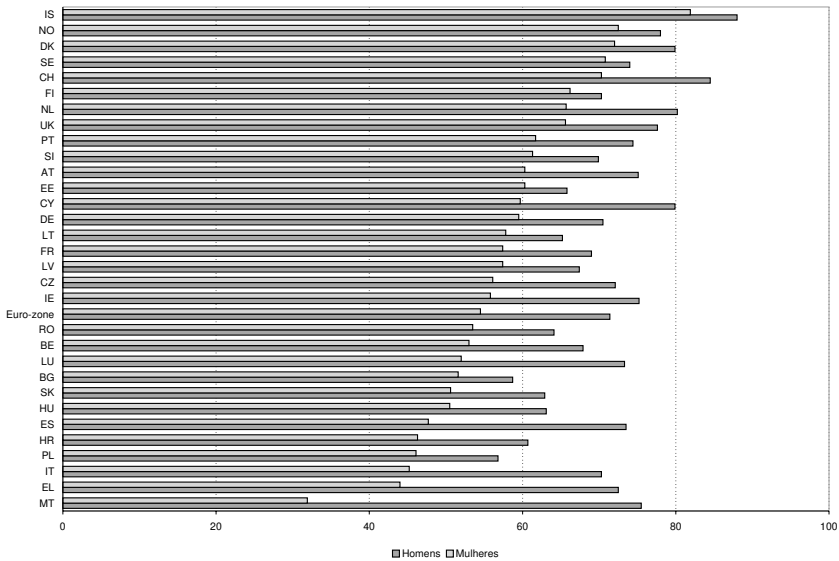
Simultaneamente, foi posta em causa a nova lei de bases de segurança social, principalmente no sentido de baixar o plafonamento das contribuições, de forma a estimular o mercado privado. O resultado destas intenções acabou por ser mais reduzido do que se pretendia no plano formal. Porém, no plano das práticas, foram suspensas medidas de gestão política, como a modernização das organizações do sistema (consubstanciada, por exemplo, no lançamento das Lojas da Solidariedade destinadas a aproximar os serviços dos beneficiários e contribuintes da segurança social, ou na contratação de técnicos para renovação dos quadros da acção social) e gerou-se assim uma situação de um certo impasse: nem a lei mudou como o governo queria, nem se tornou efectiva na prática

Também o RMG sofreu alterações, nomeadamente com propostas de restrição nas condições de acesso. A inconstitucionalidade de grande parte das propostas de reformulação da lei limitou o alcance das modificações. Mas o processo acabou por anatematizar a medida, que entretanto mudou o nome para “rendimento social de inserção”. Um dos preceitos que tem gerado mais críticas é a norma de contabilização dos 12 últimos meses de rendimento para efeito de cálculo do benefício, o que não permite dar resposta às necessidades das famílias que se vêm confrontadas, por exemplo, com o termo de subsídios de desemprego e têm de esperar durante longos períodos pelo direito à pensão. O outro é a necessidade de requerer todos os anos a renovação do benefício, processo que era automático no RMG, com consequências no aumento da burocracia. Ainda um terceiro consiste na utilização de critérios mais burocráticos para a apreciação das candidaturas, vendo-se os requerentes confrontados com pedidos de documentação que não conseguem satisfazer, sendo assim automaticamente indeferidos os seus requerimentos. Tais preceitos poderão ajudar a explicar a diminuição do número de beneficiários do RSI em relação ao RMG — 134.466 em Maio de 2005 e 286.491 em Maio de 2003, respectivamente —, facto que coloca sérias questões à eficácia da nova medida, que deveria constituir um mecanismo reparador dos efeitos de uma conjuntura socioeconómica que se agravou. De qualquer modo as informações estatísticas não permitem uma conclusão clara das dinâmicas em curso, dado que não são fornecidos elementos sobre o volume de ex-beneficiários do RMG que requereram o RSI e cujos processos se encontram em apreciação.

Os dados disponíveis sobre a execução do RSI (a partir de um primeiro relatório internamente utilizado nos serviços de segurança social), embora de

---

21 Faltava concluir o acordo sobre salários e produtividade e legislar sobre grande parte das matérias acordadas.



**Figura 4.5** Taxa de emprego na UE25, segundo o sexo, 2004/Q2 (%)

Fonte: Statistics in Focus, Population and Social Conditions, Main Results from the EU of Labour Force Survey.

qualidade insuficiente, revelam uma estrutura da medida idêntica à do RMG. No RSI são 39% os que têm menos de 18 anos e 6% os que têm mais de 65 (no RMG os valores eram 40% e 8% respectivamente), são iguais as taxas de indeferimento (perto dos 40% em ambos os casos) bem como os motivos (78% no RSI contra 79,3% no RMG devido a rendimentos superiores), e ainda se verificam situações semelhantes perante o trabalho e valor médio do benefício (59,27 euros por mês e por agregado em Fevereiro de 2005). Já no que toca aos processos de inserção, e apesar de a sua melhoria constituir aposta simbolizada pela mudança de nome da medida, os beneficiários inseridos em programas de inserção desceram dos 54,1% de Dezembro de 2002 no RMG para apenas 20,2% no RSI em Fevereiro de 2005.

A degradação do contexto socioeconómico fez-se sentir também de forma particular no mercado de emprego. Em 2001 e em 2002, apesar de o desemprego ter começado a crescer, a produtividade só aumentou 0,2% em cada ano. Em 2003 teve mesmo um crescimento negativo de -0,4%. No primeiro trimestre de 2004 o crescimento da produtividade voltou a ser positivo mas apenas 0,1% (DGEEP, *Relatório de Conjuntura*).

O sistema de emprego apresenta valores que continuam a ser, por comparação com a Europa, positivos, mas que têm vindo a piorar. Sendo o sexto país, na UE25, em termos de taxa de emprego total, Portugal apresenta a

**Quadro 4.1** Principais indicadores do mercado de emprego

	2000	2001	2002	2003	2003*	2004**
<i>População activa (&gt;= 15 anos)</i>						
Total	5234,5	5314,0	5378,8	5408,8	5460,3	5471,9
Homens	2857,1	2892,8	2918,2	2915,7	2947,9	2953,5
Mulheres	2377,4	2421,2	2460,6	2493,1	2512,4	2518,4
<i>Taxa de actividade (15-64 anos)</i>						
Total	71,3	71,7	72,0	72,0	72,8	72,8
Homens	79	79,2	79,3	78,5	79,4	79,0
Mulheres	63,8	64,5	65,0	65,6	66,5	66,7
<i>Pop. empregada (&gt;= 15 anos)</i>						
Total	5028,9	5098,4	5106,5	5064,2	5118,0	5124,6
Homens	2767,7	2799,7	2796,3	2753,8	2787,1	2787,6
Mulheres	2261,3	2298,7	2310,3	2310,4	2330,9	2336,9
15-24 anos	622,9	637,2	629,6	582,1	528,8	494,8
55-64 anos	562,2	558,4	572,1	577,9	584,4	571,0
Por conta própria	1184,2	1251,1	1256,1	1261,0	1227,6	1227,7
Por conta de outrem	3651,8	3705,2	3732,4	3699,4	3736,0	3798,8
- contrato permanente	2926,5	2948,8	2921,3	2919,8	2967,5	3044,5
- contrato não permanente	725,4	756,4	811,1	779,6	768,6	754,2
<i>Taxa de emprego (15-64 anos)</i>						
Total	68,3	68,6	68,1	67,1	68,0	67,9
Homens	76,4	76,5	75,7	73,9	74,8	74,3
Mulheres	60,5	61,0	60,8	60,6	61,4	61,7
15-24 anos	42,0	42,7	41,9	38,4	38,5	36,9
55-64 anos	50,8	50,1	50,9	51,1	51,6	50,1
<i>TCO c/contrato não permanente/ Total TCO</i>						
	19,9	20,4	21,7	21,1	20,6	19,9
<i>Pop. desempregada (&gt;= 15 anos)</i>						
Total	205,6	215,6	272,3	344,5	342,3	347,3
Homens	89,4	93,2	122,0	161,9	160,9	165,9
Mulheres	116,2	122,5	150,3	182,7	181,5	181,4
15-24 anos	58,4	66,2	82,2	99,3	89,4	80,5
55-64 anos	18,9	18,5	22,2	26,2	26,3	34,7
Até ensino básico - 3º ciclo	160,9	168,1	209,9	258,3	255,5	268,1
Secundário e superior	44,8	47,6	62,4	86,2	85,9	79,3
<i>Taxa de desemprego (&gt;= 15 anos)</i>						
Total	3,9	4,1	5,1	6,4	6,3	6,3
Homens	3,1	3,2	4,2	5,6	5,5	5,6
Mulheres	4,9	5,1	6,1	7,3	7,2	7,2
15-24 anos	8,6	9,4	11,5	14,6	14,5	14,0
55-64 anos	3,2	3,2	3,7	4,3	4,3	5,7
<i>DLD/desemprego total</i>						
Total	43,6	39,8	37,2	37,4	37,8	44,7
Homens	45,6	39,6	35,8	34,9	35,0	44,7
Mulheres	42,5	40,0	38,3	39,6	40,2	44,7

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego; \* nova série; \*\* segundo trimestre de 2004.



oitava maior taxa de emprego feminino, situando-se claramente acima da média em qualquer dos indicadores (figura 4.5).

A taxa de actividade é das mais elevadas e tem conhecido um crescimento contínuo — as variações homólogas situaram-se dentro de valores entre 1,5% em 2000 e 2001 e 0,4% em 2004, com o único valor negativo, de -0,1%, a verificar-se para os homens em 2003 (ver quadro 4.1).

Já a taxa de emprego teve uma evolução negativa nos últimos anos, apesar de manter, como se disse, níveis superiores à média europeia. Como vimos atrás, ela veio crescendo desde 1995 e manteve ainda um crescimento positivo em 2000 e 2001. Mas os valores inverteram-se e passaram a negativos em 2002, 2003 e 2004, nos dois primeiros anos devido à diminuição dos empregos dos jovens e em 2004 também dos maiores de 24 anos. Os homens foram bastante mais penalizados do que as mulheres, cuja evolução foi também negativa. Em suma, passámos de uma taxa de emprego de 68,3% em 2000 para 67,9% em 2004, tendo a taxa de emprego feminina subido de 60,5% para 61,7% e a taxa de emprego dos jovens passado de 42% para 36,9%.

Os contratos permanentes subiram 1,0% em 2000 e 0,8% em 2001, tendo depois decrescido -0,9% em 2002, -0,1% em 2003, e voltado a subir 2,9% em 2004. O peso dos contratos não permanentes, que atingiam já 19,9% dos trabalhadores por conta de outrem em 2000, aumentou ainda mais, dado o crescimento positivo de 8,9% em 2000, 4,3% em 2001 e 7,2% em 2002. Apenas em 2003 e 2004 decresceram respectivamente -3,9% e -1,9%. Neste último ano representavam outra vez 19,9% do total dos contratos de trabalho envolvendo trabalhadores por conta de outrem, depois de terem atingido o máximo de 21,7% em 2002, ano em que o valor médio na UE15 era de 9,7%.

Se a evolução do emprego foi negativa, a do desemprego foi ainda mais desfavorável. Em 2000 o desemprego atingiu uma taxa média historicamente baixa de 3,9%. Desde então passou a crescer, primeiro de forma lenta em 2001 (crescimento homólogo de 4,9%) e depois de forma acelerada (26,3% em 2002, 26,5% em 2003 e 4,2% em 2004). Neste último ano (segundo trimestre) a taxa de desemprego total era já de 6,3% (mais 2,4 pontos percentuais em relação a 2000). Globalmente, o período foi relativamente mais desvantajoso para os homens do que para as mulheres. As variações do desemprego masculino foram de -17,9%, 4,2%, 30,9%, 32,9% e 9,6% respectivamente em 2000, 2001, 2002, 2003 e 2004, enquanto do feminino, nos mesmos anos, foram de -1,4%, 5,4%, 22,7%, 21,5% e -0,3%. Deste modo, apesar de as mulheres continuarem a ser mais vulneráveis (a taxa de desemprego feminino era em 2004 de 7,2% contra 5,6% nos homens), o diferencial conheceu uma diminuição (em 2000 as taxas respectivas eram de 4,9% e 3,1% respectivamente) de 0,1 pontos percentuais entre 2000 e 2004.

Claramente mais atingidos são os jovens. A taxa de desemprego juvenil já era 8,6% em 2000 (quando representavam 28,4% dos desempregados), tendo subido para 14,5% em 2004 (23,1% do total).

Um último traço que salientamos dos indicadores de emprego em Portugal respeita ao peso elevado do desemprego de longa duração (DLD — população desempregada há mais de 12 meses). Eles eram 43,6% do total de desempregados em 2000, a proporção manteve-se perto dos 40% até 2004, altura em que atingiu o valor de 44,7%.

### Os desafios para o futuro

Uma leitura conjugada dos indicadores de emprego e dos indicadores económicos apresentados acima e também dos indicadores da pobreza permite desenhar algumas fragilidades do sistema de emprego português, que constituem desafios às políticas de desenvolvimento social a empreender no futuro.

Uma primeira dessas fragilidades respeita ao défice estrutural de qualificações. Os níveis de escolaridade têm evoluído de forma positiva, mas de forma tão lenta que o nosso país prossegue a rota de afastamento em relação à UE. É certo que, tomando como referência a população com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos, decresceu o peso dos que não possuem qualquer nível de escolaridade, de 22,4% em 1991 para 11,3% em 2001, descendo também o dos possuidores do 1.º ciclo do ensino básico, de 44,4% para 35,9%. Por outro lado, subiu a proporção dos que completaram o 2.º e o 3.º ciclos do ensino básico (respectivamente de 10,8% para 15,1% e de 7,4% para 13,4%), dos possuidores do secundário (de 8,4% para 13%) e do ensino superior (de 6,7% em 1991 passou para 10,6% em 2001) (INE, Censos 1991 e 2001). Mas estes valores não resolvem a distorção da estrutura das qualificações escolares portuguesas — o que torna realmente insensato certo senso comum que afirma a existência de licenciados em excesso no nosso país — principalmente ao nível do peso dos possuidores do ensino secundário, como se pode ver no quadro 4.2.<sup>22</sup>

Uma oferta de emprego que não estimula a procura de qualificações intermédias ou superiores, porque nem sempre oferece percursos profissionais compatíveis com as habilitações adquiridas, e um sistema escolar e de formação desfasado em relação às necessidades reais — ainda que não manifestas — do mercado, são factores que contribuem para níveis de abandono escolar precoce,<sup>23</sup> da ordem dos 45,5% em Portugal, contra apenas 18,8% de média europeia (*Relatório Conjunto EEE*, 2004). Acresce que o indicador está em redução mais acelerada na Europa do que no nosso país, o que cada vez mais nos fragiliza.

---

22 Os trabalhadores de qualificações elevadas passaram de 1062,4 milhares, em 1999, para 1083,5 milhares, em 2002; os trabalhadores de baixas qualificações subiram de 3829,3 milhares, em 1999, para 3993,1 milhares, em 2002 (INE, *Inquérito ao Emprego*).

23 Segundo o indicador oficial europeu, a proporção de jovens entre os 18 e os 25 anos que não se encontra a estudar nem em formação e não completou o ensino secundário.

**Quadro 4.2** Nível de qualificação mais elevado (Portugal e UE15 2002) (%)

	Portugal	UE15
Até ao nível secundário inferior	79,4	35,4
Até ao nível secundário superior	11,3	42,9
Superior	9,4	21,8

Fonte: Labour Force Survey.

Este dado mostra que, se é sustentável a tese da existência de uma clivagem qualificacional entre as gerações, com os jovens a apresentarem-se mais escolarizados que a população activa adulta e os idosos, ela não nos pode tranquilizar. Tanto mais que o peso dos trabalhadores de baixas qualificações é 2,9 vezes superior ao dos de qualificações elevadas (3.759.300 para 1.331.900 no segundo trimestre de 2004) e que o indicador de participação em acções de formação contínua também se apresenta particularmente grave no nosso país,<sup>24</sup> com um valor de 2,9%<sup>25</sup> contra 8,5% na média da UE15 (Comissão Europeia, 2004). Embora a Grécia (1,2%) e a França (2,4%) apresentem níveis piores, a Espanha apresenta um valor quase duplo do nosso (5%), enquanto a Finlândia (18,9%), a Dinamarca (18,4%), a Holanda (16,4%), a Suécia (18,4%) e o Reino Unido (22,3%) se encontram nos patamares que Portugal necessita para recuperar este atraso, determinante na transição para a sociedade da informação e a economia do conhecimento.

Se o investimento do estado, com o apoio dos fundos estruturais, é equiparado à média europeia em termos de volume — apesar dos problemas de eficácia que têm sido identificados<sup>26</sup> — já as empresas portuguesas se mostram muito menos comprometidas com o investimento na formação contínua dos seus trabalhadores do que as suas congéneres europeias, como revela o já citado relatório da Comissão Europeia.

Uma segunda grande área de fragilidade do sistema de emprego em Portugal tem a ver com a estrutura sectorial. Vimos já como a evolução recente do PIB e da produtividade indicia essa fragilidade. Como se pode observar no quadro 4.3, Portugal diverge do padrão europeu pelo peso maior em sectores como a construção civil e a agricultura, silvicultura e pescas, e menor nos serviços, em particular nos serviços às empresas e nas actividades financeiras, imobiliárias e alugueres.

24 Este indicador corresponde à percentagem de activos que participaram em acções de educação ou formação no mês anterior à data da inquirição (INE, *Inquérito ao Emprego*)

25 À semelhança do que acontece na educação, as mulheres apresentam um comportamento mais positivo que os homens, com um valor de 3,3% contra 2,4%.

26 Sobre essa matéria, veja-se por exemplo a avaliação intercalar do Programa Operacional Emprego, Formação e Desenvolvimento Social e, de forma ainda mais nítida, do PRODEP.

**Quadro 4.3** Estrutura do valor acrescentado bruto, por sector de actividade em Portugal e UE15, 1998

Sector de actividade	(%)
Agricultura, silvicultura e pescas	
Portugal	6,0
UE15	3,5
Indústria e energia	
Portugal	26,0
UE15	24,0
Construção	
Portugal	7,0
UE15	5,5
Comércio, restaurantes, hotéis, transportes e comunicações	
Portugal	21,0
UE15	21,0
Actividades financeiras, imobiliárias, alugueres e serviços às empresas	
Portugal	16,5
UE15	26,5
Outras actividades dos serviços	
Portugal	23,5
UE15	21,5

Fonte: Eurostat, Production and Productivity in the EU, Theme 2, 2000 Edition.

Por outro lado, o menor investimento em factores decisivos para a inovação e a transição para a economia do conhecimento, de que demos conta a propósito da formação contínua e que também se manifesta na resistência à adopção de formas modernas de organização do trabalho, tornando-o mais compatível com a vida familiar, mais enriquecido do ponto de vista das tarefas, mais democrático do ponto de vista das relações humanas e mais eficiente no que respeita à orientação para objectivos e à participação dos trabalhadores nos processos de decisão e de modernização, explica-se pela infraqualificação dos empresários — que são globalmente menos escolarizados que os trabalhadores por conta de outrem — e pela reduzida dimensão das empresas.

Existiam em Portugal, para além do muito elevado número de trabalhadores por conta própria, cerca de 284.006 empresas registadas pelos quadros de pessoal em 2001, das quais 82,7% com dimensão inferior a 10 pessoas e 92,3% inferior a 20 pessoas. O facto de as matérias relativas à qualidade do trabalho e à “flexibilização e segurança” estarem praticamente ausentes na relação salarial na rarefeita contratação colectiva é um indicador inequívoco das dificuldades de transição de um modelo assente nos baixos salários para um outro assente na inovação empresarial e das organizações em geral.

No plano das políticas, este problema encontra-se espelhado no modo como as versões mais recentes do Plano Nacional de Emprego desapareceram as referências a objectivos relativos à reconversão sectorial e à actuação preventiva, por um lado apoiando a modernização das empresas não apenas

no domínio tecnológico mas também nas áreas da organização do trabalho e da qualificação dos recursos humanos e, por outro lado, construindo programas de apoio à transição de trabalhadores em sectores em risco para outros, como o dos serviços pessoais e domésticos ou o do ambiente, com potencial de crescimento elevado.

Assim, as empresas menos competitivas têm sobrevivido à custa principalmente da compressão dos salários — cujo valor efectivo subiu 3,1% em 2000, tendo subido apenas 0,7% em 2001 e 0,8% em 2002, para descer cerca de -0,4% em 2003 (DGEEP, *Quadros de Pessoal*). Por isso o total de trabalhadores pobres em Portugal pode atingir, juntando os trabalhadores por conta de outrem e os trabalhadores por conta própria, um número próximo de 720.000 (Capucha, 2004a).

Este indicador remete-nos para uma terceira debilidade estrutural do mercado de emprego: a da pobreza<sup>27</sup> e da persistência de grupos com particulares dificuldades de integração. O peso do desemprego de longa duração no desemprego total traduz em parte esta situação, mas está longe de dar conta em toda a extensão e em toda a complexidade dos problemas do desemprego desencorajado ou da ausência de condições mínimas de empregabilidade, a que frequentemente se junta a discriminação, de que algumas categorias são vítimas.

Entre essas categorias encontramos as famílias monoparentais femininas cujas mães não possuem qualificações elevadas, não podendo por isso aceder a profissões que remunerem o suficiente para assegurar a guarda das crianças, o que explica a elevada prevalência de exclusão do mercado de emprego e do recurso a medidas como o RMG. Em 2001 tais famílias representavam 11,5% do total, sendo entre elas a taxa de pobreza de 37% e a taxa de inactividade de 26,9% (INE, Censos 2001; Painel Europeu de Agregados Familiares, 2001).

Outra categoria desfavorecida é constituída pelas populações migrantes que se integram nos sectores mais desprotegidos, mal remunerados e instáveis do mercado de emprego. Possuindo disposições positivas em relação ao trabalho, e em certos casos — como no dos migrantes de Leste — qualificações superiores às que são empregadas, concentram-se nas profissões operárias, em particular na construção civil, na hotelaria e turismo e nos serviços pessoais e domésticos (no caso das mulheres). Estes trabalhadores encontram-se, muitas vezes, discriminados nas remunerações, são vítimas do trabalho clandestino e sujeitos a grande precariedade nas relações laborais. Assim, a pobreza, a intermitência entre emprego e desemprego e a sujeição a condições de trabalho sem direitos nem condições de dignidade, caracterizam a relação de grande parte dos imigrantes com o mercado de emprego. Os números envolvidos estão em crescimento, assumindo o Plano Nacional de Emprego de 2003 que eles podem representar já 5% dos residentes e 9% dos activos em Portugal.

---

27 Esta questão constitui objecto de análise num outro capítulo da trilogia agora apresentada.

As pessoas com deficiência são outro dos grupos em particular situação de desfavorecimento. É certo que o sistema de reabilitação, com o apoio dos fundos estruturais e em particular do FSE (Capucha e outros, 2004) tem obtido alguns resultados, nomeadamente fazendo com que mais de 70% destas pessoas encontre empregos com qualidade compatível após a formação recebida. Mas também é certo que o desemprego atinge, entre os que foram sujeitos de intervenção reabilitadora, níveis próximos dos 20% e que a taxa de actividade neste grupo é de apenas 29% (INE, Censos 2001).

Poderemos ainda acrescentar os ex-toxicod dependentes, as pessoas sem abrigo, os jovens em risco ou os ex-reclusos às categorias particularmente atingidas pela exclusão profissional em Portugal, a qual, como vimos, se combina com a elevada proporção do desemprego de longa duração, os baixos níveis de qualificação e a baixa qualidade média do trabalho, para conferir grande complexidade à análise dos indicadores quantitativos do mercado de emprego, principalmente se tivermos em foco os desafios colocados pelo objectivo da transição para a sociedade da informação.

A questão que se coloca, portanto, actualmente, na óptica das políticas de emprego e de desenvolvimento social, é a da imaginação política e da negociação de interesses com vista à combinação de estímulos ao crescimento e modernização da economia, com a qualificação do trabalho, a manutenção de valores elevados de emprego e o desenvolvimento de políticas activas de protecção social e combate à pobreza que recolquem o país numa trajectória de convergência com a Europa quanto aos níveis de coesão e qualidade da sociedade.

### Referências bibliográficas

- Campos, António Correia de (2000), *Solidariedade Sustentada: Reformar a Segurança Social*, Lisboa, Gradiva.
- Capucha, Luís (2004a), "O método aberto de coordenação das políticas sociais na União Europeia: alcances e limites", em José Manuel Leite Viegas, António Costa Pinto e Sérgio Faria (orgs.), *Democracia, Novos Desafios e Novos Horizontes*, Oeiras, Celta Editora.
- Capucha, Luís (2004b), *Desafios da Pobreza* (tese de doutoramento), Lisboa, ISCTE.
- Capucha, Luís, Miguel Cabrita, Ana Salvado, Maria Álvares, Ana Lúcia Paulino, Susana Santos e Rita Mendes (2004), *Os Impactos do Fundo Social Europeu na Reabilitação Profissional das Pessoas com Deficiência em Portugal*, Vila Nova de Gaia, Centro de Reabilitação Profissional de Gaia.
- Carneiro, Roberto (coord.) (2003), *Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal: Estudo Económico com Aferição Qualitativa*, Lisboa, DEPP/MTS.
- Comissão Europeia (2004), *Relatório Conjunto da Estratégia Europeia para o Emprego*.
- Costa, Alfredo Bruto da, Manuela Silva, José Pereirinha e Madalena Matos (1985), *A Pobreza em Portugal*, Lisboa, Cáritas.

- DEPP/MTS, *Carta Social 2002*.
- DEEP/MTS, *Plano Nacional de Emprego 2001*.
- European Commission (2005), *Social Protection, Expenditure and Receipts. Data 1994-2002*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Eurostat, *Labour Force Survey*.
- Ferreira, Leonor Vasconcelos (no prelo), *Social Protection for Chronic Poverty: Risk, Needs and Rights, Protecting What? How?* (policopiado).
- Gouveia, Miguel, e Carlos Farinha Rodrigues (2003), *Para Que Servem as Pensões Mínimas?*, comunicação apresentada na 2ª Conferência do Banco de Portugal (policopiado).
- Guillén, Ana, e Pedro Adão e Silva (2001), *Redesigning the Spanish and the Portuguese Welfare States: The Impact of Accession Into the European Union*, Working Paper 85, Florença, Centre for European Studies.
- INE, *Contas Nacionais Anuais*.
- INE, *Inquérito ao Emprego*.
- INE, *Painel Europeu de Agregados Familiares*.
- INE, *Recenseamentos Gerais da População*.
- MTS, *Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2001*.
- OIT, Organização Internacional do Trabalho (2003), *A Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal, Experiências do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*, Genebra, Bureau Internacional do Trabalho.
- Rodrigues, Carlos Farinha (2001), *Anti-poverty Effectiveness and Efficiency of the Guaranteed Minimum Income in Portugal*, ISEG, Departamento de Economia, Working Paper 08/2001/DE/CISEP.
- Rodrigues, Carlos Farinha (2004), *The Redistributive Impact of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal*, ISEG, Departamento de Economia, Working Paper 09/2004.
- Rodrigues, Maria João (2003), *A Agenda Económica e Social da União Europeia: A Estratégia de Lisboa*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
- Santos, Nuno, e Carla Ferreira (2002), *Portuguese Pension Reform. A Preliminary Assessment*, Siguna, Suécia, Ninth International Research Seminar on "Issues in Social Security".
- Silva, Manuela (1984), "Uma estimativa da pobreza em Portugal em 1974", *Cadernos de Ciências Sociais*, 1, pp. 117-128.





## **A democratização do ensino em Portugal**

*João Sebastião e Sónia Vladimira Correia*

### **Massificação e democratização**

*O que está em debate*

A profunda transformação da estrutura de qualificações da sociedade portuguesa, iniciada há cerca de 35 anos e claramente acelerada nas duas últimas décadas, trouxe para o debate público expressões como democratização, massificação, desqualificação dos diplomas ou liberdade de educação. A novidade da quase universalização da escolaridade básica, já realizada há décadas no resto da Europa, tem dado origem a uma vaga de críticas ao sistema educativo, genericamente centradas na ideia de uma profunda degradação do ensino público e no decréscimo “evidente” das capacidades e competências dos alunos alvos da formação. É interessante, e em parte paradoxal, que no momento em que após um penoso caminho de cerca de dois séculos finalmente se atinge um dos objectivos políticos mais vezes reiterados, o da universalização do ensino básico, se questione declaradamente essa realização. Na base desse questionamento encontram-se razões e argumentos bastante diferentes que importa discutir.

De um lado encontram-se os herdeiros dos debates travados ao longo de décadas pela democratização do ensino, neles se misturando activistas pedagógicos, docentes, investigadores, normalmente de esquerda ou ligados a associações sindicais. No outro campo uma mistura de conservadores elitistas, fazedores de opinião espalhados pelos diversos meios de comunicação social e interesses económicos de diversos tipos (que vão desde os interessados em privatizar em seu proveito partes significativas da escola pública aos utilitaristas adeptos de formações mais curtas e essencialmente ao serviço imediato do tecido económico). No que respeita ao debate sobre a democratização do ensino as duas posições colocam-se em oposição radical, recusando-se de facto os adeptos da primeira posição a questionar os erros e bloqueios existentes, vendo

qualquer crítica como um ataque à escola pública; enquanto que a segunda oculta os progressos efectuados e apenas consegue vislumbrar na escola pública erros e vícios só resolúveis com a sua privatização parcial ou, para algumas posições mais radicais, total.

Como refere Vallet, “a análise rigorosa e persistente dos factos é um ponto de passagem obrigatório para progredir no sentido da compreensão e inteligibilidade das sociedades” (Vallet, 2001: 188), em particular num debate educativo que vive essencialmente de convicções. É deste tipo de debate que propomos afastar-nos, já que o claro enviesamento ideológico nele implícito impede uma avaliação distanciada, essencial para que se possa produzir conhecimento científico válido.

Em relação à progressão da expansão da escolarização a todas as camadas da sociedade portuguesa, importa saber que tipo de escolarização de massas temos implementado, se essa escolarização se desenvolve no sentido de uma efectiva progressão na igualdade de oportunidades, ou se, pelo contrário, os factores associados à origem social permanecem um elemento determinante na possibilidade de progredir com sucesso nos diferentes patamares do sistema. Que entender então por democratização do ensino, enquanto expressão da aplicação do direito à educação? Como avaliá-la num período tão particular como o da escolaridade básica obrigatória?

### **Universalização, democratização e massificação**

A universalização do ensino básico nas últimas décadas induziu um forte crescimento do secundário, dando origem a um intenso debate político sobre o papel da educação no desenvolvimento económico e social. O aparecimento de um relativo “desencanto” constituiu o sintoma mais visível da profunda transformação dos sistemas educativos resultante da sua universalização/massificação, que coloca um conjunto de questões novas, entre as quais podemos referir três grandes tipos de problemas.

Primeiro, a necessidade de gerir sistemas educativos cada vez maiores, como tal progressivamente mais dispendiosos, constituindo a necessidade de angariar recursos para os financiar um dos problemas que permanentemente se lhe colocam. Como alertava Coleman, a questão da igualdade de oportunidades dos diferentes grupos sociais em relação à educação coloca-se antes de mais, não apenas na igualdade na distribuição dos recursos, mas principalmente nos recursos disponíveis (Coleman, 1990: 36). Os níveis de financiamento e a sua partilha diferenciada constituem evidentemente uma fonte de desigualdades que, apesar de não constituir o objecto deste artigo, necessita todavia de ser assinalada.

Em segundo lugar, a quebra de legitimidade resulta, não apenas dos factores de “desencanto” atrás referidos, mas também das dificuldades para

gerir pedagogicamente massas de alunos marcados pela heterogeneidade social e cultural. Este constitui aliás um dos problemas de mais difícil resolução, já que agora a diversidade de referências culturais, universos cognitivos, ritmos de aprendizagem e motivações se eleva para níveis incomportáveis com os modelos pedagógicos ainda dominantes, baseados na igualdade formal de atendimento. Como assinala Augusto Santos Silva (2002), este representa um dos problemas que mais marca a escola de massas, já que constitui uma permanente fonte de conflito. O processo de unificação curricular<sup>1</sup> desenvolvido por toda a Europa a partir do fim dos anos 50, em boa parte impulsionado pela pesquisa sociológica na área da educação, deu um contributo significativo na transformação dos públicos escolares e das suas aspirações. No caso português, essa transformação desatempada realiza-se num momento em que já algumas vozes a colocavam em causa (entre outros, Benavente, 1976; Perrenoud, 1986; Bourdieu e Champagne, 1992), após a constatação de que nem todos os seus efeitos eram positivos, em particular os que resultavam de situações de insucesso escolar reiterado ou do abandono escolar desqualificado. Enquanto estratégia política para a promoção da igualdade de oportunidades, acabará por se transformar num elemento intocável para parte da comunidade pedagógica, sendo visível que “a ostensiva hostilização do que quer que signifique diferenciação de processos e a diversificação de respostas pedagógicas no interior da escola básica para todos e de diversificação das vias e dos modos de formação no ensino secundário, em nome da unidade ‘democrática’ da educação básica e secundária, é, apenas o simétrico, não verdadeiramente o oposto, das visões elitistas de que tanto se querem demarcar” (Silva, 2002: 192). Coloca-se agora a questão de saber como lidar com um sistema de base igualitária alargada que não aceita grandes questionamentos aos seus princípios, mas que igualmente se mostra penalizador das mesmas camadas sociais que formalmente procura promover. Como sinaliza Ana Benavente, é decisivo que se rompa a identificação “entre igualdade como sinónimo de uniformidade, considerando que a igualdade se constrói na diversidade de respostas” (Benavente, 2001: 13), condição essencial para a concretização real de um conjunto mínimo de aprendizagens básicas pela totalidade do universo discente.

De salientar que no respeitante ao ensino básico o debate é raro e as opiniões são normalmente contraditórias, umas afirmando que a universalização do ensino básico e alargamento dos níveis pós-básicos teve (ou terá) como consequência inevitável a redução das desigualdades educativas apenas às

---

1 Trata-se do fim da orientação vocacional em níveis muito baixos do sistema de ensino (fim do ensino primário) para desenvolver a unificação progressiva de partes importantes do ensino técnico e secundário liceal. Em Portugal tal processo deu-se apenas em 1974/75, apesar de as pressões para a unificação, concomitantes com as relativas ao alargamento da escolaridade obrigatória, já virem desde os anos 60.

resultantes das diferenças individuais; outras argumentando que as desigualdades relevantes serão agora as que têm como origem as desigualdades de género, etnia ou nacionalidade.

Por último, em relação à indiferenciação de muitos títulos escolares, resultante da sua massificação, tem-se observado a transformação das atitudes em relação à escola de diversos grupos sociais, facto que se tem traduzido nos mais diversos tipos de estratégias e formas de pressão sobre o sistema como um todo ou directamente sobre os estabelecimentos escolares. Constituem-se assim não apenas as “tradicionais” associações de pais, mas também grupos de interesse que procuram influenciar a transformação do sistema educativo no sentido da sua privatização ou, pelo menos, da reorientação dos seus processos internos de orientação vocacional e do aumento da liberdade de escolha pelas famílias.

No caso português o debate sobre a democratização do ensino, abafado durante as várias décadas que durou um Estado Novo, avesso a controvérsias que questionassem a sua posição fortemente retrógrada em termos educativos, regressou com as transformações políticas da chamada “primavera marcelista” e a discussão pública da reforma do sistema de ensino impulsionada por Veiga Simão a partir de 1971.

O retomar de um debate com tal grande intervalo de tempo não poderia deixar de ser marcado pelas transformações socioeconómicas, culturais e políticas entretanto havidas, mas, em particular, no seu período inicial, pelo contexto político, que levou a que se estabelecesse uma ligação indissociável entre democratização do ensino e democratização política. Este segundo grande período de debate surge inicialmente marcado pelo contexto político não democrático, mas no seu essencial traduz já as questões levantadas pelo início do processo de irreversível massificação do sistema educativo português, iniciada no fim dos anos 50 (Grácio, 1997a). Tal desenvolvimento deve-se em parte à participação portuguesa no Projecto Mediterrâneo, promovido pela OCDE, que contribuiu para quebrar o quase total imobilismo educativo do período seguinte à Segunda Guerra Mundial, fortemente marcado pela repressão política sobre professores e estudantes.

Particularmente intenso durante o início do debate e implementação da reforma do ensino por Veiga Simão, estendeu-se por todo a década de 1970 culminando com a aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo em 1986. Como seria de esperar de um longo período, não foi propriamente um debate uniforme em torno da questão da democratização, tendo-se centrado em diversas dimensões, como as desigualdades de acesso ao ensino, a gestão democrática, o insucesso e o abandono escolar, os exames nacionais no ensino secundário, as propinas no ensino superior, entre outros. Há contudo um ponto que é fundamental sublinhar: a questão das desigualdades sociais perante a escola é agora uma questão incontornável no debate, e isto para todos os níveis de ensino. Não deixa de ser interessante verificar que continua bem estabelecido no

imaginário político e pedagógico o mito do papel da escola como agente central de transformação da sociedade.

Deste modo, tendo em consideração estas reflexões e observando os dados disponíveis, procurar-se-á fazer uma breve avaliação do estado da situação no que respeita à democratização do ensino. Para tal, esta será analisada numa perspectiva ampla na qual se analisará a difusão da escolaridade pela população, por regiões, a progressão da relação com o saber e as desigualdades sociais, deixando de fora as problemáticas da etnicidade e do género, uma vez que relativamente a estas duas questões, de grande relevância social, não existem estudos que o façam de uma forma sistemática e diacrónica.

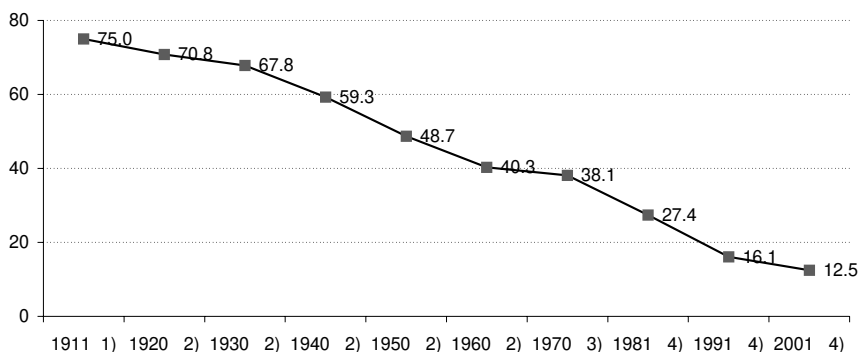
### **Portugal, 1981-2001: alguns indicadores de democratização**

#### *Uma pirâmide educativa desproporcionada*

A tarefa de alfabetizar a população nacional tem constituído ao longo dos dois últimos séculos um processo marcado pela lentidão, os recuos e a resistência. Lentidão na expansão da rede escolar e no aumento da procura social de educação; avanços e recuos, na aprovação e efectiva implementação de políticas educativas universais (em particular da sua obrigatoriedade); resistência, por parte de algumas camadas da população que parecem manter um misto de olhar desconfiado em relação à educação ou, na expressão de Augusto Santos Silva, um “investimento, temperado, prudente” (Silva, 2002: 177), para quem a gestão dos recursos e a elaboração de estratégias de futuro para os seus membros mais novos se faz sem que a escola assuma um papel relevante.

Exemplo deste movimento lento é a evolução da população analfabeta no nosso país. A descida de 75% em 1911 para 12,5% nos censos de 2001 significa que estamos a conseguir realizar hoje as metas de universalização da escolaridade básica de 1836 (reafirmadas em 1911 e 1964, entre outros momentos relevantes), completadas por uma parte significativa dos países europeus até ao início do século XX. Isto apesar de sucessivas exigências de reforma, concretizadas ou não em sucessivos normativos ou apenas projectos, que contribuíram para criar o mito da reforma da educação como a panaceia para resolver os problemas educativos do país.

Contudo, o que a informação empírica nos diz é que aparentemente essas reformas não parecem ter tido efectivamente um impacto decisivo na tendência de evolução decrescente do número de analfabetos, nem mesmo as alterações de regime político, já que a queda do analfabetismo se mantém durante o Estado Novo, claramente desfavorável durante longo tempo à ideia de escolarização de toda a população (Mónica, 1977). As causas desta evolução têm aliás dado azo a opiniões contraditórias, vendo uns nela a expressão das particularidades do processo de transição da sociedade portuguesa do

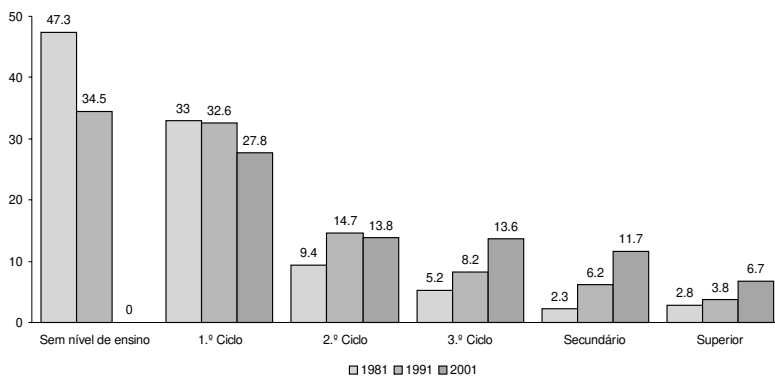


**Figura 5.1** População analfabeta, ou sem qualquer nível de ensino, Portugal (%)

Fontes: 1) Abreu e Roldão (1989); 2) Carreira (1996); 3) Barreto (1996); 4) censos 1981, 1991 e 2001.

antigo regime para a modernidade, marcada por uma definição precoce das fronteiras nacionais e por uma língua comum a toda a população, o que terá levado a que uma menor importância tenha sido dada à escola como instrumento de construção do estado-nação, particularmente no que respeita ao seu papel de unificador cultural (Reis, 1993); outros, distanciando-se deste ponto de vista, consideram que a questão sempre foi essencialmente política, sendo a manutenção da população na ignorância vista como uma condição para a assegurar a permanência no poder (Cabral, 2002). Como já referimos noutra momento (Sebastião, 1998), esta evolução representa de facto a conjugação da incapacidade das elites políticas para conseguirem concretizar as políticas educativas com uma significativa desvalorização societal da importância da escola e das competências por ela fornecidas. Esta desvalorização tem em boa parte permanecido ao longo do tempo e estende-se a outras dimensões, como a formação profissional ou, de forma mais lata, ao papel da educação ao longo da vida como elemento central de gestão dos percursos e projectos profissionais ou pessoais. Contudo a última década parece ter marcado um certo virar de tendência, embora ainda seja cedo para afirmar o seu carácter definitivo. Um dos indicadores dessa possível inversão diz respeito a alguma alteração das prioridades das políticas educativas, bastante pressionadas pelas transformações na situação social das mulheres, resultantes da sua progressiva integração no mercado de trabalho. A afirmação definitiva da importância da universalização da educação pré-escolar, as tentativas para reabilitar a educação de adultos ou os processos de certificação de competências, são alguns indicadores dessa mudança.<sup>2</sup>

O facto de a escolaridade obrigatória se ter alargado, sucessivamente, de quatro para nove anos, associado ao aumento da procura de escolarização, faz



**Figura 5.2** População residente segundo nível de escolaridade completo, Portugal (%)

Fonte: censos 1981, 1991, 2001.

com que se observe um decréscimo da percentagem da população apenas com o 1.º ciclo de escolaridade, passando de 33% em 1981 para 27,8% em 2001.<sup>3 / 4</sup>

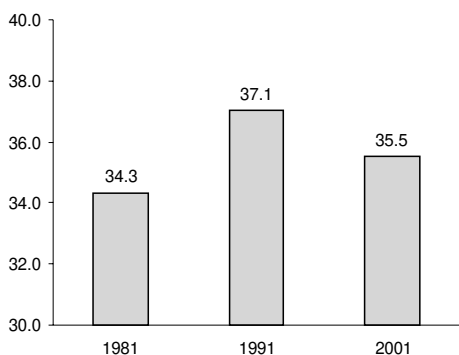
No entanto, se agregarmos este nível de escolaridade aos outros ciclos que constituem a escolaridade obrigatória (2.º e 3.º ciclos), podemos perceber um crescimento gradual da sua percentagem de 1981 para 1991 (34,3% e 37,1%, respectivamente) e uma diminuição deste último nos censos de 2001 (35,5%). Esta diminuição deve-se essencialmente à subida da percentagem de pessoas com o ensino secundário completo (passou de 2,3% em 1981 para 11,7% em 2001) e o ensino superior (de 2,8%, no censo de 1981, para 6,7% de 2001) e à própria redução demográfica.

Tendo em consideração o objectivo central desta análise, compreender as modalidades que assumiu a democratização do ensino em Portugal, e tomando como referência as idades dos 10 aos 14 anos, apontámos para cada ciclo de escolaridade a idade ideal para o finalizar. Assim, um aluno com 12 anos que teve um percurso em que nunca reprovou deverá ter o 2.º ciclo

2 Mas podemos igualmente encontrar em sentido contrário a progressiva diminuição de oferta de cursos nocturnos no ensino secundário e superior, ou a desaceleração na redução do número de analfabetos patente entre 1991 e 2001.

3 Pois cada vez mais os níveis de ensino a que a obrigatoriedade na escolaridade se refere são cada vez menos significativos para a procura ou desenvolvimento de qualquer tipo de actividade profissional.

4 Chamamos a atenção para o facto de, neste gráfico, as percentagens dizerem respeito a níveis de escolarização completos. Isto quer dizer que estes incluem os residentes com o nível de escolaridade atingido, os que têm o nível de escolaridade seguinte incompleto e os que estão ou estavam a frequentar este último. Exemplo: percentagem de residentes com o 1.º ciclo de escolaridade comporta os residentes com este nível de ensino completo, os que têm o 2.º ciclo incompleto, e os que estão ou estavam a frequentar o 2.º ciclo.



**Figura 5.3** População com a escolaridade obrigatória, Portugal (%)

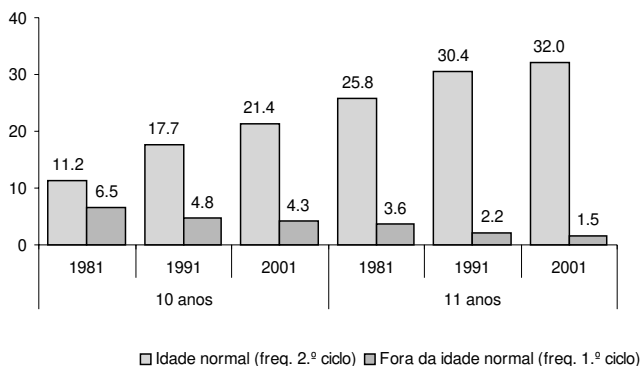
Nota: inclui os alunos que completaram os 1.º, 2.º e 3.º ciclos.  
Fonte: censos 1981, 1991, 2001.

completo, e outro que tiver 14 anos, se nunca reprovou, deverá ter o 3.º ciclo completo. Todos os outros que tiverem estas idades limite e estiverem a frequentar níveis de ensino inferiores são alunos com histórias de repetências e que estão “fora da idade normal” para frequentar aquele mesmo ciclo. Olhando para o 2.º ciclo de escolaridade verificamos que, de 1981 a 2001, se assistiu a uma diminuição gradual dos alunos que se encontravam fora da idade normal: relativamente aos alunos com 10 anos que ainda frequentavam o primeiro ciclo os valores passaram de 6,5% no censo de 1981 para 4,8% em 1991 e 4,3% em 2001; os residentes de 11 anos que se encontravam exactamente na mesma situação escolar passaram de 3,6% em 1981, para 2,2% em 1991 e 1,5% em 2001. No que diz respeito aos alunos que estavam dentro da idade normal de frequência do 2.º ciclo, estes têm vindo a aumentar, sendo que os primeiros (10 anos) passaram de 11,2% em 1981 para 21,4% em 2001, e os segundos (11 anos) passaram de 25,8% para 32%.

Relativamente a este nível de ensino, Azevedo (2002), tendo como referência a idade de 13 anos entre 1985/86 e 1997/98, aponta que o desvio é de 30%, o que quer dizer, segundo este, que uma em cada quatro crianças que estava a frequentar um determinado ano lectivo já o estava a fazer fora da idade considerada “ideal”.

No que diz respeito ao 3.º ciclo, verifica-se exactamente a mesma tendência, sendo que é neste ciclo que há mais acumulação de desvio. Isto está associado não só ao insucesso propriamente dito neste nível de ensino, mas também ao facto de neste nível de ensino se contabilizarem as situações de alunos que reprovaram nos ciclos anteriores. A percentagem de residentes entre os 12 e os 14 anos fora da idade normal de frequência deste ciclo de ensino tem vindo a descer. No entanto, se nos detivermos em cada uma das





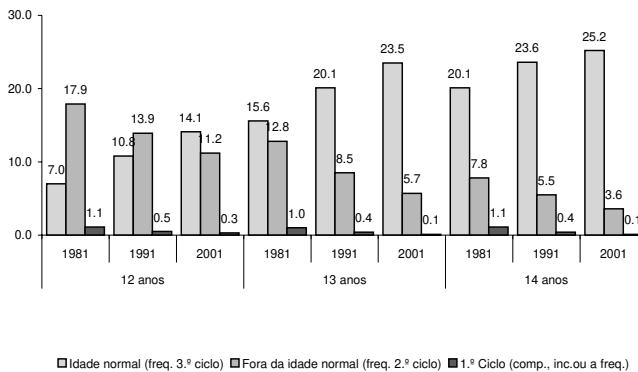
**Figura 5.4** Desvio da idade normal de frequência do 2.º ciclo, segundo a idade, Portugal (%)  
 Fonte: censos 1981, 1991, 2001.

idades, podemos verificar que a percentagem de alunos fora da idade normal é maior nos alunos de 12 anos que nos outros. Isto poderá ser explicado pelo facto de uma parte destes terem nascido no segundo semestre do ano de entrada para a escola e, por isso, ainda estarem com 12 anos no 2.º ciclo. De qualquer das formas o desvio tem vindo a diminuir, sendo que estes alunos em 1981 representavam 17,9%, em 1991 13,9%, e em 2001 11,2%. As outras idades, como já dissemos, apresentam percentagens mais baixas e, ao mesmo tempo, descidas mais acentuadas: para os residentes de 13 anos em 1981 a percentagem era de 12,8%, em 1991 era de 8,5% e em 2001 de 5,7%; para os de 14 anos as percentagens foram de 7,8%, 5,5% e 3,6%, em 1981, 1991 e 2001, respectivamente.

Azevedo (2002) fez o mesmo tipo de estudo para o ensino secundário e o ensino superior e afirma que os desvios são muito mais elevados e as melhorias são mais lentas. Apenas 60% dos alunos que frequentam o ensino secundário e 54% dos que estudam no ensino superior estão dentro do grupo etário pertencente à “idade ideal”. Afirma que as taxas de desvio nestes níveis de ensino têm estes valores devido à acumulação de atrasos nos ciclos anteriores e à maior incidência de reprovações nestes dois segmentos do nosso sistema de ensino.

Outros estudos confirmam estes resultados e ajudam a compreendê-los. É o caso do PISA que mostrou que, no que diz respeito à avaliação da literacia nas três áreas de conhecimento consideradas, os resultados dos alunos do nosso país ficaram aquém dos apresentados pelos países pertencentes ao “espaço da OCDE”. Enquanto que, em Portugal, no que diz respeito à realização das tarefas com resultados positivos (níveis 3, 4 e 5), apenas 48% do total de alunos cumpriram positivamente o que lhes havia sido proposto, no “espaço OCDE” o valor médio foi de 60%, o que nos colocou no 26.º lugar.

A compreensão destes resultados faz-se, segundo este projecto, tendo em consideração as razões para o sucesso e para o insucesso e respectivos



**Figura 5.5** Desvio da idade normal de frequência do 3.º ciclo, segundo as idades, Portugal (%)

Fonte: censos 1981, 1991, 2001.

percursos dos alunos, comparando-os então. Os principais resultados indicam que, relativamente aos factores associados às capacidades e disposições pessoais, os principais contributos para o sucesso são o esforço e a perseverança, as estratégias de estudo, o sentido de pertencer à escola e a motivação para, por esse meio, estudar para conseguir um bom futuro; no que diz respeito às condicionantes exteriores ao indivíduo, os recursos estruturais e educacionais da família (enciclopédias, dicionários, local próprio para estudar, etc.), bens culturais da família (livros de romance, de literatura, de poesia, etc.) e a presença e interesse dos pais em acompanhar o aluno na sua compreensão dos diversos temas, sejam eles culturais, sociais, escolares, etc. Ainda relativamente aos factores que mais influenciam o bom desempenho dos alunos e, conseqüentemente, das escolas, estes estão relacionados com o estatuto social e económico das famílias dos alunos e de todos os actores envolvidos na sua vida diária, o que reforça a ideia de que os resultados estão associados às oportunidades sociais, económicas e culturais.

A problematização do insucesso escolar, iniciada no fim dos anos 70, veio progressivamente a crescer de importância e a assumir centralidade no debate sobre a democratização do ensino. Tornava-se dominante a noção de que não bastava garantir a igualdade de acesso à escola para que daí resultasse uma maior igualdade de oportunidades. Esta compreensão originou um número significativo de debates e publicações (genericamente em torno do tema “insucesso escolar”), dando origem, no campo político, ao lançamento de diversas medidas e programas de intervenção. Programas centrados no sucesso escolar, como o PIPSE, ou o PEPT, centrado na prevenção do abandono escolar, constituíram, no fim dos anos 80, uma primeira geração de medidas que mais tarde evoluíram, em relação à compreensão do seu impacto limitado, para novas medidas, mais centradas no apoio das iniciativas de cada

estabelecimento escolar. Foram assim lançados os “programas” dos currículos alternativos e os territórios educativos de intervenção prioritária (TEIP), o estudo apoiado, etc.

No que respeita à sua eficácia, não é possível analisar todas as medidas por falta de dados, mas os existentes, como no caso dos TEIP, concluem pela sua eficácia relativa.

Relativamente ao ensino superior é cada vez maior a percentagem de alunos a frequentar este nível de ensino, embora longe de atingirmos taxas elevadas.<sup>5</sup> Este crescimento poderá estar relacionado, de uma forma geral, com a massificação do ensino no nível secundário e também com a procura de formação universitária. Uma das características principais deste crescimento será a sua feminização acelerada. Relativamente a este último tópico, segundo Sedas Nunes (1968), já nos anos 60 se assistia a um aumento da percentagem de mulheres na universidade. Segundo o autor, a taxa de feminização, no ano lectivo de 1966/67, já tinha atingido os 41,5%. Afirma que esta taxa deveria ser entendida como o resultado de um conjunto de vários factores: rigorosa “selectividade” socioeconómica do recrutamento estudantil; acentuada tendência para a generalização dos estudos superiores no sector feminino das camadas sociais mais restritas; e forte pendor da população feminina que procurava instrução nos níveis de ensino mais elevados para posteriormente, aceder ao ensino superior (Sedas Nunes, 1968: 336). Na realidade, nas últimas décadas, esta feminização faz-se sentir cada vez mais, sendo que, segundo Mauritti (2003), as mulheres representam 58,4% do total de estudantes universitários inquiridos que frequentavam o ensino superior público, e 67,2% dos do ensino superior privado.

### **A marca das assimetrias regionais**

O impulso dado ao ensino pré-escolar traz consigo uma maior integração social e escolar das crianças que o frequentam, condição referida por diversas pesquisas como essencial para obter, a longo prazo, maiores percentagens de escolarização finalizada com sucesso. A observação das assimetrias regionais, no que diz respeito a este nível de ensino, permite-nos compreender alguns dos efeitos das políticas educativas desenvolvidas com base em critérios igualitários abstractos e sem preocupações efectivas de procurar atenuar as desigualdades nas suas facetas concretas.

No que respeita ao ensino pré-escolar, observamos uma subida acentuada da taxa de cobertura da população infantil, de uma situação em que era

---

5 O Censo de 2001 revela que continuam a existir mais analfabetos que licenciados em Portugal, o que dá a medida exacta do atraso da expansão do ensino superior e questiona o discurso sobre a existência de demasiados licenciados.

**Quadro 5.1** Alunos dos TEIP após integração das escolas no programa, Continente

	Sucesso	Retenção	Abandono
1996/1997	72,7%	16,0%	2,5%
1997/ 1998	76,9%	15,5%	3,4%
1998/ 1999	80,8%	13,4%	2,5%
1999/2000	84,4%	13,2%	2,2%

Fonte: ME, DEB, TEIP, Relatório Síntese 1999/2000.

praticamente inexistente, nos anos 50/60, passando para 32,1% de cobertura nacional em 1984/85, evoluindo para valores muito próximos dos 50% em meados dos anos 90. Esta progressão é fruto da acção conjugada de diversos factores: as significativas transformações na estrutura familiar; o crescimento a partir dos anos 50/60 da participação feminina no mercado de trabalho, na sua maioria a tempo inteiro, promovendo a procura de novas formas de guarda das crianças; a implementação, a partir do fim dos anos 70, início dos anos 80, de políticas de protecção da mulher no mercado de trabalho; a expansão das políticas sociais de protecção à infância no final dos anos 80 e anos 90, assumindo desta forma claramente o estado um papel mais interveniente nos processo de socialização infantil, seja através de instituições próprias ou convencionadas. Conjuntamente estes factores trouxeram modificações consideráveis nas relações familiares, nos modelos de guarda das crianças e na própria relação com o trabalho (a este propósito ver Torres e Silva, 1998; Torres, Ávila, Jesus e Mendes, 2004; Wall, São José e Correia, 2001, 2002a, 2002b, 2003 e Correia, 2005), que convergem a partir de meados dos anos 90 para um forte investimento na educação pré-escolar, o que permitiu o aumento acelerado da população a frequentar este nível de ensino.

A evolução foi particularmente significativa, o que mostra que pelo menos uma parte significativa da expansão do sistema educativo a novos públicos depende em muito de políticas públicas activas, financeiramente sustentadas e persistentes ao longo de períodos de tempo significativos.

Apesar desta evolução, segundo Joaquim Azevedo, a diferença entre regiões na cobertura do pré-escolar aumentou nos anos 90, o que, segundo o autor, é no mínimo paradoxal, já que nos encontrávamos num quadro de expansão do sistema. “Enquanto que, em 1991, havia 37 pontos percentuais entre o distrito com maior frequência (Guarda) e o distrito com menos frequência (Porto), já em 1999 havia uma diferença de 58 pontos percentuais entre o Baixo Alentejo e Alentejo Litoral (a taxa mais elevada) e o Tâmega (a menos elevada)” (Azevedo, 2002: 78). Segundo este autor, estas assimetrias indicam a inexistência de políticas específicas para cada região, sugerem alterações na forma como se tem vindo a investir neste nível de ensino, e chamam a atenção para a necessidade de se cruzarem elementos caracterizadores de cada região, como, por exemplo, a ruralidade e o analfabetismo, com as

necessidades de inserção social e económica das famílias e com as taxas de feminização da mão-de-obra.<sup>6</sup> Poderíamos acrescentar a estes factores a importância de conhecer as dinâmicas demográficas regionais, as características do mercado de trabalho, ou a diversidade cultural. As disparidades regionais levam a que, nas regiões com menos recursos em termos da provisão de ensino pré-escolar, o primeiro ciclo seja a primeira aproximação a uma socialização formal por uma instituição com valores diferentes dos da família, assim como ao contacto de forma estruturada com elementos culturais de cariz universalista. Este é mais um indicador dos factores de desvantagem educativa de base regional, já que são as regiões que apresentam taxas de pré-escolarização mais elevadas aquelas que têm uma maior provisão de bens e serviços e as que apresentam, igualmente, maiores percentagens nos níveis de escolaridade mais elevados (secundário e superior).

A existência deste tipo de assimetrias regionais (que expressam oportunidades diferenciais no acesso ao ensino) encontra-se expressa de forma mais clara nas taxas de escolarização da população portuguesa e na sua distribuição pelas diversas regiões do país. Aqui, se existem diferenças entre as diversas regiões, estas surgem mais claramente expressas pela oposição entre a região de Lisboa e Vale do Tejo e o resto do país.<sup>7</sup>

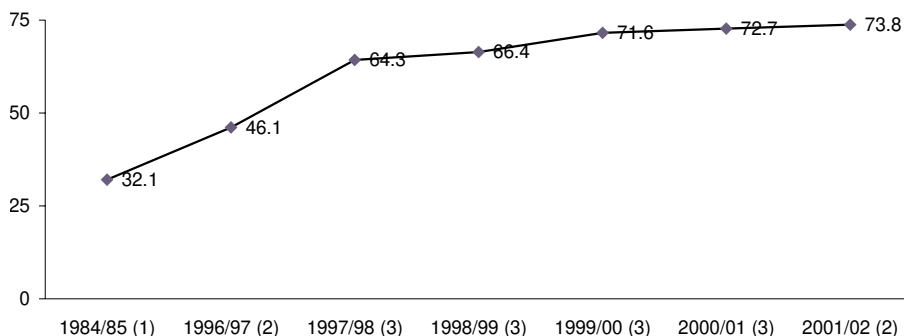
A estrutura de qualificações escolares da região de Lisboa e Vale do Tejo (RLVT) destaca-se fortemente da de todas as outras regiões no que diz respeito aos níveis de escolaridade mais elevados (secundário, médio e superior), apresentando 21,5% da população residente no ensino secundário,<sup>8</sup> 1,3% no ensino médio, e 16,3% no ensino superior. Porém, convém ter em consideração que, ao utilizarmos os dados para a população residente, estes valores podem estar ligeiramente enviesados pelo efeito das migrações internas de estudantes de outras regiões para estudar na capital e pela atracção de trabalhadores qualificados em busca de melhores oportunidades de emprego. De qualquer forma, essa capacidade de atracção exercida pela capital é um factor a tomar em consideração por si mesmo, que contribui sem dúvida para que essas mesmas assimetrias se agravem. Importaria ainda referir a forte heterogeneidade interna da própria região de Lisboa, com zonas hiperqualificadas

---

6 Aliás, se compararmos a taxa de frequência dos alunos de 4 anos do ensino pré-escolar no nosso país com os outros países da UE, observamos que, ao passo que em Portugal a taxa de frequência é de 70% (com todas as assimetrias regionais apresentadas), no plano europeu, exceptuando a Grécia com 56%, registam-se valores acima do português: Alemanha 81%, Bélgica 100%, Dinamarca 80%, Espanha 99%, França 100%, Holanda 99%, Itália 93%, Luxemburgo 100%, Reino Unido 94% e Áustria com 72% (Azevedo, 2002).

7 O nível de instrução atingido diz respeito à definição estabelecida pelo INE: grau de ensino mais elevado atingido pelo recenseado, completo ou incompleto.

8 Apesar destes números francamente favoráveis no plano nacional para a RLVT, se os compararmos com a situação francesa surgem como francamente escassos, já que aí a meta é de levar 80% dos jovens a concluir o ensino secundário.



**Figura 5.6** Evolução da taxa de pré-escolarização no Continente, 1984-2002 (%)

Fontes: 1) Bairrão, e outros (1990); 2) DAPP, taxas de cobertura de pré-escolarização (*Estatísticas Preliminares*); 3) DAPP, ano escolar (*Estatísticas Preliminares*).

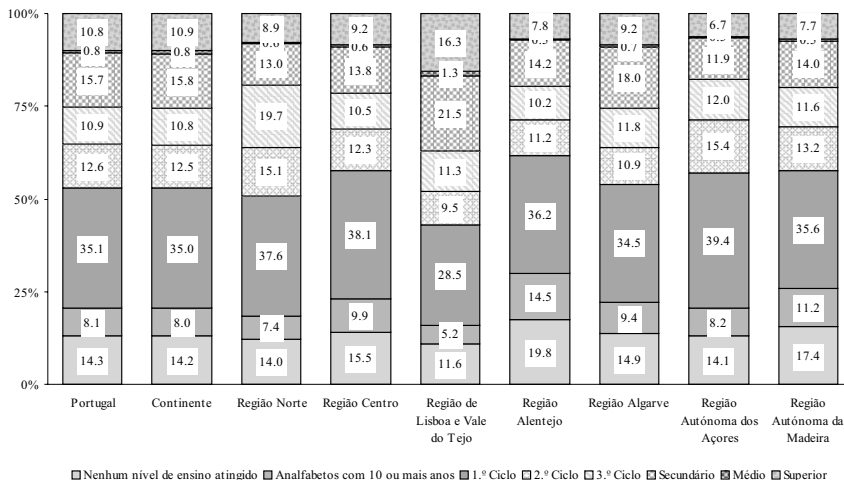
junto a zonas subescolarizadas. No outro extremo encontramos a região autónoma dos Açores que tem 11,9% de alunos no ensino secundário, 0,5% no ensino médio, e 6,7% no ensino superior.

No que se refere aos níveis mais baixos de qualificação (1.º e 2.º ciclos), a situação é essencialmente a inversa da anterior. Com excepção de Lisboa, o grupo maioritário em todas as regiões é constituído por aqueles que apenas possuem o 1.º ciclo, sendo os valores mais elevados 39,4% na Madeira e 38,1% no Centro, embora nenhuma outra região tenha percentagens inferiores a 35% neste nível de ensino.

Relativamente aos analfabetos com 10 ou mais anos ou sem nenhum nível de ensino, a região do Alentejo e a região autónoma da Madeira são as que apresentam valores mais elevados (no que diz respeito aos analfabetos com 10 ou mais anos: 14,5% no Alentejo e 11,2% na RA Madeira; relativamente aos residentes sem nenhum nível de ensino, 19,8% no Alentejo e 17,4% na RA Madeira).

A análise destes dados mostra que a distribuição do bem “educação escolar” pelas diferentes regiões do país se realiza de forma significativamente diferenciada, o que não deixa de ter efeitos cumulativos sobre as oportunidades educativas das gerações mais novas. Se é verdade que não poderemos falar de uma reprodução mecânica dos níveis de qualificações entre gerações, já que as mais novas são tendencialmente mais qualificadas que as mais velhas, é igualmente verdade que contextos em que os recursos educativos e culturais são escassos contribuem para que os baixos níveis de qualificações se perpetuem. Esta afirmação encontra fundamentação empírica, quer em pesquisas quer na escassa informação estatística disponível.

Os resultados do estudo PISA evidenciam igualmente as fortes desigualdades de resultados entre as diferentes regiões do país, com o claro



**Figura 5.7** População residente por zona geográfica, segundo nível de instrução atingido, Portugal (%)  
 Fonte: Censo 2001, quadro 1.03, p. 3.

destaque dos alunos de Lisboa e Vale do Tejo. Estes apresentam melhores médias que os alunos do resto do país e, por vezes, chegam mesmo a atingir níveis superiores às médias apresentadas pelos países pertencentes ao “grupo OCDE”,<sup>9</sup> situação que para o resto do país é praticamente inversa (com alguma excepção da região Norte). O estudo realça ainda que as diferenças são contudo maiores entre alunos do que entre escolas ou regiões, o que chama a atenção para as desigualdades entre alunos, menores em Lisboa e Vale do Tejo e Norte, mais amplas nas outras regiões.

As desigualdades entre regiões resultantes da afectação diferenciada dos recursos escolares pelo país resultam no aprofundamento das desigualdades no acesso à educação, potenciando as desigualdades sociais e culturais de origem. As transformações demográficas (migração, envelhecimento) transformaram radicalmente o panorama dos concelhos fora da influência das grandes áreas metropolitanas, o que tem levado a profundas reestruturações da rede escolar, normalmente concentrando os alunos em escolas situadas nas sedes de concelho (ou mesmo de grupos de concelhos, como sucede no norte alentejano). A necessidade deste reajustamento tem contudo um impacto expressivo no esforço realizado por crianças, famílias e autarquias, traduzido no afastamento da família, em longas horas de transportes escolares e no dispêndio de elevados recursos. Outro facto que tem contribuído para a

9 Os valores observados permitem-nos, mais uma vez, reflectir na questão da introdução de políticas educativas que se dirijam especificamente para cada uma das regiões e que tenham em consideração as características sociais, económicas e culturais da população alvo.

permanência destas assimetrias diz respeito à política de recursos humanos do Ministério da Educação, baseada na centralização e instabilidade permanente do corpo docente, facto que penaliza particularmente as regiões do interior ou afastadas das grandes cidades (Benavente e outros, 1994).

Partindo de pressupostos teóricos e dados empíricos substancialmente diferentes, Valadares Tavares chega a conclusões parcialmente semelhantes. Partindo dos resultados por concelho dos exames do 12.º ano, conclui pela existência de fortes assimetrias regionais e realça o facto de estas não possuírem qualquer tendência para se atenuarem (Tavares, Graça e Tavares, 2002). Igual conclusão já haviam aliás retirado num outro momento Ferrão e Neves (1992), embora a partir de indicadores oficiais fornecidos pelo ME. Numa linha de análise centrada no ensino secundário, Azevedo (2002) parte dos dados do DES/ME relativos aos anos de 1997-2001, para verificar que as médias das classificações finais do ensino secundário, no caso específico da matemática, variam de região para região. As disparidades inter-regionais são muito acentuadas no que diz respeito aos resultados negativos, onde, estabelecendo a classificação de 6,9 valores como fasquia, este observou que existem distritos cujas escolas não conseguem ultrapassar este valor ou se o fazem é por muito pouco. Isto acontece nos distritos de Beja (com 12 escolas), Bragança (com 14 escolas), Évora (com 12), Viana do Castelo (com 18), região autónoma dos Açores (com 17) e região autónoma da madeira (com 13). Nos distritos de Aveiro, Braga, Coimbra, Lisboa e Porto é que cerca de 40% das escolas secundárias apresentam resultados escolares acima do valor acima apontado.

Outros indicadores, como a distribuição do abandono escolar, mostram como estas assimetrias se têm perpetuado no tempo, sem que mostrem uma tendência regressiva significativa (Ferrão e Neves, 1992; Ferrão e outros, 2000).

Estas desigualdades de base regional estão, como Arroteia apontava em 1991, em boa parte associadas a um quadro de outras desigualdades, sejam demográficas, sociais, políticas ou económicas, manifestando a fraca capacidade da maioria dessas regiões para atraírem investimento privado ou influírem na distribuição dos recursos públicos, condições para inverter os fluxos migratórios em direcção às grandes áreas urbanas (Arroteia, 1991).

As assimetrias regionais representam uma das facetas mais discriminatórias do sistema educativo português, já que realçam em certas regiões um número significativo de desigualdades, potenciando assim as desvantagens das camadas menos escolarizadas, sejam crianças originárias de famílias de trabalhadores rurais ou de trabalhadores desqualificados. Às desigualdades sociais somam-se as dificuldades de acesso à cultura ou mesmo a facilidade de acesso à própria escola, contribuindo assim para a reprodução de baixos níveis de qualificações escolares.



## A evolução das desigualdades sociais em relação à educação

Procuraremos agora analisar a evolução da democratização do ensino numa perspectiva mais restrita que aquela que lhe tem sido atribuída ao longo deste texto, centrando a análise na evolução das desigualdades sociais face à educação. Neste sentido entenderemos democratização como o enfraquecimento da relação de causalidade entre origem social dos alunos e os seus resultados escolares. Apesar de ser hoje claro que as diferentes camadas sociais se confrontam com quadros de desigualdades que possuem matizes diversificados, o indicador desigualdades sociais face à educação constitui ainda hoje um dos que melhor explicam a evolução da capacidade do sistema educativo para cumprir os objectivos de proporcionar a toda a população o acesso a um quadro comum de bens culturais.

A democratização, entendida neste sentido, confronta-se com uma forte ambiguidade social, que resulta da contradição existente entre os desejos de igualdade dos diferentes intervenientes no processo educativo e os desejos (e também necessidade e imposição) de diferenciação. Por exemplo, as famílias desejam igualdade, mas igualmente desejam o “melhor para os seus filhos”; os decisores políticos promovem legislação igualitária, mas simultaneamente dividem os recursos de forma inigualitária quer entre regiões quer entre escolas; os professores tratam todos os alunos por igual, apesar de saberem que esse tipo de prática pedagógica favorece os já favorecidos.

Uma particularidade marca a investigação acerca das desigualdades sociais face à educação, que é a da raridade de informação estatística disponível, situação que se tem mantido ao longo das últimas décadas. Recorreremos por essa razão a informação dispersa (e por vezes dificilmente comparável) produzida ao longo dos anos por pesquisas restringidas a algumas escolas, utilizando-as como elementos de referência face a outras recentes, procurando assim identificar algumas tendências da sua evolução. Devido a esta situação particular tornou-se necessário alargar o período a que nos reportamos, já que para o ensino básico e secundário existem dados de meados dos anos 70 até início dos anos 80, e apenas uma pesquisa para os anos 2000; já para o ensino superior, encontramos pesquisas no fim dos anos 60 e depois apenas no fim dos anos 80, com um significativo acréscimo em fins dos anos 90.

Durante a segunda metade dos anos 70 realizaram-se diversas pesquisas centradas na relação entre origem social, aproveitamento escolar e orientação selectiva no ensino primário e secundário, sendo de destacar Ângelo (1975), Grácio e Miranda (1977), Cruzeiro e Antunes (1977), Miranda (1978), Cruzeiro e Antunes (1978), e, já em 1981, Benavente e Correia (1981). Estas pesquisas debruçam-se sobre dois temas relevantes à época no que respeita às desigualdades sociais no ensino: a desigualdade de aproveitamento escolar segundo a origem social e, paralelamente, a orientação vocacional pós-primária, cujos

filtros colocados no fim do ensino primário dividiam de forma socialmente se-lectiva os públicos de liceus e escolas técnicas.

No que respeita ao ensino primário, a verificação empírica da existência de uma relação de causalidade entre origens sociais e resultados escolares foi efectuada por uma pesquisa levada a cabo por Sacuntala de Miranda e Sérgio Grácio em dois momentos diferentes (1977 — estudo piloto — e 1978). Considerando aqui apenas os resultados da pesquisa de 1978, efectuada no concelho de Oeiras, os autores concluíram por uma forte correlação entre a existência de repetência e origem social, sendo as desigualdades muito marcadas. Utilizando uma tipologia de posições sociais dividida em três categorias,<sup>10</sup> constatam que a repetência se acumula na categoria C (68,2%) contra apenas 6,8% na categoria A e 16,9% na categoria B. Verifica-se uma elevada concentração de repetentes na categoria C face à representatividade dessa categoria na amostra, situação que é exactamente inversa nas outras duas categorias. Esta acumulação de repetências numa categoria social conjuga-se com a precocidade da repetência e a forte polarização da composição social dos estabelecimentos escolares. Os alunos originários da categoria C entram mais tarde para a escola, concentram-se em maior percentagem nas escolas que se situam mais longe da zona litoral do concelho, reprovam mais cedo e mais frequentemente.

A pesquisa *Obstáculos ao Sucesso Escolar na Escola Primária* (Benavente e Correia, 1981) veio simultaneamente confirmar e abrir novas vias de pesquisa a partir de uma perspectiva psicossociológica e pedagógica. Verificando igualmente a fortíssima sobre-representação de alunos originários das camadas sociais mais baixas no grupo dos que possuíam um percurso escolar com situações de insucesso escolar, procurou ainda compreender a relação desse insucesso com práticas e discursos de professores e pais.

Centrando a sua análise numa população mais avançada na escolaridade, Ângelo mostrou em 1975, num estudo realizado na cidade de Évora,<sup>11</sup> a forte associação entre a via de ensino frequentada e a origem social dos alunos, sendo que dos alunos que frequentavam a escola técnica, 75,5 % pertenciam às categorias socioeconómicas I e II<sup>12</sup> contra 52,2 % no liceu, enquanto

---

10 Categoria A: quadros superiores e profissões liberais; categoria B: comerciantes, empregados bancários e de escritório, funcionários médios; categoria C: trabalhadores manuais, operários fabris e da construção civil, empregados de balcão.

11 Este interessante estudo constou da aplicação de um questionário aos alunos do liceu nacional e da escola técnica que frequentavam o 1.º ano do Ensino Secundário (antigo 3.º ano do liceu, actual 7.º ano de escolaridade). De salientar que o autor não considera como influenciando os resultados as elevadas taxas de reprovação e abandono escolar existentes à época e o facto de os alunos já se encontrarem fora da escolaridade obrigatória, o que produziria, ainda mais que hoje, distorções na sua composição social.

12 Na categoria I encontravam-se os operários rurais, industriais e os serviços domésticos, os artesãos isolados e trabalhadores desqualificados dos serviços; na categoria II membros não graduados das forças de segurança, pequenos agricultores, motoristas e empregados do comércio. Para uma descrição completa ver Ângelo, 1975: 585.

que nas categorias III, IV e V<sup>13</sup> existiam apenas 24,5 % na escola técnica (sem nenhum representante da categoria V), face a 57,8 % no liceu.<sup>14</sup> No que diz respeito ao aproveitamento surgem dois efeitos associados, já que na escola técnica não apenas o nível global é mais baixo (39,6% de alunos com aproveitamento medíocre e apenas 2,6% com bom) como se faz sentir claramente o efeito-escola, pois os alunos pertencentes às categorias mais baixas reprovam percentualmente mais na escola técnica enquanto que no liceu os alunos das mesmas categorias sociais possuem um aproveitamento pouco distante das categorias mais altas (em particular no nível mais alto de aproveitamento). O número de reprovações reforça igualmente esta imagem, já que o número de alunos que nunca reprovaram no liceu (68%) contrasta claramente com a situação vivida na escola técnica, onde apenas 33% dos alunos se encontram nessa situação. Quanto aos que reprovaram, no liceu o autor encontra um grupo que apenas reprovou uma vez (23%) e outro, de reduzida dimensão, que reprovou duas ou mais vezes (9%). A situação na escola técnica é praticamente a inversa, com 39% de alunos que apenas reprovaram uma vez que convivem com um grupo muito significativo de alunos que reprovaram duas ou mais vezes (28%). Ou seja, os alunos do liceu pertencem a classes sociais mais altas, provêm de famílias mais escolarizadas e reprovam menos (sendo as reprovações pontuais).

A selectividade social expressava-se assim pela associação entre origem social, tipo de ensino frequentado e aproveitamento escolar, mostrando claramente o carácter explicitamente selectivo do sistema educativo da época. Resultados de um estudo com objectivos semelhantes (Cruzeiro e Antunes, 1978) vieram mais tarde a confirmar estas conclusões para um conjunto de concelhos da zona norte de Lisboa.

O quadro que resulta da revisão destas pesquisas é de uma forte selectividade social, surgindo claramente realçado o papel reprodutor da escola. Será importante sublinhar que o Portugal em que estes dados foram recolhidos só apenas parcialmente coincide com o de hoje, já que profundas transformações políticas, económicas, sociais e culturais<sup>15</sup> modificaram profundamente a sociedade portuguesa. A expansão da escolaridade obrigatória retira qualquer sentido escolar e social à realização de uma comparação termo a

- 
- 13 Aqui a classificação é mais confusa, embora pareça expressar hierarquias de prestígio existentes à época, colocando por exemplo na categoria V os professores de ensino secundário conjuntamente com oficiais das forças armadas, administradores de empresas e profissões liberais, e na categoria IV comerciantes, industriais proprietários. A categoria III recobre empregados de escritório e públicos de categorias intermédias, encarregados e capatazes, empregados bancários, professores primários, regentes agrícolas e gerentes.
- 14 Esta disparidade na composição social constituiu a justificação principal para a extinção das escolas técnicas e liceus e a sua unificação no ensino secundário, embora tenha igualmente resultado de uma tendência já existente nos países mais industrializados desde os anos 60.
- 15 Ver, a propósito, Viegas e Costa (1998) e Barreto (2000).

termo dos diversos níveis de escolaridade, da mesma forma que as modificações na estrutura de classes impõem precaução semelhante.

Numa pesquisa recente (Sebastião e Correia, 2005), levada a cabo num conjunto de escolas da zona norte de Lisboa, pudemos verificar como estas transformações reconfirmam, apesar de tudo, algumas das anteriores conclusões, embora com recomposições, quer nos mecanismos selectivos quer na sua visibilidade social. Centrando a observação nos alunos com 14 anos de quatro escolas do 2.º e 3.º ciclos que, pela sua proximidade, partilham um território urbano, procurámos compreender os percursos destes alunos ao longo da escolaridade obrigatória, assim como algumas das dimensões relevantes na estruturação desses percursos.

Uma primeira dimensão identificada diz respeito à relação entre processos de estruturação urbana e processo de escolarização. A expansão da cidade de Lisboa para norte tem-se dado à custa dos espaços anteriormente ocupados por grandes quintas há muito desactivadas, que se encontravam em situação expectante. Antigos espaços de fronteira, onde floresceram bairros de barracas e clandestinos, constituem agora locais fortemente valorizados onde se têm desenvolvido diversas operações urbanísticas orientadas para segmentos sociais com elevado poder de compra. Contudo, simultaneamente têm sido edificados em terrenos municipais diversos bairros sociais, criando assim uma malha urbana caracterizada por fortes contrastes sociais, o que em termos educativos se reflectiu na composição social das escolas. Pudemos assim encontrar duas escolas com elevadas percentagens de alunos das classes sociais mais altas (mais de 50% de EDL e PTE)<sup>16</sup> e sem qualquer aluno proveniente de famílias operárias e, simultaneamente, outras duas escolas onde estas camadas (EDL e PTE) são quase residuais, não chegando nas duas em conjunto aos 10%, mas com elevadas percentagens de empregados executantes e de assalariados executantes pluriactivos (60% e 70% respectivamente). De salientar a fraca presença de operários, mesmo em bairros populares, o que mostra a necessidade de tomar em conta as transformações na estrutura socioeconómica aquando da análise de dados e da selecção das categorias sociais pertinentes.<sup>17</sup> Esta distribuição espacial da população tem relações claras com os recursos escolares detidos pelas famílias dos alunos das diversas escolas, tendo as duas primeiras uma percentagem elevada de licenciados e as duas últimas um número elevado de analfabetos e pessoas sem nenhum grau de ensino completo (e nenhum licenciado).

---

16 Utilizamos aqui a tipologia ACM (Almeida, Costa e Machado, 1988). Para uma análise pormenorizada ver, a propósito: Machado e outros, 2003; Almeida e outros, 2003; Costa, 1999. São definidas sete categorias: EDL — empresários, dirigentes e profissionais liberais; PTE — profissionais técnicos e de enquadramento; TI — trabalhadores independentes; TIpl — trabalhadores independentes pluriactivos; EE — empregados executantes; O — operariado; AEpl — assalariados executantes pluriactivos.

Esta situação reproduz no tempo algumas das conclusões de Ângelo (1975) e Grácio e Miranda (1977). No primeiro caso os alunos da escola técnica provêm principalmente da cidade de Évora (maioritariamente famílias com menos recursos económicos) enquanto que os do liceu (maioritariamente famílias com mais recursos económicos) de todo o distrito. Os primeiros, com menos recursos, encontram-se dependentes em termos educativos das oportunidades existentes no seu contexto imediato de existência, enquanto que, no segundo caso, a posse de mais recursos materiais, culturais e simbólicos possibilita a realização de escolhas escolares mais qualificadas e prestigiadas, não se encontrando directamente dependentes dos contextos de inserção.

A inscrição espacial das desigualdades sociais foi igualmente constatada por Miranda (1978) no concelho de Oeiras, onde os alunos provenientes de famílias com mais recursos económicos e mais escolarizadas se concentravam no litoral do concelho (zona mais prestigiada), enquanto os provenientes de famílias com menos recursos económicos e menos escolarizadas se encontravam na zona interior do concelho, caracterizada por bairros de génese clandestina ou de menor acessibilidade e qualidade de construção. Os espaços socialmente estruturados da cidade produzem os públicos escolares, situação que, em sentido inverso, contribui para reprodução das desigualdades sociais. Fica pelo caminho uma parte significativa dos objectivos socializadores da escola, enquanto espaço de encontro e interconhecimento entre as crianças e jovens de diversas proveniências sociais e culturais, elemento essencial nos processos de integração social produzidos a partir da escola.

Uma segunda dimensão, em parte decorrente da primeira, encontra-se relacionada com o chamado efeito-escola. Associada à forte polarização social das escolas encontramos uma elevada concentração dos alunos com percursos escolares de insucesso escolar, em particular nas situações mais graves (duas ou mais reprovações). Este efeito resulta, entre outros factores, da política administrativa de divisão do território pelas autoridades educativas, e

---

17 Muitas das pesquisas efectuadas durante os anos 60/70 sobre desigualdades sociais no acesso à educação baseavam-se nas dicotomias burguesia-operariado, que resultava da importância relativa de ambas na estrutura social, a primeira pelo poder associado, a segunda pelo seu peso numérico. As transformações na estrutura ocupacional resultantes da permanente mudança dos processos produtivos tem vindo a reduzir globalmente o peso relativo do operariado (embora em Portugal, segundo o Censo de 2001, este tenha crescido ligeiramente, facto em clara contradição com os restantes países europeus) a par do crescimento das diversas categorias de empregados. De qualquer forma as próprias transformações internas, a par das numéricas, impuseram na prática uma revisão da importância relativa do operariado enquanto categoria central na análise em sociologia da educação. Esta questão é tanto mais importante quanto em pesquisas mais recentes o operariado parece ter sido parcialmente substituído na dicotomia referida por uma categoria difusa cuja designação oscila entre “classes populares” e “excluídos”, sem que daí tenha resultado qualquer avanço analítico numa melhor compreensão dos mecanismos produtores de desigualdades escolares.

mostra bem como decisões técnicas aparentemente neutras produzem efeitos fortemente diferenciadores.

Se não podemos falar aqui de processos de selecção precoce explícita, como os evidenciados nas pesquisas primeiramente referidas (Ângelo, 1975; Grácio e Miranda, 1977), há outros contudo que, pelo seu carácter menos visível, possuem efeitos semelhantes. Pudemos identificar diversas estratégias através das quais a composição social dos públicos escolares, já de si dividida pela lógica administrativa, era ainda reforçada. O afastamento para outras escolas por via administrativa, por uma das escolas, dos alunos provenientes de bairros sociais ou repetentes, constitui uma forma de elevar as taxas de sucesso global da escola, promovendo assim o seu prestígio relativo e o aumento da procura por parte das famílias, mesmo de fora da zona de influência da escola. Esta estratégia de fechamento conjuga-se com estratégias de evitamento das “más escolas” por parte das famílias com maiores ambições escolares e sociais, dando origem a uma significativa mobilidade inter-escolas. São para isso utilizadas declarações de moradas “emprestadas” por familiares ou amigos, procurando alcançar desta forma um lugar numa escola que aumente as probabilidades de um percurso escolar de sucesso para os filhos.

Um outro facto resulta também em parte do efeito da composição social das escolas, já identificado noutras pesquisas: os alunos das classes sociais mais altas (EDL e PTE) reprovam mais quando integrados em escolas maioritariamente de classes baixas (EE, AEpl, O), podendo o inverso ser constatado para as classes mais baixas. Em situação de minoria, como nas escolas 1 e 4 deste estudo, os alunos de origem social mais baixa parecem beneficiar com um aproveitamento escolar claramente superior à média que os jovens dessas mesmas classes obtêm quando em maioria nas escolas.

A conjugação destes factores (divisão administrativa, fechamento das escolas, estratégias familiares de evitamento, aproveitamento escolar diferenciado) resulta em escolas como as que temos vindo a referir, potenciando os factores de insucesso numas e os de sucesso noutras,<sup>18</sup> contribuindo para que, sob a capa de um ensino único, se mantenha uma estrutura de desigualdades que é, em parte, semelhante à identificada há 30 anos por Ângelo (1975) e Miranda e Grácio (1977). Os mecanismos formais de orientação e selecção precoce foram eliminados, primeiro com a implementação do ciclo preparatório e depois com a

---

18 Seria bom referir que a conjugação destes factores não possui apenas influência sobre a composição social, mas que resulta num efeito em cascata. Por exemplo, a procura destas escolas por parte dos professores é igualmente por ela afectada, levando a que a estabilidade docente nas chamadas “escolas boas” — composição social elevada, alto nível de sucesso escolar, alunos com fortes apoios educativos extra-escolares, baixo nível de conflitualidade com pais e alunos — seja muito elevada. Para exemplificar com o caso em estudo, a Escola 1 tem a esmagadora maioria dos docentes efectivos, contra apenas 10% na Escola 3, mas já tínhamos identificado esta situação aquando de uma pesquisa sobre abandono escolar (Benavente e outros, 1994).

unificação do secundário, mas, como seria de esperar, não desapareceram os mecanismos selectivos existentes ao longo do percurso escolar. Dizemos em parte porque, não existindo dados nem pesquisas extensivas efectuadas sobre estes níveis de ensino, dificilmente se consegue compreender com clareza se efectivamente estamos perante uma situação de democratização do ensino, ou se, pelo contrário, apenas encontramos os efeitos da expansão da escolaridade que apenas terão ampliado proporcionalmente o número de representantes das diferentes classes sociais nos níveis mais elevados do sistema de ensino.

Ressalta destas pesquisas a existência de uma metamorfose dos filtros selectivos, resultante da sua eliminação nos níveis mais baixos do sistema de ensino e da expansão da escolaridade obrigatória, proporcionando assim a possibilidade de percursos escolares mais longos. Mas ao mesmo tempo encontramos mecanismos selectivos agora mais ocultos e difusos no tempo (muitos deles oriundos do próprio sistema educativo), que apesar das medidas destinadas a democratizar o acesso a níveis mais elevados produzem constrangimentos que se tornam, muitas vezes, autênticas barreiras a essa progressão. Estas tendências, de alargamento da frequência pelos diversos grupos sociais dos diferentes níveis do sistema de ensino são claramente confirmadas nos seus efeitos escolares e sociais por um terceiro grupo de pesquisas centradas na análise da composição social dos alunos do ensino superior.

Estas pesquisas, realizadas a partir da segunda metade dos anos 60, num contexto de questionamento da democraticidade do ensino superior (Sedas Nunes, 1968; Machete, 1968) sublinharam a existência de mecanismos escolares de recrutamento social particularmente restritivos, selectividade essa que estava bem presente nos números apresentados por Sedas Nunes. Assim, “nas camadas sociais onde se concentram os grupos socioprofissionais superiores haveria, em 1963/64, um estudante por cada sete famílias; naquelas onde se acumulam grupos sociais inferiores, ter-se-ia, na mesma data, um estudante por cada 1191 famílias” (Sedas Nunes, 1968: 388). Quando se observam as percentagens apresentadas observamos grandes disparidades: ao passo que os grupos “superior” e “médio-alto” representam 42,3% e 41,1% dos estudantes a frequentar o ensino superior, nos grupos “médio baixo” e “grupo inferior” os valores eram de 11,1% e 4,2%, respectivamente.<sup>19</sup> Dados semelhantes são apresentados por Rui Machete quando compara os dados referentes às universidades de Lisboa, Coimbra e Porto (Machete, 1968).

Com preocupações parcialmente semelhantes, vinte anos depois das pesquisas referidas, Almeida, Costa, e Machado (1988; 1989; 1990) constataram que, apesar de uma percentagem esmagadora de estudantes que frequentavam as licenciaturas do ISCTE terem pais que se localizavam, em termos de classe, na pequena burguesia técnica e de enquadramento, igualmente não era insignificante

---

19 Segundo a terminologia usada pelo autor.

**Quadro 5.2** Percurso escolar dos alunos segundo a escola frequentada, ano lectivo 2003/2004

Escola	Percurso 1 (nunca reprovou)		Percurso 2 (reprovou uma vez)		Percurso 3 (reprovou duas ou mais vezes)		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Escola 1	82	82,0	11	11,0	7	7,0	100	100,0
Escola 2	13	33,3	7	17,9	19	48,7	39	100,0
Escola 3	37	41,1	20	22,2	33	36,7	90	100,0
Escola 4	71	63,4	27	24,1	14	12,5	112	100,0
Total	203	59,5	65	19,1	73	21,4	341	100,0

Fonte: Sebastião e Correia, 2005.

a presença de estudantes com origem social em meios desprovidos de recursos económicos, culturais, escolares e sociais (Machado e outros, 2003). Segundo Mauritti, assiste-se a um maior afluxo à universidade de jovens provenientes de famílias em que os pais não ultrapassaram o actual 1.º ciclo do ensino básico,<sup>20</sup> embora tal facto possa ser, pelo menos parcialmente, atribuível ao afeito de massificação.<sup>21</sup> No entanto, o perfil social dos núcleos familiares de origem dos estudantes mostra que o acesso ao ensino superior, apesar de se ter profundamente transformado em relação à realidade descrita por Sedas Nunes, se mantém ainda claramente marcado pelas desigualdades sociais. Cerca de 62% dos alunos provêm das categorias sociais mais elevadas (EDL e PTE) contra 24% de origens mais baixas (EE, O, AEpl), facto que não deixa de mostrar como a universidade mantém forte o seu contributo para a reprodução das desigualdades sociais (Machado e outros, 2003). Será de salientar que a mesma pesquisa mostra igualmente que, apesar deste carácter selectivo, tem havido progressos, já que em 2001 a probabilidade de uma criança originária de pais empresários, dirigentes e profissionais liberais, ou dos profissionais técnicos e de enquadramento chegar à universidade era oito vezes maior que a dos filhos de operários, enquanto que em 1981 essa probabilidade era 35 vezes superior.

Ou seja, o acesso das camadas sociais mais desfavorecidas ao ensino superior alargou-se, quando a participação é vista num prazo alargado, contudo tal participação continua a ser restrita se tivermos em conta o peso relativo de cada camada na estrutura de posições sociais. A democratização do ensino

20 Segundo Mauritti (2003), a maior percentagem de estudantes é oriunda de famílias cujo nível de escolaridade não ultrapassa os 4 anos (28,8% dos pais e 31,6% das mães) ou que nem têm sequer qualquer nível de escolaridade (1,9% e 2,5%, respectivamente).

21 A utilização do índice de recrutamento de classe (Machado e outros, 2003) permite diferenciar o crescimento de uma determinada categoria social no ensino superior o que resulta do simples alargamento da oferta, de uma alteração do peso relativo de cada uma delas no conjunto da população estudantil.



**Quadro 5.3** Percurso escolar dos alunos segundo a classe social de origem, ano lectivo 2003/2004

Classe	Percurso escolar 1 (nunca reprovou)		Percurso escolar 2 (reprovou 1 vez)		Percurso escolar 3 (reprovou 2 ou mais vezes)		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
EDL	24	66,6	4	11,1	8	22,2	36	10,9
PTE	100	85,4	11	9,4	6	5,1	117	35,6
TI	0	0,0	1	50,0	1	50,0	2	0,6
Tipl	2	50,0	1	25,0	1	25,0	4	1,2
EE	35	44,8	20	25,6	23	29,5	78	23,7
O	10	47,0	6	28,5	5	23,8	21	6,4
AEpl	28	39,4	21	29,5	22	30,9	71	21,6

EDL: empresários, dirigentes e profissionais liberais. PTE: profissionais técnicos e de enquadramento. TI: trabalhadores independentes. Tipl: trabalhadores independentes pluriactivos. EE: empregados executantes. O: operariado. AEpl: assalariados executantes pluriactivos.

Fonte: Sebastião e Correia, 2005.

superior encontra-se obviamente ligada à progressão da democratização nos outros níveis de ensino, níveis onde as taxas de insucesso escolar e de abandono continuam altas e marcadas pela sua tonalidade social.

### Notas finais

Que democratização do sistema educativo temos em Portugal?

É hoje claro que tendências contraditórias se debatem no seio daquilo que se costuma designar por sistema educativo, umas que indiciam uma maior abertura e democratização, outras que parecem desejar o regresso a uma escola de elites ainda mal ultrapassada. Permanecem fortes assimetrias expressas em percursos escolares muito diferenciados e associados à origem social, ao local em que se reside ou à escola que se frequenta, o que mostra que um longo caminho terá ainda que ser percorrido para proporcionar a todos os jovens quadros de oportunidades, sejam elas materiais, culturais ou sociais, que lhes permitam desenvolver com um mínimo de equidade a sua personalidade e capacidades. É particularmente importante compreender que grande parte dessas possibilidades se jogam, antes de mais, numa escolaridade obrigatória bem sucedida, o que pressuporá alterações significativas na orientação de uma política formalmente igualitarista para a um modelo qualitativo que promova processos de socialização abertos e multiculturais, assentes não apenas em esquemas estritamente escolares, mas igualmente no desenvolvimento comunitário. Investir educativamente hoje já não será apenas colocar uma escola e um grupo de professores num determinado local, mas sim promover a colaboração em rede dos diversos agentes educativos e institucionais presentes na comunidade, de forma a promover o seu desenvolvimento. Um ensino diferenciado, com

várias vias para o mesmo objectivo, que recuse o regresso à escola selectiva e elitista dos tempos dos liceus e escolas técnicas, que seja capaz de incutir nos seus alunos o desejo por escolaridades longas e qualificantes, a capacidade para aprender autonomamente, mas igualmente para cooperar no desenvolvimento de projectos colectivos, é o desafio que se levanta à escola básica portuguesa.

### Referências bibliográficas

- Abreu, Isaura, e Maria do Céu Roldão (1989), "A evolução da escolaridade obrigatória em Portugal nos últimos vinte anos", em Eurico Lemos Pires, *O Ensino Básico em Portugal*, Porto, Edições ASA.
- Almeida, João Ferreira de, António Firmino da Costa e Fernando Luís Machado (1988), "Famílias, estudantes e universidade: painéis de observação sociográfica", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 4, pp. 11-44.
- Almeida, João Ferreira de, Patrícia Ávila, José Luís Casanova, António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado, Susana Cruz Martins, e Rosário Mauritti (2003), *Diversidade na Universidade. Um Inquérito aos Estudantes de Licenciatura*, Oeiras, Celta Editora.
- Ângelo, Vítor, (1975), "O ensino discriminatório: liceu e escola técnica", *Análise Social*, XI (44), pp. 576-629.
- Arroteia, Jorge Carvalho (1991), *Desequilíbrios Demográficos no Sistema Educativo Português* (Cadernos de Análise Sócio-Organizacional da Educação, 3), Aveiro, Universidade de Aveiro.
- Azevedo, Joaquim (2002), *O Fim de um Ciclo? A Educação em Portugal no Início do Século XXI*, Porto, Edições ASA.
- Bairrão, Joaquim, e outros (1990), *Perfil Nacional dos Cuidados Prestados às Crianças com Idade Inferior a Seis Anos*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Barreto, António (org.) (1996), *A Situação Social em Portugal, 1960-1995*, Lisboa, ICS-UL
- Barreto, António (org.) (2000), *A Situação Social em Portugal*, vol. II (1960-1999), Lisboa, ICS.
- Benavente, Ana (1976), *A Escola na Sociedade de Classes. O Professor Primário e o Insucesso Escolar*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Benavente, Ana (2001), "Portugal, 1995/2001: reflexões sobre democratização e qualidade na educação básica", *Revista Ibero-Americana de Educação*, 27, pp. 99-123.
- Benavente, Ana, e M. A. P. Correia (1981), *Obstáculos ao Sucesso na Escola Primária*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Benavente, Ana, Jean Campiche, Teresa Seabra, e João Sebastião (1994), *Renunciar à Escola. O Abandono Escolar no Ensino Básico*, Lisboa, Fim de Século.
- Boudon, Raymond (1973), *L'Inégalité des Chances*, Paris, A. Colin.
- Bourdieu, Pierre (1966), "L'école conservatrice: les inégalités devant l'école et devant la culture", *Revue Française de Sociologie*, VII, pp. 325-347.

- Bourdieu, Pierre, e Patrick Champagne (1992), "L'exclus de l'intérieur", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 91/92, pp. 71-75.
- Bourdieu, Pierre, e Jean-Claude Passeron (1970), *La Reproduction. Eléments pour Une Théorie du Système d'Enseignement*, Paris, Ed. Minuit.
- Bowles, Samuel, e Herbert Gintis (1981), "O papel do QI na estrutura de classes", em M. Filomena Mónica, *Escola e Classes Sociais*, Lisboa, Editorial Presença/GIS, pp. 113-129.
- Cabral, Manuel Villaverde (2002), "Espaços e temporalidades sociais da educação em Portugal", em AA.VV., *Espaços de Educação, Tempos de Formação*, Lisboa, FCG.
- Carreira, Medina (1996), *As Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa, Gradiva.
- Coleman, James S. (1990a), "Inequality, sociology and moral philosophy", em James S. Coleman, *Equality and Achievement in Education*, Boulder, Westview Press, pp. 31-54.
- Coleman, James S. (1990b), "Equality of educational opportunity", em James S. Coleman, *Equality and Achievement in Education*, Boulder, Westview Press, pp. 75-120.
- Correia, Sónia Vladimira (2005), *Estratégias de Conciliação Trabalho. Vida Familiar em Famílias de Mães Sós*, tese de mestrado, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Lisboa (policopiado).
- Costa, António Firmino da (1999), *Sociedade de Bairro*, Oeiras, Celta Editora.
- Costa, António Firmino da, Fernando Luís Machado e João Ferreira de Almeida (1990), "Estudantes e amigos: trajectórias de classe e redes de sociabilidade", *Análise Social*, XXV (105-106), pp. 193-221.
- Cruzeiro, Maria Eduarda, e Manuel Antunes (1977), "Uma aproximação à análise do sistema de ensino secundário em Portugal: desigualdades regionais", *Análise Social*, XIII (49), pp. 147-210
- Cruzeiro, Maria Eduarda, e Manuel Antunes (1978), "Ensino secundário: duas populações, duas escolas", *Análise Social*, XIV (55), pp. 443-502.
- Durkheim, Émile (1972), *Educação e Sociologia*, S. Paulo, Edições Melhoramentos.
- Ferrão, João, e António Oliveira das Neves (1992), *Caracterização Regional dos Factores de Abandono Escolar nos 2.º e 3.º Ciclo do Ensino Básico*, Lisboa, Ministério da Educação/PEPT.
- Ferrão, João, e F. Honório (coords.), A.N. de Almeida, I. André, F. Ferrão, D. Possidónio e H. Cachinho (2000), *Saída Prematura do Sistema Educativo: Aspectos da Situação, Causas e Perspectivas em Termos de Emprego e Formação*, Lisboa, Observatório do Emprego e Formação Profissional.
- Grácio, Sérgio (1986), *A Política Educativa como Tecnologia Social. As Reformas do Ensino Técnico de 1948 e 1983*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Grácio, Sérgio (1997a), *Dinâmicas de Escolarização e das Oportunidades Individuais*, Lisboa, Educa-Formação.
- Grácio, Sérgio (1997b), "A mobilidade social revisitada", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 24, pp. 45-69.
- Grácio, Sérgio (1997c), *Dinâmicas da Escolarização e das Oportunidades Individuais*, Lisboa, Educa-Formação,
- Grácio, Sérgio, e Sacuntala de Miranda (1977), "Insucesso escolar e origem social: resultados dum inquérito-piloto", *Análise Social*, XIII (51), pp. 721-726.

- Instituto Nacional de Estatística, *Recenseamento Geral da População de 1981*.
- Instituto Nacional de Estatística, *Recenseamento Geral da População de 1991*.
- Instituto Nacional de Estatística, *Recenseamento Geral da População de 2001*.
- Leridon, Henri (2000), "Présentation", *Population*, 1.
- Lima, Adolfo (1939), *Sobre a Educação Primária e Infantil*, Lisboa, Sociedade de Estudos Pedagógicos.
- Machado, Fernando Luís, António Firmino da Costa e João Ferreira de Almeida (1989), "Identidades e orientações dos estudantes: classes, convergências, especificidades", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 27-28, pp. 189-209.
- Machado, Fernando Luís, António Firmino da Costa, Rosário Mauritti, Susana Cruz Martins, José Luís Casanova, e João Ferreira de Almeida (2003), "Classes sociais e estudantes universitários: origens, oportunidades e orientações", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 66.
- Machete, Rui (1968) "A origem social dos estudantes portugueses", *Análise Social*, VI (20-21), pp.213.
- Mauritti, Rosário (2003), "Caracterização e origens sociais", em *Diversidade na Universidade. Um Inquérito aos Estudantes de Licenciatura*, Estudos sobre a Juventude, Lisboa, IPJ, pp. 13-30.
- Miranda, Sacuntala de (1978), "Insucesso escolar e origem social no ensino primário: resultados de um inquérito na zona escolar de Oeiras-Algés", *Análise Social*, XIV (55), pp. 609-726.
- Miranda, Sacuntala de, e Sérgio Grácio (1977), "Insucesso escolar e origem social: resultados dum inquérito-piloto", *Análise Social*, XIII (51), pp. 721-726.
- Mónica, Maria Filomena (1977), "'Deve-se ensinar o povo a ler?': a questão do analfabetismo (1926-39)", *Análise Social*, XII (50), pp. 321-353.
- Perrenoud, Philippe (1986) "Das diferenças culturais às desigualdades escolares: a avaliação e a norma num ensino indiferenciado", em Linda Allal, J. Cardinet e Philippe Perrenoud, *A Avaliação Formativa num Ensino Diferenciado*, Coimbra, Livraria Almedina, pp. 27-75.
- Pinçon, Michel, e Monique Pinçon-Charlot (2000), *Sociologie de la Bourgeoisie*, Paris, Éditions La Découverte & Syros.
- Pintassilgo, Joaquim (2002), "Construção histórica da noção de democratização do ensino: o contributo do pensamento pedagógico português", em M. M. Vieira, J. Pintassilgo e B. Melo, *Democratização Escolar. Intenções e Apropriações*, Lisboa, CIE/FCUL.
- Prost, Antoine (1981), *Histoire Générale de L'Enseignement et de L'Éducation en France*, vol. IV, *L'École et la Famille dans Une Société en Mutation (Depuis 1930)*, Paris, Éditions Perrin (2004).
- Reis, Jaime (1993), "O analfabetismo em Portugal: uma interpretação", *Colóquio Educação e Sociedade*, 2, pp. 13-40.
- Sebastião, João (1998), "Os dilemas da escolaridade", em José Manuel Leite Viegas e António Firmino da Costa (orgs.), *Portugal, Que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora.

- Sebastião, João, e Sónia Vladimira Correia (2005), *"A Geração de 90". Políticas de Educação Básica, Desigualdades Sociais e Trajectórias Escolares* (policopiado), Lisboa, CIES.
- Sebastião, João, e Teresa Seabra (1988), *O Pensamento Pedagógico e a Política Educativa Durante a 1ª República* (policopiado), Lisboa, ISCTE.
- Sedas Nunes, Adérito (1968), "A população universitária portuguesa: uma análise preliminar", *Análise Social*, VI (22-23-24).
- Sérgio, António (1915), *Educação Cívica*, Porto, Renascença Portuguesa.
- Silva, Augusto Santos (2002), "'Acesso' e 'sucesso': factos e debates na democratização da educação em Portugal", em Maria Manuel Vieira, Joaquim Pintassilgo e Benedita Melo, *Democratização Escolar. Intenções e Apropriações*, Lisboa, CIE/FCUL.
- Tavares, Luís V., Pedro M. Graça, e M<sup>a</sup> Manuel V. Tavares (2002), *Estudo SEDES. Assimetrias Regionais do Desempenho Educativo* (policopiado), Lisboa, Observatório de Prospectiva da Engenharia e da Tecnologia e Centro de Sistemas Urbanos e Regionais do IST.
- Torres, Anália, e Francisco Vieira da Silva (1998), "Guarda das crianças e divisão do trabalho entre homens e mulheres", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 27, pp. 9-65.
- Torres, Anália, Patrícia Ávila, F. H. Jesus, e Rita Mendes (2004), *Homens e Mulheres entre Família e Trabalho*, Lisboa, Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego.
- Vallet, Louis André (2001), "La mesure des évolutions des inégalités sociales et scolaires en longue période", em R. Boudon, N. Bulle e M. Cherkaoui, *École et Société. Les Paradoxes de la Démocratie*, Paris, PUF, pp. 187-206.
- Viegas, José Manuel Leite, e António Firmino da Costa (1998), *Portugal, Que Modernidade?*, Oeiras, Celta.
- Wall, Karin, José São José, e Sónia Vladimira Correia (2001), *Child Care Arrangements in Lone Parent Families. Portugal* (policopiado), Lisboa, ICS.
- Wall, Karin, José São José, e Sónia Vladimira Correia (2002a), "Mães sós e cuidados às crianças", *Análise Social*, XXXVII (163), pp. 631-663.
- Wall, Karin, José São José, e Sónia Vladimira Correia (2002b), *Child Care Arrangements in Dual Career Families. Portugal* (policopiado), Lisboa, ICS.
- Wall, Karin, José São José, e Sónia Vladimira Correia (2003), *Child Care Arrangements in Migrant Families. Portugal* (policopiado), Lisboa, ICS.



## **Políticas de imigração em Portugal**

*Rui Pena Pires e Filipa Pinho*

A partir dos anos 80, a imigração deixou de ser uma componente menor do movimento da população em Portugal. No início do século XXI, a população estrangeira com autorização de residência e permanência aproximava-se dos 400.000 indivíduos, representando cerca de 4% da população residente total. No mesmo período, assistiu-se à emergência e desenvolvimento de políticas de imigração variáveis em função das mudanças sociais e políticas que marcaram o Portugal contemporâneo.

### **Contexto migratório**

Na história recente da imigração em Portugal é possível distinguir três períodos: o da imigração pós-colonial durante a segunda metade da década de 1970, os anos 80 e 90, marcados pelo crescimento e diversificação dos fluxos migratórios e, na viragem do século, o período das novas migrações do Leste e do Brasil.<sup>1</sup>

O primeiro período é o das migrações de África, na sequência da descolonização. Nessas migrações combinam-se fluxos de trabalho, sobretudo de Cabo Verde, e de refugiados, sobretudo de Angola. O peso crescente desta imigração africana é acompanhado pela estagnação e retacção, em termos absolutos, dos fluxos de outras origens, em especial da Europa.

A partir dos anos 80, e acompanhando a tendência observada para o conjunto da Europa mediterrânica (Werth e outros, 1991; Machado, 1997), a imigração em Portugal desenvolve-se aceleradamente. Entre 1980 e 1999, a população estrangeira com autorização de residência em Portugal teve um crescimento médio anual de 6,5%. Neste período, constitui-se um sistema migratório composto,

---

1 Este texto sistematiza e actualiza, até 2005, a análise das políticas migratórias portuguesas incluída no capítulo 3 de Pires (2003).

**Quadro 6.1** População estrangeira residente em Portugal, 2004

Origem nacional	Total	Autorizações de Residência	Autorizações de Permanência
<b>Total</b>	449.194	265.361	183.833
<b>Europa</b>	184.965	83.859	101.106
UE-15	73.689	73.689	0
Alemanha	13.128	13.128	0
Bélgica	2.658	2.658	0
Espanha	15.916	15.916	0
França	9.312	9.312	0
Holanda	5.366	5.366	0
Itália	4.592	4.592	0
Reino Unido	18.005	18.005	0
Outros Europa	111.276	10.170	101.106
Bielorrússia	1.193	92	1.101
Bulgária	3.625	776	2.849
Federação Russa	8.211	1.158	7.053
República Moldava	13.689	1.042	12.647
Roménia	12.155	1.211	10.944
Ucrânia	66.227	1.497	64.730
<b>África</b>	152.901	123.093	29.808
PALOP	140.530	116.055	24.475
Angola	35.264	26.702	8.562
Cabo Verde	64.164	55.590	8.574
Guiné Bissau	25.148	20.825	4.323
Moçambique	5.471	5.010	461
São Tomé e Príncipe	10.483	7.928	2.555
Outros África	12.371	7.038	5.333
<b>América</b>	84.215	45.161	39.054
Canadá	1.893	1.863	30
EUA	8.061	7.998	63
Brasil	66.907	28.956	37.951
Venezuela	3.470	3.470	0
Outros América	3.884	2.874	1.010
<b>Ásia</b>	26.134	12.410	13.724
China	9.218	5.309	3.909
Índia	5.088	1.699	3.389
Paquistão	4.212	1.358	2.854
Outros Ásia	7.616	4.044	3.572
<b>Oceânia</b>	572	553	19
<b>Apátridas</b>	312	273	39
<b>Desconhecidos</b>	95	12	83

Nota: os dados das autorizações de residência são provisórios.

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

no essencial, por fluxos de trabalhadores desqualificados oriundos dos PALOP e por fluxos de profissionais qualificados da UE (e, em menor número, dos EUA). Merece ainda referência a lenta constituição de um fluxo de imigração brasileira caracterizado por uma grande heterogeneidade socioprofissional. No final do



período, residiriam em Portugal cerca de 200 mil estrangeiros, dos quais 28% oriundos da UE, 45% dos PALOP e 11% do Brasil.

Em finais dos anos 90, começaram a surgir, na imprensa portuguesa, em documentos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e em intervenções de organizações não governamentais, referências à emergência e rápido crescimento de novos fluxos de imigração provenientes do Leste europeu. A verdadeira dimensão desses fluxos só seria visível, porém, com a entrada em vigor do novo regime das autorizações de permanência, instituído pelo Decreto-Lei n.º 4/2001, analisado adiante e que, na prática, passou pela atribuição, em território nacional, de um visto de trabalho a cidadãos estrangeiros residindo irregularmente em Portugal, desde que dispusessem de vínculo laboral com uma entidade empregadora. A regularização massiça efectuada com a atribuição do novo estatuto permitiu ainda detectar um crescimento exponencial da imigração ilegal do Brasil.

Com estes novos fluxos, observa-se um crescimento abrupto da população estrangeira em Portugal no final da década de 1990 e início da década actual: em 31 de Dezembro de 2002, viveriam em situação regular em Portugal mais de 400.000 estrangeiros (cerca do dobro do que em 2000), representando 4% da população total do país. Destes, cerca de metade tinham autorização de residência, beneficiando a outra metade do estatuto de autorização de permanência.

Este crescimento e diversificação da imigração a partir de finais dos anos 90 são explicáveis pela conjugação de factores externos e internos. No plano externo, deve ser destacada a pressão emigratória nos países de origem dos migrantes (Brasil e Europa do Leste, sobretudo), bem como as dinâmicas induzidas pela integração europeia. Importa ter presente que a nova imigração de países de Leste europeu se deve não apenas a processos de desorganização social inerentes à transição político-económica em que esses países estão envolvidos, mas também à acumulação, durante anos, de um potencial migratório não realizado: “retrospectivamente, é hoje claro que o fim da Guerra-Fria representou um marco na história das migrações globais, pondo fim a um regime político que manteve artificialmente baixas, por mais de 40 anos, os níveis da emigração mundial” (Massey, 1999: 311). No plano interno, devem sobretudo destacar-se as mudanças ocorridas nos planos sociodemográfico e empresarial. No plano sociodemográfico, vivia-se uma fase de progressivo esgotamento das reservas internas de mão-de-obra devido ao recrudescimento da emigração, ao rápido decréscimo e à manutenção em baixa da taxa de fecundidade (dificultando a substituição de gerações) e à acelerada feminização da população activa. No plano empresarial, generalizavam-se lógicas de precarização da relação salarial em diferentes sectores, práticas de gestão baseadas na subcontratação das actividades não nucleares ou não permanentes da empresa (*outsourcing*), bem como processos de concentração como os das actividades comerciais nas grandes superfícies. Em consequência, cresceram

os segmentos do mercado de trabalho que Piore (1979) e Portes (1999) qualificam como pertencentes ao sector secundário, caracterizados por maior precariedade ligada ao carácter não contínuo da laboração (sobretudo construção), informalidade da relação de trabalho (sobretudo construção e limpeza) e, em geral, horários de trabalho excêntricos e prolongados, baixas remunerações e status reduzido — características que os tornam pouco atractivos localmente, e onde tende a ser portanto maior a procura de trabalho imigrante.<sup>2</sup>

O crescimento da imigração por crescimento da procura nestes sectores do mercado de trabalho traduziu-se no predomínio dos fluxos de migrações de trabalho, desqualificados em termos das ocupações no destino, alterando-se assim o modelo polarizado que caracterizava a configuração das migrações para Portugal desde os anos 80. Mesmo se, ironicamente, com a imigração do Leste tivesse crescido o número de imigrantes com qualificações escolares acima da média nacional.

Ao longo dos três períodos assiste-se à emergência de políticas de imigração que não existiam no Portugal fechado do Estado Novo. No primeiro período, essas políticas são centradas na questão da nacionalidade; no segundo, destaca-se o progressivo reequilíbrio entre políticas de controlo dos fluxos migratórios e políticas de promoção da integração dos imigrantes; e, finalmente, no terceiro período, observa-se uma tendência para recentrar as políticas na questão do controlo da imigração.

### A questão da nacionalidade

Do ponto de vista do imigrante, as mudanças na lei da nacionalidade pós-25 de Abril definem um quadro de integração mais restritivo, desencorajando a fixação. O princípio seguido foi o da substituição do regime de *ius solis* em vigor por um regime misto com predomínio do *ius sanguinis*.

Esta mudança iniciou-se com a descolonização. O acesso à independência das ex-colónias portuguesas colocou o problema da conservação, ou perda, da nacionalidade portuguesa pelos indivíduos nascidos ou domiciliados nas ex-colónias antes da independência. O legislador optou, com o Decreto-Lei n.º 308-A/75, em 24 de Junho de 1975, por “fazer operar a perda da nacionalidade portuguesa como princípio básico” (Esteves e outros, 1991: 132).

---

2 Este crescimento do sector secundário é compatível com a análise de Dornelas sobre a persistência, em Portugal, como noutros países do Sul da Europa, de um “sistema de baixos padrões laborais” caracterizado por “um nível de flexibilidade salarial muito elevado [...], percentagens muito elevadas de trabalhadores com baixos salários [...], bem como a existência dos níveis de dispersão salarial mais elevados da União Europeia” (Dornelas, 2001: 510-1).

Desde a promulgação do Código Civil de 1867, o regime legal de nacionalidade prevalecente em Portugal baseava-se no critério do *ius solis*,<sup>3</sup> o qual tinha sido mantido (e aperfeiçoado) na lei da nacionalidade de 1959 (Lei n.º 2098/59) e significava que quem tivesse nascido nas então colónias, antes da data de independência destas, tinha direito a conservar a nacionalidade portuguesa por toda a vida.

Receando os efeitos migratórios da situação de crise política (e, no caso de Angola, de guerra civil) que caracterizou a transição para a independência das ex-colónias, o Governo decide prevenir, selectivamente, a possibilidade de um afluxo de refugiados. Selectivamente, porque se considerava ser necessário permitir à população branca residente nas ex-colónias a opção pelo repatriamento, por a insegurança resultante da crise e da guerra ser agravada pelo receio de uma inversão da discriminação racial colonial.

Não podendo exercer aquela selectividade numa base racial, as autoridades políticas portuguesas da época resolvem o dilema remetendo para o critério do *ius sanguinis* a possibilidade de conservação da nacionalidade pelos naturais ou domiciliados nas ex-colónias. De entre estes, conservavam a nacionalidade depois da data da independência, no essencial, os portugueses nascidos em Portugal (continente ou ilhas) ou com ascendência nascida em Portugal (continente ou ilhas).<sup>4</sup>

A história subsequente da imigração em Portugal será profundamente marcada pelos efeitos desta medida legislativa, por três razões fundamentais: (i) diferenciou o repatriamento das ex-colónias da imigração de estrangeiros com a mesma origem; (ii) definiu as condições jurídicas e simbólicas (no terreno das pertenças identitárias) de integração dos futuros imigrantes, estrangeiros, e dos seus descendentes, na sociedade portuguesa; (iii) contribuiu para a percepção do fenómeno migratório como ameaça e seleccionou como estratégia

---

3 Por *ius solis* designam-se os sistemas em que a nacionalidade original é atribuída a todos os que nasceram no país; por *ius sanguinis* os sistemas em que a nacionalidade original é atribuída a todos os descendentes de nacionais desses países. Na prática, estes sistemas têm o estatuto de tipos ideais, sendo os regimes de nacionalidade existentes compostos por combinações entre os dois, embora com predominio de um deles, nomeadamente no que se refere à atribuição da nacionalidade aos filhos de estrangeiros nascidos em território nacional. Ver Weil (2001), para uma comparação internacional de diferentes regimes de nacionalidade.

4 Em rigor, conservam a nacionalidade os portugueses nascidos em Portugal (continente ou ilhas), os portugueses nascidos no estrangeiro de pai ou mãe nascidos em Portugal (continente ou ilhas) ou naturalizados e a mulher casada com, ou viúva ou divorciada de, português nas condições referidas nas alíneas anteriores, bem como os filhos menores deste [Decreto-Lei n.º 308-A/75, Art.º 1, n.º 1]. Especifica-se ainda que conservavam a nacionalidade, depois da data da independência, os descendentes até ao terceiro grau dos portugueses em qualquer uma daquelas três situações. A única excepção admitida a este critério dizia respeito aos nascidos no antigo Estado da Índia antes da sua anexação pela União Indiana em 1961. Prevalecia, neste caso, o critério do *ius solis* [Art.º 1, n.º 1, alínea e].

específica para lidar com essa ameaça a redução de direitos dos imigrantes enquanto elemento (considerado) dissuasor do crescimento dos fluxos e, em particular, do desenvolvimento de uma imigração de fixação.

A publicação, em 3 de Outubro de 1981, de uma nova lei da nacionalidade [Lei n.º 37/81] resolve a tensão entre a solução escolhida para o problema particular da conservação (ou perda) da nacionalidade portuguesa pelos indivíduos nascidos ou domiciliados nas ex-colónias, baseada no critério do *ius sanguinis*, e o enquadramento geral sobre a aquisição da nacionalidade portuguesa, regida ainda pela Lei n.º 2098/59, que privilegiava o critério do *ius solis*. E resolve-a optando pelo regime do *ius sanguinis*.

Ao princípio segundo o qual se consideravam como portugueses todos os nascidos em Portugal sucede agora a limitação de apenas se considerarem portugueses os filhos de estrangeiros nascidos em Portugal se (i) os seus pais residissem habitualmente no país há, pelo menos, seis anos, e (ii) declarassem querer ser portugueses. Em contrapartida, desaparece a cláusula de restrição de aquisição da nacionalidade pelos filhos de pai português nascidos no estrangeiro relativa ao estabelecimento de domicílio em Portugal.

Este caminho é prosseguido e reforçado na Lei n.º 25/94, de 20 de Outubro, ainda em vigor. O direito à nacionalidade portuguesa dos filhos de estrangeiros nascidos em Portugal é restringido aos

indivíduos nascidos em território português, filhos de estrangeiros que aqui residam com título válido de autorização de residência há pelo menos 6 ou 10 anos, conforme se trate, respectivamente, de cidadãos nacionais de países de língua oficial portuguesa ou de outros países...

[Lei n.º 25/94, Art.º 1, alínea c]

A lógica restritiva prolonga-se no domínio da aquisição da nacionalidade pelo casamento — acrescentando-se a exigência de um período de três anos para os efeitos deste [Art.º 3, n.º 1] —, dos requisitos da naturalização — com a inclusão de uma nova alínea exigindo a comprovação “de uma ligação efectiva à comunidade nacional” [Art.º 6, alínea d] — e, ainda, no alargamento dos fundamentos da rejeição do pedido de naturalização — pela nova redacção dada à alínea a) do Art.º 9, que remete para o candidato à naturalização o ónus da prova de “ligação efectiva à comunidade nacional”.<sup>5</sup>

5 Dificultando a naturalização, e restringindo a sua aquisição a adultos, a lei remete para o segmento estrangeiro da chamada segunda geração os filhos menores dos imigrantes residentes em Portugal mas nascidos no estrangeiro, antes de migrarem, criando assim um problema de integração pois, como salienta Piore, “no que concerne ao comportamento e atitudes individuais, a distinção crítica não é o lugar de nascimento mas o lugar onde se cresce e, em particular, onde se passa a adolescência” (Piore, 1979: 65-6).

**Quadro 6.2** Evolução da lei da nacionalidade

Data	Diploma normativo	<i>lus solis</i>	<i>lus sanguinis</i>
[1867]	[Código Civil de 1867]	[predominante]	[secundário]
1959	Lei n.º 2098/59 Decreto-Lei n.º 43090/60 [Lei da nacionalidade e decreto regulamentar]	<b>predominante</b>	secundário
<b>1975</b>	<b>Decreto-Lei n.º 308A/75</b> [regula a conservação/perca da nacionalidade pelos indivíduos nascidos ou domiciliados nas ex-colónias]	reduz	amplia
1981	Lei n.º 37/8 Decreto-Lei n.º 322/82 [Lei da nacionalidade e decreto regulamentar]	secundário	<b>predominante</b>
1994	Lei n.º 25/94 Decreto-Lei n.º 253/94 Decreto-Lei n.º 37/97 [Lei da nacionalidade e decretos regulamentadores]	reduz	amplia
2006	Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril	<b>amplia</b>	mantém

Simultaneamente, introduz-se com esta lei um princípio de descriminação negativa dos estrangeiros não lusófonos, e dos seus filhos nascidos em território nacional (uma vez mais fazendo transitar para estes os efeitos da condição dos pais), tanto no plano do direito à nacionalidade original como nas condições de naturalização, exigindo-se-lhes, em ambos os casos, um tempo de permanência prévio mais longo em Portugal (10 anos, contra 6 para os lusófonos).

As transformações na legislação portuguesa sobre a nacionalidade correspondem à tendência, analisada por Weil (2001), característica das políticas dos países europeus de imigração numa fase de reacção à novidade do fenómeno. Relacionando as modificações dos regimes da nacionalidade em diversos países com o desenvolvimento do ciclo migratório, Weil argumenta que “primeiro, o acesso à nacionalidade foi restringido quando se entendeu que a lei da nacionalidade permitia um acesso fácil à residência desrespeitando as leis de imigração. Segundo, todas as disposições legais que não contribuíam para facilitar a integração de imigrantes de segunda e terceira gerações, foram progressivamente alteradas: o acesso à cidadania foi assim aberto a residentes de longa duração e aos seus filhos” (Weil, 2001: 32-3).

A mudança para a segunda fase seria provocada pela crescente influência dos valores democráticos, a estabilização das fronteiras e a experiência

obtida com a imigração. Neste último domínio, teria sido decisivo o reconhecimento de que haveria uma incompatibilidade entre as normas e valores democráticos e as restrições no acesso à nacionalidade, bem como efeitos negativos dessas restrições sobre a coesão social e nacional.

Em Portugal, predominavam ainda, nas intervenções legislativas de 1981 e 1994, orientações restritivas características da primeira fase, consubstanciadas no predomínio do critério de *ius sanguinis*. Com a tomada de posse do XVII Governo Constitucional, na sequência da vitória do PS nas legislativas de 2005, a lei foi mais uma vez alterada. Pela primeira vez depois de 1974 é aprovada uma redução dos tempos de residência necessários à aquisição da nacionalidade pelos próprios imigrantes ou pelos seus filhos (quando nascidos em Portugal); pela primeira vez é introduzida uma via (o sucesso escolar no fim do primeiro ciclo do ensino básico) para evitar o excessivo prolongamento dos efeitos da ilegalidade dos pais na exclusão do acesso à nacionalidade pelos filhos; e pela primeira vez são criadas condições para que, a pedido dos pais, os menores filhos de estrangeiros nascidos em Portugal que tenham condições para tal acedam à nacionalidade portuguesa em vez de permanecerem num limbo identitário até à idade adulta. Em síntese, pela primeira vez desde 1974 há um reforço dos critérios do direito de solo sobre os do direito de sangue.<sup>6</sup>

### **Emergência das políticas de imigração nos anos 80: o controlo dos fluxos**

A política de imigração teve, durante toda a década de 1980, um carácter reactivo ao crescimento da população estrangeira residente, centrada na produção legislativa visando a regulação dos fluxos, por um lado, e a criação e desenvolvimento de uma estrutura policial especializada para o efeito, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), por outro.

O indicador mais claro desta lenta evolução é a ausência, até 1995, de qualquer referência às questões da imigração nos programas de governo. A mesma secundarização política do tema da imigração no plano da governação transparece nos textos das Grandes Opções do Plano (GOP), onde só aparece minimamente tratado a partir de 1990. Até 1995, esse tratamento centra-se nas questões relacionadas com a UE e a adesão de Portugal ao Acordo de Schengen (em 1991), bem como com a segurança interna, incluindo ainda duas medidas de política activa: a extensão aos imigrantes dos programas de reabilitação urbana, em particular no domínio da habitação social [GOP,

---

6 Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril. São ainda abolidos, nesta lei, os critérios de discriminação em função da nacionalidade (lusófonos, não lusófonos), os quais subordinavam a definição da situação imigrante aos “negócios estrangeiros”.

1992] e a regularização extraordinária dos imigrantes em situação ilegal, estabelecida na Lei n.º 17/96 [GOP, 1993]. Neste texto predomina uma interpretação da imigração como ameaça, como fenómeno perturbador e, em grande medida, indesejável [Lei n.º 1/92, de 9 de Março: GOP, 1992].

Prevalece, nesta fase, uma concepção restritiva sobre os direitos dos imigrantes, fazendo-se uma interpretação alargada do leque de excepções constitucionais. A Constituição prevê, desde 1976, o princípio da equiparação de direitos entre estrangeiros e portugueses, exceptuando-se a esta regra os direitos políticos (direitos eleitorais, direito de fundar partidos e de petição, o acesso à titularidade dos órgãos de soberania e das regiões autónomas), bem como o exercício de funções públicas e outras que a lei definir, admitindo-se a possibilidade de discriminação positiva dos estrangeiros oriundos dos países lusófonos, estendendo-lhes o acesso a alguns dos direitos reservados aos nacionais [Constituição da República Portuguesa, Art.º 15, n.º 1, n.º 2 e n.º 3].

Esta última possibilidade, presente na legislação sobre a nacionalidade e, em geral, na legislação sobre estrangeiros, é, porém, limitada pela consagração do princípio da reciprocidade. Este princípio é aliás generalizado ao conjunto dos estrangeiros a propósito da regulação da possibilidade de participação nas eleições autárquicas [Constituição da República Portuguesa, Art.º 15, n.º 4].

Sem limitações expressas no texto constitucional encontra-se o acesso aos direitos de prestação, ou seja, o direito ao ensino, à segurança social, à saúde e à habitação (Esteves e outros, 1991: 104).

De entre o conjunto dos direitos que podem ser constitucionalmente restringidos, é o direito ao trabalho aquele que irá ser objecto de uma regulação mais restritiva, mantendo-se em vigor, até 1998, o Decreto-Lei n.º 97/77, de 17 de Março, sobre o regime de trabalho por conta de outrem dos cidadãos estrangeiros residentes em Portugal o qual, no essencial, exige, ao imigrante estrangeiro, visto concedido pelo SEF, e à entidade patronal que pelo menos 90% do quadro da empresa com mais de cinco trabalhadores seja constituído por portugueses. Estas restrições apenas eram condicionalmente eliminadas no caso do trabalho de estrangeiros oriundos de países lusófonos com os quais existiam acordos bilaterais: Brasil (1971), Guiné-Bissau (1976) e Cabo Verde (1977).

Um quadro tão restritivo não é compatível com o crescimento da imigração atrás analisado. É pois provável que, no domínio do regime do trabalho de estrangeiros, como noutros domínios, se tenha verificado um hiato entre o enunciado jurídico e o seu cumprimento, hiato que tende a favorecer a informalização da actividade económica e, portanto, a minar a eficácia compensatória das políticas sociais e a agravar as assimetrias de poder implicadas no regime do trabalho subordinado (Santos, 1985).

A pedra angular da política de imigração neste período foi a regulação do regime de entrada, permanência e saída de estrangeiros, instituído em

1981 [Decreto-Lei n.º 264-B/81, de 3 de Setembro] e revisto em 1993 [Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de Março]. A análise destes dois diplomas normativos permite identificar dois pressupostos fundamentais da política de imigração de então.

Em ambos os diplomas está presente uma lógica de precarização prolongada da permanência dos imigrantes estrangeiros em território nacional, aliás coerente com a orientação seguida em matéria de lei da nacionalidade. A duração e escalonamento dos três títulos de autorização de residência aí tipificados expressa aquela lógica: o primeiro e o segundo, válidos por, respectivamente, um ano e cinco anos, renováveis por iguais períodos, e o vitalício, para o qual eram exigidos 20 anos consecutivos de residência. Completa este entendimento da imigração como uma situação transitória a ausência de qualquer referência, nos dois diplomas, ao direito ao reagrupamento familiar.

Em segundo lugar, prevalece o entendimento de que o controlo da imigração pode ser conseguido numa lógica administrativa-burocrática, nomeadamente no que concerne à proliferação dos estatutos de entrada e no reforço do regime de expulsão, apenas definido como tal em 1993.

A lei de 1993 fixa o tratamento específico, menos restritivo que o geral, da entrada e fixação de estrangeiros oriundos da União Europeia, incorporando a nova política comunitária sobre livre circulação de pessoas, bem como os aspectos específicos de aprofundamento deste novo direito entre os signatários do Acordo de Schengen. Constitui-se, deste modo, um desenvolvimento paradoxal, no plano jurídico, da regulação daqueles que eram, neste período, os dois mais importantes fluxos de imigração — dos PALOP e da UE, que eram, também, socialmente diferenciados. Paradoxal porque acentua a polarização social redobrando-a no plano político, numa lógica de restrição de direitos para os sectores socialmente mais vulneráveis, e de alargamento de direitos, para a maioria dos imigrantes qualificados, devido à sobreposição quase total entre diferenciação social e geográfica dos fluxos.

Centrar a política de imigração no controlo dos fluxos por via da dificuldade administrativa-burocrática da entrada e fixação de estrangeiros em território nacional teve como corolário concentrar a execução dessa política no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Esta definição de competências é, no entanto, contraditória com a decisão tomada, também em 1993, na Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/93, de 15 de Maio, de atribuir ao Ministério do Emprego e da Segurança Social a responsabilidade pela “coordenação das medidas dirigidas à plena integração social e profissional de imigrantes e minorias étnicas”, dividindo assim, de facto, as responsabilidades da política de imigração entre o SEF e aquele ministério (Justino e outros, 1999: 282). Os efeitos da resolução foram o alargamento do acesso dos estrangeiros aos programas de formação profissional.

As orientações centrais da política de imigração prosseguida neste período contrastam com os resultados de contínuo crescimento dos movimentos



populacionais atrás analisados, de uma imigração de fixação, em especial oriunda dos PALOP (mas também do Brasil). Da verificação deste contraste não se conclui que a política prosseguida foi inconsequente, mas antes que teve outras consequências que não as pretendidas, nomeadamente o crescimento da imigração ilegal. Consequência esta que é comum à maioria dos países desenvolvidos onde, desde meados da década de 1980, se terá verificado um hiato crescente entre os “objectivos das políticas nacionais de imigração [...] e os seus resultados efectivos” (Cornelius, Martin e Hollifield, 1994: 3).

A reacção ao crescimento da imigração ilegal, num quadro político democrático ancorado em valores liberais e humanistas, conduziu a desencadear um processo de regularização extraordinária dos imigrantes em situação ilegal, em 1992/3 [Decreto-Lei n.º 212/92, de 12 de Outubro].

Como é característico de toda a legislação que tem vindo a ser analisada, é definido um tratamento mais favorável para os imigrantes lusófonos, traduzido em menores exigências relativamente às condições de admissibilidade à regularização.

A abertura de um novo processo de regularização extraordinária em 1996 [Decreto-Lei n.º 17/96, de 24 de Maio] responde, embora mantendo a diferenciação de tratamento dos imigrantes lusófonos,<sup>7</sup> a limitações do processo anterior.

### **Consolidação das políticas de imigração nos anos 90: o problema da integração**

Da responsabilidade do Governo do Partido Socialista que sucede, em 1995, aos governos do Partido Social-Democrata (1986-1995), este processo de regularização revela já algumas alterações importantes na política nacional de imigração, que a análise de outros documentos e diplomas normativos confirma.

É visível, desde então, uma progressiva colocação das questões relativas à regulação da imigração num âmbito menos periférico da acção governativa. Pela primeira vez, um programa de Governo integra secções específicas sobre a imigração [Programa do XIII Governo Constitucional, 1995; GOP de 2000, 2001 e 2002], desdobradas pelos domínios da administração interna e das políticas sociais.<sup>8</sup> Nomeadamente, indicam-se no Programa: a necessidade de melhorar o controlo das fronteiras externas à União Europeia, decorrente da supressão das fronteiras internas e do aumento de pressões migratórias com origem nos países de expressão portuguesa; a necessidade de apoiar com políticas sociais inclusivas os imigrantes.

---

7 Diferenciação que se manifestou não apenas no plano jurídico mas também no da aplicação da lei, pois as recusas dos pedidos de regularização foram sistematicamente em menor proporção para os imigrantes lusófonos do que para os restantes (Pires, 2003: 146).

De entre as medidas para a concretização dos objectivos definidos na secção sobre “solidariedade e segurança social” do capítulo IV (políticas sociais), a alínea d) é (quase integralmente) dedicada à imigração.

Esta transformação das políticas de imigração, poderá caracterizar-se, no essencial, pelo alargamento do objecto dessas políticas ao domínio da integração, em contraste com o centramento anterior no domínio da regulação dos fluxos. A regulação da integração é, por sua vez, definida principalmente como (i) um caso particular de efectivação do acesso aos direitos sociais e, supletivamente, como (ii) dependendo da remoção de limitações legais nos domínios do direito ao trabalho e, nos limites constitucionais, à participação política, bem como (iii) da concessão do direito ao reagrupamento familiar. Persistem ainda, porém, orientações anteriores, nomeadamente no tratamento da questão imigrante em função de objectivos de política externa (sobretudo pela manutenção da restrição constitucional do princípio da reciprocidade no plano dos direitos eleitorais) e a reafirmação simbólica da narrativa identitária nacional institucionalizada (presente na continuada justificação da diferenciação do tratamento atribuído aos imigrantes lusófonos). Igualmente presentes estão os pressupostos culturalistas e etnicizantes sobre as dinâmicas da integração, sedimentados no discurso político e evidenciados, sobretudo, na articulação da questão da imigração com a questão cigana, subsumidas por referência a uma mesma categoria — a de minorias étnicas.

No que respeita aos elementos novos da política de imigração, no domínio da integração, a sua concretização passará, sobretudo, pelos planos legislativo e organizacional. No primeiro caso, destaca-se:

- a concretização da possibilidade constitucional de participação, nas eleições locais, de estrangeiros oriundos de países onde os portugueses disponham dos mesmos direitos [Lei n.º 50/96, de 4 de Julho];<sup>9</sup>
- a nova lei do trabalho de estrangeiros que elimina as quotas impostas às empresas [Lei n.º 20/98, de 12 de Maio];

---

8 Esta lógica de desdobramento, que presume a localização das políticas de imigração nos planos da segurança (no que se refere à regulação dos fluxos) e das políticas sociais compensatórias das situações de exclusão (no plano da promoção da integração), será interrompida no Programa do XIV Governo Constitucional, do PS (1999-2002), e retomada, no essencial, no Programa do XV Governo Constitucional, da coligação PSD/CDS. Porém, no primeiro caso as medidas de política estão concentradas no plano social, enquanto no segundo é privilegiada a componente da segurança.

9 Os efeitos perversos do critério da reciprocidade ficam patentes na exclusão de direitos eleitorais para os nacionais de dois dos países com mais imigrantes em Portugal: Angola e Guiné-Bissau, que são também países de origem de populações imigradas em Portugal em que mais se fazem sentir condições de exclusão e de discriminação favoráveis à eclosão de dinâmicas de etnicização.

- a eliminação de incongruências legislativas que permitiam uma interpretação restritiva da administração sobre o acesso dos estrangeiros aos direitos de prestação constitucionalmente garantidos, em particular no domínio da saúde [Despacho n.º 25. 360 de 2001];
- a especificação do âmbito de aplicação das novas políticas sociais com base na categoria de residência e não de nacionalidade, para o que fará jurisprudência a regulamentação do acesso ao rendimento mínimo garantido, ao estabelecer como primeira condição de atribuição a “residência legal em Portugal” [Lei n.º 19-A/96, de 26 de Junho, Art.º 5, n.º 1, alínea a)].

No plano organizacional, a execução da política de imigração deixa de estar confinada à acção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras com a criação, em 1996, do Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, ACIME [Decreto-Lei n.º 3-A/96, de 26 de Janeiro], direccionado para lidar com os problemas da integração. Num segundo momento, observa-se uma progressiva implicação das questões da imigração com a execução das políticas sectoriais governamentais: o programa do XIV Governo Constitucional (1999-2002) inclui um capítulo autónomo, intitulado “Uma política de plena integração dos imigrantes e das minorias étnicas”, que se desdobra em 17 medidas para a integração social e económica dos imigrantes. Em 2001, a coordenação da execução dessas medidas leva à criação de uma “comissão interministerial de acompanhamento da política de imigração” [Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2001, de 14 de Fevereiro].

Esta viragem nas políticas de imigração terá consequências na redefinição das concepções sobre o regime de entrada, fixação, saída e expulsão de estrangeiros do território nacional. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 Agosto, mantendo-se embora a lógica administrativa-burocrática, são introduzidas duas alterações que invertem parcialmente o sentido restritivo característico da política anterior: reduz-se de 20 para 10 anos o tempo de residência consecutivo requerido para a concessão do título de autorização de residência permanente [Art.º 84, n.º 2] e reforça-se a possibilidade do reagrupamento familiar, ao qual é dedicado todo o Capítulo V, definindo-o, pela primeira vez, como um direito.

Em 2001, a lei é novamente alterada [Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de Janeiro]. Para além de se introduzir, uma vez mais, o princípio da discriminação positiva dos imigrantes lusófonos, que vêem reduzido de 10 para 6 anos o tempo de residência consecutivo requerido para a concessão do título de autorização de residência permanente [Art.º 85, n.º 1, alínea a)], operam-se, com esta lei, duas inovações: a criação do estatuto da “autorização de permanência” e a associação entre o controlo dos fluxos imigratórios e a regulação do mercado de trabalho.

O título de autorização de permanência, válido por um ano renovável

até um máximo de cinco [Art.º 55, n.º 4],<sup>10</sup> era concedido a estrangeiros em situação ilegal (isto é, a viver em Portugal sem visto adequado) que pudessem provar, ainda que de modo testemunhal, terem um vínculo de trabalho subordinado. Na prática, era concedido um visto de trabalho (de validade limitada ao território nacional) após entrada e fixação ilegal no país. A criação deste título constituiu uma resposta nova ao recrudescimento da imigração ilegal em finais dos anos 90, resposta em que está patente a procura de uma conciliação problemática entre dois objectivos: diferenciar a imigração ilegal da legal através de uma diferenciação das condições de estabilidade do título de residência atribuído em cada caso, por um lado; e evitar uma segmentação extrema do mercado de trabalho em resultado do crescimento do número de imigrantes com permanência prolongada na ilegalidade, por outro.

As consequências desta alteração legislativa sobre a situação imigrante resultam sobretudo dos efeitos sobre a regulação do mercado de trabalho, nomeadamente porque a regularização da situação do imigrante significava, também, a regularização da sua relação laboral. A nova legislação remetia, pela primeira vez, para o reconhecimento de uma conexão entre funcionamento do mercado de trabalho e desenvolvimento dos fluxos migratórios. A intervenção sobre essa conexão era ainda prolongada com a responsabilização dos empregadores pela ilegalidade da situação laboral do imigrante ilegal [Decreto-Lei n.º 4/2001, Art.º 144, n.º 4].<sup>11</sup>

Redefinindo as condições de atracção no destino ao procurar contrariar os processos de desregulação laboral inerentes à informalização dos segmentos da actividade económica que recorriam ao emprego de imigrantes ilegais, a aplicação da figura das autorizações de permanência tinha efeitos, simultaneamente, sobre as dinâmicas dos fluxos imigratórios (actuando sobre as bases do recrutamento no destino) e sobre a integração dos imigrantes (actuando sobre a regularização da sua situação e inclusão no mercado de trabalho). Do regime das autorizações de permanência poderia contudo resultar, enquanto efeito perverso, um reforço de dinâmicas de desregulação do mercado de trabalho, devido à coincidência entre a duração máxima do título concedido, cinco anos, e a dos contratos a termo, legalmente limitada a três anos.

---

10 Após cinco anos consecutivos, o titular de autorização de permanência tinha a possibilidade de requerer autorização de residência sem visto prévio de residência [Decreto-Lei n.º 4/2001, Art.º 87, n.º 1, alínea o; alínea m do mesmo número na redacção dada no Decreto-Lei n.º 34/2003].

11 A intervenção sobre a conexão entre mercado de trabalho e migrações traduzia-se também, no campo organizacional, pela institucionalização da colaboração entre o ACIME e o Instituto de Emprego e Formação Profissional, documentada no texto das Grandes Opções do Plano (GOP) de 2000, 2001 e 2002. No processo de legalização por via da concessão de autorizações de permanência, aquela conexão organizacional das formas de intervenção passaria ainda pela colaboração entre o ACIME e a Inspeção Geral do Trabalho (IGT), conforme estabelecido no próprio Decreto-Lei n.º 4/2001.

O sentido desta nova orientação da política de imigração correspondia, no essencial, ao tipo de medidas que Piore sugeria, duas décadas antes, serem mais eficazes para regular os fluxos migratórios, regulando o mercado de trabalho de forma a reduzir a dimensão do sector secundário e, portanto, a procura de trabalho migrante no destino (Piore, 1979: 174 e 185-6), pois, argumenta, os “esforços para reduzir o sector secundário reduzindo o fornecimento de trabalho terão, provavelmente, efeitos exactamente opostos ao pretendido”, desenvolvendo-se a imigração ilegal e, portanto, as condições para o florescimento daquele sector (*idem*: 185). Em alternativa sugere medidas de extensão da regulação do mercado de trabalho, entre as quais se destacam o reforço dos *standards* mínimos de direitos para os trabalhadores do sector secundário e a responsabilização dos empregadores de imigrantes ilegais pela ilegalidade da situação laboral, em lugar da penalização dos imigrantes nessa situação (*idem*: 185-6).

Os limites destas mudanças, sobretudo a médio prazo, residiram na manutenção da lei da nacionalidade e, portanto, dos fundamentos da segmentação do espaço jurídico para os imigrantes e seus descendentes, bem como na manutenção de um modelo de organização do controlo da fronteira assente, quase exclusivamente, na fiscalização das entradas. Ou seja, a lógica da regulação dos fluxos de migrações de trabalho não se estendeu à sua canalização institucional desde a origem, nomeadamente por via do lançamento de programas de recrutamento suportados pelo sistema organizacional de representação externa. Em contrapartida, as funções e orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras foram, uma vez mais, alteradas, aprofundando-se a sua lógica burocrático-administrativa, com o aumento de 20 para 24 das suas atribuições, nomeadamente para tornar mais eficaz a sua actuação em matéria de expulsão e extradição [Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de Outubro].

Também no domínio da integração, as políticas de imigração definidas neste período encerravam algumas contradições, patentes, nomeadamente, na coexistência de orientações de tipo “republicano” (ou, mais rigorosamente, de alargamento da cidadania com base no critério da residência), claramente predominantes, e de tipo “eticizante”: as primeiras, já referidas, substanciadas na procura da anulação da especificidade da situação de imigrante enquanto condicionante negativa do acesso aos direitos, equiparando tendencialmente os estrangeiros aos portugueses no plano dos direitos;<sup>12</sup> as segundas, presentes na persistência de critérios culturais e étnicos na definição primeira da condição imigrante.

---

12 Orientação presente ainda no estabelecimento do programa Portugal Acolhe (no âmbito do programa Escolhas), tendo por objectivo leccionar “cursos básicos de cidadania e língua portuguesa para estrangeiros” [Resolução da Presidência de Conselho de Ministros n.º 4/2001, de 9 de Janeiro].

Neste segundo domínio, para além da persistência de práticas discursivas, nomeadamente na designação das iniciativas legislativas (sistematicamente referenciadas como destinadas aos imigrantes e minorias étnicas), são relevantes as medidas sobre o Secretariado Entreculturas, criado em 1991 [Despacho Normativo 63/91, de 18 de Fevereiro] e reformulado em 2001 [Despacho Normativo 5/2001, de 14 de Dezembro], de criação da figura do mediador sociocultural, em 2002, e de institucionalização do associativismo imigrante (ver, nomeadamente, Albuquerque, Ferreira e Viegas, 2000; Machado, 2002: 405-430). A sua institucionalização enquanto parceiro do Estado na definição e acompanhamento das políticas de imigração tem, como marcos político-legislativos fundamentais, a criação do ACIME, bem como a criação do Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração (Cocai), em 1998 [Decreto-Lei n.º 39/98, de 27 de Fevereiro], e a definição do regime jurídico das associações de imigrantes, em 1999 [Lei n.º 115/99, de 3 de Agosto].

Em síntese, neste segundo período, as questões da imigração ganharam destaque na acção governativa e legislativa, por um lado, e as políticas de imigração foram marcadas por um alargamento no domínio da integração e por uma reformulação das modalidades de controlo dos fluxos, por outro. No domínio da integração, e apesar da persistência de referências etnicizantes, a tónica foi colocada na extensão do acesso aos direitos pelos imigrantes. Na regulação dos fluxos, a principal novidade é a articulação entre as políticas de fronteira e as políticas de regulação do mercado de trabalho. De fora permanecem a alteração da lei da nacionalidade e a revogação do princípio da reciprocidade no campo dos direitos políticos, consolidando-se, assim, uma evolução da “cidadania imigrante” descoincidente com a sequência clássica definida por Marshall (1950), descoincidente já assinalada por Marques e Santos (2001: 165).

### **As políticas de imigração no início do novo século: refluxos**

Em Março de 2002, o PSD ganhou as eleições legislativas antecipadas, vindo a formar governo coligado com o CDS: uma nova política de imigração foi anunciada nos programas eleitorais de ambos os partidos, e reafirmada no Programa do XV Governo Constitucional. A alteração da lei de entrada, permanência e saída de estrangeiros marca a política de imigração dos XV e XVI governos constitucionais.<sup>13</sup> Em resultado da dissolução da Assembleia da República, em 2004, pelo Presidente da República, e da convocação de eleições parlamentares para Fevereiro de 2005, o Partido Socialista ganhou as eleições

---

13 No Programa do XVI Governo Constitucional (2004-2005), formado devido à saída de Durão Barroso, é afirmada a intenção de dar continuidade ao trabalho do governo anterior em matéria de política de imigração.

legislativas com maioria absoluta. Novas alterações da política de imigração são expressas no Programa do XVII Governo Constitucional, sendo no entanto ainda muito cedo para as analisar. O XVII Governo Constitucional prevê, no seu Programa, uma política articulada em torno dos eixos da integração, regulação e fiscalização.

No início do novo século, assistimos pois não só à ampliação do fenómeno migratório em Portugal, como também à emergência de novos padrões de imigração e, simultaneamente, ao despontar de novas controvérsias sobre as políticas de imigração.

A inflexão das políticas de imigração desenvolvidas na segunda metade dos anos 90 pode ser exemplificada pela alteração, pelo governo de coligação PSD/CDS, da lei de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional [Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro, que rectifica o Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto]. As alterações mais importantes estavam já enunciadas na Lei n.º 22/2002, de 21 de Agosto, que autorizava o governo a legislar naquele domínio. São elas, nomeadamente:

- a revogação do regime das autorizações de permanência [pelo art.º 20 do Decreto-Lei n.º 34/2003 é revogado o art.º 55 do Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de Janeiro];<sup>14</sup>
- a facilitação dos mecanismos de afastamento por via da criação do regime de cancelamento de vistos [aditado o Art.º 51-B ao Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto];
- a restrição do conceito de residente aos titulares de “autorização de residência” [nova redacção dada ao art.º 3], restringindo-se por esta via a aplicabilidade do regime de equiparação de direitos entre estrangeiros e portugueses;
- a definição de um “limite máximo anual imperativo de entradas de cidadãos estrangeiros oriundos de Estados terceiros para o exercício de uma actividade profissional” [nova redacção dada ao n.º 2 do Art.º 36] que deverá constar do relatório de necessidades de mão-de-obra, agora de periodicidade bienal.

---

14 Em substituição do regime das autorizações de permanência, propunha-se uma regulação dos fluxos de trabalho, a partir dos países de origem, com base na figura dos vistos de trabalho e na celebração de acordos com esses países. Acordos de migração como mecanismos de regulação dos fluxos migratórios de trabalho, em especial temporários, tinham já sido realizados no passado com Cabo Verde (Decreto-Lei n.º 524-G/76, de 5 de Julho, e Decreto n.º 60/97, de 19 de Novembro), com a Guiné-Bissau (Decreto n.º 115/81 de 5 de Setembro) e com São Tomé e Príncipe (Decreto n.º 155/78, de 16 de Dezembro, e Decreto n.º 34/79, de 21 de Abril). Não tendo estes acordos sido acompanhados pela constituição de canais institucionais entre origem e destino permitindo organizar os fluxos, a sua incidência neste domínio foi reduzida, como a história subsequente dos fluxos o demonstra.

Este último objectivo estava já enunciado no Programa do XV Governo Constitucional (2002), no capítulo sobre a Administração Interna: “consagração de um limite anual imperativo do número de imigrantes oriundo de países não comunitários que podem entrar em Portugal”.<sup>15</sup> Uma tal proclamação poderá gerar as dinâmicas de rejeição social da imigração analisadas por Brubaker (1994: 230). Salienta este autor que, avaliado segundo a perspectiva dos potenciais imigrantes, nos países de origem, o controlo das entradas é efectivo, pelo que a imagem de descontrolo da imigração, nos países de destino, resulta menos de uma inefectividade real das políticas do que da avaliação dessas políticas com base em metas irrealistas. Seria o hiato entre metas proclamadas e objectivos atingidos, e não tanto a ineficácia das políticas de controlo da imigração medida em função da crescente procura na origem, que estaria na base da percepção pública da imigração como um processo descontrolado e, portanto, do eventual crescimento de atitudes restritivas sobre a imigração entre os eleitores europeus.

A nova lei dificultou ainda o acesso ao direito ao agrupamento familiar, uma vez que passa a ser requerido que o imigrante resida legalmente em Portugal há pelo menos um ano [Art.º 56, n.º 1] antes de o poder accionar. Com efeitos no mercado de trabalho, são de assinalar mudanças de sentido contrário, ampliando em lugar de restringir as oportunidades dos imigrantes:

- a possibilidade de os titulares de visto de estada temporária, em casos devidamente fundamentados, poderem exercer uma actividade profissional em termos similares aos do visto de trabalho [Art.º 38, n.º 2.º], actividade que não tem que estar prevista no relatório de necessidades de mão-de-obra;
- a criação de um novo visto de trabalho para exercício de investigação científica ou actividade que pressuponha um conhecimento técnico altamente qualificado [Art.º 37, parágrafo único, alínea b].

Os objectivos do Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro, remetem, globalmente, para uma progressiva recuperação da estratégia anterior de controlo do volume da imigração por via da redução de direitos dos imigrados e, em particular, pelo pressuposto de que os custos, para os imigrantes, da situação de ilegalidade, que resultaria da abolição do regime das autorizações de permanência num momento em que as pressões repulsivas na origem permaneciam fortes, constituiriam um factor de dissuasão dos fluxos e da fixação de novos imigrantes. Independentemente da maior ou menor

---

15 No Programa do XVI Governo Constitucional (2004-2005), a referência às entradas foi modificada para “consagração de um limite anual do número de imigrantes oriundos de países não comunitários que podem entrar em Portugal, que deverá ser compatível com a sua capacidade de integração na sociedade portuguesa”.



efectividade no plano do controlo dos fluxos, aquela estratégia implicará o ressurgimento de um quadro de integração menos viabilizador de processos de assimilação do que o que estava em desenvolvimento (e dificilmente será compatível com a remoção dos dois obstáculos principais que ainda se colocavam ao seu aprofundamento: a alteração da lei da nacionalidade no sentido do *ius solis* e a revogação do princípio constitucional da reciprocidade enquanto constrangimento negativo no acesso aos direitos, nomeadamente de participação política).

A regulamentação do Decreto-Lei n.º 34/2003, através do Decreto Regulamentar 6/2004, de 26 de Abril, introduziu mecanismos de política que não estavam expressos na Lei. Em particular, veio permitir a regularização daqueles que:

não dispendo de título habilitante para trabalho dependente, se integraram no mercado de emprego e se tenham inscrito e efectuado descontos para a segurança social e para a administração fiscal por um período mínimo de 90 dias, até à data da entrada em vigor do Decreto Lei n.º 34/2003.<sup>16</sup>

[Decreto Regulamentar n.º 6/2004, de 26 de Abril, art.º n.º 71, n.º 1]

Não é referido o título a conceder aos cidadãos estrangeiros que satisfizessem aquelas condições e que fizessem o pré-registo junto do ACIME [Art.º 1, n.º 3] nos 45 dias posteriores à entrada em vigor do decreto regulamentar [Art.º 1, n.º 4]. Previa-se que os cidadãos que satisfizessem os requisitos enunciados para a regularização não fossem prejudicados pelo facto de haver incumprimento por parte da entidade empregadora nas obrigações perante a segurança social e a administração fiscal, tendo que para tal apresentar documentos comprovativos da prestação de trabalho [Art.º 71, n.º 7].<sup>17</sup>

Para além desta possibilidade genérica de regularização, foi ainda definida uma outra via para os cidadãos estrangeiros que fossem pais de menores nascidos até 12 de Março de 2003, desde que exercendo o poder paternal sobre eles. Nessas condições, quer as crianças quer os progenitores passaram a estar, de acordo com o Art.º 70 do mesmo Decreto-Lei, em condições de obter autorização de residência com dispensa de visto.

A regulamentação da situação dos menores estrangeiros nascidos em Portugal vem, aliás, a ser complementada com a criação de um registo

---

16 Aplicável, portanto, aos cidadãos estrangeiros que tivessem entrado no país pelo menos 90 dias antes do dia 12 de Março de 2003 e não aos que o tivessem feito até essa data.

17 Segundo dados apresentados na imprensa no fim do ano de 2004 [“Imigrantes podem consultar processos na internet, jornal *Público*, de 19 de Outubro de 2004], terão sido cerca de 53 mil os imigrantes pré-registados. Em notícia de Dezembro [“SEF convoca 8 mil imigrantes: descontos para Segurança Social é condição”, *Diário de Notícias*, de 27 de Dezembro], haveria 15.450 imigrantes inscritos na segurança social com os 90 dias de descontos e 7.721 sem confirmação dessas contribuições. Ainda não existem estatísticas oficiais finais.

**Quadro 6.3** Cronologia da legislação fundamental sobre imigração, 1976-2005

Data	Diploma normativo
1976	Decreto-Lei n.º 494-A/76, DR 145/76, Série I, 2.º Suplemento, de 23 de Junho de 1976: reestrutura a Direcção de Serviços de Estrangeiros que se autonomiza da PSP e fica na dependência directa do ministro da Administração Interna.
1977	Decreto-Lei n.º 97/77, DR 64/77, Série I, de 17 de Março de 1977: regulamenta o trabalho de estrangeiros em território português, fixando quotas.
1981	Decreto-Lei n.º 264-B/81, DR 202/81, Série I, 1.º Suplemento, de 3 de Setembro de 1981: estabelece o regime geral da entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional.
1986	Decreto-Lei n.º 440/86, DR 300/86, Série I, 5.º Suplemento, de 12 de Dezembro de 1986: reestrutura o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.
1987	Decreto-Lei n.º 267/87, DR 149/87, Série I, de 2 de Julho de 1987: define o regime jurídico da entrada, permanência e saída do território português de nacionais de estados-membros das Comunidades Europeias.
1991	Despacho Normativo n.º 63/91, DR 60, Série I-B, de 13 de Março de 1991: cria o programa Entreculturas.
1992	Decreto-Lei n.º 212/92, DR 235/92, Série I-A, de 12 de Outubro de 1992: primeira regularização extraordinária de imigrantes em situação ilegal.
1993	Decreto-Lei n.º 59/93, DR 52/93, Série I-A, de 3 de Março de 1993: estabelece o novo regime de entrada, permanência, saída e expulsão de estrangeiros do território nacional.
1996	Lei n.º 17/96, DR 121/96, Série I-A, de 24 de Maio de 1996: segunda regularização de imigrantes em situação ilegal. Decreto-Lei n.º 3-A/96, DR 22/96, Série I-A, 1º Suplemento, de 26 de Janeiro de 1996: institui o Alto-Comissário para a Imigração e as Minorias Étnicas. Lei n.º 50/96, DR 205/96, Série I-A, de 4 de Setembro de 1996: altera a Lei do Recenseamento Eleitoral, e a Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais, permitindo a participação de cidadãos estrangeiros na base da reciprocidade.
1998	Decreto-Lei n.º 39/98, DR 49/98, Série I-A, de 27 de Fevereiro de 1998: cria o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração. Decreto-Lei n.º 244/98, DR 182/98, Série I-A, de 8 de Agosto de 1998: regulamenta a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. Lei n.º 20/98, DR 109/98, Série I-A, de 12 de Maio de 1998: regulamenta o trabalho de estrangeiros em território português, eliminando o sistema de quotas.

nacional de menores estrangeiros em situação irregular em Portugal, como garantia do acesso à educação (pré-escolar e escolar) e à saúde [Decreto-Lei 67/2004, de 25 de Março, na sequência do que estava já previsto no Decreto-Lei n.º 34/2003, de 26 de Fevereiro]. Caberá ao ACIME, em articulação com os serviços competentes da Administração Pública, assegurar aquele direito [Decreto-Lei 67/2004, de 25 de Março, Art.º 3, n.º 2].

A abertura, com a regulamentação da lei, à regularização de cidadãos estrangeiros, terá resultado, em parte, da pressão exercida por associações de imigrantes e por ONG de cariz humanitário, algumas com assento no Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração. Este Conselho tinha passado a integrar, desde 2002, juntamente com a Comissão para a Igualdade e Contra

Data	Diploma normativo
1999	Lei n.º 115/99, DR 179/99, Série I-A, de 3 de Agosto de 1999: define o regime jurídico das associações de imigrantes. Lei n.º 20/98, DR 109/98, Série I-A, de 12 de Maio de 1998: regulamenta o trabalho de estrangeiros em território português, eliminando o sistema de quotas.
1999	Lei n.º 115/99, DR 179/99, Série I-A, de 3 de Agosto de 1999: define o regime jurídico das associações de imigrantes.
2001	Decreto-Lei n.º 4/2001, DR 8, Série I-A, de 10 de Janeiro de 2001: regula as condições de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, criando o título de autorização de permanência. Despacho n.º 25360/2001, DR 286, II Série, de 12 de Dezembro de 2001: estabelece o acesso à saúde por estrangeiros.
2002	Decreto-Lei n.º 251/2002, DR 270, Série I-A, de 22 de Novembro de 2002: cria, na dependência da Presidência do Conselho de Ministros, o Alto-Comissariado para a imigração e Minorias Étnicas (transformando em estrutura interdepartamental um cargo anteriormente unipessoal).
2003	Decreto-Lei n.º 34/2003, DR 47, Série I-A, de 25 de Fevereiro de 2003: transpõe para a ordem jurídica interna as directivas europeias relativas à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares e revoga o regime de concessão de autorizações de permanência. Decreto n.º 40/2003, DR 217, Série I-A, de 19 de Setembro de 2003: acordo entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil sobre a contratação recíproca de nacionais.
2004	Decreto-Lei n.º 67/2004, DR 72, Série I-A, de 25 de Março de 2004: cria um registo nacional de menores estrangeiros que se encontrem em situação irregular no território nacional para acesso a educação e saúde. Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2004, DR 87, Série I-B, de 13 de Abril de 2004: fixa as necessidades de mão-de-obra estrangeira não comunitária, por sectores de actividade. Decreto Regulamentar n.º 6/2004, DR 98, Série I-B, de 26 de Abril de 2004: regulamenta o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território português.
2005	Despacho Conjunto n.º 283/2005, DR 64, Série II, 1 de Abril de 2005: define as relações entre a Inspeção-Geral do Trabalho (IGT), o ACIME e o SEF para efeitos do de regularização da situação de cidadãos estrangeiros cujo empregador se encontre em situação de incumprimento das obrigações perante a segurança social e a administração fiscal.

Discriminação Social, o Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas [Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de Novembro]. A justificação para a alteração de um organismo anteriormente uninominal foi a necessidade de uma “estrutura que disponha de meios humanos e logísticos de actuação permanente mais alargados que os previstos anteriormente, nomeadamente através de postos de apoio e atendimento ao imigrante” [Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de Novembro].

Ainda no domínio da regularização das situações acumuladas de ilegalidade da condição de imigração, mas visando apenas o caso dos cidadãos brasileiros a viver em Portugal, foi celebrado o Acordo sobre Contratação Recíproca de Nacionais, assinado em Lisboa em 11 de Julho de 2003, entre o

Brasil e Portugal [Decreto n.º 40/2003 de 19 de Setembro].<sup>18</sup> No âmbito deste Acordo, os brasileiros que se encontrassem irregulares em Portugal teriam de fazer prova de estar no país, até ao dia 31 de Julho de 2003, através de um pré-registo a efectuar a partir de 25 de Agosto do mesmo ano, visando a obtenção de um visto de trabalho.<sup>19</sup>

A morosidade de todos estes processos traduziu-se numa fraca taxa de execução dos objectivos de regularização, prolongando-se a situação de ilegalidade de dezenas de milhares de imigrantes. Entretanto, a supressão do estatuto de autorização de permanência, sem criação de condições organizacionais que tornasse expedita a concessão de vistos de trabalho, teve como consequência a continuidade de um fluxo de entrada de novos imigrantes em condições ilegais. Ou seja, o limite imperativo do volume da imigração existiu enquanto limite registado, não como limite efectivo.

Este desfazamento entre os fluxos migratórios reais e os mecanismos jurídicos da sua regulação coloca problemas fundamentais às políticas de imigração. Em primeiro lugar, porque a ineficácia dos canais de imigração legal contribui para o crescimento da imigração irregular muito para além do volume devido à pressão migratória. Em segundo lugar, porque a existência de uma fase de passagem pela ilegalidade na trajectória da maioria dos imigrantes compromete seriamente os avanços obtidos no domínio das políticas de integração, nomeadamente dos efeitos gerados pela redução dos prazos que prolongavam no tempo a situação de estrangeiro daqueles.

É neste contexto que deve ser localizada a proposta do Governo do Partido Socialista visando a revisão da lei de entrada, permanência e saída de estrangeiros de território nacional. Da amplitude das mudanças a introduzir nessa lei dependerá a redução do hiato entre os objectivos das políticas de regulação dos fluxos e o carácter irregular prático da situação da maioria dos imigrantes durante a primeira fase da sua fixação em Portugal.

---

18 O Acordo tem como âmbito o Tratado de Amizade, Consulta e Cooperação entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, assinado em Brasília em 22 de Abril de 2000. A regulamentação da aplicação do Tratado, no que respeita especificamente à atribuição e registo do estatuto de igualdade de direitos e deveres entre cidadãos brasileiros e portugueses em Portugal e no Brasil, é objecto do Decreto-Lei n.º 154/2003, de 15 de Julho.

19 As estimativas oficiais apontavam para 10 a 15 mil cidadãos brasileiros que podiam obter a legalização. De acordo com dados divulgados na imprensa [“Acordo Lula deve regularizar situação de cerca de 14 mil”, jornal *Público*, 5 de Agosto de 2004, por Ricardo Dias Felner], foram feitos 31 mil registos, chamados 18 mil imigrantes e só 14 mil cumpriam os requisitos para prorrogar a permanência em Portugal. Em Outubro de 2004, o secretário de estado adjunto do Ministro da Presidência, refere que “foram emitidos este ano 6.955 vistos de trabalho, estando finalizados 7.704 outros processos, que apenas aguardam marcação para obtenção do visto” [“A política de imigração”, jornal *Público*, 4 de Outubro de 2004, por Feliciano Barreiras Duarte].

## Referências bibliográficas

- Albuquerque, Rosana, Lígia Évora Ferreira e Telma Viegas (2000), *O Fenómeno Associativo em Contexto Migratório. Duas Décadas de Associativismo de Imigrantes em Portugal*, Oeiras, Celta.
- Brubaker, Rogers (1994), "Commentary: are immigration control efforts really failing?" em Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin e James F. Hollifield (orgs.) (1994), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford, Stanford University Press, pp. 227-231.
- Cornelius, Wayne A., Philip L. Martin, e James F. Hollifield (1994), "Introduction: the ambivalent quest for immigration control", em Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin e James F. Hollifield (orgs.) (1994), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford, Stanford University Press, pp. 3-41.
- Dornelas, António (2001), "Interrogações sobre as perspectivas das relações industriais em Portugal", em AA.VV., *O Futuro do Trabalho. Novas Relações e Competências*, Oeiras, Celta Editora, pp. 507-518 (CD-Rom).
- Esteves, Maria do Céu (coord.) e outros (1991), *Portugal, País de Imigração*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Justino, D., e outros (1999), "A situation in flux between tension and integration", em AA.VV., *Metropolis International Workshop. Proceedings*, Lisboa, FLAD.
- Machado, Fernando Luís (1997), "Contornos e especificidades da imigração em Portugal", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 24, pp. 9-44.
- Machado, Fernando Luís (2002), *Contrastes e Continuidades. Migração, Etnicidade e Integração dos Guineenses em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Marques, Margarida, e Rui Santos (2001), "Politics, welfare and the rise of immigrant participation in a portuguese suburban context: Oeiras during the 1990s", em Alisdair Rogers e Jean Tillie, *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*, Londres, Ashgate.
- Marshall, T. H. (1950, 1963), "Citizenship and social class", em *Sociology at the Crossroads and Other Essays*, Londres, Heinemann Educational Books, cap. IV, pp. 67-127.
- Massey, Douglas S. (1999), "International migration at the dawn of the twenty-first century: the role of the state", *Population and Development Review*, 25 (2), pp. 303-322.
- Pires, Rui Pena (2003), *Migrações e Integração*, Oeiras, Celta Editora.
- Piore, M. (1979), *Birds of Passage. Migrant Workers and Industrial Society*, Nova Iorque, Cambridge University Press.
- Portes, Alejandro (1999), *Migrações Internacionais. Origens, Tipos e Modos de Incorporação*, Oeiras, Celta Editora.
- Santos, Boaventura de Sousa (1985), "Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português", *Análise Social*, XXI (87/88/89), pp. 869-902.
- Weil, Patrick (2001), "Access to citizenship: a comparasion of twenty-five nationality laws", em T. Alexander Aleinikoff e Douglas Klusmeyer (orgs.), *Citizenship Today. Global Perspectives and Practices*, Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace, pp. 17-35.

Werth, Manfred, e outros (1991), "L'immigration de ressortissants de pays tiers dans les États méridionaux de la Communauté Européenne", *Europe Sociale*, suplemento 1/91, Luxemburgo, Comissão das Comunidades Europeias, Direcção-Geral do Emprego, das Relações Industriais e dos Assuntos Sociais.

## **As Forças Armadas Portuguesas** **Mudanças e continuidades na transição do milénio**

*Helena Carreiras*

### **Introdução**

O final da Guerra Fria, associado à diluição das tensões Leste-Oeste e simbolicamente identificado com a queda do muro de Berlim em Setembro de 1989, trouxe consigo profundas transformações no quadro das orientações estratégicas, objectivos e estrutura organizacional das forças armadas das democracias ocidentais. Essas mudanças — cuja identificação nem sempre se afigura clara<sup>1</sup> — têm sido analisadas em torno de duas dimensões centrais: por um lado, a definição política das condições de utilização da força militar e da gestão da violência num novo cenário internacional; por outro, a relação cambiante entre forças armadas e as sociedades em que se inserem.

Se, em termos internacionais, não abundam os estudos e investigações sobre este tema, são ainda mais escassos os trabalhos publicados em Portugal onde, de um ponto de vista sociológico, se procure identificar e avaliar o impacto de tais transformações na instituição militar.<sup>2</sup> Neste capítulo propõe-se justamente um balanço, ainda que parcial, da situação e tendências de evolução das Forças Armadas Portuguesas no quadro das novas formas de organização militar e de relacionamento civil-militar dos países ocidentais.

Tomando como ponto de partida um dos quadros analíticos mais discutido no âmbito da recente sociologia das instituições militares, proposto por Moskos, Williams e Segal (2000) — e (porventura equivocadamente) designado como o modelo da “pós-modernidade” militar — observa-se, sinteticamente e

---

1 Isto é sobretudo visível se tais tendências de mudança se observam em articulação com os acontecimentos do 11 de Setembro de 2001 e as suas consequências na política mundial.

2 Na realidade, foi possível identificar alguns textos onde se apreciam as tendências recentes de evolução das Forças Armadas Portuguesas, entre os quais se poderão destacar Santos (2001) e Matos (2004), mas nenhum deles o faz a partir de uma perspectiva claramente sociológica.

com base na informação empírica disponível, a forma como as Forças Armadas Portuguesas se posicionam relativamente a algumas das variáveis desse modelo: orientação estratégica (definição de missões e percepção de ameaças); organização (modalidades de recrutamento, estrutura das forças e identidades socio-profissionais); atitudes públicas em relação aos militares e, finalmente, padrões de integração de género.<sup>3</sup>

### **Mudança nas organizações militares: um novo paradigma emergente?**

Um dos mais importantes pressupostos da teoria das relações civil-militares é o de que as forças armadas são organizações caracterizadas por terem que enfrentar uma dupla exigência: por um lado, devem assegurar a eficácia militar de forma a responder adequadamente às transformações do contexto estratégico em que se movem; por outro, especialmente em regimes políticos democráticos, devem assumir e espelhar valores sociais mais amplos, centrais nas sociedades em que se inserem e que simultaneamente suportam a sua existência (Dandeker, 1998; Ammendola, 1999). Se bem que muitos dos dilemas emergentes deste duplo quadro de referência se fizessem já sentir com alguma intensidade na maioria dos países ocidentais desde o final da II Guerra Mundial, algumas tensões com ele relacionadas foram particularmente sublinhadas após o final da Guerra Fria, e mais ainda na sequência dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001. Um conjunto de transformações ao nível sociopolítico — tanto no âmbito geo-estratégico internacional como ao nível das estruturas sociais nacionais — foram desafiando progressiva e profundamente anteriores definições de interesses estratégicos, concepções de segurança e de riscos, e mesmo perspectivas dominantes sobre a natureza da guerra.

No plano estratégico internacional, a característica mais evidente destas transformações foi identificada como o “deslizar das ‘certezas’ do modelo de relacionamento bipolar entre as duas superpotências, para um mundo mais incerto e fragmentado de centros concorrentes de poder económico, político e militar” (Dandeker, 1994: 639). Especialmente durante as duas últimas décadas, as questões de segurança foram reequacionadas. Perspectivas tradicionais baseadas no paradigma realista, centradas numa visão estatocêntrica e exclusivamente político-militar, foram alvo de profundas críticas.<sup>4</sup> Dimensões não militares da segurança, consideradas “riscos-comuns” aos quais os Estados não podem nem escapar nem confrontar isoladamente, adquiriram saliência. O conceito de “sociedade de risco” sublinhou justamente estas novas fontes de

---

3 Na obra *Segurança e Defesa na Viragem do Milénio*, Loureiro dos Santos (2001) fez uma tentativa de análise utilizando este mesmo modelo, mas com base numa reflexão político-estratégica e relativamente escassa em informação empírica.



perigo que ultrapassam fronteiras políticas (Shaw, 1998, 1991). Embora deva reconhecer-se que esta não é uma ideia nova, dado que há pelo menos meio século as nações ocidentais vinham desenvolvendo uma perspectiva de segurança comum em resposta a ameaças apercebidas igualmente como partilhadas, alguns elementos deste quadro aparecem com carácter de novidade. Entre eles, destaca-se a emergência de uma nova categoria de sujeito político, relativamente “nebulosa” — a comunidade internacional —, cujos supostos direitos e interesses adquirem crescente relevância na política mundial. Tal como argumenta Shaw, “independentemente da forma inconsistente como os Estados ocidentais ou as Nações Unidas respondam ao genocídio, violação de direitos humanos, regimes antidemocráticos, pobreza global e degradação ambiental, trata-se de uma mudança extremamente significativa que transformou estas questões em ‘definidores’ da política mundial” (Shaw, 1998: 78). Contudo, os “riscos comuns” afectam diferentes grupos de forma também ela desigual e nem todos esses riscos têm natureza militar, embora muitos possam tornar-se uma fonte potencial de ameaça militar. Consequentemente, é difícil para qualquer sociedade identificar as condições sob as quais certos riscos podem tornar-se ameaças identificáveis (Dandeker, 1994).

Em todo o caso, as instituições militares procuraram adaptar-se a estes vários desafios de duas formas centrais: por um lado, buscando maior flexibilidade nas suas estruturas organizativas; por outro, respondendo às crescentes pressões sociais no sentido do respeito por valores tais como a igualdade e equidade.<sup>5</sup>

Prolongando um processo que se vinha já desenvolvendo desde meados do século, os estabelecimentos militares reestruturaram o seu formato organizacional, acelerando a tendência para o abandono das forças armadas de massa em direcção a forças baseadas em sistemas profissionalizados. Os tradicionais exércitos, baseados no sistema de conscrição geral, deram lugar a formações mais limitadas, tendencialmente profissionalizadas e facilmente mobilizáveis, seguindo uma tendência de redução dos contingentes e potencial militar. No decorrer deste processo, e em larga medida como consequência dos desenvolvimentos tecnológicos, modificou-se substancialmente o rácio entre “funções combatentes” e “funções de apoio” (*tooth to tail ratio*), adquirindo as segundas uma enorme preponderância. A mudança tecnológica fragmentou a instituição militar em múltiplas especialidades e aumentou o

---

4 O estudo de Buzan (1991) constituiu uma das primeiras tentativas de repensar o conceito de segurança a partir de uma perspectiva multidimensional. Embora sustentando que os estados continuam a ser unidades dominantes, o autor critica as concepções de segurança centradas no nível dos estados nacionais e dos aspectos estritamente militares, salientando a necessidade de ampliar o conceito por forma a recobrir as suas dimensões políticas, económicas, sociais e ambientais.

5 Isto é evidente nos debates sobre a inclusão de mulheres ou homossexuais nas forças armadas.

recurso a especialistas não militares para o desenvolvimento e operação de sistemas de armas de grande complexidade.

Por outro lado, especialmente após o final da Guerra Fria, as missões militares foram reorientadas, e as prioridades deslocaram-se da defesa territorial nacional para intervenções multinacionais visando a manutenção da paz e estabilidade a uma escala global (Dandeker, 1998: 84). Embora o direito internacional após a II Guerra Mundial já contemplasse este tipo de missões, o número real de operações multinacionais de manutenção da paz sofreu um acréscimo substancial após a diluição das tensões Leste-Oeste e a renovação do papel da ONU na política mundial. Na medida em que isto envolveu mudanças fundamentais na natureza e amplitude das missões militares, e não apenas um mero crescimento numérico, foi proposta uma distinção entre *peacekeeping* de primeira e segunda geração. O segundo tipo de missões, que veio a adquirir crescente importância entre a panóplia de possibilidades operativas das forças armadas, pode assim distinguir-se das primeiras a vários níveis: 1) complexidade e indefinição: a experiência mostra que este tipo de missão é razoavelmente imprevisível no que respeita ao seu âmbito territorial, bem como às suas “regras de empenhamento” específicas; 2) as forças armadas tornaram-se multinacionais em vários graus e formas. Para atingir a desejada eficácia, os líderes militares devem procurar resolver problemas de interoperabilidade, “incluindo não apenas tecnologia e equipamentos, mas também um conjunto de aspectos de cariz cultural resultantes da cooperação entre formações que trabalham sob distintas políticas nacionais” (Dandeker, 1998: 85); 3) as forças militares tornaram-se também multifuncionais: a dimensão militar passou a articular-se crescentemente com uma dimensão política, local e internacional. A necessidade de interagir com uma grande variedade de actores veio desafiar o tradicional entendimento e prática da profissionalidade militar.

Contudo, tal como salienta Dandeker, um problema emergente é que “as mudanças decorrentes do contexto estratégico externo e as derivadas das estruturas sociais nacionais não estão a ocorrer sequencial mas simultaneamente. Assim, enquanto as forças armadas dos países industrializados sofreram graves cortes orçamentais e procederam à reestruturação do seu formato organizativo, o pessoal militar está a ser solicitado para uma ampla gama de missões, incluindo manutenção da paz tanto quanto missões de combate mais tradicionais” (Dandeker, 1998: 85).

Um dos modelos analíticos inicialmente proposto para explicar as transformações em curso nos períodos do pós-II Guerra Mundial e da Guerra Fria, ficou conhecido como a tese “instituição/ocupação” (Moskos: 1977, 1986; Moskos e Wood, 1988). Neste modelo, Moskos identificou a existência de duas formas ideal-típicas de perspectivar a organização militar: um modelo “institucional”, ou divergente da sociedade civil, legitimado de forma normativa em torno de valores tradicionais como honra, pátria e dever, e em que

os membros da instituição são vistos como seguidores de uma vocação (tendo especial peso as gratificações de tipo simbólico); e um modelo “ocupacional”, ou convergente com as estruturas civis, cujo modo de funcionamento se aproxima da racionalidade de mercado predominante na sociedade civil, e em que as motivações para a adesão ou permanência na carreira são sobretudo de ordem material. Quando, no início dos anos 70, esta tese foi proposta, Moskos defendeu a ideia de que a tendência na maior parte das forças armadas das democracias ocidentais seria a da passagem de uma lógica vocacional a uma lógica profissional e, portanto, o correspondente “deslizar” do pólo institucional para o pólo ocupacional.<sup>6</sup>

Mais recentemente, sobretudo durante a última década, as transformações em curso nas forças armadas foram reinterpretadas como indiciando um movimento de formas “modernas” para formas “pós-modernas” de organização, tendo sido proposto um novo modelo de análise. Moskos, Williams e Segal (2000) defenderam a tese de que nas democracias ocidentais desenvolvidas se verifica a transição de uma forma de organização militar associada ao nacionalismo para uma outra adaptada ao novo sistema mundial e à erosão de formas tradicionais de soberania. Enquanto as forças armadas da era moderna se baseavam na “combinação entre um sistema de conscrição ou milícia e um corpo profissional de oficiais, eram orientadas para missões de guerra, eram masculinas em expressão e *ethos* e fortemente diferenciadas da sociedade civil, o novo tipo pós-moderno revela um abrandamento dos laços com o estado-nação. O seu formato básico passa a ser o de uma força exclusivamente voluntária, diversificada em missões, crescentemente diversificada em expressão e *ethos* e com maior permeabilidade em relação à sociedade civil” (Moskos, Williams, e Segal, 2000: 1).

Baseando-se na experiência dos Estados Unidos e de outros países ocidentais, os autores propõem uma tipologia tricotómica para dar conta do que identificam como uma mudança histórica nas forças armadas (quadro 7.1).

De um ponto de vista societal, cinco transformações fundamentais são indicadas: crescente interpenetrabilidade estrutural e cultural entre as esferas civil e militar; diminuição das diferenças internas com base no ramo, patente ou tipo de função; mudança de missões de guerra para missões que não podem ser definidas como militares num sentido tradicional; crescente utilização das forças militares em operações internacionais legitimadas por entidades que

---

6 Contudo, importa notar que para Moskos não se trata aqui de identificar situações homogêneas e unívocas num ou noutro pólo, nem mesmo encontrar situações intermédias num *continuum*. A hipótese adiantada sugere antes a existência real de modelos plurais em que se admite a presença de características contraditórias. Nesta medida, verificar-se-ia uma “compartimentação” da instituição militar: enquanto alguns sectores permaneceriam tipicamente militares e divergentes da sociedade civil — nomeadamente as unidades de combate — outros, particularmente nas especialidades mais técnicas e administrativas, aproximar-se-iam do modelo ocupacional.

**Quadro 7.1** Forças armadas nas três eras

Características	Moderna (pré-Guerra Fria), 1900-1945	Moderna Avançada (Guerra Fria), 1945-1990	Pós-moderna (pós-Guerra Fria), desde 1990
Percepção de ameaças	Invasão do exterior	Guerra nuclear	Sub-nacional (ex. violência étnica, terrorismo)
Estrutura das forças	Exércitos de massa, conscrição	Exércitos profissionais de grande dimensão	Exércitos profissionais de pequena dimensão
Missão principal	Defesa da pátria	Apoio a aliança	Novas missões (ex. manutenção da paz, humanitárias)
Perfil dominante do militar profissional	Líder de combate	Gestor ou técnico	Militar-administrador; militar-académico
Atitude pública sobre as forças armadas	Apoio	Ambivalente	Indiferente
Relações com a comunicação social	Internalizadas	Manipuladas	Cortejadas
Pessoal civil	Componente mínima	Componente média	Componente significativa
Papel das mulheres	Corpos separados ou excluídas	Integração parcial	Integração total
Esposas e famílias militares	Parte integral	Envolvimento parcial	Afastadas
Homossexuais nas forças armadas	Punidos	Excluídos	Aceites
Objecção de consciência	Limitada ou proibida	Habitualmente permitida	Subsumida no serviço civil.

Fonte: Moskos, Williams, e Segal (2000: 15).

estão para além do estado-nação e finalmente, internacionalização das próprias forças armadas.

Battistelli (1997) chamou a atenção para o facto de todas estas mudanças poderem ser situadas em termos da clássica dicotomia instituição/ocupação, proposta por Moskos para descrever a transição entre organizações militares pré-modernas e modernas. O mesmo acontece, argumenta este autor, com as correlativas mudanças ao nível organizativo, designadamente em termos do perfil dominante do militar profissional (passagem do tipo “herói guerreiro” a uma ênfase no “militar-administrador” ou no “militar-académico”), o recurso crescente a pessoal civil, maior integração de mulheres e aceitação de homossexuais, bem como maior tolerância relativamente à objecção de consciência e a formas alternativas de serviço militar. Assim, pode afirmar-se que este novo modelo se revela mais complementar que antagónico relativamente à tese I/O. Uma importante questão que pode colocar-se relativamente à sua relevância

analítica é, contudo, a de saber se estamos de facto perante a emergência de um novo paradigma, ou se, pelo contrário, as mudanças identificadas prolongam ou mesmo “radicalizam” tendências claramente emergentes no período da modernidade.<sup>7</sup> Booth, Kestnbaum e Segal argumentaram neste último sentido, sublinhando que, embora algumas das mudanças identificadas não pareçam ter precedentes históricos, a maioria representa esforços globais de readaptação da estrutura de forças existente às novas contingências, algo que as forças armadas e outras organizações sempre fizeram durante a época moderna: “A tese das forças armadas pós-modernas não é de todo pós-moderna, constituindo, pelo contrário, um esforço claramente moderno de construção teórica, empreendido no sentido de captar um conjunto de adaptações estruturais à mudança ambiental” (Booth, Kestnbaum e Segal, 2001: 336-337).<sup>8</sup>

É com base neste entendimento que procuraremos utilizar algumas das dimensões de análise do modelo proposto por Moskos, Williams e Segal para observar as Forças Armadas Portuguesas.

## As Forças Armadas portuguesas no panorama internacional

### *Orientações estratégicas: percepção de ameaças e definição de missões*

Não obstante a relevância do papel desempenhado pelos militares no processo de transição para a democracia em Portugal, o seu progressivo afastamento da cena política foi acompanhado por um processo de marginalização objectiva e subjectiva,<sup>9</sup> com continuidade até ao presente. As Forças Armadas Portuguesas chegaram ao final do período da Guerra Fria numa situação

---

7 Convém, aliás, notar que a forma como o termo “pós-moderno” é utilizado nesta proposta tem muito pouca relação com concepções gerais de pós-modernidade. Os próprios autores reconhecem que existe provavelmente apenas uma área de sobreposição: as predicções de relativismo cultural e a ruptura das tradicionais linhas de demarcação entre a sociedade civil e as forças armadas. Notam, designadamente, que “o quadro de análise (...) não é de todo pós-moderno” e até mesmo que os editores e alguns autores dos capítulos do livro “são ortodoxos positivistas”(!) (Williams, 2000: 273). Neste sentido, pode afirmar-se que estamos perante uma situação de *stretching* conceptual que pode causar mais confusão que clarificação das tendências descritas.

8 Por outro lado, alguns autores reconheceram que “os argumentos invocados para justificar a emergência de um novo tipo de forças armadas pós-modernas eram convincentes na altura em que foram propostos, mas, na sequência do 11 de Setembro de 2001, alguns deles deverão ser repensados com base nas transformações registadas em termos da opinião pública, percepção de ameaças, bem como de uma série de outros assuntos-chave” (Callaghan e Kernic, 2003: 43).

9 Este fenómeno da relativa marginalização das forças armadas tem aliás sido identificado como uma das características comuns aos países que mais intensificaram a mudança no sentido do referido paradigma pós-moderno nas relações civil-militares (Booth, Kestnbaum e Segal, 2001).

particularmente difícil em termos de obsolescência de material, relativa ausência de orientação estratégica, orçamentos decrescentes e vivendo um clima de desconfiança entre políticos e militares (Carrilho, 1994; Matos, 2004).

A inexistência de uma política de defesa clara foi sendo sistematicamente sublinhada e evidenciada pela desactualização da *Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas* (LDNFA) de 1982 e do próprio *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (CEDN). Relativamente ao primeiro documento — que deu forma às forças armadas do período democrático — algumas das críticas apontadas sublinham o seu progressivo desfazamento de uma realidade estratégica em mudança acelerada: “ (...) o desgaste de soberania do estado-nação, os novos espaços de unidade estratégica e respectivas missões (...) e os desafios de um ambiente estratégico em ebulição (...) tornam algo ancilosado um articulado quase exclusivamente agarrado a missões decorrentes dos atributos clássicos de soberania e ao conceito de ameaça” (Fernandes, 2004: 581). Relativamente à identificação de riscos ou ameaças, Loureiro dos Santos colocou a questão de forma severa: “não se sabe qual a percepção que o poder político democrático português tem das ameaças a que Portugal está sujeito. (...) Esta invulgar situação, única entre os países ocidentais, deve-se ao facto de a estrutura do Estado Português para os assuntos de segurança e defesa se encontrar completamente desactualizada” (Santos, 2001: 184).

No que diz respeito à definição de missões das forças armadas, críticas semelhantes foram emergindo, inclusivamente a partir do interior da própria instituição militar. Ainda de acordo com Loureiro dos Santos, a natureza das missões militares descrita nos documentos oficiais parece ser suficientemente abrangente para cobrir qualquer possível situação relacionada com a utilização da força militar. O autor nota que, como resultado deste “*vacuum* estratégico”, as decisões sobre organização, equipamento e utilização das forças militares foram sendo tomadas de forma casuística, numa base estritamente *ad hoc*, com todos os problemas técnicos e económicos que essa atitude envolve (Santos, 2001: 185). Outros autores sublinharam também a inadequação dos quadros legais existentes e os efeitos perversos que uma atitude meramente reactiva (e frequentemente adiada) por parte dos líderes políticos nacionais ocasiona em termos da percepção internacional das Forças Armadas Portuguesas (Pinto, 2002: 185).

Contudo, independentemente destas críticas, parece ser possível identificar algumas tendências gerais na definição política das orientações de defesa. Contra a opinião de alguns sectores significativos das elites políticas e militares do país, as quais de alguma forma continuaram a adoptar uma atitude isolacionista na linha da famosa “neutralidade colaborante” que prevaleceu durante os conflitos mundiais do séc. XX,<sup>10</sup> a participação dos militares portugueses em missões internacionais tornou-se uma área cada vez mais importante para a acção militar. A necessidade de construir um sistema de forças capaz de responder aos compromissos portugueses no quadro da NATO e

da União Europeia, bem como a colaboração em missões multinacionais de manutenção da paz, havia já sido identificada como objectivo a atingir no *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* definido em 1994. Também no *Livro Branco da Defesa Nacional* de 2001, a importância das novas missões é destacada, ainda que a par com as de carácter tradicional de dissuasão e defesa da integridade do território nacional e de participação na defesa colectiva no âmbito da NATO: “Cumulativamente, [o sistema de forças] deverá garantir a disponibilidade de forças e meios necessários para o empenhamento nos cenários da nova conflitualidade, em missões de apoio à paz, de gestão de crises e humanitárias” (MDN, 2001b).

O *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*, revisto em 2003, promoveu adicionalmente, e de forma já mais clara, a revalorização da participação militar portuguesa em missões no exterior, aspecto que continuou a ser destacado por responsáveis políticos. Em declarações a um órgão de comunicação social em 2005, o então ministro da Defesa, Luís Amado, sublinhou o facto de as missões prioritárias das Forças Armadas Portuguesas serem justamente aquelas que se relacionam com a assumpção dos compromissos internacionais e o apoio à política externa no quadro da NATO e da União Europeia. Na sua perspectiva, a capacidade de afirmar a personalidade e identidade políticas de Portugal enquanto Estado soberano passaria pela participação “nas novas fronteiras em que se resolve a segurança do país no quadro da segurança regional (...). Para isso, precisamos de passar de uma visão, em certos sectores, ainda muito estática e muito territorial das FA, para uma outra com configuração dinâmica, flexível, de reacção rápida e projecção de força, de interoperabilidade e de acção conjunta”.<sup>11</sup>

Na realidade, embora as tropas portuguesas houvessem já estado modestamente presentes em operações das Nações Unidas, especialmente Angola e Moçambique,<sup>12</sup> foi a presença de um contingente português na Bósnia em 1996 que assinalou uma real inflexão de política neste domínio, no sentido que alguns analistas definiram como a “europeinização” da política de defesa portuguesa (Vasconcelos, 1999). Nesse ano, as designadas “novas missões” representaram quase metade das despesas com operações militares (46%) e cerca de 12% do orçamento da Defesa. Por outro lado, a experiência da Bósnia revelou um crescente apoio público, político e militar à participação de militares portugueses em operações multinacionais de manutenção da paz (Vasconcelos, 1999;

---

10 A posição portuguesa relativamente a um possível envolvimento na Segunda Guerra do Golfo foi identificada como um bom exemplo desta atitude: embora apoiando a coligação ocidental, Portugal apresentou-se como um Estado “não beligerante”.

11 Entrevista ao *Expresso* de 4 de Junho de 2005.

12 Observadores militares portugueses integraram várias missões da ONU, mas de forma limitada: UNOGIL no Líbano em 1958, na Namíbia em 1989; ONOMUZ em Moçambique, UNAVEM II, UNAVEM III e MONUA em Angola.

Sousa, 1999; Carreiras, 1999), e iniciou uma presença que se revelou não muito expressiva, mas em todo o caso contínua, dos militares portugueses em missões internacionais. Em 2002, por exemplo, as Forças Armadas Portuguesas mobilizaram 1.337 militares em operações de paz realizadas sob os auspícios da NATO na Bósnia (SFOR: 331), Kosovo (KFOR: 15), Macedónia (FYROM: 6), Afeganistão (ISAF: 21), e da ONU em Timor (UNTAET/UNMISSET: 964).<sup>13</sup>

Apesar disto, velhos dilemas — sintetizados no debate “Angola ou Bósnia” — tornaram-se extremamente significativos durante a crise do Kosovo, altura em que a capacidade nacional para manter tropas simultaneamente em mais que um teatro de operações foi severamente testada. Alguma ambiguidade e falta de definição estratégica da política de defesa portuguesa emergem pois como fontes de tensão civil-militar num contexto em que a crescente internacionalização parece ser o “destino” inevitável das Forças Armadas Portuguesas.

#### *A estrutura das forças: da conscrição ao voluntariado*

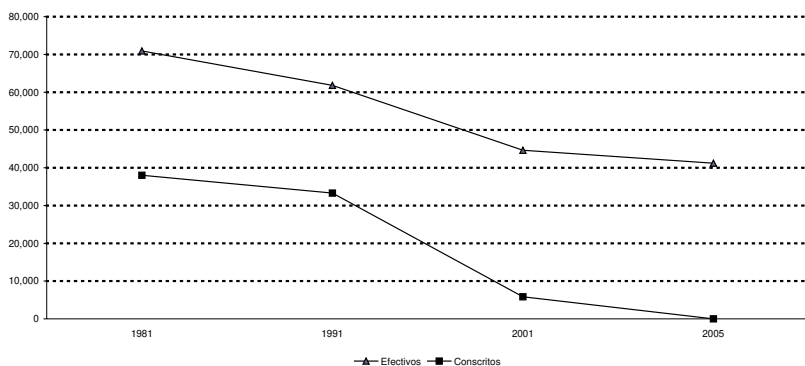
Seguindo uma tendência generalizada nos países ocidentais, Portugal levou a cabo, já no início do séc. XXI, a transição entre o sistema de conscrição e uma força exclusivamente voluntária em tempo de paz. A referência constitucional ao serviço militar obrigatório foi eliminada durante a revisão constitucional de 1997 e, dois anos depois, uma nova lei do serviço militar (Lei n.º 174/99) estabeleceria aquele que pode ser considerado o maior desafio do processo de reorganização: a instituição de uma força exclusivamente voluntária em tempo de paz, a qual deveria estar completa em 2004, após um período de transição de quatro anos.

Este novo modelo veio a concretizar-se após uma década de lenta — nem sempre consensual, mas indubitavelmente clara — tendência para a “profissionalização” das forças armadas. A aprovação em 1991 da Lei n.º 22/91 (uma revisão da Lei do Serviço Militar de 1987) constituiu um passo importante nessa direcção, ao consagrar a criação de um sistema misto “semi-profissional”, baseado em regimes de contratos de curta duração. Com a aprovação do enquadramento legal deste novo modelo em 1993 visava-se fundamentalmente uma racionalização de meios (redução de número de escalões e órgãos de comando) e uma maior eficácia, assente na optimização das relações entre as duas componentes do sistema de forças: a componente territorial (baseada no serviço militar obrigatório) e a componente operacional (assente no recrutamento voluntário), bem como uma correcta utilização dos recursos humanos (MDN, 1998). Duas mudanças fundamentais foram introduzidas: a) redução do tempo de serviço militar obrigatório de 12/15

---

13 Informação disponibilizada no *Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2002* (MDN, 2002).





**Figura 7.1** Evolução do número de efectivos e conscritos nas Forças Armadas Portuguesas (1981-2005)

Fonte: dados fornecidos pela Direcção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar (Ministério da Defesa Nacional).

meses no Exército e 18/20 meses na Marinha e Força Aérea para um período de apenas quatro meses;<sup>14</sup> b) criação de novos regimes de “voluntariado” e “contrato”. O primeiro, com duração entre oito a 18 meses seria pré-condição para a entrada no regime de “contrato”, o qual variaria entre um mínimo de dois e um máximo de oito anos.

Ambas as medidas devem ser analisadas no âmbito de um processo mais amplo de transformação das Forças Armadas Portuguesas em termos de redução de efectivos e redimensionamento global da instituição. Entre 1981 e 2005 verificou-se, com efeito, uma redução de 41,9% do total da força militar, correspondendo a um decréscimo de 70.926 para cerca de 41.000 militares (figura 7.1). Este decréscimo verificou-se por duas razões centrais: a redução do número de soldados conscritos e uma idêntica redução do pessoal do quadro permanente (Decreto-Lei n.º 202/93). Esta última medida visou o reequilíbrio da pirâmide hierárquica, a qual havia sofrido uma acentuada distorção na sequência da guerra colonial (cf. Carrilho, 1994: 121-127).<sup>15</sup>

A redução do serviço militar obrigatório para quatro meses constituiu, neste quadro, um dos primeiros indicadores da orientação no sentido do que viria a ser designado — na legislação como em outros documentos e material

14 Nos termos da Lei, o serviço efectivo poderia prolongar-se, em circunstâncias excepcionais, até oito meses no Exército e 12 meses na Marinha e Força Aérea.

15 Com efeito, no final da guerra a pirâmide hierárquica encontrava-se quase invertida, com um excesso de pessoal nas categorias hierárquicas superiores e um claro défice nos postos de oficiais subalternos. Na medida em que o grupo dos coronéis foi o mais afectado por esta legislação (muitos deles forçados a uma reforma compulsiva) o decreto-lei ficou conhecido como “lei dos coronéis”.

promocional — como uma “nova concepção do serviço militar”, baseada nos conceitos chave de “modernização” e “profissionalização”. A segunda medida revelava, no entanto, o aspecto mais importante do modelo: a introdução de regimes especiais de recrutamento voluntário. Sob este novo quadro, após três a quatro meses de treino inicial (SEN), os militares poderiam servir por um período de tempo até 18 meses — o regime de voluntariado —, após o qual poderiam aceder ao regime de contrato. Um conjunto de incentivos socioeconómicos foi estabelecido no sentido de tornar estes novos regimes militares atractivos para os jovens. Entre as medidas previstas — e na realidade deficientemente implementadas — destaca-se orientação e formação profissional, apoio à obtenção de habilitações académicas, compensação financeira e material, apoio social e apoio à inserção ou reinserção na vida civil.

A despeito das ambições iniciais, este modelo começou a mostrar diversas fragilidades pouco depois de ser implementado (MDN, 1998; UAL, 1998), vindo a ser considerado excessivamente dispendioso, de eficácia duvidosa, gerador de instabilidade no sistema e desmotivação entre os jovens e, sobretudo, reprodutor de inequidade social.<sup>16</sup>

Não admira, pois, que no contexto da transição para uma força exclusivamente voluntária, questões como a capacidade de atracção de candidatos ou a sua retenção nas fileiras tenham passado a colocar-se com enorme relevância, tanto mais que um dos maiores problemas confrontados pelo regime estabelecido em 1991 fora exactamente o da capacidade de atrair e reter voluntários, bem como uma deficiente aplicação do sistema de incentivos estabelecido (MDN, 1998). No ano 2000 existia um *déficit* de cerca de 8000 soldados neste ramo, correspondendo a metade das necessidades então definidas em termos de praças (Santos, 2001: 188).

Assim, para além da centralização ao nível organizacional, várias outras medidas foram propostas no sentido de enfrentar o desafio da profissionalização, no que concretamente se refere à atracção de um número suficiente de pessoal qualificado. Desde logo, e provavelmente como o mais importante eixo do modelo, anunciava-se uma renovada política de incentivos socioeconómicos, incluindo obtenção de habilitações académicas e certificações profissionais, apoio à inserção no mercado de trabalho, bem como medidas adicionais de tratamento preferencial em programas e instituições públicas após o termo do contrato (Decreto-Lei n.º 320-A/2000). Para além disto, salientava-se também a importância da dimensão de relações públicas da política de

---

16 Dificuldades de organização e carência de infra-estruturas implicaram que apenas uma percentagem limitada de cidadãos aptos fosse efectivamente incorporada. Embora isto tivesse vindo a verificar-se ao longo da década de 1980 (e mesmo antes), a taxa de incorporação diminuiu continuamente entre 1992 e 1998, descendo de 52% para 31%; na medida em que apenas alguns cidadãos aptos eram efectivamente incorporados, o sistema feria assim os princípios de igualdade de tratamento.

recrutamento e o possível aumento da proporção de pessoal civil e de mulheres nas fileiras.

Alguns estudiosos do tema manifestaram, no entanto, dúvidas quanto à facilidade da sua implementação. Referindo-se à viabilidade do que designou como modelo “profissionalizado”, Mira Vaz partilhou dessa apreensão relativamente à eficácia do sistema de incentivos: “Conhecendo-se as dificuldades que outros países, com incentivos financeiros bem superiores, continuam a experimentar, receia-se que também em Portugal a questão não venha a ser facilmente resolvida” (Vaz, 2001: 70). Uma posição céptica foi também assumida por Loureiro dos Santos, o qual, referindo-se à cláusula de salvaguarda, pela qual o governo poderia recorrer ao SMO, caso o número de voluntários não satisfizesse as necessidades do sistema de forças, afirmava em 2001: “Veremos se existirá coragem para fazer accionar esta cláusula, já que é praticamente certo que isso vai ser necessário” (Santos, 2001: 188).

Em todo o caso, embora seja cedo para avaliar os resultados de processos de recrutamento em curso, os dados relativos às primeiras incorporações em sistema exclusivamente voluntário não vieram dar crédito às previsões mais pessimistas. Conhecendo, no entanto, a forma como a capacidade de atracção de voluntários para as forças armadas tem historicamente dependido de factores relacionados com as oscilações económicas e, em particular, as que afectam o mercado de trabalho, haverá que avaliar cuidadosamente o impacto e evolução desse tipo de variáveis no desenho de políticas de pessoal. Algumas das tendências enunciadas, designadamente a atenção ao pessoal civil e a necessidade de diversificar os potenciais públicos-alvo de recrutamento, constituem, aliás, elementos importantes deste novo quadro e comuns aos vários países que iniciaram semelhantes processos de reforma.

#### *Identificação organizacional e identidades profissionais*

São diversos os indicadores que apontam para a coexistência de vários tipos de orientações nas Forças Armadas Portuguesas, quer no que diz respeito ao nível meso-analítico da estrutura organizacional, quer no concernente a modelos de identificação em termos de identidades individuais e colectivas.

Se nos concentrarmos no primeiro destes planos, e particularmente no processo de constituição de uma força militar exclusivamente voluntária e tendencialmente profissionalizada, é possível discernir uma clara tendência no sentido ocupacional. Em trabalhos anteriores foi já amplamente ilustrado esse movimento, a que correspondeu a intensificação de apelos “ocupacionais” ao recrutamento militar (Carreiras, 1995, 1997). A transição, a partir de 1991, para um sistema semiprofissional foi efectivamente acompanhada pela produção de brochuras, folhetos, cartazes e, sobretudo, por um apelo mediático concretizado na emissão televisiva de *spots* publicitários, projectando uma nova imagem das forças armadas. O serviço militar passava a ser

apresentado aos jovens como um projecto atraente, uma oportunidade de valorização profissional e um instrumento de promoção pessoal.<sup>17</sup> Parecia detectar-se neste novo modelo — ou pelo menos no discurso que o tematizava — a valorização dos aspectos técnico-profissionais e um claro afastamento relativamente ao *ethos* militar tradicional. Embora não estivessem ausentes apelos de tipo institucional, a ênfase era decididamente atribuída a motivações ocupacionais. Contudo, esta orientação “ocupacional” mostrou ser mais intensa na sua dimensão discursiva e simbólica que na realidade concreta, já que muitas das medidas propostas para a materializar não foram bem sucedidas, o mesmo acontecendo com planos iniciais de modernização e reequipamento das forças.

Uma década depois, no momento da transição para o voluntariado, o mesmo tipo de apelos acompanhou os esforços de recrutamento. No entanto, regista-se a prevalência simultânea de uma preocupação com os aspectos de teor institucional, a qual é claramente evidenciada no *Livro Branco da Defesa Nacional* de 2001, onde se afirma:

(...) a existência de um referencial de valores de base patriótica e ética, a formação de um espírito de missão e a disponibilidade de um quadro de incentivos diversificados e eficazes, são condições a ter em conta no novo modelo de serviço militar profissionalizado. A sua não existência reduziria um tal serviço a uma mera prestação técnica, retirar-lhe-ia dimensão nacional e carácter institucional, a identificação com a sociedade civil e a conseqüente vinculação ao serviço dos superiores interesses nacionais e, muito provavelmente, faria com que a sua base de recrutamento fosse o universo dos desfavorecidos.

Criar as condições que impeçam esse tipo de desenvolvimentos perversos e indesejáveis, tem que constituir uma obrigação e um compromisso do poder político.<sup>18</sup>

Para além disto, e ainda a um nível de análise organizacional, diversos indicadores apontam para o relativo predomínio de forças de carácter mais conservador de matriz institucional.

Um desses indicadores refere-se à questão da representação profissional e sindicalismo militar. Apesar de uma crescente abertura a várias formas de associativismo profissional, no ano 2005 era ainda proibida a constituição de sindicatos militares em Portugal e a *Lei da Defesa Nacional e das Forças*

---

17 “O modelo legal arquitectado visa sensibilizar o jovem à prestação do serviço militar como actividade profissional exigente e de superior interesse público, contrabalançando os inconvenientes da sua eventual curta duração com estímulos adequados a reimplantar o cidadão na vida activa não militar enriquecido com os instrumentos hábeis a um sucesso humano integral” (Portaria 227-B/92, DR Série II, n.º 169, 24/7/92).

18 MDN (2001b)

*Armadas* impunha aos militares um quadro restritivo em termos de direitos cívicos e políticos. Após mais de uma década em que se assistiu ao nascimento de várias associações de defesa de interesses profissionais,<sup>19</sup> várias alterações foram introduzidas na lei, com o objectivo de eliminar anteriores restrições, designadamente as relativas à liberdade de expressão e associação. Em 2001, a Assembleia da República aprovou uma alteração ao artigo 31.º da LDNFA, segundo a qual os militares passariam a estar abrangidos pelo regime geral dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição colectiva, ressalvando, no entanto, o seu rigoroso apartidarismo, o facto de não poderem livremente pronunciar-se sobre a condução da política de defesa nacional, pôr em causa a coesão e disciplina das forças armadas ou ainda “aproveitar-se da sua arma, do seu posto ou da sua função para qualquer intervenção política ou sindical”. Embora alguns autores não hesitem em identificar nestas transformações a emergência do sindicalismo militar em Portugal (Matos, 2004: 237-242), estes desenvolvimentos foram considerados relativamente limitados, tanto pelos *media* como por variados sectores militares (Santos, 2001: 195), dado que os novos direitos assim consagrados se referiam exclusivamente ao plano profissional/deontológico, excluindo, na prática, qualquer tipo de sindicalismo ou envolvimento político.

Embora persista uma grande diversidade no modo como os países ocidentais têm vindo a tratar a questão da representação de interesses militares, não existindo nas actuais democracias um modelo comum ou prática uniforme (Carrilho, 1994: 158), a forma prudente e, segundo alguns também tardia (Santos, 2001: 195), com que foi institucionalizado o novo quadro de representação de interesses socioprofissionais dos militares em Portugal aparece evidenciada se a compararmos com países como a Holanda. Aí, alguns grandes sindicatos representavam, no final da década de 1990, os interesses de cerca de 80% do pessoal do sector da defesa. Combinando frequentemente a sua acção com os sindicatos civis, estas organizações adquiriram uma influência crescente e uma efectiva capacidade de negociação em termos de salários e carreiras (Van der Meulen, 2000).

O aspecto do modelo em referência em que as forças institucionalmente conservadoras parecem ser mais expressivas refere-se a atitudes em relação à diversidade cultural, designadamente à orientação sexual. Ao passo que as reacções à entrada de mulheres não sugerem fortes resistências, o tema da homossexualidade permanece tabu no seio das forças armadas, o que em boa medida espelha a situação vivida na sociedade em geral. Esta questão, que nos Estados Unidos suscitou acesos debates, e que noutros países se encontra

---

19 A partir do final dos anos 80 foram constituídas várias associações: Associação dos Militares na Reserva e na Reforma (ASMIRR), 1987; Associação Nacional de Sargentos (ANS), 1989; Associação dos Oficiais das Forças Armadas (AOFA), 1992; Associação Nacional dos Contratados do Exército (ANCE), 1996.

de certa maneira resolvida (ou, no mínimo, “pacificada”), não existe em Portugal como tal: a presença de homossexuais nas forças armadas não é sequer nomeada e certamente menos ainda equacionada como uma questão politicamente relevante. A invisibilidade do problema decorre, pois, do facto de não ser tematizado, e não, naturalmente, da inexistência de homossexuais nas fileiras. Embora as restrições legais à presença de homossexuais no serviço militar tenham deixado de existir, a prática corrente é a de excluir discretamente aqueles membros que explicitamente indiquem a sua orientação homossexual. Conforme nota Santos, “Se houver conhecimento de que determinado militar é homossexual, este arrisca-se a ficar isolado e marginalizado, num corpo em que é muito importante a sua natureza gregária, o que pode levar a uma atitude de abandono voluntário, que, afinal, funciona como uma punição de facto” (Santos: 2001: 194). O mesmo autor chama ainda a atenção para o facto de ser generalizada a utilização de termos depreciativos e ofensivos para designar aqueles que incorram em suspeita de serem, ou se assumam como sendo, homossexuais.

Do ponto de vista das identidades profissionais, e inflectindo agora para um nível da análise microssociológico, existe alguma ambivalência nas orientações dos militares. Dados obtidos através de inquéritos realizados ao longo da década de 19 90 confirmam o crescimento de orientações ocupacionais entre algumas categorias de pessoal militar, mas também o facto de as orientações institucionais terem mantido uma relativa predominância. Um inquérito representativo, aplicado aos oficiais dos três ramos das forças armadas em 1990 (Carrilho, 1990), mostrou que as motivações ocupacionais para adesão à profissão militar eram dominantes entre os oficiais da Força Aérea, enquanto na Marinha e no Exército os militares se mostravam mais próximos de valores institucionais. Em todo o caso, Carrilho notava que, nesse momento, se poderia considerar dominante um modelo identitário plural (Carrilho, 1994: 152). No final da década, um outro inquérito aplicado aos militares que participaram nas missões IFOR e SFOR na Bósnia-Herzegovina mostrava também um quadro diversificado de orientações (Carreiras, 1999). Os resultados apontavam para um considerável peso de factores de tipo institucional para a adesão à carreira militar, ou seja, factores associados à tradicional cultura e valores militares (com ênfase em aspectos como o serviço à nação ou o espírito de corpo), bem como em factores de tipo expressivo, autocentrados, tais como “busca de aventura” ou “teste pessoal”, que autores como Battistelli associaram ao designado paradigma da pós-modernidade militar (Battistelli, 1997); enquanto estes últimos factores eram os mais assinalados por praças, os oficiais e sargentos constituíam, compreensivelmente, os grupos em que maior percentagem sublinhava o factor institucional “desejo de servir o país”.

*Atitudes públicas em relação aos militares*

As transformações até aqui descritas, designadamente o fim do serviço militar obrigatório, redução de pessoal e envolvimento em missões de manutenção da paz foram regularmente apoiadas por consideráveis maiorias da opinião pública portuguesa. De acordo com alguns inquéritos realizados ao longo das últimas décadas, os portugueses foram demonstrando cada vez maior apoio a um sistema exclusivamente voluntário de serviço militar. Em 1996 cerca de  $\frac{2}{3}$  da população apoiava a criação de um sistema exclusivo de voluntariado contra 31,5% que ainda preferiam o anterior modelo de conscrição. Em 1999 mantinha-se aproximadamente esta distribuição (Matos e Bacalhau, 2001: 93).

Da mesma forma, a participação em missões de paz foi globalmente bem acolhida. Apesar da perspectiva conservadora de alguns sectores políticos e militares relativamente a este tipo de envolvimento internacional dos militares, a partir do momento em que as tropas portuguesas integraram o contingente da IFOR na Bósnia-Herzegovina, as posições começaram a alterar-se no sentido de um crescente apoio a este tipo de missões. Para além de as próprias forças armadas demonstrarem o desejo de intervir internacionalmente, já em 1993 a população portuguesa se mostrava favorável a uma operação europeia nos Balcans. Em 1996 mais de  $\frac{2}{3}$  do público português apoiou a participação do país na missão IFOR.

A presença de soldados portugueses na Bósnia tornou-se um dos mais importantes acontecimentos mediáticos no país e contribuiu para uma crescente visibilidade dos conflitos nessa área do mundo. Após a mobilização das tropas, os *media* passaram a dar maior cobertura à situação na Bósnia. Entre Agosto e Janeiro de 1996, 25 órgãos da imprensa, rádio e televisão mantiveram em permanência 150 repórteres na Bósnia. Durante os primeiros meses, os soldados tinham muitos motivos de insatisfação e as suas queixas encontraram eco imediato entre os jornalistas ali presentes. A ausência de prévia experiência deste tipo de missões e, sobretudo, as más condições meteorológicas resultaram em várias dificuldades de instalação e equipamento deficiente. Mais que outros contingentes nacionais, os portugueses tiveram que adaptar-se ao novo cenário europeu. A novidade da experiência resultou num crescendo de atenção e apoio conferidos pela opinião pública às novas missões dos militares.

*Padrões de integração de género*

No que diz respeito ao papel das mulheres, o modelo em análise supõe que a situação em termos de integração militar feminina é reveladora da tendência em direcção ao novo paradigma emergente. Enquanto na era “pré-moderna” as mulheres eram maioritariamente excluídas do serviço militar, o período de

modernidade avançada testemunha uma integração parcial, caracterizada pela abolição de corpos exclusivamente femininos, mas também pela persistência de níveis de representação reduzidos e resistências à incorporação de mulheres em funções de combate. Pelo contrário, a “pós-modernidade” militar coincidiria com pressões fortes no sentido da abertura total das especialidades e unidades militares às mulheres.

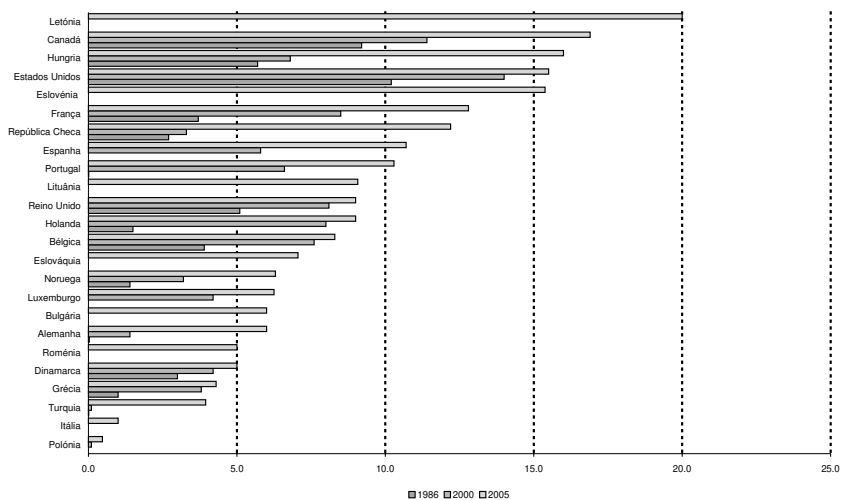
Ora, a tendência para a intensificação do recrutamento feminino nas forças armadas dos países ocidentais durante as últimas três décadas constitui, de facto, uma realidade. Embora o ritmo e características do processo tenham variado significativamente entre os diversos países, no início do século XXI todos os países da NATO haviam recrutado mulheres, aumentando a sua representação nas fileiras e eliminado muitas das restrições anteriormente existentes (Carreiras, 2002a, 2002b). No entanto, importa também notar que, presentemente, apesar desta tendência para uma progressiva eliminação de normas e práticas discriminatórias e de esforços no sentido da equalização estatutária entre militares de ambos os sexos, persistem diversas restrições ocupacionais e as mulheres continuam, na prática, maioritariamente excluídas de funções relacionadas com o combate; por outro lado, detêm, em geral, níveis limitados de representação hierárquica e encontram-se afastadas das principais posições de poder no sistema militar; nem sempre são aceites e enfrentam frequentemente reacções hostis. Dados de variados estudos empíricos mostram, de resto, que a elevados patamares de integração formal nem sempre correspondem idênticos níveis de integração social (Winslow e Dunn, 2002). No mesmo sentido, embora reconhecendo que os países que se empenharam em reformas formais são também os que mais facilmente poderão atingir elevados patamares de integração, Moskos, Williams e Segal sublinham que “políticas *de jure* não se transformam facilmente em oportunidades *de facto*, e os grupos de interesse nacionais sabem que deverão utilizar simultaneamente instrumentos legais e políticos para assegurar essa correspondência” (Moskos, Williams e Segal, 2000: 270).

Vejam, de forma comparativa, alguns dos indicadores desta situação, começando por observar os níveis globais de representação.

No ano 2000 cerca de 289.000 mulheres desempenhavam as suas funções nas forças armadas dos países da NATO. Os níveis de representação feminina variavam, nessa ocasião, entre menos de 1% nos casos da Turquia ou da Polónia e 14% nos Estados Unidos. Em 2005, esse intervalo situava-se entre 0, 47% na Polónia e 20% na Letónia (figura 7.2).

Não obstante terem iniciado mais tardiamente o recrutamento feminino, países da Europa do Sul, como Portugal e Espanha, fizeram notáveis progressos em termos da representação numérica de mulheres nas forças armadas. Os dados relativos a Portugal permitem sublinhar a amplitude dos valores alcançados, se comparados com outros países e sobretudo se considerarmos o momento relativamente tardio em que o processo teve início no nosso país. Os quantitativos cresceram de forma sustentada durante a última década do





**Figura 7.2** Representação feminina nas forças armadas dos países da NATO, 2006 (%)

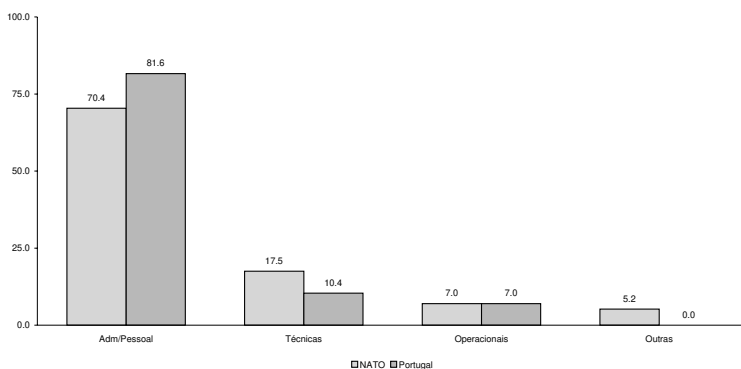
Fonte: dados de 1986: Stanley e Segal (1988: 563); dados de 2000: Carreiras (2006); dados de 2005 ([http://www.nato.int/issues/women\\_nato/index.html](http://www.nato.int/issues/women_nato/index.html)).

século XX, o que, associado à redução dos efectivos globais das forças armadas, veio a traduzir-se num crescimento acentuado dos níveis percentuais de representação feminina: se em 1994 as 1.300 militares portuguesas representavam ainda uma percentagem residual, no ano 2002 existiam cerca de 3.100 mulheres militares, constituindo já 8,5% do total de uma força global de 36.000 efectivos. Esse crescimento em números absolutos foi sobretudo notório até 1998, ano após o qual se testemunha uma tendência para a estabilização dos efectivos femininos em torno dos 3.000. A partir de 2001 os números voltam a aumentar e, em 2006, o contingente feminino das Forças Armadas Portuguesas atingia as 4.399 mulheres, representando 12% dos efectivos militares do país. Uma análise por ramos revela que essa percentagem era mais significativa na Força Aérea (16%), seguindo-se o Exército (13,5%) e finalmente a Marinha (6,6%).<sup>20</sup>

Mas em Portugal, como nos outros países, e não obstante o crescimento notável dos níveis de representação, sobretudo ao longo da última década e meia, as percentagens globais apontam ainda para uma situação de *tokenismo* (Kanter, 1977), em que as mulheres representam menos de 15% do total de efectivos.<sup>21</sup>

A distribuição ocupacional das mulheres militares revela, por seu turno, um padrão conhecido e portanto pouco surpreendente. Dados disponíveis para

20 Dados divulgados pelo *Committee on Women in the NATO Forces* em <http://www.nato.int/ims/2006/win/year-in-review.htm>.



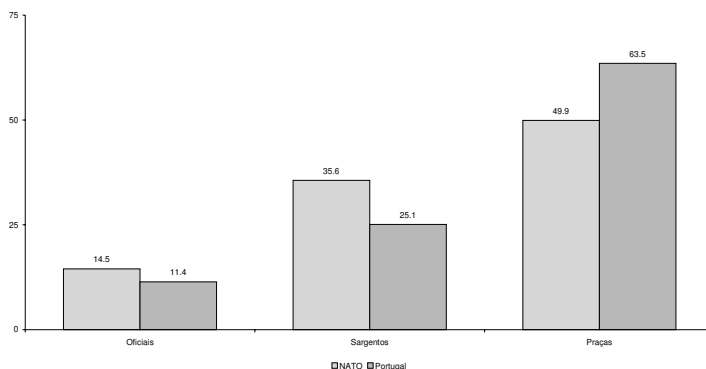
**Figura 7.3** Distribuição ocupacional das mulheres militares nos países da NATO e em Portugal, 2000 (%)  
 Fonte: Carreiras (2006); relatórios anuais do Committee on Women in the NATO Forces.

13 nações (Carreiras, 2006) mostram que, em 2000, mais de dois terços (70,4%) das mulheres militares se concentravam em funções de saúde e em funções de apoio (pessoal, administração, logística), 17,5% em áreas técnicas (engenharia e comunicações) e apenas 7% ocupavam posições em especialidades mais operacionais ou nas armas combatentes (artilharia, infantaria, cavalaria). Em Portugal esses valores eram de 81,6%, 10,4% e 8% respectivamente.

Mesmo quando o peso relativo de cada uma destas áreas ocupacionais no conjunto da estrutura organizativa é tomado em consideração, as mulheres estavam claramente sobre-representadas em especialidades tradicionalmente femininas. Com efeito, as funções de apoio nas áreas de pessoal, finanças, administração e serviços de saúde empregavam cerca de 46,1% do pessoal militar da NATO, para uma percentagem de mais de 70% no caso das mulheres. O oposto sucedia nas áreas técnicas e particularmente nas áreas operacionais, onde a assimetria era também extremamente visível: 22,2% do pessoal militar concentrava-se neste último tipo de funções, para apenas 7% das mulheres.

No que respeita a Portugal dispomos adicionalmente de dados que permitem avaliar o peso relativo das mulheres dentro de cada área ocupacional. No mesmo ano, elas continuavam sobre-representadas nas áreas de apoio e saúde, constituindo 19,8% e 12,2%, respectivamente, do total de efectivos em cada uma dessas áreas. De notar, contudo, o facto de representarem 5,5% dos

21 Importa, no entanto, chamar a atenção para a diversidade de situações em distintos sectores da instituição, já que as percentagens femininas variam muito em função de especialidades, unidades ou mesmo ramos militares em cada país. Esta miríade de situações recobre casos de total ausência até outros de acentuada “feminização” (como acontece, por exemplo, nalgumas unidades do serviço de saúde na Alemanha, onde as mulheres representam mais de 50% do pessoal).



**Figura 7.4** Distribuição hierárquica das mulheres militares na NATO e em Portugal, 2000 (%)

Fonte: Carreiras (2006); relatórios anuais do Committee on Women in the NATO Forces.

militares colocados em especialidades “técnicas” (engenharia e comunicações), uma percentagem que embora se situe um ponto abaixo da média geral de representação feminina nas forças armadas, era ainda assim bastante superior à registada em áreas operacionais (armas) (1,9%).

No que diz respeito à representação hierárquica, cerca de metade do total de mulheres militares na NATO (49,9%) estavam concentradas na categoria de praças, 36% eram sargentos e 15% pertenciam à categoria de oficiais. Ao contrário do que sucedia com a representação ocupacional, a distribuição feminina pelas várias categorias hierárquicas era bastante mais equilibrada quando comparada com a da estrutura organizativa: embora em termos absolutos as mulheres se encontrassem sobre-representadas na categoria de praças, elas estavam apenas ligeiramente sub-representadas nas categorias de oficiais e sargentos (figura 7.4).

Contudo, as percentagens relativas dentro de cada categoria hierárquica apontavam para uma outra realidade. Devido ao seu reduzido número absoluto as mulheres eram extremamente minoritárias nas várias categorias: em média, nos países NATO, elas constituíam 6,9% das oficiais, 7,0% dos sargentos e 8,1% das praças. Importa notar que, ao contrário da ideia comum de que a representação feminina é comparativamente mais limitada na categoria de oficiais que entre as praças, os dados mostram que não existe uma grande assimetria entre essas situações. Em Portugal, esta distribuição era, contudo, mais assimétrica, pois os mesmos valores revelavam uma sobre-representação na categoria de praças (13,4%) e uma sub-representação entre os oficiais e sargentos (4,7% e 4,3% respectivamente).

Por outro lado, para além de se concentrarem na base da hierarquia, verificava-se que, do ponto de vista da situação contratual, a presença de mulheres era ainda relativamente insignificante ao nível dos quadros permanentes, onde

constituíam apenas 0,8% dos efectivos, e muito superior à média (17%) entre o pessoal não permanente, ou seja, entre os militares em cumprimento do serviço efectivo normal (SEN), no regime de voluntariado (RV) e no regime de contrato (RC). Mas o facto de representarem já 11,3% dos cadetes em formação nas academias militares sugeria, no entanto, que o peso da componente feminina na categoria de oficiais poderia vir a crescer nos anos seguintes, caso não se registasse uma forte tendência de abandono ou desistência antes da finalização do curso. Destacava-se, a este propósito, a situação da Academia da Força Aérea, onde 20,6% dos cadetes eram mulheres.

Em síntese, se compararmos Portugal com países com uma mais longa experiência de participação feminina, apesar das diferenças salientadas, encontramos padrões semelhantes em termos de: a) tendência para a eliminação formal de restrições ao acesso feminino a funções militares; b) níveis de representação globalmente limitados, embora, neste caso, resultantes de um rápido crescimento; c) sub-representação feminina em níveis hierárquicos superiores e em especialidades ligadas ao desempenho da missão central das forças armadas; d) uma clara sobre-representação em áreas tradicionalmente “femininas”.

## Conclusão

A análise efectuada sobre um conjunto de indicadores relevantes para a localização das Forças Armadas Portuguesas no âmbito de tendências de mudança que têm vindo a afectar generalizadamente as forças militares, mostra que existem simultaneamente elementos de modernização e de resistência à mudança, que resultam num quadro por vezes paradoxal e gerador de tensões.

No que diz respeito a aspectos relacionados com orientações estratégicas globais, como a percepção de ameaças ou a definição de missões, o modelo em referência aponta, por um lado, para uma crescente perda de relevância de ameaças como a invasão ou guerra nuclear iniciada por Estados inimigos, correspondendo, em termos de missões prioritárias, à defesa da integridade territorial dos Estados; por outro lado, à identificação de um risco crescente de conflitos a nível subnacional (como desordem pública e terrorismo) e frequentemente não militares no sentido tradicional, correspondendo, por sua vez, ao privilegiar de missões de novo tipo, designadas por acrónimos ou siglas como OOTW (*operations other than war*). Vimos, no caso português, como ambas as variáveis revelam alguma ambivalência, oscilando-se entre as exigências do novo cenário geo-estratégico internacional e a prevalência do anterior paradigma centrado na defesa da integridade territorial do Estado. Destaca-se, contudo, o facto de as novas missões terem vindo a adquirir uma cada vez maior saliência, tanto no plano do discurso estratégico-político como na prática concreta de utilização das forças militares no terreno, o que

claramente situa as Forças Armadas Portuguesas na tendência dominante do novo modelo.

O indicador que vem reforçar de maneira mais inequívoca esta orientação é, contudo, a transição para o sistema de serviço militar exclusivamente voluntário, concluída em 2004. Embora a concretização desta transformação tenha sido relativamente tardia se compararmos o caso português com o da maioria dos países da área euro-atlântica, ela é o resultado de um processo de reestruturação e redimensionamento da organização militar portuguesa — de tentativa da sua adaptação ao novo quadro estratégico — que se prolongou durante mais de uma década. Estes ajustamentos produziram, por sua vez, novas tensões. Ao mesmo tempo que se realizava a transição — redução de efectivos, crescimento progressivo da componente voluntária dos contingentes, participação em novas missões baseadas em projecção de forças — as Forças Armadas Portuguesas viam reduzir-se o seu orçamento, à semelhança do que aconteceu na generalidade dos países ocidentais nas últimas décadas.

Da mesma forma, a abertura do serviço e das carreiras militares às mulheres, constitui um dos mais relevantes indicadores da mudança descrita. Em muito pouco tempo, os níveis de representação e de integração feminina nas Forças Armadas Portuguesas atingiram patamares relativamente elevados, se comparados com os de outros países ocidentais, muitos dos quais com uma presença militar feminina bastante mais precoce. No entanto, apesar dos progressos verificados, mais de 15 anos passados sobre o início do recrutamento feminino, mantinham-se, sem alteração significativa, certas tendências que se desenhavam no início do processo de integração — por exemplo em relação a níveis de sub-representação em determinadas especialidades e categorias hierárquicas. Em todo o caso, a instituição do serviço militar exclusivamente voluntário em tempo de paz, sugere que a presença de mulheres nas Forças Armadas Portuguesas venha a tornar-se mais expressiva, pelo menos em termos de representação global.

Outros indicadores existem, porém, em que é bem menos nítido o abandono do paradigma da modernidade militar. É o caso dos que aqui foram analisados nos planos da identificação organizacional e do *ethos* e identidades profissionais. Embora o modelo de Moskos, Williams e Segal não proporcione descrições ou predições concretas relativamente a estas variáveis, é possível afirmar que as mudanças identificadas podem ser lidas à luz da clássica dicotomia “institucional/ocupacional” proposta anteriormente por Moskos para descrever a transição entre forças armadas pré-modernas e de modernidade avançada. Se a tendência ocupacional parece ter-se tornado dominante em termos da estrutura organizativa, designadamente em aspectos como a redução de pessoal ou a profissionalização, noutras domínios, tais como a resistência ao sindicalismo militar, a não aceitação da homossexualidade (desde logo a sua não tematização) e a relativa prevalência de orientações identitárias institucionais entre as categorias que constituem o

núcleo da profissionalidade militar — oficiais e sargentos — emerge ainda a significância de um modelo “paleomoderno” de organização militar (Battistelli, 1997).

Finalmente, já no que se refere à forma como a opinião pública portuguesa foi acolhendo as transformações organizacionais em curso e as novas missões das forças armadas, observamos que, à semelhança do que tem sucedido noutros países, a previsão de um relativo crescimento da indiferença não caracteriza adequadamente as atitudes dos portugueses em relação à instituição militar. Pelo contrário, a tradicional ambivalência das opiniões públicas neste domínio parece ter dado lugar a um apoio efectivo, ainda que possivelmente conjuntural. Vimos, designadamente, como a participação portuguesa em missões internacionais sob a égide da NATO e ONU foi objecto de aprovação pública, contribuindo para um maior reconhecimento do papel dos militares e das forças armadas na sociedade portuguesa.

A meados da primeira década do século XXI, as Forças Armadas Portuguesas encontram-se, pois, perante a necessidade de gerir as tensões resultantes da conjugação de diferentes lógicas organizacionais e profissionais, coexistentes no seu seio, bem como de responder aos desafios das reformas em curso e daquelas que inevitavelmente terão que promover-se no quadro do ajustamento às condições cada vez mais globalizadas em que devem operar.

### Referências bibliográficas

- Ammendola, Teresa (org.) (1999), *Missione in Bosnia. Le Characteristiche Sociologiche dei Militari Italiani*, Milão, Franco Angeli.
- Battistelli, Fabrizio (1997), “Peacekeeping and the postmodern soldier”, *Armed Forces and Society*, 23 (3), pp. 467-84.
- Booth, B., Meyer Kestnbaum, e David R. Segal (2001), “Are post-cold war militaries postmodern?”, *Armed Forces and Society*, 27 (3), pp. 319-342.
- Buzan, Barry (1991), *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf.
- Callaghan, Jean, e Franz Kernic (orgs.) (2003), *Armed Forces and International Security. Global Trends and Issues*, Munster, LitVerlag.
- Carreiras, Helena (1995), “Mulheres nas forças armadas: mudança institucional e recrutamento feminino”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 18, pp. 97-128.
- Carreiras, Helena (1997), *Mulheres nas Forças Armadas Portuguesas*, Lisboa, Edições Cosmos.
- Carreiras, Helena (1999), “O que pensam os militares portugueses do *peacekeeping*?”, *Estratégia*, 14, pp. 65-95.
- Carreiras, Helena (2002a), “Women in the Portuguese armed forces: from visibility to eclipse”, *Current Sociology*, 50 (5), pp. 687-714.
- Carreiras, Helena (2002b), *Mulheres em Armas. A Participação Militar Feminina na Europa do Sul*, Lisboa, Edições Cosmos e IDN.

- Carreiras, Helena (2006), *Gender and the Military. Women in the Armed Forces of Western Democracies*, Londres, Routledge.
- Carrilho, Maria (1990), *As Mulheres e a Defesa Nacional*, Lisboa, CCF.
- Carrilho, Maria (1994), *Democracia e Defesa. Sociedade, Política e Forças Armadas em Portugal*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
- Carrilho, Maria (1998), *Portugal no Contexto Internacional. Opinião Pública, Defesa e Segurança*, Lisboa, Edições Cosmos e IDN.
- Carrilho, Maria (1999), "Os conflitos nos Balcãs e a redefinição das missões internacionais", *Estratégia*, 14, pp. 45-64.
- Dandeker, Christopher (1994), "New times for the military: some sociological remarks on the changing role and structure of the armed forces of advanced societies", *British Journal of Sociology*, 45 (4), pp. 637-54.
- Dandeker, Christopher (1998), "Les réponses aux défis", em Bernard Boëne e Christopher Dandeker (orgs.), *Les Armées en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 197-214.
- Fernandes, António Horta (2004), "Do 25 de Abril aos dias de hoje: a estratégia como matéria socialmente consagrada", em Nuno Severiano Teixeira e Manuel Themudo Barata (orgs.), *Nova História Militar de Portugal*, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 575-581.
- Kanter, Rosabeth M. (1977), *Men and Women of the Corporation*, Nova Iorque, Basic Books.
- Matos, Luís Salgado de, e Mário Bacalhau (2001), *As Forças Armadas em Tempo de Mudança. Uma Sondagem à Opinião Pública em Vésperas do Século XXI*, Lisboa, Edições Cosmos/IDN.
- Matos, Luís Salgado de (2004), "Cheiro a pólvora: da queda do muro de Berlim ao 11 de Setembro (1990-2001)", em Nuno Severiano Teixeira e Manuel Themudo Barata (orgs.), *Nova História Militar de Portugal*, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 232-261.
- MDN, Ministério da Defesa Nacional (1998), *A Defesa Nacional e a Profissionalização das Forças Armadas*, Lisboa, Ministério da Defesa Nacional.
- MDN, Ministério da Defesa Nacional (2001a), *Anuário Estatístico da Defesa Nacional 2001*, Lisboa, Ministério da Defesa Nacional.
- MDN, Ministério da Defesa Nacional (2001b), *Livro Branco da Defesa Nacional*, Lisboa, Ministério da Defesa Nacional (disponível em [http://www.mdn.gov.pt/Publicacoes/livro\\_branco/livro\\_branco.htm#11](http://www.mdn.gov.pt/Publicacoes/livro_branco/livro_branco.htm#11)).
- MDN, Ministério da Defesa Nacional (2002), *Anuário Estatístico da Defesa Nacional 2002*, Lisboa, Ministério da Defesa Nacional.
- MDN, Ministério da Defesa Nacional (s.d.), *Viver nas Forças Armadas*, Lisboa, Ministério da Defesa Nacional.
- Moskos, Charles (1977), "From institution to occupation: trends in military organization", *Armed Forces and Society*, 4, pp. 41-50.
- Moskos, Charles (1986), "Institutional/occupational trends in the armed forces: an update", *Armed Forces and Society*, 12 (3), pp. 377-82.
- Moskos, Charles, e Frank Wood (orgs.) (1988), *The Military, More Than Just a Job?*, Washington, Pergamon-Brasseyes.

- Moskos, Charles, e James Burk (1994), "The postmodern military", em J. Burk (org.), *The Military in New Times. Adapting Armed Forces to a Turbulent World*, Boulder, Westview Press, pp. 141-62.
- Moskos, Charles, Jay Williams, e David R. Segal (orgs.) (2000), *The Post-Modern Military. Armed Forces After the Cold War*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- Pinto, Luís V. (2002), "Segurança e defesa: a esfera comunitária e a esfera nacional", *Estratégia*, 16, pp. 179-87.
- Santos, Loureiro dos (2001), *Segurança e Defesa na Viragem do Milénio*, Lisboa, Europa-América.
- Shaw, M. (1991), *Post-Military Society. Militarism Demilitarization and War at the End of the Twentieth Century*, Cambridge, Polity Press.
- Shaw, M. (1998), "The development of 'common-risk' society: a theoretical overview", em Marie Vlachová (org.), *The European Military in Transition*, Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 78-80.
- Sousa, Teresa de (1999), "A imprensa portuguesa e o conflito na Bósnia: os meses decisivos", *Estratégia*, 14, 97-103.
- Stanley, Sandra, e Mady W. Segal (1988), "Military women in NATO: an update", *Armed Forces and Society*, 14(4), pp. 559-85.
- UAL (1998), *Janus 98. As Forças Armadas no Novo Contexto Internacional*, Lisboa, UAL
- Van der Meulen, Jan (2000), "The Netherlands: the final professionalization of the military", em Charles Moskos, John A. Williams e David R. Segal (orgs.), *The Post-modern Military. Armed Forces After the Cold War*, Nova Iorque, Oxford University Press, pp. 101-20.
- Vasconcelos, Álvaro (1999), "A europeização da política de defesa", *Estratégia*, 14, pp. 7-19.
- Vaz, Nuno Mira (2001), "Um modelo à procura de sustentação", *Nação e Defesa*, 98, pp. 49-72.
- Vaz, Nuno Mira (2002), *Civilização das Forças Armadas nas Sociedades Demoliberais*, Lisboa, Edições Cosmos e IDN.
- Williams, J. Allen (2000), "The postmodern military reconsidered", em Charles Moskos, Jay Williams e David R. Segal (orgs.), *The Postmodern Military*, Nova Iorque, Oxford University Press, pp. 265-277.
- Winslow, Donna, e Jason Dunn (2002), "Women in the Canadian forces: between legal and social integration", *Current Sociology*, 50 (5), pp. 641-67.



**Parte III INSTITUIÇÕES, RELAÇÕES  
E REPRESENTAÇÕES SOCIAIS**



## **Saúde e risco na sociedade portuguesa** **Para uma nova agenda das políticas da vida**

*Graça Carapinheiro*

### **Uma proposta de leitura sociológica da saúde**

Em 1986, no primeiro número da revista *Sociologia, Problemas e Práticas*, as primeiras reflexões sociológicas sobre a saúde indicavam o início de um projecto de trabalho sociológico subordinado a um modelo de conhecimento, de carácter construtivo e crítico, que se desprendia de algumas ideias convencionais de investigar a saúde, a partir da transformação dos fundamentos epistemológicos do objecto saúde / doença, que estava a ocorrer tanto na medicina como na sociologia (Carapinheiro, 1986).

Em primeiro lugar, realçava-se a ideia de colocar a ordem da saúde e da doença na ordem do mundo e da sociedade, desprendendo-a da relação privatística com o mundo biomédico e deslocando o estudo de relações terapêuticas particulares, nomeadamente da relação médico/ doente, do lugar analítico central que até então detivera na sociologia médica. Assim, apostava-se em novas categorias analíticas descobertas pelas investigações realizadas pela sociologia, pela antropologia e pela história, que salientavam a variabilidade das determinantes sociais que, em cada época, em cada região do mundo e em cada sociedade, definem as “doenças”, os “doentes” e os “estados” de saúde e de doença (Herzlich e Pierret, 1984).

Uma das categorias analíticas que se desprende do articulado anterior é a “construção social da doença”. Nesta categoria envolvem-se questões centrais para a sociologia do desenvolvimento de contextos sociais particulares: as doenças que caracterizam cada sociedade num dado tempo histórico; as doenças típicas que as precederam; a sua distribuição social; as mudanças de valor de posição de cada uma delas; a diversidade dos seus usos sociais; a produção simbólica das suas representações e as formas de aquisição dos seus estatutos sociais. Uma outra categoria analítica importante é a “construção social do estatuto de doente”. Numa primeira instância inclui, quer os processos de elaboração da relação social do doente com a doença, ou seja, as percepções e as representações sociais

da saúde e da doença que enquadram a doença particular que a pessoa sofre e que servem de referência para a determinação da sua particular posição experiencial, quer os recursos subjectivos e objectivos que se prendem à sua gestão pessoal, social e clínica. Numa segunda instância, a partir do funcionamento dos saberes leigos e da sua relação com os saberes profissionais em contextos de saúde diversos e a partir da possibilidade de afirmação da perspectiva do doente e da sua autonomia relativamente ao pensamento médico, inclui a produção de níveis de descoincidência entre dois estatutos de doença: a “doença do doente” e a “doença do médico”.

Os pilares deste enunciado analítico particular emergiram da matéria histórica, antropológica, filosófica e sociológica que permitia fazer uma primeira ordenação hermenêutica dos argumentos mais difundidos sobre a natureza da saúde e da doença, das fenomenologias que as distinguiam e as separavam de outras realidades, aparentemente muito próximas e até mesmo aparentadas, e sobre a dominância da racionalidade administrativa que subscrevia a sua definição, a sua institucionalização e a sua gestão, local e global. Assim, era recusado o argumento da exclusividade da concepção organicista da doença, era contestada a consagração da sua expressão meramente casuística e individual e era refutada a irredutibilidade da sua etiologia aos factores clínicos, isto é, ficava estabelecido que na sua causalidade também operam as configurações variáveis que assume o cruzamento de factores culturais, jurídicos, políticos, económicos, éticos e estéticos.

Esta perspectiva hermenêutica originou a recuperação da ideia de doença como fenómeno social total, tal como foi formulada por Marcel Mauss (1969). De entre todas as consequências possíveis que decorreram desta opção, salienta-se a ideia de mobilização de todas as estruturas sociais nas representações da saúde e da doença, proporcionando o acolhimento de concepções diversas, vertebradas pelos universos práticos e simbólicos das classes, dos grupos e das colectividades sociais. Mas note-se que tal opção não se confunde com a adesão acrítica a qualquer dispositivo conceptual que estipule a consideração de variáveis que apontem para a importância do social indiferenciado, para a atmosfera bem temperada do psíquico ou para a vaga fluidez do bem-estar, tal como o faz o dispositivo da Organização Mundial de Saúde, que administra globalmente as representações de saúde e doença.

Esta mesma perspectiva também exigiu a necessidade de ponderar criteriosamente as consequências da atribuição à medicina do poder de definir o normal e o patológico, constituindo-a como uma das principais instâncias depositárias dos legados dualistas cartesianos, construtores da história da modernidade (Canguilhem, 1991). Se na década de 1980 já se anunciava uma nova agenda científica da sociologia da saúde e da doença, que inscrevia o corpo como uma região sensível de investigação de novas fenomenologias, e que, como tal, mobilizava reflexivamente os velhos postulados do racionalismo positivista e revia com cuidado as condições epistemológicas de manutenção das fronteiras que

separavam as naturezas das realidades humanas e animais, materiais e espirituais e cognitivas e sensoriais, ao longo da década de 1990 até hoje essa agenda cumpre-se e os novos desafios intelectuais que emergem da experimentação de novos síndromas, de novas doenças, de novas condições de as viver e de novas formas de as normativizar impulsionam a reapreciação analítica da posição da ordem do biológico na explicação do social e da posição da medicina nas sociedades contemporâneas quanto à continuidade do seu apoio às oposições dualistas: corpo/espírito; sociedade/biologia; humano/animal; natureza/cultura; razão/emoção; racional/irracional; consciente/inconsciente; normal/anormal; sensual/ascético (Williams, 2001). Foi também por tudo isto que os objectivos da intervenção médica se ampliaram para além do “tratar”, “cuidar”, “prevenir”, “recuperar”, para progressivamente abrangerem os objectivos de “aconselhar”, “guiar”, “educar”, “prever”, “gerir” e “acompanhar”.

Estes foram os pressupostos que incitaram uma forma de fazer sociologia que, não alinhando com as modalidades de investigação e de intervenção da sociologia médica, ou da sociologia da medicina, tal como estas sociologias se estabeleceram no campo das relações com a perspectiva médica ao longo do século XX, nem tão-pouco restringindo a sua posição a uma adesão cega ao carácter eminentemente crítico da sociologia da saúde e da doença que irrompeu na década de 1980, no entanto não deixou de constituir as controvérsias, os equívocos e os dilemas gerados por essa condição disciplinar original, como objecto de uma reflexividade permanente. No articulado das questões que se propõe relacionar e examinar, ainda que de uma forma breve, este texto pretende fazer a demonstração destes pressupostos em relação a novas agendas de pesquisa sociológica da saúde, onde não só é reconhecível um património de saber sobre a saúde, já consolidado na sociologia portuguesa das duas últimas décadas, mas também, e principalmente, a propósito das investigações que foram concluídas nos dois últimos anos, que deram continuidade a esse saber, inovando-o e revendo criticamente o funcionamento destes pressupostos.

Desde logo, começa por considerar imprescindível a inserção controlada de qualquer matéria de saúde na história das ideias e dos factos que justificam a sua existência em cada sociedade e nas estruturas sociais particulares que lhe servem de ancoragem material e simbólica. Só assim é possível estabelecer conexões analíticas seguras entre os sistemas de saúde, as organizações que os tornam funcionais, as políticas que lhes imprimem estratégia e as determinantes que lhes asseguram a desejável normatividade, sempre conjunturalmente produzida, segundo as contingências que atravessam os cenários locais, regionais e globais (Carapinheiro e Pinto, 1987; Page, 1998; Carapinheiro e Page, 2001).

Mas, por outro lado, na aceção moderna e contemporânea, a saúde é a matéria de trabalho de velhas e novas profissões, vinculadas a processos de profissionalização e a modelos de profissionalidade que, quando perspectivados

em diferentes contextos organizacionais, produzem saúde segundo práticas profissionais diferenciadas, onde se abrigam formas de conversão de saberes em poderes e se exercitam modelos de dominância profissional particulares (Carapinheiro, 1993; Lopes, 2001), que reproduzem as estratégias sociais mais amplas de legitimação da autoridade científica e técnica (Carapinheiro e Amâncio, 1993; Amâncio e Carapinheiro, 1993; Carapinheiro e Rodrigues, 1998). Aliás, é no quadro destas variáveis que se explicam as formas de hierarquização interna da lógica de acção associativa encontradas nas profissões do sector da saúde e, também aqui, se identifica a reprodução das particularidades estruturais deste sector, já evidenciadas em estudos anteriores (Carapinheiro, 2004).

É na confluência e na intersecção destes dois patamares sociológicos de problematização da saúde, enquanto matéria da história da modernidade, do capitalismo e da democracia no primeiro, e enquanto matéria da ciência e da técnica, e das profissões e da sua acção estratégica no segundo, que um terceiro patamar se ergue, de forma transversal sobre os outros dois, que interpela a saúde enquanto matéria de desigualdade, de discriminação e de exclusão sociais, identificável entre profissões com posições desiguais na divisão social do trabalho em saúde, entre profissões com a mesma posição, mas situadas em diferentes carreiras ou em diferentes organizações, entre segmentos originados numa mesma profissão por diversos processos de diferenciação interna, entre profissionais e doentes e entre diferentes medicinas. Visualizam-se no funcionamento das racionalidades, formais e informais, e no exercício de diferentes tipos de autoridade, cuja dinâmica subjaz à mobilização de inúmeras modalidades de conhecimento e de saber profissionais na prestação de cuidados de saúde. Identificam-se nas representações sobre o valor dos cuidados de saúde e nas posições sobre a articulação entre os serviços que os produzem, bem como no funcionamento das racionalidades e dos saberes leigos ao longo das trajetórias sociais dos doentes, realizadas para a resolução de problemas de saúde (Carapinheiro e Hespanha, 1997; Carapinheiro, 2002).

Deste percurso surgiu a ideia de estarmos perante a emergência de vários tipos de risco social, que vão muito para além dos meros riscos da doença. Este entendimento social do risco desprende-se de todas as convenções científico-administrativas, historicamente sedimentadas, que equacionaram como risco a relação estrutural entre determinadas condições da experiência humana e social e a probabilidade, significativamente aumentada ao longo do tempo, de exposição a potenciais efeitos de contágio de doenças codificadas como detendo esta propriedade de disseminação, quer segundo circuitos controlados de contágio, quer segundo as formas descontroladas da epidemia, ou até da pandemia (Rhodes, 1997). Em alternativa, risco social prende-se com a ideia de quadros existenciais de incerteza e contingencialidade associados a modos e a estilos de vida (Carapinheiro, 2001) e a novos cenários de conflitualidade e mudanças identificáveis nos planos nacional, supranacional e transnacional (Carapinheiro e Côrtes, 2000).

Então, a passagem pelo patamar da modernidade e das formas sociais institucionalizadas de produção de saúde que lhe correspondem, a travessia pelos contextos sociais da prestação directa de serviços de saúde, mergulhados em acção estratégica, e a recriação leiga, sobreposta à criação formal, dos circuitos de acesso aos bens de saúde, evidenciaram que a saúde é matéria política, mesmo quando não está directamente vinculada a medidas e decisões políticas. Uma matéria política que ainda está presa aonexo epidemiológico que enrosca a sociedade nos corpos e deles extrai tangibilidades mensuráveis e que ainda não reconheceu a outra agenda das políticas da vida, presa à politização e à remoralização da experiência das emoções, vividas sob formas públicas e privadas, em ambos os casos submetidas aos dispositivos sociais que ligam corpos a emoções e a saúde e doença, através das complexas interpenetrações entre os modos existenciais do ser, as actividades sociais do estar e as estruturas sociais que os controlam e sequestram. Trata-se, assim, da ontogénese e da sociogénese dos riscos de viver que na saúde são objecto de uma epistemologia particular (Beck, 1992; Beck, Giddens e Lash, 2000; Gabe, 1995).

É no sentido de traçar alguns dos contornos desta epistemologia que, nesta proposta de leitura sociológica, é sugerida uma forma de relação entre saúde e sociedade que contribua para relançar a politização das questões de saúde, renunciando ao privilégio atribuído ao nível individual de análise como constituindo a abordagem mais acessível e mais apropriada, através do recurso frequente à noção de responsabilidade individual e através da hegemonia que tem alcançado o conceito de autonomia. Esta proposta sugere também uma forma de relação entre medicina e sociedade, esboçada na questão da delimitação do mandato social atribuído à medicina, interpelado quer pelas barreiras a colocar à sua intervenção, quer pelas missões que lhe podem ser confiadas, quer ainda e em suma, pela sociedade que, com ela, queremos ter.

### **Percursos do risco nas práticas de saúde**

Na primeira investigação sociológica realizada em Portugal sobre a infertilidade e a reprodução medicamente assistida (RMA), foi possível destacar as questões sociais, políticas, culturais e éticas que se prendem à construção social da infertilidade e à produção dos seus significados sociais mais profundos (Augusto, 2004). Para o conseguir, a autora estabeleceu a necessária distância crítica relativamente às noções constitutivas do estatuto destas realidades como “familiares” e às assumpções ideológicas que garantem o carácter social da sua “naturalidade”. Na procura dos principais contextos de determinação dos significados da infertilidade e da RMA, estudou as representações sociais da maternidade e da infertilidade e os valores que as estruturam, analisou os modos de compatibilização da ideologia da maternidade biológica com a ideologia do determinismo biológico e demonstrou que aqueles

valores e as configurações que assumem estas ideologias legitimam os discursos médicos e os discursos sociais produzidos sobre as questões da reprodução. A consideração da infertilidade e da RMA como fenómenos sociais totais e a análise da sua medicalização interceptaram-se com as contribuições da sociologia do corpo, dando origem a uma analítica que faz sobressair o carácter histórico, a multidimensionalidade experiencial e a complexidade cultural da racionalização social e científica dos fenómenos do corpo e da sua reprodução. Assim, reencontraram-se os pressupostos que sustentam os três patamares analíticos da sociologia, já acima discutidos, que deram origem a uma problemática específica de onde foi possível extrair os contornos de uma sociologia do risco.

A importância atribuída pelos casais aos riscos associados ao tratamento da infertilidade e ao uso das técnicas de RMA é desvalorizada pelo discurso médico, veiculado pelos especialistas da medicina da reprodução, já que é concebido como fazendo parte intrínseca das práticas médicas e, portanto, submetido aos processos internos de controlo médico-científico. Para estes especialistas o risco mais importante, senão o único, é o da situação da infertilidade, que infringe o valor da maternidade biológica e ameaça a normalidade reprodutiva das famílias, articulando a esta situação os riscos psicológicos, emocionais e financeiros dela decorrentes. Ou seja, a perspectiva biomédica do risco desloca-se para a valorização do risco social e para a sua sociogénese, enquanto que a perspectiva leiga se desloca para a valorização do risco epidemiológico e para a sua ontogénese biomédica. E o que pode parecer paradoxal num primeiro olhar, ganha um significado sociológico de maior alcance quando perspectivado na relação assimétrica entre saberes desiguais e quando colocado num quadro mais vasto de desigualdades sociais.

Num campo tão medicalizado quanto é este e de tão difícil acessibilidade e interpretação, a perspectiva leiga mobiliza a norma da maternidade biológica e a norma médica do risco, socializando-as à natureza das relações sociais específicas deste campo médico, num processo de relativa dissociação das incertezas e contingencialidades que tecem as condições objectivas das suas vidas quotidianas. A perspectiva dos especialistas também as mobiliza, mas, num processo de relativa desmedicalização, politiza-as e articula-as às conflitualidades e mudanças dos processos concretos de produção da medicina. E nesta dualidade, para os casais os riscos sociais aumentam desmesuradamente, tanto mais quanto se acentuam as desigualdades no acesso às oportunidades de tratamento, não apenas entre regiões, não apenas entre o Estado e o mercado, mas também entre os próprios serviços públicos. No caso destes serviços, as desigualdades enredam-se na lógica médico-burocrática que administra os recursos da medicina reprodutiva e que, ao contrário do que se poderia esperar da racionalidade que lhe está subjacente, não os uniformiza, não os padroniza, nem sequer confere a mesma acessibilidade a quem os procura. Pelo contrário, entregues ao funcionamento do poder de auto-regulação



médica e às relações de força entre especialistas, a situação de infertilidade de casais é gerida por serviços com tamanhos variáveis de listas de espera, com critérios variáveis de aceitação dos casais, infringindo até a ordenação geográfica de encaminhamento entre serviços. Em última instância, em relação à ausência de enquadramento legal e em relação à ausência de critérios consensuais na comunidade médica sobre a RMA, o risco como não oportunidade cresce ainda mais, quando o cumprimento dos direitos assistenciais se submete ao regime da aleatoriedade, do favor e da condescendência, convertendo vulnerabilidades em fraquezas e direitos em privilégios.

Já no caso da automedicação a problemática do risco parece ganhar contornos muito diferentes. Na primeira investigação sociológica realizada em Portugal sobre as práticas e racionalidades sociais da automedicação, a autora elaborou um processo analítico de abordagem do recurso à automedicação e da sua fenomenologia, onde inscreveu o propósito de desvendar o espaço do protagonismo leigo. Este espaço é colocado nas mudanças que ocorreram nas práticas de saúde dos indivíduos, esboçadas nas relações leigas com os medicamentos, na resolução leiga de problemas de saúde e nos contactos leigos com os sistemas periciais. As percepções e concepções leigas do risco foram analiticamente articuladas aos saberes accionados nas práticas de automedicação, e desta operação analítica emergiu a possibilidade de recomposição das lógicas e racionalidades leigas em relação à disseminação social da automedicação (Lopes, 2003).

Neste estudo confluem os planos analíticos traçados na primeira parte deste texto e, tal como aconteceu no estudo anterior, foi confirmada a medicalização das práticas quotidianas de saúde. Mas também foi evidenciada a sua farmacologização, na medida do efeito de naturalização resultante da convivência leiga com os medicamentos e das condições mutáveis da sua apropriação e da sua mobilização para a produção de diferentes realidades corpóreas, apoiadas em culturas corporais diversas. Esta investigação também comprovou que a rotinização dos contactos leigos com os sistemas periciais, e os processos de reflexividade daí decorrentes, conferiram vitalidade aos saberes leigos, concretamente manifestada em iniciativas terapêuticas com maior reconversão e especialização dos saberes accionados. Assim, no caso das práticas de automedicação, por comparação com as práticas de RMA, as relações entre saberes leigos e saberes periciais não se estruturam segundo as mesmas linhas de assimetria, nem segundo os mesmos regimes de cognição social, o que não equivale ao apagamento da distância estrutural que entre estes saberes se tem mantido ao longo da história das sociedades modernas. O que há é ampliação e especialização da latitude interpretativa dos saberes leigos sobre os corpos, os seus males e os seus recursos de acesso a bem-estar, mas com sistemas internos de credibilização que continuam indexados à confiança pericial.

Assim, os contornos sociológicos do risco que emergem deste estudo não são indiferentes a esta diferenciação da posição estrutural dos dois tipos de

saberes e das concepções e práticas que os estruturam. Desde logo porque estamos perante a manipulação pericial do medicamento como comportando riscos epidemiológicos, que não opera apenas no campo estrito das relações terapêuticas que circundam a prescrição e o consumo de medicamentos, mas que procura controlar e vigiar as iniciativas leigas de utilização dos mesmos fora da órbita da sua regulação directa. Digamos que no caso da automedicação a norma biomédica do risco é valorizada pelos saberes periciais, pela sua eficácia material e simbólica na eliminação dos riscos sociais da sua excessiva socialização. Mas, por seu lado, as percepções leigas do risco dos medicamentos apropriam a norma biomédica para os seus universos simbólicos, avaliam a sua adequação às práticas de saúde quotidianas, determinam a sua eficácia material na resolução de problemas concretos de saúde e valorizam a sua eficácia social pela eliminação dos riscos sociais que decorrem da sua excessiva medicalização. A luta entre as percepções e concepções do risco epidemiológico que o entendem como categoria de controlo e as que o concebem como categoria de resistência constituem os termos de uma sociogénese particular.

Quando os riscos de doença são herdados, ou seja, transmitidos e transmissíveis ao longo das gerações, e é possível identificar e comprovar as suas componentes genéticas, situamo-nos num regime de risco onde os parâmetros de reflexão social não se cingem apenas à vida e à morte, à saúde e à doença, às capacidades e às incapacidades, à posse de um património genético e ao funcionamento de uma estrutura genética particular, mas se centram também, e sobretudo, no próprio parentesco. Utilizando as palavras da autora do primeiro estudo sociológico realizado em Portugal sobre o risco genético de cancro hereditário: "(...) Quando uma doença é definida como genética, movemo-nos de uma doença individual para uma doença familiar (...). A partir daqui, o que está em causa são os processos e as consequências da interacção do conhecimento social e biológico na construção de uma percepção do risco hereditário e do seu potencial impacto no quotidiano dos sujeitos" (Mendes, 2003: 13).

No caso deste estudo são a natureza e a fenomenologia de um risco específico de doença que constituem o objecto de pesquisa. Articulam-se à experiência de viver uma nova condição: a de poder ser atribuído o estatuto de doente a alguém que ainda não tem a doença, nem sequer ainda sabe quando essa doença se irá manifestar. Em princípio, os indivíduos sobre os quais recai esta probabilidade, objectivamente traçada pelos testes genéticos disponíveis, podem produzir várias respostas, de acordo com o accionamento de várias estratégias de aproximação ao risco, reflexivamente produzidas. Mas, seja qual for a estratégia, o que seguramente acontece é ter de gerir a incerteza e a contingência em sociedades e contextos sociais marcados por tempos de obsessão pela certeza e pelo controlo, em ambos os casos mobilizando recursos cuja fonte se baseia na confiança conferida à ciência e ao seu duplo, as tecnologias. Na problematização das eventuais lógicas de acção social em relação aos riscos genéticos, a autora colocou tanto a aceitação e a colaboração,

como o seu negativo, a emergência da recusa e da resistência. Mas fê-lo, questionando o lugar estratégico ocupado pela genética e pela biologia molecular, não só na construção de novas categorias médicas ligadas ao conhecimento de novas desordens e de novas susceptibilidades individuais a doenças, mas igualmente pelas implicações sociais deste conhecimento na imposição de práticas preventivas que, se atentarmos nas aplicações já ensaiadas noutros lugares, com origem no conhecimento do genoma humano, tenderão a ganhar um progressivo carácter coercivo. Tamanha tarefa configura-se como correspondendo à passagem para a idade das biopolíticas genético-preventivas do futuro, cuja transição já se prenuncia no presente.

Tratando-se, neste caso, do risco genético de cancro hereditário, o jogo simbólico de percepção deste risco conjuga os efeitos simbólicos de ser portador deste tipo particular de risco com os efeitos simbólicos de ser um risco de cancro, ampliando-se e adensando-se à volta do medo a malha das suas significações individuais, familiares e sociais. Os protagonistas desta experiência de medo vivem-na de uma forma única, porque, ao contrário do que seria de esperar, o cancro hereditário ganha mais visibilidade do que o cancro que o não é, porque se faz anunciar e, ao fazê-lo, exige a consciência individual e social da sua inescapável maldição, traduzida na experiência de novos modos existenciais de ser que, doravante, como potencial ameaça ou como efectiva realidade, nunca mais o podem expulsar do quadro que organiza a escolha reflexiva das suas opções. Como refere a autora deste estudo, não se trata de um medo que paralisa, mas de um medo que conduz à acção (Mendes, 2003: 330). Daqui a relevância sociológica que nesta pesquisa adquiriu o tempo, quer quando encarado como experiência, quer quando encarado como representação, emergindo modos diferenciados de gestão do tempo, conforme a sua representação assume a forma de redenção, o “agir a tempo”, a forma de culpa, o “agir contra o tempo”, e a forma de esperança, o “agir à espera do tempo” que uma futura medicina do “futuro” há-de cumprir.

Ao contrário dos estudos anteriores, neste o risco é problematizado por envolvimento com uma chamada “concepção endógena de doença”, mas em que a propriedade “endógena” é retirada do seu invólucro estritamente biomédico e depurada da índole epidemiológica, para ser reformulada em termos de patrimónios e de heranças familiares, de linhagens da matéria genética, de legados existenciais por realizar. Por outro lado, este tipo de risco é assacado de cada passado para poder vingar em cada presente e, portanto, em cada tempo jogam-se os dados de histórias familiares nas histórias pessoais de decisão individual, envolvendo complexos processos de composição e recomposição identitários. E mesmo que reconheçamos que os saberes destes indivíduos estejam a ser crescentemente capacitados por várias modalidades de integração dos saberes da medicina e da genética, de acordo com as suas posições sociais e as decorrentes oportunidades de acesso a diferentes fontes de informação e de conhecimento, não se encontram aqui as mesmas equações entre saberes leigos e saberes

periciais que sustentaram os regimes de risco anteriormente analisados, nem a mesma posição da ordem do biológico na ordem do social. Encontram-se modulações diversas de entendimento do risco como oportunidade e como fatalidade, mas subordinadas ao reforço da confiança pericial e submetidas à força simbólica da crença na visão prometeica da ciência.

Uma outra possibilidade de aproximação sociológica a um regime específico de produção do risco foi proporcionada pela investigação desenvolvida sobre tecnocracias médicas, a propósito das estratégias de poder produzidas à volta da transplantação hepática em contexto hospitalar (Serra, 2003). Através da cuidadosa etnografia de uma unidade de transplantação, a autora faz emergir um objecto sociológico de um emaranhado de realidades profundamente imbricadas entre si, constituído em torno dos processos clínicos do acto de transplantar, das profissões e das especializações neles envolvidas e da diversidade dos actores em presença, enquadrados pela história da transplantação e da delicada gestão da doação de órgãos, circunscrevendo espaços de travessia de factores críticos de vida evanescente e de morte iminente.

Com uma ancoragem central no poder/saber médico, o que esteve em causa nesta pesquisa foram as tecnologias postas em acção, rumo à construção de tecnocracias médicas, a partir dos seus conteúdos científicos e técnicos, das suas actividades, das suas articulações processuais e das suas apropriações por diferentes especialidades médicas. Mas o que confere significação e sentido a este movimento é o risco da sua própria criação, porque as possibilidades de emergência de tecnocracias médicas estão presas à natureza incerta, indeterminada e contingencial dos saberes médicos e revertem permanentemente em campos de relações e de práticas sociais onde se negociam conhecimentos, tecnologias, experiências, aptidões e habilidades. Por serem sistemas móveis de poder, quando são efectivamente criadas correspondem à expressão mais organizada e estruturada, atingida num determinado quadro de variáveis organizacionais, de todos os processos, formais e informais, da conversão desses saberes em poderes. Mas as tecnocracias podem aparecer e consolidarem-se, podem aparecer e desaparecer ou, muitas vezes, nem sequer ganharem viabilidade organizacional e definir a oportunidade do seu aparecimento, porque tudo isto acontece sob o efeito de múltiplos constrangimentos, difíceis de antecipar. Na organização hospitalar, altas tecnologias não correspondem inevitavelmente a maior institucionalidade das suas configurações funcionais. Correspondem a níveis muito elevados de funcionamento da estrutura informal e a alta densidade de produção de relações informais, de todos os saberes com os seus objectos, das especializações com os seus saberes, dos participantes com as suas estratégias apoiadas nesses saberes.

O regime de produção de risco que emana destas processualidades liga o risco de natureza biomédica (da ordem da fenomenologia clínica da transplantação e da gestão da fronteira vulnerável entre a oportunidade de viver e a certeza de morrer, dela largamente redundante), ao risco articulado à

natureza dos saberes médicos mobilizados (da ordem interna destes saberes, do seu regime de hierarquização e estratificação, do seu regime de produção e difusão, do seu regime de autoridade e poder sobre todos os outros saberes, profissionais e leigos). E por ser este o seu regime, a ele se prendem desigualdade, discriminação e exclusão, que não o convertendo num risco convencionalmente epidemiológico, o transformam num risco social de carácter polisémico, de onde não se adocece, mas se padece: de falta de autonomia, de ausência de participação, de diminuição de direitos e de rejeição cultural.

O levantamento analítico dos vários regimes de risco que foi feito ao longo deste texto aponta para uma conclusão que, não dispondo ainda de suficiente validação empírica, já se insinua com alguma expressão na matéria de saúde sociologicamente investigada. Parece poder falar-se de movimentos de medicalização do risco que admitem condições variáveis de emergência de movimentos de socialização desse mesmo risco. Vejamos. No primeiro estudo, a socialização do risco parece confundir-se com a sua privatização, no caso dos casais, e com a sua politização, no caso dos especialistas. Já no segundo estudo, a socialização do risco envolve-se na farmacologização das práticas de saúde e delas fica largamente dependente. No caso do estudo do risco genético é possível esboçar a ideia do alcance que ganha a sua fundação em tempos de histórias de família, crescentemente geneticizadas. E quando interpelamos a criação de tecnocracias médicas na organização hospitalar parece ganhar relevância a importância da diversidade das culturas profissionais, como culturas biomédicas, para participarem nos processos de controlo dos riscos mais difíceis e críticos. De facto, parece que quanto mais nos aproximamos dos contextos institucionais de saúde, mais se reforça o carácter de selecção social do discurso biomédico do risco, e quanto mais nos acercamos dos contextos quotidianos das práticas de saúde, mais se acentua o carácter biomédico do discurso social do risco, em processos recíprocos de endogeneização de culturas. Medicalização e socialização do risco serão dois movimentos, de direcção contrária, de gestão social do risco, ou corresponderão apenas à expansão da medicalização para círculos sociais cada vez mais vastos?

### Referências bibliográficas

- Amâncio, Lígia, e Graça Carapineiro (1993), *Dominância, Poder e Saber. Formas de Legitimação da Autoridade Científica e Técnica na Sociedade Portuguesa* (relatório de pesquisa), Lisboa, CIES.
- Augusto, Amélia (2004), *Infertilidade e Reprodução Medicamente Assistida. Dos Problemas Privados aos Assuntos Públicos* (tese de doutoramento em sociologia), Covilhã, Universidade da Beira Interior.
- Baszanger, Isabelle, Martine Bungener e Anne Paillet (orgs.) (2002), *Quelle Médecine Voulons-nous?*, Paris, La Dispute/SNÉDIT.

- Bauman, Zygmunt (1998), *Globalization. The Human Consequences*, Londres, Polity Press.
- Bauman, Zygmunt (2001), *Modernidade Líquida*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Beck Ulrich, Anthony Giddens e Scott Lasch (2000), *Modernização Reflexiva*, Oeiras, Celta Editora.
- Beck, Ulrich (1992), *Risk Society*, Londres, Sage.
- Canguilhem, Georges (1991), *Le Normal et le Pathologique*, Paris, PUF.
- Carapinheiro, Graça (1986), "A saúde no contexto da sociologia", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 1, pp. 9-22.
- Carapinheiro, Graça (1993, 1995), *Saberes e Poderes no Hospital. Uma Sociologia dos Serviços Hospitalares*, 3.ª ed., Porto, Afrontamento.
- Carapinheiro, Graça (2000), "Depoimento", em AA.VV., *A Saúde em Debate*, Lisboa, INCM, pp. 103-111.
- Carapinheiro, Graça (2001), "Globalização do risco social", em Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização. Fatalidade ou Utopia?*, Porto, Edições Afrontamento, pp. 197-229.
- Carapinheiro, Graça (2002), "Inventar percursos, reinventar realidades: doentes, trajectórias sociais e racionalidades formais", *Etnográfica*, V (2), pp. 335-357.
- Carapinheiro, Graça (2004), "O sector da saúde: formas de hierarquização interna", em João Freire (org.), *Associações Profissionais em Portugal*, Oeiras, Celta Editora, pp. 57-82.
- Carapinheiro, Graça, e Lígia Amâncio (1993), "A vã glória de mandar: estratégias de legitimação da autoridade científica e técnica", em *Actas do II Congresso Português de Sociologia*, Lisboa, Fragmentos.
- Carapinheiro, Graça, e Margarida Gameiro Pinto (1987), "Políticas de saúde num país em mudança: Portugal nos anos 70 e 80", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 3, pp. 73-111.
- Carapinheiro, Graça, e Maria de Lurdes Rodrigues (1998), "Profissões: protagonismos e estratégias", em José Manuel Viegas e António Firmino da Costa (orgs.), *Portugal, que Modernidade?*, Oeiras, Editora Celta, pp. 147-164.
- Carapinheiro, Graça, e Maria José Hespanha (1997), *A Articulação entre Cuidados Primários e Cuidados Hospitalares. Uma Análise Sociológica* (relatório de pesquisa), Coimbra, CES.
- Carapinheiro, Graça, e Paula Page (2001), "As determinantes globais do sistema de saúde português", em Pedro Hespanha e Graça Carapinheiro (orgs.), *Risco Social e Incerteza. Pode o Estado Social Recuar Mais?*, Porto, Afrontamento, pp. 81-121.
- Carapinheiro, Graça, e Soraya Côrtes (2000), "Conflitualidade e mudança face a novos cenários globais: o caso dos sistemas de saúde português e brasileiro", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 57/58, pp. 259-290.
- Douglas, Mary (1992), *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*, Londres, Routledge.
- Fox, Nicholas Jay (1999), *Beyond Health. Postmodernism and Embodiment*, Londres, Free Association Books.
- Gabe, Jonathan (org.) (1995), *Medicine, Health and Risk. Sociological Approaches*, Oxford, Blackwell Publishers.

- Herzlich, Claudine, e Janine Pierret (1984), *Malades d'Hier, Malades d'Aujourd'hui. De la Mort Collective au Devoir de Guérison*, Paris, Payot.
- Hespanha, Pedro, e Graça Carapinheiro (orgs.) (2001), *Risco Social e Incerteza. Pode o Estado Social Recuar Mais?*, Porto, Afrontamento.
- Le Breton, David (1990), *Anthropologie du Corps et Modernité*, Paris, Quadrige, PUF.
- Le Breton, David (2002), *Conduites à Risque*, Paris, Quadrige, PUF.
- Lopes, Noémia (2001), *Recomposição Profissional da Enfermagem. Estudo Sociológico em Contexto Hospitalar*, Coimbra, Quarteto.
- Lopes, Noémia (2003), *Automedicação. Práticas e Racionalidades Sociais* (tese de doutoramento em sociologia), Lisboa, ISCTE.
- Lupton, Deborah (1994), *Medicine as Culture. Illness, Disease and the Body in Western Societies*, Londres, Sage Publications.
- Lupton, Deborah (1998), *The Emotional Self. A Sociocultural Exploration*, Londres, Sage.
- Lupton, Deborah (org.) (1999), *Risk and Sociocultural Theory. New Directions and Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mauss, Marcel (1969), *Oeuvres*, vol. 3, Paris, Éditions Minuit.
- Mendes, Felismina (2003), *A Herança dos Mal Nascidos. Um Estudo de Caso sobre o Risco Genético de Cancro Hereditário* (tese de doutoramento em sociologia), Lisboa, ISCTE.
- Page, Paula (1998), *Políticas de Saúde Portuguesas, 1940-1990. Consolidação de Um Novo Regime de Poder entre a Intenção da Mudança e os Limites da Continuidade* (tese de mestrado em sociologia), Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Peterson, Alan, e Deborah Lupton (1996), *The New Public Health. Health and Self in the Age of Risk*, Londres, Sage Publications.
- Radley, Alan (org.) (1993), *Worlds of Illness*, Londres e Nova Iorque, Routledge.
- Rhodes, Theodore (1997), "Risk theory in epidemic times: sex, drugs and the organization of risk behaviour", *Sociology of Health and Illness*, 19 (2), pp. 208-227
- Scambler, Graham, e Paul Higgs (1998), *Modernity, Medicine and Health: Medical Sociology Towards 2000*, Londres, Routledge.
- Serra, Helena (2003), *A Construção Social de Tecnoocracias Médicas. O Olhar da Sociologia no Mundo da Transplantação Hepática* (tese de doutoramento em sociologia económica e das organizações), Lisboa, ISEG, Universidade Técnica de Lisboa.
- Smart, Barry (1999), *Facing Modernity. Ambivalence, Reflexivity and Morality*, Londres, Sage.
- Swaan, Abraham de (1990), *The Management of Normality. Critical Essays in Health and Welfare*, Londres, Routledge.
- Turner, Bryan S. (1992), *Regulating Bodies. Essays in Medical Sociology*, Londres, Routledge.
- Williams, Simon J. (1998), "Health as moral performance: ritual, transgression and taboo", *Health. An Interdisciplinary Journal for The Social Study of Health, Illness and Medicine*, 2 (4), pp. 435-457.
- Williams, Simon J. (2001), *Emotion and Social Theory*, Londres, Sage Publications.
- Williams, Simon J., e Michael Calnan (orgs.) (1996), *Modern Medicine. Lay Perspectives and Experiences*, Londres, UCL Press.





## Risco penitenciário e espírito proibicionista

*António Pedro Soares*

[...] Aquele que vê o esplendor do mundo é logicamente levado a ver o espantoso sofrimento do mundo [...] [Sophia de Mello Breyner Andresen]

Na Europa, Portugal está no topo, quando nos referimos aos perversos indicadores penitenciários. Embora com uma das mais baixas taxas de criminalidade da União Europeia, Portugal mantém na prisão uma quantidade de detidos, proporcionalmente, só equiparável, na Europa, a Inglaterra. Em parte por causa da influência da política penal norte-americana, que encarcera dois milhões de presos e detém mais de cinco milhões de pessoas com direitos judicialmente limitados, em parte por causa das características particulares do funcionamento judicial português, lento e formalista.<sup>1</sup> Estima-se que pelo menos metade dos presos em Portugal usam “drogas” nas cadeias<sup>2</sup> e cerca de 3/4 estão na prisão por razões directas ou indirectamente relacionadas com comércio de estupefacientes ilegais.<sup>3</sup>

A partir do início da década de 1980, o desenvolvimento global das redes de tráfico encontrou na costa marítima portuguesa, e nas dificuldades da sua vigilância, uma porta de entrada na Europa. O aumento do número de presos, desde então, ficou a dever-se à chamada “guerra contra a droga”, instigada a nível planetário pela administração dos Estados Unidos através das Nações Unidas (cf. Woodiwiss, 1988). Para o resultado contribuíram o empenho na aplicação local de regras processuais judiciais especialmente punitivas para este tipo de casos, assim como os agravamentos de penas quando a condenação fosse tráfico de droga (cf. Costa, 2003).

---

1 Para a caracterização do sistema judicial português em geral, ler Santos e outros (1996). Para uma caracterização da justiça penal, ler Santos e outros (2002).

2 As estimativas divulgadas pelo Conselho da Europa em 2001 apontavam para valores entre 40% e 80% de consumidores nas prisões portuguesas.

3 Cf. Costa (2003).

A Europa, e Portugal em particular, podem vir a desenvolver o seu parque penitenciário na proporção que apresentam hoje em dia os Estados Unidos da América, com taxas relativas de encarcerados oito vezes superiores às da actual média da União? Ou o desenvolvimento do modelo social europeu dispensará tais procedimentos?

### Sociedade penal e sociedade da informação

Loïc Wacquant tem-se distinguido, neste início de milénio, pela análise do que chamou Estado penal. Declara o autor ser esta nova configuração de Estado consequência prática da aplicação da ideologia neoliberal no outro lado do Atlântico, que em Portugal é mais conhecida pelo *slogan* “menos Estado e melhor Estado”. Com a expressão Estado penal, o autor refere-se ao facto de a liberdade do mercado dever ser protegida não pela igualdade de oportunidades dentro dos mercados ou pela justiça social fora dos mercados, como no Estado social, mas antes pela exclusão social dos excluídos, digamos assim, como estratégia dominante de governo da insegurança social.<sup>4</sup> A turbulência nos mercados de trabalho, e em particular o aspirador dos dejectos sociais a que se refere Wacquant (2005), é funcional com a exploração das capacidades de trabalho dos incluídos a custos competitivos com mercados de trabalho sem regulação, do terceiro mundo. A sociedade da informação, nesta versão *hard*, seria defendida da sociedade info-excluída por um sistema de gestão dos excluídos, isto é, das turbas, dos anormais, dos alienados, dos nómadas, dos colonizados, dos estrangeiros, dos negros, e de todos os que sejam estigmatizados, incluindo pessoas biologicamente incapazes de se individualizarem. Enfim, todos os que não estabeleçam redes de sociabilidade flexíveis e competitivas para o trabalho precário disponível (*workfare State*).

A sociedade útil é composta pelos trabalhadores de rotina, como lhes chamou Reich (1991), disciplinados e assustados (pelo espectro do desemprego e respectiva exclusão social) e pela classe média, cuja tarefa principal é classificar, para o bem e para o mal, todos os produtos, todos os processos e todas as entidades socioeconómicas.<sup>5</sup> Reich chamou-lhes analistas simbólicos. São principalmente prodo-consumidores de classificações, nos termos de Toffler (1980). Os infoliterados autodisciplinam-se no uso de regras práticas de classificação sistemática adoptadas pelas profissões em que foram formados e, para isso, devem ignorar todo o ruído: desenvolvem uma falta de curiosidade (e de competência) estratégica, que se vai incorporando, para anular a curiosidade natural em relação a qualquer informação não

---

4 Sobre a alternância entre sociedade inclusiva e sociedade de exclusão, ler Young (1999).

5 Sobre a sociedade da informação classificatória, ler Lyon (2001).

profissional, que sempre exige um esforço especializado de iniciação para ser compreendida.<sup>6</sup>

A especialização profissional e organizacional em rede<sup>7</sup> é um dos últimos passos do processo secular de individualização moderna, que tem por resultado prático uma reorganização das relações sociais dominantes. Tal reorganização decorre sem nenhum plano pré-estabelecido, e por isso exprime-se localmente de forma particular, de acordo com os efeitos práticos conseguidos pelas intencionalidades que os pilotam.<sup>8</sup>

A nível global, são detectáveis elaborações “científicas” de sistemas de intencionalidades socialmente manipulatórias, expressas pela actividade de *think-thanks* descritos por Wacquant (2000). Reclamam-se da ciência para vender globalmente serviços de consultoria de segurança, por exemplo, policiamentos “tolerância zero” ou serviços militares privados, que se tornaram particularmente prósperos na segunda guerra contra o Iraque.

A classe média classificatória de analistas simbólicos (que trabalha maioritariamente em escritórios) pode adoptar visões irrealistas do mundo, quer pessoal quer profissional. A abstracção simbólica e os processos de descontextualização social permitem a simulação, mas não permitem tão facilmente o teste da realidade. A tensão científica, chamemos-lhe assim, que se apodera dos profissionais, concentrados nos seus trabalhos especializados e alienados dos resultados práticos do seu trabalho, ajudada pela tensão social da desigualdade emergente, tende a fazer emergir o desejo pessoal de fusão, já não no sentido dos proletários, mas antes com a profissão e as suas classificações manipuláveis.<sup>9</sup>

Fora da vida profissional, intensamente vivida em torno das classificações pré-fabricadas autorizadas, tacitamente embutidas nas ordens que chegam por computador, segundo as regras diariamente experimentadas à exaustão pelos informáticos dos “sistemas” (metanível de divisão

---

6 Casos como os da Eron ou do sistema anglo-americano de espionagem industrial global, investigado pelo Parlamento Europeu, mostram como os usos legítimos e adequados das tecnologias de informação e comunicação vão de par com usos ilegítimos, sendo possível que os muitos analistas simbólicos de classe média não sejam capazes de compreender os resultados práticos das suas actividades profissionais e institucionais, nem as intenções dos processos organizativos e institucionais com que colaboram.

7 Cf. Reich (1991), Castels (2004) e Cardoso e outros (2005).

8 Castels (2004) refere como a Finlândia se tornou numa sociedade da informação com diminuição drástica do recurso ao sistema penal, confirmando neste domínio o desejo colectivo e popular de aproximação dos outros países nórdicos, após o abandono do bloco soviético, caracterizado este por altas taxas de encarceramento.

9 A crescente necessidade de formação superior nas sociedades ocidentais suporta, acompanha e é consequência destas tendências de fusão entre o trabalhador do simbólico e a sua profissão, no quadro de uma radicalização da individuação que se espelha na recomposição de classes sociais (cf. Costa e outros, 2000). Sobre o lugar das intenções na teoria social do estigma, ler Soares (2001).

de trabalho que reorganiza em tempo real a própria divisão de trabalho), a classe média reproduz como tática defensiva a ideologia dominante incorporada nos desígnios da organização onde trabalha.<sup>10</sup>

Como sabem especialmente bem os investigadores, sempre que a realidade não se conforma com as teorias usadas faz-se sentir a tendência para conformar à força a realidade, em vez de substituir a teoria. Do mesmo modo, a insegurança, e mesmo o medo, emergem naturalmente sempre que a sociedade deixa de corresponder às nossas expectativas. Conformá-la, que mais não seja simbolicamente, a estas últimas — o que pode ser um ritual dirigido por poderes instituídos e tutelares — é receita certa para beneficiar da sensação de renovação de sentimentos de confiança/segurança, ainda que objectivamente ilusórias ou apenas momentâneas.

Disse Wacquant que a insegurança social actual decorre de ser politicamente incorrecto que os políticos prometam empregos ou prometam segurança social — promessas essas que, segundo o neoliberalismo, só terão a consequência de agravar o *deficit* público. É mais certo o retorno político da promessa de segurança (nas ruas, entenda-se), que facilmente pode ser explorada através da provocação de fenómenos de pânico moral.<sup>11</sup> Como bónus, as políticas securitárias pagam dividendos pela pressão que exercem, para baixo, nos custos do trabalho.<sup>12</sup> A insegurança social decorre do modo de vida cada vez mais solitário, reflexivo e profissional, intensamente urbano e global, que sentimos acelerado e *stressante*, sempre insatisfatório. Ficamos susceptíveis a processos de autoculpabilização pela nossa incompetência ou mesmo pela nossa incapacidade competitiva, num mundo virtual esquadrihado por classificações sempre insuficientes, perante as quais a realidade jamais se conformará, como supostamente deveria ser, finalmente, na sociedade da informação!<sup>13</sup>

De cima para baixo, a persistente política de redução de custos do trabalho, seja através do uso intensivo de novas tecnologias de informação e comunicação, seja através da desmobilização política de uma parte significativa — e crescente — da sociedade, e da humanidade, decorre de estratégias de exploração capitalistas, consciente e globalmente concertadas.<sup>14</sup>

---

10 Sobre este aspecto e, em particular, sobre o funcionamento das classificações imobiliárias e os padrões de gosto classistas, ler Bourdieu (2001).

11 Sobre as possibilidades político-sociais da manipulação do pânico moral, ler Dores (2005) e Woodiwiss (1988).

12 Chaves (1999) mostra como as classes em processo de exclusão se dividem entre os resignados a trabalhos rotineiros mal pagos e os que se aventuram.

13 A política recorre crescentemente à ciência como forma de legitimar as suas decisões. Para uma discussão deste tópico, ler Gonçalves (2000).

14 O autor de *Le Nouvel Esprit du Capitalisme* debruça-se sobre estes mecanismos, centrado na realidade francesa, propondo uma renovação do estudo da intuição clássica de Max Weber (cf. Boltanski e Chiapello, 1999).

O exemplo norte-americano e a análise de Wacquant mostram que a sociedade penal é funcional com a sociedade da informação. Será a sociedade penal uma consequência lógica da sociedade da informação? A resposta é negativa, como refere Castels (2004), usando o exemplo finlandês. Então a pergunta deve ser reformulada: o que origina uma sociedade penal, nas condições históricas das sociedades de informação? Será a consciência colectiva que valoriza especialmente a coesão social ameaçada? Serão as liberdades políticas e ideológicas de que goza o espírito do capitalismo, vencedor da Guerra Fria? Será o protagonismo histórico da classe revolucionária neoliberal, entusiasmada com as novas perspectivas que se abrem?

A resposta que aqui daremos é mais prosaica: se o estado de espírito proibicionista não for racionalmente entendido e, ao invés, for usado como um dos principais meios de sintonização entre os humanos, as suas instituições e os grupos dirigentes, produzir-se-ão ciclos viciosos entre as reacções irracionais violentas, legais ou não, alegadamente defensivas, e os sentimentos de segurança ancestral e biogeneticamente inscritos assim hedonisticamente satisfeitos.

### Políticas penais, tecnológicas e privatizadas

Os temas criminais e prisionais mantêm-se “objectivamente” relatados nas páginas interiores, nas secções de *sociedade* dos jornais de referência, como no século XIX.<sup>15</sup> São também apresentados como espectáculos, nas primeiras páginas dos tablóides.<sup>16</sup> Este contraste estabelece prova da oponibilidade dos estados de espírito dos consumidores de umas e outras publicações. Do lado popular, a dissecação participativa de cada caso, como actividade quotidiana e experimental, emocionalmente intensa e racionalmente despreocupada. Do lado dos analistas simbólicos, o distanciamento *voyeurista* do perigo da contaminação de vivências socialmente estigmatizadas. Uns e outros, à sua maneira, tratam de exorcizar, para baixo, os riscos, reclamando enfaticamente das polícias e tribunais actuações que não queriam para si próprios, precisamente para marcarem simbolicamente uma distância defensiva, como quem, em situação de naufrágio, trepa pelo corpo do salvador, querendo dele fazer chão, em vão.

Na prática verifica-se, de forma sistemática, que quando se trata de persistir na exigência de justiça, a persistência é tão efémera quanto o escândalo e

---

15 O estudo de Maria João Vaz, integrado no projecto de investigação “Prisão de Não Nacionais” a correr no CIES/ISCTE sob a coordenação do autor, refere-se à forma como os registos policiais e prisionais foram explorados como fonte de notícias, por oposição à opinião política, no período da emergência do jornalismo moderno em Portugal.

16 Em Portugal, a campanha política eleitoral de 1995 foi ganha à esquerda com um discurso securitário, com a justificação política de combater os riscos de radicalização à direita, eventualmente inspirada em Le Pen (cf. Roberts e Hough, 2002, sobre o mundo anglo-saxónico).

a revolta.<sup>17</sup> A menos que o próprio regime político seja posto em causa.<sup>18</sup> Enquanto isto não acontece, o sistema judicial independente e solidário com o regime, mantém-se como pilar institucional inquestionado, mais ou menos despótico, mais ou menos respeitado.

O sucesso da análise estrutural de Loïc Wacquant sobre a emergência do Estado penal contrasta, na sua racionalidade científica, com o sucesso político dos promotores do pânico social para fins eleitorais e ideológicos, que o autor denuncia precisamente por reivindicarem falsos créditos científicos.<sup>19</sup> Tal contraste é reflexo de contradições sociais entre dois modos de conceber a organização social, que se expressam politicamente pela oposição entre os fóruns Económicos e Sociais Mundiais. As classes dirigentes e de profissionais científicos confrontam-se com agendas contraditórias para mobilização de recursos financeiros, institucionais e cognitivos, que podem ser classificadas em proibicionistas e antiproibicionistas.

Os sistemas integrados chave-na-mão, de gestão flexível em tempo real, seja para fins de segurança interna ou internacional, actualmente cada vez mais confundidas, são tanto mais universais, isto é, aplicáveis a qualquer contexto social, quanto mais se apoiarem em emoções humanas primárias. Observatórios, redes globais de organizações não governamentais ligadas a agências, organizações internacionais de regulação socioeconómica, política e ambiental, universidades/empresas de prestação de serviços por medida, isto é, através de complexos e longos processos de contextualização, são comparativamente mais dispendiosos e politicamente mais comprometedores.

A exportação de tecnologias de encarceramento é usada para homogeneizar os contextos sociais de aplicação.<sup>20</sup> Os modelos de gestão policial informatizados (como os que fizeram de Nova Iorque uma cidade de sucesso

---

17 Muitas mulheres abusadas evitam denunciar a sua humilhação. Também os(as) prisioneiros(as), uma vez livres, não reclamam das arbitrariedades a que assistiram e eventualmente foram vítimas em nome do Estado de direito. A mesma resignação caracteriza os que fazem molhe à porta dos tribunais num caso mais chocante, e logo desaparecem do espaço público, com a mesma velocidade e anonimidade com que apareceram.

18 Desde a tomada da Bastilha que podemos verificar como as revoluções se manifestam simbólica e praticamente nas solturas das prisões.

19 O mesmo tipo de debate sobre as credenciais científicas ocorre no campo ambiental, entre os que entendem estar provada a relação de causa-efeito entre emissões de CO<sub>2</sub> e mudanças climáticas e os que entendem o inverso. A exploração do valor social da ciência não é uma inauguração histórica: todos os regimes modernos o fizeram, como durante a II Guerra Mundial e depois a Guerra Fria.

20 O modelo F de isolamento está a ser contestado na Turquia, cujo governo ocidentaliza contra greves de fome consecutivas de mais de três anos e dezenas de mortos. As prisões brancas, utilizadas pelos EUA, prefaciaram arquitetonicamente a abertura das discussões sobre o “direito do inimigo” e sobre os níveis de tortura admissíveis. A privatização das prisões desenvolveu uma indústria privada global com competências competitivas e de exportação.

securitário) que Wacquant (2000) avalia são exemplos de propostas tecnológicas, isto é, aplicáveis independentemente e com indiferença das condições socioinstitucionais de intervenção e dos diagnósticos que sobre essas condições se possam fazer.

A adoção de tais tecnologias descontextualizadas tem consequências descontextualizadoras, nomeadamente de secundarização, ou mesmo de encobrimento, dos diagnósticos sociais junto dos agentes institucionais e da opinião pública.<sup>21</sup> Deixa de ser prioritário atender ao problema identificado e passa a ser prioritário pilotar o processo de instalação e gestão da tecnologia.<sup>22</sup>

Os efeitos descontextualizadores continuam-se ao nível das engenharias financeiras público-privadas que alimentam os investimentos controversos no coração do Estado.<sup>23</sup> Em Portugal, segundo Brito (2004), o custo anual médio de cada detido ronda os 23.000 euros que compara com 11.200 libras no Reino Unido e 22.000 dólares nos Estados Unidos, segundo informações de Pat Carson (2005) e Loïc Wacquant (2005), respectivamente. Apesar das ambiguidades das informações que chegam a público, a vontade política de construir mais uma prisão de alta segurança motivou a mobilização de capitais privados, de acordo com propostas que foram desenvolvidas na vigência de governos de diferentes partidos e cujas contrapartidas deverão estar acordadas, mas cujos contornos exactos se desconhecem. Do mesmo modo, a experiência de uma parceria com uma instituição católica — a Misericórdia da cidade — para testar as consequências da entrega da gestão de uma prisão a privados, começou por ser apresentada publicamente como resultante das recomendações de abertura e transparência prisionais às organizações não governamentais, e acabou por ser reconhecida como uma proto experiência de privatização.<sup>24</sup>

Simbolicamente, foi em Monsanto, nos terrenos da velha prisão onde se começavam as fundações da nova prisão de alta segurança, que a ministra de direita Celeste Cardona se dirigiu à comunicação social para anunciar as conclusões “humanistas” de reforma prisional, avançadas por Freitas do Amaral (depois ministro dos Negócios Estrangeiros de um governo de centro esquerda), então presidente de uma missão de iniciativa governamental para a reforma prisional. Apesar das declarações de concordância da ministra, a

---

21 Em Portugal houve a vontade política de produzir um indicador “pulseiras electrónicas” logo que entrou em fase experimental: em 2003 o registo marcava 145.

22 Ver uma descrição das políticas prisionais em Portugal desde os anos 90 em Dores (2004), incluindo as estratégias de dispersão tecnológica das atenções, com pulseiras electrónicas ou com cadeias de alta segurança.

23 Aos olhos de alguns, revela a radical vontade política de entrega do Estado de direito ao mercado.

24 “Surge agora a perspectiva de privatização, e que não se sabe ainda o que é, como vai ser, e o que se move nos bastidores”, lê-se no editorial de *Voz das Misericórdias*, Agosto/Setembro de 2004, que anuncia a “gestão partilhada público-privado” em que colabora.

marcação ideológica foi uma mensagem subliminar berrante, que revela, ao mesmo tempo, o consenso prático das diferentes sensibilidades dominantes e a delicadeza, a gravidade e a dificuldade do que está em causa.

É possível esperar por uma sociedade do conhecimento, que poderá emergir da sociedade da informação? Caso a insegurança ontológica generalizada, embora desigual, seja canalizada politicamente para fins terapêuticos positivos e racionais, em vez de aproveitamentos político-económicos desresponsabilizantes, a resposta poderá ser sim. Caso a insegurança seja pretexto para justificar a obsessão primária de investimentos capitalistas, politicamente legitimados pela chantagem do pânico moral encenado, independentemente dos problemas e da justiça sociais, provavelmente a desagregação social aumentará entre os que disso forem beneficiando, os que ficam supranumerários e os que servem os primeiros e são incomodados pelos segundos.

Cabe à sociologia produzir informação não apenas sobre os riscos práticos da configuração social dominante, tornada Estado penal, mas também sobre diagnósticos que apontem modos terapêuticos de enfrentar esses riscos, ao mesmo tempo susceptíveis de evitar o Estado penal e a susceptibilidade às encenações políticas encobridoras das causas do mal-estar social. Para além de uma ciência crítica, nesta fase histórica de radical transformação social, também será útil, como nos propôs Durkheim, uma ciência da moral adaptada aos problemas actuais. Ou, como nos deixou dito Max Weber, para além da emergência não planeada das tecnologias institucionalizadas de produção social, devemos considerar a existência de uma máquina estruturante radicalmente encarnada em certa categoria de pessoas — no caso, o espírito do capitalismo — que tem a faculdade de difusão em forma de mancha de óleo e pode ter expressão íntima e individual ou familiar. Também Marx nos chamou a atenção para o carácter necessário do espírito revolucionário, socialmente ancorado em interesses, para dar continuidade às revoluções sociais, fossem elas proletárias ou sejam elas neoliberais. Quer dizer: práticas quotidianas eram, e são, mais do que isso, já que a história é feita por elas, mesmo se de forma desigual e estruturada. Não é essa uma das grandes lições da sociologia?

### **Problemas sociais e justiça social**

A sobrelotação crónica das cadeias, que também se vive em Portugal,<sup>25</sup> tem contribuído para solucionar ou moderar os problemas de insegurança, ou para dissuadir os traficantes, os pedófilos ou os corruptos, por exemplo?

---

25 A densidade carcerária em Portugal era 119 em 2001 (fonte: Conselho da Europa, *Space 2001*: 12).



E poderá vir a contribuir para tais finalidades? A resposta racional é oposta à resposta proibicionista.

Cunha (2002) nota como a principal prisão de mulheres em Portugal se transformou, durante a década de 1990, num espaço de fortes relações sociais, anteriormente inexistentes, para as traficantes/consumidoras de droga dos bairros populares que, dentro da prisão, mantinham relações comunitárias a partir desta nova condição. Na prática, a guerra contra a droga através do proibicionismo criou um foco mercantil no seio das instituições judiciais penais, como vimos acima, desorganizadas e reconhecidamente incapazes de fazerem respeitar a lei ou de a cumprirem.<sup>26</sup> Em contrapartida, o Estado português decidiu, no final dos anos 90, criar um instituto público para recolher informações, debater e propor políticas sociais para enfrentar as consequências do abuso de drogas proibidas. O Parlamento Europeu, consciente da recorrência de resultados em todos os Estados europeus sujeitos à política proibicionista global, aprova, no fim de 2004, uma recomendação antiproibicionista.<sup>27</sup>

Na prática, o espírito proibicionista prevalece e causa estragos nas cadeias, mas também ao nível judicial de que aqui não falaremos.<sup>28</sup> Nas ruas, nomeadamente de Lisboa, os problemas se não se agravam (o Casal Ventoso foi destruído para dismantelar o maior centro comercial de drogas da Europa) dispersam-se. É pública a transferência das cenas de injeção em massa para o Intendente, zona tradicional de prostituição feita sala de chuto a céu aberto. A nível político global, a questão é um dos problemas, a par do mais recente tema do terrorismo, em que apenas são admitidas à consideração políticas proibicionistas. O que confere

- 
- 26 Quando em 1996 o governo de então reagiu à denúncia do provedor de justiça com um programa de investimentos, não acautelou a mobilização de recursos organizativos necessários à consecução das finalidades declaradas e viabilizou o desperdício, que durou dois anos e acabou com acusações judiciais contra o director-geral (cf. relatório de auditoria n.º 6/2000 do Tribunal de Contas).
- 27 “Aprovada [em 15 de Dezembro de 2004] pelo Parlamento Europeu a Recomendação à Comissão Europeia sobre a Estratégia Europeia de Luta Contra a Droga para o período 2005-2012. (...) A recomendação afirma claramente que: 1. a estratégia de drogas foi, até hoje, um falhanço; 2. nenhum dos grandes objectivos das anteriores Estratégias Europeias teve resultados positivos; 3. é necessário avaliar os custos sociais, económicos, para a saúde pública e pessoal dos utilizadores de drogas, assim como o impacto na qualidade da nossa democracia e no não respeito dos direitos do homem; 4. a redução de riscos e minimização de danos têm de ser o motor das políticas de drogas; 5. é necessário promover investigação científica sobre o uso positivo da *cannabis*, folha de coca e opiáceos; 6. É indispensável um maior e mais concreto envolvimento das organizações da sociedade civil (...)” — em Luís Mendão, “Boas notícias sobre as políticas europeias contra a droga” no *Boletim da Abraço* n.º 4, 2005.
- 28 Referimo-nos à cultura de benevolência em relação à facilidade processual, capaz de proporcionar o nível de arbitrariedade decisória suficiente para cumprir os desígnios políticos do proibicionismo, em particular pela ausência sistemática de referências à defesa dos direitos constitucionais dos arguidos e a modos descontrolados de apreciação de prova em tribunal (compaginados com a fragilidade da polícia científica) que caracterizam o sistema judicial português, desde os bancos das universidades.

valor simbólico relevante à declaração do Parlamento Europeu, mas coloca dúvidas sobre o seu valor prático, no imediato. É de esperar a continuidade do crescimento dos negócios ilegais e dos males sociais associados.

Apesar do conhecimento público, judicial e histórico de que a clandestinidade do comércio das drogas favorece importantes e disruptivos canais de corrupção, mobilizados através da necessidade de lavagem de enormes quantidades de dinheiro e também das operações de distribuição de lucros, incluindo escândalos políticos de diplomacias paralelas e vendas de armas por esse mundo fora, glosados em múltiplos documentários e filmes (cf. Woodiwiss, 1988), persiste o vencimento político dos apelos moralistas e irracionais à estigmatização e penalização criminal das drogas ilegais e dos seus consumidores, cujos efeitos práticos são tornar esse sector de actividade um dos mais volumosos e lucrativos do mundo. As instituições e forças policiais e carcerárias confrontam-se, pois, com uma mobilização extraordinária para dar corpo a tal tática que, de derrota em derrota, espera alimentar uma pírrica vitória moral.<sup>29</sup>

A indiferença política e moral perante a desautorização quotidiana das autoridades de segurança do Estado, evidente e estruturalmente impotentes para lidarem com a “competição” da enorme quantidade de traficantes e de consumidores, caracteriza uma configuração social onde o encobrimento de práticas de corrupção pode ser facilmente confundido com práticas de infiltração ou investigação de crimes, em condições organizativas deficitárias.<sup>30</sup> Não é possível meter mais “drogados” nas prisões sobrelotadas e infiltradas. Não é possível perseguir todos os traficantes, sendo mais fácil capturar os de última linha — o que tem feito crescer significativamente o número de mulheres presas em Portugal. Mas é exigido rigor e empenho na “guerra contra a droga”, abandonada aos soldados armados com pouco mais do que a “autoridade” delegada do Estado!<sup>31</sup>

A selecção dos arguidos que vão sendo mobilizados para enfrentar os juízes é, pois, obrigatoriamente discricionária a partir de um perfil social particular. Os resultados finais podem ser observados nas populações prisionais, constituídas, em todo o mundo e também em Portugal, pelos mais socialmente isolados e despossuídos dos consumidores/traficantes-para-alimentar-o-vício.

Os resultados intermédios, esses, não são tão visíveis a olho nu. Em casos policiais, onde se confrontam “forças da ordem” e “alegados bandidos”, com frequência, as versões dos acontecimentos não apenas descoincidem como são

---

29 Em Portugal, o tema da troca de seringas nas cadeias tem ocupado o espaço da polémica: como proteger a saúde dos utilizadores de drogas por via intravenosa detidos, sem reconhecer a existência do tráfico dentro das instituições de segurança do Estado? A resposta tem sido o impasse, que não é neutral.

30 Sobre a contextualização sociopolítica das contradições deste tipo, ler Soares (2000).

31 Sobre o tema, ler Morgado e Vêgar (2003).

contraditórias nos aspectos que possam ter relevância jurídica e penal. Por razões óbvias. Neste debate sob tutela jurídica, em princípio, as primeiras têm vantagem sobre os segundos em frente a um juiz, especialmente quando se trata de ex-condenados.<sup>32</sup> Mas nem sempre isso assim acontece, quando influentes advogados entram em disputa e quando são reveladas ao tribunal táticas de investigação ilegítimas. Ou quando no calor da luta, para usar uma expressão desportiva, os agentes da autoridade incorrem em práticas condenáveis, cujo sancionamento fica muito susceptível a condicionamentos políticos, nomeadamente os decorrentes do acompanhamento — ou não — dos casos pela comunicação social e pelas organizações não governamentais.<sup>33</sup>

Recentemente, correm nos meios sindicais das forças policiais e da guarda prisional alegações de estarem a ser instaurados processos disciplinares e processos criminais em excesso contra elementos dessas corporações. Pode deduzir-se, então, que as denúncias públicas dos abusos de poder por parte de agentes do Estado estão a ter efeitos a nível político e judicial. Não tanto no sentido de se questionarem as políticas proibicionistas. Antes como teste à vontade política do Estado de perseguir a corrupção e os torturadores, medida através da colecta de números de queixas entradas, números de processos instaurados e respectivos resultados condenatórios.<sup>34</sup>

As queixas contra a arbitrariedade na caça ao drogado estão a reflectir-se na caça, alegadamente também arbitrária, ao “mau” agente de autoridade. Às políticas proibicionistas correspondem agora as políticas antitortura, que procuram prevenir a expansão incontrolada dos resultados práticos de amoralização institucional desenvolvidos ao longo das últimas décadas.

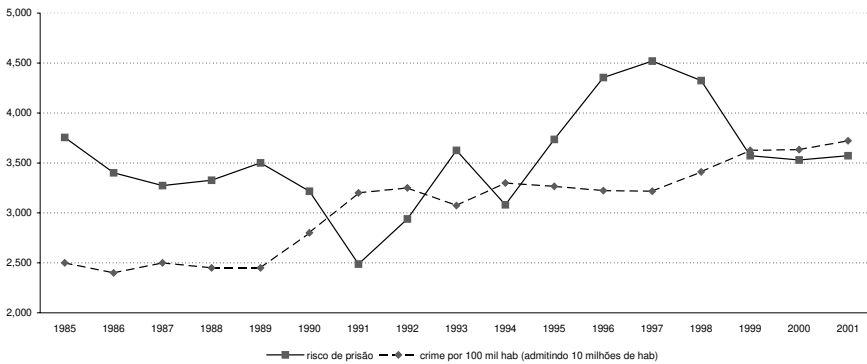
Poderá concluir-se que o espírito proibicionista dirigido contra o consumo de drogas, e que teve como resultado prático o desenvolvimento de mais problemas sociais do que aqueles que quis combater moralmente, está a alargar a sua influência persecutória em direcção aos meios policiais, como

---

32 Há a prática em Portugal, nas audições de arguidos em tribunal, de o juiz perguntar pelos respectivos antecedentes criminais, como complemento à identificação.

33 Queixas de negligência, maus-tratos e também homicídio têm sido dirigidas contra guardas prisionais em Portugal nos últimos anos, cujos processos-crime demoram a concluir, como demoram todos os processos judiciais em Portugal. Organizações internacionais, como a Amnistia Internacional, têm vindo a referir-se a alguns desses casos com crescente ênfase nos seus mais recentes relatórios.

34 Há uma crescente preocupação com estes temas, como por exemplo se pode observar na sociologia, com a reemergência do interesse pelos temas prisionais, inexistente nas últimas décadas do século passado. Também a Assembleia-Geral da ONU aprovou o Protocolo Adicional à Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes (de 1987), adoptado em 18 de Dezembro de 2002. Trata-se de internalisar e intensificar práticas já consagradas internacionalmente de prevenção da tortura, o que está a fazer rever as políticas de algumas associações de direitos humanos que apenas se preocupavam com o que se passava em países de Terceiro Mundo e hoje em dia compreendem que há uma frente de trabalho a tomar em mãos no coração da civilização ocidental.



**Figura 9.1** Risco de prisão e taxa de criminalidade em Portugal, 1985-2001

Fonte: estatísticas *site* DGSP.

reflexo da e reacção social à arbitrariedade induzida de critérios ao serviço das forças de segurança.<sup>35</sup>

Young (1999) reconhece que, cientificamente, os dados de crime e de encarceramento não são interrelacionáveis. As respectivas séries desenvolvem-se, em cada país, de maneiras singulares e inesperadas.<sup>36</sup> Porém, defende que a criminalidade registada e o risco de encarceramento são traços distintivos da identidade social de cada sociedade, na conjuntura e em comparação com outros Estados.

Para o caso português, podemos observar quatro conjunturas: a) a tendência de manutenção do registo do crime e de crescimento balanceado do risco de prisão, até 1990; b) a *pinballização* do risco de prisão, decorrente da política de recurso às amnistias regulares para conter os agressivos ímpetus punitivos penais, resultado de reacções, aparentemente descoordenadas, do sistema judicial punitivo e do poder político amnistiador, ao crescimento do crime, até 1995; c) a bolha penal, que resultou da auto-inibição dos políticos do uso das amnistias, até 1999; d) um rebalanceamento do risco de prisão, obtido

35 Woodiwiss (1988) regista como as diversas ondas proibicionistas no passado acabaram com um escândalo de corrupção que produziu um ponto de não retorno político, depois de séries de escândalos do mesmo tempo mas sem efeitos práticos aparentes.

36 Deve resistir-se a interpretar a proximidade das linhas da figura 9.1 como algum tipo de correlação, que de facto não existe, ou como qualquer tipo de proporcionalidade racional, que é negada por muitos indicadores. Deve ainda ter-se em conta a precariedade das estatísticas extremamente politizadas, como são estas, cuja crítica pode alterar profundamente os dados. Por exemplo, diferentes autores podem produzir séries de números de presos em Portugal de onde se calculará o aumento, desde 1974 a 2000, ou de cinco ou de seis vezes, isto é, com erro de 20%, conforme se considerem ou não presos militares e as diversas situações de tutela dos inimputáveis.

com a ajuda do perdão de penas parcial comemorativo dos 25 anos da revolução dos cravos, que se tem mantido até aos dias de hoje sem mais amnistias. Este último período é também caracterizado pelo auto-reconhecimento público, de iniciativa presidencial, da crise da justiça portuguesa.<sup>37</sup>

Na perspectiva proibicionista, que desenvolve a crença de haver uma relação dissuasora entre a quantidade e qualidade de penas aplicadas e a propensão para o crime, a interpretação é outra. A hesitação das autoridades portuguesas em combater o consumo de drogas, espelhada pelo sobe e desce do segundo período, minorou o efeito dissuasor (por via do cálculo racional dos agentes criminogêneos) e aumentou as oportunidades do crime. Nesse sentido, apenas a bolha penal terá feito parar o aumento da criminalidade, de que beneficiamos.

Talvez a única pecha desta interpretação imaginativa e funcionalista seja não ser a única possível. De facto, o que nos impede, usando os mesmos métodos despreocupados, de pensar que, uma vez observada a transladação parcial do mercado das drogas e dos vizinhos que recorrem a essas formas de comércio para dentro das prisões, terá sido essa operação de institucionalização das práticas ilegais a causa principal da menor evolução criminal, dada a sua “nacionalização” informal? Dito de outra forma: porque será que dentro das prisões não há recursos para combater o combate que, a partir do exterior, enche as prisões?

Em Portugal alega-se existir uma tradição de uma grande proximidade, social e interaccional, entre os guardas prisionais e os presos, ao ponto de, nos meios prisionais, se elogiar — a contra-vapor das tendências doutrinárias noutros sistemas prisionais europeus, mais tecnoburocráticas, digamos assim — a especificidade da polivalência e humanidade dos guardas prisionais, que terão que servir os reclusos nas suas necessidades de apoio psicológico, social e terapêutico, dada a sobrelotação e a escassez de recursos de técnicos devidamente habilitados.<sup>38</sup> Em relação à declaração pública da crise do sistema prisional em Portugal, com pontos altos em 1996, com a saída do primeiro relatório da Provedoria, em 2001, com uma contestação dos presos preventivos contra a injustiça de que se sentiam alvos e, em 2004, com a apresentação do relatório Freitas do Amaral na perspectiva dos próximos 12 anos, o Sindicato do Corpo da Guarda Prisional destacou-se pelas suas capacidades reivindicativas diferenciais relativamente aos sindicatos dos outros trabalhadores prisionais.<sup>39</sup>

---

37 Ver um curto, informativo e penetrante diagnóstico dessa crise em Vasconcelos (1998).

38 Esta especificidade do caso português compagina-se por um lado com as reconhecidas especificidades (des)organizativas portuguesas e, por outro lado, com o facto de o sector prisional não ter mobilizado, até muito recentemente, nenhuma curiosidade intelectual e/ou académica, a ponto de o director-geral João Figueiredo, confrontado com o desígnio da tutela de propor uma reforma prisional, ter lamentado publicamente a falta de informação e reflexão sobre tal assunto, para o caso português.

39 Embora a lei portuguesa determine ser a reinserção social a principal finalidade das penas,

**Quadro 9.1** Evolução do número de guardas prisionais, 1994 a 2003, em Portugal

Ano	1994	1999	2003
Presos	10.360	13.138	13.835
Guardas	2.851	3.864	4.735
Guardas por 100 presos	28	30	34

Fonte: estatísticas *site* DGSP.

**Quadro 9.2** Pessoal ao serviço dos serviços prisionais em 2003

Técnicos superiores	Técnicos administrativos	Operários	Guardas
552	737	375	4.735

Fonte: estatísticas *site* DGSP.

Beneficiou da ênfase política nos aspectos securitários, como soluções pragmáticas dos problemas emergentes, em particular para a contenção do eventual alarme público em relação às notícias que chegam das prisões.<sup>40</sup>

O espírito proibicionista concentra nos valores securitários os investimentos. Mas também se manifesta de outras formas, em particular numa cultura de secretismo e de manipulação, capaz de proteger a sua própria imagem das consequências práticas da irracionalidade vigente. Efectivamente, em Portugal não tem sido possível fazer estudos sobre guardas prisionais, pois estes estão endoctrinados a, e aceitam, recusar-se a colaborar, com projectos de investigação racional, mesmo com trabalhos escolares, ainda que anonimamente.<sup>41</sup>

Esta situação potencia a tendência de fazer dos guardas prisionais os bodes expiatórios para as ocorrências, mais ou menos escandalosas, que regularmente se fazem públicas, ilibando a política geral. Na prática, os portugueses têm podido reduzir os problemas prisionais a casos entre “policías” e “ladrões”. É assim são apresentados, seja nos meios de comunicação de referência ou nos mais populares.

---

tal determinação não tem sido considerada na prática, como se pode comprovar pela ausência de estatísticas de pessoal técnico ao serviço, antes de 2003, ao contrário do que acontece com os guardas, pela inexistência de serviços sociais de acompanhamento de liberdades condicionais ou, ainda, pela inexistência dos processos individuais previstos na lei e de procedimentos de reintegração social dos ex-reclusos. Não resistimos a contar a anedota, alegadamente verídica, do preso sem uma perna que saiu ao pé-coxinho em liberdade, porque a muleta com que caminhava era propriedade dos serviços prisionais.

40 Para uma elaboração deste tema, ver Dores (2004).

41 O espírito de cerco e o sentimento de hostilização por parte do exterior é manifesto e atinge todos os grupos profissionais dos serviços prisionais. Mas o respeito tão rigoroso pela lei do segredo profissional terá que se explicar pelo complexo de inferioridade e de culpa em relação à elaboração racional, que alegadamente não é aplicável nas prisões.

Sendo praticamente os únicos profissionais com contacto directo com os prisioneiros, cabe aos guardas explicarem tudo o que possa acontecer, sejam suicídios, fugas, torturas ou maus-tratos e negligência na assistência à saúde, sem revelarem o insensato quotidiano a que estão permanentemente sujeitos.<sup>42</sup> Sendo que, por obrigação profissional, devem manter-se calados e sujeitos às verdades oficiais, por vezes opostas às contra-verdades divulgadas como denúncias. Os guardas são, ainda, dos principais suspeitos da opinião pública de beneficiarem dos lucros dos tráficos ilegais nas prisões, suspeitas sistematicamente reenviadas para os familiares que visitam os detidos.

Teoricamente pode colocar-se a hipótese de haver uma relação de causa-efeito entre o modo de organização típico da sociedade portuguesa, a burocracia ambígua com um sector informal quase dominante, e as dificuldades na atribuição de responsabilidades políticas, administrativas ou até criminais.<sup>43</sup> Seja como for, o obituário prisional português situa-se persistentemente a níveis dos mais elevados (em 1997 foi destacado recordista europeu).<sup>44</sup>

A taxa de apoio hospitalar, neste quadro, é de 14%, para uma população jovem, com altas percentagens de uso de estupefacientes, a que crescem consumos massivos de psicotrópicos fornecidos pelas cadeias, taxas de doenças infecto-contagiosas descontroladas,<sup>45</sup> cuidados de saúde mental prestados como apoio às crises de segurança dos estabelecimentos, mas insuficientes para permitir, segundo declarações de médicos responsáveis pelos serviços de saúde mental do Hospital Prisional, a continuidade de

---

42 Como explicámos acima, os guardas são agraciados publicamente pela disponibilidade que os caracteriza para lidarem com a confusão organizativa e a indefinição de responsabilidades. Mantêm-se fiéis a esse compromisso pelo respeito radical pelo segredo profissional.

43 A Polícia Judiciária confessa publicamente enfrentar obstáculos particularmente difíceis de transpor quando investiga em meios prisionais. Um dos mais graves problemas das prisões portuguesas é o seu "atraso" organizacional: "(...) não existem ferramentas de gestão; há falta de comunicação entre os serviços; assiste-se a uma indefinição ou desajustamento das competências entre os serviços; as mesmas tarefas são repetidas vezes sem conta pelos mesmos ou por diferentes serviços, com utilização de múltiplos procedimentos; a desresponsabilização e a falta de solidariedade são patentes no desconforto sentido pelos funcionários e dirigentes, na tomada de decisões; as discrepâncias salariais entre funcionários com a mesma categoria ou a executarem o mesmo tipo de tarefas são manifestas e preocupantes; os estabelecimentos que têm autonomia administrativa comportam-se como se fossem entidades distintas da direcção-geral, mas sem deterem os meios humanos, tecnológicos, financeiros e estruturais correspondentes para aquela actuação; (...)" (cf. Brito, 2004).

44 Nesse ano o número de óbitos em Portugal tornou-o primeiro país da área do Conselho da Europa, com a taxa extraordinária de 106 mortos por 10.000 detidos, à frente da Rússia, em segundo lugar, com 78.

45 Em Portugal, em 2004, foram detectados 23.300/0,2% de casos de infecção com VIH/SIDA, contra os 15% nas prisões. Os números de portadores conhecidos da hepatite C aumentaram de 30% no ano de 2001, segundo o Provedor de Justiça. A tuberculose também tem forte incidência nas prisões.

**Quadro 9.3** Óbitos em estabelecimentos prisionais portugueses entre 1 de Janeiro e 31 de Maio de 2004

	Total nacional	EP centrais e especiais	EP regionais
Total	42	30	12
Suicídios	12	11	2
Por doença	29	19	10
Hospital Prisional de Caxias	4	3	1
Hospital civil	2	1	1
Preventivos	28	17	11
Primários	12	6	6

Fonte: DGSP, resposta de 2 Dez. 2004 do Ministério da Justiça aos três requerimentos da deputada Isabel Castro do PEV, de 12/3, 15/4 e 6/5 do ano de 2004.

**Quadro 9.4** Óbitos em estabelecimentos prisionais portugueses

Causas de morte	2004	1997-2004	Médias 97/04
Total	75	687	86,0
Suicídio	22	123	15,0
Causas naturais	53	559	70,0
Homicídio	0	5	0,6

Fonte: estatísticas *site* DGSP

**Quadro 9.5** Não nacionais em prisões portuguesas, 2003

Continente de origem	Homens	Mulheres
África	1.202	70
Europa	613	63
América Latina	278	74

Fonte: estatísticas *site* DGSP.

tratamentos eficazes, por serem prolongados. Pessoas presas com enfermidades mentais curáveis ficam sem tratamento.

Portugal confronta-se com uma presença crescente de não nacionais, que são judicialmente discriminados (cf. Seabra e Santos, 2005), como acontece noutros sistemas do mundo, cuja presença nas cadeias registamos: dos 13.635 presos no fim de 2003, eram não nacionais 2.145, dos quais 10% de mulheres (contra 8% no total dos prisioneiros em Portugal ao mesmo conto). Falava-se então de existirem 5% de estrangeiros em Portugal, que perfaziam 10% da população activa e 15% da população prisional. Actualmente, o desemprego atinge fortemente os imigrantes e a taxa de não nacionais na população prisional terá crescido para 17,5%.



Estes números não revelam que as desproporções étnicas do encarceramento são maiores, na medida em que os imigrantes africanos têm filhos portugueses e, portanto, não são contados nestes números, embora sejam referenciados dentro das prisões em quantidades significativas. Também os nómadas, em geral de etnia cigana, não são registados para efeitos estatísticos, mas são presença reconhecível nas prisões.

### Sociologia preventiva

A modernização portuguesa, centrada na integração europeia formalmente iniciada em 1986, foi uma decisão nacional que decorreu da revolução que deu fim ao império colonial e às práticas antidemocráticas que prevaleciam antes de 1974. Ao contrário do que sucedeu com o Estado espanhol, a então Comunidade Económica Europeia não exigiu a Portugal nenhuma reforma do seu sistema judiciário-penal. Talvez tivesse partido do princípio que a revolução não deixaria pedra sobre pedra, ou seria garantia suficiente de probidade. Se foi esse o caso, enganou-se. Em 1996, quando o governo de então, acossado politicamente pela denúncia do Provedor de Justiça, decidiu “atirar dinheiro ao problema”, segundo apreciação do Tribunal de Contas do relatório n.º 6/2000, era a primeira vez que um governo tomava alguma decisão relativa à instituição penitenciária, desde antes do 25 de Abril — época em que o recurso às penas de prisão era menor do que actualmente, em proporção semelhante da que separa Portugal dos EUA, hoje. Mantêm-se actualmente práticas de balde higiénico, que substituem sanitários em falta. E ainda hoje não se conhecem, publicamente, quais as linhas de actuação do Estado ou do governo sobre política penitenciária. Entre a) as declarações legalistas que oferecem prioridade à reinserção social dos delinquentes e b) as práticas securitárias enleadas nas consequências práticas das políticas proibicionistas, como se decide?

Usemos o modelo da controversa formulação do então presidente da Comissão para a Reforma Prisional, e posteriormente ministro dos Negócios Estrangeiros, Freitas do Amaral, quando declarou ser sua opinião pessoal que o tratado constitucional europeu estaria morto depois dos votos contra da França e dos Países Baixos, ainda que a posição oficial do seu governo fosse a de manter a crença na possibilidade de afirmação do mesmo tratado. Da mesma maneira, em relação às momentosas questões prisionais, o objectivo das declarações políticas nacionais parece ser menos a clarificação de um rumo de actuação do que o ganhar tempo; parece ser menos o exercício de apreciações racionais da situação e mais a preocupação de manter equilíbrios emocionais estabilizados (“sentimento de segurança”) e alargar margens de manobra em qualquer direcção que se possa vir a revelar necessário percorrer, a reboque de interesses exteriores à determinação moral e política das autoridades estatais.

Portugal, além de um país de economia aberta, é também um país de políticas abertas a modas estrangeiras, por razões históricas e estruturais, entretanto incorporadas no sentir nacional. Estrangeiro é, em geral, no nosso país, objecto de especial reverência.<sup>46</sup> Desde há cinco séculos são nossos potenciais clientes. Como dizia o saudoso Agostinho da Silva, tornámo-nos os capatazes do mundo, os intermediadores *in loco* das relações Norte-Sul. Como para qualquer pequeno-burguês, nessa condição é necessário desenvolver capacidades especiais de mediação, como seja a política “para inglês ver”, explorada, por exemplo, pelo regime de Salazar a seguir à derrota dos países do Eixo, de quem foi aliado neutral durante a II Guerra Mundial. O Estado português encenou uma democracia, que alguns dos fundadores do Estado democrático, a seu tempo, denunciaram como farsa. Ora, há quem coloque a hipótese de o facto de o sistema judicial e penal português ter passado incólume pelos tempos revolucionários de meados dos anos 70, ter permitido, no âmbito das instituições, a sobrevivência de estratégias irracionais, mais próprias de regimes menos modernos.<sup>47</sup>

A configuração social, de que aqui registamos alguns traços marcantes, é estruturalmente reforçada pelo facto de existirem escassos recursos instituídos de reflexão e crítica política e institucional, apesar de haver um significativo desemprego de licenciados, em particular na área do Direito.<sup>48</sup> Há uma prática copista de formulações teóricas e doutrinárias estrangeiras, muitas vezes nas suas formas mais puras. É frequente estar Portugal servido pelas melhores leis do planeta. Tanto mais perfeitas quanto se sabe que a luta política que conta na prática se desenrola nos bastidores, quando é possível suspender indefinidamente os processos de regulamentação de leis politicamente aprovadas, tornando-as sem valor. Ou quando é possível adoptar definitivamente disposições provisórias, eventualmente ilegais até, de que mais tarde se podem vir a reclamar direitos adquiridos. Neste estado de coisas, a importação de tecnologias de poder, como fosse, por exemplo, a estratégia securitária conhecida por “tolerância zero”, confrontar-se-ia com a desorganização dos serviços administrativos e de informação, cuja informalidade prevalece e cuja informatização se prolongaria por muitos anos, moldando a

- 
- 46 Os povos anteriormente colonizados podem não beneficiar dessa relação de afabilidade.  
47 Isso mesmo foi dito em audiência parlamentar por António Marinho e Pinto, na qualidade de presidente da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados. Por se ter exprimido contra as “práticas inquisitoriais” em vigor foi destituído do seu posto. Nas eleições seguintes, candidato ao lugar de bastonário da Ordem, obteve uma significativa votação dos seus pares, apesar do tradicional conservadorismo do voto dos advogados portugueses.  
48 Uma das questões mais actuais e controversas do debate da crise da Justiça em Portugal tem sido o da formação inicial e contínua dos juristas e em particular dos juízes, cuja escola, o Centro de Estudos Judiciários, tem vindo a ser acusada de corporativa, formalista, livresca e de não oferecer ensino ao longo da vida.

estratégia importada às características autóctones eventualmente mais do que vice-versa. Eis um obstáculo à concretização, em Portugal, do risco penitenciário, ainda que não seja pelas melhores razões.

No campo das chamadas penas alternativas (que nos EUA correspondem a duas vezes e meia o número de pessoas presas), a partir praticamente do zero em Portugal, sem prática nem experiência, sem estruturas nem pessoal especializado, há também aqui uma dificuldade em acompanhar o perigo penitenciário, novamente não exactamente pelas melhores razões.

Portugal tem estado numa posição de manter formalmente uma administração capaz de corresponder às exigências de participação internacional nas diversas agências que colectam informação, procurando dar uma imagem de país desenvolvido, independentemente do que se possa passar no terreno, como é o caso dos índices de pobreza, de qualificações escolares ou de literacia. Disso é prova evidente o Instituto de Reinserção Social, criado em 1982, cujo prestígio de tratamento estritamente formal dos processos é inquestionado. Disso também é prova a crise orçamental crónica, a dois níveis: a discussão entre assumir em relação à União Europeia o *deficit* real ou o *deficit* maquilhado para evitar sanções — mais uma emergência da política “para inglês ver”; a disparidade unanimemente reconhecida entre o volume dos investimentos em serviços públicos e o seu desempenho prático.

Desta esquizofrenia se queixam os técnicos de educação nas prisões e os técnicos de reinserção social do Instituto de Reinserção Social, que já faz muito tempo deixaram de acreditar ser possível tomar a sério todas as responsabilidades que lhes estão profissional e legalmente cometidas.

O risco da influência da experiência norte-americana agravar as tendências securitárias na Europa é inegável. A exportação do Estado penal como alternativa ao Estado social não está fora de questão. Mas não se tratará principalmente de um processo de transferência tecnológica de estratégias de poder ou de modelos penitenciários. As estruturas sociais europeias e norte-americanas estão enraizadas em histórias, instituições e pessoas que as herdaram, viveram e para elas e delas vivem. O que de comum têm as tendências securitárias de um lado e de outro do Atlântico — e provavelmente noutras partes do mundo — é o espírito proibicionista. A tendência inata de fazer repercutir sobre o sintoma explícito da violência uma violência esmagadora, na expectativa de que isso seja eficaz na erradicação dos sintomas equivalentes e dos problemas levantados, sem que seja necessário dar atenção ao assunto.

Esta tendência geneticamente programada provavelmente em todos os animais, uma vez realizada, oferece um sentimento de segurança, de esquecimento e ajuda a fazer o luto, se for caso disso. É, pois, uma oferenda que satisfaz os eleitores e, para mais, os ajuda a esquecerem-se de assuntos problemáticos...

## Referências bibliográficas

- Boltansky, Luc, e Ève Chiapello (1999), *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Bourdieu, Pierre (2001), *As Estruturas Sociais da Economia*, Lisboa, Piaget.
- Brito, Miguel Villa de (2004), *Trabalhos Preparatórios da Revisão Orgânica da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais. Análise e Fundamentação das Necessidades de Reestruturação Orgânica da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais* (manuscrito).
- Cardoso, Gustavo, António Firmino da Costa, Cristina Palma Conceição, Maria do Carmo Gomes (2005), *A Sociedade em Rede em Portugal*, Lisboa, Campo das Letras.
- Carson, Pat (2005), "Women in prison", comunicação apresentada no *Colóquio de Antropologia "A Prisão, a Psiquiatria e a Rua"*, organizado pelo ICS, Cristiana Bastos (Universidade de Lisboa) e Manuela Ivone Cunha (Universidade do Minho), 6-7 de Junho de 2005, Lisboa, ICS.
- Castels, Manuel (2004), *A Galáxia Internet. Reflexões sobre a Internet, Negócios e Sociedade*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Chaves, Miguel (1999), *Casal Ventoso. Da Gandaia ao Narcotráfico*, Lisboa, ICS-UL.
- Costa, António Firmino da, Rosário Mauritti, Susana da Cruz Martins, Fernando Luís Machado e João Ferreira de Almeida (2000), "Classes sociais na Europa", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 34, Oeiras, Celta Editora, pp. 9-46.
- Costa, Eduardo Maia e (2003), "Prisões: a lei escrita e a lei na prática em Portugal", em António Pedro Dores (org.), *Prisões na Europa. Um Debate Que Apenas Começa (European Prisons. Starting a Debate)*, Oeiras, Celta Editora, pp. 93-102.
- Cunha, Manuela Ivone (2002), *Entre o Bairro e a Prisão. Tráficos e Trajectos*, Lisboa, Fim de Século, 2002.
- Dores, António Pedro (2001), *Os Estados de Espírito, Intenções e Estigmas*, documento de trabalho, Departamento de Sociologia do ISCTE.
- Dores, António Pedro (2003a), "Espírito moderno, violência e teoria social", comunicação apresentada no XI Congresso Brasileiro de Sociologia: *Sociologia e Conhecimento. Além das Fronteiras*, 1 a 5 de Setembro, UNICAMP, Campinas/SP, <http://home.iscte.pt/~apad/textos.html>.
- Dores, António Pedro (2003b), "Modernização das prisões", em António Pedro Dores (org.), *Prisões na Europa. Um Debate Que Apenas Começa (European Prisons. Starting a Debate)*, Oeiras, Celta Editora, pp. 77-92.
- Dores, António Pedro (2003c), *Proibicionismo e Anomia. Uma Apresentação do Conceito Estados-de-Espírito* (provas de agregação), Lisboa, ISCTE.
- Dores, António Pedro (2004), "Anomia em Durkheim: entre a sociologia e a psicologia prisionais" *Direito e Justiça*, vol. especial, pp. 95-118.
- Dores, António Pedro (2005), *Espírito Proibicionista*, no prelo.
- Dores, António Pedro (2006), "Os erros de Damásio: homenagem a uma fonte de inspiração", no prelo.
- Gonçalves, Eduarda (org.) (2000), *Cuovvvvvvolutura Científica e Participação Pública*, Oeiras, Celta Editora.

- Joly, Eva (2003), *É Este o Mundo em Que Queremos Viver?*, Lisboa, Editorial Inquérito.
- Lyon, David (2001), *Surveillance Society*, Buckingham, Open University Press.
- Morgado, Maria José, e José Vegar (2003), *O Inimigo Sem Rosto. Fraude e Corrupção em Portugal*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
- Pinto, António Marinho (2003), *As Faces da Justiça*, Lisboa, Campo da Comunicação.
- Provedor de Justiça (1996), *Relatório sobre o Sistema Prisional*, Lisboa, Provedoria de Justiça.
- Provedor de Justiça (1999), *As Nossas Prisões. Relatório sobre o Sistema Prisional*, Lisboa, Provedoria de Justiça.
- Provedor de Justiça (2003), *As Nossas Prisões. Relatório sobre o Sistema Prisional*, Lisboa, Provedoria de Justiça.
- Reich, Robert B. (1991), *O Trabalho das Nações*, Lisboa, Quetzal.
- Roberts, Julian V., e Mike Hough (orgs.) (2002), *Changing Attitudes to Punishment. Public Opinion, Crime and Justice*, Devon, Willan Publishing.
- Sanches, José Luís Saldanha (2004), *O Natal do Sinaileiro e Outras Crónicas*, Lisboa, Publicações D. Quixote.
- Santos, Boaventura de Sousa, Conceição Gomes, e outros (2002), *As Tendências da Criminalidade e das Sanções Penais na Década de 90. Problemas e Bloqueios na Aplicação da Pena de Prisão e da Prestação de Trabalho a Favor da Comunidade*, Coimbra, Observatório Permanente da Justiça Portuguesa e Centro de Estudos Sociais.
- Santos, Boaventura de Sousa, Maria Manuel Leitão Marques, João Pedroso, e Pedro Lopes Ferreira (1996), *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas. O Caso Português*, Porto, Afrontamento/Centro de Estudos Sociais/Centro de Estudos Judiciários.
- Seabra, Hugo Martinez de, e Tiago Santos (2005), *A Criminalidade de Estrangeiros em Portugal. Um Inquérito Científico*, Lisboa, Observatório da Imigração, ACIME.
- Soares, Luiz Eduardo (2000), *Meu Casaco de General. Quinhentos Dias no Front de Segurança Pública do Rio de Janeiro*, S. Paulo, Companhia das Letras.
- Toffler, Alvin (1980), *A Terceira Vaga*, Lisboa, Livros do Brasil.
- Tribunal de Contas (2000), *Relatório de Auditoria*, 6, Lisboa, Tribunal de Contas.
- Vasconcelos, Pedro Bacelar de (1998), *A Crise da Justiça em Portugal*, Lisboa, Gradiva /Fundação Mário Soares.
- Wacquant, Loïc (2000), *As Prisões da Miséria*, Oeiras, Celta Editora.
- Wacquant, Loïc (2005), "Les scories de l'Amérique: toxicomanes, malades mentaux et sans-abris", comunicação apresentada no *Colóquio de Antropologia "A Prisão, a Psiquiatria e a Rua"*, organizado pelo ICS, Cristiana Bastos (Universidade de Lisboa) e Manuela Ivone Cunha (Universidade do Minho), 6-7 de Junho de 2005, Lisboa, ICS.
- Woodiwiss, Michael (1988), *Crime, Crusades and Corruption. Prohibitions in the United States, 1900-1987*, Londres, Piter Publisher.
- Young, Jock (1999), *The Exclusive Society*, Londres, Sage.



## Relações laborais nas empresas e sistema de relações industriais em Portugal

*Alan Stoleroff*

A mais conhecida definição do conceito do sistema de relações industriais é de John Dunlop (1958): “A um dado momento do seu desenvolvimento, um sistema de relações industriais pode ser considerado como um conjunto constituído de actores, de certos contextos, de uma ideologia que faz do sistema uma totalidade, enfim de um corpo de regras cujo objectivo é de governar os actores nas suas condições e na sua vida de trabalho.” A “teia de regras” que constitui o governo referido por Dunlop pode gerar-se a vários níveis de agregação onde existem relações entre os actores em causa, nomeadamente os empregadores e as suas associações representativas e os trabalhadores e as suas associações sindicais: um nível macro supra-empresa e supra-sector das cúpulas associativas dos empregadores e dos sindicatos dos trabalhadores e do Estado, um nível meso supra-empresa mas intermédio de associações patronais e sindicatos de ramos de actividade, e um nível micro dos actores nas empresas singulares e no local do trabalho. A governança implica também formas de articulação entre estes níveis e, portanto, os diversos sistemas nacionais diferenciam-se pelas formas mais ou menos centralizadas de articulação, ou seja, sistemas em que um ou outro destes níveis predomina como *locus* na determinação das dinâmicas da regulação (Traxler, Blaschke e Kittel, 2001).

Todavia, o núcleo de qualquer sistema de relações industriais é necessariamente constituído pelas relações laborais ao nível das organizações do emprego e do trabalho, ou seja, das empresas, sendo essas relações o objecto do esforço de regulação. Mesmo tomando em consideração a função primordial da contratação colectiva enquanto regulador da concorrência salarial interempresas ao nível meso, é ao nível das relações laborais nas empresas que se verifica a eficácia da regulação do sistema em termos das relações do emprego e do trabalho. Em primeiro lugar, trata-se da questão da génese de um sistema.<sup>1</sup> Embora a construção de um sistema de regulação possa iniciar-se num protagonismo ou num estímulo com origem ao nível macro (por exemplo, a partir da elaboração de regras ao nível do Estado e do sistema político ou a partir de um acordo entre as cúpulas

patronais e sindicais), a emergência de propriedades sistémicas depende do grau de adesão dos actores às regras ao nível micro.<sup>2</sup> Assim, chega-se a uma segunda questão, ou seja, a da legitimação. Em princípio, com base no pressuposto de não haver compulsão superior ou recurso a força em conjunção com a aplicação de regras estabelecidas ao nível macro, para obter conformidade efectiva as regras carecem de legitimação pelos actores sujeitos a elas. A legitimação pode derivar de várias lógicas de incentivos, mas sem legitimação não há coesão nem adesão e, por isso, a capacidade do sistema para se manter intacto e chegar à efectividade reguladora será sempre limitada. Ora, a fonte dessa legitimação encontra-se nas relações laborais ao nível primordial, ou seja, nas relações laborais nas empresas singulares.<sup>3</sup>

Nessa senda, além de pressupostos derivados da teoria geral dos sistemas, o paradigma dos sistemas de relações industriais assenta em duas pré-condições empíricas: a presença de actores — entidades patronais/gestionárias e representantes dos trabalhadores, geralmente sindicais — e o seu reconhecimento mútuo (Dunlop, 1958; Clegg, 1976). A partir do reconhecimento pode desenvolver-se a institucionalização da regulação conjunta.<sup>4</sup>

Em certa medida Dunlop e os seus companheiros da corrente sistémica pressupuseram a emergência de um pluralismo de representantes funcionais, ou seja, a presença de actores, como uma consequência natural da industrialização (Kerr e outros, 1964). Porém ao nível da empresa ou da organização, enquanto a presença de um actor patronal pode ser considerada um dado adquirido, a existência de formas organizacionais de representação dos trabalhadores,

- 
- 1 A utilização do termo sistema aqui não é fortuita, nem idiomática. Refere-se a um conjunto de actores, instituições e mecanismos de interacção e negociação com efectividade reguladora. Distinto do termo sistema, o termo padrão refere-se a um mero conjunto de actores e instituições (Stoleroff, 1990, 1995).
  - 2 Com base na hipótese verosímil de uma discrepância significativa de adesão ao nível micro dos actores sociais em relação às regras estabelecidas na regulação constitucional, governamental e legislativa, Santos (1985) referiu à “desarticulação interna entre a produção capitalista e a reprodução social”. Por outras palavras, os mecanismos da economia ao nível micro e o comportamento dos actores implicados na contratação de emprego e nas relações laborais em geral não obedecem necessariamente ao quadro normativo estabelecido. Por outro lado, pode constatar-se que em Portugal, em contraste com a Espanha, o próprio quadro normativo possui lacunas, nomeadamente com respeito à representatividade dos actores, que enfraquecem a eficácia da “teia de regras” construída (veja-se Martins e outros, 2004).
  - 3 Lógicas da história recente portuguesa dificultaram a construção de consensos, que Dunlop entendeu como a necessária ideologia de coesão do sistema de relações industriais: a transição revolucionária da ditadura corporativa para a democracia e as suas sequelas no conteúdo do enquadramento normativo das relações laborais e o processo prolongado da reconstituição da economia privada de mercado que se desenrola em oposição às normas estabelecidas na sequência da transição. A fraqueza da legitimação derivada desta situação dificulta tanto os esforços de reconhecimento mútuo entre os actores em causa como mesmo a constituição dos actores, especialmente o actor sindical.
  - 4 Veja-se Stoleroff (1990), para uma discussão prévia deste tema aplicada ao contexto português.



nomeadamente sindicais, é sempre problemática. O sindicalismo assenta fundamentalmente na sua capacidade de organizar os trabalhadores enquanto empregados de determinadas empresas e na intermediação institucionalizada entre o empregador e os trabalhadores, resultante do reconhecimento das suas funções representativas. É necessário colectivizar, associar e sindicalizar assalariados dependentes para produzir um actor sindical; é necessário impor o reconhecimento e manter a organização. A dificuldade em assegurar e dar continuidade à presença de um actor sindical reproduz-se em cada organização e reproduz-se periodicamente, senão constantemente.

A existência de uma organização sindical externa, cujo papel e cuja presença nas instituições de negociação aos níveis de agregação superiores são protegidos pela lei, não é uma condição suficiente para estabelecer a pertinência de uma organização sindical interna às empresas. Ao nível da empresa, ou organização singular, um actor sindical representativo significa a construção e manutenção de uma “organização doméstica”.<sup>5</sup> A “organização doméstica” depende da capacidade de uma organização sindical para recrutar e manter sócios, capacidade esta que lhe atribui uma função representativa, e para se fazer reconhecer pela entidade patronal. Para concluir, a presença de uma “organização doméstica” é uma condição para o estabelecimento da regulação conjunta ao nível da empresa ou organização. Todavia, na ausência de um interlocutor sindical reconhecido, o actor patronal não se demitirá da função gestora e estabelecerá as condições de emprego de forma unilateral; pelo contrário, em conformidade com a sua “estratégia”, o actor patronal pode encetar esforços para evitar o reconhecimento sindical e promover a regulação unilateral.

Com base nestas premissas tem-se desenvolvido na última década uma linha de investigação sobre as relações laborais nas empresas, para averiguar em que medida se estabelecem as pré-condições para o desenvolvimento de um sistema articulado de relações industriais em Portugal. Este capítulo debruça-se sobre a problemática desenvolvida anteriormente com referência a alguns resultados de dois inquéritos de alcance nacional às empresas portuguesas sobre as relações laborais ao nível micro. Procura-se verificar a presença de actores dentro das empresas, a eficácia das formas de regulação estabelecidas a nível supra-empresarial (articulação entre os níveis meso e micro) e o grau de reconhecimento mútuo entre os actores ao nível das empresas.

Para este efeito desenvolvemos aqui uma oposição entre formas bilaterais e unilaterais de regulação das relações laborais ao nível das empresas ou organizações singulares. As práticas de regulação bilateral ou conjunta consistem na contratação colectiva ou em outras formas de negociação entre a gestão empresarial e os representantes dos trabalhadores. O unilateralismo é

---

5 Conceito desenvolvido por Batstone, Boraston e Frenkel (1977) para referir não só a organização sindical no local de trabalho como a relação entre esta e os trabalhadores da unidade de trabalho.

apreendido evidentemente como o contrário de práticas de regulação conjunta, podendo referir-se à imposição de condições de emprego por um ou outro dos actores em causa. Como é muito raro existirem condições para que os sindicatos dos trabalhadores imponham a sua vontade na definição da relação do emprego, entender-se-á por unilateralismo a regulação por actos unilaterais da parte patronal. Assim, um dos objectivos deste capítulo é explorar a relação entre o unilateralismo e a regulação conjunta na gestão laboral nas empresas em Portugal, através da apresentação de dados empíricos obtidos nos dois inquéritos referidos e confrontando o paradigma sistémico do campo das relações industriais com estes resultados.

Portanto, retratam-se aqui algumas das características básicas das relações laborais nas empresas portuguesas, o que deve resultar num balanço desta componente do “sistema” de relações industriais, e explicitam-se as consequências que o retrato empírico possa ter para a concepção do sistema. O retrato consistirá das tendências da sindicalização e das práticas de negociação verificadas ao nível das empresas. Identifica-se empiricamente o grau de presença (e de ausência) sindical nas empresas, a existência ou a falta de contacto e negociação da parte da empresa com os sindicatos existentes, e a conformidade com convenções colectivas estabelecidas a níveis superiores ou a prática de actos de gestão que atenuam a aplicação das convenções estabelecidas. Aborda-se ainda o grau de desenvolvimento nas empresas de práticas da gestão de recursos humanos que procuram individualizar substantivamente o comportamento ou aspectos da contratação dos empregados.

Os dados apresentados derivam de dois inquéritos realizados nas empresas portuguesas (ver apêndice). Em 1994 realizou-se um inquérito sobre as relações laborais nas empresas com a aplicação de um questionário a uma amostra das empresas com 100 ou mais trabalhadores com actividade em Portugal (Stoleff, 1995). A delimitação do objecto do inquérito às grandes (mais de 500 empregados) e médias (entre 100 e 500 empregados) empresas deveu-se à dedução teórica da hipótese de que existe uma forte correlação entre a dimensão das organizações e a propensão para o desenvolvimento das relações colectivas.<sup>6</sup> Subsequentemente em 2003 realizou-se novamente um inquérito cujo objecto se restringiu às relações laborais nas maiores empresas.<sup>7</sup>

---

6 A dimensão é geralmente considerada pela literatura organizacional como um “contexto” dos sistemas organizacionais. Neste sentido é uma variável independente. Quanto maior a dimensão da organização, maior é a tendência para a formalidade burocrática e o anonimato nas relações. Distanciando o empregado dos agentes de autoridade ou tornando as relações mais impessoais, o aumento da dimensão organizacional oferece um santuário, ou seja, alguma protecção, para o empregado que deseja associar-se colectivamente para promover ou defender os seus interesses. Quanto menor a dimensão organizacional, maior é a tendência pela presença de formas de supervisão directa. A relação directa tende a expor o empregado a relações pessoais com os agentes de autoridade organizacional que constituem um travão em relação à associação para questões de defesa dos interesses.

## Presença e ausência sindical ao nível das empresas

A distribuição da sindicalização nas empresas é a primeira variável que estabelece um padrão de presença sindical ao nível das empresas. A unidade de medida aqui é a empresa e os quadros a seguir indicam a proporção de empresas com uma dada taxa de sindicalização.<sup>8</sup>

Com efeito, o inquérito de 1994 revelou a existência de um grande sector não sindicalizado nas grandes e médias empresas portuguesas, isto é, um segmento das empresas com uma taxa de sindicalização marginal de 20% ou menos (quadro 10.1).<sup>9</sup> Este sector não sindicalizado englobou quase metade (49%) das empresas com mais de 100 empregados. Como foi antecipado pelo efeito do factor dimensão da empresa, verifica-se uma diferenciação da sindicalização entre as médias e as grandes empresas. A sindicalização revela-se marginal em 52% das médias empresas e em 29% das grandes empresas. Também não se encontraram delegados sindicais em 61,3% das empresas no universo do inquérito (quadro 10.2). Comparando esse resultado com a distribuição da sindicalização pelas empresas, verificou-se que a sindicalização não se acompanhava necessariamente da representação efectiva ao nível da empresa, ou seja, a associação sindical não se traduzia seguramente na construção de uma “organização doméstica”. Contudo, a ausência de representação efectiva era sobretudo uma característica das médias empresas, nas quais se encontraram delegados sindicais em apenas 33,8%. A situação inverte-se nas maiores empresas, com mais de 500 empregados, em que se encontraram delegados sindicais em 72,4%. Considerando que a reestruturação empresarial ainda se encontrava na sua fase inicial em 1994, este resultado era

- 
- 7 Entre Abril e Setembro de 2003, uma equipa do CIES realizou um inquérito sobre as práticas e políticas no domínio dos recursos humanos e das relações laborais às maiores empresas com actividade em Portugal. O inquérito inseriu-se nas actividades do projecto “Adaptação sindical às mudanças socioeconómicas e organizacionais”, coordenado pelo autor deste trabalho e apoiado financeiramente pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- 8 Este indicador não deve ser confundido com a medida da sindicalização (densidade sindical) no sentido habitual do termo (que é uma medida do rácio dos trabalhadores sindicalizados relativamente ao total de trabalhadores por conta de outrem). Enquanto a densidade proporciona uma ideia da força sindical relativa a uma população sem consideração da sua concentração, este indicador da sindicalização por empresa permite uma análise da presença sindical relativa ao local do trabalho. Para uma discussão das medidas da sindicalização, veja-se Stoleroff e Naumann (1993).
- 9 A consideração de uma taxa de sindicalização de 20% ou menos como marginal baseou-se no raciocínio derivado de um conhecimento qualitativo das relações laborais nas empresas. No entanto, a associação de uma determinada taxa de sindicalização com um grau de eficácia sindical poderia depender da concentração e da qualidade da organização sindical na empresa. Um problema típico da sindicalização em Portugal é a sua dispersão entre um conjunto de sindicatos na empresa. Por isso normalmente uma taxa de até 20% do total de empregados de uma empresa seria indicativa de uma falta de efectividade sindical e daí a nossa consideração deste nível como marginal.

**Quadro 10.1** Taxa de sindicalização ao nível da empresa, 1994 (em percentagem, dados ponderados)

Sindicalização	Total	-500 empregados	+500 empregados	Grupo familiar	Capital público	Grupo português	Grupo estrangeiro	Outro	Ns/nr
Mais de 90%	5.3	5.1	6.8	0.9	6.9	21.8	3.3	6.0	0.0
De 76% a 90%	7.0	5.5	17.6	5.1	33.7	7.4	9.8	1.0	19.5
De 51% a 75%	13.1	12.0	21.2	8.9	43.1	13.4	20.6	15.0	11.2
De 31% a 50%	6.6	5.8	12.0	6.2	4.9	6.1	12.3	2.5	0.0
De 21% a 30%	8.0	8.2	6.9	11.2	0.0	2.7	7.4	2.3	13.2
20% ou menos	49.4	52.4	28.9	54.7	11.4	43.3	36.8	60.7	56.1
Ns/nr	10.5	11.0	6.6	12.9	0.0	5.3	9.8	12.6	0.0

Fonte: inquérito às empresas do Continente com 100 e mais trabalhadores, 1994.

**Quadro 10.2** Organizações representativas ao nível da empresa, 1994 (em percentagem)

Organizações	Total	Empresas com -500 empregados	Empresas com + 500 empregados
Delegados sindicais	38.7	33.8	72.4
Comissão de trabalhadores	14.7	11.1	39.7
Comissão de higiene e segurança	32.0	27.8	60.9

Fonte: inquérito às empresas do Continente com 100 e mais trabalhadores, 1994.

revelador de uma crise sindical, que se caracterizou pelo enfraquecimento das organizações sindicais, particularmente nas grandes empresas, e por um declínio aparente da sindicalização em geral. Como se vê do quadro 10.1, houve uma grande diferenciação entre o padrão da sindicalização nas empresas de capital maioritariamente público e as empresas privadas, sendo ainda um indicador da existência de um segmento de empresas aonde a organização sindical se encontrava relativamente protegida pelo efeito da institucionalização mais segura das relações industriais no sector público.

Ora, considerando a evolução da estrutura organizacional portuguesa<sup>10</sup> e o padrão de sindicalização nas empresas, que se caracteriza pela existência de um grande sector não sindicalizado, para poder ter a probabilidade de obter uma maior presença do sector sindical no universo era preciso concentrar ainda mais a atenção sobre as maiores empresas. Portanto no inquérito subsequente, realizado em 2003, o objecto do inquérito restringiu-se às relações laborais nas *maiores* empresas.

No quadro a seguir (quadro 10.3) apresenta-se uma distribuição da sindicalização por níveis nas maiores empresas conforme os resultados do inquérito

10 Segundo os dados dos quadros de pessoal, em 1999 as empresas com 100 ou mais trabalhadores representavam apenas 1,1% do total das empresas e 36,8% dos trabalhadores em Portugal. As maiores empresas, com 500 ou mais trabalhadores, representavam 0,1% das empresas e 18,4% dos trabalhadores.

**Quadro 10.3** Taxa de sindicalização ao nível da empresa/sector de actividade, 2003 (em percentagem, N=255)

Sindicalização	Primário	Secundário	Terciário	Total
Até 5%	61,5	38,8	31,7	38,8 (N=94)
6-20%	19,2	38,8	19,5	19,0 (N=46)
21-45%	15,4	18,7	19,5	19,8 (N=48)
46-100%	3,8	20,9	29,3	22,3 (N=54)
Nr	3,7	6,4	8,0	6,7 (N=17)

Fonte: inquérito sobre relações laborais nas maiores empresas do Continente, 2003.

**Quadro 10.4** Organizações representativas ao nível da empresa, 2003 (em percentagem)

Organizações	Sim	Não
Comissão sindical	28,3	71,7
Comissão de trabalhadores	22,7	77,3
Comissão de saúde, higiene e segurança	55,2	44,8
Alguma outra comissão paritária de carácter consultivo	5,9	94,1
Conselho europeu da empresa	11,7	88,3

Fonte: inquérito sobre relações laborais nas maiores empresas do Continente, 2003.

de 2003 (Stoleroff, 2003). A unidade de medida aqui é a empresa e os quadros indicam a proporção de empresas com um dado nível de sindicalização.

Entre as maiores empresas portuguesas em 2003 existe um segmento que se pode seguramente referir como um sector não sindical, que podemos estimar como sendo entre um terço e 58% das empresas, dependendo da taxa a partir de qual se pode falar de uma presença sindical efectiva. Uma fatia equivalente a um quinto das maiores empresas, ou seja, 19,2% das empresas, relatam que não têm qualquer sindicalização. Ora se considerarmos uma taxa de sindicalização de 5% e menos como uma presença sindical efectivamente não existente, deparamo-nos com um sector não sindical de 38,8% das maiores empresas — 38,8% na indústria e 31,7% nos serviços.<sup>11</sup> Existe um sector de sindicalização fraca e marginal, entre 6% e 20% de sindicalização, que conta com 19,0% das grandes empresas. Na análise do inquérito de 1994 considerou-se este estrato das empresas ainda como sindicalização marginal e, portanto, para ser consistente com a análise anterior, teríamos de considerar o sector não sindical entre as maiores empresas como quase 58% do segmento das empresas portuguesas.<sup>12</sup>

11 Se considerássemos uma taxa de sindicalização de 10% e menos como sendo efectivamente uma presença sindical marginal ou não existente, o sector não sindical aumentaria para 50%. Ora se utilizássemos a mesma agregação que utilizámos para analisar o inquérito de 1994, tratando como uma taxa de sindicalização marginal a sindicalização abaixo de 20%, o sector não sindical aumentaria para 57,9% das maiores empresas.

A ausência sindical verificada no estrato das maiores empresas é certamente um buraco profundo no sistema de relações industriais português. Esta realidade reflecte a composição actual das maiores empresas portuguesas, composição essa que sofreu mudanças importantes com a europeização da economia (o crescimento das organizações comerciais e terciárias e a perda de dimensão das empresas industriais) e com as mudanças nas instituições económicas, como o desmantelamento do sector empresarial do Estado. Como tem sido muitas vezes salientado, estas mudanças abalaram os alicerces básicos da sindicalização, para os quais as particularidades anómalas e curiosas do sindicalismo português (como a alta densidade tradicional no sector bancário) não compensam em termos do sistema. Trata-se de um buraco preenchido pelo unilateralismo patronal, devido à ausência de um actor que possa assegurar a representação dos trabalhadores. Isto não quer dizer que não exista negociação laboral neste sector das maiores empresas; a contratação colectiva sectorial pode estender a sua influência nas empresas na medida em que existem instrumentos convencionais com cobertura para o ramo de actividade e existe negociação individual e informal no âmbito da gestão de recursos humanos mas não existe regulação conjunta ao nível das empresas neste grande segmento das maiores empresas.

O sector sindical é composto pelas empresas em que se verificam taxas de sindicalização significativas, havendo uma grande variação da sindicalização neste sector. Para simplificar, existe, por um lado, um segmento que se pode considerar de sindicalização moderada, o estrato que possui entre 21% e 45% de sindicalização, ou seja, um rácio de um em cada quatro empregados sindicalizados, até quase de um em dois. Este estrato representa 19,8% das maiores empresas. Por outro lado, existe um segmento substantivamente sindicalizado, a partir de uma taxa de sindicalização acima dos 46%, ou seja, onde quase um ou mais de um em cada dois trabalhadores é sindicalizado, que representa pouco mais de 22% das maiores empresas. Existe, ainda, um nicho de aproximadamente 10% das maiores empresas com sindicalização bastante ou muita alta, ou seja, com taxas de sindicalização acima de 70%.

A constatação do dualismo entre um sector sindical e não sindical e da grande variação nas taxas de sindicalização permitiria construir uma série de hipóteses relativamente ao efeito do grau de presença sindical sobre as práticas de relações laborais nas empresas.

Portanto verifica-se um dualismo na estrutura das relações industriais em Portugal, devido, em primeiro lugar, à distribuição da sindicalização ao nível das empresas. Trata-se de um dualismo demarcando segmentos organizacionais caracterizados pela presença ou ausência de sindicalização.

---

12 A nossa experiência leva-nos a associar em geral as “não respostas” nesta matéria — que chegam a 6,7% dos respondentes — com a baixa sindicalização, mas optámos por não tomar isso em consideração na apresentação das distribuições.

A sindicalização é uma pré-condição para produzir representação efectiva dos trabalhadores e, portanto, onde não há sindicalização significativa não há boas hipóteses de existirem outras formas de representação. Assim, este dualismo manifesta-se em outros indicadores de representação institucionalizada dos trabalhadores ao nível das empresas, como, por exemplo, na presença em comissões de trabalhadores ou em comissões de higiene e segurança, que é também indicativo da densidade da organização e representação laboral na empresa.

Apesar da sua legitimação constitucional, as comissões de trabalhadores têm uma presença reduzida no sistema de relações do emprego em Portugal. No inquérito de 1994 estavam presentes em apenas 14,7% das empresas com mais de 100 empregados (quadro 10.2). Foram encontradas em apenas 11,1% das médias empresas e em 39,7% das empresas com 500 ou mais empregados. As comissões de higiene e segurança tinham uma presença bastante irregular no inquérito de 1994. Existiram em apenas 32% das empresas, 27,8% das médias empresas e 60,9% das maiores empresas.

Em 2003 apenas 28,3% das empresas respondentes reconheceram a existência de uma comissão sindical na empresa (quadro 10.4). As comissões sindicais são constituídas por delegados sindicais e, portanto, na medida em que estes dados são comparáveis com os dados em cima indicados referentes à presença de delegados sindicais nas grandes empresas em 1994, trata-se de mais uma evidência de um enfraquecimento da organização sindical ao nível das empresas, que pode derivar do crescimento do sector não sindical no segmento das maiores empresas. Apenas 22,7% das maiores empresas relataram a existência de uma comissão de trabalhadores e apenas 55,2% assumem a existência de uma comissão de higiene e segurança. Considerando o estatuto legal supostamente imperativo das comissões de higiene e segurança nas grandes empresas, este último resultado é ainda uma evidência da discordância entre a ordem normativa do país e o desenvolvimento institucional. Portanto, a falta destas comissões numa grande percentagem das maiores empresas é ainda mais indicativo do unilateralismo como consequência da falta de representação dos trabalhadores, dado que os assuntos de higiene e segurança são fortemente potenciadores da promoção de consensos nas relações laborais. Se não houver presença sindical na empresa, há uma fraca probabilidade de a iniciativa para constituir uma comissão ser tomada por grupos informais ou indivíduos.<sup>13</sup>

---

13 A falta destas comissões representa uma demissão das partes em termos da responsabilidade; seria interessante em outras inquirições estudar em que medida a presença sindical influencia o incipiente movimento conhecido pela "responsabilidade social da empresa".

## Dualismo nas práticas de regulação do emprego

No resto deste capítulo apresenta-se uma análise de dados com base principalmente nesta constatação do dualismo. Analisar-se-á o impacto das convenções colectivas sobre a gestão salarial e das condições de trabalho, o contacto ou negociação com os sindicatos e a prática de actos de gestão que atenuam a aplicação das convenções estabelecidas.

Embora o nosso objecto seja a caracterização da regulação micro e directa das relações laborais ao nível da empresa, ter-se-á de contextualizar essas relações no quadro da contratação colectiva que, quando existente, estabelece referências mínimas para as condições de emprego. A regulação do emprego ao nível da empresa pode aplicar-se directamente ou referir-se (como *plafond* ou como ponto de partida) a uma convenção aplicável em geral, no sector em que a empresa se insere, ou basear-se numa convenção aplicável apenas à empresa ou a um conjunto relativamente restrito de empresas. Também pode existir a situação de empresas que não são cobertas por qualquer convenção colectiva. Os inquiridos em causa não inquiriram especificamente sobre as práticas de negociação das empresas ou o conteúdo em relação à contratação colectiva convencional ao nível sectorial, mas procuraram estabelecer o quadro convencional existente.

Os resultados do inquérito de 1994 evidenciam que, dos quadros convencionais, a contratação colectiva de sector ou ramo era de longe a forma de negociação colectiva mais prevalente nas médias e grandes empresas em Portugal. Segundo os resultados, apenas 8,3% das médias e grandes empresas regulavam as suas relações laborais por acordos colectivos de trabalho ou acordos de empresa, ou seja, as formas convencionais que se referem mais especificamente às condições da empresa. Isto significa que para a quase totalidade das empresas o nível de regulação convencional afastava-se das suas especificidades. (As empresas públicas constituíram uma excepção a esta tendência na medida em que 58,6% das empresas públicas neste universo se regulavam por AE ou ACT.) No inquérito de 2003 (quadro 10.5), 67,2% dos respondentes indicaram um contrato colectivo de trabalho de sector como o seu quadro regulador. Portanto, a contratação sectorial continua a ser a forma predominante, mas 5,7% dos respondentes referiram um acordo colectivo de trabalho de sector e 12,3% têm acordo de empresa, e mais 2% referiram a existência de uma portaria de regulamentação ou de extensão. Todavia 12,7% das empresas respondentes afirmaram que não existe uma convenção aplicável às relações de trabalho na empresa (4,3% não responderam).

Tratando-se das maiores empresas — onde existem frequentemente condições que justificam uma negociação directa de cláusulas específicas de contratação — não é surpreendente que haja uma percentagem superior de empresas que se enquadram quer por AE ou ACT em 2003, relativamente à totalidade das médias e grandes empresas no inquérito de 1994; pelo contrário a



restrição desta prática a uma fatia de apenas 18% das maiores empresas é reveladora da falta de desenvolvimento em Portugal da regulação conjunta (ou seja, negociação convencional) ao nível da empresa. Portanto, trata-se de um sistema de relações industriais que possui um grau médio em termos comparativos de centralização da regulação, mas com um alto grau real de descentralização na determinação das condições de emprego. Ora, a análise dos dados relativamente aos contactos bilaterais e à negociação ao nível da empresa demonstra que a descentralização efectiva que existe no sistema português é uma função da prevalência do unilateralismo patronal. Estas afirmações não devem retirar significância aos casos bem conhecidos de empresas onde se tem produzido negociação substantiva ao nível da empresa; porém estes resultados acentuam o carácter original e excepcional e, por isso, o interesse qualitativo desses casos.<sup>14</sup>

Numa economia em que existe um grande sector não sindical não é surpreendente que exista um segmento (12,7%), mesmo no âmbito das maiores empresas, onde não existe uma convenção reguladora das relações de trabalho. Contudo esse segmento não é muito extenso. Aliás, em certo sentido isto é uma demonstração da maior propensão das maiores empresas para terem cobertura convencional apesar da ausência de representação sindical significativa. A questão é se a cobertura por um contrato colectivo de sector tem relevância para a regulação das relações laborais nas empresas e se essa cobertura é suficiente para constituir a plataforma da regulação conjunta. Por outro lado, supõe-se que a existência de AE ou ACT em 18% das empresas significa a existência de, pelo menos, um mínimo de regulação conjunta, dada, a proximidade da empresa à negociação da convenção específica ou limitada a um número reduzido de empresas, e que a falta de cobertura em 12,7% das empresas se traduz num unilateralismo da entidade empregadora/patronal em relação à fixação das normas do emprego. A questão geral subsequente é portanto se a convenção colectiva estabelece as regras e os procedimentos efectivos aplicados nas empresas para fixar as normas do emprego. Por isso procurou-se aferir em que condições são determinadas efectivamente as remunerações dos empregados e as suas condições gerais de trabalho, ou seja, se são estabelecidas por forma unilateral (por acto de gestão sem ou com referência à contratação do sector), ou por aplicação de uma convenção colectiva, ou ainda por forma diferenciada ou individualizada. Também seria sintomático do grau de unilateralismo do sistema — em oposição à regulação conjunta — a existência de práticas de negociação ao nível da empresa entre representantes dos trabalhadores, nomeadamente sindicais, e a empresa, mesmo que a negociação fosse informal.

---

14 Referimo-nos especificamente ao caso de Autoeuropa, em que se celebrou um acordo em 2003 fora da contratação convencional, entre a comissão de trabalhadores e a administração da empresa, que estabeleceu condições salariais e de horários e de utilização de mão-de-obra, além de compromissos relativos ao emprego num determinado prazo.

**Quadro 10.5** Primeira modalidade de regulamentação das relações de trabalho, 2003 (em percentagem)

Modalidade	Primário	Secundário	Terciário	Total
Não existe convenção colectiva de trabalho	23,1	8,9	15,7	12,7
Contrato colectiva de trabalho de sector	53,8	80,0	50,6	67,2
Acordo colectiva de trabalho de sector	15,4	3,7	6,0	5,7
Acordo de empresa	3,8	6,7	24,1	12,3
Portaria de regulamentação, de extensão	3,8	0,7	3,6	2,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: inquérito sobre relações laborais nas maiores empresas do Continente, 2003.

**Quadro 10.6** Modo da fixação das remunerações do pessoal, 2003 (em percentagem)

Modo	%	% válida
Por acto de gestão, aplicação directa da convenção	22,4	25,0
Acto de gestão após consulta com ORT	8,6	9,6
Por negociação, ainda que informal, com ORT	9,8	11,0
De uma forma flexível, individualizada e descentralizada, conforme os resultados	48,6	54,4
Total	89,4	100,0

Fonte: inquérito sobre relações laborais nas maiores empresas do Continente, 2003.

Por isso, os questionários adiantaram algumas perguntas para determinar se existem contactos ou formas de negociação ao nível da empresa e, especificamente, entre a empresa e os representantes dos trabalhadores.

No inquérito de 1994, 54,6% das empresas revelaram que na última ocorrência as remunerações foram fixadas por acto de gestão numa aplicação directa da convenção. A negociação da remuneração ao nível da empresa era rara; verificou-se que um acto de gestão foi precedido por consulta ou conversações com representantes dos trabalhadores da empresa em 10,2% das empresas, mas em apenas 5,9% dos casos a remuneração efectiva foi estabelecida por negociação, ainda que informal, com representantes dos trabalhadores da empresa. A remuneração efectiva foi fixada de uma forma flexível, individualizada ou descentralizada em 26,6% das empresas (2,7% não responderam).

O inquérito de 2003 (quadro 10.6) revelou que o modo como a empresa fixou as remunerações na última ocorrência foi por acto de gestão através da aplicação directa da convenção em 22,4% das maiores empresas. Em 8,6% das empresas a remuneração foi fixada por acto de gestão mas após consulta ou conversações com ORT, e 9,8% fizeram-no por negociação, ainda que informal, com ORT. Contudo, 48,6% referem que fixaram a remuneração de uma forma flexível, individualizada e descentralizada por serviços, conforme os resultados (10,6% não responderam).

Uma manifestação do desfasamento entre a contratação colectiva e a regulação efectiva ao nível das empresas é a tendência bastante generalizada de afastamento dos níveis salariais reais aplicados nas empresas das tabelas

salariais estabelecidas na contratação. Em 1994 tinha-se verificado que a grande maioria, quase 75%, das médias e grandes empresas portuguesas pagavam salários acima das tabelas negociadas na contratação colectiva (uma menor percentagem de empresas públicas pagavam acima da tabela dada a sua mais extensiva cobertura por AE e ACT, ou seja, convenções mais próximas das especificidades das empresas). Em 2003 no que toca à remuneração, 16,1% das empresas aplica rigorosamente as tabelas convencionadas, enquanto 83,9% responderam que pagam salários, na generalidade e uniformemente acima das tabelas convencionadas para o sector. Portanto, apesar da importância da cobertura da contratação colectiva em geral, em 2003 mais de  $\frac{4}{5}$  das maiores empresas remunera os seus empregados acima das tabelas estabelecidas pelas convenções. Ainda mais notável é o que se regista no sector secundário, onde quase a totalidade das maiores empresas paga acima das tabelas convencionais (quadro 10.7). Mesmo nos sectores primário e terciário um terço ou mais das empresas paga acima das tabelas.

Em relação às condições de trabalho em geral, em 1994, 46,1% das empresas estabeleceram as condições não remuneratórias de trabalho por acto de gestão aplicando directamente a convenção. O acto de gestão foi precedido por consulta ou conversações com representantes dos trabalhadores em 11% das empresas. Em 32,8% das empresas as condições de trabalho foram estabelecidas de uma forma flexível, individualizada e descentralizada. Em 6,2% dos casos as condições de trabalho foram estabelecidas por negociação, ainda que informal, com representantes dos trabalhadores da empresa (3,8% das empresas não responderam). Em 2003 (quadro 10.8), 36,1% das empresas fixaram-nas por acto de gestão, 9,8% por aplicação da convenção de trabalho, 3,9% por acto de gestão mas após consulta ou conversações com ORT, e 8,2% referiram a fixação com base em negociação, ainda que informal, com ORT. Contudo, 37,6% referiram a fixação flexível, individualizada e descentralizada por serviços (4,3% não responderam).

Em 2003, 76,5% das empresas responderam que não existe alguma outra forma de negociação com os representantes dos trabalhadores. Apenas 18,8% das empresas responderam que há alguma outra forma de negociação referente apenas a esta empresa, mesmo que informal, dos responsáveis pela sua empresa com os representantes do pessoal. Este tipo de negociação incide mais frequentemente sobre os salários. Considerando que 11,8% dos gestores indicam que existe um acordo de empresa (o que implica necessariamente negociação referente apenas à empresa em causa), podemos concluir que existe um estrato de empresas, possivelmente até 10% das maiores empresas, em que existe alguma forma de negociação ao nível da empresa que perpassa o âmbito da negociação colectiva convencional. Existe uma associação estatisticamente significativa entre o nível de sindicalização e o facto de haver ou não negociação informal; ou seja, como era de esperar, as empresas do sector sindical têm mais frequentemente negociação informal

**Quadro 10.7** Modalidade da determinação da remuneração por sector de actividade, 2003 (em percentagem, N=248)

Modalidade	Primário	Secundário	Terciário	Total
Aplica rigorosamente as tabelas convencionadas	34,6	5,1	27,9	16,1
Remunera em geral e uniformemente acima das tabelas	65,4	94,9	72,1	83,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: inquérito sobre relações laborais nas maiores empresas do Continente, 2003.

**Quadro 10.8** Modo da fixação das condições de trabalho do pessoal, 2003 (em percentagem, N=255)

Modo	%	% válida
Por acto de gestão	36,1	37,7
Aplicação directa da convenção	9,8	10,2
Acto de gestão após consulta com ORT	3,9	4,1
Por negociação, ainda que informal, com ORT	8,2	8,6
De uma forma flexível, individualizada e descentralizada, conforme os resultados	37,6	39,3
Total	95,7	100,0

Fonte: inquérito sobre relações laborais nas maiores empresas do Continente, 2003.

**Quadro 10.9** Realização de reuniões de informação, 2003 (em percentagem)

Reuniões	Regularmente	Conjunturalmente	Nunca	Não resposta
Reuniões de informação aos trabalhadores	36,9	56,9	5,1	1,2
Reuniões de informação com delegados sindicais e outros representantes dos trabalhadores	23,1	21,2	49,4	6,3

Fonte: inquérito sobre relações laborais nas maiores empresas do Continente, 2003.

do que as do sector não sindical. Este resultado é consistente com os resultados referidos acima.

Portanto, há aqui evidência de um dualismo: um estrato, bastante alargado, em que elementos importantes da individualização das relações de trabalho têm sido desenvolvidos, provavelmente associado com a ausência do sindicalismo, e um estrato em que existe uma relação de regulação conjunta que ultrapassa a mera esfera da contratação colectiva para ter incidência ao nível da empresa. Contudo este dualismo é exacerbado pela mera formalidade das convenções colectivas num segmento significativo das maiores empresas, onde a convenção tem uma função apenas indicativa como *plafond* para a determinação efectiva das condições do emprego por actos de gestão. Este dualismo é uma manifestação da diferenciação do sistema de relações industriais português num sector não sindical e num sector sindical e é certamente um problema que merece mais investigação.

A ausência sindical num grande estrato das maiores empresas portuguesas também se reflecte nas formas da divulgação de informação aos trabalhadores. Em 1994, 52,2% dos respondentes referiram que nunca tinham reuniões com os delegados ou outros representantes dos trabalhadores para divulgar informação aos trabalhadores. Por outro lado, realizavam-se reuniões de informação com representantes dos trabalhadores em 38,8% das empresas e em 19,1% das empresas estas reuniões realizavam-se com regularidade. Em 2003 os resultados do inquérito (quadro 10.9) revelaram que 49,4% dos respondentes referem que nunca têm reuniões com os delegados ou outros representantes dos trabalhadores para este efeito. Por outro lado, realizam-se reuniões de informação com representantes dos trabalhadores em 44,3% das empresas e em 23,1% das empresas estas reuniões realizam-se com regularidade. Nos resultados de 2003 a diferenciação entre as empresas com base no nível da sindicalização em relação a esta prática é estatisticamente significativa e portanto é mais uma manifestação do dualismo entre o sector não sindicalizado e o sector sindical.

### O papel dos sindicatos

Nos dois inquéritos procurou-se identificar a presença de tendências unitaristas e pluralistas nas avaliações que os gestores inquiridos fazem do papel dos sindicatos nas empresas.

No inquérito de 1994, a pergunta seguinte abordou as atitudes em relação aos sindicatos na óptica da empresa: "Como considera o papel dos sindicatos nas relações laborais dentro da empresa, na perspectiva da empresa: vantajoso, aceitável ou prejudicial?"

Uma maioria de algo mais da metade dos gestores demonstrou-se pluralista nas suas avaliações, considerando o papel dos sindicatos aceitável em relação à empresa (quadro 10.10). Contudo, uma maior percentagem de gestores das grandes empresas manifestou-se mais favorável aos sindicatos e menos explicitamente desfavorável. Os gestores das empresas públicas tiveram uma maior tendência a valorizar o papel dos sindicatos. Os gestores das empresas estrangeiras e das familiares tiveram uma maior tendência a considerarem o papel dos sindicatos prejudicial. A tendência predominante entre os gestores dos grupos portugueses foi predominantemente de simples aceitação dos sindicatos, nem valorizando-os, nem menosprezando-os. A pergunta seguinte solicitou uma reacção da parte dos gestores inquiridos a afirmações avaliativas relativas ao papel dos sindicatos na empresa. As opções de resposta foram as seguintes:

- os sindicatos constituem um parceiro na vida da empresa;
- os sindicatos são uma realidade com a qual preciso contar;
- os sindicatos constituem um obstáculo à liberdade de gestão dos recursos humanos na empresa que seria desejável mitigar.

**Quadro 10.10** Opinião relativamente ao papel dos sindicatos na perspectiva da empresa, 1994 (em percentagem, N=248, dados não ponderados)

Papel	Total	-500 empregados	+500 empregados	Grupo familiar	Capital público	Grupo português	grupo estrangeiro	Outro	Ns/nr
Vantajoso	11.3	7.3	19.3	7.3	35.3	9.3	13.0	15.4	0.0
Aceitável	54.4	52.7	57.8	53.6	47.1	72.1	47.8	38.5	83.3
Prejudicial	19.0	20.0	16.9	21.8	5.9	9.3	26.1	23.1	0.0
Ns/Nr	15.3	20.0	6.0	17.3	11.8	9.3	13.0	23.1	16.7

Fonte: inquérito às empresas do Continente com 100 e mais trabalhadores, 1994.

**Quadro 10.11** Caracterização do papel dos sindicatos, 1994 (em percentagem, N=248, dados não ponderados)

Tipo de papel	Total	-500 empregados	+500 empregados	Grupo familiar	Capital público	Grupo português	Grupo estrangeiro	Outro	Ns/nr
Parceiro	26.2	23.6	31.3	20.9	41.2	30.2	28.3	34.6	0.0
Realidade	42.3	38.2	50.6	40.0	47.1	51.2	41.3	26.9	83.3
Obstáculo	13.7	15.8	9.6	16.4	5.9	11.6	17.4	7.7	0.0
Ns/Nr	17.7	22.4	8.4	22.7	5.9	7.0	13.0	30.8	16.7

Fonte: inquérito às empresas do Continente com 100 e mais trabalhadores, 1994.

Apenas 13,7% dos gestores inquiridos consideraram os sindicatos um obstáculo na empresa, indicando uma relativa fraca tendência explicitamente anti-sindical entre os gestores, sobretudo dada a significativamente maior percentagem dos que indicaram aceitar os sindicatos como um parceiro na empresa (quadro 10.11). Uma pluralidade dos gestores considerou os sindicatos uma realidade com a qual é preciso contar, o que não significa uma avaliação necessariamente positiva, mas também não indica uma postura agressiva em relação aos sindicatos. Os gestores das empresas estrangeiras e familiares indicaram uma maior tendência para considerarem desejável mitigar o efeito dos sindicatos. Os gestores das empresas públicas tiveram a maior propensão para considerarem os sindicatos como um parceiro na empresa.

Parece haver uma lógica nas tendências avaliativas reveladas. No sector público existia uma ideologia da empresa pública; tanto a experiência como as normas legais legitimavam os sindicatos. Os sindicatos não gozam da mesma legitimação e protecção nas empresas privadas e portanto são aceites, mas não necessariamente desejados, ou são mesmo considerados dispensáveis.

O questionário de 2003 repetiu a pergunta com uma pequena alteração, solicitando aos gestores uma avaliação geral do papel dos sindicatos na empresa. Em resposta a esta pergunta os gestores mais frequentemente

**Quadro 10.12** Caracterização do papel dos sindicatos na perspectiva da empresa, 2003 (em percentagem)

	Prejudicial	Indiferente	Aceitável	Vantajoso	Não resposta
O papel dos sindicatos nas relações laborais dentro da empresa	9,8	31,8	30,6	9,4	18,4

Fonte: inquérito sobre relações laborais nas maiores empresas do Continente, 2003.

**Quadro 10.13** Papel dos sindicatos na perspectiva da empresa, por sector, 2003 (em percentagem)

Papel	Sector não sindicalizado ou com sindicalização marginal	Sector sindical	Total
Prejudicial	11,6	13,1	12,4
Indiferente	60,5	24,3	39,8
Aceitável	22,1	46,1	35,8
Vantajoso	5,8	16,5	11,9
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: inquérito sobre relações laborais nas maiores empresas do Continente, 2003.

avaliaram os sindicatos como tendo um papel indiferente ou um papel aceitável. Quase 10% dos gestores consideram os sindicatos prejudiciais nas suas empresas e outros 9,4% consideram os sindicatos vantajosos nas suas empresas (quadro 10.12). (Uma proporção importante dos gestores não respondeu mas parece provável que as não respostas se associem ao sector não sindical, aonde se pode pensar que a pergunta não se aplica.) Portanto, parece que a grande maioria dos gestores das maiores empresas olha para os sindicatos simultaneamente com tolerância e desdém.

As respostas em que se considera o papel dos sindicatos como “aceitável” ou “vantajoso” estão estatisticamente mais associadas a empresas do sector sindical e as respostas em que se considera o papel dos sindicatos como “indiferente” ou “prejudicial” correspondem a empresas do sector não sindicalizado (quadro 10.13). Uma análise mais desagregada confirma o sentido destes resultados. Estatisticamente, a percepção dos sindicatos como indiferentes é mais associada a empresas sem sindicalização ou com sindicalização fraca; a percepção dos sindicatos como tendo um papel aceitável é mais associada a empresas com sindicalização moderada; e a percepção dos sindicatos como vantajosos é mais associada a empresas com um nível de sindicalização superior. Contudo, 13,1% dos gestores do sector sindical consideram os sindicatos prejudiciais nas suas empresas e 24,3% consideram o papel dos sindicatos como indiferente.

### **Conclusão: o dualismo na estrutura das relações industriais ao nível das empresas**

O paradigma sistémico no estudo das relações de emprego tem sido corroído pela evolução das últimas décadas na maioria dos países industrializados, sendo talvez os países escandinavos a grande excepção à tendência geral (Hoffman e Waddington, 2000). Um encadeamento de processos como a globalização económica e as suas consequências para as estratégias patronais, a desindustrialização, a descentralização da negociação, etc. têm resultado numa fragilização dos alicerces dos sistemas de relações industriais (Kochan, McKersie e Capelli, 1984), dando origem a modalidades de regulação bastante híbridas, em que a contratação colectiva tem uma relevância mitigada, mesmo quando a legislação laboral nacional facilita a manutenção da cobertura das convenções colectivas estabelecidas. Neste contexto o paradigma tem sido mesmo posto em causa. Pergunta-se, por exemplo, se o desenvolvimento da gestão de recursos humanos com a sua ênfase sobre a individualização da relação do emprego será compatível com o funcionamento da regulação conjunta com base na contratação colectiva (Guest, 1995).

É geralmente aceite que Portugal passou por uma fase de constituição de sistemas de relações industriais com a democratização do país. Indicadores deste processo foram o crescimento da sindicalização e a generalização da contratação colectiva até meados dos anos 80. Emergiu um modelo de articulação entre os níveis de um sistema de relações industriais com base no papel do Estado no sector nacionalizado e público e com base no reconhecimento das organizações sindicais nas empresas. Contudo um novo unilateralismo emergiu nas relações de emprego em Portugal na fase do desenvolvimento subsequente à crise de 1983-85. Por um lado, num contexto sociopolítico alterado, iniciou-se uma fase de reestruturação, sobretudo das grandes empresas, resultando numa precarização geral do emprego que produziu, por seu lado, uma desindustrialização, quer pela perda do emprego, quer pela perda de condições favoráveis à opção sindical (Stoleroff, 2001). A privatização maciça das empresas nacionalizadas criou centros de decisão autonomizados e atenuou a dinâmica de negociação estabelecida pela tutela estatal.

Deste contexto em Portugal parece ter emergido uma desarticulação nos sistemas de relações industriais entre um nível meso dos ramos de actividade e um nível micro das empresas, conduzindo à dualização, que foi o enfoque empírico deste capítulo. Ao nível de centralização meso, ou seja, dos ramos de actividades, estão presentes actores, nomeadamente as associações patronais e as organizações sindicais e, em certa medida, realiza-se negociação, mesmo que essa seja parcial, fragmentada e inconclusiva. A este nível a falta de critérios ou mecanismos estabelecendo a representatividade ainda permite o encontro entre actores reconhecidos e a realização de processos selectivos de negociação mantendo a cobertura por convenções, por mais formais e esvaziadas que sejam. Ao nível



das empresas, existem critérios de representatividade *de facto*, ou seja, as capacidades manifestas para exigir reconhecimento. A negociação e, assim, a regulação conjunta dependem fundamentalmente de uma presença sindical suficiente para impor o reconhecimento. Ao nível da empresa a presença de uma massa crítica sindical suficiente é a condição necessária para a regulação conjunta. Sem essa condição, não só se estabelecem unilateralmente as condições do emprego específicas à empresa como também se tornam ineficazes as convenções formalmente estabelecidas ao nível meso.

Os resultados aqui apresentados demonstram a dualização presente nas regulações de emprego em Portugal ao nível das empresas e das organizações entre um sector sindical e um sector não sindical. É nosso argumento que o paradigma dos sistemas de relações industriais perde a sua pertinência na medida em que se verifica esta dualização. Existe um segmento relativamente pequeno da economia empresarial onde existem relações industriais sistematizadas, ou seja, onde existe uma articulação entre a contratação colectiva e a negociação ao nível da empresa ou organização. Existe um segmento relativamente grande de organizações onde a contratação colectiva pode ser respeitada mas não tem eficácia, ou porque estabelece apenas um *plafond* largamente ultrapassado pela empresa ou porque não se refere a um contrato colectivo para esse efeito. A existência destas últimas práticas, em conjugação com a falta de uma presença sindical efectiva, situa a maioria das empresas portuguesas no domínio do unilateralismo. Produz-se o acantonamento de um segmento do sector sindical em que existe a regulação conjunta efectiva e, portanto, o paradigma de um sistema articulado de relações industriais tem relevância para um segmento pequeno da economia portuguesa.

### **Apêndice sobre os dois inquéritos**

O universo do inquérito de 1994 foi constituído pelas empresas do Continente com 100 e mais trabalhadores, excluindo-se o sector primário (agricultura, silvicultura, caça e pesca), as indústrias extractivas, as empresas do sector da electricidade, gás e água e o sector dos serviços prestados à colectividade, serviços sociais e serviços pessoais.

A amostra foi estratificada com base nas variáveis dimensão (número de trabalhadores: 100 a 499, 500 e mais) e sector de actividade (11 ramos e sectores).

A distribuição da amostra pelos estratos considerados foi feita de forma não proporcional, de modo a aumentar a representação dos estratos mais raros. Uma vez que estamos em presença de uma amostra não proporcional, na fase de tratamento da informação relativa a determinados itens procedeu-se a uma reequilibragem da amostra, ou ponderação, de modo a que todos os estratos voltassem a ter o peso que tinham no universo.

A amostra foi constituída por 248 empresas. Em cada estrato considerado, foi realizada uma selecção aleatória de empresas a partir de um ficheiro de empresas com dados de 1992 fornecido à Euroexpansão pelo Departamento de Estatística do Ministério do Emprego e da Segurança Social.

A informação foi recolhida por entrevista directa com base num questionário estruturado. Foi entrevistado, em cada empresa, o responsável pelo pessoal ou de recursos humanos. Gestor que detém o pelouro ou a responsabilidade (formal ou não) das relações laborais ao mais alto nível da empresa.

O objecto do inquérito de 2003 restringiu-se às relações laborais nas *maiores empresas*. Foram definidos 19 sectores, abrangendo todas as áreas de actividade<sup>15</sup> (agricultura, pesca, pecuária e silvicultura; indústrias extractivas; construção e obras públicas; produtos alimentares e tabaco; têxteis e couro; madeiras, mobiliário, cortiça e papel e edição; produtos químicos, petróleo e borracha; produtos de pedra/ argila/ vidro/ betão; siderurgia primária, maquinaria e produtos fabricados em metal; equipamentos eléctricos, aparelhos de medição e controle; fabricantes de equipamento de transporte; fabrico diverso; transportes de passageiros, mercadorias e armazenagem; comunicações, electricidade, água e gás; comércio de mercadorias e diversos; concessionários e serviços automóveis; restauração, hospedaria e agências de viagens; sector imobiliário, financeiro e segurador; e serviços diversos<sup>16</sup>).

O universo das maiores empresas em Portugal foi constituído pela identificação e inclusão das 30 maiores empresas do Continente de cada sector, segundo o volume de negócios — totalizando assim um universo inicial de 570 empresas. O conjunto de empresas para cada sector foi ordenado segundo o número de efectivos das empresas. A principal fonte de identificação das empresas foi a listagem das 7.500 maiores do DNBPEP, tendo sido o sector financeiro complementado pelas 1000 maiores do *DN Empresas 2002*.

A sondagem às empresas teve início em Abril e conclusão em Setembro de 2003.

O contacto com as empresas foi sempre iniciado com o contacto telefónico personalizado com o DRH ou a pessoa responsável ao mais alto nível pela GRH que nos foi indicada pela empresa. Os inquéritos foram enviados/ /respondidos via *e-mail* ou postal, consoante a preferência do inquirido. O seguimento de cada caso foi feito por telefone e *e-mail* até ao preenchimento ou recusa do mesmo.

---

15 À excepção da educação, saúde, acção social e a função pública

16 O sector dos serviços diversos, é uma categoria residual e inclui serviços às empresas e ao consumidor, excluindo empresas de consultoria, de trabalho temporário e agências de publicidade, devido à particularidade das relações de trabalho nestes contextos.

Chegou-se a um universo final de 509 empresas<sup>17</sup> e a 255 inquéritos preenchidos, o que corresponde a uma taxa de resposta de 50,08%. O sector com maior resposta foi o dos transportes de passageiros, mercadorias e armazenagem (56,7%), enquanto aquele com menor resposta foi o dos produtos químicos, petróleo e borracha (26,7%).

### Referências bibliográficas

- Batstone, E., I. Boraston e S. Frenkel (1977), *Shop Stewards in Action*, Oxford, Basil Blackwell.
- Clegg, H. A. (1976), *Trade Unionism under Collective Bargaining. A Theory Based on Comparisons of Six Countries*, Oxford, Blackwell Publishers.
- Dunlop, J. (1958), *Industrial Relations Systems*, Carbondale, Southern Illinois University Press, Henry Holt & Co.
- Guest, D. (1995), "Human resource management, trade unions and industrial relations", em J. Storey (org.), *Human Resource Management. A Critical Text*, Londres, Routledge.
- Hoffman, R., e J. Waddington (orgs.) (2000), *Trade Unions in Europe. Facing Challenges and Searching for Solutions*, Bruxelas, ETUI.
- Kerr, C., J. Dunlop, F. Harbison, e C. Myers (1964), *Industrialism and Industrial Man*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- Kochan, T., R. McKersie, e P. Capelli (1984), "Strategic choice and industrial relations theory", *Industrial Relations*, 23 (1), pp. 16-39.
- Martins, A., e outros, (2004), "On the problem of governability in collective bargaining: the cases of Spain and Portugal", comunicação apresentada ao 7th IIRA European Regional Congress, Lisboa, Portugal, 7-11 de Setembro de 2004.
- Santos, B. de Sousa (1985) "Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português", *Análise Social*, XXI (87), pp. 88-89.
- Stoleroff, A. (1990), "O padrão emergente das relações industriais em Portugal: uma abordagem sistémica", *Organizações & Trabalho*, 2, pp. 49-79.
- Stoleroff, A. (1995), "Elementos do padrão emergente de relações industriais no contexto da reestruturação: alguns resultados de um inquérito nacional às médias e grandes empresas", *Organizações & Trabalho*, 13, pp. 11-242.
- Stoleroff, A. (2001), "Unemployment and trade union strength in Portugal", em Nancy Bermeo (org.), *Unemployment's in the New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 173-202.
- Stoleroff, A. (2003), "Recursos humanos e relações laborais: inquérito às maiores empresas em Portugal", [www.cies.iscte.pt](http://www.cies.iscte.pt), Novembro de 2003.

---

17 Tendo, pois, havido 107 empresas retiradas do universo por não corresponderem aos nossos critérios de selecção (dimensão), por terem entretanto encerrado ou por terem sido alvo de integração noutras empresas.

Stoleroff, A., e R. Naumann (1993), "A sindicalização em Portugal: a sua medida e a sua distribuição", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 14, pp. 19-47.

Traxler, F., S. Blaschke e B. Kittel (2001), *National Labour Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change and Performance*, Oxford, Oxford University Press.