

## Repositório ISCTE-IUL

---

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2024-04-26

Deposited version:

Publisher Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Carvalho, R. & Santana Pereira, J. (2023). O papel da esfera civil nos processos de mudança institucional: O caso das leis eleitorais em Portugal (2011-2019). In André Freire, Guya Accornero, Viriato Queiroga, Maria Asensio, José Santana Pereira, Helena Belchior Rocha (Ed.), *Da austeridade à pandemia: Portugal e a Europa entre as crises e as inovações*. (pp. 329-344).: Mundos Sociais.

Further information on publisher's website:

<https://www.mundossociais.com/livro/da-austeridade-a-pandemia/136>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Carvalho, R. & Santana Pereira, J. (2023). O papel da esfera civil nos processos de mudança institucional: O caso das leis eleitorais em Portugal (2011-2019). In André Freire, Guya Accornero, Viriato Queiroga, Maria Asensio, José Santana Pereira, Helena Belchior Rocha (Ed.), *Da austeridade à pandemia: Portugal e a Europa entre as crises e as inovações*. (pp. 329-344).: Mundos Sociais.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

---

### Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

---

## **O papel da esfera civil nos processos de mudança institucional**

### **O caso das leis eleitorais em Portugal (2011-2019)**

*Ricardo Carvalho e José Santana Pereira*

#### **Introdução**

Na última década, os estudos que se centram na análise da interação entre a esfera civil e os agentes políticos em processos de mudança do sistema eleitoral têm vindo a aumentar. Alguma desta literatura centra-se nas propostas de alteração dos sistemas eleitorais em direção à proporcionalidade (Colomer, 2016) e à personalização (Renwick e Pilet, 2016) realizadas por agentes políticos, e que visam dar aos cidadãos mecanismos que estes percecionem como mais efetivos do ponto de vista da representação. Aponta-se que os atores políticos podem até implementar reformas que não lhes tragam benefícios na conversão de votos em mandatos, esperando ser recompensados, em termos de notoriedade e votos, por as terem proposto e/ou votado favoravelmente (Renwick, 2018).

Outros estudos analisam a forma como os atores políticos têm incluído a sociedade civil nestes processos. Levick (2017) deteta um aumento do número de peritos e de cidadãos envolvidos nos processos de reforma eleitoral de 1990 em diante, por via da organização de exercícios deliberativos (LeDuc, 2011), da realização de referendos (LeDuc, 2011) e da inclusão de cidadãos, de peritos e académicos nos processos legislativos (Bowler e Farrell, 2009). Destes estudos conclui-se que a sociedade civil tem pouca capacidade para forçar os partidos à mudança das regras eleitorais, dado que são estes que determinam os termos, o momento e os resultados (Meirinho, 2009). Na mesma esteira, Renwick (2010) advoga que a sociedade civil pode influenciar a adoção de reformas eleitorais, mas não tem a capacidade de iniciar processos legislativos.

Esta literatura foca-se, acima de tudo, na participação institucionalizada, organizada pelas instituições políticas, sendo a sua eficácia limitada pelo controlo que os atores políticos exercem sobre o processo legislativo. No entanto, o enfoque na vertente institucional pode fazer com que se subestimem outras iniciativas da sociedade civil — menos formais ou não institucionalizadas — que podem ter impacto. Podemos, por exemplo, fazer referência ao trabalho dos grupos da sociedade civil que se dedicam à reforma do sistema eleitoral, mas também às iniciativas

de, entre outros, académicos, líderes de opinião, jornalistas, ex-políticos, juristas e empresários. Estes atores publicam estudos científicos ou artigos de opinião, prestam declarações aos *media*, e organizam debates e conferências, mas também fazem propostas, manifestos, ameaças de boicote às eleições e protestos, ou pedem a análise da constitucionalidade das leis. A análise deste tipo de iniciativas não tem expressão na literatura que se debruça sobre mudança do sistema eleitoral.

Ao invés, há um conjunto de trabalhos que analisam a participação não institucionalizada de cidadãos e de grupos de interesse que procuram influenciar os processos legislativos relativos a outros domínios da legislação eleitoral. Por exemplo, está documentada a (pouca) influência da esfera civil na defesa da representação dos emigrantes (Lisi *et al.*, 2015), mas também o seu papel determinante na adoção de quotas de género (Celis *et al.*, 2011).

No caso português, a mudança do sistema eleitoral tem recebido alguma atenção por parte dos atores políticos, dos *media* e da sociedade civil. Vista, inicialmente, como a solução para os problemas de governabilidade que o país enfrentava e, posteriormente, como uma oportunidade de introduzir maior proximidade entre eleitos e eleitores (Meirinho, 2004), esta reforma tem vindo a ser discutida desde os primeiros anos da nossa democracia (Cruz, 2000). Neste contexto, quer partidos — através de iniciativas legislativas e de propostas inscritas nos programas eleitorais — quer sociedade civil — através de propostas de mudança ou de estudos sobre os seus impactos, como sejam Freire *et al.* (2010) ou Lobo e Santana Pereira (2017) — têm feito esforços no sentido de alterar o sistema eleitoral.

No entanto, e apesar de terem sido introduzidas pequenas alterações, o sistema nunca foi reformado.<sup>1</sup> Esta inércia institucional tem sido explicada por quatro fatores: i) interesses dos agentes políticos, que se acomodaram ao sistema eleitoral em vigor (Sampaio, 2009); ii) existência de divisões internas no seio dos grandes partidos (Meirinho, 2009; Sampaio, 2009); iii) sucessivos desacordos entre o Partido Socialista (PS) e o Partido Social Democrata (PSD) sobre o conteúdo da reforma eleitoral (Cruz, 2000; Ehrhard e Rapaz, 2019); e iv) o facto de o sistema eleitoral atual gerar resultados que têm assegurado governos estáveis, a presença de pequenos partidos no parlamento e na governação, enquanto evita uma excessiva fragmentação do sistema partidário (Freire, 2017).

Como contraponto a esta inércia, têm vindo a ser feitas um conjunto de reformas relevantes noutros domínios da legislação eleitoral: financiamento das campanhas eleitorais (Sousa, 2004, 2014), voto dos emigrantes (Lisi *et al.*, 2015, 2019), quotas de género (Baum e Espírito-Santo, 2009; Simón e Verge, 2016) e, mais recentemente, cobertura jornalística das campanhas eleitorais.

Há indícios de que a esfera civil portuguesa tem procurado desempenhar um papel indutor nestes processos de mudança (Celis *et al.*, 2011; Lisi *et al.*, 2015, 2019). Não existe, contudo, um estudo sistemático sobre a participação não institucionalizada da sociedade civil nos processos de reforma eleitoral, lacuna que nos

---

1 As mais relevantes foram a diminuição do número de deputados de 250 para 230 a partir de 1991 e, em 1997, a inclusão na Constituição da possibilidade de serem introduzidos círculos uninominais, embora tal medida nunca tenha sido implementada.

propomos aqui diminuir. Ao fazê-lo, apostamos não só no deslocamento do enfoque analítico para as esferas em que estas reformas são discutidas e negociadas (não nos debruçando sobre processos legislativos), mas também numa abordagem centrada na análise de diferentes domínios da legislação eleitoral, enriquecida pelo enfoque nos argumentos usados, nos objetivos das intervenções, nas suas modalidades e nos seus protagonistas.

Para o efeito, este estudo debruça-se sobre o caso português, no período de vigência dos governos da XII (2011-2015) e XIII (2015-2019) legislaturas. Este enquadramento temporal permitirá comparar a atuação da esfera civil perante dois governos de espectros políticos diferentes (direita e esquerda) e em conjunturas políticas distintas (crise financeira e intervenção externa *vs.* pós-crise). São, ainda, legislaturas marcadas pela constituição de movimentos sociais e um volume muito significativo de ações de protesto (2011-2015) e pelo desmembramento de alguns daqueles grupos e uma diminuição relevante do número de ações contestatárias a partir de 2015 (Fernandes *et al.*, 2021).

Em concreto, esperamos encontrar diferentes padrões de atuação em cada uma das legislaturas. Em primeiro lugar, apesar de ter espoletado uma considerável atividade por parte da sociedade civil, a crise financeira que Portugal viveu entre 2009 e 2015 e a subsequente intervenção externa fazem antever que a reforma do sistema eleitoral tenha perdido relevância no debate público entre 2011 e 2015, uma vez que este tende a ser um tema de baixa prioridade para os eleitores (Bowler e Donovan, 2013), principalmente em períodos em que os assuntos económicos se tornam prevalentes. Engrenando o país numa relativa recuperação económica e social após 2015 (ex.: Freire e Santana Pereira, 2022), poderia haver mais espaço para a discussão da legislação eleitoral na esfera civil. Além disso, após as eleições de 2015, ao formar um governo com o apoio parlamentar dos partidos de esquerda radical, o PS desistiu da submissão da reforma eleitoral proposta durante a campanha eleitoral. Havendo uma promessa eleitoral não cumprida e estando o partido no governo comprometido com o *statu quo*, era provável que o tema ganhasse relevância na esfera pública entre 2015 e 2019. A contestação inicial da solução *geringonça* por parte de alguns quadrantes sociais poderá ter sido também uma força motriz neste contexto.

## Metodologia

Este estudo foi realizado com recurso à técnica *protest claim analysis*, um tipo de análise de conteúdo que avalia sistematicamente a quantidade e as características dos protestos em várias áreas geográficas e ao longo do tempo, usando peças jornalísticas como fontes, mas também, nalguns casos, relatórios policiais e informações recolhidas na *internet* (Hutter, 2014). Recorreu-se à edição *online* do jornal *Público* como fonte principal de dados, uma vez que i) a sua expressão nacional permite cobrir os acontecimentos mais relevantes no país, ii) disponibiliza um motor de busca eficiente e iii) o facto de disponibilizar hiperligações entre as diversas notícias sobre um mesmo tópico permite angariar, de forma exaustiva, informação sobre as iniciativas em estudo.

Os domínios da legislação eleitoral focados na recolha de dados foram o sistema eleitoral, abrangendo também as questões relacionadas com a inclusão, como a paridade e emigração, o financiamento das campanhas eleitorais e a cobertura jornalística das campanhas eleitorais. A seleção destes domínios é feita na esteira de Renwick (2018), que sugere que se considere como reforma eleitoral qualquer processo pelo qual as regras de eleição são alteradas, incluindo-se processos em que se procura mudar o sistema de financiamento das campanhas, bem como a regulação da cobertura noticiosa, da propaganda e das sondagens eleitorais, dados os efeitos que produzem nas atitudes e comportamentos dos cidadãos e nos resultados das eleições (Bowler e Donovan, 2013).

A inventariação das peças jornalísticas e artigos de opinião para análise foi feita de acordo com o seguinte procedimento:

- i) selecionou-se como período de análise, as XII e XIII legislaturas (junho de 2011 a setembro de 2019);
- ii) recorrendo ao motor de busca do *Público*, foi feita uma pesquisa a partir de palavras-chave, que permitiu identificar todas as peças jornalísticas que abordavam o tema da alteração da legislação eleitoral, em particular aquelas descrevem os produtos (livros, estudos, manifestos) da sociedade civil e os eventos (seminários; conferências de imprensa; lançamento de iniciativas ou estudos) organizados pela esfera civil, destinados a influenciar os processos de mudança da legislação eleitoral; os artigos de opinião e as declarações de agentes civis que visaram a tomada de posição sobre a alteração da lei eleitoral.<sup>2</sup> A partir dos resultados obtidos foram selecionadas as peças que se referiam aos temas em estudo;
- iii) foram “abertas” todas as hiperligações das peças selecionadas, de modo que a pesquisa de informação se tornasse exaustiva;
- iv) foi constituído um *corpus* de análise, que passou pela gravação de cada uma das peças identificadas em formato *pdf* e sua introdução num ficheiro MaxQDA, para posterior tratamento.

Deste modo, foram selecionadas 440 peças jornalísticas e artigos de opinião, nas quais foram identificadas 168 intervenções da sociedade civil. Dado o carácter exploratório deste estudo, as categorias das variáveis consideradas (quadro 20.1) foram concebidas com recurso a codificação aberta, recorrendo-se ao *software* MaxQDA para o seu registo. Estas variáveis permitem caracterizar os atores civis e a sua ação nos processos de reforma eleitoral, optando-se, numa primeira fase, pela identificação dos padrões gerais com recurso à análise de correspondências múltiplas (ACM). Esta técnica é utilizada para explorar as relações entre três ou mais

---

2 Para cobrir os três domínios da legislação eleitoral selecionados para análise, as palavras-chave utilizadas para a constituição do *corpus* foram: sistema eleitoral: “sistema eleitoral”; “voto”; “eleitor”; “eleições”; “recenseamento” e “paridade”; financiamento das campanhas eleitorais: “financiamento”; “campanha eleitoral”; cobertura jornalística das campanhas eleitorais: “cobertura eleitoral”; “cobertura jornalística”; “tempo de antena” e “sondagem”.

**Quadro 20.1** Variáveis, definições, procedimentos e categorias

Nome da variável	Definição e procedimentos	Categorias/valores
Data da intervenção	Dia em que ocorreu o evento <b>Usada para a divisão entre legislaturas</b>	DD/MM/AAAA
Domínio da legislação	Tipifica a dimensão da lei eleitoral a que se reporta a intervenção	Sistema eleitoral Financiamento das campanhas eleitorais Cobertura jornalística das campanhas eleitorais
Objetivo da intervenção	Tipifica o objetivo que o autor se propõe atingir com a sua intervenção.  Codificação aberta, a partir das referências feitas pelas fontes. Os valores são posteriormente tipificados.	Contributo para o debate Crítica ao timing/processo de alteração da lei Crítica negativa à implementação da lei Crítica negativa à lei existente Crítica negativa à proposta de lei Crítica positiva à lei existente Crítica positiva à proposta de lei Mudança da lei existente
Argumento utilizado	Tipificação do argumento apresentado pelo ator/organizador para suportar o seu objetivo.  Codificação aberta, a partir das referências feitas pelas fontes. Os valores são posteriormente tipificados.	Defesa da lei existente e dos partidos Beneficia os interesses instalados Desajustada face à realidade Impede a representação lei existente limita direitos de grupos particulares Pedido de abertura da lei
Tipo de ator	Tipifica o ator/organizador que toma a ação na intervenção  Codificação aberta, a partir das referências feitas pelas fontes. Os valores são posteriormente tipificados.	Artista Associação da Sociedade Civil Empresário/gestor/consultor/engenheiro Ex-Político/Partido não representado Jornalista Jurista Patronato Sindicato Universitário/Intelectual
Tipo de intervenção	Tipifica a ação na intervenção.  Codificação aberta, a partir das referências feitas pelas fontes. Os valores são posteriormente tipificados.	Análise da constitucionalidade Artigo de Opinião/Editorial Boicote/Protesto Carta de Princípios/Manifesto/Deliberação Comunicado Conferência/Debate/Sessão de Apresentação Entrevista/Declarações Estudo/Relatório Petição Propostas legislativa Reunião com atores políticos

Fonte: Elaboração própria.

variáveis categóricas — no caso presente, “domínio da legislação eleitoral”, “objetivo da intervenção” e “argumento utilizado” — visando a representação dimensional dos atributos em que as categorias estão mais próximas e associadas aos mesmos agentes, ajudando a compreender a dinâmica social imanente (Kluger, 2018). A seleção destas variáveis para inserção na ACM prende-se, essencialmente, com o seu carácter substantivo, que permite descrever o enfoque e os fundamentos da ação da sociedade civil; por seu turno, as restantes variáveis (tipo de ator e tipo de intervenção) têm um carácter meramente descritivo.

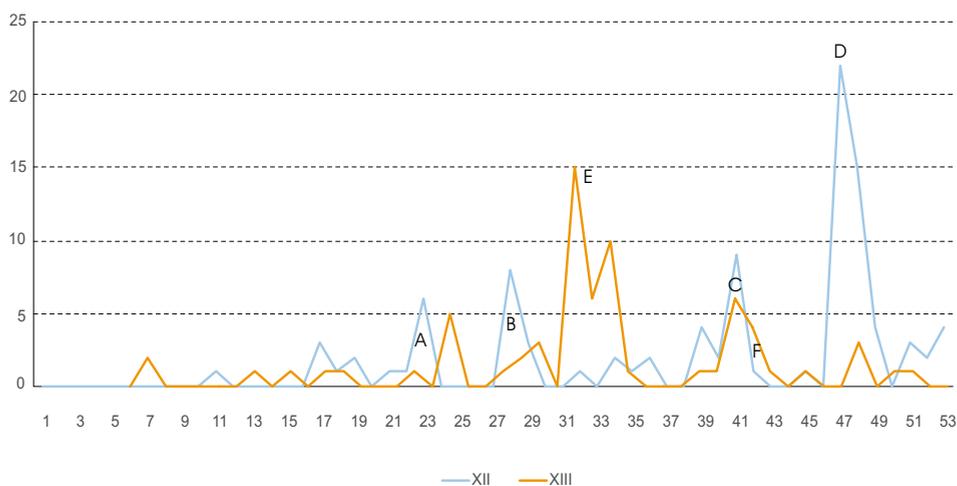
## Resultados

### *Distribuição temporal da ação da sociedade civil*

Ao longo dos 100 meses em análise, registaram-se 168 intervenções da sociedade civil, perfazendo uma média de 1,7 eventos por mês. O facto de este número não ser particularmente elevado deve-se a uma distribuição desigual dos eventos: o mês de abril de 2015, com 22 intervenções, contrasta com os 53 meses (29 durante o governo de Passos Coelho, 24 no período seguinte) em que não se registou qualquer ação da esfera civil (figura 20.1).

Como se pode constatar, existem nove meses em que o número de ações da sociedade civil foi superior a cinco, sendo a sua origem devida a vários fatores. O primeiro é o surgimento de assuntos críticos no espaço público, apresentados por outros atores, levando ao envolvimento da sociedade civil. São disso exemplo os episódios em que se discutiu a revisão das leis da cobertura jornalística das campanhas eleitorais (em duas vagas) e do financiamento dos partidos e das campanhas, que ficou conhecido como o caso do “Bónus de Natal”. Em segundo lugar, assistiu-se à apresentação, por parte da sociedade civil, de estudos, propostas e manifestos para a reforma do sistema eleitoral. Em particular, assinala-se a apresentação do “Manifesto por uma democracia de qualidade”, o estudo “Uma proposta para a reforma do sistema político” e a petição apresentada pela SEDES e pela Associação por Uma Democracia de Qualidade (APDQ). Além disso, merecem destaque artigos de opinião e eventos conduzidos pela esfera civil, que procuram espoletar a discussão sobre a reforma do sistema eleitoral, mas que não levaram ao início de processos legislativos, como sejam a organização do “Portugal Talks”, e um conjunto de artigos de Nuno Garoupa, que desencadearam respostas tanto de atores políticos, como de outros agentes civis. Por fim, efemérides — no caso, a comemoração do 25 de Abril — em que os atores civis incentivaram os partidos com assento parlamentar a executar reformas no sistema político.

Os oito episódios acima referidos ocorrem em 9% do período em análise e dizem respeito a 58% do total das ocorrências (97 eventos), o que perfaz uma média de 10,7 iniciativas por mês. As restantes 71 ocorrências estão divididas por 38 meses (38% do período em análise), numa média de 1,9 eventos por mês. Esta leitura realça duas grandes tendências: por um lado, a esfera civil mostrou-se ativa em quase 50% dos meses analisados, procurando manter estes tópicos na agenda pública; por outro, o



**Figura 20.1** Cronologia das intervenções da esfera civil e principais episódios

Legenda:

A — Comemorações do 25 de Abril (abril de 2013)

B — Caso “Cobertura das campanhas eleitorais”, 1.ª vaga (setembro de 2013)

C — Manifesto “Por uma democracia de qualidade” e estudo “Uma proposta para a reforma do sistema político” (outubro de 2014)

D — Caso “Cobertura das campanhas eleitorais”, 2.ª vaga (abril e maio de 2015)

E — Caso “Bónus de Natal” (de dezembro de 2017 a fevereiro de 2018)

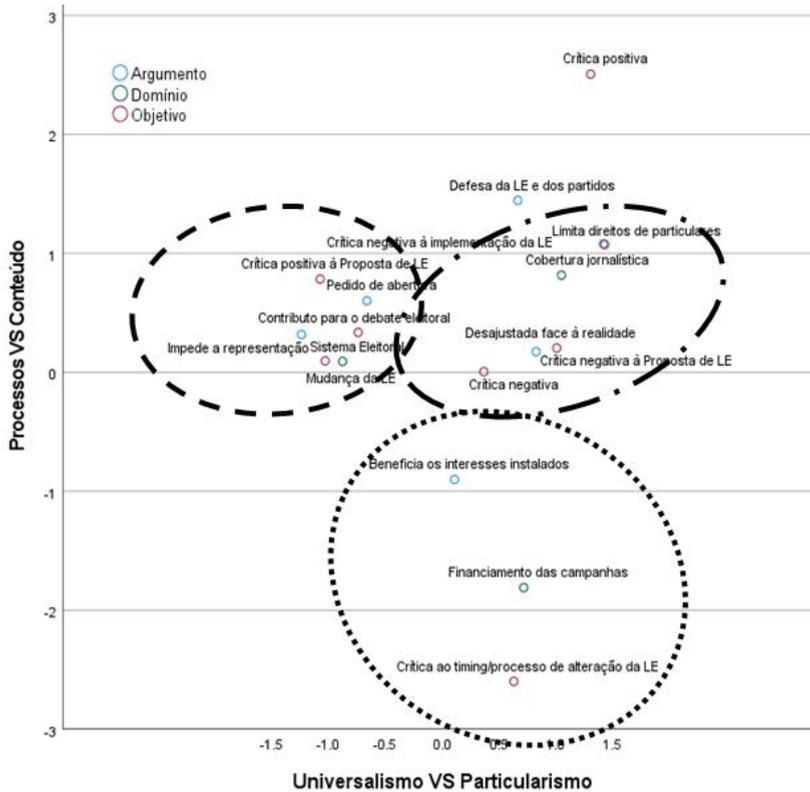
F — “Petição SEDES + APDQ”, “Portugal Talks” e Artigos Nuno Garoupa (setembro de 2018)

Fonte: elaboração própria

impacto de assuntos críticos na atuação dos agentes civis, fazendo com que se manifestem de forma mais intensa e que as suas ações sejam mais radicais.

### *Características da intervenção da sociedade civil*

Através da ACM (figura 20.2), identificámos duas dimensões fundamentais. A primeira contrapõe *particularismo* e *universalismo* que, de acordo com Alexander (2006), é uma das tensões que marca a participação na esfera civil democrática. Assim, de um lado teremos os que se posicionam no debate público em defesa dos seus interesses; do outro, os que têm como preocupação a defesa dos valores democráticos. Ancorada na definição de democracia de Diamond e Morlino (2004), a segunda dimensão opõe *conteúdo* e *processo*. No primeiro caso, concentram-se as preocupações com a substância da lei e as suas consequências sociais, políticas e económicas, avaliando se cidadãos, associações e comunidades desfrutam de liberdades e igualdade política vasta. No segundo, analisa-se a forma como o processo democrático é conduzido e escrutinado. Da projeção das dimensões, objetivos e argumentos das iniciativas da sociedade civil no espaço bidimensional criado pelo cruzamento destas duas dimensões (figura 20.2) é possível identificar três tipologias de intervenção da sociedade civil relativamente à legislação eleitoral.



**Figura 20.2** Dimensões da intervenção da esfera civil

Fonte: elaboração própria

No quadrante *universalismo/conteúdo* está situado o domínio “sistema eleitoral”, que se associa às seguintes categorias da variável “objetivo da intervenção”: “mudança na lei eleitoral”; “contributo para o debate eleitoral”; e “crítica positiva à proposta de lei eleitoral”. No que diz respeito à variável “argumento utilizado”, surgem as seguintes categorias: “impede a representação”; e “pedido de abertura da lei”. Temos, neste espaço, a participação centrada na defesa de um valor democrático — representação — e nas alterações a realizar à lei para que este valor seja mais efetivo. Havendo um conjunto diversificado de atores que participaram no debate público sobre o sistema eleitoral, o maior envolvimento de universitários/intelectuais e de associações da sociedade civil, que discutiremos em seguida, terá marcado a sua natureza, tornando-o mais aberto e transparente e forçando os políticos a ser mais responsáveis para com a população (Freire, 2017).

No quadrante *particularismo/processo* está localizado o domínio “financiamento das campanhas eleitorais”, que aparece associado ao objetivo “crítica ao timing/processo de alteração da lei eleitoral” e ao argumento “beneficia interesses

instalados". Neste caso, a participação centra-se na possibilidade de um conjunto de partidos capturarem, de forma organizada, os recursos do Estado e desequilibrarem a competição democrática a seu favor. Fazendo eco da discussão científica em torno da cartelização (Katz e Mair, 2009), este é um exemplo de como o debate público pode empregar argumentos encontrados na literatura académica (Bowler e Donovan, 2013). É visível a reprovação da sociedade civil sobre a forma como o processo de discussão da lei que espoletou o caso "Bónus de Natal" foi conduzido — furtando-se à discussão pública e ao escrutínio democrático — tendo sido apelidado de pouco transparente e democrático. A pressão criada levou os agentes políticos a recuar nas suas intenções, aprovando uma lei diferente da inicialmente proposta.

Por fim, no quadrante *particularismo/conteúdo* surge o domínio "cobertura jornalística das campanhas eleitorais", associada às seguintes categorias da variável "objetivo da intervenção": "crítica negativa à lei eleitoral"; "crítica negativa à proposta de lei eleitoral"; "crítica negativa à implementação da lei eleitoral". Nesta dimensão, observam-se os argumentos "limita os direitos particulares" e "desajustada face à realidade". Este quadrante é marcado pela atuação de atores civis que consideram que os seus interesses são afetados pela lei eleitoral (em concreto, o setor da comunicação social viu o regulador impor-lhe sanções que considerou lesivas aos seus interesses). A atividade dos jornalistas, do patronato e dos sindicatos assumiu as formas mais radicais de intervenção. Estas ações acabaram por gerar frutos, tendo sido eliminadas da lei algumas das provisões legais, ainda que alguns atores civis se tenham manifestado contrários à alteração da lei de 1975 e às mudanças propostas pelo setor dos *media*.

Destes resultados pode concluir-se que o "domínio da legislação eleitoral" parece ser determinante para a forma como a sociedade civil intervém nos processos de mudança do edifício legal que suporta a realização de eleições em Portugal, pelo menos no que à substância (objetivos e argumentação) diz respeito. Por este motivo, a análise subsequente basear-se-á nos três domínios da legislação, dada a sua sobreposição quase perfeita com estas três dimensões.<sup>3</sup> Começamos por destacar que o domínio da reforma do sistema eleitoral é o mais frequente, dizendo respeito a 87 (52%) das iniciativas em análise. Segue-se o domínio da cobertura jornalística (54 intervenções, 32% do total) e, por fim, menos expressivo, o do financiamento das campanhas eleitorais (27 intervenções, 16% do total).

No que diz respeito aos objetivos dos atores civis, notam-se diferenças relevantes entre domínios (quadro 20.2). Relativamente ao sistema eleitoral, verifica-se que os atores civis solicitaram, acima de tudo, que se empreendesse uma mudança nesta instituição (52%), ao mesmo tempo que forneciam contributos para o debate (19%). Quanto à cobertura jornalística das campanhas eleitorais, os diversos intervenientes centraram-se, sobretudo, numa crítica ao conteúdo da lei, fazendo

---

3 Do cruzamento destas dimensões com a variável "domínio da legislação eleitoral" resulta que 93% das observações na dimensão *universalismo/conteúdo* deve-se ao "sistema eleitoral"; 93% das observações na dimensão *particularismo/processo* inscrevem-se na categoria "financiamento das campanhas eleitorais"; e 94% das observações do *particularismo/conteúdo* devem-se à categoria "cobertura jornalística das campanhas eleitorais".

**Quadro 20.2** Características das ações da sociedade civil nos três domínios

Categoria	Sistema eleitoral		Cobertura jornalística		Financiamento das campanhas		Total	
	#	%	#	%	#	%	#	%
<b>Ator</b>								
Universitário/Intelectual	36	41	8	15	9	33	53	32
Associação da Sociedade Civil	22	25	1	2	6	22	29	17
Jornalista	1	1	17	31	5	19	23	14
Ex-Político/Partido não representado	9	10	6	11	4	15	19	11
Jurista	7	8	3	6	3	11	13	8
Patronato	0	0	13	24	0	0	13	8
Elite profissional e económica	6	7	1	2	0	0	7	4
Sindicato	1	1	5	9	0	0	6	4
Artista	5	6	0	0	0	0	5	3
<b>Intervenção</b>								
Artigo de Opinião/Editorial	32	37	17	31	15	56	64	38
Entrevista/Declarações	31	36	15	28	7	26	53	32
Conferência/Debate/Sessão Apresentação	13	15	0	0	2	7	15	9
Comunicado	0	0	7	13	2	7	9	5
Estudo/Relatório	6	7	0	0	1	4	7	4
Reunião com atores políticos	0	0	6	11	0	0	6	4
Carta de Princípios/Manifesto/Deliberação	3	3	1	2	0	0	4	2
Análise da constitucionalidade	1	1	2	4	0	0	3	2
Boicote/Protesto	0	0	3	6	0	0	3	2
<b>Objetivo</b>								
Mudança da lei	42	52	3	6	1	4	46	29
Crítica negativa à proposta de lei	8	10	23	47	12	44	43	27
Crítica negativa à lei	10	12	12	24	3	11	25	16
Contributo para o debate sobre a lei	15	19	4	8	0	0	19	12
Crítica ao timing/processo de alteração da lei	1	1	1	2	11	41	13	8
Crítica positiva à proposta de lei	5	6	1	2	0	0	6	4
Crítica negativa à implementação da lei	0	0	4	8	0	0	4	3
Crítica positiva à lei	0	0	1	2	0	0	1	1
<b>Argumentos</b>								
Lei impede a representação	35	44	1	2	0	0	36	23
Proposta beneficia os interesses instalados	14	18	4	8	16	62	34	22
Lei beneficia os interesses instalados	15	19	6	12	4	15	25	16
Proposta limita direitos de grupos particulares	0	0	17	35	0	0	17	11
Pedido de abertura da lei	10	13	5	10	1	4	16	10
Lei desajustada face à realidade	3	4	9	18	0	0	12	8
Proposta desajustada face à realidade	1	1	1	2	5	19	7	5
Lei limita direitos de grupos particulares	0	0	5	10	0	0	5	3
Defesa da lei e dos partidos	2	3	1	2	0	0	3	2

Fonte: elaboração própria.

apreciações negativas, quer às propostas de lei que foram apresentadas (47%), quer à lei que existia e à que veio a ser aprovada (24%). No domínio do financiamento, o objetivo passou, essencialmente, por criticar o conteúdo das propostas de lei apresentadas (44%), que dava aos partidos políticos com assento parlamentar um conjunto significativo de benefícios fiscais, mas também o *timing* e o processo pelo qual os partidos decidiram realizar a alteração legislativa (41%).

Também os argumentos utilizados variam de acordo com o domínio em causa (quadro 20.2). No caso do sistema eleitoral, há uma clara insistência nos problemas de representação que a atual lei propicia (44%), mas também afirmações de que esta e as propostas de alteração beneficiam os interesses instalados (19% e 18%, num total de 37%). No domínio da cobertura jornalística das campanhas eleitorais, 45% dos argumentos utilizados incidiam sobre a limitação dos direitos de grupos particulares, seja pela lei em vigor (10%) ou pelas propostas apresentadas pelos partidos (35%). Foi também utilizado com alguma acuidade o argumento de que a lei em vigor, aprovada em 1975, estava desajustada em relação à realidade que o país agora vive (18%). No caso do financiamento, o argumento mais utilizado foi no sentido da proposta de lei em discussão, e a lei que daqui veio a resultar, beneficiar os interesses instalados (62% e 15% respetivamente, num total de 77%).

Examinando os grupos que são responsáveis pelo maior volume de iniciativas, verifica-se que quatro em nove são de destacar: universitários/intelectuais (32%), associações da sociedade civil (17%), jornalistas (14%) e ex-políticos ou partidos não representados no parlamento (11%). Vale a pena assinalar importantes diferenças entre os três domínios (quadro 20.2): enquanto o sistema eleitoral e o financiamento das campanhas eleitorais têm como atores mais intervenientes os universitários/intelectuais (41% e 33%, respetivamente) e as associações da sociedade civil (25% e 22%, respetivamente), o domínio da cobertura jornalística das campanhas eleitorais tem os jornalistas (31%) e o patronato dos *media* (24%) como principais contribuintes. Dada a natureza da alteração que estava em causa no domínio da cobertura jornalística, com fortes implicações para a atividade dos *media*, estes atores tomaram as rédeas do debate público, defendendo a prevalência do direito de informação sobre a obrigatoriedade de inclusão de todos os partidos nos debates em período eleitoral.

No entanto, neste domínio verifica-se a participação de oito dos nove tipos de protagonistas analisados, o que demonstra o impacto que este tema teve na sociedade civil, que se envolveu amplamente na sua discussão. No caso do sistema eleitoral, que não tem implicações particulares para grupos específicos, como vimos, os universitários/intelectuais e associações da sociedade civil tomaram a dianteira; no entanto, e uma vez mais, a importância do tema fez com que representantes de oito categorias tivessem participado neste debate que decorreu ao longo das duas legislaturas em análise. Por último, e dado que os temas em discussão foram caracterizados por uma elevada complexidade e especificidade, só cinco tipos de protagonistas participaram no debate em torno do financiamento das campanhas eleitorais (quadro 20.2).

Por fim, no que diz respeito aos tipos de ações realizadas — e apesar dos artigos de opinião/editoriais e as entrevistas/declarações serem as mais frequentes, representando respetivamente 38% e 32% do total das observações, sendo também as categorias com maior frequência em todos os domínios em estudo — uma análise mais detalhada sugere que os atores civis utilizaram diferentes abordagens em cada um dos domínios da legislação eleitoral (quadro 20.2). Enquanto relativamente ao sistema eleitoral foram utilizadas ações mais propositivas (conferência/debate/apresentação, 15%; estudo/relatório, 7%; carta de princípios/manifesto/deliberação, 3%), no caso da

cobertura jornalística foram utilizadas ferramentas que visavam pressionar os agentes políticos para mudar a lei eleitoral (comunicado, 13%; reunião com atores políticos, 11%; boicote/protesto, 6%; pedido de análise da constitucionalidade, 4%). Por fim, no caso do financiamento, os atores civis utilizaram formas mais opinativas (conferência/debate/sessão apresentação, 7%; comunicado, 7%).

### *Análise comparativa das legislaturas*

Na comparação entre as duas legislaturas em análise, começamos por verificar que o período 2011-2015 foi muito mais rico em termos de intervenções do que o seguinte. De facto, identificam-se 99 ações na XII legislatura (59% do total) e apenas 69 (41%) na XIII legislatura. Este resultado não confirma a nossa expectativa inicial de uma maior atividade após 2015 e oferece algum apoio empírico à importância de um pano de fundo de uma sociedade civil ativa e mobilizada por um contexto de crise económica e financeira no que diz respeito ao envolvimento da esfera civil em questões de legislação eleitoral. Além de um menor número de ações, há também uma redução do leque de atores (em 2015-2019 desaparecem os sindicatos, os artistas e o patronato) e de tipos de intervenção (nesse mesmo período, não foram identificados boicotes e protestos, propostas legislativas e reuniões com atores políticos).

Apesar disso, a análise das intervenções da sociedade civil dedicadas ao sistema eleitoral parece sugerir que as diferentes conjunturas políticas vividas nas duas legislaturas em análise não tiveram um grande efeito sobre a magnitude da ação da sociedade civil sobre este domínio: na XII foram empreendidas 41 ações e na XIII, 46. Vale a pena sublinhar que a sociedade civil assumiu-se como a principal proponente de reformas neste domínio, substituindo os partidos políticos neste desiderato: nas duas legislaturas em análise, foram apresentadas 16 propostas de mudança (sete na XII legislatura e nove na XIII). Já nas duas legislaturas anteriores a sociedade civil apresentara, no total, quatro propostas. No entanto, os esforços realizados foram infrutíferos, uma vez que não suscitaram a submissão de propostas legislativas por parte dos partidos representados no parlamento.

A estabilidade entre legislaturas não se verifica, contudo, quando se analisam os dois outros domínios da legislação eleitoral em análise: de facto, a sociedade civil executou 53 ações na área da cobertura jornalística ao longo da XII legislatura e apenas uma na XIII; no que diz respeito ao financiamento das campanhas, cumpriram-se cinco ações na XII legislatura e 22 na seguinte. A incidência da ação da sociedade civil em cada um destes domínios é conjuntural, sendo determinada pelos atores que intervêm em cada dos domínios da legislação eleitoral, mas também pelos assuntos que vão surgindo na esfera pública. E é nesta tematização que a conjuntura política e económica pode ter desempenhado um papel relevante no debate em torno da reforma da legislação eleitoral.

Veja-se o exemplo do episódio do “Bónus de Natal”. Iniciado no Natal de 2017 e estendendo-se ao longo do primeiro trimestre de 2018, neste episódio os partidos visaram a alteração do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais. Entre outras, as medidas aprovadas inicialmente visavam o abandono do limite às receitas de angariação de fundos e a aplicação da isenção de IVA na totalidade de

aquisições de bens e serviços. Além de resolverem um conjunto de problemas de alguns partidos políticos que se arrastavam há alguns anos, este episódio também aconteceu num período em que os partidos poderiam querer diminuir o impacto que a crise teve no financiamento da atividade partidária: em 2010, tinha sido introduzido um corte de 10% na subvenção pública destinada ao financiamento de partidos e campanhas; em 2013, a redução foi alargada até dezembro de 2016 e elevada para 20%; em 2016, a redução das subvenções foi tornada definitiva.<sup>4</sup> A perceção pública relativa a estas medidas era a de que os partidos dariam um bónus milionário às respetivas contas, quando já circulava na opinião pública que contavam com níveis de financiamento superiores à média europeia. Tudo isto poderá, obviamente, ter espoletado com vigor a ação da sociedade civil que descrevemos anteriormente, num contexto de ainda débil retoma da economia.

O caso em torno da lei sobre a cobertura jornalística das campanhas eleitorais também é exemplar sob este ponto de vista. Os *media* começam por uma reação a multas que foram obrigados a pagar por não terem incluído candidatos de partidos sem representação parlamentar nos debates realizados no contexto da campanha para as Legislativas de 2011. Argumentando que a lei que vigorava desde 1975 estava desatualizada e era contrária à liberdade de imprensa, constituíram, em setembro de 2013, uma frente que se recusou a fazer cobertura jornalística de eleições (nomeadamente, as Autárquicas de 2013 e as Europeias de 2014) até que a situação fosse resolvida ou a lei fosse alterada, o que só veio a acontecer em 2015. Este episódio é particularmente importante, já que demonstra que, quando os interesses particulares de um grupo com vastos recursos simbólicos e materiais são ameaçados, estes são capazes de colocar um assunto na agenda política e forçar a mudança da legislação que regula os atos eleitorais, tal como acabou por acontecer com a publicação da Lei 72-A/2015, que atualmente regulamenta a cobertura jornalística de atos eleitorais.

## Conclusões

Neste capítulo, procedeu-se a uma análise exploratória da participação não institucionalizada da esfera civil nos processos de mudança da legislação eleitoral, entendida em sentido lato, explorando os seus objetivos e os argumentos usados, bem como os atores e as ferramentas usadas, estabelecendo ainda uma comparação entre legislaturas marcadas por um contexto de crise (XII, 2011-2015) e de pós-crise (XIII, 2015-2019).

Esta investigação permitiu, em primeiro lugar, concluir que as lutas pelas reformas das instituições eleitorais podem ser mais intensas e frequentes se olharmos além da ação que é dirigida ao sistema eleitoral. Apesar disso, o tema da reforma do sistema eleitoral envolveu a sociedade civil de forma mais frequente e — no período em análise — estável do que os restantes domínios analisados.

---

4 Vide “Partidos sem limites para angariar fundos e com devolução total do IVA”, *Público*, 22 de dezembro de 2017.

A esfera civil reagiu à menor ação dos partidos políticos no que diz respeito à reforma do sistema eleitoral, tomando o lugar de principal proponente de alterações a esta instituição democrática. Contudo, esta atividade não motivou os partidos a apresentar propostas legislativas para alterar o sistema eleitoral, comprovando a asserção de Meirinho (2009) de que a sociedade civil tem pouca capacidade para forçar os partidos à mudança das regras que impactam, diretamente, o acesso destes ao poder. Lidas à luz da teorização de Shugart (2008), estas evidências sugerem que a reforma eleitoral só é efetivada quando, além da pressão exercida pela esfera civil, acontece um evento crítico (nas palavras do autor, uma disfunção no sistema eleitoral) que obriga os partidos a reagir, levando-os a discutir a mudança e a, possivelmente, implementá-la.

A análise dos episódios relativos às áreas do financiamento e da cobertura jornalística das campanhas eleitorais que aqui reportámos ilustra, de facto, as condições para que a ação da sociedade civil possa ter maior impacto, em linha com Shugart (2008). Foi no contexto de eventos críticos (em que as disfunções que as leis em vigor ou em discussão ocasionaram se toraram explícitas, em que os atores ganharam urgência, houve um maior foco estratégico, as ações foram mais radicais, e os argumentos foram mais distintivos) que as instituições foram obrigadas a aprovar propostas legislativas que, de outro modo, não teriam conhecido a luz do dia, e que, nos dois casos em análise (“Bónus de Natal” e lei da cobertura mediática das campanhas eleitorais), acabaram por satisfazer os intentos de uma parte da esfera civil.

A perspetiva comparativa que aqui adotámos permitiu também observar que, ao contrário das nossas expectativas iniciais, foi durante o período de 2011-2015 que se verificou um maior número de ações da sociedade civil, associadas a um leque mais alargado de atores e de instrumentos, o que pode ter sido indiretamente resultado de um contexto de sociedade civil mais mobilizada, ainda que em torno de assuntos mais prementes, em comparação com o período imediatamente sucessivo (Fernandes *et al.*, 2021). Além disso, demonstrámos como o contexto económico e social pode estar associado à ocorrência de eventos críticos que espoletam a ação da esfera civil: num contexto marcado pela crise económica (XII legislatura), os *media* rebelaram-se contra uma legislação, que, a ser seguida, constringia a sua ação, colocando-os numa situação eventualmente ainda mais crítica em termos financeiros; por sua vez, um contexto de retoma ainda débil (XIII legislatura), no âmbito do qual se tentara uma generosa mudança na legislação sobre financiamento dos partidos políticos e das campanhas, levou a uma reação fortemente contrária por parte da sociedade civil.

Por último, os resultados desta investigação demonstram que a esfera civil não atua como uma única entidade, mas é o resultado do esforço de múltiplos agentes, com múltiplos interesses: alguns têm uma preocupação universalista com a democracia, seja com o conteúdo da lei, seja com o processo democrático, enquanto outros se concentram em aspetos particulares da lei eleitoral que possam prejudicar os seus interesses. Também as estratégias prosseguidas são múltiplas e diversas: vão da construção de entendimentos partilhados sobre as medidas a tomar, à apresentação de estudos científicos que apresentam novos caminhos a percorrer, à utilização de meios legais ou de pressão junto dos decisores políticos e, mais comumente, à produção de opinião que mantenha a tematização do tópico na esfera pública.

## Referências bibliográficas

- Alexander, Jeffrey C. (2006), *The Civil Sphere*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- Baum, Michael e Ana Espírito-Santo (2009), "As causas para a adoção da lei da paridade em Portugal", em André Freire e José Manuel Leite Viegas (orgs.), *Representação Política: o Caso Português em Perspectiva Comparada*, Lisboa, Sextante Editora, pp. 375-414.
- Bowler, Shaun e Todd Donovan (orgs.) (2013), *The Limits of Electoral Reform*, Oxford, Oxford University Press.
- Bowler, Shaun e David M. Farrell (2009), "Approaches to the study of electoral system design: devils, details and 'experts'", comunicação às ECPR Joint Sessions of Workshops, Lisboa.
- Celis, Karen, Mona Lena Krook e Petra Meier (2011), "The rise of gender quota laws: expanding the spectrum of determinants for electoral reform", *West European Politics*, 34 (3), pp. 514-530.
- Colomer, Josep M. (2016), "The strategy and history of electoral system choice", em Josep M. Colomer (coord.), *The Handbook of Electoral System Choice*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 3-78.
- Cruz, Manuel Braga da (2000), "A revisão falhada do sistema eleitoral", *Análise Social*, 35 (154-155), pp. 45-53.
- Diamond, Larry e Leonardo Morlino (2004), "The quality of democracy: an overview", *Journal of Democracy*, 15 (4), pp. 20-31.
- Ehrhard, Thomas e Paulo José Canelas Rapaz (2019), "Por une approche des politiques électorales par les idées: la réduction du nombre de parlementaires en France, au Portugal et au Royaume-Uni", *Gouvernement et Action Publique*, 2 (2), pp. 81-112.
- Fernandes, Tiago, Cláudia Araújo, Isabel Gorjão Santos e Eduardo Romanos (2021), "Ciclos de protesto e democracia: uma comparação entre Portugal e Espanha, 2000-2019", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 97, pp. 9-33.
- Freire, André (2017), "Electoral reform in Portugal: the role of political scientists", *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 16 (3), elj.2017.0443.
- Freire, André, Diogo Moreira e Manuel Meirinho (2010), *Para Uma Melhoria da Representação Política: a Reforma do Sistema Eleitoral*, Lisboa, Sextante Editora.
- Freire, André e José Santana Pereira (2022), "Des politiques d'austérité et à la crise démocratique, à la sortie de l'austérité et au renouveau démocratique? Le cas portugais 2008-2016", em Alicia Fernández Garcia e Mathieu Petithomme (orgs.), *L'Espagne et le Portugal d'Aujourd'hui. Mutations Sociales et Défis Politiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 119-142.
- Hutter, Swen (2014), "Protest event analysis and its offspring", em Donatella della Porta (org.), *Methodological Practices in Social Movement Research*, Oxford, Oxford University Press, pp. 335-367.
- Katz, Richard S. e Peter Mair (2009), "The cartel party thesis: a restatement", *Perspectives on Politics*, 7 (4), pp. 753-766.
- Kluger, Elisa (2018), "Análise de correspondências múltiplas: fundamentos, elaboração e interpretação", *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 86, pp. 68-97.

- LeDuc, Lawrence (2011), "Electoral reform and direct democracy in Canada: when citizens become involved", *West European Politics*, 34 (3), pp. 551-567.
- Levick, Laura (2017), *Recasting Reform: an Analysis of Electoral Reform Initiatives in Fourteen Parliamentary Democracies*, tese de doutoramento, Queen's University.
- Lisi, Marco, Ana Maria Belchior, Manuel Abrantes e Joana Azevedo (2015), "Out of sight, out of mind? External voting and the political representation of Portuguese emigrants", *South European Society and Politics*, 20 (2), pp. 265-285.
- Lisi, Marco, Ana Maria Belchior, Manuel Abrantes e Joana Azevedo (2019), "Portuguese emigrants' political representation: the challenges of the external vote", em Cláudia Pereira e Joana Azevedo (coords.), *New and Old Routes of Portuguese Emigration*, Berlim, Springer, pp. 73-94.
- Lobo, Marina Costa e José Santana Pereira (2017), "Uma proposta para a reforma do sistema político: a abertura das listas partidárias às eleições legislativas", em Viriato Soromenho Marques e Paulo Trigo Pereira (orgs.), *Afirmar o Futuro -Políticas Públicas para Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 38-77.
- Meirinho, Manuel (2004), *Participação Política e Democracia: o Caso Português (1976-2000)*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais e Políticas.
- Meirinho, Manuel (2009), "Breve síntese das reformas eleitorais em Portugal", *Eleições: Revista de Assuntos Eleitorais*, 12, pp. 11-24.
- Renwick, Alan (2010), *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Renwick, Alan (2018), "Electoral system change", em Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen, e Matthew S. Shugart (coords.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, pp. 113-132.
- Renwick, Alan e Jean-Benoit Pilet (2016), *Faces on the Ballot: the Personalization of Electoral Systems in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Sampaio, Nuno (2009), *O Sistema Eleitoral Português: Crónica de Uma Reforma Adiada*, Lisboa, Aletheia.
- Shugart, Matthew S. (2008), "Inherent and contingent factors in reform initiation in plurality systems", em André Blais (coord.), *To Keep or to Change First-Past-the-Post?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 7-60.
- Simón, Pablo e Tània Verge (2016), "Gender quotas and political representation in Spain and Portugal: electoral competition, learning and emulation", *South European Society and Politics*, 2 (2), pp. 1-17.
- Sousa, Luís de (2004), "The regulation of political financing in Portugal", *West European Politics*, 27 (1), pp. 124-145.
- Sousa, Luís de (2014), "New challenges to political party financial supervision in Portugal", *South European Society and Politics*, 19 (1), pp. 113-134.