

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

O cumprimento das promessas eleitorais na área da educação em Portugal. Análise comparativa dos partidos políticos com assento parlamentar (1995-2015)

Pedro Alexandre Silveira Jorge

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas

Orientador:
Ana Maria Belchior, Professora Auxiliar em Ciência Política
ISCTE – Instituto Universitário

[Outubro, 2017]

Agradecimentos

Para qualquer trabalho efetuado, raramente poderá ser atribuído o crédito a uma só pessoa. O resultado de todas as ações e decisões tomadas ao longo da vida advêm, ainda que por vezes indiretamente, da nossa relação com outras pessoas, lugares ou experiências vividas. Como tal, seria de uma enorme injustiça não mencionar algumas pessoas que, de alguma forma, contribuíram para esta dissertação. Infelizmente, a memória e o espaço disponível não permitirão que todas sejam contempladas.

Primeiramente, queria agradecer à minha família por toda a paciência, o apoio incondicional e por todos os bons e maus momentos. Por mais páginas gastas, nunca seriam suficientes para demonstrar toda a minha gratidão. Ao meu irmão Carlos Jorge, sem o qual o meu percurso académico não se teria realizado, queria deixar uma palavra especial e um enorme obrigado. À minha avó Henriqueta Silveira e à minha mãe Teresa, duas figuras incontornáveis ao longo do meu crescimento enquanto pessoa e às quais devo de igual forma uma profunda gratidão. Aos meus tios e primos queria também deixar os meus agradecimentos pelos conselhos dados e pela sua presença constante em todos os momentos da minha vida.

Não poderia deixar de agradecer à Professora Dra. Ana Maria Belchior por toda a sua dedicação, disponibilidade e paciência ao longo deste processo, assim como pela oportunidade de ter contribuído para este projeto.

Uma palavra também de gratidão e apreço à equipa do projeto “*Preferências Públicas e tomada de decisão política*” pelo trabalho eximamente desenvolvido, pela dedicação e ajuda. Destes queria destacar Ana Matias Alves, Viriato Queiroga e Ricardo Taveira Rodrigues pelos bons momentos passados, assim como pelos conhecimentos que me transmitiram.

Ao corpo docente do ISCTE-IUL e à secretaria da Escola de Sociologia e Políticas Públicas, pessoas que acompanharam o meu percurso académico e que me ensinaram muito do que hoje sei. Palavra especial ao Professor Luís Carvalho e ao Professor Raul Laureano.

À Elisa Furtado, à Alda Barroso, ao Emanuel Campos e Fernando Gomes que também não poderiam passar esquecidos nestes agradecimentos. Ao Stefano Loi, um italiano que me ensinou português (quantas palavras não sabia que existiam!). Ao André Gamito e Fábio Cruz, amigos que não existem palavras para decrever.

À Mariana Sousa a quem, honestamente, nem sei como agradecer tudo pois existem limites de páginas. Por último, ao meu avô, Afonso Silveira, que apesar de já ter partido, continua e continuará a ser figura central no meu desenvolvimento e inspiração eterna.

Resumo

A teoria do mandato serve de referência a muitos trabalhos que analisam a medida em que os partidos políticos cumprem as promessas eleitorais e, conseqüentemente, implementam políticas. É esta ligação entre promessa e política que nos ocupa neste trabalho. Esta permitirá aferir a medida em que a estrutura do governo, quer este seja maioritário ou minoritário; a posição que o partido ocupa na oposição ou no governo; ou mesmo até qual o poder que o partido tem para influenciar uma decisão de governo, são relevantes para que um partido cumpra com as suas promessas num momento pós-eleição. A pesquisa apoia-se numa análise que compreende vários momentos de governo entre 1995 e 2015 e que recorre à metodologia do CAP - uma metodologia internacional que foi criada para análises comparativas em políticas públicas - para determinar qual atenção dada pelos partidos acerca das políticas educativas nos seus manifestos e qual a taxa de implementação destas políticas. A análise é focada na atenção política dada à área da educação nos manifestos eleitorais dos partidos, e não no conteúdo substantivo das promessas eleitorais, que poderá servir de base a muitos outros estudos em diferentes áreas das políticas públicas.

Palavras-chave: Promessas eleitorais – Educação – Políticas Públicas - CAP

Abstract

The mandate theory is the main reference for studies that focus on how parties manage to uphold their electoral pledges and, consequently, implement policy initiatives based on them. It is this program-to-policy linkage that concerns us here. This theory will allow us to understand how the government structure, be it a majority or minority government; the position that the party holds as a member of the opposition or of the government; or even the *de facto* power position it holds in parliament that could allow it to influence government decisions – all of these are relevant to determine the ability of the party to fulfill its pledges in a post-election period. This research is focused on several government moments comprised between 1995 and 2015 and uses the CAP methodology as its main compass – an international methodology that was created for comparison purposes between public policies – to determine which role education policies fill in party manifestoes and the implementation rate of these policies. A study that focuses on the level of political attention devoted to public policy in education, rather than on the content of these very pledges, and which could provide solid ground for further research in public policy theory.

Keywords: Pledges – Education – Public Policies - CAP

ÍNDICE

ÍNDICE DE FIGURAS	V
GLOSSÁRIO	VI
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – TEORIA, PROBLEMÁTICA, OBJETIVOS E HIPÓTESES	4
1.1 Revisão da Literatura.....	4
1.1.1 A teoria do Mandato e os diferentes estudos realizados ao longo do tempo.....	4
1.2 O problema em Análise	6
1.3 Questão de Partida e Objetivos do Estudo.....	7
1.4 Hipóteses Exploratórias	8
CAPÍTULO II – METODOLOGIA E CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA	10
2.1 Modelo analítico proposto	10
2.1.1 Fontes e dados utilizados.....	12
2.2 Operacionalização dos Conceitos	13
2.2.1 Esquerda-Direita.....	13
2.2.2 Promessa política.....	14
2.2.3 Cumprimento das promessas.....	14
2.3 CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA.....	15
2.4 AS ELEIÇÕES LEGISLATIVAS	17
2.4.1 As eleições legislativas de 1995.....	17
2.4.2 As eleições legislativas de 1999.....	17
2.4.3 As eleições legislativas de 2002.....	18
2.4.4 As eleições legislativas de 2005.....	18
2.4.5 As eleições legislativas de 2009.....	19
2.4.6 As eleições legislativas de 2011	19
CAPÍTULO III – ANALISANDO AS PROMESSAS	19
3.1 As promessas ao longo do tempo	19
3.2 ACERCA DO CUMPRIMENTO DAS PROMESSAS.....	21
3.2.1 O cumprimento por partido político.....	21
3.2.2 O cumprimento em função da dicotomia esquerda-direita	23
3.2.3 O cumprimento dos partidos de governo face aos partidos de oposição	25
3.2.4 O cumprimento dos partidos de governos coligados vs partidos que formam governo sozinhos.....	26
CONCLUSÃO	27

BIBLIOGRAFIA.....	28
FONTES.....	31
ANEXOS.....	I

ÍNDICE DE FIGURAS

Tabela 1 - Nº de promessas em Função de área CAP.....	15
Tabela 2 - Percentagem de cumprimento por partido, por legislatura.....	22
Tabela 3 - Cumprimento promessas por ano Esquerda-Direita.....	24
Tabela 4 - Percentagem de cumprimento Partidos de Governo vs. Partidos de oposição.....	25
Tabela 5 - Número de promessas eleitorais por ano.....	I
Tabela 6 - Nº de Promessas de educação	I
Tabela 7 - Nº de promessas em Função de setor de política	II
Tabela 8 - Nº de promessas por legislatura Esquerda-Direita	III
Tabela 9 - Nº de promessas de educação por partido e por legislatura	IV
Tabela 10 - Nº de promessas de educação por ano.....	IV
Tabela 11 - Nº total de promessas por partido.....	IV
Gráfico 1 - Valor de RILE dos Manifestos dos Partidos Políticos com Representação Parlamentar 1995-2011	
	13
Gráfico 2 - Nº de promessas efectuadas nos Manifestos dos Partidos Políticos.....	20
Gráfico 3 - Nº de promessas por ano Esquerda-Direita	III

GLOSSÁRIO

BE – Bloco de Esquerda

CAP - *Comparative Agenda Policies*

CCPG – *Comparative Party Pledge Group*

CDU – Coligação Democrática Unitária

PCP – Partido Comunista Português

PEV – Partido os Verdes

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como objetivo principal perceber qual o nível de atenção política dada pelos partidos portugueses à área de educação mediante análise das promessas eleitorais apresentadas nos seus manifestos para os vários mandatos que decorreram entre 1995 e 2015. Esta atenção será avaliada através do número de vezes que esta área da política é referida nos manifestos eleitorais dos partidos, quando comparados com a totalidade de promessas políticas apresentadas nos programas eleitorais dos mesmos para as legislaturas em análise. Assim, a finalidade deste trabalho será compreender as tendências que as promessas eleitorais em educação seguem ao longo dos anos, assim como avaliar o cumprimento das promessas eleitorais na mesma área.

Esta dissertação diferencia-se de estudos anteriores em políticas públicas, uma vez que utiliza uma metodologia de base única que foi desenvolvida para análises comparativas em políticas públicas entre países e que pressupõe a criação de um conjunto operacional de dados inteiramente novos, bem como uma abordagem a análises de manifestos, promessas eleitorais e cumprimento de promessas que é única – uma metodologia adotada e concretizada por 13 países que desenvolveram o projeto *Comparative Agenda Project* que permite uma abordagem mais concreta à questão da representatividade política e a relação entre eleitores e eleitos.

Os dados utilizados para esta análise advêm, maioritariamente, do projeto de investigação *Preferências Públicas e tomada de decisão política*, coordenado pela Professora Dra. Ana Maria Belchior, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (PTDC/IVC-CPO/3921/2012) e desenvolvido no CIES-IUL entre 1 de Julho de 2013 e 31 de Dezembro de 2015. Este projecto tem por base a metodologia internacional adotada pelo projeto *Comparative Agenda Project* (<http://www.comparativeagendas.net/>).

O projeto reporta a uma dimensão da análise da representação política por intermédio do estabelecimento de uma “relação entre as preferências políticas dos eleitores e a implementação de políticas públicas por parte dos Governos”. (<http://www.comparativeagendas.net/>). Desta forma, consegue-se determinar até que ponto existe um alinhamento entre eleitores e governo e se há uma real capacidade e/ou interesse por parte dos partidos em passar da palavra à ação, da promessa eleitoral à implementação da política.

Nesta dissertação, concentrar-nos-emos apenas nas promessas eleitorais dos partidos e no cumprimento das mesmas. Em segundo lugar esta análise será efetuada apenas para uma parte do universo das políticas públicas – as políticas educativas serão o foco desta

dissertação, uma vez que é uma das áreas de políticas públicas com um maior número de promessas eleitorais nos manifestos partidários.

A curiosidade política e científica sobre este tema surge da necessidade de quantificar o relevo que as políticas de educação têm nos interesses estratégicos e nas áreas de prioridade dos partidos por legislatura, bem como o alinhamento entre as intenções para a área da educação e o verdadeiro empenho no cumprimento dessas intenções – daqui depreender-se-á o interesse estratégico da educação em termos políticos. Note-se que as políticas públicas em educação assumem uma preponderância significativa nas promessas partidárias, compondo um total de 10,1% de todos os manifestos apresentados para as legislaturas de 1995-2015.

Como referência científica e literária, as evidências empíricas da “*mandate theory*” afirmam que os políticos, quando eleitos, recebem os mandatos a fim de aplicarem as políticas que foram propostas durante a campanha eleitoral (Artés e Bustos, 2008). Tal facto, leva a que a análise dos manifestos eleitorais seja a melhor fonte para compreender este fenómeno que nos propomos a estudar aqui.

Nas democracias partidárias contemporâneas existe uma ligação muito próxima entre a ação do partido enquanto governo e o seu programa eleitoral (Budge & Newton et al. 1997: 261-263) (Thomson 2001:171) – algo que queremos testar para a área da educação, avaliando o nível de compromisso dos governos com os seus programas eleitorais desenhados num momento pré-eleição na área da educação.

Moury (2011) também aborda o modelo explicativo proposto na teoria do mandato e acrescenta que, segundo este modelo, os “eleitores escolhem os partidos de acordo com as políticas que estes últimos propõem e, assim que estes estejam no poder, será da sua responsabilidade pôr em práticas as suas promessas”. Deste modo, “os programas eleitorais são tidos como os melhores indicadores do que os partidos comunicam aos eleitores, não tanto porque os eleitores os leiam mas porque representam uma intenção de mensagem para o público e representa a estrutura sobre a qual toda a campanha eleitoral se constrói” (Klingemann, Hofferbert and Budge 1994; Royed 1996; Pierce 1999; Thomson 2001). Por este motivo, as promessas programáticas serão o elemento-chave desta dissertação, procurando aferir-se em que medida há efectivamente o cumprimento do mandato por parte dos partidos portugueses no que respeita a área da política educativa.

Daqui resulta a necessidade de entender o que tanto os partidos que concorrem para as eleições legislativas como o eleitorado que neles votam pretendem para as políticas de educação nacionais e de que forma estas intenções variam ao longo dos anos e se unem sob intenções comuns e partilhadas. Assim sendo, esta dissertação terá como principal intuito dar

resposta às seguintes questões de pesquisa: Como tem variado a atenção dada pelos partidos à educação nos seus manifestos eleitorais? Existe, para o caso português, uma diferença a nível do cumprimento entre os partidos de esquerda e dos partidos de direita? Governos formados por um partido cumprem mais as promessas eleitorais do que governos formados por coligações?

A nível da organização desta dissertação, encontra-se dividida em três partes principais: no Capítulo I, referente à teorização, procede-se a uma revisão da literatura seguida da definição do problema em análise. É definida a questão de partida, o objecto de estudo e são formuladas as hipóteses; no Capítulo II é apresentada a metodologia seguida da operacionalização dos conceitos, procedendo-se ainda à caracterização da amostra assim como a uma breve apresentação das eleições legislativas; no Capítulo III são analisados os dados de modo a dar resposta aos objectivos da pesquisa e hipóteses formuladas.

CAPÍTULO I – TEORIA, PROBLEMÁTICA, OBJETIVOS E HIPÓTESES

1.1 Revisão da Literatura

1.1.1 A teoria do Mandato e os diferentes estudos realizados ao longo do tempo

Kartz (1986) define “*Governo de partidos*” como governos cujas políticas são implementadas por partidos políticos. Acrescenta que os governos compostos por partidos são considerados democráticos quando os eleitores podem eleger livremente os partidos e quando existe alternância entre os partidos no poder. Esta definição revela-se incompleta pois ao longo dos tempos, vários autores têm debatido acerca da mesma. Mansbridge (2003), por exemplo, apresenta um sistema onde os eleitores escolhem os partidos consoante aquilo que os mesmos prometem e, assim que estes chegam ao poder, são avaliados de acordo com a sua capacidade de execução dessas mesmas promessas. Este modelo assenta em dois pré-requisitos: por um lado, o modelo requer que os eleitores façam um julgamento acerca das promessas dos diversos partidos, ou seja, que utilizem essa mesma informação para procederem à escolha de quais as promessas políticas mais próximas das suas; por outro lado, espera-se que o sistema partidário ofereça políticas distintas e que os partidos cumpram as suas promessas de forma eficiente ao longo dos seus mandatos. As escolhas dos eleitores, de um modo indireto, controlam as decisões políticas visto que os partidos políticos tentam cumprir as promessas feitas aos eleitores.

Ao mesmo tempo, os partidos terão interesse em manter-se fiéis às promessas apresentadas, uma vez que, perante a expectativa de cumprimento dos eleitores que neles votaram, só assim conseguirão salvaguardar a sua posição estratégica futura e garantir que terão uma hipótese de reeleição. Deste modo, as políticas que prometem implementar são o elemento principal que os partidos capitalizam nas suas campanhas eleitorais e por intermédio destas promessas que angariam mais votos.

Os programas eleitorais são assim assumidos como os melhores indicadores do que os partidos comunicam com os seus eleitores, não tanto porque os eleitores os leiam mas por eles acabam por determinar os discurso políticos pelos membros dos partidos durante as campanhas eleitorais (Costello and Thomson 2008). A principal crítica apontada a este modelo reside no facto de que a maioria dos eleitores não tem efetivamente um conhecimento tão aprofundado das políticas propostas para uma certa eleição, baseando a sua decisão eleitoral apenas no abstrato ideológico que certo partido representa (Downs 1957: 98).

Moury (2011) afirma que, mesmo isto sendo verdade, continua a fazer sentido

argumentar que num sistema político democrático eficiente, os partidos deverão implementar as políticas que prometeram aos seus eleitores.

A teoria do mandato atribui um papel de relevo a esta relação entre as promessas efectuadas e as políticas implementadas. As democracias modernas são democracias compostas por partidos, fazendo com que os representantes políticos estejam, de certo modo, comprometidos com os programas eleitorais dos seus partidos e que sintam uma certa obrigação no cumprimento destas promessas. (Thomson, 2001). Segundo Kostadinova (2013), será a capacidade dos partidos políticos articularem manifestos eleitorais que sejam coerentes e sucintos que constitui uma peça fundamental na teoria do mandato em democracia.

De facto, o interesse em cumprir com o programa proposto é cada vez mais importante para os partidos em democracias consolidadas, nas quais a concorrência partidária é cada vez mais forte e cada vez mais capaz e em que se verificam alternâncias de governo significativas.

Artés (2008) utiliza o exemplo de governos minoritários em Espanha para ilustrar como o apoio por parte de um pequeno partido a um governo minoritário é fundamental para garantir que os partidos da oposição têm ganhos significativos no cumprimento dos seus programas. Assim, os ganhos que estes partidos obtêm ao apoiar um governo minoritário permitem-lhes-ão cumprir com o seu programa e demonstrar ao eleitorado que serão uma forte candidato para o governo.

Todo o processo de negociação subjacente à formação de governos de coligação e de governos minoritários com base em alinhamentos ideológicos permite aos vários partidos capitalizar estas alianças para seu proveito – Artés clarifica, dizendo que “um partido não precisa de formar governo para conseguir implementar políticas que sejam próximas ao seu espaço ideológico e cumprir assim com o seu conteúdo programático. Bastará ao partido ter poder suficiente no Parlamento para conseguir influenciar as decisões de governo”. (Artés,2008:308). O apoio a um governo minoritário é a perfeita ilustração de como um partido consegue cumprir com o seu programa sem estar efetivamente no poder.

A teoria do mandato tem, de facto, servido de base a análises que se debruçam sobre a ligação entre promessas eleitorais e o subsequente comportamento dos partidos, sobretudo para determinar de que forma os partidos de governo e de oposição poderão implementar as suas políticas e como os governos minoritários ou majoritários poderão influenciar a capacidade dos partidos atingirem estas suas ambições.

Royed (1996), por exemplo, analisou o cumprimento das promessas eleitorais comparando os Estados Unidos da América com o Reino Unido. Desse estudo concluiu que os partidos de governo têm taxas de cumprimento de promessas superiores no sistema

partidário do Reino Unido (onde um partido detém a maioria dos assentos no parlamento) do que no sistema partidário norte americano onde os partidos partilham os seus poderes com o Presidente e com o Supremo Tribunal. Outros estudos conduzidos em países com governos maioritários de um só partido, como no caso grego (Kalogeropoulou, 1989), espanhol (Artés, 2013) ou irlandês (Mansergh, 2004) suportaram a teoria da eficiência da performance no cumprimento das promessas eleitorais. No caso espanhol, Artés (2013) conclui, na sua comparação de governos maioritários vs governos minoritários, que o facto de o governo ser composto por um só partido é um elemento mais importante do que deter a maioria dos assentos parlamentares quando analisadas as taxas de cumprimento das promessas. Naurin (2011) ao estudar dois governos na Suécia foi de encontro aos resultados apresentados por Artés (2005) e Mansergh (2004).

1.2 O problema em Análise

O campo das políticas públicas em matéria de educação tem, até ao momento, ainda muito para explorar. Estudos anteriores (Cabeça 2011; Guimarães 2011; Rodrigues 2012) concentram-se primordialmente na análise do conteúdo das políticas educativas implementadas ao longo dos anos e na forma como estas moldam e alteram o sistema educativo português. Contudo, pouco se escreveu ainda sobre as políticas públicas em educação enquanto setor alvo da gestão pública ou sobre qual o papel que desempenham nas ambições e conteúdos programáticos dos vários partidos, ou de que forma as ideologias partidárias moldam a importância a atribuir a este elemento das políticas públicas.

Daqui conclui-se que o partido A poderá entender as ações políticas em educação como prioritárias para os seus programas eleitorais, preocupando-se em centrar a sua ação em mais e melhores políticas educativas; enquanto que o partido B poderá, por sua vez, conceder uma importância relativa a políticas de educação para o seu programa e possível mandato e por isso entender nestas políticas um eixo de baixa importância estratégica para a sua linha de ação ou para o seu eleitorado.

Deste modo, o presente estudo concentrar-se-á na análise das políticas educativas de um ponto de vista programático e não de conteúdo dessas mesmas políticas, tentando explicar a importância das mesmas para o eleitorado e para os partidos, e procurando entender as variações na atenção atribuída este determinado segmento específico das políticas públicas pelos vários partidos políticos.

1.3 Questão de Partida e Objetivos do Estudo

A questão central que esta pesquisa se propõe analisar é: *“Qual a variação da atenção política dada ao sector da educação nas legislaturas 1995-2015, com base nas promessas eleitorais dos seis partidos com assento parlamentar na Assembleia da República?”*

Esta dissertação tem quatro objectivos fundamentais, procurando cada um deles compreender a variação na saliência dada às políticas de educação nos manifestos eleitorais dos partidos com representação parlamentar, abordando as diferentes perspetivas da problemática. Artés (2008), resume o que pretendemos aqui estudar de forma muito clara, explicitando a nossa intenção para este estudo: “mediar qual a ligação entre promessas eleitorais e o comportamento dos governos através do calculo das percentagens de promessas eleitorais cumpridas assim que o governo assume o poder” (Artés, 2008:309). Assim, esta análise compreenderá quatro finalidades primordiais.

Em primeiro lugar pretende-se mapear as tendências que as políticas públicas em educação seguem ao longo do tempo, contabilizando e quantificando o número de promessas apresentadas pelos partidos. Será assim efetuada uma análise por partido e por grupos de partidos, agrupando-os num binómio esquerda-direita.

Em segundo lugar, procura-se analisar o cumprimento das promessas que foram apresentadas nos manifestos durante o período pós-eleição. Assim será possível observar que partido (ou partidos) prometem mais, que partidos apresentam maiores taxas de cumprimento assim como entender estas mesmas diferenças à luz das diferenças ideológicas entre a direita e a esquerda parlamentar em Portugal.

Um terceiro objetivo, será a análise das diferenças nas taxas de cumprimento entre partidos que compõem o governo após as eleições e partidos que compõem a oposição para o mesmo período.

Por último, esta dissertação terá, também, como finalidade entender a diferença – a nível do cumprimento das promessas – entre partidos que formaram governo sozinhos e partidos que formaram governos em coligação com um ou mais partidos.

Ainda que pretendamos com este estudo dar resposta às mais prementes questões relacionadas com a preponderância das matérias de educação e promessas partidárias neste campo dentro do universo das políticas públicas, concluiremos inevitavelmente pela necessidade de estudos mais aprofundados sobre esta questão que possam, de igual forma, representar uma incursão ao estudo da educação enquanto área de estudo e enquanto matéria de regulação na área da administração pública. Neste sentido, o presente estudo procurará abrir mais uma porta para futuras incursões e investigações, para que se entenda a importância

das questões educativas em matéria de gestão pública e de congregação de diferentes perspectivas e interesses políticos.

Ao mesmo tempo concluímos que o mesmo modelo de análise poderá ser aplicado a outros segmentos de políticas públicas que foram abordadas no estudo do CAP e que certamente também beneficiarão de estudos que permitam entender o posicionamento destas políticas no seio da governança pública e das estratégias político-partidárias para cada um destes segmentos.

1.4 Hipóteses Exploratórias

O livro de Downs (1957) contém, possivelmente a frase mais sucinta, e ao mesmo tempo mais completa acerca da *mandate theory* (Klingemann et al. 1994:31). O modelo apresentado por Downs consiste nas relações entre dois actores: partidos políticos e eleitores. Assume-se que os partidos políticos têm por objectivo obter o maior número de benefícios associados a manter o governo do país na mão do seu partido. Relativamente aos eleitores, estes são motivados a apoiar as políticas governamentais que lhes sejam mais favoráveis. De acordo com esta teoria, os partidos formulam os seus programas eleitorais compondo-os com promessas políticas que cativem votos. Os eleitores escolhem então o seu partido em função da proximidade das promessas apresentadas às suas ideologias. Nos sistemas bipartidários, o partido que recebe o maior número de votos torna-se o partido de governo.

Por forma a assegurar o sucesso na eleição seguinte, o partido é incentivado a implementar as políticas que apoiou na eleição anterior. De acordo com Downs, nos sistemas políticos com três ou mais partidos existe menos efectividade na transposição das preferências políticas dos eleitores para ações específicas de governo. No entanto, Thomson (2001), considera que mesmo num sistema pluripartidário, estes “mecanismos comportamentais básicos” estarão presentes nos partidos que formem governo e que têm um incentivo para aplicar as políticas que apoiaram na eleição anterior.

Numa óptica mais estrita, as promessas efectuadas por partidos que formam a oposição após as eleições não são elemento da teoria do mandato. “A teoria pura do mandato assume que vencer é tudo. Os manifestos eleitorais dos partidos derrotados são ignorados ou repudiados. (Klingemann et al. 1994:48). Numa variante mais razoável da teoria do mandato, Thomson (2001), reconhece que as promessas dos partidos que compõem a oposição após as eleições também contêm respostas a exigências legítimas de certos grupos sociais. “Noutras palavras, os vencedores das eleições devem ter algum impacto na condução das políticas de

governo mas, em democracia, devem ser ouvidas e debatidas as promessas dos partidos derrotados” Klingemann et al. 1994:49)

Daí formula-se a hipótese de que:

H1 – As promessas eleitorais de partidos políticos que formam governo após as eleições são cumpridas em maior número do que as promessas eleitorais de partidos que compõem a oposição após as eleições.

De uma perspectiva institucional, é expectável que a relação entre o que os partidos prometem nos manifestos eleitorais e o que executam em termos de políticas seja menos expressiva em governos de coligação do que em governos formados por um partido apenas. (Klingemann et al. 1994: 33-34). Segundo Thomson (2001), isto poderá ser esperado pois os programas eleitorais dos partidos expressam as suas preferências acerca da distribuição dos recursos disponíveis no governo. Será inevitável que existam desacordos entre governos formados por coligações pois, de algum modo, terão promessas contraditórias o que não permitirá que todas sejam cumpridas. Artés (2013), ao analisar o caso espanhol na óptica do cumprimento das promessas, conclui que, para aquele caso, o facto de um governo ser formado por um só partido tem mais importância para o cumprimento das promessas eleitorais do que o facto de deter a maioria dos assentos no parlamento. Daqui decorre a seguinte hipótese:

H2 – As promessas eleitorais feitas por partidos que entram em coligações de governo têm menos probabilidade de ser cumpridas do que as promessas feitas por governos formados por um só partido.

“Desde a Revolução Francesa que a divisão entre esquerda e direita tem uma importância fundamental na política de massas, sobretudo na Europa Continental (Laponce, 1982). 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.” (Freire, 2004:2)

Revela-se igualmente importante subdividir a análise num binómio esquerda-direita para perceber quais as tendências verificadas no número de promessas eleitorais em educação

apresentadas à direita e à esquerda e qual das duas linhas ideológicas tende a cumprir mais ou menos com as suas promessas. O conceito direita-esquerda, assim como os partidos inseridos nesse mesmo espectro, são analisados e definidos com maior pormenor no Ponto 2.2.1 “Conceitos e operacionalização – Esquerda-Direita”, onde são apresentados os critérios utilizados para efetuar esta distinção, e onde se agrupam os partidos de acordo com este binómio.

À esquerda, a educação assume um papel activo na transformação social, servindo o propósito de inserção social e do desenvolvimento de uma estrutura social que permita a superação da ordem natural das coisas e das condições pré-existentes (Gouveia, 2009)

“À direita, a educação também é considerada fundamental na formação humana, porém como ferramenta para o desenvolvimento das habilidades necessárias à sobrevivência individual na sociedade. Neste campo, a sociedade capitalista é um espaço de oportunidades, e quando os indivíduos falham nas suas trajetórias individuais deverão contar com recursos de assistência públicos ou privados/filantrópicos para os apoiar. A realização do ideal da educação se faz nessa sociedade, e as trajetórias individuais de sucesso são provas cabais disto.” (Gouveia, 2009:44)

Tendo em conta o supracitado, podemos deduzir que a esquerda dará maior atenção à área das políticas educativas do que os partidos de direita, pois com o avançar do tempo, existe uma crescente necessidade de formação dos indivíduos e de uma tentativa de equilíbrio das desigualdades sociais, mais presente no discurso à esquerda do que no discurso à direita.

H3 – Os partidos de esquerda tendem a dar maior atenção a políticas públicas de educação nos seus manifestos eleitorais do que os partidos de direita;

CAPÍTULO II – METODOLOGIA E CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

2.1 Modelo analítico proposto

A fim de proceder ao teste das hipóteses é necessário definir uma metodologia concisa e, de preferência, que vá ao encontro de outras metodologias já estabelecidas pela comunidade científica.

As evidências empíricas da *mandate theory* afirmam que os políticos, quando eleitos, recebem os mandatos a fim de implementarem as políticas que foram propostas durante a campanha eleitoral (Artés e Bustos, 2008). Tal facto, leva a que a análise dos manifestos eleitorais seja a melhor fonte para compreender os fenómenos que nos propomos a estudar.

Dos manifestos analisados foram retiradas as promessas (pledges), que são objeto de análise nesta dissertação.

De acordo com a definição criada por Royed (1996:79): “*O compromisso de executar uma ação ou produzir um resultado passível de ser medido, quando o seu objectivo pode ser verificado através da execução ou do resultado prometido*”, ou seja, é tomada como promessa frases (ou partes delas) que sejam suficientemente específicas para permitirem uma avaliação objectiva acerca do seu cumprimento.

Optou-se por incluir os manifestos eleitorais de todos os partidos com assento parlamentar em vez de analisar apenas os manifestos dos partidos que compuseram Governos Constitucionais. De acordo com Costello e Thomson (2008) existem duas razões para incluir os manifestos dos partidos de oposição: primeiramente porque as eleições são baseadas numa escolha entre diferentes alternativas disponíveis, ou seja, é necessário incluir os manifestos de todos os partidos com representação parlamentar pois permitem identificar a natureza e a extensão das escolhas; segundo, as promessas eleitorais feitas pelos partidos que não formam governo também podem ser cumpridas.

De facto, e de acordo com o que vários autores afirmam para alguns espaços temporais, a percentagem de promessas cumpridas por partidos de oposição não diferem significativamente das promessas eleitorais dos partidos de governo que foram cumpridas. O estudo de Lucy Mansergh comparou as taxas de cumprimento de promessas na área das políticas económicas feitas pelos partidos na Irlanda e concluiu que, em certos espaços temporais, não existiram diferenças significativas entre os partidos de oposição e partidos de governo em termos de cumprimento de promessas (Mansergh, 2004).

O passo que se segue a definir o conceito a utilizar de promessa, é então o de identificar todas as promessas incluídas nos manifestos dos partidos. São identificados três tipos de promessas: (1) promessas que não podem ser testadas, ou seja, promessas cujo cumprimento é praticamente impossível de testar pois são vagas na sua formulação e não possíveis de relacionar com normas; (2) promessas imprecisas, ou seja, promessas que são possíveis de testar mas permitem um certo tipo de descrição por parte dos decisores políticos (exemplo: promessas que refiram “reduzir taxas”); (3) promessas precisas, ou seja, promessas em que a sua formulação é clara e passível de ser medida com exatidão (por exemplo: aumento do salário mínimo em 3%) (Moury, 2011). É através da seleção das promessas precisas que é possível proceder à análise do cumprimento dos objetivos das mesmas.

Acerca do cumprimento das promessas precisas, a literatura aponta para dois caminhos: um modelo de três categorias (cumprido totalmente; cumprido parcialmente e não

cumprido) ou para um modelo de duas categorias (cumprido totalmente e parcialmente; e não cumprido). Thomson (2001) e Moury (2011) afirmam que a análise se torna mais fiável aquando analisadas as promessas em duas categorias, pois é muito difícil concluir se uma determinada promessa é parcial ou integralmente cumprida com algum nível de precisão.

Com a finalidade de garantir a maior fiabilidade deste estudo, as promessas classificadas como indecisões – ou seja, promessas cujo cumprimento não poderá ser determinando mas que também não poderemos declarar como não cumpridas – não serão contempladas para fins de análise. No entanto, estas serão contabilizadas no cálculo do número total de promessas feitas pelos partidos.

De forma a explicar em maior detalhe a opção metodológica adoptada em relação à posição das promessas classificadas como indecisões, e a fim de calcular as taxas de cumprimento das promessas nas diversas unidades de análise que decorreram ao longo da dissertação (por partido, esquerda-direita, etc), será aplicada a seguinte fórmula: (nº de promessa cumpridas / nº total de promessas – nº de promessas classificadas como indecisão).

Moury (2011) apresenta duas limitações a esta abordagem metodológica: o problema das promessas eleitorais serem tratadas como iguais, ou seja, as promessas são quantificadas todas com o mesmo peso. Tal facto leva, por exemplo, a que uma promessa de reforma do sistema de ensino seja tida como tão importante como uma promessa de substituição de computadores nas escolas. No entanto, os académicos que se debruçam acerca das promessas políticas afirmam que é difícil atribuir diferentes pesos a diferentes promessas (Moury, 2011); outra limitação apontada pela autora reside no facto de que as promessas eleitorais são analisadas apenas da perspectiva do seu cumprimento legal, ou seja, apenas do ponto de vista da criação de leis que dão resposta às mesmas, em detrimento da sua implementação ou deterem alcançado o *outcome* desejado. Esta opção metodológica decorre da necessidade de desenhar uma linha orientadora para a investigação e do facto de que a análise do *outcome* ou da implementação revelar-se-iam extremamente morosas.

2.1.1 Fontes e dados utilizados

Uma das bases de dados que me proponho a analisar foi desenvolvida no âmbito do projecto *Preferências Públicas e tomada de decisão política* sob a coordenação da Professora Dra. Ana Maria Belchior, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (PTDC/IVC-CPO/3921/2012) e desenvolvido no CIES-IUL entre 1 de Julho de 2013 e 31 de Dezembro de

2015. Esta base de dados contém as promessas eleitorais divididas pelas categorias do CAP, por partido político, por legislatura e cumprimento, entre outras categorias de análise que não foram utilizadas para esta dissertação.

Algumas das variáveis tiveram de ser recodificadas em outras variáveis com critérios diferentes para dar resposta às várias hipóteses levantadas nesta dissertação. Todos estes procedimentos de análise foram efetuados com recurso ao Software de análise estatística *IBM SPSS Statistics*.

Afim de operacionalizar o conceito de direita-esquerda, recorremos à base de dados do *Manifestos Project Database* (explicado em maior detalhe no ponto 2.2.1, sendo utilizada a variável *RILE* para catalogar os manifestos políticos dos partidos portugueses. Estes dados foram igualmente tratados em *SPSS*).

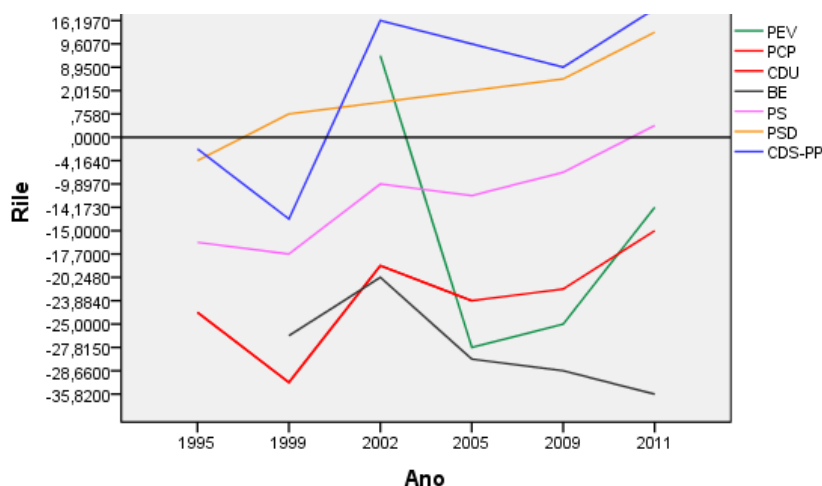
Para obter dados sobre as eleições e sobre os resultados eleitorais, foi utilizada a base de dados do website *Parties and Elections* (<http://www.parties-and-elections.eu/countries.html>) que contém os resultados eleitorais das eleições legislativas portuguesas desde o ano de 1975. Os dados presentes no website do Ministério da Administração Interna (<http://www.eleicoes.mai.gov.pt>) também foram recolhidos com o mesmo propósito.

2.2 Operacionalização dos Conceitos

2.2.1 Esquerda-Direita

Existem inúmeros estudos acerca do binómio esquerda/direita, uma vez que é um tema tão interessante como complexo, cuja análise constituiria em si um processo de longo raciocínio que comporia a base de uma nova e extensa investigação. No entanto, é necessário

Gráfico 1 - Valor de RILE dos Manifestos dos Partidos Políticos com Representação Parlamentar 1995-2011



Fonte: Manifestos Project Database

dividir os partidos em esquerda/direita afim de dar resposta à hipótese H3 que se encontra explicada abaixo. Como tal, optamos por ir de encontro à definição que o projecto Manifestos Research Group adopta, ao

classificar os programas eleitorais dos partidos numa variável denominada RILE que adopta valores entre -100 (esquerda) a 100 (direita). De todas as definições consultadas ao longo desta dissertação, esta apresentou-se como a mais fiável, uma vez que esta foi construída tendo por base o estudo dos programas eleitorais dos partidos.

Como é possível observar no gráfico¹, podemos concluir que, salvo raras excepções (PEV em 2002, PSD em 1995, CDS em 1995 e 1999 e PS em 2011), verifica-se uma certa tendência que nos permitirá inferir que, de acordo com os programas eleitorais dos partidos, classificaremos o PSD e o CDS-PP como partidos de direita e o PCP, PEV (tanto sozinhos como em coligação na CDU), BE e PS serão para este propósito assumidos como partidos de esquerda.

2.2.2 Promessa política

Dado que a base de dados utilizada segue a metodologia CAP, e por forma a garantir a coerência metodológica, optamos por utilizar a definição aceite pelos investigadores do CAP como sendo a mais precisa. Daí conclui-se que uma promessa política é, de acordo com Royed (1996): “O compromisso de executar uma ação ou produzir um resultado passível de ser medido, quando o seu objectivo pode ser verificado através da execução ou do resultado prometido”(Royed, 1996:79). Assim, são assumidas como parte de uma promessa, frases (ou partes delas), que sejam suficientemente específicas para permitirem uma avaliação objectiva acerca do seu cumprimento.

2.2.3 Cumprimento das promessas

O cumprimento das promessas será avaliado em duas categorias – cumprida ou não cumprida. Esta decisão decorre no seguimento de várias leituras acerca do tema que já foram debatidas previamente no Capítulo da metodologia. Importa referir que o cumprimento das promessas resulta de uma análise puramente quantitativa, como ilustra o seguinte exemplo: uma promessa é considerada cumprida se, por exemplo, no programa eleitoral se refere uma ação específica com vista à promoção da igualdade de género no mercado de trabalho e se, após apresentação do projeto de lei no parlamento, esta for aprovada, então estamos perante uma promessa que podemos considerar cumprida. Note-se que, para chegarmos a esta conclusão, não foi realizada nenhuma análise qualitativa acerca do efeito da lei no mercado de trabalho.

2.3 CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

Neste estudo foram analisados trinta manifestos eleitorais de sete partidos diferentes (PS, PSD, CDS-PP, BE, PEV e PCP) e de uma coligação de dois partidos (CDU). Foram tomadas em conta todas as promessas eleitorais no período compreendido entre 1995 e 2015. Neste período contam-se seis legislaturas, sendo 4 delas com governos do PS e duas legislaturas com um governo PSD/CDS-PP. Uma destas duas resulta de um acordo de incidência parlamentar com o CDS-PP devido à vitória com maioria relativa nas eleições legislativas de 2002 e em 2011 estabelecendo um acordo parlamentar devido à mesma situação. Contam-se sete Governos neste período cuja contextualização dos resultados eleitorais assim como a formação dos Governos encontra-se explicada com mais detalhe no capítulo 2.5 *As eleições legislativas*.

Destas legislaturas em análise observa-se, da parte do PS, três Governos minoritários (1995, 1999 e 2009) e um Governo maioritário (2005). Da parte do PSD/CDS-PP tem-se então, dadas os acordos estabelecidos entre os dois partidos para a formação de Governo, dois Governos maioritários em 2002 e um Governo maioritário em 2011.

A totalidade de promessas eleitorais correspondentes ao período em análise é de 5630 promessas.

Tabela 1 - Nº de promessas em Função de área CAP

		Frequência	Percentagem
Válido	Macroeconomia	309	5,5
	Direitos Cíveis, Direitos das Minorias e Liberdade	223	4,0
	Saúde	462	8,2
	Agricultura, Pecuária e Pescas	197	3,5
	Trabalho e Emprego	228	4,0
	Educação e Cultura	818	14,5
	Ambiente	192	3,4
	Energia	96	1,7
	Transportes	274	4,9
	Justiça e Administração Interna	578	10,3
	Políticas Sociais	427	7,6
	Desenvolvimento Local e Habitação	166	2,9
	Sector Financeiro, Indústria e Comércio	288	5,1
	Defesa	144	2,6
	Ciência, Tecnologia e Comunicações	225	4,0
	Comércio Externo	37	,7
	Política Externa	168	3,0
	Governo e Administração Pública	727	12,9
	Recursos Naturais	60	1,1

Eventos Culturais	6	,1
Desporto e Lazer	3	,1
Total	5628	100,0
Total	5630	100,0

De acordo com a tabela 1, observa-se a divisão do número de promessas em função da área temática. Deste gráfico conclui-se que a maior percentagem de promessas efetuadas pelos partidos (quando a análise é realizada para o conjunto dos anos), se encontra na área da **Educação e Cultura** com 818 promessas, o que corresponde a 14,5% do total de promessas analisadas. Constata-se também que a segunda área temática mais observada nos manifestos eleitorais é a área do **Governo e Administração Pública** com um total de 727 promessas (correspondendo a 12,9% do total de promessas analisadas), seguidas pela área da **Justiça e Administração Interna** com 578 promessas (correspondendo a 10,3% do total de promessas analisadas nos manifestos eleitorais). Estas três áreas temáticas compreendem 37,7% da totalidade de promessas eleitorais presentes nos manifestos políticos e são as áreas temáticas que compõem, cada uma, mais de 10% da amostra em análise.

Mesmo separando por legislatura, excetuando 2002 onde a área de **Governo e Administração Pública** apresenta uma percentagem maior, a área da Educação e Cultura apresenta-se sempre com a maior percentagem de promessas eleitorais nos manifestos partidários (vide anexo 12 – Tabela 13). De ressaltar também que, nas legislaturas de 1995 e 1999 a **Educação e Cultura** apresentam (em percentagem) os maiores valores face às restantes promessas (16,5 e 16,4% respetivamente).

Quando separamos a temática da **Cultura** da temática da **Educação** (afim de seleccionar a amostra correspondente à nossa análise), verifica-se que existem 568 promessas eleitorais feitas (na área da educação) pelos partidos políticos o que corresponde a (aproximadamente) 10,1% do total de promessas presentes nos manifestos partidários.

Como é possível verificar na tabela 9 em anexo, é interessante proceder a uma análise da educação (separada da cultura) ao longo do tempo e individualizada por partido. Tenha-se em conta que são analisados os valores absolutos, assim como os percentuais pelo número de propostas apresentadas por partido, por ano para que seja possível estabelecer uma comparação precisa.

Em média, o ano de 1995 é aquele em que se verifica uma frequência mais alta (quando aglomerados todos os partidos) situando-se nos 13,1% do total de promessas presentes nos manifestos eleitorais. Nos manifestos eleitorais das eleições de 1999 e 2002 dá-se uma quebra no número de promessas e percentagem das mesmas face à totalidade, que

volta a números superiores a 10% nas eleições de 2005, situando-se nos 11,2%. Importante também referir que nas eleições de 2011, as promessas eleitorais na área da Educação apresenta o seu valor mais baixo do período em análise (46 promessas) o que perfaz 7,8% - a segunda percentagem mais baixa nos anos estudados.

2.4 AS ELEIÇÕES LEGISLATIVAS

Como referido anteriormente, os políticos, quando eleitos, recebem os mandatos a fim de aplicarem as políticas que foram propostas durante a campanha eleitoral (Artés e Bustos, 2008). Apesar de poucos votantes lerem a totalidade dos manifestos, estes determinam os discursos dos candidatos durante a campanha eleitoral. (Costello e Thomson, 2008). São nas eleições legislativas que os eleitores são chamados às urnas para expressar as suas preferências políticas assim como nomear os seus representantes. Abaixo, estão as eleições legislativas que decorreram do período que me proponho a analisar com uma breve contextualização das mesmas.

2.4.1 As eleições legislativas de 1995

As eleições legislativas de 1995, realizadas a 1 de Outubro, marcaram uma viragem do país à esquerda, pondo fim a dez anos de Governos de PSD liderados por Cavaco Silva.

Esta eleição contou com uma taxa de participação de 66,3% da qual resultou numa vitória do PS, liderado por António Guterres com 43,76% dos votos. O PS formou então o XII Governo Constitucional, ficando com 112 lugares no parlamento – obtendo assim uma maioria relativa.

2.4.2 As eleições legislativas de 1999

Nas eleições legislativas de 1999 (realizadas a 10 de Outubro) resultaram na renovação da maioria relativa que o Partido Socialista tinha obtido nas Legislativas anteriores. Nestas eleições participaram 61,1% dos eleitores inscritos o PS saiu vencedor com 44,1% dos votos, conquistando assim 115 lugares no parlamento e formando o XIV Governo Constitucional.

É nestas eleições que concorre pela primeira vez o recém formado Bloco de Esquerda,

obtendo 2,46% dos votos e conseguindo 2 lugares no Parlamento.

2.4.3 As eleições legislativas de 2002

Realizadas a 17 de Março, estas legislativas decorrem da dissolução da Assembleia da República em Dezembro de 2001 e, conseqüentemente, levaram a uma maioria dos partidos de centro-direita. Estas eleições tiveram uma taxa de participação de 62,8%, onde o PSD saiu vencedor destas eleições com 40,1% dos votos – o que garantiu 105 deputados na Assembleia da República.

Em consequência das eleições, Durão Barroso foi nomeado Primeiro-Ministro, formando o XV Governo Constitucional. Este Governo tomou posse a 6 de Abril de 2002 e foi formado por um acordo de incidência parlamentar entre o PSD e o CDS-PP (este dirigido à data por Paulo Portas, que ocupou o cargo de Ministro da Defesa). O somatório do número de deputados deste partidos ultrapassou a metade dos 230 lugares disponíveis, ficando nos 119 assentos parlamentares. O XV Governo Constitucional não chegou a completar os quatro anos de mandato, terminando a 17 de julho de 2004 na sequência do pedido de demissão do Primeiro-Ministro. Foi formado o XVI Governo Constitucional, nomeado pelo Presidente da República Jorge Sampaio, com Pedro Santana Lopes a chefiar o executivo resultante de um acordo de incidência parlamentar entre o PSD e o CDS-PP. A 22 de dezembro de 2004, Jorge Sampaio procedeu à dissolução da Assembleia da República e convocou eleições legislativas, terminando antecipadamente o XVI Governo Constitucional.

2.4.4 As eleições legislativas de 2005

A 20 de fevereiro deram-se as eleições legislativas de 2005 que resultaram na primeira maioria absoluta do Partido Socialista da história democrática. Concorrendo contra o PSD liderado por Pedro Santana Lopes (Primeiro-Ministro que viu terminado antecipadamente o seu mandato no XVI Governo Constitucional e o término da IX Legislatura) e num contexto económico onde eram apontadas por Bruxelas a necessidade de várias reformas ao nível do peso do aparelho de Estado, da elevada evasão fiscal e uma crescente fuga de capitais externos do país, o PS foi eleito com 45,1% dos votos, obtendo assim 121 dos 230 lugares disponíveis na Assembleia da República. Estas eleições contaram com 65% de participação e resultou na formação do XVII Governo Constitucional, tendo sido nomeado pelo PR como

Primeiro-Ministro José Sócrates.

2.4.5 As eleições legislativas de 2009

As eleições legislativas de 2009 ficaram marcadas pela perda da maioria absoluta do Partido Socialista. Realizaram-se a 27 de Setembro e tiveram uma taxa de participação de 59,74%. O PS saiu vitorioso com 36,55% dos votos, obtendo 97 dos 230 lugares na Assembleia da República. Apesar de ter ganho as eleições, o PS não conquistou a maioria e, apesar do conjunto dos partidos de esquerda terem tido uma votação superior a 50% e terem a maioria dos assentos parlamentares, não houve nenhum acordo pós eleitoral o que resultou num Governo do PS minoritário. Na sequência deste acto eleitoral, foi formado o XVIII Governo Constitucional, continuando com José Sócrates como Primeiro-Ministro.

2.4.6 As eleições legislativas de 2011

Na sequência da demissão do XVIII Governo Constitucional a 23 de março de 2011, resultante da não aprovação o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), foram convocadas pelo Presidente da República, eleições legislativas. A dia 5 de junho de 2011, 58,07% dos eleitores inscritos votaram que resultaram numa vitória do Partido Social Democrata com 38,65% dos votos – o que resultou em 108 assentos parlamentares. Uma vez que não era possível um Governo com apoio parlamentar maioritário de um só partido, a 16 de junho de 2011, o PSD firma um acordo de Governo com o CDS-PP tendo, a 21 de junho do mesmo ano, tomado posse o XIX Governo Constitucional com membros do PSD e do CDS-PP apoiados por uma maioria parlamentar desses mesmos dois partidos que ocuparam 132 assentos parlamentares.

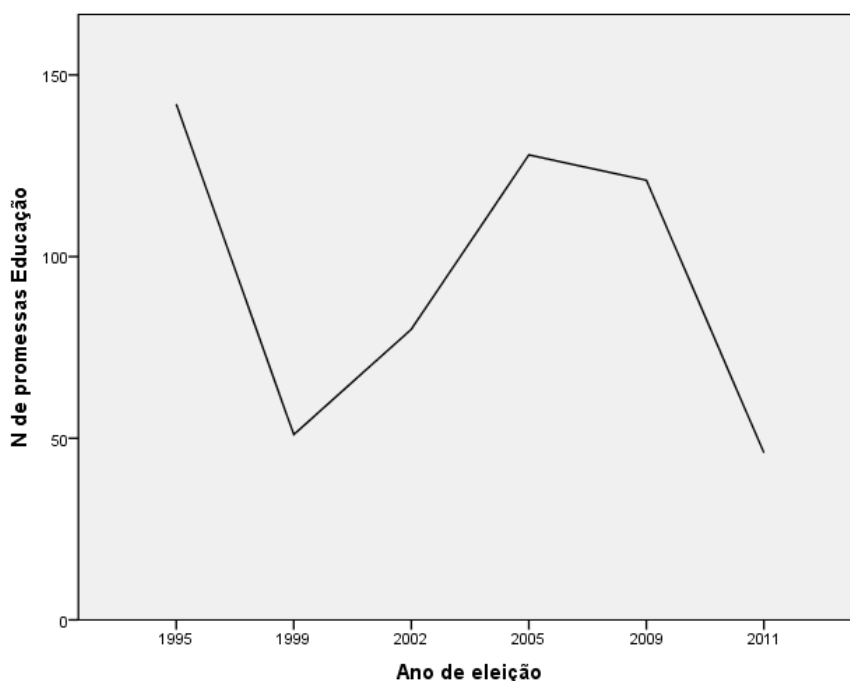
CAPITULO III – ANALISANDO AS PROMESSAS

3.1 As promessas ao longo do tempo

Analisando os número de promessas na área da educação, quando aglomerados os partidos assim como não fazendo distinção do cumprimento ou não das promessas, não se observa um padrão, por em 1995 contabilizam-se 142 promessas, seguindo-se uma quebra

para 51 promessas (o segundo valor mais baixo do período em análise), voltando a subir gradualmente até 2005, onde atinge o segundo valor mais elevado do período em análise, decrescendo ligeiramente em 2009 e caindo a pique no ano de 2011 para o valor mais reduzido de todo o período contemplado em análise. O gráfico 2 elucida permite uma leitura mais cuidada desta variação em análise.

Gráfico 2 - Nº de promessas efectuadas nos Manifestos dos Partidos Políticos



Estes valores terão de ser analisados sob a forma de percentagem em função do número total de promessas apresentadas por ano. Feitos esses cálculos, verifica-se que a percentagem mais alta dada pelos partidos a promessas a nível da educação é em 1995 com 13,1% do total de promessas efectuadas. Na legislatura seguinte (1999), os partidos apresentam apenas 7,4% de promessas de educação nos seus manifestos eleitorais (o valor mais reduzido deste período em análise). Em 2002, os partidos dedicam 8,1% das suas promessas eleitorais a políticas de educação enquanto em 2005 o valor sobe para 11,2%. No entanto, em 2009 o valor desce ligeiramente para os 10,4% e em 2011 toma o segundo valor mais baixo deste período em análise com 7,8%. O número de promessas feitas pelos partidos (tanto em número absoluto como em percentagem de todas as promessas feitas nos manifestos eleitorais) não segue nenhuma tendência, pela qual não será possível extrapolar quaisquer conclusões desta unidade de análise (aquando avaliada sob estes parâmetros).

Aquando separada a análise por partidos, utilizando a definição Esquerda-Direita

apresentada no Capítulo 2.2 (operacionalização dos conceitos), é possível verificar que, exceptuado nas eleições legislativas de 2011, o número de promessas efectuadas por partidos de esquerda é sempre superior ao número de promessas efectuadas por partidos de direita. É difícil de extrapolar conclusões desta unidade de análise pois existem quatro partidos de esquerda (ou dois partidos e uma coligação de outros dois partidos – dependendo do ano em análise) face a dois partidos de direita.

Esta análise toma relevância aquando analisadas não pelo número absoluto do número de propostas mas sim pela percentagem de propostas da área da educação em função total do número de promessas efectuadas no manifestos dos partidos políticos pois daí constata-se que, apesar de em número absoluto os partidos de esquerda apresentarem números superiores aos partidos de direita, esta tendência inverte-se aquando analisadas as promessas em percentagem, onde os partidos de direita, em média, dedicam 10,98% dos seus manifestos políticos a políticas de educação face a 9,44% dos partidos de esquerda. Contrariamente ao formulado na hipótese H3, os partidos de direita dão mais frequência nos seu manifestos eleitorais às políticas de educação do que os partidos de esquerda.

Separada a análise por partido, conclui-se que quando analisadas não pelo número absoluto do número de propostas mas sim pela percentagem de propostas da área da educação em função total do número de promessas efectuadas no manifestos dos partidos políticos, os dois partidos de direita (PSD e CDS) apresentam a maior percentagem de promessas face ao número total de promessas efectuadas (11,51% e 10,23% respetivamente). O Partido socialista apresenta a terceira maior percentagem em função ao número total de promessas, situando-se nos 9,88% seguido da CDU (quando me refiro à CDU, estou a agrupar tanto quando a PCP e o PEV concorreram como coligação assim como em separado) com 9,56% e por último o Bloco de Esquerda com 7,93% dos seus manifestos com promessas dedicadas à área da educação.

3.2 ACERCA DO CUMPRIMENTO DAS PROMESSAS

3.2.1 O cumprimento por partido político

Como é possível observar na tabela 2, a percentagem de cumprimento dos partidos políticos com assento parlamentar não segue a mesma tendência da percentagem do número de promessas efectuadas na área da educação face ao número total onde se concluiu que os

Tabela 2 - Percentagem de cumprimento por partido, por legislatura

			Ano da eleição												
			1995		1999		2002		2005		2009		2011		
			N % da		N % da		N % da		N % da		N % da		N % da		
			Contagem	coluna	Contagem	coluna	Contagem	coluna	Contagem	coluna	Contagem	coluna	Contagem	coluna	
Partido	BE	Cumprimento	Cumprida	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	3	18,8%	6	33,3%	0	0,0%
			Não cumprida	0	0,0%	1	100,0%	7	100,0%	13	81,3%	12	66,7%	0	0,0%
Político	CDS	Cumprimento	Cumprida	8	32,0%	0	0,0%	2	18,2%	10	37,0%	6	25,0%	4	66,7%
			Não cumprida	17	68,0%	4	100,0%	9	81,8%	17	63,0%	18	75,0%	2	33,3%
	CDU	Cumprimento	Cumprida	13	34,2%	0	0,0%	3	17,6%	5	21,7%	0	0,0%	0	0,0%
			Não cumprida	25	65,8%	0	0,0%	14	82,4%	18	78,3%	0	0,0%	0	0,0%
	PCP	Cumprimento	Cumprida	0	0,0%	2	15,4%	0	0,0%	0	0,0%	5	20,8%	3	75,0%
			Não cumprida	0	0,0%	11	84,6%	0	0,0%	0	0,0%	19	79,2%	1	25,0%
	PEV	Cumprimento	Cumprida	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
			Não cumprida	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
	PS	Cumprimento	Cumprida	26	92,9%	12	70,6%	12	41,4%	29	96,7%	20	69,0%	1	100,0%
			Não cumprida	2	7,1%	5	29,4%	17	58,6%	1	3,3%	9	31,0%	0	0,0%
	PSD	Cumprimento	Cumprida	21	60,0%	2	13,3%	5	38,5%	11	42,3%	14	60,9%	19	54,3%
			Não cumprida	14	40,0%	13	86,7%	8	61,5%	15	57,7%	9	39,1%	16	45,7%

mais à direita (PSD e CDS) apresentavam os maiores valores. Constatase que o Partido Socialista apresenta a maior taxa de cumprimento de todos os partidos em análise com 74,6% das promessas cumpridas, um valor substancialmente mais elevado do que o PSD – este o segundo partido com maior taxa de cumprimento das promessas no período em análise – com 49% de promessas cumpridas. O PS é assim, o único partido que entre 1995 e 2015 que apresenta uma taxa de cumprimento das promessas a nível da educação superior a 50%. Em terceiro lugar situa-se a CDU com 35,23% de promessas cumpridas, seguido do CDS-PP com 30,9% sendo o Bloco de Esquerda o partido com a menor percentagem de promessas cumpridas (21,4%). Importa igualmente referir que em todas as legislaturas tomadas para análise, o PS apresenta sempre a maior percentagem de cumprimento das promessas eleitorais realizadas na área da educação. Na legislatura de 2002-2005 é onde se verifica a única taxa de cumprimento abaixo dos 50%, situando-se nos 41,4%. É importante referir que, de acordo com a Hipótese H1, sabemos que os partidos que formam governo tendem a apresentar taxas de cumprimento de promessas superiores aos partidos que compõem a oposição. Dado que, das seis legislaturas em análise, quatro são formados por governos do Partido Socialista, seria espectável então que as taxas de cumprimento das promessas sejam mais elevadas do que os restantes partidos.

3.2.2 O cumprimento em função da dicotomia esquerda-direita

Apesar dos partidos de direita apresentarem valores superiores, em percentagem, do número de promessas efectuadas no sector da educação face ao número total de promessas nos manifestos políticos, o mesmo não se pode dizer acerca do cumprimento das mesmas onde efectuada a análise do cumprimento (em percentagem) através da dicotomia esquerda-direita previamente explicada, verifica-se que, de acordo com a tabela 3, quando agrupados os partidos em esquerda-direita, no total do espaço temporal em análise, os partidos de esquerda apresentam uma taxa de cumprimento superior à taxa dos partidos de direita, situando-se nos 47,5% face a 41,8%. É interessante também destacar que na legislatura de 2002-2005, observa-se o menor número de promessas cumpridas tanto à esquerda (com 28,3% de promessa cumpridas) como à direita (com 29,2% de promessas cumpridas).

Tabela 3 - Cumprimento promessas por ano Esquerda-Direita

				Ano da eleição											
				1995		1999		2002		2005		2009		2011	
				N % da		N % da		N % da		N % da		N % da		N % da	
				Contagem	coluna	Contagem	coluna	Contagem	coluna	Contagem	coluna	Contagem	coluna	Contagem	coluna
Esquerda	Esquerda	Cumprimento	Cumprida	39	59,1%	14	45,2%	15	28,3%	37	53,6%	31	43,7%	4	80,0%
			Não cumprida	27	40,9%	17	54,8%	38	71,7%	32	46,4%	40	56,3%	1	20,0%
	Direita	Cumprimento	Cumprida	29	48,3%	2	10,5%	7	29,2%	21	39,6%	20	42,6%	23	56,1%
			Não cumprida	31	51,7%	17	89,5%	17	70,8%	32	60,4%	27	57,4%	18	43,9%

3.2.3 O cumprimento dos partidos de governo face aos partidos de oposição

Como previamente explicado no capítulo 2.3 (caracterização da amostra) são analisados seis legislaturas das quais decorreram sete Governos Constitucionais. Dado que o na transição do XV para o XVI Governo Constitucional não foram efectuadas eleições e decorreu de uma demissão do Primeiro-Ministro para assumir o cargo de Presidente da Comissão Europeia, estes governos serão analisados em conjunto nível do cumprimento das medidas.

Analisando a percentagem do cumprimento das promessas por legislatura, separando os partidos que formaram governo dos partidos que formaram a oposição verifica-se que, exceptuando a legislatura de 2011 onde o Governo coligado entre o PSD e o CDS-PP apresentam uma taxa de cumprimento das promessas eleitorais de 56,1% face a 80% de cumprimento dos partidos que compunham a oposição, os partidos que compõem governo após as eleições legislativas têm taxas de cumprimento das promessas feitas nos manifestos políticos superiores às taxas de cumprimento dos partidos de oposição. No entanto é importante referir que em 2011, só são quantificadas 5 promessas eleitorais de educação nos partidos de oposição face a 41 promessas nos partidos que compuseram o governo. Na tabela 4 verifica-se então por legislatura a percentagem de promessas cumpridas a nível do Governo assim como dos partidos de oposição. Quando agrupadas todas as legislaturas, verifica-se que os partidos que compõem governo têm, em média, 66,2% de promessas cumpridas, face a 41,1% de promessas cumpridas por parte dos partidos que compõem a oposição.

Tabela 4 - Percentagem de cumprimento Partidos de Governo vs. Partidos de oposição

	Partidos de Governo	Partidos de Oposição
1995 - 1999	92,9%	42,9%
1999 - 2002	70,6%	12,1%
2002 - 2005	29,2%	28,3%
2005 - 2009	96,7%	31,5%
2009 - 2011	69,0%	34,8%
2011 - 2015	56,1%	80%
Média das legislaturas 1995 -2015	69%	38.26%

De acordo com o acima mencionado, corrobora-se a Hipótese H1 onde se afirma que: As promessas eleitorais de partidos políticos que formam governo após as eleições são cumpridas em maior percentagem do que as promessas eleitorais de partidos que compõem a oposição após as eleições.

3.2.4 O cumprimento dos partidos de governos coligados vs partidos que formam governo sozinhos

Afim de dar resposta à Hipótese H2, é necessário analisar o número de promessas cumpridas por partidos que compuseram governo sozinhos a dividir pelo número total de promessas efectuadas pelos mesmos partidos em matéria de educação e comparar – sob a mesma óptica – com as legislaturas onde se verificaram Governos compostos por coligações de partidos. Desde processo obtem-se então que, dos sete governos compreendidos no período em análise, quatro Governos são formados por apenas um partido onde, de um total de 104 promessas efectuadas, são cumpridas um total de 87 (correspondente a 83,7% de promessas cumpridas). A nível dos Governos formados através de coligações, de um total de 268 promessas, são cumpridas 109 o que corresponde a 40,7%. Pode-se concluir então, que o caso português suporta a hipótese H2 que vai de encontro com a literatura acerca do tema.

CONCLUSÃO

O estudo das promessas eleitorais é ainda pouco explorado no contexto português e revela um grande potencial. Das análises efectuadas nesta dissertação, verifica-se que a nível das políticas de educação, o caso português vai de encontro aos estudos efectuados para outros países no sentido em que governos de coligação tendem a ter menores taxas de cumprimento das promessas eleitorais face aos Governos formados por um só partido. Salvo raras excepções, o caso português segue também a tendência verificada nos países previamente estudados em que os partidos que compõem o governos após as eleições têm taxas de cumprimento das promessas efectuadas nos manifesto eleitorais superiores às promessas dos partidos que, após as eleições, compõem a oposição. Outrossim, é importante referir que, contrariamente ao inicialmente expectado, os partidos que compõem a direita parlamentar portuguesa (PSD e CDS-PP) apresentam, em média, uma percentagem superior de promessas efectuadas na área da educação face aos partidos que compõem a esquerda parlamentar portuguesa. Mesmo quando comparado por partido, a mesma tendência se revela igual. Nesta dissertação conclui-se também que não existe uma tendência, tanto em número como em percentagem, no número de promessas efectuadas quer por partido como pela dicotomia esquerda-direita tendo estes números variado ao longo dos anos.

Seria interessante, para análises futuras, abranger as restantes áreas políticas afim de perceber se existem outras tendências no foco dados pelos partidos políticos às promessas eleitorais dos manifestos.

BIBLIOGRAFIA

Artés, Joaquín e Antonio Bustos (2008), *Electoral Promises and Minority Governments: an empirical study*, European Journal of Political Research, 47, pg. 307-303

Artés, Joaquín (2011), *Do Spanish Politicians keep their promises?*, Party Politics, 19(1), pg.143-158.

Bolleyer, Nicole (2007), *Small parties: From party pledges to government policy*, West European Politics, 30:1, pg. 121-147

Cabeça, M. (2012), *As Condutas dos Escolares e a Construção do Cidadão Social: Uma análise política pelo referencial dos instrumentos de regulação (1977-2007)*. Tese de Doutoramento. Lisboa: Universidade de Lisboa – Instituto de Educação.

Carvalho, Luis M. (2014), *A construção de Conhecimento sobre Políticas Públicas de Educação em Portugal – Um estudo descritivo e interpretativo de Teses de Doutoramento realizadas na área científica da educação, em Universidades Portuguesas (2000-2012)*. Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

Costello, Rory e Robert Thomson (2008), *Election pledges and their Enactment in Coalition Governments: A comparative analysis of Ireland*, Journal of Elections, Public Opinion and Parties, 18(3), pg. 239-256.

Downs, A. (1957), *An economic theory of democracy*. New York: Harper.

Duch, Raymond e Randolph Stevenson (2013), *Voter perceptions of agenda power and attribution of responsibility for economic performance*, Electoral Studies, 32, pg. 512-516

Freire, André (2004), “Identidades ideológicas e partidárias: Portugal, Espanha e Grécia em perspectiva comparada”, comunicação apresentada no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro, realizado entre 16 e 18 de Setembro de 2004, Coimbra

Gouveia, Andréa Barbosa (2009), *Direita e esquerda na política educacional: democracia*,

partidos e disputas entre os projectos de administração pública municipal no Brasil, Revista brasileira de Estudos em pedagogia, volume 90 pg. 32-58

Guimarães, P. (2011), *Políticas de Educação de Adultos em Portugal (1999-2006): A emergência da educação e da formação para a competitividade*. Tese de Doutoramento. Braga: Universidade do Minho – Instituto de Educação e Psicologia.

Hobolt, S. B., James Tilley e Jill Wittrock (2013), *Listening to the Government: How Information Shapes Responsibility Attributions*, Journal of Political Behavior, 35, pg. 153-173.

Justino, David (2014), *Escolaridade obrigatória: entre a construção retórica e a concretização política*. Maria de Lurdes Rodrigues (Coord.). 40 anos de Políticas de Educação em Portugal. Vol. 1 (a Construção do Sistema Democrático de Ensino), Coimbra, 2014, pp. 109-129.

Katz, R.S. (1986), *Party government: A rationalistic conception*. Visions and realities of party government, ed. F.G. Castles and R. Wildenmann, 31–71. De Gruyter.

Klingemann, H.D.M Hofferbert, R.I. e Budge, I. (1994), *Parties, policies and democracy*. Boulder, CO: Westview Press.

Kostadinova, Petia (2013), *Democractic performance in post-communist Bulgaria: election pledges and level of fulfillment, 1997-2005*, East European Politics, 29(2), pg. 190-207.

Mansergh, Lucy (2003), *Do parties make a difference? The relationship between government intention and government output in the public policy sphere. The case of governments in Ireland, 1977-1997*. PhD Thesis, Trinity College, Dublin.

Mansergh, Lucy e Robert Thomson (2007), *Election pledges, Party Competition and Policymaking*, Comparative Politics, pg. 311-329.

Moury, Catherine (2005), *Coalition government and party mandate. How coalition agreements constrain the ministers*. PhD thesis, Siena University.

Moury, Catherine (2011), *Italian coalitions and electoral promises: assessing the democratic performance of the Prodi I and Berlusconi II governments*, *Modern Italy*, 16(1), pg. 35-50

Naurin, Elin (2009), *Promising democracy, parties, citizens and election promises*. Gothenburg: Gothenburg University Press

Naurin, Elin (2014), *Is a Promise a Promise? Election Pledge Fulfilment in comparative perspective using Sweden as an example*, *West European Politics*, 37(5), pg. 1046-1064

Pierce, R. (1999), *Mass-elite issue linkages and the responsible party model of representation*. In *Policy representation in Western democracies*, ed. W. Miller, R. Pierce, J. Thomassen, R. Herrera, S. Holmberg, P. Esaiasson and B. Wessels, 9–32. Oxford and New York: Oxford University Press.

Rodrigues, E. (2012), *As Políticas Educativas e o Impacto no Trabalho dos Professores*. Tese de Doutoramento. Aveiro: Universidade de Aveiro – Departamento de Ciências da Educação.

Royed, T.J. (1992), *Policy promises and policy action in the United States and Great Britain, 1979-1988*. Ann Arbor: UMI

Thomson, Robert (1990a) *The party mandate: Election pledges and government actions in the Netherlands, 1986-1998*. Amsterdam: Thela Thesis

Thomson, Robert (1990b) *Election pledges and coalition agreements in the Netherlands, 1986-1994*, *Acta Politica*, 34, pg. 302-330.

Thomson, Robert (2001), *The programme to policy linkage: The fulfilment of election pledges on socio-economic policy in the Netherlands, 1986-1998*, *European Journal of Political Research*, 40, pg. 171-197

FONTES

Base de dados do site Parties and Elections, disponível em <http://www.parties-and-elections.eu/countries.html>

Base de dados dos resultados eleitorais das eleições legislativas do Ministério da Administração Interna, disponível em <http://www.eleicoes.mai.gov.pt>

Base de dados do projecto “*Preferências Públicas e tomada de decisão política*”, coordenado pela Professora Dra. Ana Maria Belchior, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (PTDC/IVC-CPO/3921/2012) e desenvolvido no CIES-IUL de 1 de Julho de 2013 a 31 de Dezembro de 2015.

Base de dados do projecto Manifesto Project Data, disponível em https://visuals.manifesto-project.wzb.eu/mpdb-shiny/cmp_dashboard_dataset/

ANEXOS

Anexo 1

Tabela 5 - Número de promessas eleitorais por ano

		Election Year			
		Frequência	Porcentagem	Porcentagem válida	Porcentagem cumulativa
Válido	1995	1082	19,2	19,2	19,2
	1999	685	12,2	12,2	31,4
	2002	982	17,4	17,4	48,8
	2005	1140	20,2	20,2	69,1
	2009	1153	20,5	20,5	89,6
	2011	588	10,4	10,4	100,0
	Total	5630	100,0	100,0	

Anexo 2

Tabela 6 - N° de Promessas de educação

		Educacao			
		Frequência	Porcentagem	Porcentagem válida	Porcentagem cumulativa
Válido	1,00	568	10,1	100,0	100,0
Omisso	Sistema	5062	89,9		
	Total	5630	100,0		

Anexo 3

Tabela 7 - Nº de promessas em Função de setor de política

Número de Promessas em Função da área Temática		Frequência	Percentagem
Válido	Macroeconomia	309	5,5
	Direitos Cívicos, Direitos das Minorias e Liberdade	223	4,0
	Saúde	462	8,2
	Agricultura, Pecuária e Pescas	197	3,5
	Trabalho e Emprego	228	4,0
	Educação e Cultura	818	14,5
	Ambiente	192	3,4
	Energia	96	1,7
	Transportes	274	4,9
	Justiça e Administração Interna	578	10,3
	Políticas Sociais	427	7,6
	Desenvolvimento Local e Habitação	166	2,9
	Sector Financeiro, Indústria e Comércio	288	5,1
	Defesa	144	2,6
	Ciência, Tecnologia e Comunicações	225	4,0
	Comércio Externo	37	,7
	Política Externa	168	3,0
	Governo e Administração Pública	727	12,9
	Recursos Naturais	60	1,1
	Eventos Culturais	6	,1
	Desporto e Lazer	3	,1
	Total	5628	100,0
Total		5630	100,0

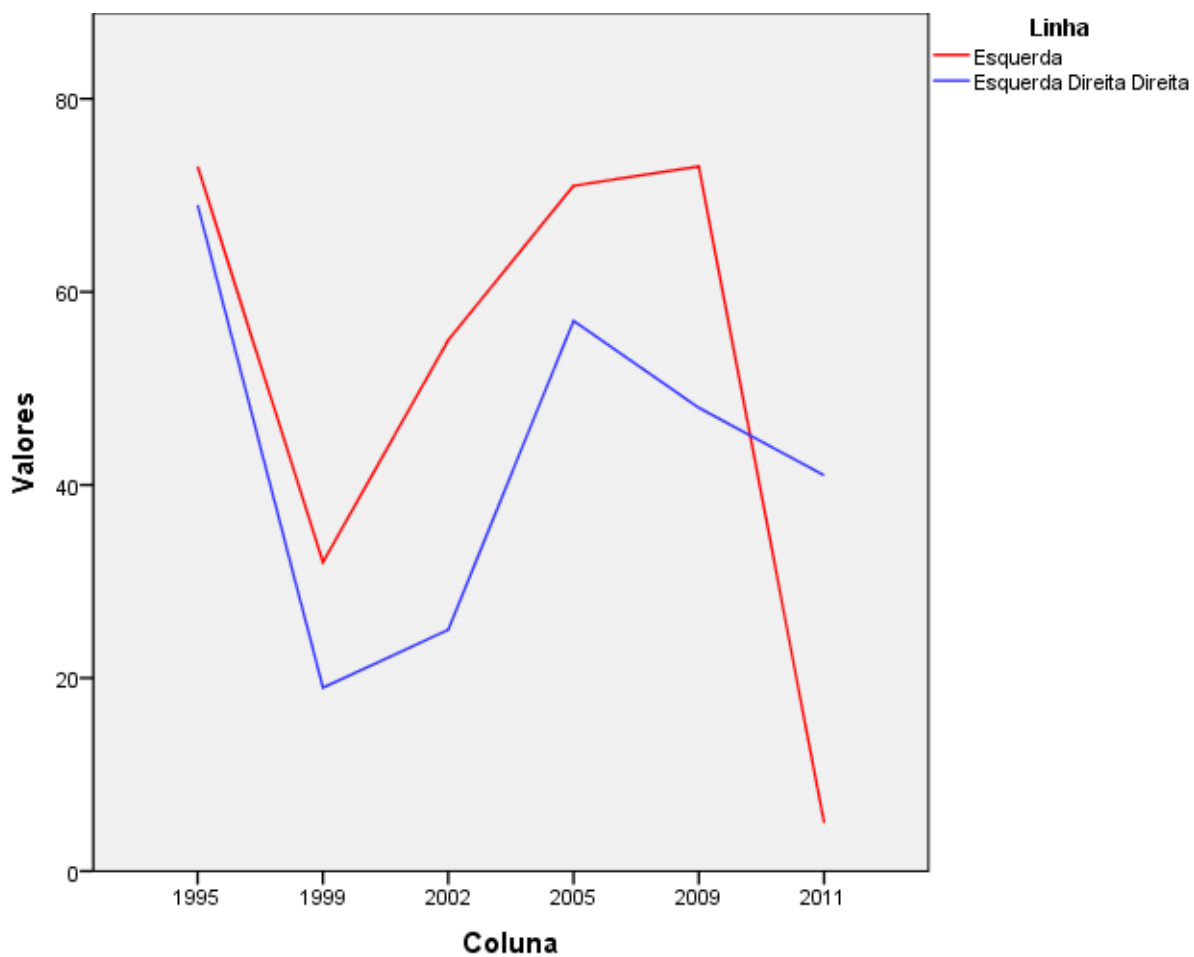
Anexo 4

Tabela 8 - Nº de promessas por legislatura Esquerda-Direita

		Election Year					
		1995	1999	2002	2005	2009	2011
		Educacao	Educacao	Educacao	Educacao	Educacao	Educacao
		1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
		Contagem	Contagem	Contagem	Contagem	Contagem	Contagem
Esquerda Direita	Esquerda	73	32	55	71	73	5
	Direita	69	19	25	57	48	41

Anexo 5

Gráfico 3 - Nº de promessas por ano Esquerda-Direita



Anexo 6

Tabela 9 - N° de promessas de educação por partido e por legislatura

		Election Year					
		1995	1999	2002	2005	2009	2011
		Educacao	Educacao	Educacao	Educacao	Educacao	Educacao
		Contagem	Contagem	Contagem	Contagem	Contagem	Contagem
Political Party	BE	0	1	7	16	18	0
	CDS	26	4	11	27	25	6
	CDU	39	0	17	24	0	0
	PCP	0	13	0	0	24	4
	PEV	0	0	0	0	0	0
	PS	34	18	31	31	31	1
	PSD	43	15	14	30	23	35

Anexo 7

Tabela 10 - N° de promessas de educação por ano

		Election Year					
		1995	1999	2002	2005	2009	2011
		Contagem	Contagem	Contagem	Contagem	Contagem	Contagem
		Contagem	Contagem	Contagem	Contagem	Contagem	Contagem
Educacao	1,00	142	51	80	128	121	46

Anexo 8

Tabela 11 - N° total de promessas por partido

		Contagem
Political Party	BE	529
	CDS	968
	CDU	797
	PCP	450
	PEV	19
	PS	1477
	PSD	1390