

INTRODUÇÃO

Eleições de segunda ordem: Portugal no contexto internacional

O projecto de investigação «Comportamento Eleitoral e Atitudes Políticas dos Portugueses em Perspectiva Comparada» (CEAPP), sediado no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICSUL) e dirigido por António Barreto (coordenador geral), André Freire, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães (coordenadores executivos), tem dois objectivos fundamentais, os quais estão depois associados a vários objectivos e tarefas específicos.

Em primeiro lugar, o projecto CEAPP pretendia estudar o comportamento eleitoral e as atitudes políticas dos portugueses nas eleições legislativas portuguesas de 2002, realizando para tal um inquérito pós-eleitoral¹. O estudo sobre as legislativas de 2002, integrado na rede de investigação internacional *The Comparative Study of Electoral Systems* (CSES), foi já realizado. Aliás, quer os respectivos dados, quer um volume analítico sobre aquelas eleições, foram já publicados com a chancela do ICSUL^{2,3}.

¹ Note-se que o projecto CEAPP teve início em 2001 e terá o seu término, pelo menos na edição actual, em 2006. Ou seja, quando foi inicialmente delineado o projecto, as (então) próximas eleições legislativas apenas deveriam ter tido lugar em 2004... e foram antecipadas para 2002.

² André Freire, Marina C. Lobo, Pedro C. Magalhães e Ana Espírito Santo (2003), *As Eleições Legislativas de 2002: Inquérito Pós-Eleitoral – Base de Dados*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais; André Freire, Marina C. Lobo e Pedro Magalhães (orgs.) (2004), *Portugal a Votos: As Eleições Legislativas de 2002*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais. Este último livro está em vias de publicação em língua inglesa pela Lexington Books.

³ O volume analítico referido na nota anterior resultou de parte significativa das comunicações apresentadas na conferência «Portugal a Votos I: Eleições Legislativas de 2002». Sobre esta conferência, v. <http://www.ics.ul.pt/ceapp/conferencias/index.htm>.

Antes do estudo pós-eleitoral de 2002 e das respectivas análises, em Fevereiro de 2002 realizámos ainda uma conferência em parceria com a Comissão *Fulbright* portuguesa sobre o estudo das atitudes políticas e dos comportamentos eleitorais nas democracias da nossa área geocultural⁴.

A partir das comunicações apresentadas nesta conferência foi elaborado um número especial da *Análise Social* (n.º 167), intitulado *Eleições e Democracia*. Pretendeu-se, com estas primeiras duas realizações prévias, fornecer ao público português uma panorâmica geral daquilo que de mais actual se faz no domínio dos estudos eleitorais a nível internacional.

Em segundo lugar, o projecto CEAPP pretende estudar os comportamentos eleitorais e as atitudes políticas dos portugueses durante as cerca de três décadas de democracia (1975-2002). Para tanto propusemo-nos recolher todos os dados disponíveis (individuais e agregados) que nos permitissem cumprir aquele objectivo. Os dados individuais recolhidos e publicáveis foram recentemente dados à estampa pela Imprensa de Ciências Sociais⁵. A partir das análises realizadas sobre estes e outros dados, nomeadamente do Estudo Eleitoral Europeu 2004⁶ (v. <http://www.europeanelectionstudies.net/European%20Election%20Study%202004.htm>), também conduzido em Portugal pela equipa do CEAPP, foi realizada uma terceira conferência, «Comportamento Eleitoral e Atitudes Políticas: Portugal no Contexto Europeu»⁷.

O último colóquio referido tinha vários painéis, mas três conjuntos relativamente coerentes eram evidentes. Primeiro, um conjunto de comunicações abordava vários tópicos relacionados com a cultura política. Segundo, vários trabalhos analisavam o comportamento eleitoral em eleições legislativas (geralmente designadas «eleições de primeira ordem», excepto em sistemas presidenciais). Terceiro, alguns artigos abordavam as chamadas «eleições de segunda ordem»: europeias, locais, regionais e presidenciais, estas últimas apenas em regimes semipresidenciais. Está em preparação a edição de um livro com o primeiro e segundo conjunto de comunicações. Em relação ao conjunto de trabalhos apresentados sobre as «eleições de segunda ordem», a equipa de direcção do CEAPP decidiu publicá-los sob a forma do número especial da revista *Análise Social* que o leitor tem em mãos. Neste domínio, cumpre-nos, em primeiro lugar, agradecer o interesse desde logo manifestado pelo director da revista, José Machado Pais, na publicação deste conjunto de textos. Adicionalmente, vale a pena referir que nem todos os textos reunidos no presente volume foram apresentados na referida conferên-

⁴ Sobre este colóquio, v. <http://www.ics.ul.pt/ceapp/conferencias/fulbright/index.htm>.

⁵ André Freire, Marina C. Lobo, Pedro C. Magalhães e Ana Espírito-Santo (2005), *Comportamentos e Atitudes Políticas, 1973-2002 (Inquéritos e Bases de Dados)*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

⁷ Sobre este evento, v. <http://www.ics.ul.pt/agenda/comportamentoeleitoral/index.htm>.

cia. Estão nesta situação o meu próprio artigo (que tinha sido previamente proposto e aceite pela *Análise Social*, após a devida arbitragem científica anónima, e que por razões de coerência e oportunidade se decidiu juntar nesta edição) e o de Henk van der Kolk (que resultou de um convite directo feito especificamente pela direcção do CEAPP para este número da revista).

O modelo das «eleições de segunda ordem» foi inicialmente proposto por Karlheinz Reif e Hermann Schmitt⁸ com base em análises comparativas dos resultados das primeiras eleições directas para o Parlamento Europeu (1979). Muito se tem escrito desde então sobre as «eleições de segunda ordem» e seria por isso impraticável listar aqui (sequer apenas) os títulos mais importantes a este respeito. Na minha perspectiva, é importante referir três notas para entender este modelo e os seus desenvolvimentos. Primeiro, apesar de o referido modelo analítico ter sido delineado com base nas eleições para o Parlamento Europeu, a sua concepção e as suas linhas de força inspiraram-se claramente nas análises desenvolvidas nos EUA sobre as chamadas *mid-term elections* (eleições intercalares), ou seja, as eleições para o Congresso dos Estados Unidos (Câmara dos Representantes e Senado), que ocorrem a meio do mandato do presidente⁹. Segundo, desde 1980 que o «modelo das eleições de segunda ordem» tem sido aplicado a vários tipos de eleições, que não apenas as europeias, nomeadamente às eleições locais e regionais¹⁰, às *by-elections* no Reino Unido¹¹ e, mais raramente, às eleições presidenciais em regimes semipresidenciais¹². Terceiro, a lógica fundamental do modelo

⁸ V. K. Reif e H. Schmitt (1980): «Nine second-order national elections: a conceptual framework for the analysis of European election results», in *European Journal of Political Research*, 8 (1), pp. 3-44.

⁹ Sobre as referidas eleições intercalares (e ciclos de popularidade), há alguns trabalhos pioneiros que vale a pena referir: Campbell (1960): «Surge and decline: a study of electoral change», in *Public Opinion Quarterly*, 24, pp. 397-418; J. E. Campbell (1993): «Surge and decline: the national evidence», in R. G. Niemi e H. Weisberg (eds.), *Controversies in Voting Behavior*, Washington, Congressional Quarterly Press, pp. 222-240; Tufte, E. (1975), «Determinants of the outcomes of midterm congressional elections», in *American Political Science Review*, 69 (3), pp. 812-826; J. A. Stimson (1976), «Public support for American presidents, a cyclical model», in *Public Opinion Quarterly*, 40, 1-21; Samuel Kernell (1977), «Presidential popularity and negative voting: an alternative explanation of the midterm congressional decline of the president's party», in *American Political Science Review*, 71, pp. 44-66.

¹⁰ Por exemplo, em França e em Portugal, respectivamente, E. Bélanger, (2004), «Finding and using empirical data for vote and popularity functions in France», in *French Politics*, 2, pp. 235-244; André Freire (2004), «Second-order elections and electoral cycles in democratic Portugal», in *South European Society and Politics*, 9, pp. 54-79.

¹¹ V., por exemplo, P. Norris (1990), *British By-Elections: The Volatile Electorate*, Oxford, Oxford University Press.

¹² V., por exemplo, André Freire (2001), «Presidentes e eleições presidenciais no Portugal democrático», in António Costa Pinto (coord.), *Os Presidentes da República Portuguesa*, Temas & Debates/Círculo de Leitores; André Freire e Pedro Magalhães (2002), *A Abstenção Eleitoral em Portugal*, Lisboa, ICS/Imprensa de Ciências Sociais, pp. 71-96.

das «eleições de segunda ordem» assenta na ideia de que se trata de votações com menor importância relativa para o funcionamento dos sistemas políticos, perante as consultas de primeira ordem, nomeadamente porque são eleições em que não está em jogo a distribuição do poder executivo nacional (ou sequer europeu, no caso das votações para o PE) e porque são consultas em que os temas em jogo, as campanhas dos partidos e as motivações dos eleitores estão muitas vezes relacionados com questões que dizem respeito a outras eleições e a outros contextos (nomeadamente às eleições de primeira ordem). Daqui decorre, por exemplo, que nas eleições de segunda ordem, geralmente, os eleitores participam menos, usam as consultas para punir os governos incumbentes (sobretudo quando estão no meio do ciclo eleitoral nacional) e votam mais «com o coração» («voto sincero») e menos «com a razão» («voto tático» ou «voto útil»), nomeadamente escolhendo em maior proporção os pequenos partidos (especialmente quando estes não estão no poder).

Os artigos incluídos neste número especial da *Análise Social* começam exactamente com um estudo comparativo sobre as eleições europeias de 2004, baseado quer em resultados eleitorais oficiais, quer em inquéritos por amostragem realizados nos 25 países da União Europeia (UE), no qual Hermann Schmitt procura averiguar se as eleições europeias ainda apresentam características das eleições de segunda ordem. Ou seja, em «As eleições de Junho de 2004 para o Parlamento Europeu: ainda eleições de segunda ordem?», Schmitt testa o referido modelo comparando sistematicamente as antigas democracias da UE17 (os Estados membros do pré-alargamento, mais as antigas democracias de Chipre e Malta) e a nova UE8 (isto é, os Estados pós comunistas do alargamento: «novas democracias»). Não é apenas, nem porventura fundamentalmente, a questão do alargamento que torna necessário este novo teste para avaliar se as eleições europeias ainda são de segunda ordem: a UE tem aumentado muito a sua influência nas políticas públicas de 1979 para cá; sobretudo desde o Tratado de Maastricht, o Parlamento Europeu tem visto aumentar muito os seus poderes, nomeadamente através do mecanismo da co-decisão legislativa; finalmente, a nova «Constituição Europeia» prevê que o presidente da Comissão seja escolhido de acordo com os resultados das eleições para o PE e, efectivamente, a escolha de Barroso foi já inspirada nesta norma.

No segundo artigo, intitulado «Eleições de segunda ordem em Portugal: o caso das europeias de 2004», Filipe Nunes analisa de forma aprofundada as recentes eleições para o PE em Portugal, recorrendo sobretudo ao inquérito do Estudo Eleitoral Europeu 2004. São analisados, nomeadamente, os factores explicativos da participação eleitoral/abstenção, bem como do sentido de voto. O autor analisa não só questões muito específicas desta eleição (tais como o efeito da morte do cabeça de lista do PS, Sousa Franco, durante a campanha eleitoral, seja sobre a participação, seja sobre o sentido de voto),

como procura situá-la no contexto das outras eleições europeias realizadas em Portugal (1987-1999).

O artigo de André Freire, «Eleições de segunda ordem e ciclos eleitorais no Portugal democrático, 1975-2004», testa o modelo das eleições de segunda ordem no caso português ao nível não só das consultas para o PE, mas também para as autarquias locais. Socorrendo-se quer dos resultados eleitorais oficiais, quer de estatísticas sociais e económicas, quer ainda de vários inquéritos por amostragem, comparando sistematicamente as legislativas com os outros dois tipos de eleições referidos, o autor avalia a *performance* de grandes e pequenos partidos e a evolução do formato do sistema partidário. São ainda estudadas as seguintes matérias: primeiro, a ancoragem social e ideológica do voto nos diferentes tipos de eleições; segundo, o nível de penalização dos governos nacionais incumbentes nas eleições de segunda ordem, bem com a relação de tal «castigo» com o período do ciclo eleitoral, a popularidade do governo e a conjuntura económica.

O artigo anterior, ao analisar as eleições para o PE e as consultas autárquicas, faz a ponte entre os estudos de Schmitt e Nunes e os dois artigos que se seguem. Estes dois artigos analisam fundamentalmente as eleições autárquicas. O trabalho pioneiro (e, por isso, ainda algo exploratório) de Henk van der Kolk, «Sistemas eleitorais locais na Europa ocidental», utiliza uma abordagem mais institucional e compara de forma sistemática o perfil dos sistemas eleitorais autárquicos (apenas para as eleições dos órgãos representativos, equivalentes à «assembleia municipal» portuguesa) em vários países da Europa ocidental (os Estados da «velha» UE15 mais a Noruega e a Suíça). Esta análise comparativa concretiza-se em três dimensões: as fórmulas eleitorais (maioritárias e proporcionais), a estrutura dos círculos eleitorais (uninominais, plurinominais) e a estrutura do voto (sufrágio nominal *versus* sufrágio de lista; procedimentos de votação). O autor efectua ainda comparações entre os sistemas eleitorais nacionais e locais em cada país, terminando com algumas pistas para o futuro, seja para académicos, seja para políticos.

O estudo seguinte, da autoria de Linda Veiga e Francisco Veiga, «Eleitoralismo nos municípios portugueses», utiliza uma perspectiva mais *top-down* («de cima para baixo») das eleições autárquicas em Portugal: para o período entre 1979 e 2001 são analisados os gastos das autarquias locais nos diferentes períodos do ciclo eleitoral autárquico. Analisando quer o perfil de tais gastos, em termos das diferentes rubricas dos orçamentos municipais, quer o seu impacto no emprego municipal em geral, os autores concluem com algumas recomendações para os *policy-makers*, especialmente relevantes no período de grande contenção orçamental em que actualmente vivemos...

O presente número especial termina com um trabalho pioneiro sobre as eleições presidenciais em regimes semipresidenciais, o qual vem claramente preencher uma lacuna na literatura internacional sobre as eleições de segunda

ordem. Os autores, Braulio Gómez Fortes e Pedro Magalhães, testam de uma forma sistemática o modelo das «eleições de segunda ordem» em dezanove regimes semipresidenciais à escala mundial, de 1945 a 2004 (em geral). São analisadas fundamentalmente três grandes questões, sempre através de comparações de resultados entre eleições legislativas e presidenciais: primeiro, os níveis de participação; segundo, os factores explicativos do sentido de voto (específicos das eleições presidenciais ou mais relacionados com as consultas de primeira ordem); o grau de «punição»/«castigo» dos governos incumbentes nas eleições presidenciais, nomeadamente tendo em conta o período do ciclo eleitoral legislativo e o estado da economia do país. Neste artigo, os autores avaliam, fundamentalmente, qual o impacto dos poderes dos presidentes nos regimes semipresidenciais não só para a definição deste tipo de regimes («semipresidencialismos fracos» e «fortes»), mas sobretudo para o carácter de «segunda ordem» ou de «primeira ordem» das eleições presidenciais.

Resta-me agradecer, em meu nome e de toda a direcção do projecto CEAPP, a todos os financiadores do mesmo: Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Tinker Foundation, Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, Comissão Nacional de Eleições, Fundação Calouste Gulbenkian, Ministério da Administração Interna, Ministério das Finanças e Instituto de Ciências Sociais. Sem eles este trabalho nunca teria sido possível, pelo que lhes é devido um vivo agradecimento. Não podemos deixar de expressar também o nosso sincero agradecimento a António Barreto, enquanto coordenador geral do projecto, bem como à Imprensa de Ciências Sociais pelo apoio que desde sempre tem prestado a este projecto na publicação dos seus diferentes produtos. Agradecemos ainda o excelente apoio técnico de José António Afonso Pereira e da Ana Espírito-Santo.

ANDRÉ FREIRE