

Departamento de Sociologia

**Convergência ideológica
e de políticas públicas?
PS e PSD numa comparação europeia**

Nuno Miguel Lopes Guedes

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de
Doutor em Sociologia

Orientador:
Professor Doutor José Manuel Leite Viegas
Professor Associado, com Agregação, ISCTE-IUL

Dezembro, 2012

Departamento de Sociologia

**Convergência ideológica
e de políticas públicas?
PS e PSD numa comparação europeia**

Nuno Miguel Lopes Guedes

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de
Doutor em Sociologia

Composição do Júri:

Professor Doutor Fernando Luís Machado
Professor Doutor Manuel Meirinho Martins
Professor Doutor Paulo Trigo Pereira
Professor Doutor João Teixeira Lopes
Professor Doutor André Freire
Professor Doutor José Manuel Leite Viegas

Dezembro, 2012

Agradecimentos

Em primeiro lugar quero agradecer ao professor José Manuel Leite Viegas que, praticamente sem me conhecer, aceitou orientar a tese que a seguir se apresenta – os seus conselhos foram preciosos.

Obrigado também à professora Helena Carvalho e ao professor Rui Brites pela ajuda que deram em diferentes momentos no desenvolvimento da (importante) parte estatística. Uma palavra ainda para os avaliadores do projecto de tese e da sua evolução do segundo para o terceiro ano do doutoramento, sobretudo para o professor André Freire, mas também para as professoras Maria João Belchior e Catherine Moury, pelos úteis conselhos que deram ajudando a enriquecer a análise. Idêntico agradecimento deve ser feito ao júri das provas de doutoramento pelas alterações, correcções e acrescentos que indicaram para esta versão final – refiro-me aos professores Fernando Luís Machado, Manuel Meirinho Martins, Paulo Trigo Pereira, João Teixeira Lopes e André Freire.

Qualquer erro, falha, gralha ou incorrecção é, naturalmente, da total e exclusiva responsabilidade do autor.

Depois, gostaria ainda de agradecer a atenção e tempo dispensado pelos antigos ministros que aceitaram responder a questões sobre a sua experiência governativa num contributo fundamental para compreender aquilo que ajuda a justificar a alegada convergência ideológica tantas vezes referida quando se fala dos maiores partidos políticos. Obrigado ainda a todos aqueles que nos contactos com inúmeras instituições ajudaram na recolha de dados imprescindíveis para várias partes da análise¹.

Finalmente, dois agradecimentos pessoais: para a minha mãe, por tudo; e para a Ana por sucessivas vezes me recordar que aquilo que se estuda nas universidades não é, com demasiada frequência, o mais relevante para a vida das pessoas.

¹ Entre outras, sob pena de me esquecer de algumas entidades que colaboraram, a Biblioteca da Direcção-Geral do Orçamento (nomeadamente pela consulta das Contas Gerais do Estado); PS e PSD pela disponibilização dos programas eleitorais; Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações pelos dados relacionados com a evolução das pensões; ou a AMECO pelas incontáveis respostas a pedidos de esclarecimento sobre os dados da respectiva base de dados.

Resumo

PS e PSD são analisados com frequência como partidos iguais ou demasiado semelhantes. A tese que a seguir se desenvolve procura testar essa ideia.

Começamos por ‘medir’ a ideologia destes partidos recorrendo às avaliações dos especialistas, dos eleitores e fazendo uma análise quantitativa e qualitativa dos programas eleitorais. As conclusões confirmam que PS e PSD estão mais próximos do que outros partidos europeus que também têm dominado os respectivos sistemas partidários, mas essa proximidade não significa igualdade. Estamos perante partidos diferentes que por estes métodos de classificação se inserem no seu tradicional espaço ideológico e que até se têm afastado nas posições sobre o relevante tema do Estado social.

Numa segunda fase, centrando o estudo na evolução do Estado social e fazendo uma análise estatística, tentamos perceber se PS e PSD seguiram políticas distintas quando estiveram no governo entre 1986 e 2010. De facto, encontram-se diferenças em algumas medidas desenvolvidas pelos dois partidos e que são reveladas por alguns indicadores ou políticas públicas concretas. Essas diferenças não foram contudo suficientes para afectar de forma visível a variação de indicadores agregados que retratam a evolução das contas públicas - estas estiveram muito mais dependentes do crescimento tardio do Estado social português. A evolução das contas públicas nacionais e num grupo de vários países europeus depende mais da conjuntura internacional do que da ideologia do partido que domina o governo, numa conclusão que confirma as teses da globalização que falam na existência de Estados cada vez mais interdependentes e semi-soberanos.

A tese acaba com uma análise qualitativa que procura, através de entrevistas a antigos decisores políticos, perceber as causas da alegada convergência ideológica dos maiores partidos portugueses. Os resultados revelam-se congruentes com os alcançados na análise extensiva do capítulo anterior: existem factores internos percebidos como importantes e relacionados, por exemplo, com a evolução das sociedades modernas (entre outros, a crescente complexidade das decisões políticas ou a pressão dos grupos de interesse); contudo, os constrangimentos externos (globalização e, sobretudo, a integração europeia) tendem a ser aqueles que mais surgem identificados como limitadores das opções dos governos e que aproximam mas não igualam as políticas públicas desenvolvidas por partidos de ideologias diferentes.

Palavras-chave: partidos, ideologia, Portugal, Europa, PS, PSD, programas eleitorais, políticas públicas, Estado social.

Abstract

Analyses of PS and PSD tend to consider them as extremely similar or even identical political parties. In this thesis we try to verify this idea.

First, we “measure” the ideology of the two major parties in Portugal using expert surveys, evaluations from the electors and through a quantitative and qualitative study of the electoral programs. The findings confirm that PS and PSD are closer than other European parties that have dominated their party systems. However this closeness does not imply that they are equal. In fact they are different parties that can be placed in their traditional ideological families and are becoming even more distant in the important subject of welfare state.

Second, looking at the evolution of the welfare state, we try to understand if PS and PSD applied different policies when they were in government between 1986 and 2010. It is possible to identify differences in some public policies pursued by the two parties. However, these differences were not enough to visibly affect indicators that show the evolution of public expenses and revenues, which were more dependent of the late growth of the Portuguese welfare state. The public finances in Portugal and in a group of several European countries are much more dependent on the international tendency than on the ideology that dominates the government. The last finding confirms the theories of globalization which says that States are increasingly interdependent and semi-sovereign.

This thesis ends with a qualitative analysis through interviews with former policymakers trying to understand the causes of the alleged ideological convergence in Portugal. The conclusions are in agreement with the quantitative analysis of the previous chapter: there are important internal factors that limit policies related to the welfare state. However, the external constraints (globalization and, above all, European integration) tend to affect strongly the options of governments leading to a progressive similarity of public policies developed by parties of different ideologies even if these outputs aren't equal.

Key-words: parties, ideology, Portugal, Europe, PS, PSD, election programs, public policy, welfare state.

Índice

Agradecimentos	i
Resumo	iii
Abstract.....	iv
Índice de Quadros	vii
Índice de Figuras.....	xi
Glossário de siglas	xv
INTRODUÇÃO	1
I. DEFINIÇÕES E TEORIAS SOBRE A CONVERGÊNCIA IDEOLÓGICA.....	5
I.1 Mudanças sociais e nova política.....	5
I.2 Os partidos catch-all e cartel	9
I.3 As diferenças ideológicas entre os principais partidos de governo.....	11
I.4 Ideologia e distinção esquerda-direita.....	13
I.5 Famílias partidárias	15
I.5.1 Socialistas	19
I.5.2 Liberais, conservadores e democratas-cristãos.....	21
I.6 Conclusões do capítulo	22
II. A SINGULARIDADE DO CASO PORTUGUÊS? CENTRISMO E PRAGMATISMO ..	25
II.1 PS e PSD: dois partidos iguais ou semelhantes?.....	25
II.2 A importância da origem: uma revolução num país sem partidos	31
II.3 Fracas bases sociais e centralidade dos líderes	33
II.4 Padrões de cooperação entre os dois maiores partidos	35
II.5 Ideologia e doutrina do PS e PSD	38
II.5.1 O esquerdismo inicial	44
II.5.2 PS: do marxismo à terceira via	45
II.5.3 PSD: um liberalismo com preocupações sociais	49
II.6 Conclusões do capítulo	54
III. O ESTADO SOCIAL	57
III.1 Estado social, Estado-providência ou Estado de bem-estar? Algumas definições	57
III.2 O nascimento do Estado social europeu.....	59
III.3 As diferentes famílias de Estados sociais.....	64
III.4 O Estado social da Europa do Sul	66
III.5 O Estado social português	69
III.5.1 Uma análise numérica	77
III.6 Conclusões do capítulo	85
IV. A POLÍTICA CONTA? UMA REVISÃO DA LITERATURA	87
IV.1 Alguns resultados contraditórios.....	90
IV.2 Conclusões do capítulo	93
V. METODOLOGIA E PROJECTO DE INVESTIGAÇÃO.....	95
VI. CONVERGÊNCIA DAS AVALIAÇÕES DOS ESPECIALISTAS, ELEITORES E PROGRAMAS? PS E PSD EM PERSPECTIVA COMPARADA	109
VI.1 Algumas formas de medir a ideologia de um partido	109
VI.2 As ideologias do PS e PSD: semelhanças e diferenças numa comparação europeia. 110	
VI.2.1 A análise dos especialistas.....	110

VI.2.2	A avaliação dos eleitores	114
VI.2.3	A comparação dos programas eleitorais	119
VI.3	Conclusões do capítulo	152
VII.	ALTERNÂNCIA DE GOVERNO, POLÍTICAS PÚBLICAS E CONVERGÊNCIA? O CASO DO ESTADO SOCIAL.....	157
VII.1	Conjuntura política, económica e outras limitações da análise.....	158
VII.2	Algumas explicações metodológicas	163
VII.3	Uma análise das contas públicas: os indicadores utilizados	166
VII.3.1	Definições e conceitos	167
VII.3.2	Algumas limitações dos indicadores	169
VII.4	Análise estatística de alguns países europeus. Esquerda e direita no governo: a ideologia conta?	170
VII.4.1	Contas públicas: uma análise estatística descritiva e bivariada.....	171
VII.4.2	Factores explicativos da evolução das contas públicas: uma análise agregada e multivariada.....	183
VII.4.3	Factores explicativos da evolução das contas públicas: uma análise agregada e multivariada que tem em conta a conjuntura internacional.....	195
VII.4.4	Partidos, contas públicas e variações a longo prazo: uma análise estatística descritiva e bivariada.	199
VII.5	O caso português: partidos no governo e variação de alguns indicadores relacionados com o Estado social	203
VII.5.1	Uma análise por ciclos governativos	207
VII.5.2	Conjuntura internacional, ciclo político-eleitoral, desemprego, envelhecimento da população e contas públicas	213
VII.5.3	A evolução das despesas públicas divididas por funções.....	223
VII.5.4	A evolução de alguns micro-indicadores.....	227
VII.6	Conclusões do capítulo	248
VIII.	IDEOLOGIA E CAUSAS DA CONVERGÊNCIA: INTERPRETAÇÕES DAS ELITES POLÍTICAS.....	255
VIII.1	Porquê entrevistar antigos ministros?	255
VIII.2	Objectivos e escolha dos entrevistados	256
VIII.3	Interpretações e relatos das elites ministeriais	259
VIII.3.1	Os constrangimentos externos: globalização e integração europeia	260
VIII.3.2	Os constrangimentos internos.....	264
VIII.3.3	Ideologia ou convergência ideológica?	271
VIII.4	Conclusões do capítulo	280
	CONCLUSÃO	283
	FONTES	301
	BIBLIOGRAFIA	303
	ANEXOS	I
	ANEXOS COM DADOS COMPLEMENTARES ÀS REGRESSÕES	XXIX

Índice de Quadros

Quadro I-1 Famílias partidárias na União Europeia.....	17
Quadro I-2 Apoio eleitoral médio das quatro principais famílias partidárias em 20 países europeus, por décadas	18
Quadro II-1 Resultados das eleições directas no PS e PSD, 1999-2010	35
Quadro II-2 Governos portugueses, 1976 a 2010: partidos, primeiros-ministros, duração e cessação de funções	42
Quadro III-1 Ano de criação de alguns seguros sociais (em vários países da OCDE).....	60
Quadro III-2 Tipo de regime de <i>welfare state</i>	66
Quadro V-1 A convergência ideológica: pergunta, objectivos, hipóteses e níveis de análise.....	98
Quadro V-2 A convergência dos programas partidários e das percepções dos eleitores e especialistas: pergunta, objectivo, hipóteses e metodologia	98
Quadro V-3 A convergência das políticas públicas: pergunta, objectivo, hipóteses e metodologia	99
Quadro V-4 Causas da convergência ideológica: pergunta, hipótese e metodologia.....	107
Quadro VI-1 Temas de direita e de esquerda na codificação do Manifesto Project.....	121
Quadro VI-2 Diferença entre a posição na escala esquerda-direita dos programas eleitorais dos dois partidos mais votados em vários países europeus (1945-2010)	127
Quadro VI-3 Diferença entre a posição na escala esquerda-direita dos programas eleitorais dos dois partidos mais votados em vários países europeus, por décadas (1945-2010)	128
Quadro VII-1 Partidos e governos, Portugal, 1986-2010	158
Quadro VII-2 Ciclos governativos, crescimento económico, desemprego e inflação, Portugal, 1986-2010	161
Quadro VII-3 Principais partidos de governo e responsabilidade governativa, Portugal, 1980-2010.....	165
Quadro VII-4 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, por ideologia do maior partido do governo em 9 países europeus, 1981-2010	175
Quadro VII-5 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, por ideologia do maior partido do governo em 8 países europeus, só maiorias absolutas, 1981-2010.....	176
Quadro VII-6 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, por ideologia do maior partido do governo em 8 países europeus, só maiorias absolutas e sem grandes coligações, 1981-2010	177
Quadro VII-7 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, por ideologia do maior partido do governo em 7 países europeus, sem jovens democracias, 1981-2010	179
Quadro VII-8 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, por ideologia do maior partido do governo em 6 países europeus, sem jovens democracias e só maiorias absolutas, 1981-2010.....	180
Quadro VII-9 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, por ideologia do maior partido do governo em 6 países europeus, sem jovens democracias, sem grandes coligações e só maiorias absolutas, 1981-2010.....	181
Quadro VII-10 Determinantes da variação da receita estrutural do Estado, dez países europeus, 1981-2010 (regressão linear por blocos).....	187
Quadro VII-11 Determinantes da variação da receita total do Estado, dez países europeus, 1981-2008 (regressão linear por blocos).....	188

Quadro VII-12 Determinantes da variação da receita estrutural do Estado, sem Europa do Sul e apenas para governos maioritários e que não reúnem os dois maiores partidos, 1981-2010 (regressão linear por blocos).....	189
Quadro VII-13 Determinantes da variação da despesa estrutural primária do Estado, dez países europeus, 1981-2010 (regressão linear por blocos).....	190
Quadro VII-14 Determinantes da variação da despesa total do Estado, dez países europeus, 1981-2010 (regressão linear por blocos).....	191
Quadro VII-15 Determinantes da variação da despesa estrutural primária do Estado, sem Europa do Sul e apenas para governos maioritários e que não reúnem os dois maiores partidos, 1981-2010 (regressão linear por blocos).....	192
Quadro VII-16 Determinantes da variação da despesa com benefícios e transferências sociais, dez países europeus, 1981-2010 (regressão linear por blocos).....	193
Quadro VII-17 Determinantes da variação do saldo estrutural primário, dez países europeus, 1981-2010 (regressão linear por blocos).....	194
Quadro VII-18 Determinantes da variação do saldo estrutural primário do Estado, sem Europa do Sul e apenas para governos maioritários e que não reúnem os dois maiores partidos, 1981-2010 (regressão linear por blocos).....	194
Quadro VII-19 Variação de alguns indicadores relacionados com as contas públicas e conjuntura internacional numa análise por décadas em dez países europeus (correlações) ...	195
Quadro VII-20 Determinantes da variação da receita estrutural do Estado subtraída de uma média europeia, em 10 países europeus, 1981-2010 (regressão linear por blocos).....	197
Quadro VII-21 Determinantes da variação da receita estrutural do Estado subtraída de uma média europeia, sem Europa do Sul e apenas para governos maioritários e que não reúnem os dois maiores partidos, 1981-2010 (regressão linear por blocos).....	198
Quadro VII-22 Determinantes da variação da despesa estrutural primária do Estado subtraída de uma média europeia, em 10 países europeus, 1981-2010 (regressão linear por blocos).....	198
Quadro VII-23 Determinantes da variação da despesa estrutural primária do Estado, subtraída de uma média europeia, sem Europa do Sul e apenas para governos maioritários e que não reúnem os dois maiores partidos, 1981-2010 (regressão linear por blocos).....	199
Quadro VII-24 Correlações entre as variações a longo prazo de 24 indicadores relacionados com as contas públicas e a ideologia do maior partido, em 10 países europeus, 1981-2010.....	202
Quadro VII-25 Variações médias e medianas, anuais, de 24 indicadores relacionados com as contas públicas por principal partido no governo, Portugal, 1986-2010.....	204
Quadro VII-26 Variações médias e medianas de 24 indicadores relacionados com as contas públicas por ciclo governativo, Portugal, 1986-2010.....	210
Quadro VII-27 Correlações entre a variação de alguns indicadores relacionados com as contas públicas e a ‘conjuntura internacional’, em 10 países europeus, 1981-2010.....	216
Quadro VII-28 Variações anuais, médias e medianas, de 24 indicadores relacionados com as contas públicas de acordo com a existência ou não de eleições legislativas nesse ano, Portugal, 1986-2010.....	218
Quadro VII-29 Variação do salário mínimo nacional por partido e por ciclo governativo, Portugal, 1986-2010.....	235
Quadro VII-30 Variação dos salários dos funcionários públicos por partido e por ciclo governativo, Portugal, 1986-2010.....	237
Quadro VII-31 Determinantes da variação real dos salários dos funcionários públicos, Portugal, 1986-2010 (regressão linear múltipla).....	237
Quadro VII-32 Actualizações reais das pensões mínimas da Segurança Social por partido e por ciclo governativo, Portugal, 1986-2010.....	239
Quadro VII-33 Actualizações reais das pensões mínimas da Caixa Geral de Aposentações por partido e por ciclo governativo, Portugal, 1986-2010.....	240

Quadro VII-34 Taxa de risco de pobreza, Portugal, 2003-2009.....	241
Quadro VII-35 Variação dos índices de protecção dos trabalhadores, totais por partido, Portugal, 1985-2009	246
Quadro VII-36 Alterações no índice global de protecção no emprego em dez países europeus, 1985-2008	247
Quadro VIII-1 Antigos ministros entrevistados, cargos desempenhados e ciclos governativos.....	258
Quadro 0-1 Posições ideológicas na escala esquerda-direita, segundo os especialistas, de vários partidos na Europa Ocidental (1999)	II
Quadro 0-2 Posições ideológicas na escala esquerda-direita, segundo os especialistas, de vários partidos na Europa Ocidental (2002)	III
Quadro 0-3 Posições ideológicas na escala esquerda-direita, segundo os especialistas, de vários partidos na Europa Ocidental (2006)	IV
Quadro 0-4 Atitudes perante o Estado social: as responsabilidades do Estado para os eleitores dos partidos portugueses (2008)	V
Quadro 0-5 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, por ideologia do maior partido do governo: Portugal, Espanha e Grécia, 1981-2010	VI
Quadro 0-6 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, por ideologia do maior partido do governo: França, Alemanha e Reino Unido, 1981-2010	VII
Quadro 0-7 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, por ideologia do maior partido do governo: Áustria e Holanda, 1981-2010	VIII
Quadro 0-8 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, por ideologia do maior partido do governo: Dinamarca e Suécia, 1981-2010.....	IX
Quadro 0-9 Determinantes da variação da receita estrutural do Estado, sem Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos).....	X
Quadro 0-10 Determinantes da variação da receita estrutural do Estado, na Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos).....	X
Quadro 0-11 Determinantes da variação da despesa estrutural primária, sem Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos).....	XI
Quadro 0-12 Determinantes da variação da despesa estrutural primária, na Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos).....	XI
Quadro 0-13 Determinantes da variação da despesa com benefícios e transferências sociais, sem Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos).....	XII
Quadro 0-14 Determinantes da variação da despesa com benefícios e transferências sociais, só Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos).....	XII
Quadro 0-15 Determinantes da variação do saldo estrutural primário, sem Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos).....	XIII
Quadro 0-16 Determinantes da variação do saldo estrutural primário, na Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos).....	XIII
Quadro 0-17 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, anos com e sem eleições, 1981-2010	XVIII
Quadro 0-18 Variação da despesa pública em % da despesa total nacional com saúde, por partido e por ciclo governativo, Portugal, 1986-2010	XIX
Quadro 0-19 Variáveis independentes usadas na análise estatística: classificação ideológica de cada ano, eleições, PIB, desemprego e idosos	XX

Índice de Figuras

Figura II-1 Inquérito à população portuguesa (1993): Os partidos políticos criticam-se uns aos outros mas na realidade são iguais?	26
Figura II-2 Resultados eleitorais do PS e PSD, 1975-2009.....	40
Figura II-3 Temas mais presentes no programa eleitoral do PS em 1975 (%).....	46
Figura II-4 Temas mais presentes no programa eleitoral do PS em 1976 (%).....	46
Figura II-5 Temas mais presentes no programa eleitoral do PS em 1979 e 1980 (%).....	46
Figura II-6 Temas mais presentes no programa eleitoral do PSD em 1975 (%).....	51
Figura II-7 Temas mais presentes no programa eleitoral do PSD em 1976 (%).....	51
Figura II-8 Temas mais presentes no programa eleitoral da AD em 1979 e 1980 (%).....	52
Figura III-1 Despesa social pública com benefícios em dinheiro, Portugal e OCDE, 1980-2007 (% do PIB)	75
Figura III-2 Despesa social pública com benefícios em bens e serviços, Portugal e OCDE, 1980-2007 (% do PIB)	75
Figura III-3 Percentagem de gastos públicos do total de gastos nacionais com saúde em vários países, 2006.....	77
Figura III-4 Percentagem de gastos públicos do total de gastos nacionais com educação em vários países, 2006	77
Figura III-5 Evolução das despesas do sector público administrativo: Portugal e a Europa, 1960-1973 (% do PIB)	78
Figura III-6 Despesa total do Estado em 1977, Portugal e vários países (% do PIB).....	78
Figura III-7 Despesas e receitas públicas totais: Portugal e a UE15 (% do PIB), 1977-2010.....	79
Figura III-8 Despesas públicas totais: Portugal vs. alguns Estados europeus por tipo de Estado social (% do PIB), 1977-2010.....	79
Figura III-9 Receitas do Estado, Portugal em perspectiva comparada, 1995 (% do PIB).....	80
Figura III-10 Despesas do Estado, Portugal em perspectiva comparada, 1995 (% do PIB).....	80
Figura III-11 Receitas totais do Estado, Portugal em perspectiva comparada, 1995-2010 (% do PIB)	81
Figura III-12 Despesas totais do Estado, Portugal em perspectiva comparada, 1995-2010 (% do PIB).....	81
Figura III-13 Despesas totais do Estado na União Europeia, por país ou grupo de países, 1978-2008 (% do PIB)	82
Figura III-14 Receitas totais do Estado na União Europeia, por país ou grupo de países, 1978-2008 (% do PIB)	82
Figura III-15 Receitas com impostos na União Europeia, por país ou grupo de países, 1965-2008 (% do PIB)	83
Figura III-16 Despesa pública social em vários países, 1980-2007 (% do PIB).....	83
Figura III-17 Despesas do Estado por função: Portugal e a União Europeia (2007)	84
Figura V-1 Principal enquadramento teórico do projecto	96
Figura V-2 Níveis de análise da convergência ideológica.....	97
Figura V-3 O sistema político de Easton.....	101
Figura V-5 Fases do ciclo de políticas públicas (segundo Newton e Van Deth, 2005)	102
Figura V-4 Modelo de análise proposto	102
Figura V-6 Principais causas da convergência ideológica	106
Figura VI-1 Posição ideológica na escala esquerda-direita dos partidos socialistas europeus segundo os especialistas (1999-2006).....	112

Figura VI-2 Posição ideológica na escala esquerda-direita dos maiores partidos de direita europeus segundo os especialistas (1999-2006)	112
Figura VI-3 Média das diferenças ideológicas gerais (na escala esquerda-direita) entre os dois partidos mais votados (1999, 2002, 2006)	113
Figura VI-4 Média das diferenças ideológicas (escala esquerda-direita) na área económica entre os dois partidos mais votados (1999, 2002, 2006)	114
Figura VI-5 Média das diferenças ideológicas (escala esquerda-direita) na área das liberdades e direitos entre os dois partidos mais votados (1999, 2002, 2006)	114
Figura VI-6 Posicionamento dos partidos portugueses, pelos eleitores, na escala esquerda-direita, Portugal, vários anos entre 1978 e 2009	116
Figura VI-7 Posição ideológica na escala esquerda-direita dos partidos socialistas europeus segundo os eleitores, (1989-2009)	117
Figura VI-8 Posição ideológica na escala esquerda-direita dos principais partidos de direita segundo os eleitores (1989-2009)	118
Figura VI-9 Diferenças ideológicas na escala esquerda-direita entre os principais partidos de governo segundo os eleitores (1989-2009)	119
Figura VI-10 Posição dos programas eleitorais dos partidos portugueses na escala esquerda-direita (1975-2009)	123
Figura VI-11 Posição dos programas eleitorais do PS e PSD na escala esquerda-direita (1975-2009)	124
Figura VI-12 Posição ideológica de 9 partidos socialistas europeus de acordo com os seus programas eleitorais, média 1990 a 2010	129
Figura VI-13 Posição ideológica de 9 partidos de direita europeus segundo os seus programas eleitorais, média 1990 a 2010	130
Figura VI-14 Referências nos programas do PS e PSD a medidas relacionadas com o Estado social (1975-2009)	131
Figura VI-15 Referências nos programas do PS e PSD a medidas relacionadas com planeamento da economia (1975-2009)	132
Figura VI-16 Referências nos programas do PS e PSD a medidas relacionadas com economia de mercado (1975-2009)	133
Figura VI-17 Referências à economia de mercado, planeamento da economia e Estado social nos programas do PS e PSD (1991 e 2009)	133
Figura VI-18 Diferenças médias nas percentagens de referências ao Estado Social nos programas dos dois partidos mais votados: Portugal e a UE	134
Figura VI-19 Diferenças médias nas percentagens de referências ao planeamento da economia nos programas dos dois partidos mais votados: Portugal e a UE	134
Figura VI-20 Diferenças médias nas percentagens de referências à economia de mercado nos programas dos dois partidos mais votados: Portugal e a UE	134
Figura VI-21 Temas mais presentes no programa eleitoral do PS em 1991 (%)	137
Figura VI-22 Temas mais presentes no programa eleitoral do PSD em 1991 (%)	137
Figura VI-23 Temas mais presentes no programa eleitoral do PS em 1995 (%)	139
Figura VI-24 Temas mais presentes no programa eleitoral do PSD em 1995 (%)	139
Figura VI-25 Temas mais presentes no programa eleitoral do PS em 1999 (%)	140
Figura VI-26 Temas mais presentes no programa eleitoral do PSD em 1999 (%)	140
Figura VI-27 Temas mais presentes no programa eleitoral do PS em 2002 (%)	141
Figura VI-28 Temas mais presentes no programa eleitoral do PSD em 2002 (%)	141
Figura VI-29 Temas mais presentes no programa eleitoral do PS em 2005 (%)	143
Figura VI-30 Temas mais presentes no programa eleitoral do PSD em 2005 (%)	143

Figura VI-31 Temas mais presentes no programa eleitoral do PS em 2009 (%)	144
Figura VI-32 Temas mais presentes no programa eleitoral do PSD em 2009 (%).....	144
Figura VI-33 Temas de esquerda: relevância nos programas do PS e PSD, média de referências entre 1991 e 2009	147
Figura VI-34 Temas de direita: relevância nos programas do PS e PSD, média de referências entre 1991 e 2009	148
Figura VI-35 Temas mais presentes nos programas eleitorais do PS de 1991 a 2009, média de referências (%)	149
Figura VI-36 Temas mais presentes nos programas eleitorais do PSD de 1991 a 2009, média de referências (%)	149
Figura VI-37 Temas mais presentes nos programas eleitorais do maior partido de esquerda em 8 países europeus, média das referências entre 1990 e 2010 (%)	151
Figura VI-38 Temas mais presentes nos programas eleitorais do maior partido de direita em 8 países europeus, média das referências entre 1990 e 2010 (%)	151
Figura VI-39 Principais objectivos do PS e PSD e meios preferenciais propostos para os alcançar	154
Figura VII-1 Variação do PIB e Taxa de Desemprego, Portugal, 1980-2010.....	160
Figura VII-2 Variação da despesa estrutural primária e saldo orçamental estrutural primário, Portugal, 1986-2010.....	206
Figura VII-3 Variação anual da receita estrutural em Portugal e numa média de países europeus, 1981-2010	214
Figura VII-4 Variação da despesa estrutural primária em Portugal e numa média de países europeus, 1981-2010	214
Figura VII-5 Variação da despesa com benefícios e transferências sociais em Portugal e numa média de países europeus, 1981-2010.....	215
Figura VII-6 Variação do saldo estrutural primário em Portugal e numa média de países europeus, 1981-2010	215
Figura VII-7 Variação da receita estrutural e despesa estrutural primária em Portugal, por existência ou não de eleições legislativas, 1981-2010	219
Figura VII-8 Variação da receita estrutural e da carga fiscal em Portugal, por existência ou não de eleições legislativas, 1981-2010.....	219
Figura VII-9 Variação anual das despesas com funcionários públicos e benefícios e transferências sociais em Portugal, por existência ou não de eleições legislativas, 1981-2010	220
Figura VII-10 Variação anual do saldo estrutural primário e dívida do governo central em Portugal, por existência ou não de eleições legislativas, 1981-2010	220
Figura VII-11 Variação anual da taxa de desemprego e da despesa estrutural primária, Portugal, 1981-2010	221
Figura VII-12 Variação anual da taxa de desemprego e dos benefícios e transferências sociais, Portugal, 1981-2010.....	222
Figura VII-13 Variação anual da população idosa e da despesa estrutural primária, Portugal, 1981-2010	222
Figura VII-14 Variação anual da população idosa e dos benefícios e transferências sociais, Portugal, 1981-2010.....	223
Figura VII-15 Despesas do Estado por funções, Portugal, 1976-2010 (% do PIB)	225
Figura VII-16 Variação anual média das despesas públicas por funções, por partido e por ciclo governativo, Portugal, 1986-2010.....	226
Figura VII-17 Variação anual média das despesas públicas por funções sociais, Portugal, 1986-2010.....	226

Figura VII-18 Evolução das taxas mínima e máxima de IRS, 1989-2010	229
Figura VII-19 Número de escalões do IRS, Portugal, 1989-2010.....	230
Figura VII-20 Variações na taxa de IRC, Portugal, 1986-2010	231
Figura VII-21 Variações na taxa normal de IVA, Portugal, 1986-2010	232
Figura VII-22 Variação anual do salário mínimo nacional, Portugal, 1986-2010	234
Figura VII-23 Variação anual dos salários dos funcionários públicos, Portugal, 1986-2010 ...	236
Figura VII-24 Actualização anual do valor mínimo mensal das pensões de invalidez e velhice da Segurança Social, Portugal, 1986-2010	238
Figura VII-25 Valores mínimos das pensões da Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações, Portugal, 1980-2011.....	239
Figura VII-26 Actualização anual do valor mínimo mensal das pensões dos reformados e aposentados da CGA, Portugal, 1986-2010	240
Figura VII-27 Índices de protecção dos trabalhadores, Portugal, 1985-2009	245
Figura 0-1 Privatizações em Portugal: número e receitas, 1989-2010	I
Figura 0-2 Receita estrutural ajustada do ciclo económico com ou sem medidas extraordinárias, Portugal, 2003-2010 (% do PIB).....	XIV
Figura 0-3 Despesa estrutural ajustada do ciclo económico com ou sem medidas extraordinárias, Portugal, 2003-2010 (% do PIB).....	XIV
Figura 0-4 Comparação entre a variação da receita estrutural num país e na média de outros países europeus	XV
Figura 0-5 Comparação entre a variação da despesa estrutural primária e dos benefícios e transferências sociais num país e na média de outros países europeus.....	XVI
Figura 0-6 Variação da receita estrutural e da despesa estrutural primária, por ideologia que domina o governo, 10 países europeus, caixa de bigodes, 1981-2010	XVII
Figura 0-7 Despesa pública com saúde em % da despesa total nacional com saúde, por partido, Portugal, 1986-2010.....	XIX

Glossário de siglas

AMECO: Annual macro-economic database of the European Commission's

BE: Bloco de Esquerda (Portugal)

CDA: Partido Democrata-Cristão (Holanda)

CDS-PP: Centro Democrático Social - Partido Popular (Portugal)

CDU: União Democrata-Cristã (Alemanha)

CEE: Comunidade Económica Europeia

CGE: Conta Geral do Estado

CRP: Constituição da República Portuguesa

DS: Democracia de Esquerda (Itália)

EU: União Europeia

FF: Fianna Fáil (Irlanda)

FG: Fine Gael (Irlanda)

FI: Força Itália

FMI: Fundo Monetário Internacional

KESK: Partido do Centro (Finlândia)

M: Partido Modernado (Suécia)

ND: Nova Democracia (Grécia)

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ÖVP: Partido Popular Austríaco

PASOK: Movimento Socialista Pan-Helénico (Grécia)

PCP: Partido Comunista Português

PDS: Partido Democrático da Esquerda (Itália)

PP: Partido Popular (Espanha)

PS: Partido Socialista (Portugal)

PS: Partido Socialista (França)

PSD: Partido Social Democrata (Portugal)

PvdA: Partido Trabalhista (Holanda)

OE: Orçamento do Estado

RPR: Reagrupamento para a República (França)

SAP: Partido Social Democrata Sueco dos Trabalhadores (Suécia)

SD: Partido Social Democrata (Dinamarca)

SMN: Salário Mínimo Nacional

SPD: Partido Social Democrata (Alemanha)

SPÖ: Partido Social Democrata (Áustria)

SSDP: Partido Social Democrata da Finlândia

UE: União Europeia

UMP: União por um Movimento Popular (França)

V: Partido Liberal (Dinamarca)

INTRODUÇÃO

As Ciências Sociais e a Sociologia em particular permitem-nos questionar e confrontar as ideias do senso comum ou as percepções que todos temos e que nos levam a ser, constantemente, uma espécie de sociólogos amadores que analisam naturalmente a sociedade que os rodeia. Mais do que questionar, facultam métodos sistemáticos que procuram ser científicos na análise indo além e com frequência contrariando os palpites ou percepções vagas que norteiam as opiniões de qualquer cidadão sobre a sua realidade social.

A tese que a seguir se desenvolve nasce de uma percepção bastante difundida: vários inquéritos realizados nas últimas décadas revelam que a maioria dos portugueses concorda com opiniões que nos dizem que os partidos são, na prática, todos iguais. Depois, para além dessa percepção do senso comum, uma parte significativa da literatura sobre partidos políticos e políticas públicas refere com frequência que os maiores partidos de governo tendem a desenvolver, na prática, políticas cada vez mais semelhantes – não apenas em Portugal mas um pouco por toda a União Europeia (ver capítulo I).

A problemática que se levantou no parágrafo anterior insere-se num campo de estudo bastante explorado a nível internacional e que se pode resumir na tentativa de perceber se as tão debatidas política ou ideologia contam efectivamente na vida das pessoas ou se, pelo contrário, acabam por ser pouco relevantes. Para além de se centrarem, por norma, em análises agregadas de dados de vários países (sem referências específicas ao caso português), os estudos consultados revelam resultados contraditórios (ver capítulo IV).

Um estudo como este que procura no fundo perceber se a ideologia dos principais partidos de governo acaba por contar mais ou menos em Portugal do que noutros países europeus revelou-se um desafio. Por várias razões. Primeiro porque é sempre difícil e até contestável comparar resultados e indicadores que ocorreram em contextos ou conjunturas que serão diferentes não apenas em termos políticos mas também económicos e sociais. Depois, porque a democracia portuguesa é comparativamente jovem e o principal objecto de estudo nesta tese quando olharmos para as políticas públicas, o Estado social, teve um crescimento tardio e recente que dificulta a comparação. Finalmente, a escolha de um ou outro indicador poderia levar as conclusões para sentidos contrários.

A solução encontrada é arriscada e contraria um dos conselhos que se dá com frequência a um estudante quando começa a desenvolver uma tese: não tentar explicar muita coisa sob pena de ignorar alguma literatura específica e importante sobre este ou aquele tema. Um exemplo: seria mais fácil e seguro optar por uma estratégia de investigação que olhasse para a evolução do Estado social numa área específica. Contudo, esta solução pareceu-nos sempre limitada: a alegada convergência ideológica pode ser real e visível numas áreas mas não ocorrer noutras.

A opção metodológica passou assim por uma análise substancialmente estatística, quantitativa (de zoom aberto) que tenta chegar a conclusões essencialmente através de uma série de indicadores que retratam a evolução do Estado social português colocado em comparação com o que se passava noutros países da União Europeia – a magnitude das diferenças entre as actuações dos governos de ideologias diferentes só podem ser consideradas grandes ou pequenas se forem colocadas lado a lado com países com realidades comparáveis.

Por razões que explicaremos mais à frente, a análise que se segue abrange os últimos 25 anos da democracia portuguesa (1985 a 2010).

Em paralelo, contudo, e para colmatar as limitações inerentes a uma análise essencialmente quantitativa, optámos por tentar perceber as eventuais causas da alegada convergência ideológica através de uma metodologia qualitativa: entrevistas semi-estruturadas a antigos ministros portugueses no sentido de perceber o que motiva ou não essa tendência segundo a percepção das elites políticas, bem como se essa convergência se detecta nos seus discursos e interpretações sobre a realidade social que os rodeia.

Estrutura e organização da tese

A tese que a seguir se apresenta desdobra-se na seguinte estrutura. No capítulo I apresentamos as teorias e análises que nas últimas décadas têm defendido que existe, por várias razões, uma progressiva convergência ideológica dos principais partidos de governo.

Continuando a revisão da literatura, o capítulo II vira a análise para o que se escreveu nos últimos anos sobre PS e PSD, nomeadamente sobre algumas características que os distinguem de outros grandes partidos de alguns países europeus (tendência centrista, fracas bases sociais, centralidade dos líderes, indefinição ideológica e uma grande dose de pragmatismo). Desenvolvemos no fundo as bases que nos levam a colocar a hipótese que Portugal será, na União Europeia, um caso de ainda maior convergência nas práticas governativas dos maiores partidos.

Mais à frente, o capítulo III foca-se no Estado social e procura fazer, essencialmente, uma revisão da literatura sobre o seu nascimento e evolução na Europa e em Portugal.

Finalmente, o capítulo IV descreve as conclusões (contraditórias) dos estudos que tal como aquele que se pretende desenvolver tentaram saber, a nível internacional (praticamente não encontramos registos de uma tentativa semelhante para o caso português), se os partidos e respectiva ideologia fazem a diferença nas políticas que desenvolvem quando chegam ao governo.

Concluída a revisão da literatura sobre as teses da convergência ideológica, os partidos políticos, o Estado social e os estudos com objectivos semelhantes ao nosso, o capítulo V define a estratégia de investigação: perguntas a que se pretende responder, metodologia e hipóteses que se pretendem testar.

Definidas as hipóteses, passamos para a parte mais original desta investigação. Olharemos para o PS e PSD mas colocando-os em perspectiva comparada com o que acontece entre outros grandes partidos de outros países da União Europeia – numa estratégia comparativa que nos parece ser a única forma de poder concluir se as diferenças que existem entre os dois partidos portugueses são ou não significativas.

A análise ideológica será feita inicialmente (capítulo VI) através da recolha e análise de três tipos de dados: avaliações dos especialistas; avaliações dos eleitores medidas por inquéritos; e a comparação quantitativa e qualitativa dos programas eleitorais, ou seja, das propostas que os partidos apresentam aos cidadãos nas eleições legislativas.

A análise da convergência ficaria contudo incompleta se nos limitássemos a avaliar apenas a forma como os partidos se apresentam ao eleitorado. Aliás, uma das críticas que mais se ouve em relação aos políticos é que com demasiada frequência as promessas ficam longe da prática seguida no governo. O capítulo VII é talvez por isso uma das partes mais importantes deste trabalho.

Centrando a análise numa série de indicadores que ajudam a caracterizar a acção de vários Estados europeus que na actualidade assumem a forma de Estados sociais, o objectivo será perceber se partidos considerados de esquerda ou de direita tendem ou não a prosseguir políticas públicas divergentes quando estão no governo. O objecto do estudo passa pela análise de uma série de indicadores estatísticos que ajudam a caracterizar a acção do sector público.

O Estado social e o papel do Estado na sociedade ou na economia são um dos principais pontos de clivagem entre esquerda e direita mesmo entre os dois maiores partidos de governo de vários países europeus (com frequência de centro-esquerda ou centro-direita) como se comprova pela análise dos seus programas eleitorais. Colocamos a hipótese que aquando no governo estes partidos tenderão a seguir políticas diferentes e que estas serão visíveis na evolução de vários indicadores quantitativos.

O Estado social será no entanto analisado seguindo uma perspectiva abrangente e não limitada, ou seja, não ficaremos pela análise de indicadores relacionados, por exemplo, com os apoios sociais. Olharemos para uma multiplicidade de indicadores que também estão associados a esse mesmo Estado: entre outros, despesas e receitas públicas, défices, dívidas, mas também, no caso português, para a evolução de algumas taxas de imposto, do salário mínimo nacional, das pensões e dos níveis legais de protecção do emprego. No fundo, um vasto leque de indicadores que se podem associar às decisões (*outputs*) do Estado e que ajudam a caracterizar a sua intervenção na sociedade e na economia.

As comparações que se vão fazer não são simples. O contra-argumento mais óbvio que se pode apresentar em resposta a qualquer conclusão é que as comparações entre os resultados de diferentes governos se referem a períodos temporais com conjunturas distintas que podem ter condicionado os executivos a agir neste ou naquele sentido. Esses argumentos serão debatidos

no subcapítulo VII.1 mas acreditamos que a sua legitimidade não é suficiente para que deixem de se comparar as acções governativas de diferentes partidos, não apenas porque inúmeros estudos internacionais já fizeram esse caminho como porque isso significaria que todas as medidas seriam assim vistas como ditadas por uma conjuntura dissociada de factores político-ideológicos – se forem relevantes e conseguirem fazer a diferença, estes deverão suscitar uma diferença estatística significativa e visível nas análises realizadas.

Finalmente, o capítulo VIII prossegue uma metodologia diferente das anteriores. Partindo das múltiplas teorias (debatidas no capítulo I) que por várias razões nos têm dito que existe uma progressiva convergência ideológica (sobretudo na prática governativa) entre os maiores partidos, o principal objectivo é perceber o que motiva essa aproximação e se esta se nota nos discursos e interpretações das elites. A estratégia metodológica complementa e procura colmatar as limitações dos métodos quantitativos (estatísticos) até aí usados. Centramo-nos numa metodologia qualitativa que apostou em responder à questão através de entrevistas semi-estruturadas, de fundo, a antigos ministros com responsabilidades na área do Estado social.

I. DEFINIÇÕES E TEORIAS SOBRE A CONVERGÊNCIA IDEOLÓGICA

São inúmeras as teses ou teorias que diagnosticam um pouco por toda a Europa uma progressiva proximidade ideológica entre os principais partidos de governo. A revisão da literatura que faremos de seguida divide-as em dois grandes tipos: uma primeira, mais sociológica, olha essencialmente para as razões relacionadas com a evolução das sociedades modernas; outra, mais associada à Ciência Política, olha directamente para os comportamentos dos partidos políticos modernos.

I.1 Mudanças sociais e nova política

Começamos pelas teorias que falam numa série de mudanças nas sociedades modernas que potenciam aquilo que podemos identificar como nova política (Burns, 2004).

Uma das preocupações fundamentais da Sociologia Política é analisar as condições sociais que moldam a democracia enquanto característica de uma sociedade (Lipset, 1987: 21). A Sociologia também se deve preocupar com o poder sobretudo porque este não depende apenas de instituições como os partidos, os governos e os parlamentos (Martell, 2010: 188-196).

Vários autores defendem que existe uma “crise” ou “disfuncionalidades” da democracia (ver, por exemplo, Viegas et al, 2004, ou Held, 1997). Burns (2004: 133-139) apresenta várias consequências das “diversas transformações fundamentais” que atingem as sociedades modernas e afectam a vida democrática. O autor defende que assistimos a uma nova política ou nova forma de governança (mais alargada), a que também chama de democracia orgânica, e que surge em resultado de três tipos de alterações que ocorrem nas sociedades modernas: emergência da sociedade do conhecimento (com a consequente dependência dos técnicos); crescimento exponencial das organizações independentes do Estado que se envolvem e influenciam a política; bem como a internacionalização e globalização².

As formas de governança serão hoje mais complexas e diversificadas do que no passado, com o tradicional núcleo do Estado (parlamentos e governos) a ter cada vez menos poder. Uma descentralização que segundo Burns não impede que se mantenha a “mitologia” e os “implícitos culturais” de que os parlamentos e a cidadania, com os partidos políticos enquanto agentes mediadores, são o núcleo do poder político. Na “cultura popular quotidiana”, defende o autor, o governo representativo ainda é altamente responsabilizado, apesar de existir

² Uma das muitas definições que se pode encontrar de globalização é apresentada por Giddens (1997: 16) que diz que esta deve ser vista como uma “crescente interdependência entre indivíduos, países e regiões”, não significando “apenas interdependência económica” mas também “uma comunicação acelerada e universal” que também envolve “dimensões políticas e culturais”. De uma forma mais simples, também podemos defini-la de uma forma abrangente, como faz Sørensen (2011: 454), enquanto a expansão e intensificação de todos os tipos de relações sociais (económicas ou não) entre países.

uma soberania progressivamente difusa e dos “hiatos substanciais” entre essas responsabilidades e as reais capacidades de quem governa.

Os limites cada vez mais apertados da acção dos governos e dos partidos são igualmente destacados por Keane (2009: 693-703; 744-750) no seu conceito de “democracia monitoral”. Esta é, segundo o autor, a “nova forma histórica de democracia” que se tem desenvolvido em quase todos os países democráticos e que se caracteriza pelo “rápido crescimento de muitas espécies diferentes de mecanismos extraparlamentares que se dedicam ao escrutínio do poder”. No fundo, uma democracia que devido ao aumento exponencial das instituições (nacionais ou internacionais e mais ou menos independentes) monitoriza cada vez mais o exercício do poder. Os cidadãos estão progressivamente mais alertas e obrigam, com frequência, quem governa, a mudar de planos, nomeadamente em sociedades marcadas pela abundância de meios de comunicação social e o desenvolvimento da internet e das redes sociais.

Semelhante diagnóstico é feito por Held (1997) que centra-se nos desafios à democracia motivados sobretudo pela globalização ou crescente interdependência entre Estados-Nação que limitam e fragmentam o poder do Estado: o destino dos países está cada vez menos nas suas mãos o que pode motivar diferenças entre as decisões políticas e as vontades dos eleitores representados. Sørensen (2011: 454-459) acrescenta que os Estados do Ocidente passam hoje por uma fase pós-moderna que os torna “menos nacionais” devido a uma economia fortemente dependente do que se passa noutros países, mas também a uma governança “multi-nível” que está longe de depender totalmente do executivo nacional e que passa com frequência por organizações supra-nacionais.

Autores como Andersen (2011: 424-425) sublinham que os países aprendem uns com os outros e que a difusão internacional daquelas que são avaliadas como as melhores políticas públicas acaba por afectar as decisões a nível nacional potenciando a convergência que também se pode sentir devido à chamada aprendizagem social, bem como à dependência do percurso, ou seja, da influência que as decisões do passado acabam por ter constringendo as decisões do presente (para além de Andersen, ver Simões, 2004).

Giddens (1997b: 97) defende que “muitas das transformações mais importantes que afectam a vida dos indivíduos nos dias de hoje não têm origem na esfera política formal e só em parte podem ser resolvidas por ela”. Esquerda e direita continuam diferentes, mas os maiores partidos estarão associados a “interesses políticos de carácter geral” (Giddens, 1997: 422), com um declínio, em muitos países, da fidelidade e mais desencanto com o sistema partidário. Tendências de desilusão que o autor associa a duas das mudanças essenciais da vida moderna: globalização e crescente reflexividade social (com uma maior importância dos especialistas e técnicos) que levam o Estado a estar “menos apto a exercer um controlo central efectivo da vida económica”, limitando “as capacidades soberanas da nação” e a sua capacidade para influenciar os acontecimentos dentro das suas fronteiras com a globalização a sentir-se em quase todo o

mundo. As novas “exigências constantes” e o descontentamento generalizado com os “mecanismos políticos ortodoxos” favorecerão, em paralelo, o papel dos referidos especialistas e técnicos (Giddens, 1997b: 4-6, 101, 122; e 1999). O mesmo sociólogo inglês (1997: 393) defende que, em consequência, é cada vez mais difícil diferenciar os grandes partidos de governo.

Outro autor, Schweisguth (2004), acrescenta que existe uma clara ligação entre a crescente convergência ideológica (ao centro) dos programas dos grandes partidos das democracias europeias e o declínio do interesse pela política, que se reflecte, em especial, na abstenção e menor identificação partidária. O autor defende que os grandes sistemas ideológicos como interpretação global do mundo “já não convencem” devido essencialmente a duas razões: crescimento do nível de vida e desenvolvimento cultural.

Schweisguth fala mesmo numa tendência de fundo para a “homogeneização ideológica” que leva o eleitor a saber que uma mudança de partido à frente do governo apenas pode significar mudanças mínimas na legislação e políticas a adoptar: depois da idade do “afrontamento” ideológico, as democracias estariam em vias de passar à idade do “consenso”.

Será ainda relevante recuar alguns anos e recordar o conceito de crise de legitimidade apresentado na década de 1970 por Habermas e relacionado com os limites do sistema capitalista mesmo quando é regulado ou organizado pelo Estado. Na população predominante, segundo o autor, um privatismo cívico, que combina uma despolitização estrutural e uma orientação geral para a carreira, o lazer e o consumo, que promove a expectativa de recompensas adequadas (dinheiro, lazer, segurança) que tentam ser respondidas pelos Estados-providência. No entanto, o sistema económico não conseguiria responder a estas expectativas e o sistema político, que no capitalismo avançado permite ao Estado limitar a autonomia do sistema económico, é responsabilizado pelas crises económicas e falta de respostas às exigências do sistema sócio-cultural, de onde chegam, ao mesmo tempo, exigências contraditórias que passam, resumidamente, por mais serviços e menos impostos. Os governos, mesmo os de esquerda, têm assim a sua acção fortemente limitada (Habermas, 1973: 4, 37, 49-50, 62, 92).

Com origem na Economia, outra corrente que tem destacado a irrelevância da mudança ideológica no comportamento prático dos governos democráticos encontra-se entre os autores da teoria da escolha pública: os grandes partidos que pretendem chegar ao poder iriam, naturalmente, para o centro, pois só assim teriam hipóteses de agradar à maioria e ganhar eleições. Para Anthony Downs, um dos principais teóricos deste modelo, os agentes de uma democracia comportam-se de forma racional e com o objectivo de favorecer os seus interesses pessoais (actuando à semelhança do que se encontra nos mercados). No fundo, aplicando a lógica das análises económicas, os políticos e os partidos pretenderão ganhar votos para chegar ao poder, enquanto que os eleitores, grupos de interesse ou burocracias procuram aquelas que

serão, para si, as melhores políticas públicas (para além da obra de Downs, 1957, ver, entre outros, Pereira, 1997).

Os defensores da teoria da escolha pública defendem, no fundo, que é sobretudo o desenrolar da democracia que gera as políticas e não a ideologia do ou dos partidos de cada governo, apesar de esta última também poder ter alguma influência que nunca será decisiva. Dois exemplos claros da tendência democrática para agradar à maioria seriam a existência dos chamados ciclos político-económicos (mais despesa antes das eleições) e dos crónicos défices orçamentais dos Estados (mais despesa para ganhar votos e menos receita para evitar perdê-los).

Voltando à literatura mais recente e àquilo que identificámos como constrangimentos externos, numa obra mais recente, Martell (2010: 188-199), defende que uma das principais ideias (não consensual³) dos estudos sobre a globalização é que o Estado-Nação ficou mais fraco e menos soberano⁴ numa altura em já estava fragilizado devido a uma crise interna, nomeadamente ao nível do Estado social, motivada por promessas (e expectativas) irrealistas e uma crescente complexidade. Os factores anteriores potenciarão, segundo o autor, novas formas de governança (menos democráticas) abertas à globalização que acaba por ter efeitos em vários sectores da sociedade.

Ferrera et al (2001) concluem que a política ainda conta nos países da União Europeia mas há evidências que revelam a existência de cada vez mais constrangimentos externos sobre os políticos nacionais – recordem-se os múltiplos organismos internacionais, como o Banco Mundial, OCDE, FMI, Parlamento Europeu ou Comissão Europeia, que regularmente vão apresentando ‘receitas’ sobre a melhor forma de governar. No entanto, no caso do modelo social europeu, mais importante do que a globalização têm sido os limites impostos pela integração europeia e especialmente a União Económica e Monetária que diminuiu “radicalmente” a autonomia nacional nas políticas monetária e orçamental, num conjunto de decisões que segundo Evelyn e Stephens (2005) levaram à convergência entre países.

A internacionalização das políticas, como lhe chama Knill e Tuson (2011), é, contudo, um fenómeno extremamente complexo e difícil de avaliar devido entre outras razões aos inúmeros actores que intervêm no processo de decisão. A difusão ou transferência mais ou

³ O mesmo Martell (2010: 141 e 199-207) sublinha que há países que não acabaram com as políticas social-democratas e nem todos reagem da mesma forma à globalização. Os factores externos podem ter muita influência, mas os factores internos, do país, como os governos, a cultura ou as atitudes também contam. Para conclusões semelhantes ver Merkel et al (2008) ou Prior e Sykes (2001) que defendem que é verdade que a globalização e integração europeia é usada pelos governos para mudar o Estado social, mas o seu impacto não é igual em todos os países. Kitschelt et al (1999) sublinham que apesar das teses da convergência das políticas públicas, há actores internos como os partidos ou os grupos de pressão, entre outros, que limitam os impactos da economia internacional, pelo que os vários sistemas político-económicos continuarão a ser diferentes. Garret (1998) também desmente a ideia de que a globalização dos mercados está a limitar a autonomia nacional e as alternativas de esquerda ao mercado livre – pelo contrário, estaria a fortalecer o poder político da esquerda e as políticas económicas que reduzem as desigualdades geradas pelo mercado, negando o domínio deste último sobre o Estado.

⁴ Mishra (1999) é um dos autores que defende esta perspectiva.

menos formalizada de políticas entre países será mediada, segundo os autores citados, pela forma como o sistema político (nacional) responde ou é afectado pelos factores externos que se podem fazer sentir sob a forma de imposição, harmonização internacional acordada entre os Estados pertencentes a uma determinada organização supra-nacional (por exemplo, a UE), competição regulatória ou comunicação mesmo que informal que acontece (com cada vez mais frequência) entre os Estados e os seus representantes ou cidadãos⁵.

A globalização não terá efeitos de igual dimensão em todos os países e haverá margem para respostas políticas diferentes, mas Prior e Sykes (2001) sublinham que parece consensual que a globalização e as inúmeras organizações internacionais, a par da integração europeia, tiraram alguma autonomia aos países, nomeadamente na Europa do Sul (Guillén e Álvarez, 2001).

Num ambiente internacional cada vez mais constrangedor, continua Mair (1995), os partidos, parecem ter perdido margem de manobra sobretudo nas economias abertas da União Europeia – os Estados serão apenas semi-soberanos e o processo político ‘europeizou-se’ esbatendo as diferenças entre os maiores partidos de governo.

Na área económica, defende Martell (2010), a mobilidade internacional do capital leva os governos (que precisam de uma economia a crescer para serem reeleitos) a seguirem políticas que o atraiam o que suscita a perda de pelo menos uma parte da sua autonomia. O autor propõe que, numa economia global cada vez mais interdependente, a competição entre Estados à procura de capital terá de seguir políticas neo-liberais que lhes agradem minando certas políticas tipicamente social-democratas o que gerará tendência para reduções de salários, protecção dos trabalhadores, impostos, despesas sociais, etc.. Um governo que siga políticas que não agradam aos chamados mercados, continua Martell, arrisca-se a ter menos investimento estrangeiro e juros mais elevados no financiamento dos seus défices públicos (que também são mal vistos e têm de ser limitados), num conjunto de factores que levará à convergência e até, segundo o mesmo autor, à homogeneização das políticas públicas.

I.2 Os partidos catch-all e cartel

A tendência para uma cada vez maior semelhança entre as forças políticas com mais responsabilidades executivas também se reflecte em dois recentes modelos teóricos presentes na literatura sobre tipologias partidárias que assinalam as fases de evolução histórica dos partidos políticos: *catch-all* e cartel (Katz e Mair, 1995: 18).

⁵ Veja-se, por exemplo, as conclusões de Simões (2004) que sublinham que para além da aprendizagem social e da dependência do percurso, o sistema de saúde português tem mudado em resultado, também, da transferência de políticas externas que se vão adaptando em Portugal.

Nas posições ambíguas que possuem nas democracias ocidentais, em que são vistos como necessários mas não de confiança, os partidos políticos têm um papel fundamental e que para muitos é visto como indispensável (Linz, 2002: 303; Katz e Mair, 1994; Teixeira, 2009). Apesar da progressiva marginalização identificada por alguns autores (Burns, 2004), a democracia parece impensável sem eles⁶.

Os partidos actuam essencialmente em duas áreas: no Estado e na sociedade civil, ligando os cidadãos às instituições estatais, transmitindo, espera-se, as suas preferências para os actos de governo e agregando interesses, mantendo a “*accountability*” democrática (Bartolini e Mair, 2001: 327; Gallagher et al., 2006: 309).

Na perspectiva morfogenética (Archer, 1995: 118 e 258) a acção dos partidos políticos pode, defendemos, ser enquadrada enquanto agentes colectivos que, em contraponto aos agentes primários, Archer identifica como aqueles que têm articulação e organização de ideias e interesses partilhados que são transformados em acção colectiva. Ou seja, agentes que pela sua posição na sociedade e, apesar dos constrangimentos e possibilidades da estrutura e cultura, têm capacidade de influenciar a evolução da sociedade, fazendo aquilo que de uma forma simples a autora classifica como “a diferença” com a “margem de manobra” que possuem.

Na Europa, os relatos de diferenças cada vez menos significativas entre partidos surgem, sobretudo, a partir da década de 1960, com o declínio do modelo de partido de massas (de base classista ou confessional).

Como salienta Lopes (2004: 13 e 117), o “partido de todo o mundo”, *catch-all* (definido por Otto Kirchheimer), é uma organização interclassista e pragmática, identificável pelos seus programas vagos e genéricos, resultado de uma menor polarização ideológica, em consequência, por exemplo, da atenuação das ‘fronteiras’ entre os interesses divergentes dos grupos sociais.

Quanto ao partido cartel, reforça as tendências de menor competição ideológica, aumentando a aproximação dos partidos políticos ao Estado, numa espécie de “agentes públicos”, com um alegado “conluio” entre as principais forças políticas para garantir os recursos estatais que compensem a perda de base social e militância. Katz e Mair (1995: 15-17), os teóricos deste tipo de partido, explicam que a verdadeira substância da competição tenderia a desaparecer, apesar de uma maior competição formal (e pública), com mais gastos de campanha e profissionalização. Mudanças na linha das tendências do partido *catch-all* e que se inseriam numa série de desenvolvimentos sociais, culturais e políticos.

⁶ São muitas as definições do que é um partido político. No entanto, estas nem sempre são simples e acabam por ser mais ou menos controversas (White, 2005). A maioria dos autores classifica uma organização como ‘partido’ quando esta reúne três requisitos (Pasquino, 2002: 154): a) tem estruturas que permitem a participação dos seus inscritos; b) pode formular um programa de políticas públicas; c) pode existir para além de um acto eleitoral.

Mais tarde, Blyth e Katz (2005) aprofundaram a teoria desenvolvendo causas multi-dimensionais (mais sociológicas e menos politológicas) e sublinhando a progressiva diminuição (acordada tacitamente entre os intervenientes) da possibilidade de políticas alternativas entre os partidos depois de se ter chegado à conclusão que era impossível continuar a trocar medidas populares por votos (como terá acontecido na fase do partido *catch-all*). Diminuindo as expectativas dos cidadãos e limitando o espaço para políticas realizáveis (cada vez mais condicionadas pela economia global), os maiores partidos tendem a identificar a competição eleitoral não com questões ideológicas, mas sobretudo com as competências de gestão do país.

As tendências anteriores têm sido, em grande medida, referidas por outros autores. O declínio dos partidos de massas tem sido apresentado como uma mudança lógica tendo em conta a menor importância da divisão de classes entre os eleitores e o alargamento da classe média – mais formação escolar, valores pós-materialistas e uma sociedade contemporânea que segundo Lipset se revê cada vez mais numa forma de “diamante” em vez de “pirâmide”. Os partidos passariam a ser, essencialmente, segundo o autor, gestores dos assuntos do governo e mesmo nos partidos social-democratas a sua principal função passou a ser gerir a economia enquanto partidos *catch-all*, numa moderação que se acentuou nos anos 90 com a integração europeia e os limites à intervenção do Estado (Russell e Wattenberg, 2000; Lipset, 2001: 54-61; Gallagher et al., 2006: 231-234).

Mais recentemente, Katz e Mair (2009) acrescentaram outras causas ao surgimento do partido cartel admitindo que de início as tinham sido subestimadas. Entre elas, sobretudo, a crescente relevância para as políticas públicas nacionais da globalização e da política ou economia internacionais, a par da integração europeia, num conjunto de desenvolvimentos que afectou a competição partidária. Os autores recordam as transferências de competências para instâncias não-partidárias e tecnocráticas da UE (bem como da OMC), reforçando-se assim a “despolitização” da competição política e facilitando a cooperação entre partidos (nomeadamente dos mais próximos do centro).

A progressiva proximidade dos partidos ao Estado, bem como os alegados objectivos e interesses cada vez mais semelhantes, permitirão a cooperação identificada pelos autores. Os principais partidos de governo serão cada vez mais parecidos uns com os outros, numa tendência que Katz e Mair associam ao consenso estabelecido à volta do liberalismo económico que limita as diferenças e o “espaço de manobra” (Katz e Mair, 2009).

I.3 As diferenças ideológicas entre os principais partidos de governo

Noutro tipo de argumentação (que tende a ver, se quisermos, o outro lado de uma mesma realidade), vários autores (por vezes os mesmos) têm salientado que, apesar da progressiva

aproximação dos principais partidos de governo, ainda faz sentido diferenciar esquerda e direita com diferenças ideológicas entre os dois lados do espectro que pelo menos no passado terão afectado as políticas desenvolvidas. A competição partidária e eleitoral pode levar os partidos a mudar, mas a sua história e ideologia persiste e afecta os seus programas (Ware, 1996: 18-36 e 47; Lipset, 2001: 62-64; Freire, 2006; Gallagher et al., 2006: 48 e 222-225).

As distinções ideológicas continuarão a ser relevantes e, como referem Heywood (2003: 220-221) ou Vincent (1995: 12-13), têm várias décadas as ideias relacionadas com o fim da ideologia, nomeadamente a favor de políticas crescentemente baseadas no conhecimento científico promovido, entre outros, pelas Ciências Sociais. As primeiras ideias deste tipo surgiram, segundo Heywood, logo a seguir à II Guerra Mundial, através de Daniel Bell surpreendido pela política no Ocidente assistir a um “largo” acordo entre os maiores partidos, sem grandes divisões ideológicas num triunfo da economia sobre a política. À tese de Bell sobre o “fim da ideologia” sucedeu, no fim da década de 80, a teoria do “fim da história” de Francis Fukuyama. Heywood contesta-as e recorda que as décadas de 60 e 70 ficaram marcadas por um recrudescimento de ideologias de esquerda ou de direita.

Vincent e Heywood acrescentam que as ideias sobre o fim das ideologias e do consenso à volta de uma espécie de capitalismo social são elas próprias ideológicas porque contêm certas assumpções sobre a natureza humana (nomeadamente o seu comportamento nas sociedades modernas) e estão ligadas a uma defesa da cientifização das políticas e de um certo pragmatismo liberal (ver a forma como definimos o termo ideologia no capítulo I.4).

Numa perspectiva portuguesa, Freire (2007: 37-42) também acrescenta que as teses sobre o fim da ideologia ou da divisão esquerda-direita (particularmente as de Giddens) têm sido acusadas de terem um carácter ideológico e normativo, sendo que depois destas, acrescenta o autor, deu-se uma crescente saliência das velhas ideologias e a manutenção de uma “enorme importância do posicionamento esquerda-direita” na orientação política dos eleitores europeus, que por sua vez também se detecta nas diferenças entre programas eleitorais (Freire, 2006: 43 e 185-186).

Outro autor, Lipset sublinha que a Europa aproximou as suas divisões políticas das visíveis nos EUA, aproximando a sua esquerda (socialista) da que se encontra do outro lado do Atlântico, sobretudo ao nível económico. No entanto, apesar de diferenças partidárias cada vez menores ou mais fluidas, com a maioria a tender para posições centristas na economia, os partidos vão continuar no espectro esquerda-direita (Lipset, 2001: 52-54 e 62-64). Uma divisão que segundo Freire (2006: 25 e 163) tem um reconhecimento praticamente universal e onde, como esperado, quem dá mais importância ao combate às desigualdades e a um papel mais importante do Estado tende a posicionar-se à esquerda.

Apesar dos múltiplos estudos que assinalam uma progressiva aproximação das principais forças de governo (Mair, 1994), os partidos continuam a ser diferentes. As distinções podem ser

feitas a vários níveis, mas aquilo que nos interessa neste trabalho, para futura análise, passa pela sua ideologia e famílias políticas que continuam a dividir os maiores partidos europeus. São essas diferenças que tentaremos explorar de seguida.

I.4 Ideologia e distinção esquerda-direita

São muitos os significados associados ao termo ‘ideologia’ que surgiu há pouco mais de dois séculos pela pena de Destutt de Tracy com o significado original de a ‘ciência das ideias’. As polémicas e discussões à volta da palavra foram muitas e, curiosamente, esta acabou por ser usada nos debates entre defensores de quem tinha perspectivas ideológicas diferentes e que apresentavam as suas próprias definições. O nosso objectivo não é refazer a longa história do conceito e dos debates que a expressão ‘ideologia’ suscitou em mais de 200 anos⁷, mas vale a pena definir como a interpretamos neste trabalho.

Só Heywood (2003: 6) identifica dez significados que foram usados para definir ideologia. Uns estão relacionados com a visão de uma determinada classe ou grupo social; outros falam numa forma de legitimação do poder ou das doutrinas políticas; mas no nosso caso interpretamos a ideologia essencialmente como um sistema de crenças políticas usadas pelos cidadãos para interpretar a realidade sócio-política que os rodeia orientando a sua acção, mesmo que de forma não totalmente consciente, num conjunto de ideias políticas abstractas. Ou seja, uma abordagem na linha da que tem sido usada nas últimas décadas em inúmeros estudos empíricos das Ciências Sociais (para além de Heywood, 2003: 12-16, ver Freire, 2006: 35-38).

As definições mais úteis do termo ideologia para a tese que vamos desenvolver encontram-se nos livros de Vincent (1995: 16) e Heywood (2003: 12). O primeiro autor fala-nos num conjunto de conceitos, valores e símbolos que para o seu detentor devem orientar a acção política na resolução dos problemas sociais e que são impulsionados por uma certa perspectiva (visão) do mundo e do comportamento humano que enquadra a descrição da realidade (reinterpretando-a à luz das suas crenças⁸). Numa definição semelhante, o segundo autor descreve um conjunto mais ou menos coerente de ideias que fornece ao seu detentor uma base para as posições sobre as melhores formas de acção política, dando-lhe uma visão da sociedade que o rodeia e de como esta deve funcionar e das melhores soluções para a melhorar.

As perspectivas anteriores do termo ideologia tiram-lhe a carga negativa que por vezes lhe foi atribuída. Igualmente importante, permite englobar todas as filosofias políticas que procuram orientar a acção para resolver os problemas sócio-políticos (Heywood, 2000: 24).

⁷ Entre outros, ver Vincent (1995: 1-16) e Heywood (2000: 22-24; 2003: 1-16).

⁸ Recorde-se, aliás, que a própria classificação ideológica, por exemplo na escala esquerda-direita, é altamente subjetiva e depende do ponto de vista de quem classifica (Benoit e Laver, 2006: 11-32).

No fundo, as ideologias são analisadas nesta tese, seguindo as ideias de Vincent e Heywood, como descritivas e prescritivas, ou seja, enquanto um conjunto de ideias, crenças e valores que enquadram uma certa visão do mundo que tende a descrever de uma determinada forma os comportamentos humanos em geral, mas também a orientar ou enquadrar as soluções propostas para os problemas sociais, políticos ou económicos – numa divisão de perspectivas sobre o que é e o que deve ser a sociedade que para alguns tendem a estar muito dependentes da classe social que condiciona a experiencial pessoal e a socialização do indivíduo.

É verdade que nem sempre é fácil definir aquilo que é de esquerda ou de direita, mas, perante dimensões tão abstractas como as anteriores, esta tem sido a dimensão (também ela abstracta) mais usada para organizar as ideologias e a própria competição partidária (sobretudo na Europa Ocidental⁹). Não por acaso, uma grande maioria dos europeus (mais de três quartos) consegue auto-colocar-se neste espectro numa espécie de “esperanto político” (Eatwell e O’Sullivan, 1990; Huber e Inglehart, 1995; Inglehart e Klingemann, 2010).

A origem histórica da divisão esquerda-direita tem um carácter simbólico e religioso ligado, por exemplo, às culturas cristãs que associam direita ao sagrado e ao privilégio. O seu uso político também surgiu na revolução francesa de 1789 onde os aristocratas que apoiavam o rei se posicionavam à direita na Assembleia Constituinte e os radicais e membros do terceiro Estado à esquerda. A partir daí a codificação esquerda-direita difundiu-se e passou a ser reconhecida pela maioria da população (com a excepção de vários países anglo-saxónicos). Na prática, funciona como um instrumento de comunicação entre políticos, *mass media* e eleitores, simplificando a complexidade da política e das possibilidades de acção, numa espécie de código, mapa ou sistema de medição das ideologias políticas que pode ser abordado como um *continuum* ou uma dualidade (Laponce, 1981; Eatwell e O’Sullivan, 1990; Carlisle, 2005: vii-ix; Heywood, 2003: 16-18; Freire, 2006: 23, 31 e 38-46).

Como o nome indica, estamos perante um espectro que localiza e simplifica as crenças políticas algures entre dois extremos à esquerda ou à direita. Apesar de familiar e de existir um certo grau de acordo sobre onde colocar diferentes ideias ou ideologias neste espectro, é difícil estabelecer precisamente o seu significado. Ou seja, reduz a política a uma dimensão quando as ideologias políticas são conjuntos complexos de crenças e valores, pelo que existem assuntos onde esta lógica é difícil de aplicar (Carlisle, 2005: vii-ix; Heywood, 2003: 16-18).

Apesar das dificuldades anteriores, a divisão entre esquerda-direita é o método mais usado para classificar doutrinas ao nível das políticas públicas (Heywood, 2003: 16-18; Vassallo e Wilcox, 2006) até porque reflecte em grande medida as principais clivagens que marcam a política moderna. O seu significado não é igual em todas as sociedades e existem

⁹ Mesmo nos EUA, liberal e conservador serão muitas vezes sinónimos de esquerda e direita (Eatwell e O’Sullivan, 1990: 3).

especificidades, mas em quase todos os países há alguns temas associados a um ou outro lado do espectro (Fuchs e Klingemann, 1990: 234; Huber e Inglehart, 1995).

Vários estudos ligam a direita às noções de hierarquia (entre pessoas e em relação ao divino), propriedade privada, ordem, individualismo ou defesa das classes mais altas, enquanto a esquerda surge associada à solidariedade e defesa de maior igualdade (entre raças, nações, classes sociais ou géneros), bem como a uma certa ideia de colectivismo, secularismo e de defesa das classes mais baixas (Laponce, 1981: 138 e 146-174; Fuchs e Klingemann, 1990: 222; Freire, 2006: 112-121 e 163).

Como já dissemos, as teses sobre o fim das ideologias têm sido contestadas e acusadas de serem elas próprias ideológicas. Em resposta, afirma-se que a divisão esquerda-direita continua a ter um reconhecimento quase universal e as clivagens ideológicas mantêm-se no eleitorado e são geralmente o factor mais importante (em Portugal, por exemplo) ou um dos mais relevantes na altura de votar. A maioria das pessoas continua a saber auto-posicionar-se num dos lados da divisão e, como esperado, quem dá mais importância ao combate às desigualdades e a um papel mais importante do Estado posiciona-se mais à esquerda – o contrário para quem está à direita. As identidades ideológicas têm tido menor erosão que as partidárias e apesar de as posições na estrutura social serem cada vez menos importantes na definição da ideologia de cada eleitor, o mesmo não acontece nos indicadores de identidade social (Heywood, 2003: 19 e 320; Freire, 2006: 25-33, 163, 189, 234-256, 287; Inglehart e Klingemann, 2010: 243).

Para alguns autores, um dos principais objectivos dos partidos é unir pessoas com ideias comuns e tem de existir, numa democracia representativa, algum tipo de relação entre as opiniões ou os interesses dos eleitores e aquilo que o governo faz, sendo as políticas e ideologias a sua base essencial. Mais cépticos, outros defendem que os partidos são meras coligações de indivíduos que querem controlar o governo e que usam as ideologias como um meio para obter votos e escolhendo ideias que os maximizem. De qualquer forma, por uma ou outra razão, o facto é que a grande maioria dos partidos está associado a uma determinada ideologia (Ware, 1996: 317-330; Vassallo e Wilcox, 2006).

I.5 Famílias partidárias

Apesar de a política poder ser ligada a múltiplas dimensões de análise ou divisões, a separação entre esquerda e direita é, como já dissemos, uma das mais usadas. As diferenças existem não apenas entre os dois lados do espectro, mas também entre as diferentes famílias partidárias.

Essas famílias, sobretudo as mais antigas e que ainda hoje dominam os sistemas partidários da Europa Ocidental, estão fortemente ligadas ao surgimento de clivagens que Lipset e Rokkan classificaram nos anos 60 como fundamentais nas democracias europeias. Terão sido estas clivagens que conforme a evolução histórica de cada país se revelaram mais ou menos

importantes ligando-se, em vários casos, a um determinado partido político. Os autores identificam as seguintes clivagens: centro-periferia e Estado-igreja, ambas com origem nos conflitos motivados pela construção dos Estados-Nação; urbano-rural e capital-trabalho originárias dos problemas motivados pela revolução industrial¹⁰.

Segundo esta perspectiva sociológica, os partidos resultaram das clivagens sociais relevantes¹¹, acabando por ser a existência ou não desses conflitos e da respectiva relevância que tinham na sociedade a influenciar, quando se transformaram em clivagens políticas, o surgimento de partidos religiosos, regionais, agrários ou socialistas e comunistas (Lipset e Rokkan, 1992: 215-237; bem como Freire, 2001b: 24-31).

No estudo que pretendemos desenvolver a clivagem mais importante é a que divide o capital e o trabalho ou os empresários e os trabalhadores. Como explicam Lipset e Rokkan (1992: 214), a existência ou não das outras três clivagens foi decisiva na estruturação do lado direito dos sistemas partidários que é heterogéneo de país para país – nuns predominam ainda hoje partidos religiosos, mas noutros esse lugar é ocupado por partidos conservadores, liberais ou, em menor quantidade, agrários (no Norte da Europa). Pelo contrário, a clivagem capital-trabalho levou a que à esquerda, segundo os autores, os sistemas partidários sejam “muito mais semelhantes”, nomeadamente no partido que domina esse lado ideológico em toda a Europa Ocidental (mesmo em países que se democratizaram recentemente como Portugal, Espanha ou Grécia). Foi esta clivagem, à volta do trabalho e das condições dadas à classe trabalhadora, que fez nascer os sindicatos e os partidos socialistas (Lipset e Rokkan, 1992: 192-195),

Na Europa, a principal linha que separa os partidos de direita e esquerda acaba por ser aquela que também atravessa a clivagem capital-trabalho (e em menor grau a divisão religiosa), entre outras razões porque marca posições diferentes perante temas fundamentais como o papel mais ou menos interventivo do Estado nas áreas económica, social, da solidariedade ou da promoção da igualdade (Freire, 2001b: 30; 2009: 260-262).

A divisão esquerda-direita pode ser, na prática, sub-dividida internamente pelas várias famílias partidárias e ideológicas (Duverger, 1970: 102; Ware, 1996: 66). A classificação mais difundida é a proposta por Klaus von Beyme (1982: 28-29) com nove famílias que se podem encontrar nas democracias europeias¹².

¹⁰ Nas últimas décadas, autores como Inglehart têm defendido o surgimento de uma nova clivagem, nomeadamente entre valores materialistas e pós-materialistas que também estariam na origem de novos partidos (por exemplo, os ecologistas).

¹¹ Este modelo sociológico tem como objectivo não apenas explicar a origem dos partidos mas também as decisões de voto. Para uma revisão dos modelos que tentam explicar o comportamento eleitoral de acordo com as perspectivas sociológica (que enfatiza as estruturas e clivagens sociais), sociopsicológica (que conjuga a abordagem sociológica com a importância das atitudes perante os partidos, os candidatos e determinados assuntos em debate) ou de escolha racional (numa relação custo-benefício típica da Economia), ver Freire (2001b).

¹² Os sistemas políticos tendem, contudo, a reduzir a complexidade dos conflitos à medida que estes surgem e em nenhum país se encontram todas estas famílias.

Quadro I-1 Famílias partidárias na União Europeia

Família (por ordem de nascimento)	Razão principal aquando do nascimento	Fase Crítica	Clivagem
Liberais	Contra o antigo regime	Revolução democrática	Autoridade vs. Liberdade
Conservadores	Em reacção aos liberais	-	-
Socialistas	Contra o sistema burguês	Revolução industrial	Proprietários vs. Trabalhadores
Agrários	Contra o sistema industrial	Revolução agrícola	Urbano vs. Rural
Regionalistas	Contra o sistema centralista	Integração nacional	Centro vs. Periferia
Democrata-Cristãos	Contra o sistema laico	Reforma	Igreja vs. Estado
Depois do sufrágio universal			
Comunistas/Esquerda Radical	Contra a social-democracia	Revolução russa	Democracia vs. Esquerda Revolucionária
Fascistas/Extrema Direita	Contra o sistema democrático	Ditaduras fascistas	Democracia vs. Direita Revolucionária
Ecologistas	Contra a sociedade de crescimento	Sociedades Pós-Industriais	Materialistas vs. Pós-materialistas
Anti-europeus	Integração europeia	Integração europeia	Integração europeia vs. Soberania nacional

Fonte: Beyme, 1986; Hix e Lord, 1997.

Esquerda e direita são diferentes conforme o país em estudo. Contudo, estar à esquerda significa, por norma, apoiar um partido socialista ou comunista e, tradicionalmente, defender a classe trabalhadora, em tipos de partidos presentes (no caso socialista) em todos os países da Europa Ocidental. Estar à direita (e para alguns também ao centro) significa apoiar os que estão contra os socialistas ou comunistas, havendo deste lado do espectro significativas diferenças entre países fruto das clivagens sociais mais relevantes nos primeiros anos do sistema partidário e que segundo Lipset e Rokkan tenderam depois a limitar as possibilidades de outros partidos virem a ser relevantes¹³. Nos partidos de governo (aqueles que pretendemos estudar), a esquerda europeia é relativamente homogénea, enquanto a direita é claramente heterogénea (Lipset e Rokkan, 1992: 192-195; Gallagher et al, 2006: 222-223).

Olhar para os partidos europeus com base nas famílias partidárias acaba por ser uma das formas mais simplificadas de ver este complexo cenário. Os partidos de uma família têm semelhanças, mas esta classificação tem problemas que se vêem, por exemplo, em classificações diferentes para um mesmo partido (comparar, por exemplo, Hix e Lord, 1997,

¹³ A tese de congelamento ou “cristalização” dos sistemas partidários e respectivas alternativas apresentadas aos eleitores foi mais tarde contestada devido aos desenvolvimentos das décadas seguintes (entre outros, menor relevância das clivagens tradicionais, progressiva instabilidade e volatilidade eleitoral; ver Freire, 2001b: 97-101), mas, quando a escreveram, em 1967, Lipset e Rokkan (1992: 238) sublinhavam que “os sistemas partidários contemporâneos reflectiam, com poucas, mas significativas, excepções, as estruturas de clivagem dos anos 20”, o que levava a que “as alternativas partidárias, e em muitos casos as organizações partidárias”, fossem “mais velhas do que as maiorias dos eleitorados nacionais”.

com Ware, 1996)¹⁴. Outro problema: os partidos de países que passaram por longos períodos de autoritarismo (como Portugal) podem ter histórias e origens diferentes das que se encontram nas democracias mais antigas, mas também poucas ligações às famílias europeias tradicionais (Ware, 1996: 44).

Quadro I-2 Apoio eleitoral médio das quatro principais famílias partidárias em 20 países europeus, por décadas

	1950	1960	1970	1980	1990	2000-04
Social-democratas (em 20 países)	33,6	32,1	31,8	30,8	30,5	29,3
Democratas Cristãos (em 14 países)	22,9	23,4	22,1	18,4	15,1	14,0
Conservadores (em 13 países)	15,4	15,8	15,2	17,5	16,9	18,5
Liberais (em 15 países)	8,7	9,8	9,6	11,1	11,3	11,4
Totais	80,6	81,1	78,7	77,8	73,8	73,2

Fonte: com base em Gallagher et al., 2006: 230-260.

Países representados: Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Malta, Holanda, Noruega, Suécia, Suíça e Reino Unido (os 16 países contados nas três primeiras décadas); nas décadas seguintes incluem-se ainda Chipre, Grécia, Portugal e Espanha.

Apesar de não existirem duas forças políticas iguais, os partidos de uma mesma família podem ter muitos pontos de contacto. Pertencer a uma ou outra depende de critérios como as suas origens e circunstâncias do nascimento, as ligações internacionais e a semelhança entre as políticas propostas. Estas famílias acabam por dividir-se em dois grandes grupos: partidos da esquerda (social-democratas, comunistas, nova-esquerda e verdes); e partidos de direita (democratas-cristãos, conservadores, liberais, agrários ou centristas e extrema-direita) (Gallagher et al, 2006: 230-231; Vassallo e Wilcox, 2006: 417).

Dentro destas famílias, aquelas que nos interessam neste trabalho são os socialistas (à esquerda), bem como os liberais, conservadores e democratas-cristãos (à direita). A razão é simples: demonstrando uma grande estabilidade já destacada nos anos 60 por Lipset e Rokkan, estas são as famílias ideológicas que têm dominado os respectivos sistemas partidários da Europa Ocidental nos últimos 50 anos, o que sugere que se mantêm predominantes os partidos que nasceram em torno das velhas clivagens à volta da divisão capital-trabalho (classe social), mas também da relacionada com a divisão Estado-igreja (religiosidade)¹⁵ (Ware, 1996: 257-259; Jalali, 2004: 87-89; Freire, 2006: 32; Gallagher et al., 2006: 231-250). O quadro anterior ajuda a ver não apenas a presença destas famílias nos diferentes países europeus (apenas os socialistas estão presentes em todos), mas também uma progressiva perda de eleitorado que, no entanto, não pôs em causa o seu domínio.

As famílias partidárias são sem dúvida uma ferramenta útil na análise que vamos fazer,

¹⁴ Estas divergências afectam por norma, contudo, apenas duas das quatro famílias que pretendemos estudar: liberais e conservadores.

¹⁵ Em detrimento das novas clivagens relacionadas com a distinção entre valores materialistas ou pós-materialistas que se terão ligado a outras famílias de partidos ou que foram sendo interiorizados nas posições sobre as políticas públicas dos maiores partidos nacionais.

mas a principal distinção será feita entre partidos de direita e esquerda que alternam entre si na liderança do respectivo governo nacional. A razão é simples: com o tempo as diferentes famílias foram-se colocando de um lado ou do outro do espectro o que simplificou ainda mais a sua posição ideológica (Hix e Lord, 1997: 24-25).

Os sistemas políticos europeus são diferentes (com mais ou menos força dos executivos e parlamentos), mas a divisão essencial entre partidos que dominam os governos separa os socialistas (representado por uma única família europeia) dos não-socialistas (representado pelas três de que falámos antes [Lane e Ersson, 1999: 216-224]). Facto visível não apenas pelos resultados eleitorais, mas também pela posição média na escala esquerda-direita (numa escala de 0 a 10) das famílias partidárias nos países da UE (a 15) segundo os inquéritos a especialistas (Hix e Lord, 1997: 30-38 e 50-51, com base na classificação de Huber e Inglehart, 1995).

Posição ideológica na escala esquerda-direita das famílias partidárias europeias

Socialistas: Posição média - 4,3 (desvio padrão 0,5)

Liberais: Posição média - 6,4 (desvio padrão 1,0)

Democratas-cristãos: Posição média - 6,7 (desvio padrão 0,83)

Conservadores: Posição média - 7,7 (desvio padrão 0,4)

Explicada a razão para nos focarmos essencialmente nas famílias socialista, liberal, democrata-cristã e conservadora, será útil resumir a história, evolução e ideologia de cada uma.

I.5.1 Socialistas

Em quase todos os países da Europa Ocidental existe um partido socialista ou social-democrata que domina o seu lado ideológico à esquerda ‘lutando’, consequentemente, pela liderança do governo.

O socialismo ou social-democracia tem várias tradições e significa coisas que não são exactamente idênticas em todos os países em termos históricos, organização interna ou políticas públicas propostas. A divisão mais clara seria aquela que dividia os partidos ‘social-democratas’ do Norte da Europa dos partidos ‘socialistas’ da Europa do Sul – os primeiros seriam tradicionalmente mais favoráveis a uma economia de mercado cujos efeitos negativos seriam minorados pelo Estado social, enquanto os segundos estavam mais associados à defesa de uma gradual transformação para um sistema socialista que envolveria a propriedade pública dos meios de produção e remunerações mais semelhantes para todos. Contudo, nas últimas décadas estas diferenças foram-se esbatendo a favor da visão social-democrata. Vista como um todo, a família socialista ou social-democrata (há autores que favorecem uma ou outra expressão) está presente em toda a Europa Ocidental e tem muitos pontos de contacto visíveis nas propostas políticas ou programas, mas até no próprio nome (ao contrário dos partidos de outras famílias) e

na pertença à Internacional Socialista. (Vincet, 1995: 84-113; Ladrech e Marlière, 1999: 2; Lane e Ersson, 1999: 81; Glyn, 2003: 2-3).

Esta é claramente a maior família partidária da política europeia (em termos de votos) e nasceu no fim do século XIX com o objectivo de representar a classe trabalhadora (Beyme, 1986: 99-111; Gallagher et al., 2006: 231-234). As prioridades políticas iniciais mudaram sobretudo depois de 1960 com o crescimento sócio-económico e o Estado social que criaram sociedades mais diferenciadas e menos “enraizadas” em classes sociais (Ware, 1996: 33-35).

Apesar de diferente conforme o país em causa, vários autores dizem que o socialismo ou social-democracia tem programas que apesar das mudanças ideológicas continuam a ser identificáveis com pontos em comum como a necessidade de intervenção estatal na economia (mesmo que menor do que no passado) ou o emprego como objectivo prioritário. Algumas das suas principais crenças estão associadas às ideias de comunidade, cooperação, igualdade, economia mista (Beyme, 1986: 91-92; Ladrech e Marlière, 1999: 2-5; e Heywood, 2003: 108; Lane e Ersson, 1999: 81).

Lipset salienta as mudanças que aconteceram nestes partidos nas últimas décadas: moderaram-se ideologicamente e passaram a apelar à vasta classe média e trabalhadores qualificados, com programas que, após as políticas de expansão do Estado social, também apostaram recentemente na redução de despesa. No entanto, continua o mesmo autor, a separação entre esquerda e direita não desapareceu, mas alterou-se: os dois pólos já não estão tão distantes e a divisão de classe terá deixado de ser a principal clivagem que passou para os assuntos abordados – moralidade, aborto, valores familiares, direitos civis, igualdade de género, multi-culturalismo, imigração, crime e castigo, política externa, etc..

Lipset defende que os social-democratas ou socialistas transformaram-se muito mais em liberais no sentido americano do termo, assumindo e enfatizando temas pós-materialistas como o ambiente, a igualdade para as mulheres e homossexuais, os direitos das minorias e as liberdades culturais, pedindo também segurança económica e o direito a oportunidades iguais. Ao mesmo tempo, estes partidos aceitaram o enfraquecimento do poder do Estado e os mercados abertos como forma de alcançar crescimento económico e melhores níveis de vida (Lipset, 2001: 52-62).

Num estudo recente sobre as políticas seguidas nos últimos anos pelos governos socialistas no Reino Unido, Alemanha, França, Holanda, Suécia e Dinamarca, Merkel et al (2008: 1-39; 225-227) sublinham que os múltiplos desafios motivados pela globalização, integração europeia e várias alterações sociais¹⁶ influenciaram a sua ideologia e o seu

¹⁶ Entre estas alterações, os autores destacam as mudanças demográficas ou o desenvolvimento de sociedades cada vez mais heterogêneas, a relevância dos valores pós-materialistas, bem como eleitores menos propensos a identificar-se com uma classe social - nomeadamente devido ao declínio do número de trabalhadores na indústria (Merkel et al, 2008: 19-21).

comportamento prático. No entanto, as políticas públicas seguidas por estes partidos não foram iguais nos vários países analisados, não se distinguindo, claramente, um único padrão a que se possa chamar ‘terceira via’. Os autores concluem que as políticas concretizadas acabaram por ser, como seria de esperar, o resultado de uma mistura entre ideologia, políticas possíveis e cálculos custo-benefício na luta eleitoral. Existem, nomeadamente, uma série de factores internos, nacionais, que condicionam as políticas dos partidos socialistas – entre outros, os números da economia, as instituições, a cultura política, a competição partidária, as coligações governamentais, a tomada de decisões dentro dos partidos, as relações com os sindicatos ou o legado que aguarda cada governo quando toma posse.

1.5.2 Liberais, conservadores e democratas-cristãos

À direita, a colocação de cada partido dentro de uma ou outra família não é tão fácil como acontece com os socialistas ou social-democratas. Este lado ideológico está claramente mais dividido: nuns países é dominado por partidos democratas-cristãos e noutros por forças políticas liberais ou conservadoras¹⁷.

Começando pelo grupo dos liberais, estes encontram-se em quase toda a Europa. Apesar de serem hoje um grupo com ideologias que se desenvolveram por caminhos diferentes conforme o país e que incluem também posições mais centristas, são colocados claramente na direita dos sistemas partidários. As preocupações mais salientes passam pela menor carga fiscal ou participação mínima do Estado na economia (Freire, 2006: 54-55; Gallagher et al., 2006: 247-250; Lane e Ersson, 1999: 83-84).

Quanto aos conservadores, as crenças mais significativas podem resumir-se, segundo Heywood (2003: 72), nas palavras tradição, imperfeição humana, sociedade orgânica, hierarquia, autoridade e propriedade. Esta ideologia será mais difícil de definir e generalizar pois tem, claramente, várias correntes: começaram, no século XIX, por querer essencialmente conservar a monarquia ou uma dinastia particular; depois, manter a vida tradicional, a hierarquia, o papel da religião ou a propriedade; com os anos, passaram a defender o liberalismo na economia, alargando a base eleitoral do clero e aristocracia às classes média ou trabalhadora (Beyme, 1986: 64-67; Gallagher et al., 2006: 245-247).

O principal ponto de comparação dos partidos conservadores está na família democrata-cristã porque poucas vezes se encontram no mesmo país e assumem várias posições semelhantes, sendo, com frequência, a principal alternativa aos socialistas. Os primeiros estão, no entanto, por norma, mais à direita que os segundos e as suas prioridades também são

¹⁷ Os resultados eleitorais médios da década de 1990 na União Europeia reflectem esta divisão: a família partidária mais forte, com mais votos, foi claramente a socialista, com uma percentagem média de 30,1%; longe, seguem-se os conservadores (18,9%), os democratas-cristãos (15,9%) e os liberais (11%) (Hix e Lord, 1997: 52)

diferentes: apoiam mais a iniciativa privada ou a austeridade fiscal. O Estado forte fica-se pela defesa, segurança, lei e ordem, deixando a economia claramente para o mercado (Gallagher et al., 2006: 245-247).

A família democrata-cristã também apresenta várias correntes, mas em geral tenta conjugar interesses à partida antagónicos naquilo a que alguns chamam de “capitalismo social” que tenta corrigir os eventuais efeitos negativos da primeira parte da expressão (Carlisle, 2005: 80-82; Gallagher et al., 2006: 241-245).

Alguns autores consideram que os democratas-cristãos podem considerar-se partidos do centro que desenvolvem políticas de esquerda com meios de direita (Beyme, 1986: 129), mas a sua classificação real, entre várias tradições, estará algures entre o centro e a direita moderada. Como revelam Hix e Lord (1997: 30), os partidos democratas-cristãos da UE estão, na prática, para os especialistas, à direita do espectro partidário com posições que vão do 5,7 ao 8,5 numa escala esquerda-direita de 0 a 10.

Os democratas-cristãos distinguem-se dos conservadores pela base mais popular, preocupações sociais acrescidas e políticas apostadas em evitar conflitos sociais. Têm uma posição mais centrista, pro-Estado Social (mais próxima dos social-democratas) em oposição às políticas neo-liberais e individualistas, misturando o conservadorismo com a defesa de certos valores religiosos a par de um certo pragmatismo eleitoral (Ware, 1996: 36-37; Gallagher et al., 2006: 241-245).

I.6 Conclusões do capítulo

São várias as teses que falam numa progressiva proximidade ideológica dos principais partidos de governo numa semelhança sentida não apenas nas propostas que apresentam mas também nas políticas públicas aplicadas.

Um primeiro grupo de teorias tem associado a tendência anterior a uma série de transformações das sociedades ocidentais e, sobretudo, europeias: progressiva reflexividade social, complexificação da sociedade e dependência dos técnicos; crescimento das classes médias e da informação ao dispor dos cidadãos; aumento exponencial das organizações à margem do Estado que o tentam influenciar. Em paralelo, outras teses sublinham, a nível externo, o forte papel da globalização e da integração europeia.

O leque de constrangimentos e influências que afectam as decisões políticas será cada vez maior o que levará governos e partidos a estarem, na prática, muito limitados apesar de continuarem a ser altamente responsabilizados pela população em relação a quase tudo o que acontece na sociedade.

Para além das causas anteriores, mais sociológicas, existe um segundo grupo de teorias, mais politológicas, que olham essencialmente para as estratégias dos próprios partidos políticos

que, constringidos pelos desenvolvimentos anteriores mas também seguindo, por escolha própria, posições cada vez mais pragmáticas e interclassistas, evoluíram para as categorias de partidos *catch-all* ou cartel, reforçando as tendências de menor competição ideológica e focando-se mais em disputas onde predominam os argumentos da boa ou má gestão.

Por outro lado, vários autores recusam as teses da convergência ideológica e continuam a salientar que os partidos ainda são diferentes e as ideologias ainda contam mesmo entre os maiores partidos de governo, numa distinção que continua a colocá-los à esquerda ou à direita bem como numa ou noutra família partidária europeia.

Manifestando uma forte resiliência, os partidos que têm recebido mais votos nas últimas décadas nos países da Europa Ocidental inserem-se nas famílias socialista (à esquerda) e democrata-cristã, conservadora ou liberal (à direita).

II. A SINGULARIDADE DO CASO PORTUGUÊS? CENTRISMO E PRAGMATISMO

A Sociologia deve romper com o ‘simplificador’ senso comum. É esse um dos principais fundamentos da sua existência (Durkheim, 1980: 7; Costa, 1992: 18; Almeida, 1994: 20-22; Javeau, 1998: 42). Todos temos o nosso ponto de vista e interesses próprios que favorecem uma ou outra opinião ou juízo de valor sobre a realidade social. Sem os métodos das Ciências Sociais, qualquer pessoa interpreta e tem opiniões sobre os acontecimentos, inter-relações sociais e o mundo que a rodeia, naquilo a que Javeau (1998: 1-2) chama de sociologia “espontânea” ou de “sentido comum”.

O senso comum não deve, no entanto, ser ignorado nas Ciências Sociais. Giddens (1997: 28) salienta que pode ser fonte de hipóteses e a Sociologia tem a obrigação de perguntar se “será mesmo assim?”.

II.1 PS e PSD: dois partidos iguais ou semelhantes?

Em Portugal existem indicadores de uma forte percepção no senso comum ou ‘sociologia espontânea’ de uma significativa semelhança entre os principais partidos de governo. Essas semelhanças (ou mesmo falta de diferenças) entre PS e PSD têm sido indicadas por investigadores, *opinion makers*, políticos e inúmeros cidadãos em opiniões publicadas ou recolhidas em inquéritos. Um acompanhamento regular da comunicação social, mesmo que não sistemático, permite apresentar inúmeros exemplos.

Comecemos por uma moradora de um bairro social do Porto que numa reportagem¹⁸ afirma que “os políticos são todos iguais. A gamela é toda a mesma. Eles todos prometem, prometem e quando estão lá dentro não se vê nada daquilo que eles fazem”. Outra opinião: “São todos cheios de boas intenções, mas quando chegam lá fazem a mesma coisa que todos os outros, sejam de esquerda ou de direita”¹⁹. Simplificadoras, certamente, estas e outras afirmações não devem deixar de ser fonte de reflexão de sociólogos ou cientistas políticos, nomeadamente porque um retrato dos portugueses diz-nos que estes são geralmente democratas, mas descontentes e desafectos com o sistema político que os governa, acreditando que a sua voz não conta (Magalhães, 2004).

Outro autor, Martins (2004), sublinha, contudo, que existe em Portugal um sentimento de confiança elevada no regime e nas instituições políticas, sendo necessário relativizar as ideias de apatia política: a filiação partidária até é superior à de outros países europeus e estes são aceites

¹⁸ Disponível em <http://aeiou.expresso.pt/seja-por-um-ou-por-outro=f536974>, consultada em 10-06-2010.

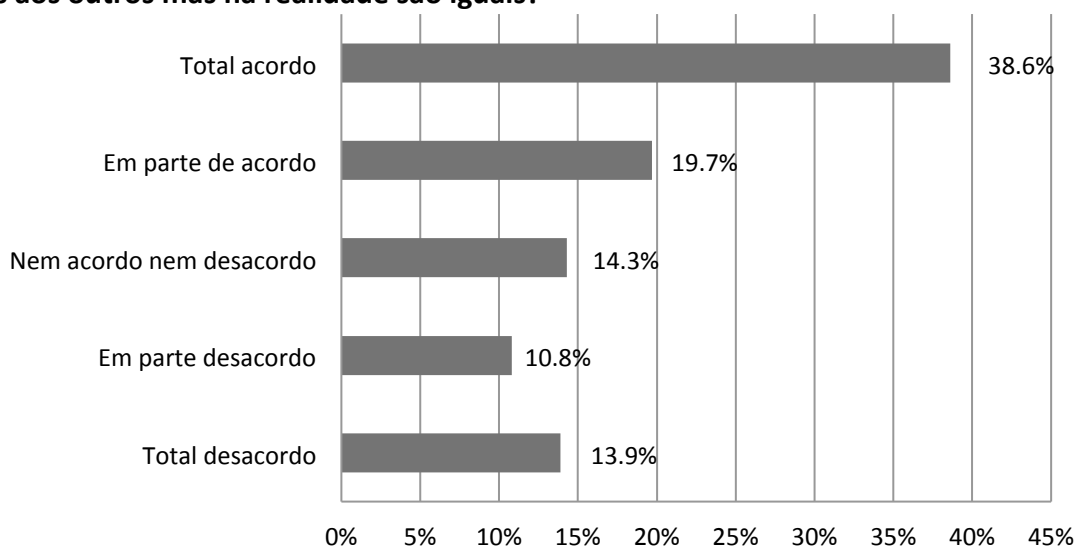
¹⁹ Depoimento incluído numa reportagem publicada no jornal Público, 04-06-2009: “*Eles nunca foram eleitores e gostavam de assim ter continuado*”.

como os “principais actores da democracia” apesar das críticas à sua actuação concreta, não fazendo sentido, segundo afirma, as teses de que existe uma crise dos partidos ou da participação política.

José Manuel Fernandes, antigo director de um jornal diário, acrescenta, pelo contrário, que “o que inquieta é a percepção instalada de que ‘são todos iguais’”²⁰. Eduardo Lourenço, filósofo, afirma que “o jogo político deixou de ter qualquer componente, digamos, de um dinamismo suficiente para que nós nos interessemos por este tipo de luta”, numa “espécie de drama que não existe”: “PS e PSD são duas alternativas à mesma coisa”²¹. Vários políticos referem, também, com alguma frequência, que não encontram diferenças entre PS e PSD²².

Uma pergunta colocada num inquérito de 1993 parece confirmar que existe uma opinião bastante difundida de que os partidos são todos iguais. À amostra da população portuguesa foi apresentada uma série de opiniões sobre política. Uma delas afirmava que “os partidos políticos criticam-se uns aos outros mas na realidade são iguais”. Resultados: mais de metade (58,3%) estão total (38,6%) ou pelo menos em parte de acordo (19,7%) com a afirmação.

Figura II-1 Inquérito à população portuguesa (1993): Os partidos políticos criticam-se uns aos outros mas na realidade são iguais?



Legenda: 2,8% ontaram por não responder à pergunta. Fonte: Bacalhau, 1994: 123

²⁰ Disponível em <http://blasfemias.net/2010/04/11/mais-do-que-uma-alternancia-uma-alternativa-sera-que/>, consultado em 10-06-2010.

²¹ Diário de Notícias, 25-5-2008.

²² Neste último caso, no entanto, a análise tem de ser ainda mais cuidadosa tendo em conta os seus interesses específicos no processo político: a falta de diferenças entre os dois partidos do centro parece ser particularmente destacada pelos restantes partidos de dimensão mais pequena e à procura de “mercado eleitoral”, ou por figuras do PS e PSD não conotadas com a facção que domina o partido nessa época. Ver, por exemplo, “Morais Sarmiento não sente diferenças entre candidato PS e do PSD”, jornal Público, 28-05-2009; ou “Jerónimo de Sousa insiste em que as propostas políticas do PS são iguais às do PSD”, disponível em <http://tv1.rtp.pt/noticias/index.php?t=Jeronimo-de-Sousa-insiste-em-que-as-propostas-politicas-do-PS-sao-iguais-as-do-PSD.rtp&headline=20&visual=9&tm=9&article=269481>.

Semelhante resultado tinha sido alcançado noutro inquérito de 1985 (citado por Torcal et al, 2002: 265). Mais recentemente, o Inquérito Pós-Eleitoral de 2002 revelava que mais de dois terços dos portugueses (71,2%) concordavam com a frase que afirma que “os partidos criticam-se muito uns aos outros, mas na realidade são todos iguais” (Freire et al, 2003).

Analisando os resultados anteriores (e outros) sobre as atitudes de desconfiança e descrença dos portugueses em relação aos partidos, Teixeira (2009: 455-461) sublinha que essas respostas não impedem que uma esmagadora maioria da população continue a atribuir-lhes uma função indispensável na democracia. Mas acrescenta que o que está implícito nestas opiniões é que “os partidos tendem a confundir-se cada vez mais uns com os outros” porque já não representam interesses de forças sociais distintas (esbatendo as oposições ideológicas) ou porque estão tão condicionados pela internacionalização e globalização da economia que têm, na prática, de partilhar as mesmas políticas públicas. A abstenção parece ser aliás motivada, em grande medida, pelo facto de muitos eleitores não acreditarem no que dizem os partidos e os candidatos (estudo da Comissão Nacional de Eleições citado por Martins, 2004: 606).

Em 2011, uma sondagem revelava ainda que, à beira da queda do governo socialista liderado por José Sócrates, 45% dos portugueses acreditava que as eleições que se seguiriam trariam um novo governo que iria governar de forma igual ao que ainda estava em funções²³.

O excesso de promessas e metas que depois não se concretizam na prática governativa tem sido apontado como uma possível causa do antipartidarismo reactivo em Portugal (Teixeira, 2009: 479-482).

Os resultados dos inquéritos anteriores confirmam a ideia de que é recorrente dizer-se que os partidos “são todos iguais”. Grande parte dos portugueses concordaria, tudo indica, que assistimos a uma espécie de *pró-wrestling politics*²⁴ em que os partidos falam e agridem-se (verbalmente) de forma recorrente no ‘palco’ político, mas, depois, ‘atrás do pano’, concordam naquilo que é essencial.

Nem todos os portugueses acreditam, contudo, que os partidos são todos iguais e mesmo entre aqueles que subscrevem essa afirmação parece existir uma contradição: como sublinha Fortes (2007), apesar da ideia generalizada de igualdade, apenas uma minoria (7,1% em 2002) atribui a PS e PSD a mesma posição ideológica na escala esquerda-direita.

Posição mais moderada e, como veremos mais à frente, com sentido igual ao de múltiplas análises das Ciências Sociais, têm muitos cidadãos que, em vez de dizerem que PS e PSD são partidos iguais, salientam as suas semelhanças ou poucas diferenças. Um jornalista, Fernando Sobral, num artigo de opinião, diz, por exemplo, que “é certo que o PS e o PSD se

²³ Quase 21% considerava que a governação iria ser melhor do que a actual e 14,7% que o próximo governo iria ser pior. Ver <http://www.tvi24.iol.pt/aa---videos---politica/sondagem-austeridade-tvi24-pec/1242531-5796.html>, consultado em Agosto de 2012.

²⁴ Expressão detectada por Jalali (2007) no romance sobre política americana Cores Primárias.

esforçaram tanto para interiorizarem a ideologia ‘centrista’ que é mais aquilo que os une do que os divide”²⁵.

Em 2009, alguns correspondentes estrangeiros a trabalhar em Portugal, com uma perspectiva de quem nasce fora das fronteiras nacionais, sublinhavam que as eleições legislativas não motivam: “não estão em causa grandes alternativas, a expectativa é apenas a de saber quem ganha e quem governa, mas não se prevêem grandes mudanças”²⁶. Outras análises que se encontram na comunicação social também destacam as semelhanças nos discursos dos dois maiores partidos: uma reportagem sobre os discursos das últimas eleições legislativas (2002, 2005 e 2009) conclui que “PS e PSD imitam-se”, usando “mensagens idênticas” em campanha, pelo que a alternância de poder não significa forçosamente “a existência de novidades” nos apelos e forma de mobilização dos cidadãos²⁷.

Será Portugal um caso de maior proximidade ideológica entre os dois maiores partidos de governo e onde existe a tal *pro-wrestling politics*? Será reactivo o antipartidarismo que se sente em grande parte da população portuguesa, ou seja, uma posição crítica que resulta da insatisfação com o desempenho dos partidos e uma significativa diferença entre as promessas ou ideologias e a sua performance?²⁸

Ou serão os resultados dos inquéritos anteriores apenas interpretações simplificadoras do senso comum de uma população portuguesa que se distingue, como outros países da Europa do Sul, por ter enraizado um antipartidarismo cultural motivado pela cultura política e décadas de um regime autoritário que manipulou eleições e incutiu ideias contra os partidos?²⁹

Inúmeros cientistas sociais têm identificado os dois maiores partidos políticos portugueses essencialmente como partidos *catch-all* ou eleitoralistas. A democracia tardia permitiu-lhes ‘saltar alguns estádios’ do desenvolvimento característico dos partidos de democracias mais consolidadas onde vários dos maiores partidos (nomeadamente os socialistas) começaram por ser partidos de massas, associados a clivagens de classe ou religiosas, e só depois partidos *catch-all*. Apesar de PS e PSD parecerem organizações altamente estruturadas como se fossem partidos de massas, é nas tipologias *catch-all* ou eleitoralista que a maioria dos autores os enquadra desde o início da democracia (Stock, 1988; Morlino, 1995: 346; Pasquino,

²⁵ Jornal de Negócios, 05-11-2009.

²⁶ “Eleições não motivam correspondentes”, Jornal Público, 17-09-2009, em http://www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/eleicoes-nao-motivam-correspondentes_1401061?all=1

²⁷ “O meu discurso é melhor que o teu. Mas é o mesmo”, Jornal I, 17-07-2009.

²⁸ Para uma distinção entre antipartidarismo reactivo e antipartidarismo cultural ver Torcal et al (2002) e Teixeira (2009: 461-482).

²⁹ Torcal et al (2002) defendem que Portugal se caracteriza por este antipartidarismo cultural espelhado, por exemplo, nas ideias muito difundidas de que os partidos são todos iguais mas que convivem com outras, contraditórias, em que os mesmos indivíduos que criticam os partidos lhes atribuem uma importância imprescindível no funcionamento da democracia. Semelhante diagnóstico é feito por Teixeira (2009: 461-492) que sublinha que o antipartidarismo reactivo está muito associado à conjuntura e à avaliação do desempenho do governo em exercício, ou seja, a factores de curto prazo.

2001: 203; Gunther, 2004; Lopes, 2004; Jalali, 2004 e 2007; Lobo, 2007; Belchior e Freire, 2009: 268), com alguns desenvolvimentos que apontam para uma provável evolução para partidos cartel (Jalali, 2001: 380-381; Lopes, 2004; Martins, 2005; Guedes, 2006)³⁰.

Num padrão de ocupação do Estado útil para compensar as fracas bases sociais típicas de partidos de democracias jovens (Biezen, 2003: 157), os partidos políticos portugueses estiveram sempre mais dependentes do Estado do que da sociedade (Bruneau, 1997: 15; Jalali, 2007: 164-173 e 215). Sobretudo a partir de meio da década de 1980, o sistema político terá ficado marcado pelo clientelismo e pragmatismo ideológico dos dois maiores partidos (Magone, 1998), com diferenças programáticas que, segundo autores como Magone, terão praticamente desaparecido pois contará mais a forma como se apresentam ao eleitorado do que o conteúdo das propostas.

Um desenvolvimento socioeconómico tardio, com um Estado social de partida mínimo (à época do 25 de Abril), associado a múltiplas injeções de dinheiro (com condições) de organismos internacionais (FMI e, sobretudo, UE), pode ter condicionado, ainda mais, essa tendência de semelhança entre PS e PSD.

O enfraquecimento das funções dos partidos ligadas à representação e mobilização social a favor da função de competição pelo “mercado eleitoral” como “máquinas eleitorais para alcançar o poder” é uma tendência destacada por Teixeira (2009: 478-480; 753-756) num estudo sobre a realidade portuguesa³¹. A autora diz que a ideologia e os programas são cada vez mais ambíguos e irrelevantes, fruto, em grande medida, da progressiva importância dos técnicos nas decisões políticas (“despolitizando” as opções), mas também da globalização e internacionalização da economia, associada à integração europeia. Os factores anteriores limitaram a acção dos partidos, justificando, de acordo com a autora, que “os contrastes e as diferenças na sua prática concreta se tornem difíceis de identificar, pelo menos com a clareza de outros tempos”. Circunstâncias que segundo Teixeira dificultam as opções dos eleitores no momento de votar e favorecem os factores de curto prazo em detrimento dos factores de médio ou longo prazo.

Alguns estudos têm confirmado a proximidade ideológica de PS e PSD numa perspectiva comparada com o que se passa com os partidos mais próximos do centro de outros países europeus, mesmo quando a comparação é feita com outras jovens democracias da Europa do Sul como Espanha (Freire, 2006 e 2012; Jalali, 2007: 88).

³⁰ O CDS tem sido classificado como partido de quadros. O PCP é o único partido português a ser classificado por uma parte dos autores como partido de massas. O BE é um partido da chamada “nova esquerda libertária” (ver por exemplo Jalali, 2007: 78; Belchior e Freire, 2009: 268).

³¹ A mesma autora sublinha que agora essas funções de representação e mobilização são partilhadas, pelos partidos, com novos actores como os grupos de interesses, os novos movimentos sociais ou a comunicação social (Teixeira, 2009: 480).

Freire (2007) também conclui que apesar de a tendência ser para a estabilidade, a divisão entre cidadãos de esquerda e direita em Portugal (tal como em Espanha) tende a ser mais instável e permeável a factores de curto prazo.

As clivagens tradicionais capital-trabalho (de classe) e Estado-igreja (religiosa), fundamentais no comportamento dos eleitores e no nascimento da maioria dos grandes partidos das democracias europeias mais antigas (Lipset e Rokkan, 1992), não são relevantes no comportamento de voto em Portugal, num facto que Jalali (2004: 90-96) associa ao momento de consolidação da democracia e às primeiras eleições constitucionais onde a principal linha de divisão que separou o PCP (e outros pequenos partidos) do PS, PSD e CDS estava relacionada com as características do futuro regime. Uma clivagem que, segundo o mesmo autor, “não diferenciou suficientemente” os dois maiores partidos (que a esse nível tinham praticamente as mesmas propostas) ajudando a reforçar a sua ideologia indeterminada e o eleitorado centrista que tanto pode votar numa ou noutra força política.

A par da pouca importância das clivagens tradicionais na decisão de voto, os eleitores portugueses são dos mais afectados (na Europa) pelos temas de curto prazo (entre outros, líderes partidários, escândalos políticos, desempenho do governo ou estado da economia) que são ainda mais relevantes no considerável eleitorado centrista (ou *marais*), crucial para PS e PSD, com registos de alta volatilidade eleitoral (numa comparação europeia) entre os blocos da esquerda e direita (Freire e Magalhães, 2002; Freire et al, 2004; Jalali, 2007: 87 e 338).

Jalali (2004: 96; 2007: 87-89) salienta que desde os governos de Cavaco Silva (1985) que os principais partidos parecem estar, tal como os seus eleitorados, de acordo no essencial quanto aos objectivos a atingir (desenvolvimento económico para convergir com a UE) e quanto à forma de o fazer (consolidação de uma economia de mercado usando fundos europeus) – as diferenças estarão, segundo o mesmo autor, em questões de “pormenor” e numa troca de argumentos com base nas ideias de boa ou má gestão. A tendência para a convergência entre PS e PSD terá aumentado com a integração europeia que levou a uma espécie de soberania partilhada (entre o Estado português e a UE) referida por Barreto (1994).

Num dos pontos fundamentais da divisão esquerda-direita, o papel e intervenção do Estado, Viegas (1996: 248-253) salientava na década de 90 que os maiores partidos portugueses caracterizavam-se por uma larga convergência de posições. Partindo de um Estado-providência quase inexistente em 1974, o investimento público na educação, cuidados médicos e segurança social, para além da reforma fiscal, permitindo diminuir as desigualdades, eram temas relativamente aos quais se verificava aquilo que o autor diz ser uma “intercepção de posições políticas e económicas”. Uma tendência originária, segundo Viegas (1996: 256), da cultura das elites político-partidárias, numa concepção de planeamento público da economia, das políticas sociais e do Estado-providência que dominava os segmentos sociais assalariados urbanos, particularmente os de maiores recursos técnicos e científicos, e que constava explicitamente dos

programas partidários iniciais de PS e PSD até como factor legitimador da liberalização económica. Depois de uma maior tendência liberal do PSD de Sá Carneiro, as vitórias eleitorais dos social-democratas a partir de 1985 definiram um “novo quadro político-ideológico” mais liberal, em particular no que se refere ao papel do Estado, que, no entanto, não significou, para o autor, uma diminuição do peso do sector público na economia portuguesa.

Uma análise à parte do Inquérito Social Europeu de 2008 que incluiu questões sobre as opiniões e atitudes sobre o papel do Estado social permite perceber (numa análise limitada de carácter sincrónico) que a comparação entre as posições médias, num índice agregado (numa escala de 0 a 10), dos eleitores do PS (8,14) e PSD (8,07) apresenta a este nível diferenças mínimas, sendo mesmo a convergência mais forte entre as posições dos eleitores dos principais partidos de seis países analisados (Portugal, Reino Unido, Alemanha, Espanha, França e Dinamarca). Portugal está, aliás, neste inquérito, entre os países europeus onde os cidadãos mais responsabilizam o Estado (ver Quadro 0-4 em anexo).

No entanto, apesar de eventualmente maior, a aproximação ideológica dos maiores partidos de governo não é um exclusivo do caso português. Essa tendência, como vimos no capítulo I, tem sido destacada a nível europeu por inúmeros cientistas sociais que a integram em mudanças mais vastas que ocorrem nas sociedades contemporâneas.

Em relação a Portugal, Freire (2005) sintetiza as várias razões apontadas na literatura para a existência dessa proximidade: a esquerdização inicial do regime que levou todos os partidos para a esquerda da sua posição natural; a exclusão do PCP (e, em anos mais recentes, do BE) das soluções governativas³²; a necessidade inicial de reduzir a influência dos comunistas durante a transição levando, por exemplo, à fundação da UGT; ou as estratégias eleitorais de características *catch-all* seguidas pelos dois partidos a partir de meio da década de 1980. Continuemos a análise pela origem do regime e dos partidos³³.

II.2 A importância da origem: uma revolução num país sem partidos

Vinte e cinco de Abril de 1974: uma revolução inesperada; o primeiro e talvez o caso mais original de uma onda de transições para a democracia que depois se estende pela Europa do Sul

³² Facto que segundo o autor levou o PS para a direita não apenas nos parceiros de coligação mas também nas políticas seguidas. Num texto mais recente, Freire (2010: 133-134) desenvolve a ideia e defende que estamos perante um “desequilíbrio estrutural do sistema partidário, enviesando-o à direita”, o que exclui as minorias à esquerda do governo, favorece a falta de diferenças entre os partidos mais próximos do centro ou a “fraca diferenciação ideológica”, e justifica a “fraca redução das desigualdades sociais”.

³³ Numa obra mais recente, Freire (2012: 141-143, 195-199; 227-233) salienta que ideologicamente, na tradicional escala esquerda-direita, o PS surge consistentemente mais perto do PSD do que do PCP ou do BE, resultado, em grande medida, da tendência centrista dos socialistas. O desequilíbrio do sistema político para a direita (que consegue cooperar nas soluções governativas) é, segundo o autor, uma das razões que leva as políticas públicas portuguesas para a direita, explicando-se assim, por exemplo, a manutenção de altos níveis de desigualdade.

até à América Latina, Europa de Leste e Ásia (Scmitter, 1999: 449). A data não marca o nascimento dos dois maiores partidos portugueses, mas será o catalisador do seu crescimento acelerado.

À data da revolução o Partido Socialista já existia, nascera um ano antes num congresso na clandestinidade da Acção Socialista Portuguesa, na Alemanha. O PSD nasceu dias depois a 6 de Maio. Num Portugal onde foi rápida a queda do regime autoritário mais longo da Europa, quando ainda se procurava uma democracia na transição para um regime indefinido, os partidos eram uma novidade depois de quase meio século de Estado Novo – num regime formalmente corporativo onde os partidos políticos eram proibidos (Bruneau, 1997; Scmitter, 1999).

Sem tempo para desenvolver ligações mais do que “ténues” à sociedade (Lobo, 2000), pouco depois do 25 de Abril os líderes do PS e PSD (mas também do CDS e PCP) já estavam no governo. Os seus primeiros cargos políticos foram os de ministros a partir do I Governo Provisório. Antes de terem programa ou um primeiro congresso, os principais representantes do PSD já eram ministros (Manalvo, 2002: 42). A chegada ao parlamento só ocorreu depois das eleições para a Assembleia Constituinte em 1975. Após quase 50 anos de ditadura, as novas elites partidárias não tinham experiência de governo e a sociedade civil era fraca (Gunther et al, 1995: 407).

Jalali (2007: 50-62) salienta que 1974 foi o ano zero da organização política portuguesa, num processo de democratização que influenciou a natureza dos partidos, as interações, as clivagens e os padrões de cooperação (ou falta dela) no futuro sistema partidário. Inúmeros estudiosos do PS e PSD têm destacado as consequências sobre os dois partidos do processo de democratização acelerado e revolucionário.

Sablosky (2000: 127-131) explica que em 1974 o PS era um partido sem meios³⁴, com poucos militantes, sem organização nacional, com base num “pequeno grupo de oposicionistas” ao antigo regime. Em dois anos, no entanto, organizou campanhas eleitorais e formou governo. No PSD, continua Frain (1997: 77), o contexto revolucionário e as necessidades da época obrigaram o partido a provar as suas ‘credenciais’ democráticas através de um posicionamento à esquerda (na ideologia e programas eleitorais) daquele que seria o seu posicionamento natural (centro-direita). Este enviesamento à esquerda marcou, aliás, os três futuros partidos de governo (PS, PSD e CDS) e é facilmente visível nos nomes que perduram até hoje: um partido de centro-direita que assume uma designação típica de uma força política do centro-esquerda europeu (Partido Social Democrata) e outro de direita que se auto intitula Centro Democrático e Social (CDS) (Bruneau et al, 2001: 40; Jalali, 2007: 62 e 73).

Em resumo, Jalali (2007: 62 e 72) explica que o contexto revolucionário ajuda a explicar a fraqueza das raízes sociais dos partidos portugueses (parcialmente compensada pela

³⁴ Apesar do apoio financeiro de partidos socialistas europeus (Sablosky, 1997: 127-131; 2000: 55-58).

aproximação ao Estado e aos seus recursos); bem como a sua organização e estrutura (fraca e centralizada nos líderes). O mesmo autor sublinha que é neste contexto de democratização acelerada que foi preciso procurar votos pelo que se abdicou de alinhamentos ideológicos ou sociológicos claros, num padrão que continuou sobretudo nos partidos mais próximos do centro.

II.3 Fracas bases sociais e centralidade dos líderes

Gunther (2004: 58) salienta que desde a transição democrática que Portugal reúne todas as características da política moderna: significativa importância dos líderes, fraca relação dos partidos com organizações de interesses, baixa filiação ou uma política que se desenvolve sobretudo pela televisão.

PS e PSD nasceram numa altura em que na Europa os partidos de massas já estavam em declínio, no auge dos partidos *catch-all* e no início do desenvolvimento dos partidos cartel (ver as datas indicadas para cada tipo de partido por Katz e Mair, 1995). Sem organização ou bases sociais estabelecidas, PS e PSD apresentam-se como interclassistas e com características de partido *catch-all*: diversidade interna, indefinição, eleitoralismo, centrismo, pragmatismo, apelando a um eleitorado amplo e abrangente. Os dois maiores partidos portugueses estão entre os partidos da Europa onde as clivagens de classe e de religião menos contribuem para explicar o voto (Gunther, 2004: 75 e 79-81; Lopes, 2004: 122-125; Jalali, 2007: 78).

Não por acaso, a centralidade dos líderes tem sido uma das características mais destacadas nos dois partidos³⁵. Portugal não será, no entanto, um caso isolado: a progressiva personalização da política tem sido uma tendência descrita como generalizada, há décadas, nas democracias europeias fruto de sistemas políticos com cada vez menos diferenças entre os principais partidos de governo, onde aumentou a relevância da televisão, a falta de distinções ideológicas e a crescente fraqueza dos partidos e legislaturas face ao executivo (Raunio, 2002; Poguntke e Webb, 2005). As chamadas democracias da terceira vaga, onde se inclui Portugal, parecem ter reforçado algumas tendências já presentes em democracias mais antigas como a proeminência dos líderes partidários.

Pasquino (2001: 193-197) sublinha que Portugal é um caso de personalização da política em que personalidades como Ramalho Eanes, Mário Soares, Cavaco Silva e António Guterres substituíram a ausência de um “debate real”. Frain (1998: 36) acrescenta que a política nacional tem sido historicamente uma “batalha entre individualidades e personalidades mais do que entre

³⁵ Para o caso do PSD há pelo menos duas obras que se preocupam especialmente com a relevância da liderança no partido: Lopes, 1989, sob o título “PPD/PSD: a dependência do carisma”; e Manalvo, 2001, “PSD: a marca dos líderes”. Sobre o PS ver “A Arte de Ser Indispensável: Líder e organização no Partido Socialista português”, de Lisi (2009).

ideias ou programas de acção”, num sistema político que dá mais relevo ao carisma e virtuosismo do líder do que às ideias³⁶.

Num estudo de seis países europeus, Lobo (2007b: 269) conclui que PS e PSD são os partidos onde os líderes têm mais importância na decisão de votar nessa força política. Em 2005, outra análise da mesma autora (Lobo, 2009) sublinha que apesar dessa grande importância do líder para o eleitorado do centro, não é a personalidade do candidato a primeiro-ministro que motiva quem vota: esta decisão depende sobretudo da forma como avaliam o seu desempenho e aquela que pensam ser a sua competência para o cargo.

No caso do PS, Lisi (2009) diz que existe uma identificação do partido com o líder, numa tendência de autonomia da liderança que sempre existiu mas que aumentou com António Guterres e José Sócrates – as fraquezas organizativas e relevância do secretário-geral levarão o PS a “desaparecer” quando o partido está no governo. O autor defende que desde a década de 80 que este se desideologizou e desapareceram as tendências programáticas. As divisões internas têm cada vez mais um carácter “pragmático”, “oportunista”, “flexível”, com alianças ou facções personalizadas à volta de determinada personalidade que se pretende fazer chegar a secretário-geral (numa tendência já antes verificada por Sablosky, 1997: 60; ou Jalali, 2007: 152).

Lisi acrescenta que aquilo a que chama coligação interna dominante se reforçou depois de 1996, sobretudo quando o partido chega ao governo. O facto anterior reflecte-se, segundo o autor, pela cooptação entre dirigentes para escolher quem vai liderar o partido em várias sucessões, na falta de alternativas reais à coligação dominante e na escolha do secretário-geral que tende a ser feita, em eleições directas, quase por unanimidade (ver Quadro II-1).

No PSD são ainda mais as obras que destacam a enorme importância do líder. Num partido que alguns dizem ter uma ideologia vaga (Frain, 1997: 83) que não se enquadra linearmente em nenhuma ideologia europeia (Manalvo, 2001) o líder será ainda mais fundamental. O PSD é um dos partidos portugueses que mais sofre com o faccionalismo, facto que Frain (1997: 87) relaciona com o seu “ecletismo” ideológico e de estratégias para chegar ao poder. Ao contrário do PS, no PSD o sucesso dos líderes e a neutralização das tendências internas depende não tanto da personalidade ou da cooptação dos dirigentes, mas sobretudo da chegada ao governo (Lisi, 2009: 294), o que leva as eleições internas a apresentarem resultados mais divididos.

³⁶ Numa personalização que a autora liga à cultura política portuguesa e “nostalgia sebastiânica” de uma nação que querará recuperar o prestígio perdido.

Quadro II-1 Resultados das eleições directas no PS e PSD, 1999-2010

PS			PSD		
Líder eleito	Data da eleição	Resultado do líder	Líder eleito	Data da eleição	Resultado do líder
José Sócrates	2009	96%	Pedro Passos Coelho	2010	61%
José Sócrates	2006	97%	Manuela Ferreira Leite	2008	38%
José Sócrates	2004	80%	Luís Filipe Menezes	2007	54%
Ferro Rodrigues	2002	96%	Luís Marques Mendes	2006	91%
António Guterres	2001	96%			
António Guterres	1999	97%			

Fontes: Lisi, 2009, para o PS; Povo Livre e consulta de imprensa para o PSD.

Jalali (2007: 140-149) sublinha que no PSD o faccionalismo interno é motivado, mais do que pela ideologia, pelas rivalidades pessoais suportadas por redes de apoio (tal como no PS e CDS). Frain (1997: 109; 1998: 36 e 242) acrescenta que nos social-democratas a dependência de um líder carismático é uma “fonte de vulnerabilidade” e o seu “maior problema”: os líderes são “fundamentais” para evitar divisões porque são um ponto de referência para membros muito diversos, um eleitorado ideologicamente indefinido e um programa flexível. Manalvo (2001) defende mesmo que foram esses líderes carismáticos (Sá Carneiro e Cavaco Silva) que moldaram, pela sua acção, a ideologia e doutrina do partido.

II.4 Padrões de cooperação entre os dois maiores partidos

Vários autores têm salientado os pontos de divergência entre PS e PSD. Lopes (2004: 7, 119 e 141-143) apresenta alguns casos em que os dois partidos não cooperaram, escapando à lógica de cartelização da política identificada por alguns autores – por exemplo, aquando da instabilidade do governo do Bloco Central de 1983 a 1985 ou naquilo que classifica como “violência liquidadora” ocasional que se assiste na competição entre os dois partidos.

Como confirmaremos mais à frente pela análise dos programas eleitorais e como se vê recorrentemente pelas críticas mútuas entre os responsáveis dos dois partidos, PS e PSD apresentam com frequência posições divergentes sobre as políticas a aplicar. No entanto, Jalali (2007b) salienta que um dos dois padrões mais importantes do sistema partidário português (a par da exclusão do PCP das soluções de governo) tem sido a cooperação entre os dois principais partidos em decisões chave (com frequência com o apoio do CDS).

Frain (1998: 81-82) também salienta que, apesar da rivalidade do período revolucionário (sem acordo formal na Assembleia Constituinte), os dois partidos perceberam que tinham importantes razões para cooperar de forma a limitar o PCP e apoiar uma democracia do tipo liberal democrático. Depois, sublinha Jalali, a “cumplicidade entre PS e PSD viria a permanecer uma dinâmica central do sistema de partidos”. São inúmeros os exemplos de cooperação.

Começamos pelo I Governo Constitucional, um governo minoritário do PS que é viabilizado de início pelo PSD e CDS que para isso impõem alterações ao programa do executivo – nomeadamente ao nível económico. Apesar da recusa do PS em ter o PSD como parceiro de coligação, os social-democratas fazem uma “cooperação tática” com os socialistas na Assembleia da República. Em 1977, PS e PSD emitem mesmo um comunicado conjunto de apoio à chamada “legislação de regime” que incluía áreas como a reforma agrária, arrendamento rural, delimitação dos sectores público e privado ou o investimento estrangeiro (Frain, 1998: 94-97 e 107).

Em 1978, PS e PSD voltam a colaborar para fundar a UGT. Sem ligações de origem ao movimento sindical, ambos queriam combater o poder da CGTP (ligada ao PCP). A UGT reunia membros dos dois partidos e acabaria dominada pelos socialistas, apesar de continuar a contar com a presença de membros do PSD (Morlino, 1995: 357; Sablosky, 1997: 69; Puhle, 2001: 313-314; Jalali, 2007: 89-91).

No início da década seguinte, em 1982, o regime assiste à principal mudança no equilíbrio de poderes constitucionais. A primeira revisão da Constituição da República Portuguesa resulta do trabalho conjunto do PS e PSD (e CDS) com o objectivo de diminuir os poderes do Presidente da República e militares (nomeadamente extinguindo o Conselho da Revolução). É reforçada a componente parlamentar do regime e os poderes dos partidos (Bruneau, 1997: 10; Sablosky, 1997: 70). No entanto, também houve divergências entre a AD e o PS, com os socialistas a travarem várias mudanças na parte económica da Constituição (Frain, 1998: 140-141).

Um ano depois, 1983 assiste ao início daquele que será o exemplo mais claro de colaboração entre PS e PSD: o Bloco Central que governaria o país até 1985. O executivo de coligação entre os maiores partidos do sistema político foi encorajado pelo Presidente, Ramalho Eanes, e por dois factores externos: a progressiva deterioração das finanças públicas que exigia uma intervenção externa a par de um executivo estável capaz de negociar as condições do programa de austeridade com o FMI³⁷; e o aproximar do fim das negociações para adesão à CEE. O acordo que junta os dois partidos argumenta que o fazem em nome do “interesse nacional” depois da má experiência de governos minoritários ou coligações frágeis. Este governo conjunto também serve para diminuir os custos eleitorais das inevitáveis medidas de austeridade e evitar a resistência social a certas políticas de liberalismo económico. Apesar desta coligação, alguns autores sublinham as profundas divergências entre PS e PSD neste período sobre o modo de resolver os problemas do país e que acabariam por resultar no fim do Bloco Central (Lobo e Magalhães, 2005: 209; Frain, 1997: 100; 1998: 149-150; Manalvo, 2001: 118).

³⁷ O segundo programa de estabilização das finanças públicas com o FMI da era democrática, depois do programa de 1978-1979.

A revisão constitucional de 1989 volta a resultar de um acordo entre PS e PSD. Depois das mudanças na parte política em 1982, estas alterações têm como principal objectivo a parte económica. Acaba o princípio da irreversibilidade das nacionalizações e passa a estar prevista uma nova ordem económica que abre a porta às privatizações. O texto do acordo entre os dois partidos, assinado a 14 de Outubro de 1988, invoca nas razões os “desafios” da entrada na Comunidade Europeia e a necessidade de dar um novo dinamismo à economia. A Constituição revista coloca maior ênfase no desenvolvimento e modernização de Portugal de acordo com os princípios de uma economia de mercado. São revistas expressões do texto constitucional associadas pelos partidos do centro (e CDS) à influência do PCP e tendência mais esquerdista (marxista) da constituição aprovada em 1976 (Frain, 1998: 189-190; Viegas, 1996: 199-203).

Os artigos alterados em 1989 incluem os dois primeiros do texto constitucional relacionados com os “Princípios Fundamentais”: o 1º deixa de prever a construção de uma “sociedade sem classes” e passa a falar numa “sociedade livre, justa e solidária”; e é revogado o artigo 2º que previa um país com o objectivo de alcançar a “transição para socialismo”.

Um dos pontos mais marcantes da cooperação entre PS e PSD está relacionado com a integração europeia. Inúmeras medidas e reformas das décadas de 1980 e 1990, nomeadamente a nível económico (como a revisão constitucional de 1989), foram aprovadas pelos dois partidos tendo como objectivo a entrada na CEE, primeiro, e, depois, a participação na União Económica e Monetária (moeda única) (Frain, 1998: 207-208; Lobo e Magalhães, 2005: 213).

A crise financeira de 2010 levou PS e PSD a entenderem-se, de novo, para decisões chave, duas vezes no mesmo ano. Primeiro em Maio, na aprovação do Programa de Estabilidade e Crescimento II para travar o défice público³⁸. Meses depois, em Novembro, o acordo repete-se na aprovação do Orçamento do Estado de 2011 após difíceis negociações (segundo os relatos na imprensa) com o PSD a alegar estar a tentar “evitar um mal maior para Portugal” e para as finanças públicas depois de negociações que envolveram cedências das duas partes³⁹.

A legislação sobre o financiamento partidário é outro ponto onde se detecta cooperação entre PS e PSD. As últimas alterações à Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais foram aprovadas em 2003, 2009⁴⁰ e 2010 através de acordos entre PS e

³⁸ Num acordo que levou o líder do PSD a pedir desculpa aos portugueses por aceitar o aumento de impostos, alegando a existência de um “estado de emergência” no país e particularmente nas contas do Estado. Ver, por exemplo, “Catroga revela foto com “momento histórico” da assinatura”, Lusa, 30 de Outubro de 2010; “Acordo para o Orçamento com cedências do Governo e PSD”, Lusa, 30/10/2010; “Passos Coelho pede desculpa e restante oposição crítica”, Jornal de Notícias, 13/5/2010; “Sócrates e Passos Coelho estiveram reunidos uma hora e meia”, Jornal de Notícias, 13/5/2010; “Passos Coelho diz que Sócrates pediu “apoio” ao PSD para plano mais ambicioso de corte do défice”, Lusa, 8/5/2010.

³⁹ Ver, por exemplo, “PSD anuncia que vai abster-se na votação do Orçamento”, Lusa, 30/10/2010 (<http://aeiou.expresso.pt/psd-anuncia-que-vai-abster-se-na-votacao-do-orcamento=f612500>); “Aprovado o primeiro Orçamento da nova era da austeridade”, Jornal de Negócios, 3/11/2010; “Governo, PSD e PS regressam 2ª feira às negociações para alterações do OE na especialidade”, 11/11/2010 (http://www.jornaldenegocios.pt/home.php?template=SHOWNEWS_V2&id=453249).

⁴⁰ A legislação de 2009 acabou vetada pelo Presidente da República.

PSD (por vezes com o apoio do CDS-PP ou mesmo do PCP e BE)⁴¹. Para além das leis sobre financiamento político, também a Lei dos Partidos Políticos de 2003 foi aprovada pelos três partidos de governo, PS, PSD e CDS-PP (Guedes, 2006).

Jalali (2007: 176-177 e 214-216) salienta ainda que o padrão de cooperação entre PS e PSD se vê na aprovação de alguma legislação chave, na manutenção do método de Hondt, bem como na ocupação partilhada do Estado por quadros destes partidos, num fenómeno que diz estar generalizado na política portuguesa e que será pouco usado como argumento na competição entre os dois partidos, apesar de ser uma importante fonte de recursos para forças políticas com fracas bases sociais. O autor fala mesmo numa espécie de bloco central na administração e no Estado que serve para manter a principal dimensão de competição numa cooperação implícita no uso dos recursos estatais.

II.5 Ideologia e doutrina do PS e PSD

As ideologias e os programas dos partidos são marcados pela origem e história dessa força política (Duverger, 1970: 19; Ware, 1996: 18-36 e 47; Gallagher et al., 2006: 48 e 222-225). No entanto, isso não significa que estas sejam características estáticas. Portugal é um exemplo claro deste facto.

Apesar do grande número de partidos nascidos depois do 25 de Abril de 1974, o sistema partidário tem-se mantido relativamente estável desde 1975 (Freire, 2005) com PS e PSD a alternarem na posição dominante. As clivagens de classe ou religiosa não têm a mesma importância em Portugal que ocorre noutros países europeus, mas também aqui somos levados a dizer, à semelhança das clássicas conclusões de Lipset e Rokkan (1992: 238-247) para as democracias mais antigas, que a modelação do sistema partidário foi largamente determinada pelos conflitos dos primeiros anos de democracia que acabaram por estar na origem de partidos que limitaram e dominaram as eleições durante as décadas seguintes (Jalali, 2004: 119).

Como disseram Lipset e Rokkan referindo-se às velhas democracias num texto publicado pela primeira vez em 1967, também em Portugal, 37 anos depois das primeiras eleições do novo regime, “os partidos actualmente activos [e sobretudo os maiores] fazem parte da paisagem política desde a infância dos cidadãos ou, pelo menos, desde que foram confrontados pela primeira vez com a escolha entre ‘pacotes’ alternativos no dia das eleições”.

À semelhança de outros países, o sistema partidário e a democracia portuguesa solidificaram-se nas primeiras eleições com sufrágio universal, mas não congelaram ou tiveram sempre as mesmas características. Vários autores (Bruneau et al, 2001: 22-23; Pasquino, 2001:

⁴¹ No caso da alteração à lei em 2008 ver www.parlamento.pt e o processo legislativo referente ao Projecto de Lei 606/X que alteraria a Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais. Sobre 2010 ver o processo legislativo que levou à aprovação do Projecto de Lei 299/XI.

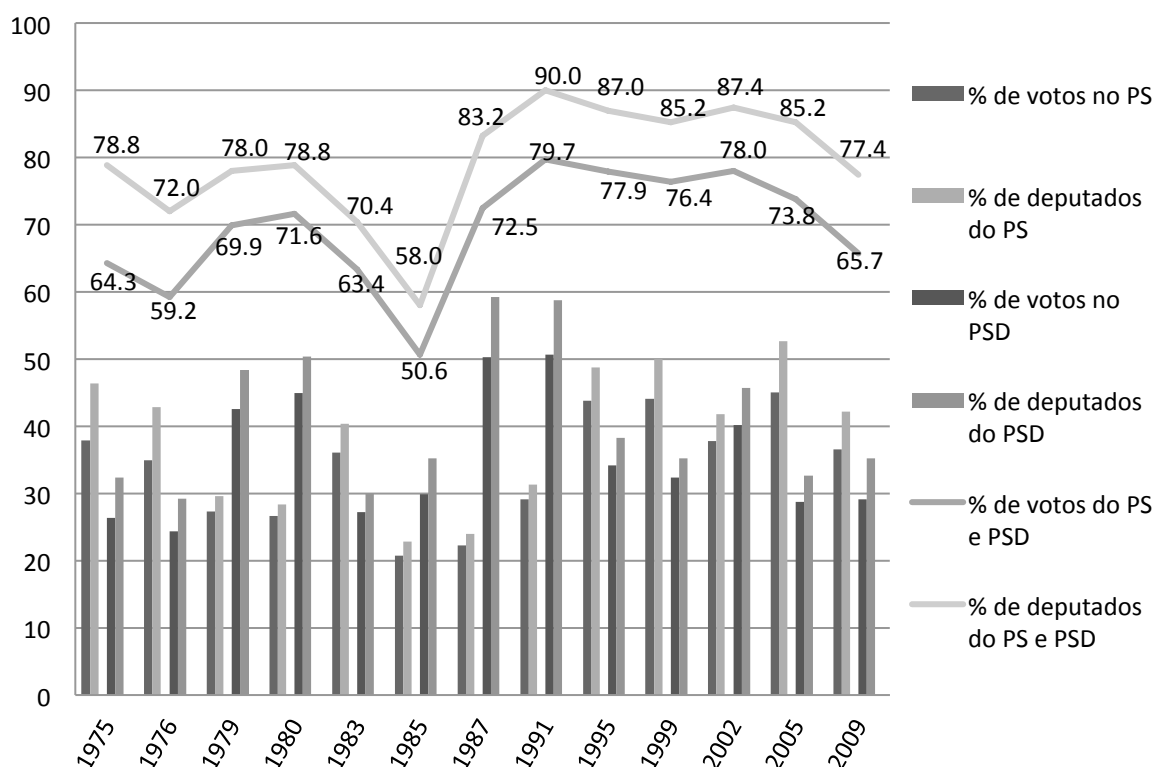
191; Freire, 2005) sublinham a existência de duas fases: uma primeira até 1987, marcada pela instabilidade governativa (entre as democracias mais instáveis dos países desenvolvidos) com governos que nunca chegaram ao fim da legislatura; e outra após 1987 com governos estáveis e tendencialmente de um único partido. Bruneau et al (2001: 22-23) sublinham que até esse ano Portugal encontrava-se, seguindo a tipologia de Lijphart, no grupo das democracias consensuais. Depois, com as vitórias do PSD, o país passa a estar entre as democracias mais unitárias, fruto de uma tendência bipartidária e maioritária resultante, também, da queda no número efectivo de partidos relevantes para o sistema (Freire, 2005) que parece ter começado a inverter-se nas legislativas de 2005 e, sobretudo, 2009.

Para além da falta de estabilidade governativa, vários autores (Gunther et al, 1995: 26-29; Morlino, 1995: 321; Bruneau, 1997; Bruneau et al, 2001: 34-39) salientam que até ao início ou final da década de 1980 (a data não é unânime) Portugal não tinha um regime totalmente democrático ou em conformidade com o ideal de democracia vigente na Europa Ocidental. A consolidação democrática não estava completa devido à tutela militar⁴², à postura anti-sistema do PCP e ao programa ideológico e socio-económico presente na Constituição da República (revisto em 1989). A democracia portuguesa que chega à década de 1990 é muito diferente da que nasceu década e meia antes, numa tendência para a estabilidade apenas interrompida no período 2002-2005 com governos que voltam a não concluir as legislaturas (Freire, 2005).

Em todo este período existe, no entanto, um padrão: como já referimos, o domínio do PS e PSD enquanto principais partidos de governo. A figura seguinte representa essa preponderância. Apesar do ‘abalo’ de 1985 com o resultado do PRD (17,9% dos votos e 45 deputados), PS e PSD foram sempre (mesmo nesse ano), nas 13 eleições legislativas realizadas entre 1975 e 2009, os dois partidos mais votados (o mesmo aconteceu em todas as idas às urnas para as eleições autárquicas e europeias). Nas eleições presidenciais, onde as candidaturas têm carácter unipessoal e formalmente são não-partidárias, apenas em 2006 existe um candidato independente (Manuel Alegre) que consegue ser o segundo mais votado.

⁴² Uma tutela militar que teve o passo essencial para o seu fim com a revisão constitucional de 1982 que extinguiu o Conselho da Revolução (uma instituição não-democrática). Para esta mudança, outros autores salientam ainda a importância da eleição presidencial de 1986 que elegeu o primeiro Chefe de Estado civil depois da nova constituição saída do pós-25 de Abril (Bruneau et al, 2001: 34-39).

Figura II-2 Resultados eleitorais do PS e PSD, 1975-2009



Legenda: Em 1979 e 1980 o PSD surge coligado com o CDS e PPM. Fonte: Comissão Nacional de Eleições

Apesar dos inquéritos que recorrentemente dão conta do descontentamento de grande parte dos portugueses com o seu sistema político e partidos, a figura anterior revela como PS e PSD conseguiram juntos mais de 60% dos votos em quase todas as eleições (1976 e, sobretudo, 1985, são as exceções). Nas 13 eleições realizadas até 2010, os dois partidos receberam em média 69,4% dos votos. Mais importante do que o último resultado, PS e PSD conseguiram praticamente sempre (1985 é a exceção) mais de 70% dos deputados no parlamento, fruto de um sistema eleitoral que beneficiou os dois maiores partidos na conversão de votos em mandatos, num cenário que se repetiu recentemente em 2011.

A elevada percentagem de deputados atribuídos aos dois partidos poderes particularmente relevantes ao nível não apenas da gestão do governo, mas também nas revisões constitucionais (artigo 286º da constituição); aprovação de certas leis fundamentais para o sistema político como as relacionadas com o sistema eleitoral e número de deputados ou a eleição do Presidente da República (artigo 168º); e escolha dos juizes do Tribunal Constitucional, Provedor de Justiça, Presidente do Conselho Económico e Social, membros do Conselho Superior da Magistratura, membros da entidade de regulação da comunicação social e outros órgãos constitucionais cuja designação depende da Assembleia da República (artigo 163º).

O domínio do PS e PSD é particularmente vincado a partir de 1987 depois da historicamente negativa (para os dois partidos em conjunto) eleição de 1985. Como salienta Lisi (2009: 104), desde meio da década de 1980 que o sistema político português apresenta uma

dinâmica “bipolar e maioritária” com benefícios para os dois maiores partidos. A figura anterior é particularmente útil na representação dessa viragem na democracia portuguesa: os dois partidos passam a partir dessa data a ter consecutivamente mais de 60% dos votos e mais de 70% dos mandatos na Assembleia da República. A eleição de 1987 também marca uma queda no número efectivo de partidos no parlamento (Freire, 2005; Jalali, 2007: 299 e 304).

Fruto deste crescimento eleitoral dos maiores partidos, os governos, até aí instáveis, passam a conseguir concluir regularmente as legislaturas. Com a excepção dos governos do PSD e CDS/PP de 2002 a 2005 (e desde 2011 numa coligação mais recente), os dois maiores partidos conseguem monopolizar com frequência o acesso ao executivo desde 1983. Verifica-se ainda um claro padrão de alternância total dos partidos que compõem o executivo, facto que difere da alternância parcial que se encontra noutros países da Europa Ocidental que tal como Portugal também têm sistemas eleitorais de representação proporcional (Jalali, 2007: 190-191).

O quadro seguinte revela como até 1987 nenhum dos dez governos que tomou posse conseguiu concluir o mandato. As razões foram múltiplas (entre outras, demissão do primeiro-ministro em 1977; fim ou dificuldades nas coligações em 1978, 1983 e 1985), mas o resultado foi que até esse ano apenas um governo (o IX, que entre 1983 e 1985 reuniu PS e PSD no Bloco Central) conseguiu durar mais de dois anos. A partir do XI Governo, o segundo executivo liderado por Cavaco Silva, a situação altera-se drasticamente: três dos sete executivos governam com maioria absoluta dos deputados (outros dois fazem-no com valores próximos dos 50%); quatro concluem a legislatura e dos três que não o fazem apenas um cai por vontade externa ao primeiro-ministro (o XVI liderado por Pedro Santana Lopes e que reunia em coligação PSD e CDS/PP). A partir de 1987 só dois governos não resistem mais de dois anos (o XVI liderado por Pedro Santana Lopes e o XVIII liderado por José Sócrates).

Quadro II-2 Governos portugueses, 1976 a 2010: partidos, primeiros-ministros, duração e cessação de funções

	Posse	Exoneração*	Duração (meses)*	Tipo de governo	Partidos envolvidos	Primeiro-ministro	Como acabou
I Governo	1976.07.23	1977.12.09	19	Minoritário de um partido	PS	Mário Soares	O primeiro-ministro foi demitido em virtude da recusa de um voto de confiança.
II Governo	1978.01.23	1978.07.28	6	Maioritário com coligação pós-eleitoral	PS e CDS	Mário Soares	O primeiro-ministro foi exonerado pelo Presidente da República na sequência do abandono da coligação pelo CDS.
III Governo	1978.08.28	1978.09.15	1	Iniciativa presidencial	Iniciativa presidencial	Nobre da Costa	O primeiro-ministro é demitido depois de o Parlamento ter rejeitado o Programa de Governo.
IV Governo	1978.11.21	1979.06.11	7	Iniciativa presidencial	Iniciativa presidencial	Mota Pinto	O primeiro-ministro pediu a exoneração ao Presidente da República
V Governo	1979.07.31	1979.12.27	5	Iniciativa presidencial	Iniciativa presidencial	Maria de Lurdes Pintasilgo	O primeiro-ministro é demitido após a realização de eleições legislativas.
VI Governo	1980.01.03	1980.12.04	11	Maioritário de coligação pré-eleitoral	PSD, CDS e PPM	Sá Carneiro	O Governo foi demitido por morte do primeiro-ministro.
VII Governo	1981.01.09	1981.08.14	7	Maioritário de coligação pré-eleitoral	PSD, CDS e PPM	Pinto Balsemão	O primeiro-ministro pediu a exoneração para reforçar a sua posição no seio da coligação e formar novo Executivo
VIII Governo	1981.09.04	1982.12.23	15	Maioritário de coligação pré-eleitoral	PSD, CDS e PPM	Pinto Balsemão	O primeiro-ministro pediu a exoneração após um mau resultado nas eleições autárquicas e por dificuldades internas na coligação. O Presidente dissolveu o parlamento apesar da coligação lhe ter proposto um novo primeiro-ministro.
IX Governo	1983.06.09	1985.11.06	25	Maioritário com coligação pós-eleitoral	PS e PSD	Mário Soares	O PSD abandonou a coligação e o Presidente da República dissolveu o Parlamento.
X Governo	1985.11.06	1987.04.13	17	Minoritário de um partido	PSD	Cavaco Silva	O Governo foi demitido depois da aprovação de uma moção de censura. O Presidente dissolveu o Parlamento apesar de PS e PRD proporem um Governo de coligação maioritário.

XI Governo	1987.08.17	1991.10.31	50	Maioritário de um partido	PSD	Cavaco Silva	Fim da Legislatura.
XII Governo	1991.10.31	1995.10.28	48	Maioritário de um partido	PSD	Cavaco Silva	Fim da Legislatura.
XIII Governo	1995.10.28	1999.10.25	48	Minoritário de um partido	PS	António Guterres	Fim da Legislatura.
XIV Governo	1999.10.25	2001.12.17	26	Minoritário de um partido (com 50% dos deputados)	PS	António Guterres	O primeiro-ministro pediu a demissão depois de um mau resultado nas eleições autárquicas.
XV Governo	2002.04.06	2004.07.17	27	Maioritário com coligação pós-eleitoral	PSD e CDS/PP	Durão Barroso	O primeiro-ministro pediu a demissão para ocupar o cargo de Presidente da Comissão Europeia.
XVI Governo	2004.07.17	2004.12.13	5	Maioritário com coligação pós-eleitoral	PSD e CDS/PP	Pedro Santana Lopes	O Presidente da República dissolveu a Assembleia da República alegando falta de credibilidade e incapacidade do governo para resolver os problemas do país.
XVII Governo	2005.03.12	2009.10.26	56	Maioritário de um partido	PS	José Sócrates	Fim da Legislatura.
XVIII Governo	2009.10.26	2011.06.21	20	Minoritário de um partido	PS	José Sócrates	O primeiro-ministro demitiu-se a 23 de Março de 2011 depois de ser rejeitado, no parlamento, por toda a oposição, o quarto Plano de Estabilidade e Crescimento (2011-2014). O Presidente da República marcou eleições antecipadas.
XIX Governo	2011.06.21	-	-	Maioritário com coligação pós-eleitoral	PSD e CDS/PP	Pedro Passos Coelho	-

Legenda: * Apesar de o primeiro-ministro e consequentemente o governo só ser oficialmente exonerado na data de nomeação e posse do novo chefe do executivo (artigo 186º, nº 4 da CRP), optámos por contar apenas a duração dos Governos até à data da sua demissão pois após esta estamos perante um governo de gestão, com poderes apenas para exercer os actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos (artigo 186º, nº 5 da CRP). Nalguns casos (VIII, X, XIV e XVI governos constitucionais) o tempo que vai entre a demissão do governo e a sua exoneração aumentaria em alguns meses a duração desse Executivo. No caso do XVI o presidente apenas dissolveu o parlamento e não demitiu o governo. No entanto, em consequência, pouco depois, o primeiro-ministro demitiu-se e o governo passou a ser de gestão (ver Diário da República, I Série-A, 13 de Dezembro de 2004).

Fontes: Sobre as razões para o fim dos governos constitucionais ver Filipe (2002: 145-168); Vitorino (1989: 369-386). No caso do XVI governo com base na mensagem do Presidente da República ao país a 10 de Dezembro de 2004. Sobre a queda do XVIII Governo ver a comunicação do Presidente a 31 de Março de 2011 (<http://www.presidencia.pt/?idc=22&idi=52597>).

Os subcapítulos que a seguir se apresentam têm como principal objectivo caracterizar ideologicamente PS e PSD de acordo com aquilo que tem sido escrito nestes mais de 30 anos de pesquisa sobre os partidos portugueses. Mais tarde, no capítulo VI essa caracterização será feita recorrendo às avaliações dos eleitores, às avaliações dos especialistas (*expert surveys*) e à análise quantitativa e qualitativa dos programas apresentados nas eleições legislativas.

II.5.1 O esquerdismo inicial

Uma das características mais marcantes do sistema partidário português nascido no pós-25 de Abril foi o enviesamento à esquerda dos partidos que mais tarde iriam dominar a formação dos governos (PS, PSD e CDS) face àquilo que seria não apenas o seu comportamento futuro mas também o posicionamento esperado face às características dos seus líderes. Uma ‘inclinação’ para a esquerda visível nos seus programas eleitorais, na sua linguagem, mas também nas designações dos próprios partidos.

Podendo parecer uma questão menor, as designações dos partidos são um dos indicadores mais interessantes (talvez mais simbólico) desta esquerdização inicial do sistema partidário. O caso mais marcante é o PSD: o partido nasce com o nome de Partido Popular Democrata, mas desde o início que o objectivo do seu líder era chamar-lhe Partido Social Democrata⁴³. Rapidamente o partido mudou de nome, em Outubro de 1976, para PPD-PSD, Partido Social Democrata, de forma a ocupar um espaço que reclamava ser seu (Frain, 1998: 97; Manalvo, 2001: 65), numa designação que em qualquer outro país da Europa Ocidental seria associada a um partido de centro-esquerda e que causa estranheza ou confusão a um observador habituado à norma vigente nos sistemas partidários europeus (Budge e Klingemann, 2001: 44-46).

O esquerdismo inicial dos partidos políticos no novo regime democrático é particularmente visível nos partidos da direita porque, como explica Frain (1997: 77-84; 1998:18), depois do 25 de Abril este lado ideológico teve como principal desafio provar, para sobreviver, as suas “credenciais democráticas” reclamando-se como de centro ou centro-esquerda. Para isso usou uma linguagem esquerdista naquilo que a autora diz ser uma “direita distorcida para a esquerda” com “anomalias programáticas” à esquerda dos líderes e das bases.

Apesar deste enviesamento inicial, rapidamente PS, PSD e CDS, ainda nas décadas de 70 e 80, reposicionaram-se naquelas que seriam as suas posições naturais. Na prática, Bruneau et al (2001: 40-41) dizem que o PS veio a comportar-se à imagem de um partido social-democrata europeu; o PSD assumiu uma ideologia próxima do liberalismo ou do conservadorismo; o CDS tem posições de um partido conservador ou democrata-cristão.

⁴³ Ideia impossibilitada pelo surgimento de outro partido, antes do PSD, com o nome de Partido Social Democrata Cristão (Manalvo, 2001: 35-36).

II.5.2 PS: do marxismo à terceira via

A esquerdização inicial do sistema partidário afectou o Partido Socialista. A sua base programática de 1973 e período revolucionário é classificada como “marxista” e “radical”. Com o tempo, moderou-se (Stock, 2005: 159; Jalali, 2007: 51). Sablosky (1997: 67) fala numa ideologia inicial muito influenciada pelo socialismo utópico, republicanismo, humanismo cristão e neo-marxismo, acrescentando que o discurso mais à esquerda tinha como objectivo conter e resistir às propostas comunistas. O principal objectivo do partido nessa fase inicial era implementar uma democracia parlamentar de tipo ocidental, num papel que Bacalhau (1994: 110-111) e Stock (2005: 143-152) definem como moderador e que ao mesmo tempo apostava fortemente na descolonização e em reformas sociais. Segundo Viegas (1996: 165), na discussão do texto constitucional de 1976, onde teve um papel crucial, o PS defendeu com igual veemência os princípios liberais democráticos e as concepções socialistas. Os dados do Manifesto Project (Figura II-3 a Figura II-4) confirmam as ideias anteriores⁴⁴.

Na eleição que escolheu os deputados da Assembleia Constituinte a 25 de Abril de 1975, o manifesto apresentado pelo PS tinha como principal preocupação a democracia: 40,5% das frases do programa eleitoral diziam respeito a este tema, uma percentagem que não se voltaria a repetir e que confirma o carácter anormal deste período. Seguem-se, muito longe, os temas da autoridade política e o anti-imperialismo ou anti-colonialismo (recorde-se a preocupação destes tempos com a descolonização), mas também referências positivas à chamada análise marxista (Figura II-3).

Um ano depois, as eleições legislativas de 1976 voltam a ser afectadas pelo clima revolucionário. A democracia contínua no topo das preocupações dos dois maiores partidos, mas é o tema da autoridade política que mais ocupa os programas, ou seja, uma categoria vasta, pouco específica, não ideológica, onde se incluem menções favoráveis a um governo forte, estabilidade governativa, competência do respectivo partido para governar ou críticas a outros partidos por falta dessas mesmas competências. O anti-colonialismo e a análise marxista descem na lista de assuntos mais presentes para o PS e desaparecem nos anos seguintes.

Resolvida a questão do regime pós-revolução, os programas socialistas apresentados nas eleições legislativas de 1979 e 1980 parecem indicar uma normalização das propostas políticas que se começam a aproximar daquelas em que o partido irá apostar na década seguinte (ver próximo capítulo). A autoridade política volta a ser a categoria mais referida (numa percentagem muito mais baixa que em 1976), mas há dois temas que irão estar progressivamente mais presentes e que surgem pela primeira vez no topo das prioridades do PS: “expansão do Estado social” e “eficácia governativa ou administrativa”.

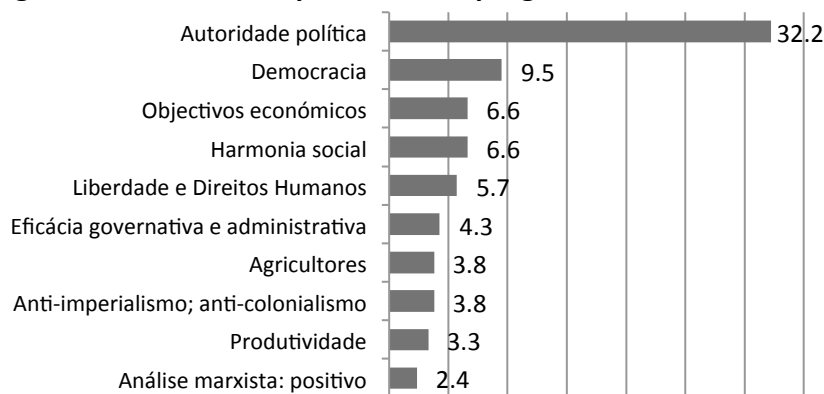
⁴⁴ Para uma explicação sobre a fórmula de cálculo usada pelo Manifesto Project, ver o subcapítulo VI.2.3.

Figura II-3 Temas mais presentes no programa eleitoral do PS em 1975 (%)



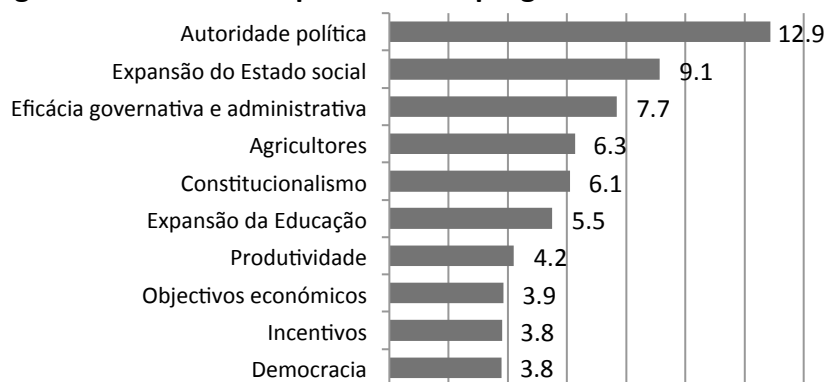
Fonte: Manifesto Project

Figura II-4 Temas mais presentes no programa eleitoral do PS em 1976 (%)



Fonte: Manifesto Project

Figura II-5 Temas mais presentes no programa eleitoral do PS em 1979 e 1980 (%)



Fonte: Manifesto Project

Para além da tendência inicial para a esquerda, desde o início que o PS representa ideologias diversas com duas tendências essenciais: uma mais à esquerda e outra mais associada ao centro-esquerda (Sablosky, 1997: 58).

O primeiro programa e a primeira Declaração de Princípios do partido, de 1973, referem o marxismo como inspiração teórica principal, tendo como objectivos a democracia socialista e uma sociedade sem classes, colectivizando os meios de produção, contra a opressão capitalista e defendendo um vasto plano de nacionalizações. O partido demarcava-se dos partidos que se declaravam social-democratas mas que “só gerem o capitalismo”, pretendendo completar a democracia representativa com a autogestão, o cooperativismo, a iniciativa sindical e os conselhos de operários. Canas fala num “universo ideológico peculiar” de um PS que de início estava distante das principais referências do partido que estariam nos partidos social-democratas e socialistas europeus (Stock, 2005: 143-156; Viegas, 1996: 143-145; Canas, 2005: 3-4).

O projecto apresentado pelo PS para Portugal nos seus programas e textos seria rapidamente posto à prova com a chegada ao governo em 1976. A prática do partido no poder ficou longe das primeiras propostas apresentadas, numa ideia representada pela célebre acusação a Mário Soares de por o socialismo na gaveta.

O abandono de largas partes das propostas iniciais começa em grande medida nos governos de 1976 a 1978 quando o PS tem de seguir outras políticas. Sablosky defende que, herdeiro de uma grave crise económica e financeira, o programa original do PS foi posto em causa com a intervenção do FMI e o programa de austeridade que desvalorizou o escudo, aumentou os preços de vários serviços e travou o crescimento dos salários. Em pouco tempo, fortaleceu-se o sector privado e puseram-se em causa algumas “conquistas da revolução” como o controlo da gestão pelos trabalhadores ou a reforma agrária (Sablosky, 1997: 59).

Em pouco tempo o PS teve de mudar as prioridades programáticas: conseguiu garantir os empréstimos externos para as contas públicas e resolver o problema das antigas colónias, mas não fez reformas estruturais como a reforma da administração pública (Stock, 2005: 148; Sablosky, 1997: 68). Lobo e Magalhães (2005: 217) sublinham a influência que a integração europeia teve no desenvolvimento do PS, justificando não apenas as mudanças programáticas mas também as políticas económicas “duras” de 1976 e 1983 e que contrariavam o seu programa.

Nos dois primeiros anos em que esteve no governo, o PS, salienta Stock (2005: 156) percebeu que o seu projecto era inadequado para o país, passando a prevalecer uma “tradição liberal” e um “socialismo reformador”. Após 1976, sublinha a autora, o socialismo económico deixou de estar ligado à colectivização dos meios de produção e passa a envolver os sectores público, privado e cooperativo.

A “reorientação estratégica e de concepção política” para o centro, no PS, continua Viegas, só começa depois do PREC (sobretudo nos congressos de 1976 e 1979), quando o

partido abandona as ideias de socialização dos meios de produção e apresenta posições e programas eleitorais e de governo particularmente preocupados com as políticas sociais, a regulação económica, a reconstrução de certos mecanismos de mercado e a inserção da economia nacional no contexto internacional através da integração europeia. Inaugura-se assim uma tendência que se repetiria com frequência no futuro: antes de alterar os programas, PS e PSD mudam a sua prática política, nomeadamente na intervenção do Estado (Viegas, 1996: 145-146, 170 e 190). Lobo e Magalhães (2005) acrescentam que o PS ficou marcado por uma grande distância entre a retórica e a prática.

A mudança programática do PS só se inicia com aquele que vários autores identificam como um documento essencial para o partido nos anos seguintes: “Dez anos para mudar Portugal: Proposta do PS para os anos 80” foi o texto do gabinete de estudos do partido, presidido por António Guterres, aprovado no congresso de 1979 e que estabeleceu as novas bases programáticas, num estilo social-democrata semelhante ao de outros partidos da Europa Ocidental, reforçando a proposta de integração europeia e falando na revisão da Constituição (Stock, 2005: 157).

O texto do gabinete de estudos inicia a “desmarxização” do PS que se viria a concretizar com a nova declaração de princípios de 1986. O documento de 1979 recusa políticas económicas liberais mas também medidas colectivistas, apostando no pluralismo económico mas com o Estado a ter um papel secundário em relação ao mercado. O sector público deveria ser racionalizado e coexistir com a economia privada e o sector cooperativo. Mais tarde, a Declaração de Princípios aprovada em 1986 valorizava a democracia pluralista, as liberdades, a igualdade e a solidariedade. Alguns autores dizem que nesse período, com a liderança de Vítor Constâncio, o PS assume mesmo alguns valores do liberalismo apesar de não esquecer a defesa da intervenção do Estado (Viegas, 1996: 145-146; Sablosky, 1997: 70; Lisi, 2009: 175).

A segunda metade da década de 80, após a saída de Mário Soares do cargo de secretário-geral, fica marcada por uma luta pela liderança do partido que Frain (1998: 184) classifica como “traumática”. As principais facções opunham os chamados “tecnocratas” (liderados por Vítor Constâncio) aos “históricos” (fundadores e apoiantes de Mário Soares) (Sablosky, 1997: 60). Vários autores salientam a faccionalização do partido, mas, como salienta Sablosky, estas facções são maioritariamente baseadas numa personalidade e não numa ideologia. Lisi (2009: 182 e 282) acrescenta que esta década marca a “desideologização” do PS: até hoje as tendências internas continuarão a ter uma base “pragmática” ou “oportunista” e ligada a esta ou aquela personalidade. O autor diz que as oposições internas tendem a anular-se, sobretudo quando se chega ao governo – o líder do partido tem uma grande autonomia programática.

Viegas (1996: 190-193) sublinha que, apesar das mudanças ideológico-programáticas, o PS regista uma “notória permanência de valores e princípios”, a par de “mudanças significativas nas concepções e propostas de transformação social” em especial ao nível da intervenção do

Estado na vida económica e social⁴⁵. Na revisão constitucional de 1989 o PS apresenta-se como moderado e respeitador do mercado livre e da iniciativa privada (Frain, 1998: 191-193)

Noutra leitura, Lobo e Magalhães (2005: 205-209) falam numa “notável transformação” do PS durante a década de 80: de partido de esquerda para partido do centro, numa mudança motivada pela situação económica enfrentada pelos governos socialistas, mas também devido à grande distância que separou PS e PCP sobre a natureza do regime e às pressões da adesão à CEE que segundo os autores aceleraram a transformação ideológica do partido – para lá da retórica, a prática política caracterizou-se pelo “centrismo, pragmatismo e europeísmo”. Lobo e Magalhães dizem que as propostas do PS a meio da década de 90 colocam-o no grupo de partidos da “nova social-democracia”: o programa eleitoral de 1995 tenta conjugar preocupações sociais, economia de mercado e ortodoxia orçamental para aderir à UEM, numa mistura típica da terceira via entre social-democracia e liberalismo económico.

Os socialistas dessa época assumem quatro prioridades: educação, solidariedade social, construção europeia e renovação da relação entre o Estado e a sociedade. Circunstâncias económicas favoráveis favoreceram depois novas políticas sociais consideradas “moderadas” (como o Rendimento Mínimo Garantido), a par de um conjunto de princípios ideológicos pouco claros (Lobo e Magalhães, 2005: 205-209; Lisi, 2009: 176).

Lisi (2009: 173-174) defende que depois de uma evolução ideológica “lenta e gradual” para o centro com novas posições “moderadas”, “pragmáticas” e “realistas”, condicionadas por crises económicas, financeiras e os constrangimentos da CEE, no novo século o PS continuou a procurar justiça social com economia de mercado e orçamentos equilibrados.

O novo líder a chegar a primeiro-ministro, José Sócrates, segue as políticas centristas de Guterres sem alianças com os partidos à esquerda (PCP e BE). Para Lisi, o programa de 2005, tal como o de 2002 (sob a liderança de Ferro Rodrigues), prossegue o caminho desenhado em 1995 e as ideias da terceira via, numa orientação programática do PS marcada, sobretudo por “ambiguidade e indefinição” das políticas enunciadas o que permitiu a Sócrates seguir políticas pragmáticas na reforma do Estado social (saúde, administração pública, segurança social e educação) e contenção do défice público (Lisi, 2009: 167-176).

II.5.3 PSD: um liberalismo com preocupações sociais

Na distinção entre famílias ideológicas europeias, o PSD levanta um “problema de classificação”. A constatação é feita por um antigo líder, Durão Barroso (2002), num texto em que analisa a ideologia do partido. Essa dificuldade de classificação nasce da própria designação como Partido Social Democrata que, segundo a lógica das divisões ideológicas europeias, seria

⁴⁵ A declaração de princípios da segunda metade da década de 80 é mesmo considerada pelo autor um “novo programa” em vez de um “programa alterado”.

a de um partido de esquerda ou centro-esquerda e não de direita ou centro-direita. Apesar desse facto “estranho” para alguns autores habituados ao estudo da realidade europeia (o PSD é o único membro do Partido Popular Europeu a usar a designação “social-democrata”), na maioria das classificações internacionais que fazem a divisão por famílias ideológicas o PSD é identificado como liberal (Hix e Lord, 1997; Lane e Ersson, 1999), apesar de também por vezes ser considerado como inclassificável (Ware, 1996). A análise que se segue pretende clarificar as características ideológicas deste partido de acordo com o que têm escrito vários especialistas.

Tal como o PS, também o PSD passou por uma fase inicial à procura de uma definição ideológica e programática. O caso dos social-democratas portugueses é particularmente revelador das “anomalias” programáticas da direita portuguesa no pós-25 de Abril particularmente visíveis durante os governos provisórios dominados pelas políticas (à esquerda) do PCP e MFA.

Em 1975 o PSD tentou mesmo (sem sucesso devido ao veto do PS) aderir à Internacional Socialista. Num ambiente dominado pela esquerda radical, em que os partidos de direita tiveram de esconder a sua verdadeira posição ideológica, em resposta à acusação de ser conservador e para afirmar as credenciais anti-fascistas, Sá Carneiro classificou o PSD como um partido baseado nas ideias da social-democracia europeia, numa espécie de partido moderado de esquerda e não marxista, diferenciando-se assim do PS que defendia o marxismo e o colectivismo (Bacalhau, 1994: 112-114; Frain, 1997: 83; e 1998: 18 e 33; Jalali, 2007: 73).

Segundo Viegas, também o então PPD começou por criticar o capitalismo e defender o socialismo democrático nos seus textos programáticos, a par da intervenção do Estado, apesar de, ao mesmo tempo, se afirmar contra a absoluta estatização da sociedade. O seu programa prometia transformar a sociedade através do “socialismo democrático e humanista” com especial atenção à economia e ao bem-estar da população, sobretudo nas áreas da educação, saúde, habitação e segurança social. Muitos dos valores, princípios e concepções, como o socialismo, expressos no programa do PSD, são, segundo o mesmo autor, semelhantes aos que se encontram no PS nos primeiros anos da democracia portuguesa. Após a constituição de 1976, o PSD muda o discurso e assume posições contra a intervenção do Estado na vida económica e social (Viegas, 1996: 146-149 e 165).

Tal como no PS, o programa eleitoral do PSD surge afectado pelo ambiente revolucionário e pela já referida ‘esquerdização’ da direita portuguesa nos primeiros tempos do regime. Isso vê-se nos temas mais importantes no manifesto de 1975 (Figura II-6): a democracia também está entre as três principais preocupações dos social-democratas, mas é a “liberdade e direitos humanos” (bem como a “justiça social”) a ocupar uma maior percentagem de frases. Um ano depois, em 1976, o clima revolucionário volta a estar presente, com a democracia a ser a segunda prioridade do partido, sendo o tema da autoridade política o que mais ocupa o programa do PSD, ou seja, uma categoria vasta, pouco específica, onde se incluem menções

favoráveis a um governo forte, estabilidade governativa, capacidade do respectivo partido para governar ou críticas a outros partidos por falta dessas competências.

Nas eleições de 1979 e 1980 (Figura II-8) a AD (PSD+CDS+PPM) reforça as referências à autoridade política, num resultado lógico tendo em conta a instabilidade dos governos anteriores (liderados pelo PS ou de iniciativa presidencial) e os conhecidos apelos da AD para ter um executivo de maioria absoluta. No topo dos temas mais salientes no programa eleitoral surgem dois temas que irão estar progressivamente mais presentes nos manifestos do PSD em eleições seguintes: a expansão do Estado social e a eficácia governativa ou administrativa. Apesar do liberalismo que segundo vários autores dominou esta segunda e última fase da liderança social-democrata de Sá Carneiro, os programas eleitorais da AD nestas duas eleições têm boa parte do espaço ocupado com medidas ou promessas de reforço da justiça social, expansão do Estado social e da educação. Apenas a ortodoxia económica, quinta categoria com mais referências, se poderia considerar uma medida típica de um bloco liberal ou conservador.

Figura II-6 Temas mais presentes no programa eleitoral do PSD em 1975 (%)



Fonte: Manifesto Project

Figura II-7 Temas mais presentes no programa eleitoral do PSD em 1976 (%)



Fonte: Manifesto Project

Figura II-8 Temas mais presentes no programa eleitoral da AD em 1979 e 1980 (%)



Fonte: Manifesto Project

Tal como o PS (Lisi, 2009), o PSD procura desde o início captar uma ampla base de apoio. Segundo Frain (1998: 49, 95 e 242-243), o seu nascimento ficou marcado pela reunião de grupos com ideologias diversas, mas também pelo realismo ou pragmatismo que levou o partido a elaborar um programa “moderado, prático e não ideológico”: a autora diz que o principal objectivo terá sido democratizar Portugal com uma “estratégia flexível” que lhe permitiu sobreviver num período conturbado e dominado pela esquerda radical.

Após garantir a sua manutenção no sistema partidário, o PSD não seguiu, no entanto, uma única estratégia. Desde o início apresentou, sobretudo quando está na oposição, uma divisão ideológica interna entre duas facções principais: uma mais à esquerda (também chamada de social-democrata) e outra mais à direita (apelidada de liberal) (Frain, 1998: 115, 123 e 243).

A Aliança Democrática, que reuniu PSD, CDS e PPM entre 1979 e 1983, é vista por Frain (1997: 100; 1998: 129-130) como a primeira tentativa depois do 25 de Abril de criar uma direita democrática que integra a ideologia liberal. A autora recorda o projecto que se apresentou às eleições como “moderado e reformista” com o objectivo de mudar o sistema político, apoiando abertamente a iniciativa privada e criticando o socialismo de Estado, vencendo “o complexo de direita”.

Após as medidas duras associadas à intervenção do FMI acordada durante os governos do PS, o novo governo da AD pode, à beira de novas eleições, aplicar algumas medidas consideradas populares como um novo aumento nas pensões e nos salários reais (Frain, 1998: 132). Com a morte de Sá Carneiro, sem uma liderança carismática, que vários autores apontam ser essencial para o partido, surge um novo período de incerteza (Frain, 1998: 242).

Frain (1997: 83-89) defende que o PSD é um dos partidos portugueses que mais sofre com o faccionalismo interno, tendência que relaciona com a diversidade ideológica dos seus membros, recrutamento de barões locais para ganhar votos e diferentes opiniões sobre como chegar ao poder, numa divisão que só se trava com as vitórias eleitorais.

Depois de um primeiro governo, a segunda vitória eleitoral do PSD liderado por Cavaco Silva, em 1987, é vista por inúmeros autores como um ponto de viragem na jovem democracia portuguesa (Frain, 1998: 172-175 e 189; Pasquino, 2001: 191; Freire, 2005). Nesse ano, Frain recorda que a campanha foi muito personalizada à volta da figura e capacidades de Cavaco, com o PSD a apostar também nas propostas para recuperar a economia. O então candidato declarou querer modernizar Portugal segundo os “princípios da social-democracia” e, mais do que ideologia, prometeu estabilidade, eficiência e pragmatismo (Frain, 1998: 163-184).

O novo programa de governo tinha como lema “Menos Estado, Melhor Estado” com o objectivo declarado de modernizar Portugal e permitir a entrada para o mercado único europeu. Frain acrescenta que os dois primeiros governos de Cavaco Silva conseguiram seguir políticas que liberalizam a economia e travam os respectivos impactos sociais através de taxas elevadas de crescimento das despesas sociais fruto do crescimento económico, da conjuntura internacional, das receitas das privatizações e do dinheiro que chega da CEE. A mesma autora fala em anos em que se promoveu a concorrência, a eficiência, a iniciativa privada e as privatizações (Frain, 1998: 188-193).

Lobo e Magalhães (2005: 211) sublinham que, tal como os governos socialistas em Espanha e na Grécia, o PSD conseguiu conjugar “estabilização, expansão e igualitarismo” num crescimento do Estado social que é posto em causa com a crise económica internacional de 1991 que também atinge Portugal.

Para Viegas (1996: 178-185) a ideologia trazida por Cavaco para o governo “difícilmente” se poderá “caracterizar por uma única referência ideológica”: há uma actuação mais liberal (valorização da concorrência, talento individual e gosto pelo risco), com o descomprometimento directo do Estado no sector produtivo e áreas sociais (a favor da iniciativa privada), mas, na prática o Estado não diminuiu o peso na despesa nacional. Além disso, mesmo que por “novas formas”, inúmeros programas e regulamentos levaram o sector público a continuar a intervir fortemente na economia. O autor salienta que a par dos princípios de equilíbrio orçamental adoptam-se políticas de investimento e de consumo de tipo keynesiano com políticas “moderadamente expansionistas” para travar as tendências recessivas que se manifestaram na primeira metade da década de 90. Favorecida pelos novos apoios financeiros europeus e crescimento económico nacional ou internacional, a área social fica marcada por novos princípios de racionalidade económica, mas também pela criação de novas prestações sociais, reforço daquelas que já existiam e “uma significativa componente de intervenção pública” que tem como objectivo reduzir o impacto das políticas liberalizantes.

Resumindo, Viegas defende que o governo do PSD liderado por Cavaco Silva apostou naquilo que apelida de “suposto pragmatismo tecnocrático” ou “desenvolvimentista” que não deixa de ter uma certa base ideológica que assenta em “princípios e valores de competitividade

económica” que não esquecem a concertação social, a regulação económica e os incentivos à produção o que o afasta de um “liberalismo puro”.

As lutas internas no partido regressaram com o fim da era de Cavaco Silva. Em 1995 a liderança é disputada por Durão Barroso, representante da facção liberal, e Fernando Nogueira da ala social-democrata. O segundo sai vitorioso, leva o PSD para a esquerda, mas perde as eleições. Sem poder, o PSD volta a ficar marcado pelas divisões internas (Frain, 1998: 214-216).

A sucessão de líderes que se seguiu, até hoje, revela o carácter faccionalizado do PSD. Uma instabilidade na liderança que, como confirmaremos mais à frente, não parece ter mudado o essencial da ideologia híbrida dos social-democratas. O PSD é claramente líder da direita em Portugal. No final da década de 90, Frain (1997: 107; 1998: 238-239) dizia que o partido atraía o apoio de diferentes e muitas vezes contraditórios grupos ideológicos como liberais, social-democratas, tradicionalistas, católicos e conservadores. Num retrato que pode manter-se actual, a autora acrescentava que os programas do partido são pragmáticos e só as lideranças fortes e a chegada ao poder permitiriam unir os chamados barões do partido.

II.6 Conclusões do capítulo

O Capítulo 2 procurou analisar os dois maiores partidos portugueses. Começámos por apresentar a forma como PS e PSD são com frequência avaliados (por investigadores ou analistas) como sendo forças políticas iguais ou demasiado semelhantes (sobretudo na prática governativa).

Os cientistas sociais que têm avaliado o PS e o PSD têm-nos identificado como partidos *catch-all* ou eleitoralistas com sinais de se terem aproximado da tipologia do partido cartel. A revisão da literatura feita no início do capítulo descreve dois partidos com organizações e estruturas fracas, pouco desenvolvidas, onde a personalização da política e dos líderes é fundamental na definição das estratégias eleitorais e captação de votos.

PS e PSD são ainda analisados como interclassistas, pragmáticos, centristas ou tendo ideologias flexíveis, indefinidas e pouco rígidas. Estão entre os partidos europeus em que as clivagens de classe e religião menos contam na decisão de voto, que pelo contrário é muito influenciada pelos líderes.

Vários estudos tendem a confirmar a proximidade ideológica do PS e PSD e os eleitores portugueses são dos mais afectados na decisão de voto por temas de curto prazo o que se reflecte numa alta volatilidade eleitoral ao centro.

As explicações para estas características são várias, mas uma das mais referidas passa pela rápida transição para a democracia que não deu tempo aos partidos para desenvolverem organizações com mais do que ténues ligações à sociedade. Outras apontam para a estratégia

eleitoral *catch-all* dos dois partidos ou direccionada para o eleitorado centrista. A exclusão permanente do PCP do governo é outra das razões apontadas pelos efeitos que isso terá tido numa espécie de enviesamento à direita do sistema partidário.

A literatura consultada sobre PS e PSD tende a não referir perspectivas sobre a evolução das sociedades modernas e democráticas, tais como certas mudanças sociais, os conceitos de nova política ou novas formas de governança, a globalização e a crescente reflexividade que também podem influenciar a alegada convergência ideológica.

Apesar dos casos de divergência, para além da proximidade entre PS e PSD, o capítulo relata inúmeros casos de cooperação entre os dois partidos, sobretudo nas principais mudanças de regime: alterações da constituição (1982 e 1989); adesão à CEE (anos 80) e UEM (anos 90); financiamento partidário; respostas às crises financeiras (1983 e 2010); ocupação partilhada do Estado e dos seus recursos.

As mudanças ideológicas significativas no PS e PSD, nomeadamente de 1974 até ao início da década de 1990, foram outra característica realçada em ambos os partidos, depois de um nascimento enviesado à esquerda visível nos programas eleitorais.

O Partido Socialista dos primeiros anos pós-revolução tem entre as suas características um discurso esquerdista, com referências ao marxismo, por exemplo, mas na prática governativa a literatura diz que o PS acabou por ter um comportamento centrista, pragmático e europeísta como um típico partido social-democrata europeu.

O PSD também teve um nascimento à esquerda (visível no próprio nome), mas com os anos o partido assumiu uma posição que para uma parte dos autores se inclui na família liberal apesar de para outros este ser um partido de difícil classificação ideológica – a sua ideologia é muito influenciada pelo líder do momento o que gera uma certa indefinição.

III. O ESTADO SOCIAL

III.1 Estado social, Estado-providência ou Estado de bem-estar? Algumas definições

Estado social, Estado-providência ou Estado de bem-estar são neste trabalho usados como sinónimos. Não negamos que em várias obras as três expressões têm significados diferentes⁴⁶. No entanto, usadas preponderantemente por uns ou outros autores, estas servem para identificar, no essencial, um mesmo fenómeno que em inglês surge associado ao termo *welfare state*.

Ao longo da revisão da literatura tentaremos manter as expressões usadas pelos autores citados em cada parágrafo mas usaremos preferencialmente a expressão “Estado social” por ser aquela que surge como a mais comum no discurso político, apesar de ser o “Estado-providência” aquela que assume maior preponderância na literatura (ver, por exemplo, Campos, 1991; Mozzicafredo, 1997; Esping-Andersen, 1993).

Flora e Heiddenheimer (1982: 26-30) começam por explicar que é difícil definir o que é o *welfare state* até porque cada país tem um Estado com objectivos e benefícios diferentes apesar de não existirem grandes dúvidas, como salientam Borre e Goldsmith (1995: 5), de que o seu âmbito e impacto no dia-a-dia das pessoas cresceram até níveis nunca vistos – um crescimento do sector público que se reflecte no aumento das suas receitas e despesas.

Rosanvallon (1981: 27-29) destaca que ao Estado-providência estão associadas as noções de necessidade e felicidade. Ou seja, conceitos indefinidos que podem significar a necessidade de garantir a sobrevivência dos cidadãos ou, pelo contrário, alguma abundância. Tudo depende daquilo que cada país considera necessidades básicas apesar de existirem alguns objectivos comuns a vários: reduzir a pobreza ou promover a igualdade de oportunidades (Newton e van Deth, 2005: 306-308).

Apesar das formas e intensidades diferentes, em todos estes países o Estado tem um papel na solidariedade e tenta cumprir os objectivos anteriores redistribuindo recursos e corrigindo os efeitos do mercado através de impostos ou contribuições daqueles que mais têm e podem apoiar os restantes (Rosanvallon, 1981: 33 e 90-94; Newton e van Deth, 2005: 306-308).

Numa definição simples, Esping-Andersen (1993) diz que o Estado-providência significa que “pelo menos uma grande parte da actividade governamental se destina a assegurar a previdência e segurança social em oposição a outros objectivos”.

Vários autores dizem que o Estado moderno é em grande parte definido pela intervenção no bem-estar enquanto Estado-providência gerindo os riscos de viver em sociedade numa espécie de seguro social (Giddens, 1997: 117-120). Àquilo a que normalmente se chama modelo social europeu está associado, segundo Giddens (2007: 18), um Estado “desenvolvido e

⁴⁶ Veja-se, por exemplo, as explicações de Santos (1990: 193-194) sobre os diferentes significados históricos das expressões Estado social e Estado-providência.

intervencionista” financiado por níveis “relativamente altos de impostos”; um sistema “robusto de previdência social” que permite uma “protecção social eficaz” e “considerável” para todos os cidadãos (sobretudo os “mais necessitados”), limitando as desigualdades que naturalmente surgem na sociedade e no mercado.

Silva (1997) acrescenta que o Estado-providência é, no fundo, a forma moderna de Estado das sociedades democráticas. Um modelo que segundo o autor se baseia num contrato social entre os cidadãos e que lhes dá vários tipos de direitos (civis, políticos e sociais), fazendo a “articulação entre capitalismo na esfera económica e democracia na esfera política”, num facto que obriga a que exista alguma ligação entre o crescimento da economia e a equidade social. Silva defende que este Estado cumpre assim várias funções: desmercadorização dos cidadãos, coesão nacional e libertação do risco, o que altera “profundamente a estrutura da sociedade”.

Outro autor, Almeida (1994: 219), associa o Estado-providência às “sociedades democráticas mais desenvolvidas” onde existe um Estado-nação cuja legitimidade se deve não apenas ao poder com base na lei e no monopólio da força, mas também à democracia e à garantia de que se vai conseguir dar um certo bem-estar aos seus cidadãos.

Santos (1990: 194-196) diz que o Estado-providência resulta do “compromisso” ou “pacto teorizado” por Keynes: “os capitalistas renunciam a parte da sua autonomia e lucros (no curto prazo mas não no médio) e os trabalhadores a parte das suas reivindicações”. Uma “dupla renúncia gerida pelo Estado” que deverá representar o “interesse geral”. Na base deste Estado-providência está, continua o autor (seguindo as teses marxistas; Rosanvallon, 1981: 24), a compatibilização de “crescimentos económico e políticas sociais, acumulação e legitimação, capitalismo e democracia”, numa fórmula vista como “complexa e contraditória”.

Noutra definição mais completa do mesmo autor, Santos e Ferreira (2002: 185; e Santos, 1990: 214-215) sublinham que o Estado-providência conjuga quatro elementos estruturais: (1) um pacto social entre capital e trabalho gerido pelo Estado com o objectivo de compatibilizar a democracia e o capitalismo; (2) a promoção de um crescimento económico e acumulação capitalista legitimada pela população; (3) um alto nível de despesas sociais; (4) uma burocracia pública que vê os direitos sociais como direitos dos cidadãos e não como benevolência estatal.

Mishra (1995: 13-29) também sublinha que é necessária uma intervenção do Estado enquanto Estado-providência que garante um nível de vida mínimo aos seus cidadãos em sociedades que têm conflitos (nomeadamente entre a economia de mercado e a democracia política).

Outros autores, Flora e Heidenheimer (1982: 25), sublinham os meios que por norma são usados pelo *welfare state* para responder à necessidade de segurança e igualdade: pagamentos directos de benefícios em dinheiro; serviços disponibilizados directamente aos cidadãos; e benefícios indirectos através, por exemplo, de deduções fiscais.

III.2 O nascimento do Estado social europeu

As origens do Estado social encontram-se nas últimas décadas do século XIX na Alemanha dirigida pelo chanceler Otto Von Bismark onde são tomadas as primeiras medidas de uma espécie de “seguro social” (para casos de doença, acidentes, invalidez ou velhice) baseado num valor pago de forma regular por trabalhadores e patrões (Rosanvallon, 1981: 116-117; Flora e Alber, 1982: 37; Campos, 2000: 7-12; Pierson, 2006: 100-101). Esse sistema alemão é visto como precursor do Estado-providência moderno, mas Mozzicafreddo (1997: 16 e 183) sublinha que ficou longe do que se viria a desenvolver décadas mais tarde, não passando de uma espécie de “ideologia humanitária” que nasce num Estado “predominantemente liberal” como forma de evitar a crescente força do partido social-democrata⁴⁷.


No início do século XX quase todos os países da Europa Ocidental tinham uma certa protecção social básica (Pierson, 2006: 100-101). O quadro seguinte é útil para compreender o desenvolvimento deste Estado social mínimo que começou por proteger os trabalhadores e depois se expandiu para a saúde, velhice, desemprego ou outra protecção social. Vários autores associam o seu nascimento à formação dos Estados-nação mas também à sociedade industrial, capitalismo e desenvolvimento da democracia de massas e cidadania que obrigam a que existam menos desigualdades (Rosanvallon, 1981; Flora e Heiddenheimer, 1982: 22-23; Esping-Andersen, 1993; Giddens, 1997: 121-122; Mozzicafreddo, 1997: 19-20; Pierson, 2006: 106).

Hecló (1982: 384-394) classifica os primeiros anos como de “experimentação” – o objectivo era garantir o básico aos mais pobres e às classes trabalhadores. Rosanvallon (1981: 20) refere que os direitos económicos e sociais surgem como uma espécie de prolongamento dos direitos cívicos e políticos, num fenómeno que liga, também, à laicização da sociedade que assim substitui a providência religiosa pela providência estatal. Mozzicafreddo (1997: 6) sublinha que o Estado-providência tenta libertar a sociedade da necessidade e do risco, reduzindo as incertezas e criando uma espécie de solidariedade institucional. Giddens (1997: 118-121 e 131) acrescenta que apesar de ser uma bandeira da esquerda e do socialismo, esta previdência pública do início do século foi implementada, sobretudo, por governos de direita.

⁴⁷ Rosanvallon cita as memórias do chanceler alemão: “Os senhores democratas bem podem desaparecer quando o povo se aperceber de que os príncipes se preocupam com o seu bem-estar”.

Quadro III-1 Ano de criação de alguns seguros sociais (em vários países da OCDE)

	Seguro de acidentes industriais	Saúde	Pensões	Compensação no desemprego	Subsídios às famílias
Alemanha	1871	1883	1889	1927	1954
Austrália	1902	1945	1909	1945	1941
Áustria	1887	1888	1927	1920	1921
Bélgica	1903	1894	1900	1920	1930
Canadá	1930	1971	1927	1940	1944
Dinamarca	1898	1892	1891	1907	1952
EUA	1930	-	1935	1935	-
Finlândia	1895	1963	1937	1917	1948
França	1898	1898	1895	1905	1932
Holanda	1901	1929	1913	1916	1940
Irlanda	1897	1911	1908	1911	1944
Itália	1898	1886	1898	1919	1936
Noruega	1894	1909	1936	1906	1946
Nova Zelândia	1900	1938	1898	1938	1926
Reino Unido	1897	1911	1908	1911	1945
Suécia	1901	1891	1913	1934	1947
Suiça	1881	1911	1946	1924	1952

Legenda:  Primeiro caso.
 Segundo caso.
 Terceiro caso.

Fonte: Pierson, 2006: 100-101.

Aos conceitos com origem nas políticas desenvolvidas por Bismarck juntar-se-á décadas mais tarde a protecção social universal de Beveridge que segundo Silva (1997: 45) marca o início dos direitos de segunda geração que se preocupam com todos os cidadãos para além dos trabalhadores.

As concepções de Bismarck e Beveridge, em conjunto, continua Campos (2000: 7-12), estão na origem da noção de bem-estar e dão origem a uma espécie de sistema social que diminui as tensões e desigualdades abrangendo todas as situações de exclusão social. Rosanvallon (1981: 18-19) acrescenta: ao contrário do antigo Estado-protector, o novo Estado-providência não quer apenas proteger a vida ou a propriedade, mas também tem acções que alteram a redistribuição dos rendimentos (por exemplo, através da educação), regulamentam as relações sociais e os serviços colectivos.

O período entre as duas guerras mundiais (antes do relatório Beveridge) surge associado a uma segunda fase de desenvolvimento e consolidação dos Estados sociais europeus. Os governos tentam evitar uma grande intervenção, numa tendência que tem de ser invertida depois da Grande Depressão com vários países a aprofundar os chamados seguros sociais e a alargar os benefícios a outras camadas da população com um crescimento das despesas sociais que chega a

países fora da Europa como os EUA e Canadá (Mishra, 1995: 22; Newton e Van Deth, 2005: 307 e 315; Pierson, 2006: 100-101 e 119-121). Giddens (1997: 118-119) defende que antes da II Guerra Mundial já estavam implantados os elementos básicos do Estado-providência. Rosanvallon (1981: 24-28) acrescenta que depois foi o esforço de guerra que obrigou os Estados a uma intervenção maior do que aquela a que estavam habituados.

O relatório Beveridge, concluído em 1942, estará na base do Estado social desenvolvido em vários países europeus, num documento que definiu os grandes princípios do Estado-providência moderno. Rosanvallon (1981: 114-116) diz mesmo que é com o trabalho deste deputado liberal inglês que nasce o Estado-providência e se rompe com a “concepção restrita” dos seguros sociais, numa mudança associada à necessidade de levar a população a um maior esforço de guerra mostrando que o Estado também se preocupava com o seu bem-estar. O objectivo, continua a autora, era “libertar o homem da necessidade” e garantir-lhe segurança no rendimento, num sistema de protecção para toda a população e que alarga o risco social a tudo aquilo que ameaça o rendimento regular dos indivíduos – doença, acidentes de trabalho, morte, velhice, maternidade, desemprego, etc.. A nova política social prevista passa pela ajuda à família através de abonos; um sistema nacional de saúde universal; e a organização do emprego e protecção no desemprego.

A expansão acelerada do Estado social ocorre depois da II Guerra Mundial quando se desenvolvem os direitos sociais que procuraram alcançar mais igualdade social e económica. Cresce, em consequência, o âmbito das actividades do sector público que passa a tentar garantir o bem-estar social e a segurança sócio-económica para além das situações de emergência (Flora e Heidenheimer, 1982: 22-23; Borre e Goldsmith, 1995: 4-10; Pierson, 2006: 25). É nesta altura, no pós-guerra, que nasce definitivamente aquilo que muitos autores apelidam de *welfare state* ou, em português, Estado de bem-estar, Estado social ou Estado-providência (Rosanvallon, 1981: 111). Também Mishra (1995: 22) fala no Estado-providência como um novo acordo de concertação capital-trabalho que se desenvolve depois da II Guerra Mundial.

O período até à década de 1970 é classificado por inúmeros autores como a época de ouro do Estado social europeu em que, como salienta Campos (2000: 13-14), os direitos de cidadania são vistos como um *status* e não como um direito-dever. O Estado social alarga-se a todas as classes sociais (não apenas para as mais pobres), num sistema que leva à expansão dos benefícios e ao aumento das despesas públicas. Mudanças a que não são estranhas a existência de um consenso político alargado à volta da expansão do Estado social e um elevado crescimento económico com pouco desemprego que ajudou a por para segundo plano preocupações de racionalidade económica. A intervenção estatal passa a ser de tipo keynesiano e a assistência social é centralizada no Estado (Mishra, 1995: 106-107; Campos, 2000: 13-18; Castles, 2000: 32; Pierson, 2006: 129-142).

A teoria keynesiana, como explica Mozzicafreddo (1997: 7-16), nasce depois da Grande Depressão da década de 1930 e leva o Estado a ter um maior papel na dinamização da economia – estimulando o investimento, o consumo, o emprego e sendo socialmente activo, redistribuindo os rendimentos de forma a transformar a sociedade, numa tendência que continuaria, segundo o autor, a orientar a acção da maioria dos países europeus – nomeadamente Portugal. Em consequência, continua Mozzicafreddo (1997: 22-23), melhoraram os indicadores económicos, as condições de vida da população e reduziu-se a conflitualidade social e laboral.

Mishra (1995: xi) descreve o Estado-providência do pós-guerra como um sistema que aposta (1) na gestão keynesiana da procura e prevenção do desemprego, (2) na cobertura de toda a população (não apenas dos mais pobres) e (3) que vê os direitos sociais e condições mínimas de vida enquanto aspectos essenciais da cidadania.

A data que marca o fim desta época de ouro não é exacta, mas estará algures entre 1970 e 1975 quando aquilo a que Mishra (1995: 91) chama de “capitalismo assistencial” entrou em desequilíbrio (mesmo que de formas diferentes consoante o país). A esse fim está associado o colapso em 1971 do sistema de Bretton Woods (que até aí definia as principais regras comerciais e monetárias entre as maiores economias do mundo) e, sobretudo, o primeiro choque petrolífero de 1973 a que se sucede o fim do crescimento acelerado das economias europeias e uma época de estagflação (estagnação económica, mais inflação e mais desemprego). Estes eventos acabam com o consenso sobre o Estado social e os modelos keynesianos predominantes ou de economia mista. Começa uma nova fase que muitos identificam como de crise e cujas causas apontadas são vastas: globalização, Estados-nação menos fortes, abertura dos mercados, mudanças na estrutura ocupacional, envelhecimento da população, mudanças na estrutura familiar, classes operárias mais dispersas ou desaceleração económica. Ganham força as ideias liberais e o Estado passa a ser visto, para muitos, como o problema e não como a solução (Rosanvallon, 1981: 26, 49 e 102; Esping-Andersen, 1995; Mishra, 1995: 1-22 e 91; Silva, 1997: 51-57; Castles, 2000: 7; Pierson, 2006: 143; Giddens, 2007: 23-25).

Offe é um dos autores que identifica aquilo que diz serem as contradições estruturais na intervenção do Estado de bem-estar devido à impossibilidade de, como se pretende, conjugar em simultâneo os princípios de mercadorização e não-mercadorização da economia – dois objectivos que acabarão sempre por entrar em conflito. O autor defende que a democracia e a luta política tendem a impossibilitar o controlo das políticas sociais e a gerar expectativas (promessas) impossíveis de cumprir. O Estado-providência será assim “vítima” do seu “próprio êxito” potenciando (não intencionalmente) as crises económicas (que ao mesmo tempo deixam de ter funções positivas devido aos efeitos suavizantes do Estado) e “minando” os incentivos ao investimento e ao trabalho. Numa tensão constante entre mercado e política social, dar prioridade a um significará prejudicar o outro. Offe apresenta todos estes problemas e acrescenta os efeitos perversos da burocracia, mas sublinha que a direita política crítica mas não

consegue apresentar uma alternativa que substitua este modelo prevalecente de Estado (ver Offe, 1982; e 1996: 76-81; mas também Silva, 1997: 51-56).

A crise que surgiu em grande parte dos Estados sociais não gerou respostas iguais em todos os países. Mishra (1995: 6-7) divide-as em dois tipos: a neo-conservadora que apostou na retracção do Estado-providência; e a social-corporativista que tentou mantê-lo. No entanto, mesmo nos países com governos neo-conservadores ou neo-liberais na década de 1970 e 1980 (nomeadamente no Reino Unido) o Estado-providência não foi desmantelado. Face à sua popularidade e relevância dos seus serviços, mesmo os partidos de direita dificilmente propõem, abertamente, a redução dos apoios sociais e optam por destacar a ineficácia do Estado (Mishra, 1995: 36-46 e 91; Pierson, 2001: 410-420; Pierson, 2006: 163-165).

Depois de décadas de crescimento acelerado nos anos 60 e 70, a despesa com a segurança social, por exemplo, travou e desceu ligeiramente em vários países nas duas décadas seguintes, mas não existiram cortes profundos (Newton e Van Deth, 2005: 315-317; Pierson, 2006: 166).

Hecló (1982: 384-400) fala numa “reformulação” do *welfare state* que se caracterizou pela tentativa de reduzir as expectativas dos cidadãos alertando-os para a escassez dos recursos públicos. Esbatendo as diferentes agendas de reforma do Estado-social conforme o país, nomeadamente entre tipos ou famílias de países (Esping-Andersen, 1995; Pierson, 2001: 454-455), Stephens et al (1999: 173-190) e Esping-Andersen (1995) falam em recuos “moderados” ou “modestos” na década de 1980, apesar de um ligeiro aumento de despesas que associam ao aumento das necessidades (mais desemprego e populações mais envelhecidas).

Noutra perspectiva, Campos (2000: 26-27) fala num aumento generalizado dos gastos sociais em quase todos os países da OCDE entre 1979 e 1990. Quanto a Esping-Andersen (1995) diz que os gastos sociais permaneceram em geral estáveis apesar de um ligeiro decréscimo, com a maior parte dos países a fazer ajustes marginais e alguns (principalmente os liberais ou anglo-saxónicos) a iniciarem programas mais radicais de reformas que, a longo prazo, poderiam ter consequências profundas. Ao analisar 17 países da Europa Ocidental, Goldsmith (1995: 25-53) explica que as receitas dos Estados cresceram em média 68% entre 1950 e 1990, num ritmo de subida que abrandou entre 1975 e 1985 para descer, depois, ligeiramente, na década de 90.

Schwartz (2001: 43-44) defende que a maioria dos *welfare states* foram reformulados e diminuíram o seu âmbito, enquanto Giddens (2007: 21) sublinha que o modelo social de uma sociedade depende cada vez mais do crescimento económico.

O Estado social não acabou, como alguns previram, e à ideia de crise sucedeu a de resiliência num cenário de austeridade constante que se prolonga até aos dias de hoje. Uma resistência associada essencialmente à sua popularidade mas também a algumas barreiras institucionais à mudança o que não impede que vários autores reconheçam, em maior ou menor grau, a necessidade de mudanças motivadas, por exemplo, pelas alterações na economia

internacional e uma globalização acelerada, a par da redução do sector industrial, desaceleração económica europeia, maturação do crescimento do peso do Estado nas economias ou populações mais envelhecidas e mudanças nas famílias (mais divórcios e menos casamentos). Essas alterações ainda hoje envolvem a contenção ou diminuição das despesas sociais, privatizações, flexibilização laboral, desregulação (nomeadamente financeira) ou abandono das políticas de pleno emprego. Generalizaram-se as preocupações em conter a despesa pública e não há tendência para aumentar os apoios sociais, mas quase todos os autores sublinhavam até recentemente que o Estado social não estava em perigo (Mishra, 1995: 22; Giddens, 1997: 20-25; Stephens et al, 1999: 172; Ferrera et al, 2000: 9-10; Pierson, 2001: 410-420 e 456; Pierson, 2006: 169-170).

Pierson (2006: 156-170) explica que em vez de crise deve falar-se num ajustamento estrutural que passa essencialmente pela necessidade de reestruturar e reduzir o *welfare state* como forma de conter a crise. Ferrera et al (2000: 5-7) acrescentam que o futuro ficará marcado por uma “permanente recalibragem” da protecção social que tem de conjugar “equidade” e “eficácia”. Mishra (1995: 97-99) diz que o Estado-providência não é irreversível, como defendem alguns, mas face aos interesses (eleitorais) que envolve dificilmente sofrerá uma extinção em massa.

III.3 As diferentes famílias de Estados sociais

Não existe um Estado social igual a outro, mas esse facto não impediu o surgimento de classificações que tentam colocar cada país, nomeadamente os europeus, dentro de determinadas tipologias. A classificação mais utilizada, apesar das críticas (Silva, 2002: 30-32) é a desenvolvida por Esping-Andersen (Pierson, 2001: 431; 2006: 173; Silva, 2002; Giddens, 2007: 26-28).

Esping-Andersen (1991) identifica três regimes de *welfare state*. Um primeiro é exemplificado pelos Estados Unidos da América, Canadá, Austrália e assume a classificação de “liberal” com as seguintes características: predomina a assistência aos mais pobres e baixas transferências sociais. No fundo, “benefícios modestos” que garantem apenas “o mínimo” influenciados por “normas tradicionais e liberais” que privilegiam a “ética do trabalho” que põe à margem quem vive de benefícios sociais potenciando esquemas privados de previdência. Pierson (2001: 432) acrescenta que a este grupo se podem acrescentar países como o Reino Unido ou a Nova Zelândia e que o regime liberal se caracteriza também por impostos e gastos públicos baixos (na comparação internacional); um sector estatal com pouco emprego (e sindicatos fracos) e em que grande parte dos programas de transferências se baseiam na aferição de rendimentos; bem como um privado que tem grande importância nas pensões, serviços sociais ou saúde e que actua num contexto muito semelhante ao mercado.

O segundo tipo de regime reúne países como a Áustria, França, Alemanha ou Itália. Esping-Andersen classifica-os como “*welfare states* conservadores e fortemente ‘corporativistas’” em que o Estado está “inteiramente pronto a substituir o mercado enquanto provedor de benefícios sociais”. O autor sublinha o papel da igreja e da tradição na ‘moldagem’ destes regimes corporativistas que acabam por se comprometer a “preservar” a “família tradicional” através, por exemplo, do pouco desenvolvimento de creches e outros serviços para as famílias o que desencoraja as mulheres a trabalhar fora de casa. Pierson (2001: 445-448) acrescenta a este grupo a Bélgica e a Holanda e explica que o regime conservador se baseia num alto nível de gastos com transferências sociais em dinheiro – especialmente pensões. Silva (2002: 27-28) sublinha que estes Estados-providência nasceram numa altura em que Estados autoritários tentavam conter a expansão dos movimentos operários ou social-democratas.

Finalmente, Esping-Andersen fala num terceiro e “menor” grupo de países marcado pelos princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais. Um regime com o nome de “social-democrata” por ter sido a social-democracia a “força dominante por trás” de uma “reforma social” que segundo o autor não “tolera” um “dualismo entre Estado e mercado, entre a classe trabalhadora e a classe média”, procurando chegar a um *welfare state* que promove igualdade e serviços sociais de elevada qualidade (para além das necessidades mínimas), com serviços e benefícios elevados que chegam a toda a população. Uma solidariedade universal em que “todos se beneficiam; todos são dependentes; e supostamente todos se sentirão obrigados a pagar”. Este modelo procura a “emancipação” face ao mercado, mas também face à família, favorecendo a “independência individual”, numa “fusão peculiar de liberalismo e socialismo” apostando também na garantia do pleno emprego (fundamental para a manutenção desses significativos benefícios sociais). Esping-Andersen diz que este modelo de *welfare state* encontra-se essencialmente nos países escandinavos. Pierson (2001: 440-445) sublinha que a Dinamarca, a Noruega, a Suécia e, marginalmente, a Finlândia, se caracterizam por programas de transferências generosos que cobrem um vasto leque de riscos, bons serviços públicos e vários programas de apoio à família e trabalhadores (aumentando a participação de ambos os sexos no mercado de trabalho), com tendência para as coligações governativas que não favorecem o poder de um único partido (ou grupo social).

Esping-Anderson (1991) sublinha que nenhum país apresenta um *welfare state* “puro” e todos misturam elementos de um ou outro regime. Contudo, as diferenças na qualidade dos direitos sociais, na estratificação social e no relacionamento entre Estado, mercado e família, permitem encontrar os referidos “aglomerados distintos”, num cenário ‘desenhado’ por Esping-Anderson e representado por Pierson (2006) no quadro seguinte:

Quadro III-2 Tipo de regime de *welfare state*

Papel da:	Liberal	Social-democrata	Conservador
Família	Marginal	Marginal	Central
Mercado	Central	Marginal	Marginal
Estado	Marginal	Central	Subsidiário
Modelo dominante de solidariedade	Individual	Universal	Parentesco, corporativismo, estatismo
A quem cabe a solidariedade	Mercado	Estado	Família
Grau de desmercantilização	Mínimo	Máximo	Alto (para o 'chefe de família')
Principal exemplo	USA	Suécia	Alemanha e Itália
Outros casos	Irlanda, Reino Unido, Nova Zelândia, Canadá e Austrália	Dinamarca, Finlândia e Noruega	Áustria, Bélgica, França, Holanda e Luxemburgo

Fonte: Pierson, 2006: 173; quanto aos exemplos nacionais, Esping-Andersen, 1991; Pierson; 2001; Pierson, 2006; Silva, 2002. Outro bom resumo das características destes três modelos de Estado social encontra-se em Silva, 2002: 27.

Pierson (2001: 431) sublinha que a ideia de três mundos do *welfare state* tem origem nas ideias de Esping-Anderson. Os nomes de cada regime não são, no entanto, iguais para todos os autores. Numa distinção muito semelhante, por exemplo, Ferrera et al (2000) falam nos modelos escandinavo, anglo-saxónico e continental. Outros autores optam por identificar os países conservadores como democratas-cristãos ou bismarckianos (Pierson, 2001: 445-448).

Vários estudos revelam que políticas mais “generosas” como as aplicadas nos países nórdicos diminuem mais a pobreza e as desigualdades do que os regimes liberais (Andersen, 2011: 418-421).

III.4 O Estado social da Europa do Sul

Não por acaso, as tipologias que dividem os Estados sociais em diferentes grupos de países tendiam a ignorar, até recentemente, o que se passava no Sul da Europa e que era visto como uma versão menos desenvolvida do modelo corporativo ou continental (Silva, 2002: 26-29 e 38). Entretanto, como salienta Martin (1997: 23-27), alguns autores propuseram uma quarta tipologia que enquadra países como Portugal, Grécia, Espanha e Itália. Um modelo de Estado social “latino”, também chamado de “rudimentar”, caracterizado por medidas de protecção residuais que dependem muito de estar no mercado de trabalho para obter benefícios sociais e muito ligado à influência da igreja e da família.

Sublinhando as diferenças que existem e que limitam as análises agregadas de vários países dentro de um mesmo tipo (nomeadamente os da Europa do Sul), Silva (2002: 32-38; 48-50; e 2010: 53-54) salienta igualmente as várias características físicas, históricas, políticas e sociais que distinguem esta região europeia e o desenvolvimento das respectivas sociedades com “importantes implicações” no modelo de Estado social.

Ferrera (1997; e Ferrera et al, 2000), um dos principais teorizadores desta família, explica que, com a melhoria das condições de vida nas últimas décadas, as quatro nações do Sul aproximaram-se do Norte. Contudo, fizeram um caminho diferente para a modernização. Estes países são diferentes mas partilham várias características nomeadamente na economia e política. As semelhanças também ocorrem na política social em que são relativamente subdesenvolvidos e não atingem os objectivos a que se propõem na legislação, bem como na família que tem um papel fundamental enquanto fonte de redistribuição do rendimento pelos seus membros. O mesmo autor acrescenta que a doutrina social da igreja também tem uma grande influência sobre a cultura social destes países.

Na Europa do Sul os Estados sociais tentam conjugar características dos diferentes tipos: Ferrera (1997; Ferrera et al, 2000: 54-60) sublinha que os quatro países têm uma segurança social baseada, essencialmente, em transferências de dinheiro do tipo conservador que tem em conta, sobretudo, a ocupação profissional do beneficiário; pelo contrário, os sistemas de saúde têm uma cobertura universal de tipo *beveridgeano* apesar de a sua concretização ser incompleta.

O mesmo autor, Ferrera (1997: 14-17; Ferrera et al, 2000: 60), explica que as características do *welfare state* da Europa do Sul podem resumir-se em 7 pontos⁴⁸:

- 1) Elevada relevância das transferências em dinheiro, numa protecção dualista generosa para quem está no mercado de trabalho e residual para quem está à margem desse mercado (*insiders vs outsiders*).
- 2) Protecção social desequilibrada que favorece as despesas com pensões e não se preocupa tanto com os benefícios às famílias (os serviços são escassos e existe pouca política social de habitação).
- 3) Serviços de saúde com objectivos universais.
- 4) Papel relevante das entidades sociais privadas (IPSSs, por exemplo).
- 5) Clientelismo ou partidarismo institucional. As relações pessoais podem ter significativa importância para aceder a certos serviços
- 6) Inquéritos aos cidadãos que revelam serviços pouco eficientes.
- 7) Uma economia informal que distribui de forma desequilibrada o financiamento.

Silva (2002: 40-49) sublinha o diferente *mix* de políticas e características sociais (nomeadamente ao nível da protecção social, mercado de trabalho e família) que ocorrem na Europa do Sul e que geram um sistema de bem-estar distinto do resto da Europa. Algumas dessas características levam autores como Rhodes e Palier (1997: 561) a falar de um *welfare state* “distorcido” em relação aos princípios originais da protecção social, não apenas devido às práticas clientelares (típicas da Europa do Sul; Sapelli, 1995), mas também às fracas estruturas do Estado e relevância da sociedade civil através da família ou do voluntariado. Rhodes (1997: 6-11) salienta outras características que distanciam o Sul do Norte: uma pequena burguesia

⁴⁸ Outro resumo das características do Estado social da Europa do Sul, também baseado na obra de Ferrera, encontra-se em Silva (2002: 39).

menos vasta; disparidades de rendimento ou maiores desigualdades; e significativas diferenças de desenvolvimento dentro de um mesmo país – naquilo a que Ferrera et al (2000: 56) chamam o “atraso do Sul do Sul” muito visível em Itália.

Continuando na mesma distinção, Pereirinha (1997: 489) também refere que o Norte está mais marcado pela solidariedade formal – a típica macro-solidariedade do Estado –, enquanto o Sul se destaca pela solidariedade informal e micro-solidariedade da sociedade.

Olhando para as diferenças políticas, Rhodes (1997: 9-10) sublinha que a transição tardia para a democracia ajudou o Sul a ter partidos social-democratas diferentes em Portugal, Espanha e Grécia, com menos ligações a forças sociais como sindicatos e que têm de competir com partidos comunistas bem implantados na classe trabalhadora, num conjunto de factos que os levam a estarem mais abertos a ideias neo-liberais e a assumirem uma estratégia eleitoral mais virada para se apresentarem como “veículos da modernização burguesa”.

Diferentes dos *welfare states* do Norte, Rhodes (1997: 5-15) fala ainda num “síndrome” do Sul relacionado com a fraqueza das instituições do Estado e a falta de uma administração pública do tipo racional-weberiana. O mesmo autor diz que os Estados sociais desta região são incompletos e nunca conseguiram ser totalmente eficazes: têm picos de generosidade para alguns sectores (defendidos pelos ‘seus’ sindicatos), mas grandes falhas no sistema de protecção social. Os custos e benefícios estão distribuídos de forma pouco equitativa e são muito influenciados por grupos de pressão. Existem significativas disparidades na saúde, no mercado laboral e uma administração pública pouco eficaz. A família assume, com frequência, o papel que devia ser do Estado num sistema com cada vez mais limites tendo em conta que se registam mudanças sociais que afectam estas estruturas informais como o aumento do divórcio, das famílias monoparentais ou uma menor taxa de fertilidade). As instituições de caridade, privadas, são muito mais importantes do que no Norte e preenchem várias falhas do sector público (Guerrero e Naldini, 1997: 60; Ferrera et al, 2000: 54).

O nascimento tardio, depois da chamada ‘época de ouro’ e em períodos de recessão ou lento crescimento económico, tem sido outra razão apontada para justificar as diferentes características e dificuldades do Estado social da Europa do Sul (Martin, 1997: 23-27). Rhodes (1997: 10) recorda que nos quatro países o crescimento do *welfare state* foi interrompido por crises económicas, défices públicos excessivos e consequentes políticas de austeridade, nomeadamente num contexto de novas obrigações relacionadas com a integração europeia (por exemplo, a entrada na UEM; ver Prior e Sykes, 2001: 201-205).

O Sul aproximou-se do Norte mas continuou a ser diferente. As estratégias de resposta à crise do Estado social são contudo semelhantes: mais financiamento; regras mais apertadas no acesso aos benefícios; políticas laborais que tentam ser mais eficazes; privatização de certos serviços públicos (Rhodes, 1997: 13-17). Ferrera et al (2000: 56-58) sublinham que apesar do subdesenvolvimento institucional e financeiro, com vários desequilíbrios internos, os quatro

países do Sul da Europa entraram rapidamente numa era da “austeridade permanente” num processo de reformas que têm sido, na prática, “difíceis” de implementar.

III.5 O Estado social português

O Estado social é um dos principais desenvolvimentos da Europa do pós-guerra e apesar das críticas de que também é alvo contínua a ser apreciado por grande parte da população.

A meio da década de 1970 e durante as décadas pós-democratização, Portugal ainda não tinha um Estado social ou pelo menos nos níveis de outros países europeus que durante décadas lhe serviram de exemplo. O seu desenvolvimento foi uma das principais construções da nova democracia portuguesa num projecto apoiado e desejado por uma população que tinha as suas expectativas e ambições associadas ao que via nos países vizinhos (Barreto, 1994; Guillén et al, 2003). A construção do Estado social foi por isso durante várias décadas um projecto que não suscitou grandes discordâncias entre os dois principais partidos – a dimensão desse Estado social não era uma questão que estivesse em causa porque o importante era construí-lo e levá-lo até patamares próximos dos exemplos europeus.

O Estado social português nasceu tarde numa altura em que na Europa Ocidental este modelo já era descrito como estando em crise e passava por um processo de reforma (Mozzicafreddo, 1997; Mishra, 1995: xi; Hampson, 1997: 152; Pierson, 2001: 431). Em Portugal, como salientam Esping-Andersen (1993) ou Hampson (1997: 153-155), a protecção social foi “residual” ou “básica” até à revolução de 1974.

Guibentif (1997: 220-229) recua várias décadas e acrescenta que mesmo durante a I República o Estado teve um papel “modesto” nos assuntos sociais e que durante o Estado Novo as principais reformas datam dos governos de Marcelo Caetano de 1969 a 1973 com o desenvolvimento de vários novos benefícios na área da previdência social e saúde⁴⁹.

Este “enorme vazio” na protecção social portuguesa, como é classificado por Esping-Andersen (1993), a par do ambiente pós-revolucionário dominado por partidos claramente de esquerda, ajuda a explicar o que levou a Constituição da República de 1976 e as reformas posteriores a darem tanto relevo à política social com a introdução de vários benefícios e direitos sociais como o subsídio de desemprego, salário mínimo e subsídios de férias, natal ou doença (ver, entre outros, Mozzicafreddo, 1997: 98-100). É nesta época, em que a pobreza atingia mais de 40% da população (números de 1973-74), que Portugal dá um passo significativo para ter um Estado-providência moderno e activo em vez de supletivo (Almeida et al, 1994: 21; Mozzicafreddo, 1997: 41 e 91-97; Pereirinha, 1997: 206). Esping-Andersen (1993)

⁴⁹ Em 1971 assistiu-se mesmo ao lançamento daquilo que vários autores dizem ser as bases do futuro Serviço Nacional de Saúde como hoje o conhecemos, nomeadamente com os decretos-lei nº 413/71 e nº 414/71, num projecto que só seria concretizado depois da revolução (Simões, 2004: 27). Para uma revisão das políticas sociais antes do 25 de Abril de 1974 ver, entre outros, Gibentif (1997).

defende que foi à democracia que se ficou a dever o aumento permanente do nível dos gastos sociais no país, com a composição partidária dos governos a ter muito pouca influência na evolução dos orçamentos.

Outros autores também associam a implantação e desenvolvimento contínuo do Estado-social português a uma forma de legitimação do novo regime democrático. Silva (2010: 51) recorda que o “contexto de austeridade permanente” não evitou esse crescimento, enquanto Amaral (2010: 50-66) fala num “objectivo permanente e prioritário da classe política portuguesa” apesar de ocorrer no contexto de uma economia com crescimentos abaixo das últimas décadas do Estado Novo – o mesmo autor considera o Estado-providência como o mais importante fenómeno social, económico, político e institucional do pós-25 de Abril.

O papel e intervenção do Estado é tradicionalmente um dos pontos fundamentais da divisão esquerda-direita (nomeadamente na clivagem capital-trabalho que esteve na origem da maioria dos partidos socialistas europeus), mas Viegas (1996: 248-253) salienta que até meio da década de 1980 os maiores partidos portugueses caracterizaram-se por uma larga convergência de posições. Partindo de um Estado-providência quase inexistente no início do regime democrático, o investimento público na educação, cuidados médicos e segurança social (para além da reforma fiscal), permitindo diminuir as desigualdades, eram temas relativamente aos quais se verificava aquilo que o autor identifica como “intercepção de posições políticas e económicas”. Uma tendência originária, segundo Viegas, da cultura das elites político-partidárias que tinham uma concepção de planeamento público da economia e das políticas sociais que dominava os segmentos sociais assalariados urbanos, particularmente os de maiores recursos técnicos e científicos, e que constava explicitamente dos programas partidários do PS e PSD – até como forma de legitimar a liberalização económica.

Nestas políticas expansionistas que marcaram grande parte dos anos da democracia, o maior impulso (com mais despesa motivada sobretudo pelos novos direitos sociais) aconteceu a partir de 1974 e manteve-se até ao final dos primeiros anos da década de 80 (apesar dos repetidos períodos de austeridade) com o natural crescimento, também ele acelerado, do número de funcionários públicos⁵⁰ (Mozzicafreddo, 1997: 33-38; Guillén et al, 2003: 254-255).

As mudanças, como sublinha Hampson (1997: 152-155), começaram logo a seguir à revolução – por exemplo, com os aumentos dos salários e criação de vários benefícios sociais que fizeram disparar a despesa de forma pouco sustentável (Guillén et al, 2003: 255). O passo decisivo, continua Hampson, é dado pelos vastos direitos sociais previstos na constituição que é depois concretizada pela criação do SNS universal e as aprovações das leis básicas da saúde

⁵⁰ Um crescimento que só viria a ser travado, com reduções, três décadas mais tarde, a partir de 2005 com o governo socialista liderado por José Sócrates (ver Mozzicafreddo, 1997: 37-38; *Emprego Público em Números*, edição da Direcção-Geral da Administração Pública e do Emprego Público, Dezembro de 2009; *Boletim do Observatório do Emprego Público*, nº 4, Maio de 2011).

(1979), segurança social (1984) e educação (1986), num período em que segundo Guillén et al (2003: 256) se fez o “desenho” institucional do novo Estado social e que corresponde, em larga medida, aos anos em que se consolidou a democracia.

Mais tarde, os governos liderados por Cavaco Silva, aproveitando as oportunidades criadas pela adesão à CEE (Guillén et al, 2003: 258-259), promoveram inúmera legislação na área social (Viegas, 1996; Rodrigues et al, 1999: 45-49) que em grande medida, e apesar das limitações identificadas pela literatura (Guillén et al, 2003: 258-259), acabaram por efectivar e fazer crescer o almejado Estado social. Referimo-nos, por exemplo, entre muitas outras medidas, ao alargamento do subsídio social de desemprego e das condições de acesso ao subsídio de desemprego em 1989 (Decreto-Lei nº 79-A/89 de 13 de Março⁵¹), ao 14º mês para os pensionistas (Portaria nº 470/90 de 23 de Junho), à limitação do horário semanal de trabalho para 44 horas (Decreto-Lei nº 398/91 de 16 de Outubro) e a várias leis, decretos-lei e programas no âmbito do combate à pobreza, formação profissional e desemprego. Este período ficou ainda marcado pelo aumento do número de pensionistas e dos valores das pensões (Guillén et al, 2003; Carmo et al; 2012: 316).

Contudo, alguns autores sublinham que o crescimento dos anos da liderança de Cavaco Silva não ficou marcado por grandes reformas nas políticas sociais mas acima de tudo pela continuação do que já tinha sido definido no passado⁵² (Guibentif, 1997; Guillén et al, 2003). Gibentif acrescenta mesmo que o desenho do sistema que o PSD encontrou era em grande parte aquele que o partido defendia, pelo que muita da legislação aprovada nessa área passou pela regulamentação de medidas já previstas⁵³.

Outros autores sublinham o contexto favorável criado pela conjuntura económica internacional e nacional (pós-programa de austeridade implementado pelo Bloco Central), bem como pela adesão à CEE que atraiu muitos fundos estruturais potenciando o investimento público (Lopes, 2002: 37-38; Braz et al, 2009; Amaral, 2010: 84-85). Apesar do cenário anterior, Guillén et al (2003) sublinham que durante estes anos houve um “crescimento sem diferenciação” das despesas, dos benefícios e das políticas sociais – estas não eram prioritárias e deu-se pouca atenção aos mais carenciados. No final desse ciclo de governos do PSD, o volume das despesas estatais em Portugal até se assemelhava mais aos Estados sociais europeus, mas sabia-se que existiam grandes limitações, nomeadamente nos esquemas não-contributivos (Hampson, 1997: 164-166).

⁵¹ O subsídio social de desemprego tinha sido criado em 1985 no final do Bloco Central (Decreto-Lei n.º 20/85). Para uma revisão das várias mudanças feitas nas últimas décadas, com avanços e recuos, na área da protecção no desemprego, ver Silva e Pereira (2012).

⁵² A saúde é uma excepção com algumas medidas a favor do sector privado (Guillén et al, 2007: 259)

⁵³ Por exemplo, ao nível do regime geral da Segurança Social cuja Lei de Bases tinha sido aprovada em 1984 (Guibentif, 1997; Rodrigues et al, 1999: 46-47).

As afirmações anteriores parecem ser confirmadas por um estudo sobre as desigualdades em Portugal na década de 1990, onde Rodrigues (2007: 303-307; 314-316) conclui que o crescimento económico da primeira metade deste período não se reflectiu de igual forma em toda a população o que aumentou “fortemente as desigualdades sociais”, nomeadamente através de grandes subidas entre aqueles que tinham mais rendimentos. Uma tendência que travou a partir de 1995 com o “forte incremento dos rendimentos das famílias mais pobres” fruto, em grande medida, de novas políticas sociais como o Rendimento Mínimo Garantido que atenuou os casos de pobreza mais grave⁵⁴ ⁵⁵. Mais recentemente, o mesmo autor (Rodrigues, 2009) sublinhou o papel positivo no combate à pobreza não apenas do Rendimento Mínimo Garantido mas também do Complemento Solidário para Idosos criado em 2005⁵⁶.

Vários autores têm aliás sublinhado que as mais relevantes inovações recentes na política social⁵⁷, a par de um reforço do diálogo com os parceiros sociais, foram promovidas por executivos socialistas da última década e meia que ajudaram a diminuir a pobreza e as desigualdades, nomeadamente através de medidas que segundo Silva consolidaram uma “rede de mínimos sociais” que não existe noutros países da Europa do Sul⁵⁸ (Guillén et al, 2003; Silva, 2010: 52-55; Carmo et al, 2012: 316-317).

Fazendo um retrato global do Estado social português, no início da década de 90 Esping-Andersen (1993) dizia que era difícil caracterizar Portugal como um verdadeiro Estado-providência. Entre outras razões, devido à rede de segurança social deficiente em muitos locais e a uma cobertura ou benefícios modestos, num facto evidente, para o autor, no subsídio de desemprego. Apesar do texto constitucional fortemente marcado por direitos sociais, aquando

⁵⁴ Uma medida que estava prevista desde 1992 numa recomendação do Conselho das Comunidades Europeias mas que foi chumbada pelo PSD no parlamento em 1994 e que acabou por ser uma bandeira eleitoral do PS na campanha para as legislativas de 1995.

A Lei n.º 19-A/96 de 29 de Julho que aprovou o rendimento mínimo garantido, instituindo uma prestação do regime não contributivo da segurança social e um programa de inserção social, teve, segundo o processo legislativo disponível no site da Assembleia da República, os votos favoráveis do PS, PCP e PEV, a abstenção do CDS-PP e os votos contra dos deputados do PSD.

Para uma revisão do historial e do funcionamento do Rendimento Mínimo Garantido e do Complemento Solidário para Idosos ver Rodrigues (2007: 265-268; 2009) ou Silva (2011).

⁵⁵ Recorde-se que é também desta época a lei aprovada na Assembleia da República mas com origem no governo que diminuiu o tempo normal de trabalho para 40 horas por semana (Lei n.º 21/96 de 23 de Julho, aprovada em votação final global com os votos favoráveis do PS e CDS, abstenção do PSD e contra do PCP, PEV), bem como de um novo alargamento do período de concessão do subsídio social de desemprego (Decreto-Lei n.º 57/96 de 22 de Maio).

⁵⁶ O Complemento Solidário para Idosos foi criado em 2005 através de legislação do governo (Decreto-Lei n.º 232/2005 de 29 de Dezembro).

⁵⁷ Nomeadamente na sua expansão e “modernização” assimilando as directivas da UE e padrões de outros países europeus (Guillén et al, 2007).

⁵⁸ Silva refere-se, nomeadamente, ao Rendimento Mínimo Garantido e extensão do subsídio social de desemprego durante os governos de António Guterres; e ao Complemento Solidário para Idosos e aumentos do salário mínimo acordados em concertação social pelo primeiro executivo de José Sócrates. A aposta nas políticas sociais em 1995 seria aliás uma forma de o PS se diferenciar do PSD que tinha apostado numa política virada para as obras públicas e de que não se podia distanciar nas políticas macro-económicas altamente limitadas pelos critérios de adesão à UEM (Guillén et al, 2007).

da concretização prática estes ficaram longe da teoria (Guibentif, 1997: 229-231; Hampson, 1997: 173).

Num texto ainda mais antigo, de 1987, também Santos (1990: 215-228; 253-255) defendia que Portugal não tinha um Estado-providência “em sentido técnico” pois faltava-lhe, para além de mais gastos sociais, um pacto social entre as principais forças sociais que, tal como noutros países, compatibilizasse a democracia, o capital e o trabalho com a mediação do Estado. Sem uma administração pública atenta aos direitos sociais, o país estaria, segundo o autor, a construir um Estado-providência adaptado às suas características de sociedade semi-periférica, a meio caminho entre os países do primeiro e do terceiro mundo⁵⁹, em que as necessidades de amplos sectores da sociedade estavam satisfeitas não tanto pelo Estado mas sobretudo por mecanismos informais (como a família) dessa mesma sociedade.

Autores como Mishra (1995: xi) recordam que o Estado-providência nacional foi lançado numa época pouco propícia ao seu crescimento o que levou não apenas Portugal mas também Espanha a procurarem alternativas na iniciativa privada que responde a várias das necessidades sociais.

Resumindo o seu papel, Mozzicafreddo (1997: 32) diz que o Estado-providência português tem três características básicas semelhantes ao que se encontra na maioria das sociedades democráticas e industrializadas:

- 1) Políticas sociais que protegem certos grupos sociais.
- 2) Políticas macro-económicas e que regulamentam a economia privada e tentam evitar as falhas do mercado.
- 3) Tentativa de conciliar institucionalmente os objectivos dos parceiros sociais.

Contestando a ideia defendida por alguns autores⁶⁰ de que o Estado-providência português estaria a recuar, o mesmo Mozzicafreddo (1997) sublinhava no início da década de 90 que o seu desenvolvimento revelava, no entanto, características específicas que se devem à situação socioeconómica nacional e à evolução política, num sistema com situações de dualismo no mercado de trabalho, na saúde, na educação e entre as regiões do país, bem como políticas sociais “fragmentadas” e “selectivas” (não universais), longe de outros países desenvolvidos, mas a crescer (mesmo que a um ritmo lento) e com políticas keynesianas de estímulo à actividade económica e regulação do mercado de trabalho.

Também Almeida et al (1994: 5 e 20-21) diziam nessa altura que este Estado social era limitado e não se podia comparar à maioria dos países da Europa Ocidental devido a baixas

⁵⁹ Ver também as definições de Almeida et al (1994: 3-5 e 111-112) e Mozzicafreddo (1997: 31-32) que classificam Portugal como uma sociedade ou país de carácter ou desenvolvimento “intermédio”.

⁶⁰ Entre eles, vários autores da escola crítica da Universidade de Coimbra (segundo a definição de Machado, 2009) como Hespanha e Carapinheiro (2002) ou

taxas de cobertura, qualidade, eficácia e prestações insuficientes. Portugal afastava-se do resto da Europa, também, pela rigidez dos critérios de acesso a certas prestações.

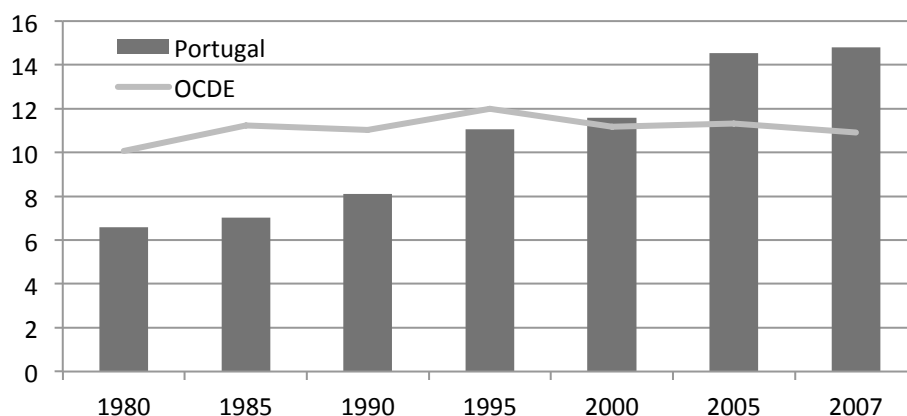
Anos mais tarde, Santos e Ferreira (2002: 218 e 293-294) admitiam a evolução positiva da segunda metade da década de 90, mas continuavam a classificar Portugal como tendo um Estado-providência “subdesenvolvido”. O sistema social estaria fortemente baseado na “sociedade-providência” com limites e dificuldades em passar de uma “prática de ajuda para uma estratégia de política social” (Hespanha et al, 2000: 209). Hespanha (1999: 16-38; e Hespanha et al, 2000: 303-306) defende mesmo que aumentou a despesa pública e o défice, mas continuou baixa a protecção social e elevada a evasão fiscal: o Estado apenas daria respostas parciais que não resolvem a pobreza ou exclusão e que são complementadas pela actividade das instituições da sociedade civil (IPSSs, igrejas ou misericórdias, altamente dependentes do financiamento público e reguladas pelo Estado⁶¹), redes informais de solidariedade (conhecimentos pessoais) e família. O autor defende que o sistema favorece sobretudo quem conhece bem os seus direitos e sabe exactamente aquilo que pode pedir ao Estado para evitar a arbitrariedade, a burocracia e a falta de transparência de muitos serviços públicos.

Numa perspectiva que compara os Estados sociais da Europa do Sul, Ferrera (1999) explica que a crise estrutural que afecta estes regimes de previdência é em parte diferente da que se observa noutros países europeus devido, em grande medida, a um desenvolvimento tardio que teve de enfrentar meios sócio-económicos mais problemáticos o que contribuiu para uma “permanente austeridade”, num “estado de subdesenvolvimento institucional e financeiro sobrecarregado por desequilíbrios” entre regiões e grupos sociais.

Tal como outros Estados-providência do Sul da Europa (Ferrera, 1997: 14-17; Ferrera et al, 2000: 60), os tipos mais comuns de apoio em Portugal consistem em subsídios mas também compensações financeiras indirectas, em vez de serviços ou equipamentos pois os que existem não têm capacidade de resposta para todas as situações de pobreza ou exclusão social (Mozzicafreddo, 1997: 36; Hespanha et al, 2000: 204-306). Os gráficos que se seguem confirmam a ideia anterior.

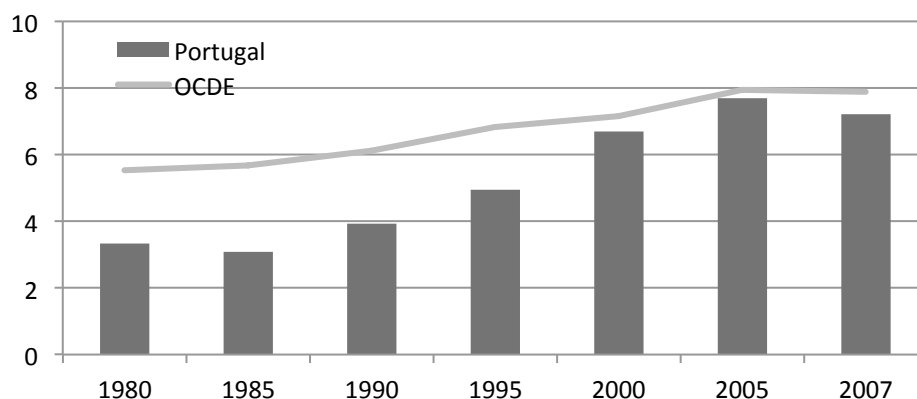
⁶¹ Sobre a falta de independência e autonomia das associações portuguesas com fins sociais ou do chamado terceiro sector, ver Monteiro (2004); e Hespanha et al (2000: 311-313).

Figura III-1 Despesa social pública com benefícios em dinheiro, Portugal e OCDE, 1980-2007 (% do PIB)



Fonte: OCDE. Para explicações metodológicas da classificação ver Adema e Ladaique, 2009.

Figura III-2 Despesa social pública com benefícios em bens e serviços, Portugal e OCDE, 1980-2007 (% do PIB)



Fonte: OCDE. Para explicações metodológicas da classificação ver Adema e Ladaique, 2009.

Numa análise mais recente, Silva (2010: 52-54; Silva e Pereira, 2012) sublinha que, apesar da “austeridade permanente”, o Estado-providência português teve uma evolução positiva na última década e meia que o distingue do resto da Europa do Sul pois construiu uma rede mínima de protecção social “muito satisfatória” e quase universal (nomeadamente em resposta a situações de pobreza e desemprego) que se reflectiu na diminuição da taxa de pobreza⁶².

Em vez da divisão entre *insiders* (muito protegidos) e *outsiders* (pouco ou nada protegidos), típica da Europa do Sul e dos países corporativos, o mesmo autor defende que o desenvolvimento dos últimos anos aproximou esses dois extremos criando uma clivagem entre *insiders* e *midsiders*, ou seja, um grupo de pessoas que são protegidas pelas transferências

⁶² O mesmo autor admite, contudo, que a baixa intensidade dessa mesma protecção social afasta o caso nacional do modelo social-democrata do Norte da Europa que lhe serve de exemplo na expansão de vários benefícios sociais.

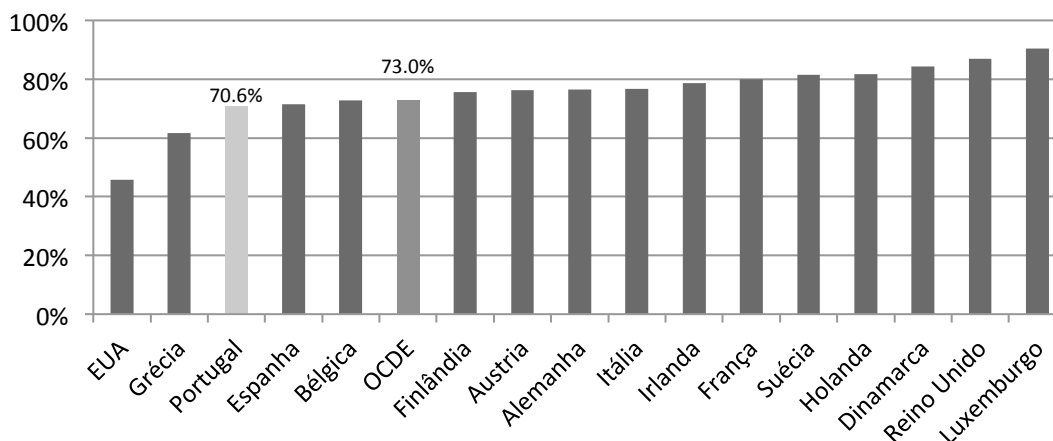
sociais mas de uma forma mais limitada (por exemplo, através do rendimento mínimo e do complemento solidário para idosos).

Passando para uma análise sectorial, Pinto (1997: 141-153) e Hampson (1997: 158-159) explicam que o sistema de saúde de acesso universal definido depois da revolução e inscrito na constituição com vista a garantir a protecção da saúde de todos é efectivamente financiado pelo orçamento público (e pelos impostos) e o Serviço Nacional de Saúde é controlado pelo Estado. Contudo, os mesmos autores acrescentam que os objectivos de “universalidade, generalidade e gratuidade” nunca foram totalmente atingidos – coexistem uma série de sistemas paralelos de seguro ocupacional de doença que tendem a cobrir grupos sócio-económicos mais favorecidos (entre outros, funcionários públicos, bancários, militares). Na década de 1990, 20 a 25% da população estava fora do SNS ou tinha direito a procurar cuidados de saúde à margem do sector público – quem está noutros esquemas de protecção pode escolher o sector privado, ao contrário do resto da população que fica constrangida a recorrer quase em exclusivo ao serviço público que tem lacunas como a falta de certas especialidades ou disparidades regionais. O sector privado mantém uma forte relevância (há médicos a trabalhar nos dois lados) e o SNS nunca foi totalmente gratuito devido à existência de co-pagamentos. Pinto (1997) conclui dizendo que no papel Portugal tem um sistema de saúde universalista, mas na prática funciona como nos países em que existe um nível básico de cuidados para todos, complementado pelo sector privado. Uma realidade comprovada pelas altas percentagens de financiamento privado dos cuidados de saúde (28% em 1980 e 37% em 1990).

A meio da década de 1990, Mozzicafreddo (1997: 55-56) referia que apesar das melhorias, o serviço de saúde continuava longe da média europeia e o Estado tendia a gastar menos com esta área. As figuras seguintes, com dados retirados da OCDE, confirmam que esta tendência se manteve na última década: em 2006, ao nível da saúde, o sector público português pagou 70,6% destas despesas realizadas em território nacional, ou seja, abaixo da média europeia. Portugal é mesmo o segundo país da UE a 15 onde o Estado menos contribui para as despesas com saúde⁶³. Apesar da prometida gratuidade, Almeida et al (1994: 55) concluem que a saúde continua em grande parte dependente dos recursos económicos. Uma análise superficial que se fica por estes números revela que o mesmo não parece acontecer, no entanto, com a área da educação, onde o Estado português gastava em 2006 acima da OCDE e ficava a meio da lista de países da Europa Ocidental incluídos na análise.

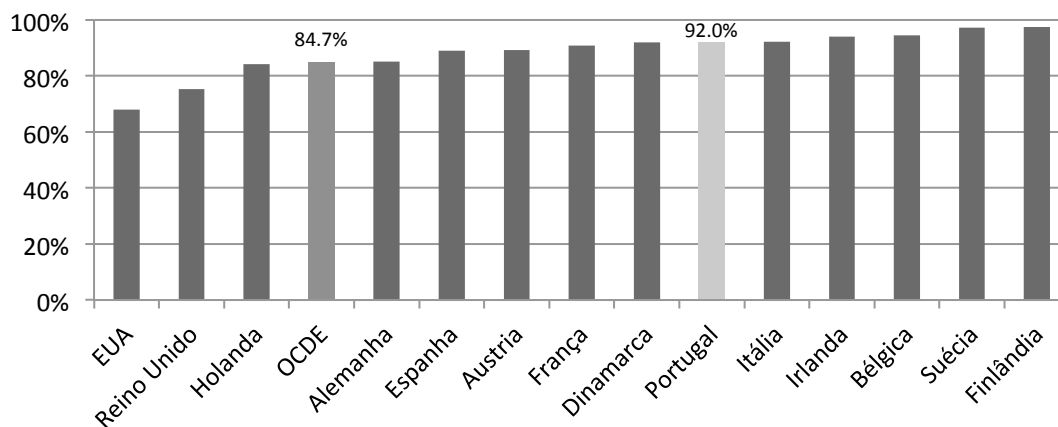
⁶³ Para uma análise mais pormenorizada da evolução deste indicador ver a Figura 0-7 no anexo.

Figura III-3 Percentagem de gastos públicos do total de gastos nacionais com saúde em vários países, 2006



Fonte: OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics.

Figura III-4 Percentagem de gastos públicos do total de gastos nacionais com educação em vários países, 2006



Fonte: OECD: Education at a Glance 2009: 231.

Um dos indicadores que pode ajudar a medir a eficácia de um Estado social encontra-se nos dados sobre desigualdade. Inúmeros estudos que recorreram a diversos indicadores têm colocado Portugal, repetidamente, ao lado dos países industrializados mais desiguais, numa diferença de rendimentos que, apesar de continuar alta, diminuiu de forma significativa entre 1993 e 2009 (Rodrigues, 2007; Rodrigues et al, 2012; Carmo et al, 2012: 313-315).

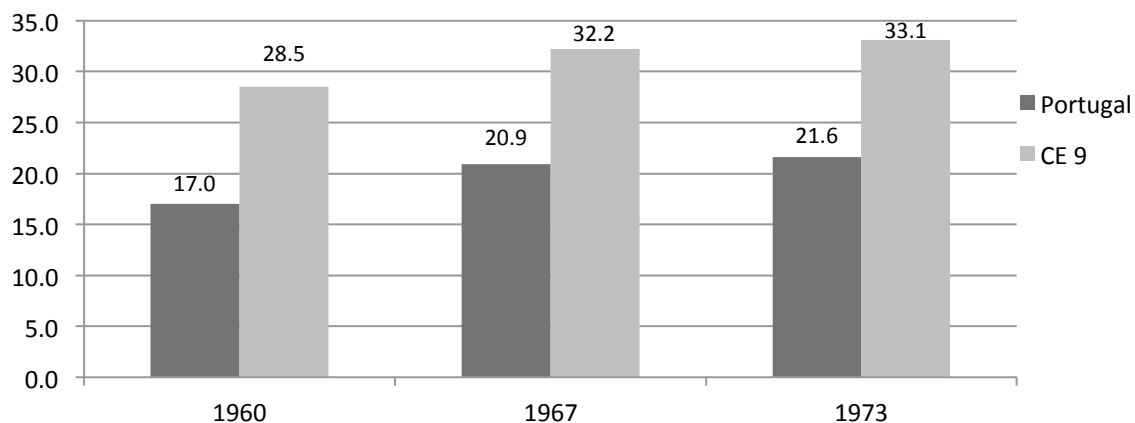
III.5.1 Uma análise numérica

Apesar do crescimento das despesas sociais após a revolução de 1974, Portugal partiu nessa época daquele que era o nível de gastos mais baixo da Europa o que levou a que estas grandes as subidas não tenham sido suficientes para alcançar a média europeia.

A Figura III-5 começa por apresentar a dimensão das despesas do sector público português entre 1960 e 1973 quando estas equivaliam a cerca de dois terços daquilo que se

verificava nos países membros da Comunidade Europeia. Para além de pequenas, entre 1961 e 1970 grande parte das despesas públicas nacionais tinham como destino a guerra colonial. Como demonstram os dados compilados por Lobo (2000: 630), em 1974 Portugal enquadrava-se no grupo de países do Sul da Europa (ao lado da Espanha e Grécia) com as mais baixas despesas do Estado na Europa Ocidental.

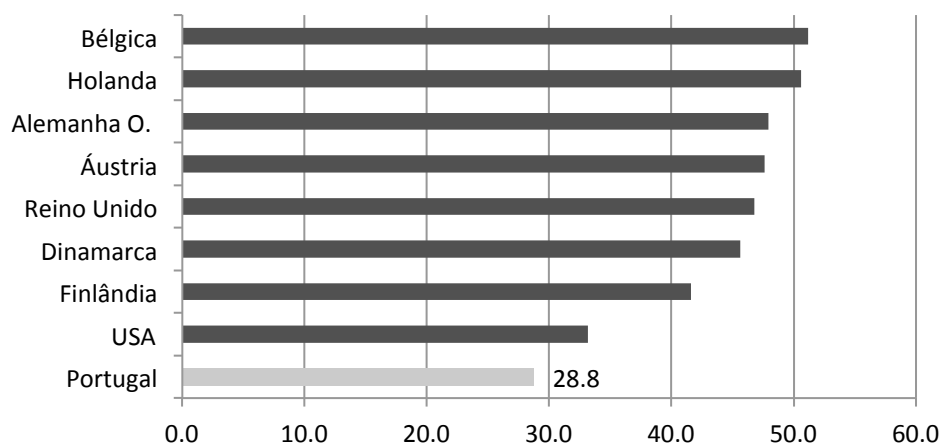
Figura III-5 Evolução das despesas do sector público administrativo: Portugal e a Europa, 1960-1973 (% do PIB)



Fonte: Lopes, J. Silva (1985), “Despesas e deficit do sector público”, in VV.AA., *Conferência sobre Políticas de Desenvolvimento Económico e Social*, vol. II, Lisboa, IEC, citado por Lobo, 2000: 622.

A figura que se segue coloca Portugal em perspectiva comparada com os EUA e vários países da Europa Ocidental. Apesar do crescimento, três anos depois da revolução, em 1977, Portugal ainda era o Estado com menos despesas totais (em percentagem do PIB).

Figura III-6 Despesa total do Estado em 1977, Portugal e vários países (% do PIB)

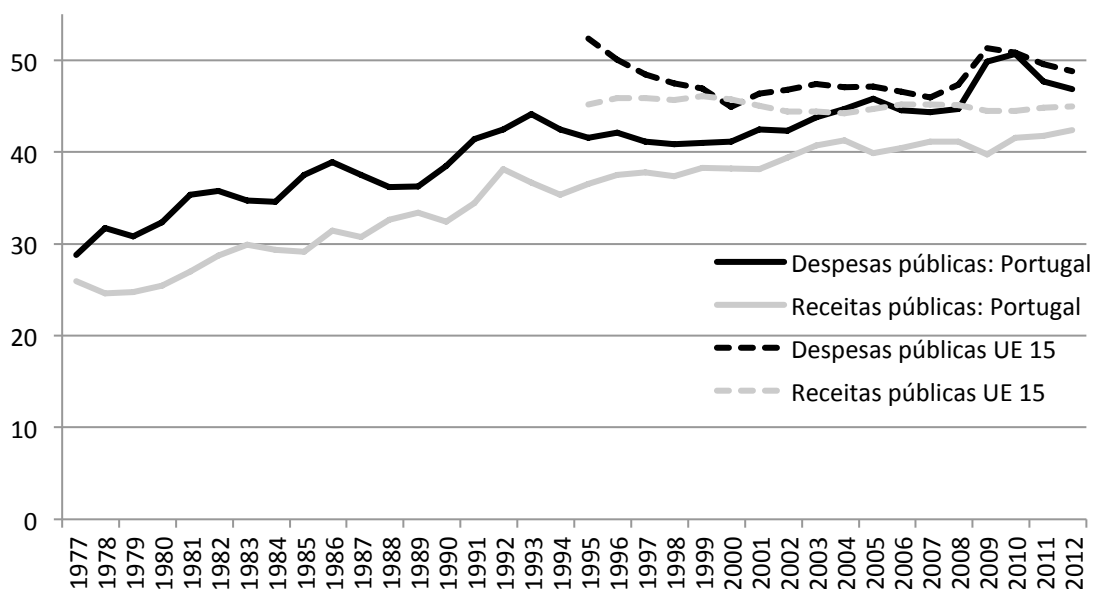


Fonte: AMECO.

De 1977 a 2010, apesar de alguns recuos, a tendência da evolução das receitas e despesas do Estado português foi claramente de crescimento de encontro à média de outros

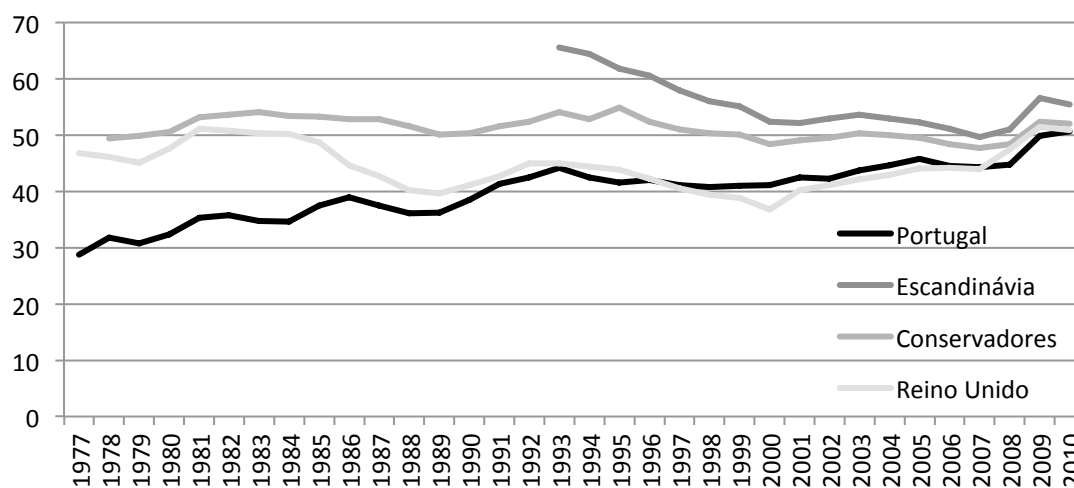
países europeus, aproximando-se dos números dos países com Estados sociais colocados nos regimes conservadores.

Figura III-7 Despesas e receitas públicas totais: Portugal e a UE15 (% do PIB), 1977-2010



Fonte: AMECO. Legenda: previsões para os anos de 2011 e 2012.

Figura III-8 Despesas públicas totais: Portugal vs. alguns Estados europeus por tipo de Estado social (% do PIB), 1977-2010

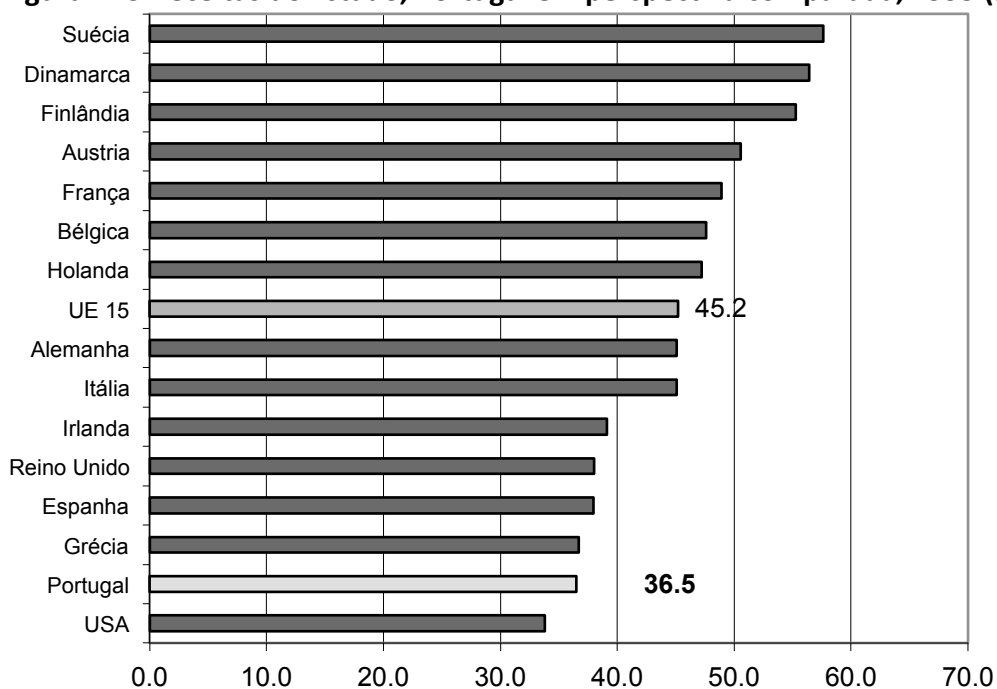


Fonte: AMECO. Legenda: A categoria Escandinávia inclui a Dinamarca, Finlândia e Suécia. A categoria Conservadores inclui a Alemanha, Áustria, Bélgica, França e Holanda.

Apesar do crescimento antes destacado e bem visível nos gráficos, em 1995, duas décadas depois da Revolução, Portugal ainda estava entre os países da UE com menos receitas e despesas do Estado em percentagem do PIB. Essas percentagens tinham subido de forma

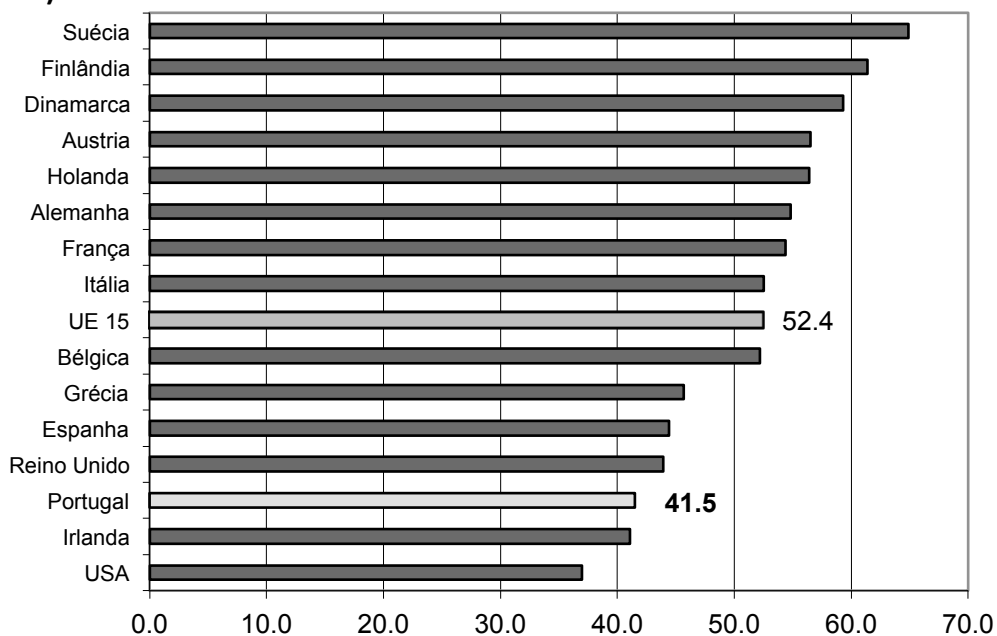
significativa e aproximaram-se da média comunitária, mas ainda existia uma margem de crescimento que se viria a concretizar na década e meia seguinte.

Figura III-9 Receitas do Estado, Portugal em perspectiva comparada, 1995 (% do PIB)



Fonte: Eurostat (para países europeus) e CESifo DICE (para EUA)

Figura III-10 Despesas do Estado, Portugal em perspectiva comparada, 1995 (% do PIB)

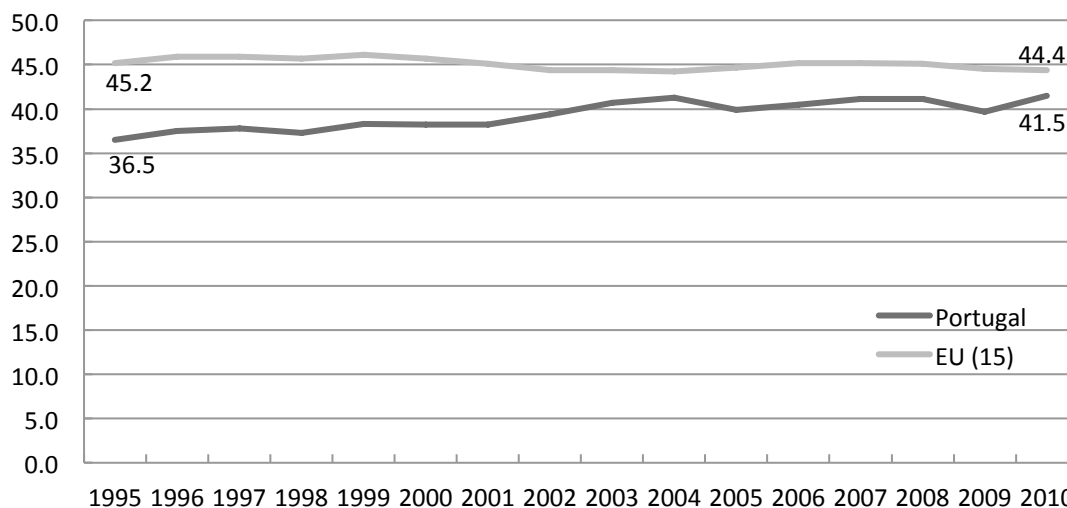


Fonte: Eurostat (para países europeus) e CESifo DICE (para EUA)

Os gráficos que se seguem focam a análise na evolução das receitas e despesas do Estado português de 1995 a 2010 com dados que revelam um crescimento bem visível

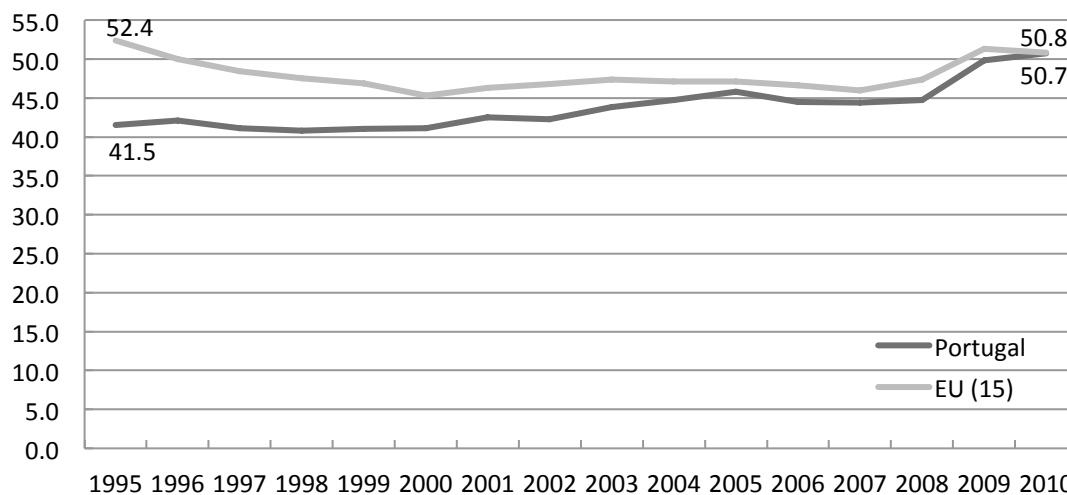
(sobretudo do lado das despesas). Em 2010, Portugal continuava ligeiramente abaixo da média comunitária (seja ela vista a 15 ou 27 países), mas aproximou-se drasticamente dos valores dos Estados sociais dos seus parceiros comunitários, com diferenças entre os 2,9 pontos percentuais nas receitas e 0,1 nas despesas.

Figura III-11 Receitas totais do Estado, Portugal em perspectiva comparada, 1995-2010 (% do PIB)



Fonte: Eurostat

Figura III-12 Despesas totais do Estado, Portugal em perspectiva comparada, 1995-2010 (% do PIB)

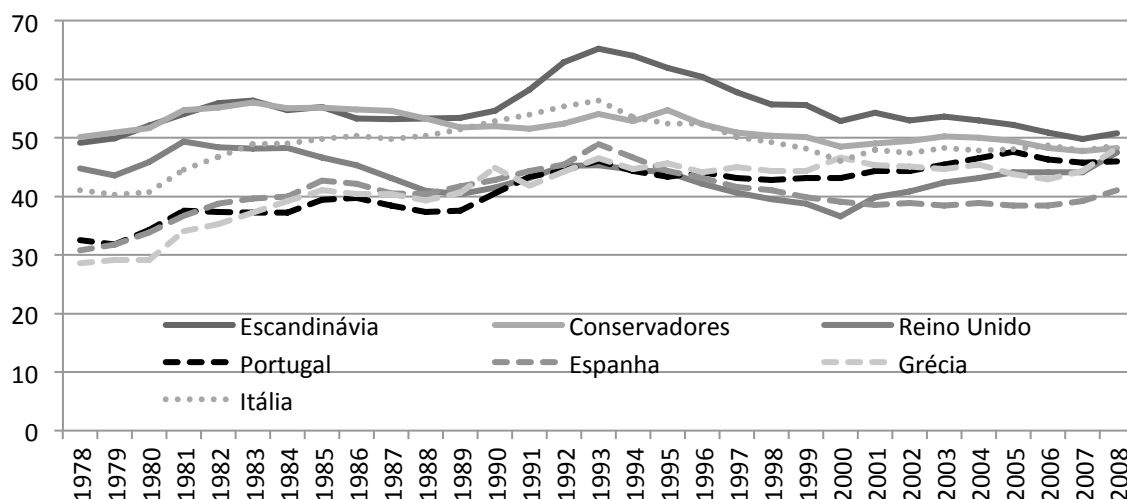


Fonte: Eurostat

Os gráficos com a evolução a longo prazo das receitas, despesas e carga fiscal de vários países europeus revelam como o crescimento mais acelerado que aconteceu em Portugal ocorreu quase em paralelo do final da década de 1980 até meio da década de 1990 nos outros dois países do Sul que se tinham democratizado recentemente (Espanha e Grécia) e aderido à CEE, independentemente do partido ou ideologia que dominava o executivo – com esta parte da

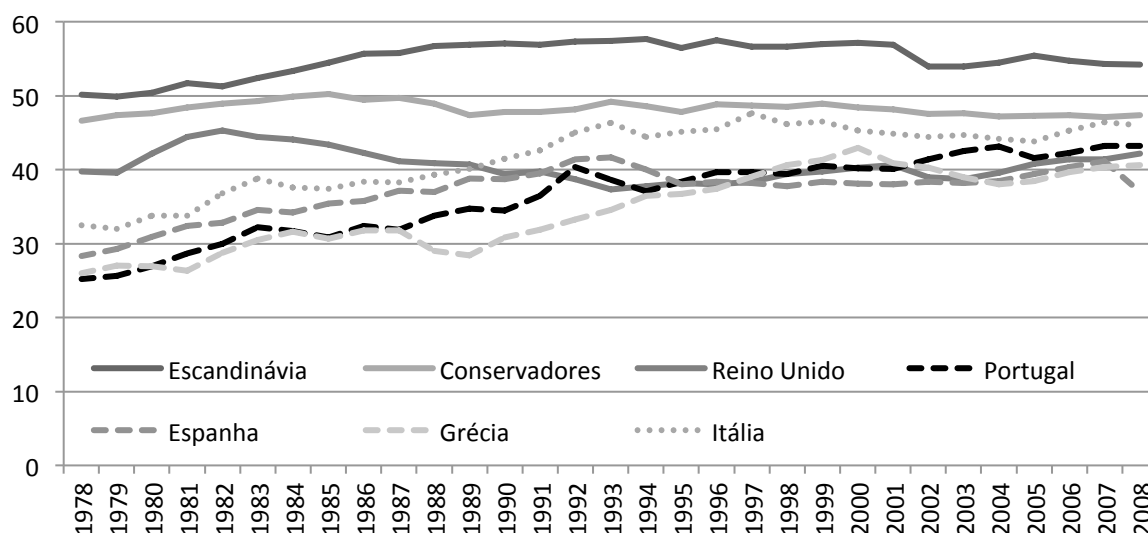
Europa a recuperar em duas décadas grande parte do ‘atraso’ (pelo menos em termos quantitativos) face aos restantes países, apesar de continuar longe dos valores do Norte da Europa.

Figura III-13 Despesas totais do Estado na União Europeia, por país ou grupo de países, 1978-2008 (% do PIB)



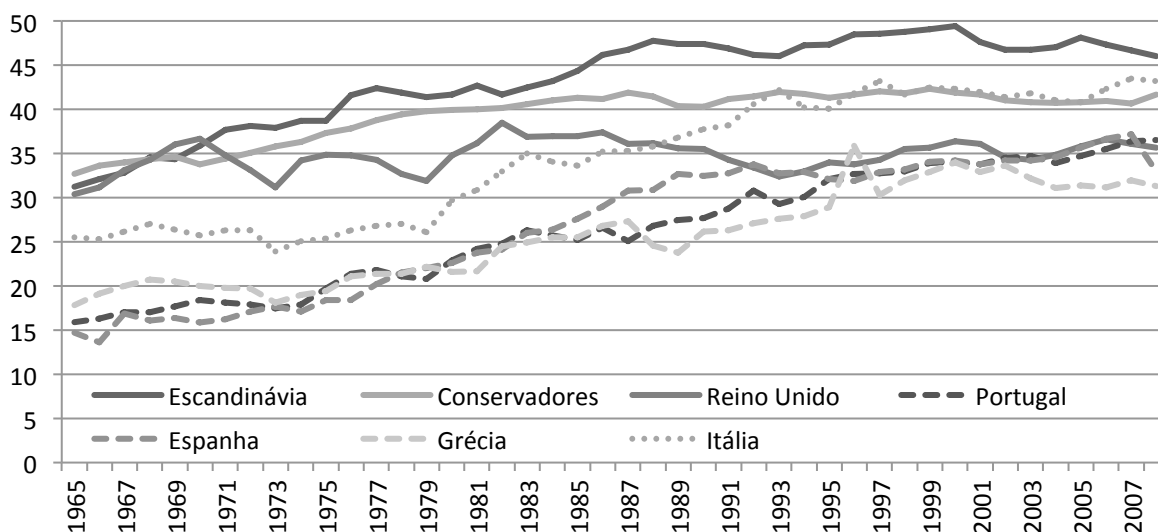
Legenda: A categoria Escandinávia inclui a média da Dinamarca, Finlândia e Suécia. A categoria Conservadores inclui a Alemanha (a partir 1991), Áustria, Bélgica, França e Holanda.
Fonte: OCDE

Figura III-14 Receitas totais do Estado na União Europeia, por país ou grupo de países, 1978-2008 (% do PIB)



Legenda: A categoria Escandinávia inclui a média da Dinamarca, Finlândia e Suécia. A categoria Conservadores inclui a Alemanha (a partir 1991), Áustria, Bélgica, França e Holanda. Fonte: OCDE.

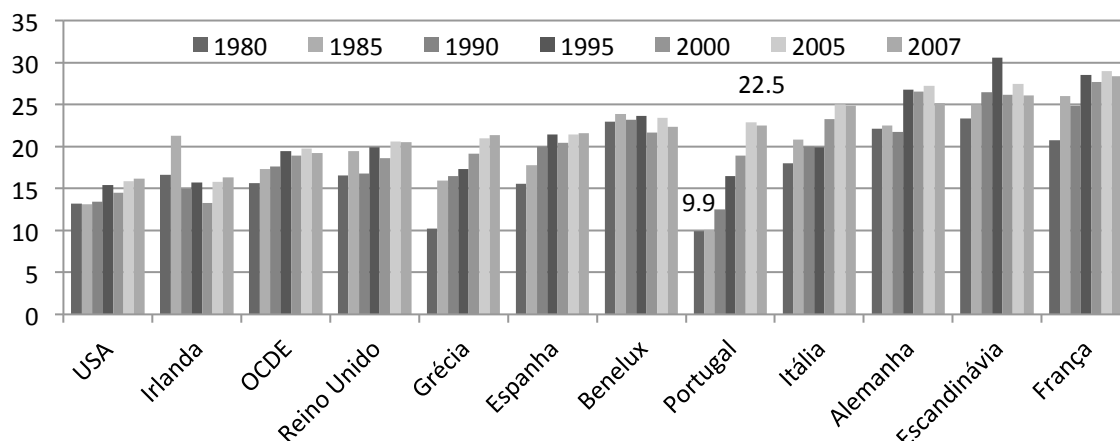
Figura III-15 Receitas com impostos na União Europeia, por país ou grupo de países, 1965-2008 (% do PIB)



Legenda: A categoria Escandinávia inclui a média da Dinamarca, Finlândia e Suécia. A categoria Conservadores inclui a Alemanha, Áustria, Bélgica, França e Holanda (esta só até 2007). Fonte: OCDE.

A figura seguinte centra a análise nos gastos públicos de índole social. Em 1980, entre os 30 países membros da OCDE, apenas a Turquia apresentava uma despesa social inferior à portuguesa⁶⁴. Na figura apenas apresentamos alguns países da Europa Ocidental, os EUA e a média da OCDE. Em 1980 e 1985 Portugal era o país desta lista com menores despesas públicas na área social e os valores médios da OCDE apenas foram igualados em 2000 com 18,9%. Em 2005 e 2007 Portugal ultrapassa a média destes países industrializados numa altura em que apenas os nórdicos apresentam uma visível diminuição das despesas sociais o que parece confirmar as teses que dizem que o Estado social europeu não sofreu recuos significativos.

Figura III-16 Despesa pública social em vários países, 1980-2007 (% do PIB)

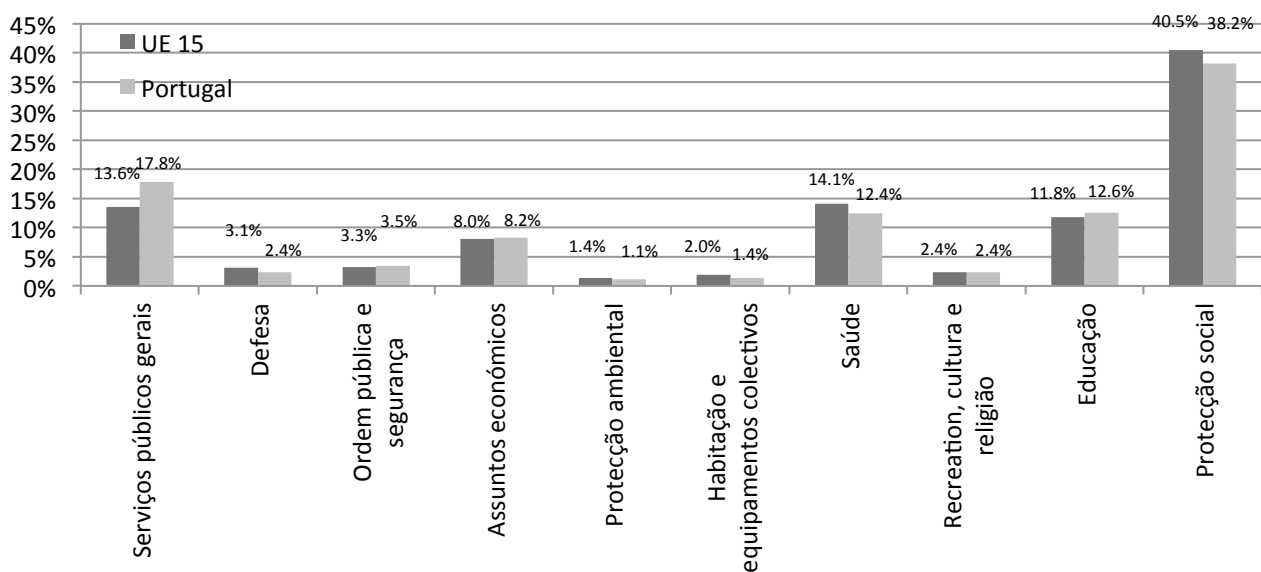


Legenda: A categoria Benelux inclui a média da Bélgica, Holanda e Luxemburgo. A categoria Escandinávia inclui a média da Dinamarca, Finlândia e Suécia. Fonte: OCDE.

⁶⁴ Se recuarmos ainda mais no tempo, em 1960 as despesas sociais do Estado português ficavam-se pelos 3,2% do PIB; em 1973 representavam 4,4% (J. Silva Lopes, 1985, citado por Lobo, 2000).

A próxima figura desdobra as despesas públicas portuguesas em 2007 por sector de intervenção do Estado. A comparação é feita com a média da UE a 15 países e os números revelam como essa repartição em Portugal é relativamente semelhante ao que acontece no resto da Europa, sem grandes discrepâncias. O Estado português continuava, no entanto, a gastar menos cerca de dois pontos percentuais do que a média europeia nas áreas da saúde e protecção social, tendo mais despesas naquilo que a OCDE identifica como serviços públicos gerais⁶⁵.

Figura III-17 Despesas do Estado por função: Portugal e a União Europeia (2007)



Fonte: OCDE (dados originais em moeda nacional; cálculos próprios).

A análise que nos precede permite chegar a algumas conclusões. Pelo menos ao nível quantitativo não existiu até 2010 qualquer recuo do ‘peso’ do Estado na economia portuguesa. Se na década de 1990 ainda se podia falar (a nível numérico) de um Estado social “incompleto”, subdesenvolvido financeiramente e longe dos seus parceiros europeus (Ferrera, 1999; Hespanha e Carapinheiro, 2002; Santos e Ferreira, 2002), os últimos dados, antes da assinatura do memorando de entendimento com a UE, BCE e FMI (que passou a condicionar fortemente as políticas desenvolvidas), indicam uma tendência quase contínua de crescimento que atravessou todos os partidos de governo e colocou os gastos do Estado a um nível que ultrapassa aquilo que se encontra na média dos países da OCDE e praticamente iguala os níveis médios dos 15 Estados que até 2004 compunham a UE. O mesmo não se pode dizer, no entanto, das receitas públicas que, visivelmente, não acompanharam o ritmo de crescimento das despesas gerando um desequilíbrio crónico que culminou, a meio de 2011, com uma intervenção externa depois de uma dívida pública que em 2010 chegou a 93% do PIB (Eurostat).

⁶⁵ A metodologia desta divisão encontra-se em <http://www.oecd.org/dataoecd/29/47/33861027.pdf>.

Em pouco mais de três décadas, Portugal, que em 1974 tinha um Estado social mínimo, colocou-se ao nível dos seus parceiros da UE nas despesas públicas em percentagem do PIB. Números que ficam longe dos países nórdicos, mas que ultrapassaram países da Europa do Sul como a Grécia ou a Espanha e chegaram perto dos níveis dos países classificados como conservadores. Se nos restringirmos apenas aos gastos sociais, fundamentais em qualquer Estado-providência, Portugal passou de despesas de perto de 10% em 1980 (à época a mais baixa da Europa) para um valor de 23,1% em 2004, com uma divisão de despesas pelas diferentes funções do Estado que se aproxima daquilo que se gasta no resto da Europa em áreas como a saúde, educação e protecção social.

Qualquer análise sociológica do Estado social português que se fique pelos números das receitas e despesas públicas será, naturalmente, incompleta. Nada garante que a aproximação que a este nível se verificou face àquilo que acontecia no resto da Europa significou uma melhoria equivalente na qualidade e efeitos dos serviços de apoio social do Estado até porque se conhecem as diferenças significativas entre os PIBs dos vários países europeus em análise.

III.6 Conclusões do capítulo

O Estado social é neste trabalho analisado como a forma moderna de Estado que se encontra em Portugal e na União Europeia. A sua definição não é unânime, mas podemos contudo dizer que o Estado social procura legitimar o Estado não apenas com base na lei e na força, mas também pelos bens e serviços que este fornece aos seus cidadãos para atingir um certo nível de bem-estar mínimo que é muito diverso conforme o país mas que na maioria dos casos significa um alto nível de despesas sociais.

A existência do Estado social acaba por legitimar a própria democracia através de cedências e compromissos entre o capital e o trabalho (com a mediação do Estado), tal como da função redistributiva dos mais ricos para os mais pobres diminuindo as desigualdades.

Nascido no final do século XIX essencialmente para prevenir os riscos dos trabalhadores, o Estado social europeu acabou por se expandir e procurar garantir o referido (e subjectivo) bem-estar a toda a população depois da II Guerra Mundial com o alargamento drástico do âmbito das actividades do sector público.

Após décadas classificadas como de ouro, a partir de 1970 e com a economia europeia a desacelerar, o Estado social europeu passa a ser descrito como estando em crise. Nascem as propostas de cortes e austeridade mas, apesar das diferentes respostas nacionais, o Estado social acabou por não ser desmantelado ou posto seriamente em causa denotando uma forte resiliência.

Estado social é uma expressão que descreve realidades nacionais muito diferentes e que vários autores dividem por famílias: a divisão mais relevante para o nosso trabalho é aquela que separa os países dos regimes liberal, social-democrata, conservador e latino da Europa do Sul.

Numa característica partilhada com outros países da Europa do Sul, o apoio social mais comum em Portugal passa pelas transferências de dinheiro para os particulares (em vez de benefícios através de serviços). As protecções na saúde e no mercado de trabalho são descritas como duais porque protegem mais, de forma clara, alguns grupos em detrimento de outros.

O Estado social português nasceu tarde, numa altura em que na Europa este modelo já estava em crise. O seu desenvolvimento ocorreu num contexto de menor crescimento económico do que nas últimas décadas do Estado Novo, com frequência de austeridade, e foi uma das principais construções da democracia num projecto que não levantou significativas divergências entre as principais forças políticas que defendiam esse modelo e procuravam prosseguir o desejo da maioria dos portugueses que queriam alcançar os patamares de desenvolvimento e protecção social que viam nos vizinhos europeus.

Apesar do crescimento acelerado da década de 1980, o Estado social português é descrito com frequência na década de 1990 e mesmo no início do novo milénio como subdesenvolvido e com respostas que não conseguiram alcançar as ambiciosas metas a que se propunha nos textos constitucionais – a prática ficou muito aquém da teoria. Até 2010 o Estado social português passou por reformas e sucessivos períodos de austeridade que não o desmantelaram e na última década e meia até surgiram novos mecanismos de protecção social.

O crescimento das receitas e sobretudo das despesas do Estado social nacional foi uma tendência quase constante que atravessou vários governos de diferentes partidos e como noutros países da Europa do Sul recém chegados à democracia e à CEE.

Apesar das dúvidas sobre a sua real eficácia numa relação custo-benefício, o Estado social português medido pelas receitas e despesas públicas continuou a crescer (mesmo que mais lentamente) a partir de 1995 e até ao final de 2010 levando esses números para os níveis médios da União Europeia (sobretudo do lado da despesa, mas não do lado da receita).

IV. A POLÍTICA CONTA? UMA REVISÃO DA LITERATURA

A política conta? Esta tem sido uma pergunta que tem ocupado inúmeros investigadores. Burstein e Linton (2002) detectaram, entre 1990 e 2000, em três daquelas que identificam como as mais prestigiadas revistas nas áreas da Sociologia e Ciência Política, 53 artigos que tinham como objectivo analisar o impacto das organizações políticas sobre as políticas públicas.

Na vasta literatura sobre o tema, as preocupações são essencialmente duas. Como salienta Castles (2000: 56-59, 78-85 e 306), nuns casos o objecto de estudo (ou variável independente) é o arranjo institucional do Estado em que os *demands* ou interesses se expressam⁶⁶, numa temática que se pode resumir na pergunta “as instituições contam?”. Outro grupo de trabalhos olha sobretudo para as características dos *demands* e nomeadamente para as visões políticas dominantes, num tipo de estudos que procura saber se “as ideologias ou os partidos contam?”, mas que também quer por vezes perceber a relevância dos grupos de interesses ou dos movimentos sociais (Burstein e Linton, 2002).

São vários os caminhos ou as variáveis dependentes usadas para responder às perguntas anteriores. Dos estudos que consultámos, o mais predominante é a evolução do Estado social (a conclusão idêntica chegaram Burstein e Linton, 2002: 390) e a maioria da literatura centra-se na análise das políticas públicas ou, se quisermos, dos *outputs* dos sistemas políticos. Menos comuns são os trabalhos que olham para indicadores relacionados com aquilo que no capítulo 5 identificamos como os *outcomes* desse mesmo sistema, ou seja, os resultados das políticas públicas – investigações que procuram perceber aquilo que realmente muda na vida das pessoas devido à aplicação de determinadas políticas⁶⁷.

A doutrina divide-se: certos autores partem do pressuposto e hipótese de que a política conta; outros acreditam que não e defendem que aquilo que potência a mudança (nas políticas públicas e na sociedade) são as mudanças sócio-económicas. De acordo com esta segunda corrente, típica da teoria da escolha pública, como explica Cusack (1997), os políticos e partidos apenas traduzirão em políticas os impulsos ou pedidos do ambiente/sociedade e das transformações sócio-económicas. Castles (2000: 3 e 59) diz mesmo que o primeiro tende a ser o ponto de vista dos cientistas políticos enquanto o segundo é tipicamente a visão de quem vem da Sociologia ou da Economia.

Nesta tese aquilo que procuramos passa por perceber se as ideologias ou, mais especificamente, se os partidos contam ou fazem a diferença na definição das políticas públicas. Nomeadamente, se fez diferença ter na liderança do governo português o PS ou o PSD e se essa

⁶⁶ Entre outros, o sistema eleitoral, a constituição e a sua resistência à mudança, o corporativismo, o federalismo ou a pertença à União Europeia

⁶⁷ Só para salientar alguns exemplos que se encontram na literatura, estudos sobre indicadores como o desemprego ou a desigualdade, mas que em alguns casos chegam mesmo a estudar decisões privadas como o divórcio ou a fertilidade (ver, por exemplo, Castles, 1998).

diferença, que à partida acreditamos que existe (mesmo que curta), será menor do que aquilo que acontece num grupo de países da União Europeia numa análise comparada.

Analisar a influência dos partidos nas políticas é um clássico com longa tradição nos estudos internacionais comparados sobre políticas públicas. Wagschal (1998: 62) faz essa constatação e acrescenta que o pressuposto por detrás destes estudos é relativamente simples: os eleitores de cada partido têm interesses e perspectivas diferentes sobre aquelas que serão as melhores decisões, pelo que os partidos tendem a seguir as preferências daqueles que representam.

Os argumentos anteriores não são os únicos a favor da tese de que os partidos têm de fazer a diferença: são várias as razões para crer que os partidos contam, a começar pelo significado da palavra democracia, que, apesar das dificuldades de definição, baseia-se na ideia do governo em representação do povo (Katz, 1997: 3-5).

Tufte (1978: 3), no seu clássico *“Political control of the economy”*, defende que o governo de um país democrático tem um grande controlo sobre a economia nacional e a distribuição dos seus benefícios: pode não controlar totalmente a inflação, nem o desemprego, nem as crises ou os mercados mundiais, mas do executivo dependem os gastos públicos, as receitas públicas (os impostos) e as transferências para a população⁶⁸. Melhor ou pior, com mais ou menos margem de manobra, os governos têm algum poder sobre a economia e é essa a convicção, certa ou errada, de grande parte da população que os responsabiliza quando algo corre mal (para além de Tufte, 1978, ver Kiewiet, 1983: 110; Burns, 2004).

Neste processo de representação política os partidos são vistos como mediadores (ou ‘pontes’) indispensáveis na relação dos cidadãos com o Estado, dominando, com raríssimas excepções, a organização e nomeação dos executivos. A democracia moderna é impensável sem partidos políticos, mesmo que estes tenham um papel ambíguo nas democracias ocidentais em que são vistos como necessários mas não de confiança (Katz e Mair, 1994; Ware, 1996: 1-5; Linz, 2002: 303; Biezen, 2003; Teixeira, 2009).

Os partidos são fundamentais porque mantêm a chamada *“accountability”* ou responsabilização democrática enquanto mecanismo chave na representação e estruturação da vida política (Bartolini e Mair, 2001: 327; Gallagher et al., 2006: 309). No entanto, a própria palavra “partido”, com origem no latim *“part”*, recorda-nos que estes representam sempre algo que nunca são todas as atitudes e opiniões de uma população nacional (Beyme, 1986: 15). Como salienta Ware (1996: 2-5), duas das suas características são reunir pessoas com crenças, atitudes e valores semelhantes que procuram representar mais do que um interesse da sociedade.

⁶⁸ Mais próximos do presente existem múltiplos estudos que defendem que esses controlos dos governos diminuíram muito nas últimas décadas.

Os teóricos da democracia representativa defendem que tem de existir uma relação entre as opiniões e os interesses dos eleitores e aquilo que o governo faz. O mesmo Ware (1996: 317-330) acrescenta que se as promessas não forem cumpridas fica em causa a utilidade do voto.

A fortalecer a ideia de que a política conta ou que tem mesmo de contar nas políticas públicas seguidas por cada governo estão estudos que revelam que esquerda e direita continuam a diferenciar os eleitores e os partidos que também se diferenciam nas atitudes mais ou menos favoráveis a determinadas políticas como a maior ou menor intervenção do Estado (entre outros, Huseby, 1995; Freire e Belchior, 2011). Os programas partidários continuam a ser diferentes conforme a posição ideológica à esquerda ou à direita e de acordo com as famílias partidárias (ver, por exemplo, Wagschal, 1998; Budge e Bara, 2001: 70; ou as conclusões do capítulo VI) e há evidências que revelam uma alta taxa de cumprimento das promessas eleitorais (Budge e Bara, 2001: 71; Budge et al, 2001:8-9; Naurin, 2009).

Apesar de todas as ideias anteriores, inúmeras teorias levam-nos a pensar que os partidos contam cada vez menos. Sem fazer uma exposição tão profunda como a realizada no capítulo I (quando falámos das várias teses que apontam para uma maior convergência ideológica), as principais razões centram-se no alegado progressivo afastamento dos partidos face aos cidadãos; no declínio da função representativa de classe; no surgimento dos partidos *catch-all* e cartel; e na eventual convergência ideológica entre as maiores forças políticas (Katz e Mair, 1995; 2002). Depois, há uma série de mudanças sociais associadas a novas formas de governança (Burns, 2004), globalização e reflexividade (Giddens, 1997) que nos levam a pensar na menor importância da política partidária.

De um lado ou do outro, os argumentos são fortes. É lógico pensar que a política e que os partidos contam, ou seja, que pode fazer diferença ter um ou outro partido a dominar o respectivo governo ou sistema político. Confirmar o contrário seria um forte argumento para os críticos da democracia e um sintoma negativo do seu funcionamento: será essencial existirem diferenças na oferta partidária para que os cidadãos tenham hipótese de escolha.

No entanto, do outro lado, são pertinentes, talvez cada vez mais, as dúvidas sobre as restrições levantadas, por exemplo, pela globalização, integração europeia e austeridade contínua do Estado social⁶⁹, que restringirão a acção de qualquer governo num mundo alegadamente com cada vez mais condicionantes sócio-económicas interligadas e representadas pela imagem do ‘efeito borboleta’ da teoria do caos.

⁶⁹ Uma austeridade que limita as opções dos governos, nomeadamente ao nível do Estado social que seria uma das principais fontes de divisão entre a esquerda e a direita (ver, por exemplo, Blais et al, 1993; ou Castles, 2000: 309).

IV.1 Alguns resultados contraditórios

Os estudos que tentaram perceber se a política e particularmente se as ideologias contam estão longe de apresentar uma conclusão única. Nas consequências sobre a política fiscal, por exemplo, Cusack (1997 e 1999) faz uma extensa lista de trabalhos e fala mesmo em resultados “muito divergentes”. Semelhante ideia é relatada por Blais et al (1993) ao nível do estudo do tamanho do Estado ou do Estado social.

São diversas as variáveis dependentes usadas nestas análises: alguns centram o estudo numa política concreta; outros avaliam a evolução de forma mais genérica do Estado social olhando para as despesas públicas⁷⁰. A análise numérica é, contudo, considerada um indicador redutor ou fraco que pode ser complementado por análises mais vastas (e complexas) que olhem, por exemplo, para a legislação, actos administrativos e indicadores que reflectam a capacidade redistributiva dos Estados (ver, por exemplo, as críticas de Castles e Mitchel, 1993: 93; Evelyne et al, 1993; Budge et al, 2001: 9).

Qualquer revisão da literatura sobre um tema que tem ocupado tantos investigadores será sempre uma tarefa incompleta. Os dados que apresentamos a seguir são apenas uma parte daquilo que existe e que representa, essencialmente, estudos diacrónicos que abarcam vários países ou trabalhos que olham para as conclusões de dezenas de outros estudos sobre o tema e tentam, dessa forma agregada, chegar a uma conclusão mais global.

Do lado de quem diz que a política não conta ou conta cada vez menos, Russell e Wattenberg (2000: 272) referem que a literatura apresentou sempre relações modestas nos efeitos dos partidos sobre as políticas públicas quando são analisados dados agregados dos orçamentos de Estado ou estatísticas económicas.

Caul e Gray (2000) referem que se encontraram evidências inconsistentes de que os partidos contam da maneira que a ideologia e teoria prevêem. Um exemplo: no conjunto dos 18 países analisados pelos autores a despesa pública não é afectada de forma forte pelos partidos de governo. Desagregando os dados e analisando cada país individualmente há casos em que os chamados *policy outputs* vão de encontro à ideologia do partido dominante. Estes casos são, no entanto, uma minoria: em 45 anos, das 108 correlações parciais para 18 países e 6 variáveis dependentes, só 18% têm uma relação estatisticamente significativa na direcção da hipótese ideológica. As evidências do impacto dos partidos são assim poucas, levando estes dois autores a dizer que se pode concluir que “a política não tem contado (muito)” – apenas em alguns países se encontraram as relações esperadas, apesar de muito fracas e inconsistentes. A relação entre partidos no poder e políticas prosseguidas não é clara e parece ser ainda mais obscura na actualidade, numa tendência que segundo os autores se pode ter acentuado nos últimos anos, não existindo indicadores de aumento ou diminuição dessas influências ao longo do tempo. Na

⁷⁰ Para um retrato mais abrangente destas estratégias ver Burstein e Linton (2002: 390).

maioria dos modelos elaborados por Caul e Gray, o preditor mais forte é a média dos outros países, facto que sugere que as mudanças nas políticas estão mais dependentes das condições internacionais do que da última eleição nacional.

Burstein e Linton (2002) chegam a uma conclusão semelhante: apenas perto de metade das 230 análises feitas em 53 artigos contabilizados pelos autores revelam um impacto significativo (grande parte das vezes mínimo) das organizações políticas (não apenas dos partidos, mas também de grupos de interesses e movimentos sociais), numa relação que deverá ser ainda menor se à análise das variáveis independentes se acrescentasse a variável opinião pública. As conclusões do trabalho falam num *gap* entre a teoria (que tende a dizer que a política conta) e a prática dos resultados da investigação em Ciências Sociais.

Centrando-se na análise do Estado social, Stephens et al (1999: 189-192) afirmam que depois da época de ouro os partidos passaram a contar menos na definição das políticas. Uma atenuação de diferenças visível, sobretudo, segundo os autores, entre os democratas-cristãos que abandonaram as políticas keynesianas que em parte ainda resistem nos social-democratas, com estudos de caso a revelar que, apesar das excepções, as diferenças entre partidos estão muito mais na retórica e posições públicas do que nos *outcomes* reais da política, sendo difícil perceber nalguns casos o que fariam certos partidos da oposição se estivessem no governo. Os factores ideológicos contam, sim, mas numa minoria de países.

Análise semelhante é feita por Glyn (2003) numa obra que procurou avaliar as políticas desenvolvidas nas décadas de 80 e 90 pelos partidos socialistas ou social-democratas: essa evolução parece estar mais dependente da tendência internacional que se detecta noutros países da OCDE, sendo poucas e cada vez mais difíceis de detectar as diferenças entre governos de partidos diferentes, resultado de fortes limitações que segundo o autor levaram os defensores destas ideologias a aceitarem controlos apertados da inflação, limites à carga fiscal ou uma progressiva desregulação do mercado de trabalho.

Cusack (1999) analisa a política orçamental em 14 países da OCDE durante três décadas (1961 a 1991) e conclui que os números não revelam que os partidos de esquerda geram mais défice – mais do que desse factor, essa evolução depende sobretudo das condições macro-económicas. A uma conclusão interessante chegam Kim e Fording (2001: 174) que da análise dos programas de governo em 8 países concluem que os executivos têm consistentemente programas mais à direita do que os programas eleitorais dos partidos que os compõem, colocando como hipótese o facto de esse resultado estar ligado aos constrangimentos sobre o que podem realmente fazer tendo em conta os compromissos dos anteriores governos e burocracias.

Do lado daqueles que concluem que a política conta começemos pelos trabalhos mais antigos de Hibbs (1977) e Tufte (1978: 137-143). O primeiro analisa o desemprego e a inflação

em 12 países da Europa Ocidental e América do Norte e conclui que os governos tentam seguir políticas macro-económicas de acordo com a sua ideologia. O segundo acrescenta que, apesar dos limites, a política controla a economia e os políticos tentam cumprir as suas promessas, defendendo que devemos falar num sistema político-económico e não apenas num sistema político.

Mais recentemente, Garret (1998) desmente a ideia comum de que a globalização dos mercados está a limitar a autonomia nacional e as alternativas de esquerda ao mercado livre. Pelo contrário, afirma que a globalização fortaleceu o poder político da esquerda e as políticas económicas que reduzem as desigualdades geradas pelo mercado, negando o domínio deste último sobre o Estado – a política eleitoral ainda conta.

Numa análise de 1955 a 1989, em 16 países da OCDE, Cusack (1997) conclui que a política partidária ainda tem efeitos na evolução da despesa pública, nomeadamente pela presença de forças políticas de esquerda ou de direita e apesar dos constrangimentos da economia internacional. Ideia semelhante seguem Prior e Sykes (2001: 195-210) que dizem que não se pode ignorar a globalização, mas não se pode acreditar em dogmas que dizem que existe uma significativa convergência económica, política e da organização social que destruiu a autonomia dos governos nacionais nomeadamente ao nível do Estado social. Pelo contrário, os autores defendem que os efeitos da globalização não são iguais em todos os países europeus, com as mudanças que lhe estão associadas a serem mediadas por governos e instituições nacionais. Ainda existe espaço de manobra para um diferente *mix* de políticas ao dispor dos governos, acrescentam Ferrera et al (2000: 2-4), e os Estados nacionais não são cada vez mais impotentes na resposta aos problemas que enfrentam, apesar dos constrangimentos externos que não implicarão uma convergência neo-liberal ou perda de controlo por parte do Estado.

Também Castles (1993) conclui que apesar dos níveis de despesa do Estado (especialmente as sociais) serem resultado de vários factores (sociais, económicos, demográficos, políticos), a política é sem dúvida um factor com tendência para ter influência: a despesa redistributiva tende a ser maior em países onde a direita não esteve longos períodos no poder e onde o movimento operário é mais forte, levando o autor a falar numa “extraordinária proximidade” entre as estruturas políticas e a caracterização do Estado social.

Kohl (1982) também afirma que são os governos conservadores quem tem tendência para gastar menos na área social, apesar dessa lógica se perder aquando das coligações governativas. Wilensky (1982) e Evelyne et al (1993) destacam sobretudo o papel dos partidos socialistas e democratas-cristãos no aumento das despesas sociais e economia corporativa.

No seu extenso trabalho sobre a evolução do Estado social em 21 democracias da OCDE de 1960 até ao início dos anos 90, Castles (2000: 300-315) assume uma posição que afirma que a política conta na distribuição dos recursos disponíveis nas sociedades modernas. Contudo, também admite que as causas das políticas do Estado variam muito conforme a região

e a época. Não há uma razão única para a evolução do *welfare state* e o autor dá particular destaque às significativas diferenças nas políticas adotadas por diferentes “famílias de nações”. Castles nega, no entanto, as ideias de convergência de políticas públicas e constata mesmo um “paradoxo”: os dados que obtém revelam que as diferentes ideologias começam a ser mais relevantes precisamente quando os comentadores começaram a falar no fim da ideologia e na crise do Estado social. Para o autor, a razão será simples de explicar: até meio da década de 1970 os governos de esquerda ou de direita tendiam a responder positivamente às pressões das massas que desejavam mais serviços e benefícios públicos; o choque petrolífero de 1973 marca o fim da era de ouro do capitalismo ocidental, trava o crescimento económico e coloca o Estado-providência em crise, numa mistura de factos que constrange as respostas dos partidos e dá argumentos à direita para travar a expansão do sector público. Castles conclui que a política conta e que, depois da maturação do *welfare state*, a definição do que deve ser o papel do Estado continua modelada pela ideologia mas também por factores institucionais e culturais que variam de país para país.

Mais tarde, o mesmo autor (Castles, 2004 e 2006) chega a conclusões semelhantes, negando ao mesmo tempo a ideia de crise do Estado social e dizendo que o que se verifica, sobretudo, é uma convergência entre as despesas sociais dos vários países europeus (quem gastava menos tende a gastar mais e quem gastava mais tende a gastar menos).

IV.2 Conclusões do capítulo

Saber se a política conta tem sido um objectivo que tem ocupado inúmeros investigadores. Dentro desta questão mais vasta, um dos pontos de pesquisa, tal como acontece nesta tese, tem sido perceber se as ideologias ou os partidos têm ou não capacidade de influenciar, de forma diferente, a evolução das políticas públicas.

Apesar das críticas que podem ser feitas a essa abordagem, grande parte das investigações anteriores centram-se nos *outputs* dos sistemas políticos medidos de forma diacrónica e olhando para variáveis quantitativas que ajudam a perceber a evolução do Estado social.

Uma parte dos autores tende a partir da hipótese que a política e a ideologia contam, enquanto outros partem do pressuposto de que o que afecta realmente as políticas são as mudanças sócio-económicas que ocorrem nas sociedades e que levam os decisores políticos a agir numa ou noutra direcção. A primeira tende a ser a posição dos cientistas políticos, enquanto a segunda encontra-se mais entre sociólogos e economistas.

Os estudos que têm procurado responder à questão anterior não têm chegado a conclusões unânimes. Vários autores terminam as investigações a dizer que são muito curtas, por vezes quase inexistentes, as evidências de que os partidos contam, ou seja, não têm uma efectiva capacidade de mudar o rumo dos acontecimentos. Contudo, não existem evidências de que as

diferenças ideológicas entre forças políticas contem menos hoje do que no passado – o seu impacto, a ter existido, terá sido sempre mínimo.

Apesar de a maioria dos estudos chegar à conclusão de que a política tem contado pouco, há investigações que chegaram a resultados claramente diferentes. Um dos autores que mais subscreve esta tese (Castles) conclui mesmo que a política e os partidos têm uma relevância maior hoje, em época de austeridade constante (com recursos mais escassos e que obrigam a mais opções), do que na década de ouro do Estado social em que a maior abundância de recursos ‘empurrava’ os vários partidos, de esquerda ou de direita, a responder afirmativamente a grande parte das pretensões populares.

V. METODOLOGIA E PROJECTO DE INVESTIGAÇÃO

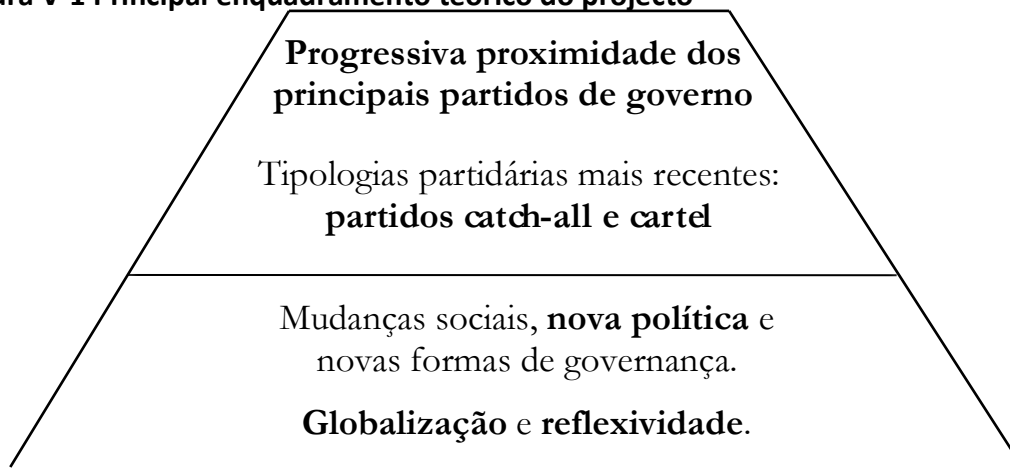
O projecto que aqui se apresenta integra-se na área da Sociologia Política vista enquanto o estudo das ligações e comunicações entre a política e a sociedade (Rush e Althoff, 1971: 13). A política não é observada como um elemento independente e segue-se, pelo contrário, uma ideia fundamental do pensamento sociológico: nas palavras de Cot e Mounier (1976: 21), a noção de “unidade na sociedade” que é vista como “um todo” e com “um conjunto de elementos interdependentes” em que “todos os processos da vida social dependem uns dos outros”. À semelhança de outros autores (Martell, 2010: 2-3), defendemos a interdisciplinaridade da Sociologia e que esta não deve ignorar factores económicos ou políticos nas explicações que apresenta sobre o funcionamento da sociedade, mas temos a noção (Andersen, 2011:425) que estudar aquilo que motiva as políticas públicas é difícil pelos inúmeros factores que as podem influenciar.

A um nível meta-teórico, das abstracções mais vastas sobre as lógicas de funcionamento do “todo social” (Alexander, 1987), o projecto apresentado assume uma posição de síntese, que reconhece (e integra) a importância da agência e da estrutura na definição da acção dos indivíduos e das colectividades. O caminho seguido procura uma abordagem sociológica “prática” que defende a ligação e influências mútuas entre agência e estrutura, indivíduo e sociedade, liberdade e constrangimento, mas que argumenta que estamos, no entanto, perante fenómenos diferentes que podem ser separados e analisados de forma distinta, ao longo do tempo, por ciclos. Referimo-nos, especificamente, ao Realismo Crítico nas Ciências Sociais e à perspectiva morfogénica de Margaret Archer (1995: 65 e 93).

A estratégia metodológica a aplicar passa por uma “triangulação” que conjuga métodos intensivos/qualitativos com extensivos/quantitativos.

A principal hipótese apresentada (forte aproximação dos principais partidos de governo) sustenta-se em dois grupos de teorias particulares: a um nível mais específico, recorrendo ao que nos dizem dois dos tipos de partidos mais recentes (*catch-all* e *cartel*); e, a um nível mais alargado, conjugando várias perspectivas sobre a evolução das sociedades modernas e democracias. Tentamos representar essas bases teóricas na Figura V-1.

Figura V-1 Principal enquadramento teórico do projecto



A base teórica do projecto vai buscar elementos a várias áreas: teorias da modernidade, novas formas de governança ou estudos sobre partidos políticos. O objecto de estudo centra-se em campos tradicionalmente associados à Sociologia Política⁷¹.

Nesta tese, pretendemos analisar a alegada convergência ideológica dos principais partidos de governo ao nível (1) das avaliações dos eleitores e dos especialistas, tal como dos programas partidários que apresentam ao eleitorado (capítulo VI); (2) das políticas públicas seguidas aquando no governo e nomeadamente das relacionadas com o Estado social (capítulo VII), bem como (3) das elites (capítulo VIII)⁷².

As políticas públicas são vistas enquanto aquilo que o governo ou o Estado faz (ou não faz) em resposta aos conflitos de interesses e problemas identificados por quem tem responsabilidade de decisão (Kraft e Furlong, 2010: 5-9).

Seguindo as ideias de Vincent (1995: 16) e Heywood (2003: 12), já descritas na revisão da literatura, a ideologia é definida como descritiva e prescritiva, ou seja, enquanto um conjunto de ideias, crenças e valores com uma certa coerência que levam o seu detentor a prescrever certas soluções para os problemas sociais e a descrever de uma certa forma os comportamentos do Homem e da sociedade. Em muitas análises avaliaremos essas ideologias através do esquema esquerda-direita interpretado essencialmente enquanto uma dicotomia que simplifica a posição dos partidos (ver subcapítulo I.4)

A ideia de convergência é no fundo definida, como explica Andersen (2011: 421-425), enquanto políticas que progressivamente vão sendo mais semelhantes. O mesmo autor sublinha, contudo, que essa crescente proximidade não está obrigatoriamente ligada a uma convergência entre as políticas seguidas em diferentes países mas sim a oscilações num ou noutro sentido que

⁷¹ Ver, por exemplo, Machado (2009) e a bibliografia de referência para a área da sociologia política da Unidade Curricular do Doutoramento em Sociologia sobre “A investigação sociológica em Portugal”.

⁷² O Estado social é um dos principais e tradicionais pontos de divisão entre esquerda e direita. Sabemos, no entanto, como sublinha Freire (2011: 186-188), que esta também está associada a clivagens noutras áreas como os comportamentos individuais ou costumes.

podem ocorrer em paralelo em vários Estados⁷³ o que não significa o fim das diferenças nacionais (por exemplo, entre famílias de Estados sociais).

O nosso principal foco será o caso português, comparando-o estatisticamente com um grupo de países da Europa Ocidental (sempre que existirem dados disponíveis) e especialmente com aqueles que normalmente se incluem na Europa do Sul (Espanha e Grécia) devido às várias semelhanças sociais, históricas, culturais e políticas. A revisão da literatura feita leva-nos a esperar ou colocar a hipótese que Portugal seja um caso extremo ou mais forte desta alegada convergência ideológica dos principais partidos de governo.

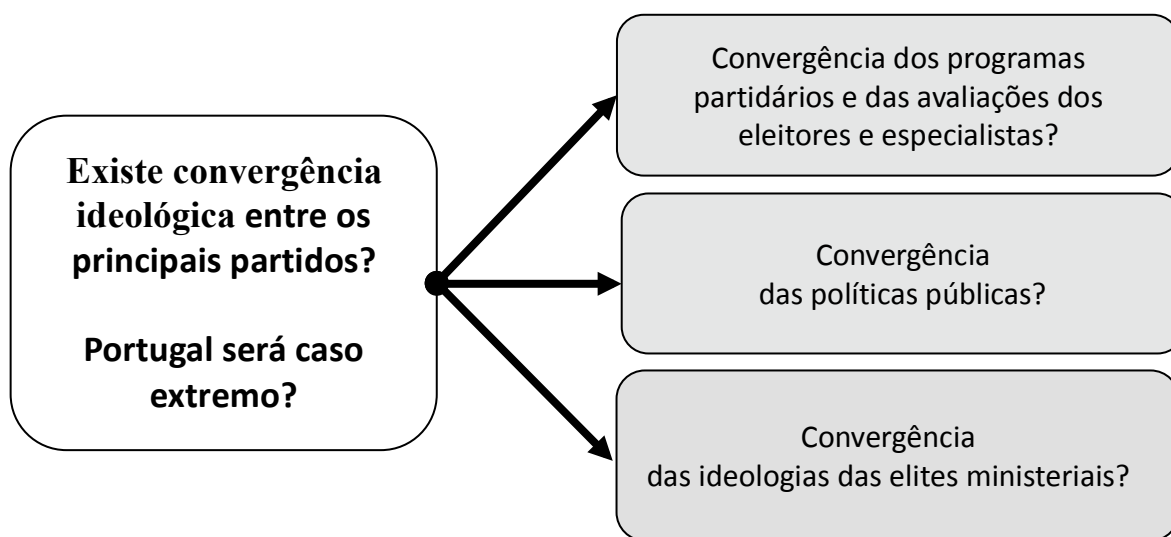


Figura V-2 Níveis de análise da convergência ideológica

A literatura consultada tende, maioritariamente, a identificar uma convergência ideológica dos principais partidos de governo nos vários países europeus. No entanto, ao mesmo tempo, vários autores salientam que os partidos continuam a ser diferentes, com famílias ideológicas que ainda permitem distinções claras (ver subcapítulos I.4 e I.5). O quadro seguinte esquematiza a principal pergunta que orienta esta tese e as três principais hipóteses.

⁷³ Devido, por exemplo, à difusão ou transferência daquelas que são avaliadas internacionalmente como as melhores políticas públicas.

Quadro V-1 A convergência ideológica: pergunta, objectivos, hipóteses e níveis de análise

Pergunta	Objectivo geral	Principais hipóteses	Níveis de análise e objectivos específicos
Existe uma convergência entre os governos de partidos de esquerda e direita?	Perceber se há ou não convergência ideológica entre os dois principais partidos de governo em Portugal, nomeadamente em comparação com o que acontece noutros países europeus.	<p>a) A ideologia tradicionalmente associada aos principais partidos de governo (ser considerado de esquerda ou de direita) reflecte-se em diferenças nos programas eleitorais, nas avaliações dos eleitores e dos especialistas, bem como em algumas políticas governativas, nomeadamente ao nível do Estado social.</p> <p>b) No entanto, essas diferenças não são muito significativas.</p> <p>c) Portugal será um caso extremo de convergência ideológica dos principais partidos de governo.</p>	<p>1) Avaliações dos eleitores, dos especialistas e análise dos programas eleitorais</p> <p>2) Análise de políticas públicas relacionadas com o Estado social.</p> <p>3) Percepções das elites ministeriais.</p>

A convergência ideológica tem sido estudada a vários níveis. Numa primeira fase o objectivo 1 (desenvolvido no capítulo VI) tentará avaliar essa proximidade dos maiores partidos de governo analisando os programas eleitorais do PS e PSD e recorrendo à base de dados secundários do Manifesto Project para uma comparação internacional do caso português. Em paralelo, tentaremos avaliar essa convergência com base nas avaliações dos eleitores de cada país e dos especialistas nacionais no fenómeno político-partidário.

Quadro V-2 A convergência dos programas partidários e das percepções dos eleitores e especialistas: pergunta, objectivo, hipóteses e metodologia

Objectivo específico 1	Estudo sobre a convergência dos programas partidários, bem como das avaliações dos eleitores e especialistas		
Pergunta	Existe uma convergência das percepções dos eleitores e especialistas em relação aos principais partidos de esquerda e direita? Essa convergência também se vê nos programas partidários?		
Hipóteses	A alegada convergência ideológica reflecte-se nos programas eleitorais e nas avaliações dos eleitores e especialistas. Portugal é um caso de maior convergência.		
Metodologia	Análise aprofundada do caso português e comparando o que acontece em Portugal com alguns países europeus.		
Principais indicadores	Análise comparada da avaliação ideológica na escala esquerda-direita dos partidos por eleitores e especialistas. Estudo estatístico e qualitativo dos programas eleitorais.		
Capítulo em que é feita esta análise	VI		

Depois, passaremos para um outro nível de análise (capítulo VII) que olha para as políticas públicas, ou seja, para os *outputs* do sistema político.

O estudo das percepções dos eleitores, das avaliações dos especialistas e dos programas eleitorais é um contributo importante. No entanto, será incompleto pois são recorrentes as críticas que apontam para diferenças entre aquilo que se promete e aquilo que depois se faz. A divergência ideológica que ainda existe entre os vários partidos, destacada por alguns autores, pode ser menor se analisarmos a aplicação concreta de políticas públicas.

Pretendemos, nesta fase (objectivo 2), tentar perceber (1) se uma mudança no principal partido de governo nos países europeus estudados tende a produzir alterações significativas em algumas políticas públicas, nomeadamente em algumas tradicionalmente associadas ao Estado social; e (2) colocar Portugal em comparação com o que acontece noutros países. O Quadro V-3 tenta esquematizar aquilo a que nos propomos nesta fase.

Quadro V-3 A convergência das políticas públicas: pergunta, objectivo, hipóteses e metodologia

Objectivo específico 2	Estudo sobre a convergência das políticas públicas
Pergunta	Existe uma convergência das políticas públicas relacionadas com o Estado social dos governos de esquerda e direita?
Hipóteses	A alegada convergência ideológica reflecte-se numa convergência ou aproximação das políticas públicas. Comparativamente, Portugal é um caso de maior convergência.
Metodologia	Análise comparada entre o que aconteceu em Portugal e em alguns países europeus.
Principais indicadores	Quantitativos relacionados com as despesas, receitas, saldos e dívidas de vários Estados europeus. Quantitativos relacionados com algumas políticas concretas e apenas recolhidos para o caso português
Capítulo em que é feita esta análise	VII

A análise das políticas públicas é bastante complexa o que exige uma explicação mais longa do trabalho que realizámos.

O caso português é colocado em perspectiva comparada não apenas pelo interesse que o que se passa no resto da Europa nos merece, mas também porque acreditamos que esta é a única forma de perceber se as diferenças entre os dois principais partidos de governo nacionais são ou não significativas. A comparação entre a realidade de alguns países representativos da Europa Ocidental é uma estratégia comum na análise sociopolítica feita em Portugal. Esta delimitação geográfica (apesar de ampla) permite, pelo menos parcialmente, algum controlo de certas características históricas, culturais e socio-económicas dos países em análise.

Tentando recolher o estado da arte, nas Ciências Sociais portuguesas não encontramos qualquer estudo com características semelhantes àquele que propomos neste projecto. Em Portugal, vários trabalhos em áreas como a cultura política (Viegas, 1996), emprego, educação

ou políticas sociais (ver, por exemplo, os capítulos na obra organizada por Viegas et al, 2007) referem medidas implementadas por este ou aquele partido enquanto estão no governo e que vão a favor ou contra a sua ideologia, mas não o fazem de forma sistematizada com os objectivos que apresentamos.

Relacionado com o tema que nos propomos estudar estão trabalhos onde se tenta ver se a política e especialmente a ideologia contam. Ou seja, estudos (apresentados no capítulo IV) que tentam perceber se uma mudança de partido no executivo afecta ou não os *outputs* e *outcomes* do sistema político ou aqueles que tentam investigar o cumprimento (ou incumprimento) das promessas eleitorais (ver, entre outros, Naurin, 2009). Muito interessantes, estes estudos raramente incluem o caso português e quando o fazem têm-no apenas como mais um caso num vasto conjunto de dados agregados em que o objectivo é perceber a tendência global e não a situação específica deste ou daquele país.

Análises de carácter extensivo sobre Portugal com recurso a dados estatísticos que reflectam *outputs* ou *outcomes* da política governativa apenas foram detectadas em estudos da área da economia política, com destaque para os trabalhos de Veiga e Veiga que se preocupam em estudar as interacções entre a política e a economia. São disso exemplo artigos onde os autores relacionam emprego e despesas municipais com os períodos eleitorais (Veiga e Veiga, 2005; e Coelho, Veiga e Veiga, 2006). Outro estudo (Veiga e Chappell, 2002) com uma metodologia extensiva analisa os ciclos políticos e a evolução do desemprego em 13 países industrializados de 1960 a 1999⁷⁴.

Confirmando a teoria da “responsabilização ideológica”, vários autores defendem ainda que os governos de esquerda tendem a ser mais penalizados eleitoralmente com as subidas do desemprego, enquanto à direita os partidos sofrem penalizações mais fortes com o aumento da inflação, numa relação já testada e confirmada para o caso português (Veiga e Veiga, 2004).

Destaque ainda para o trabalho de Simões (2004) sobre a evolução das políticas de saúde em Portugal nas últimas décadas. O autor conclui que, apesar das “oscilações”, nesta área existiu uma “continuidade” ideológica nas políticas seguidas pelos diferentes governos numa tendência que associa a três factores: sobretudo à dependência do percurso definido, em grande medida, aquando da criação do Serviço Nacional de Saúde, mas também à aprendizagem social em resposta aos novos desafios suscitados pela sociedade e à transferência de políticas que se adaptam e chegam a outros países.

Ainda na área da economia, referência para o trabalho de Pinho (2008) em que a autora relaciona o ciclo eleitoral e os partidos dominantes no sistema político com os gastos públicos em 23 países da OCDE entre 1970 e 2004. As conclusões suportam a ideia de que os governos

⁷⁴ Os resultados referem, por exemplo, a existência de maiores taxas de desemprego nos governos de direita em comparação com o que sucede nos de esquerda

tendem a “manipular” (aumentando em determinadas áreas mais visíveis) a política de gastos públicos à beira das eleições legislativas, numa tendência mais forte nas novas democracias da Europa do Sul (Portugal incluído) e em governos de centro e esquerda.

Não subscrevendo a meta-teoria que o sustenta, na análise que pretendemos fazer recorreremos ao modelo clássico de David Easton enquanto instrumento analítico útil. Resumindo, Easton diz que os sistemas políticos incluem-se num contexto social mais vasto de onde recebem *inputs* (exigências e apoios) que são convertidos em *outputs* (decisões e acções). Esses *outputs* têm consequências no ambiente exterior (sociedade) que geram um movimento de retroacção (*feed-back*) e novos *inputs* (Cot e Mounier, 1976; Schwartzner, 1985, mas também vários autores que falam da análise do processo de criação das políticas públicas).

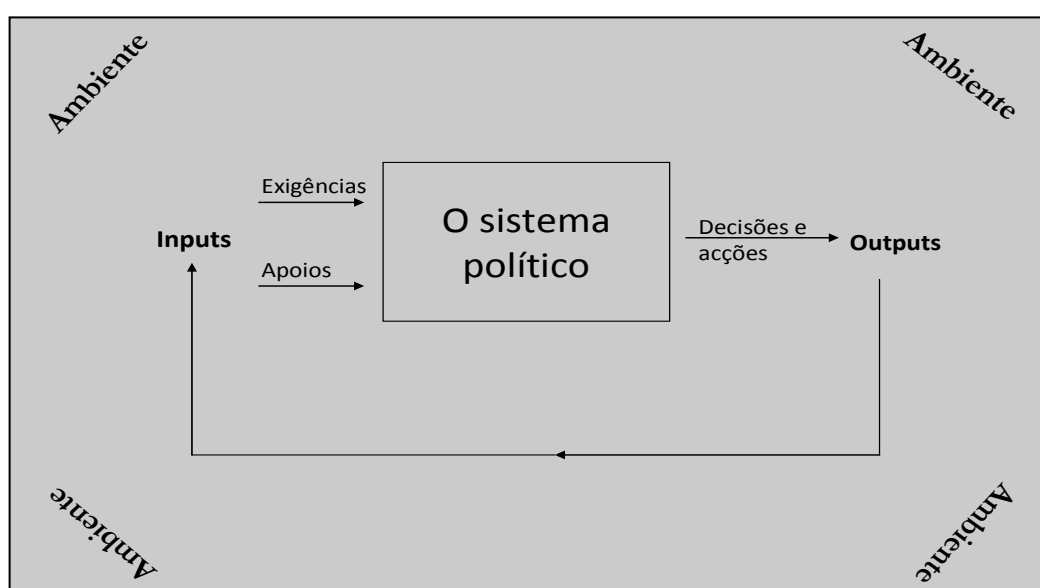


Figura V-3 O sistema político de Easton

Ao nível dos *inputs* a nossa análise parte da ideia de que a determinada altura existe uma mudança, por norma a seguir a uma eleição legislativa, que podem potenciar uma alteração na ideologia dominante do sistema político com potenciais consequências nos *outputs* para a sociedade que se manifestam nomeadamente através das políticas públicas (Newton e van Deth, 2005: 264).

O modelo de análise proposto pode ser representado pela figura que se segue e que tem muitas semelhanças com o modelo de Easton. Ao contrário de outros autores (por exemplo, Caul e Gray, 2000; e Castles, 2000) não levaremos a nossa análise à detecção de relações entre *inputs* e *outcomes*, ou seja, aos resultados e efeitos das políticas públicas na vida das pessoas⁷⁵. Ficaremos pela relação entre *inputs* e *outputs* num leque de indicadores que reflectem as decisões do sistema político.

⁷⁵ Ver, por exemplo, as explicações de Castles (2000: 9-10), e Newton e van Deth (2005: 264-266).

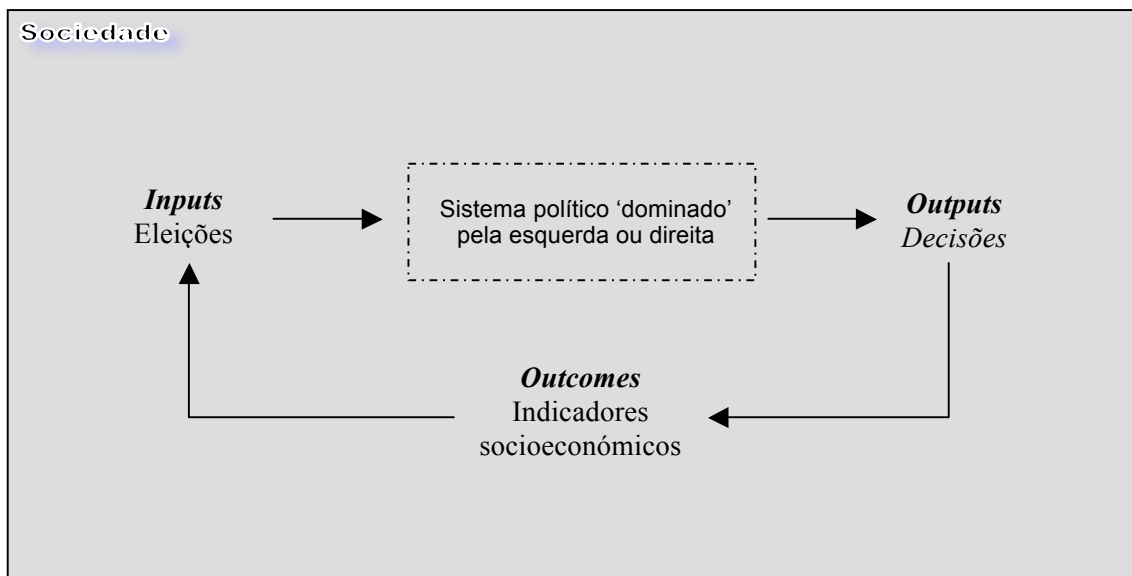


Figura V-4 Modelo de análise proposto

É óbvio que não defendemos uma relação mecânica ou linear entre *inputs* e *outputs* na relação da sociedade com o sistema político. Sabemos, ainda, que os *outputs* ou decisões dos sistemas políticos estão dependentes, para além da simples mudança do partido que domina o governo, da sua organização interna (regime, sistema eleitoral, sistema parlamentar, etc.). Além disso, as políticas públicas têm um passado, um contexto histórico (uma certa dependência do percurso), uma grande complexidade e uma imensidão de actores envolvidos (Knill e Tosun, 2011) naquilo que Newton e van Deth (2005: 266-267) identificam como um ciclo “contínuo” ou “sem fim” em que nenhuma decisão pode ser vista como independente das anteriores.

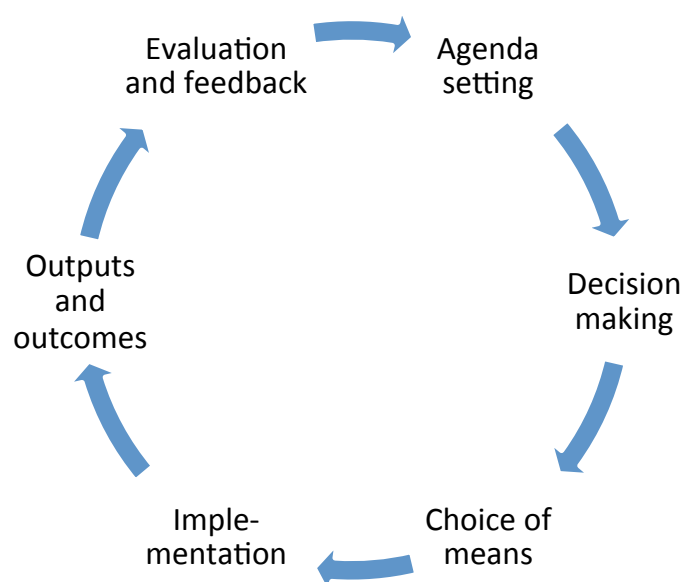


Figura V-5 Fases do ciclo de políticas públicas (segundo Newton e Van Deth, 2005)

Podemos dizer que as políticas públicas têm três grupos de factores que as influenciam: o contexto histórico, institucional e ideológico. Os dois primeiros são factores que tentaremos ter em conta na nossa análise, mas não são a nossa principal preocupação (a principal variável independente a estudar) que se centrará na capacidade de mudança da acção política num contexto em que as ideologias dos partidos de governo são vistas como cada vez menos relevantes.

Na análise empírica olharemos sobretudo para indicadores estatísticos associados à evolução do papel e intervenção do Estado, nomeadamente ao nível daquilo que normalmente se identifica como *welfare state*, Estado social ou Estado providência (ver capítulo III). Esta tem sido (ver capítulo IV) uma área objecto de inúmeros estudos internacionais de quem tentou avaliar se os partidos e as suas ideologias são uma variável relevante na distinção das políticas públicas, nomeadamente por ser um ponto de clara divergência entre esquerda e direita.

A nossa abordagem não assume qualquer posição normativa. Não defendemos que esta ou aquela ideologia é melhor ou pior do que a outra. Apenas colocamos como hipótese lógica que um partido que dá mais importância, por exemplo, ao combate às desigualdades ou à diminuição dos impostos, com reflexos nas decisões eleitorais e expectativas dos cidadãos que nele votam, reflecta mais tarde essa ênfase na prática governativa. Colocamos a hipótese de que os partidos favorecem políticas que maximizem os principais objectivos da sua ideologia (para um resumo desta abordagem ver Pinho, 2008: 6-8).

Não ignoramos os problemas levantados por uma análise extensiva, entre vários países, do tipo da que propomos nesta fase. Para além da sempre presente questão da comparabilidade dos dados e da vasta abrangência geográfica e cultural, um dos principais problemas estará naquilo que podemos classificar simplesmente como conjuntura: como ter em conta que os números que analisamos em cada país não são, mais do que o resultado da agência dos governos, consequência de tendências gerais de sociedades cada vez mais globalizadas ou de uma determinada fase de desenvolvimento histórico? Estes serão factores que tentaremos controlar através, nomeadamente, da introdução de outras variáveis independentes como a evolução média da UE nas variáveis dependentes observadas⁷⁶.

As decisões e acções de um governo podem ser analisadas e medidas de muitas formas e vários ângulos até porque as políticas públicas são na prática tudo aquilo que um sistema político faz. A nossa estratégia foi observar um aspecto fundamental da divisão esquerda-direita: o papel e intervenção do Estado. Como descrevemos antes, este é um dos principais pontos que separa a família política socialista das democrata-cristã, liberal ou conservadora. Será de esperar que uma mudança de partido de governo tenha consequências ao nível, por exemplo, das receitas e despesas públicas em vários sectores da actividade do Estado.

⁷⁶ Para um desenvolvimento mais extenso destas dificuldades e opções seguidas ver as primeiras partes do capítulo VII.

Esperamos, em termos teóricos, que partidos de esquerda favoreçam mais despesa pública em áreas como a saúde, educação ou protecção social e os impostos sobre os lucros das empresas. À direita a tendência será a inversa ou pelo menos com crescimentos não tão elevados. À semelhança de outros autores, os dados das receitas e despesas do Estado são a nosso ver indicadores relevantes na tentativa de medir as acções dos actores políticos.

Os indicadores quantitativos analisados estão relacionados com o chamado Estado social. Aliás, perceber a evolução da intervenção do Estado tem sido a estratégia mais comum na tentativa dos investigadores para perceber se as ideologias e os partidos contam ou potenciam a diferença. Contudo, olhar para um único indicador não é suficiente e essa tem sido uma falha apontada a vários estudos realizados porque gera conclusões contraditórias: nuns temas essa convergência existe; noutros, não⁷⁷ (Blais et al, 1993; Evelyne et al, 1993).

Tentando evitar conclusões enviesadas por olharmos apenas para um ou dois indicadores, o nosso objectivo foi recolher a evolução de um leque bastante variado de indicadores estatísticos que ajudam a caracterizar a intervenção do Estado, ano a ano, desde a década de 1980 em alguns países europeus seleccionados⁷⁸.

Para fazer esta análise observámos a evolução de vários indicadores que teoricamente podem ser relacionados com a divisão ideológica esquerda-direita. Contudo, para além dos indicadores com agregados de despesas, receitas, saldos e dívidas dos Estados, vamos olhar também para outros indicadores, mais restritos, que apenas foi possível recolher para o caso português. Os indicadores desenvolvidos no capítulo VII dividem-se em dois grandes grupos:

- 1) Macro-indicadores relacionados com as contas públicas de vários Estados europeus:
 - a) Receitas.
 - b) Despesas.
 - c) SalDOS.
 - d) Dívidas.

- 2) Micro-indicadores relacionados com algumas políticas concretas e apenas recolhidos para o caso português:
 - a) Evolução das despesas públicas por funções.
 - b) Taxas de imposto.
 - c) Actualizações do salário mínimo nacional.
 - d) Actualizações dos salários dos funcionários públicos.
 - e) Actualizações das pensões mínimas.
 - f) Alterações na legislação laboral.

⁷⁷ Por exemplo, no caso português, como iremos ver mais à frente, PS e PSD distinguem-se mais em questões relacionadas com os costumes pelo que será de esperar que neste ponto as políticas públicas seguidas pelos dois partidos sejam mais diferentes do que, por exemplo, na intervenção do Estado na economia.

⁷⁸ Numa tarefa para a qual estivemos dependentes dos dados secundários que encontrámos nas várias bases de dados consultadas (OCDE, Eurostat, AMECO, entre outras).

A estratégia de observação de tantos indicadores corre o risco de ser superficial (Castles, 1998: 4) e ter omissões relevantes nesta ou naquela temática (Eco, 1998: 35-36), mas será a melhor forma de evitar conclusões que não responderiam à principal questão colocada devido a um certo enviesamento motivado por olhar apenas para um ou outro indicador mesmo que explorado em profundidade.

A análise será feita ao nível da evolução ano após ano para cada país colocando cada caso à esquerda ou à direita conforme a família do principal partido de governo (*pooled time series analysis*).

Sabemos que por vezes é difícil distinguir o que é de esquerda e de direita e que este espectro também pode ser visto com um contínuo em que é difícil colocar uma pessoa ou um partido nessa escala⁷⁹, levando vários autores a porer certos partidos no centro-esquerda, centro-direita ou mesmo centro. Contudo, no estudo que vamos fazer olhamos para este esquema essencialmente como uma dicotomia em que a realidade político-partidária se foi simplificando e colocando cada partido à esquerda ou à direita (Laponce, 1981: 23 e 208-209; Heywood, 2003: 16-17; e ver subcapítulo I.4).

A comparação é uma ferramenta básica no dia-a-dia tal como nas Ciências Sociais. A diferença, no último caso, é que essa comparação é feita de forma sistemática realçando semelhanças e diferenças o que permite detectar regularidades e testar hipóteses e eventuais relações causa-efeito (Gauthier, 2003: 154-156; Pennings et al, 2006: 3-4; 133-134)⁸⁰.

Em Ciências Sociais, no entanto, como salienta Ragin (1987: 1-3), o termo 'método comparativo' é tradicionalmente usado em comparações que procuram as semelhanças e diferenças entre sociedades, entre países⁸¹. Smelser (1976: 2) explica que independentemente da designação (*comparative studies*, *cross-cultural analysis* ou *cross-national analysis*), o objectivo comum é descrever, explicar e desenvolver teorias sobre os fenómenos sócio-culturais que ocorrem em diferentes unidades sociais. Giddens (1997: 28) também associa as perguntas comparativas em Sociologia às comparações entre sociedades.

A comparação entre muitos países tem a vantagem de permitir generalizações “além-fronteiras” obtendo um leque mais vasto de informações sobre o assunto em estudo (Lijphart, 1971; Bahry, 2002; Pennings et al, 2006: 5). Além disso, e apesar das grandes diferenças de funcionamento interno entre Estados, os países aqui estudados fazem parte de um mesmo sistema político (europeu) e são todos democracias consolidadas, com várias características

⁷⁹ Vejam-as as escalas de 1 a 10 que tentam guiar a colocação entre a esquerda e a direita.

⁸⁰ Já no clássico *As Regras do Método Sociológico*, Durkheim (1980: 137) sublinhava que “só temos um meio de demonstrar que um fenómeno é a causa de outro: comparar os casos em que estão simultaneamente presentes ou ausentes e procurar saber se as variações por eles apresentadas nessas diferentes combinações de circunstâncias testemunham que um depende do outro”. Seria este, para Durkheim, o método essencial da sociologia.

⁸¹ Para uma análise às várias correntes sobre o método comparativo nas ciências sociais ver Smelser, 1976: 1-8, e Ragin, 1989: 1-3. Para uma perspectiva da ciência política ver Zahariadis, 1997.

semelhantes. Pelo contrário, o estudo de um ou poucos casos tem limites culturais e dificulta generalizações, mas tem a vantagem de permitir análises mais aprofundadas de uma determinada realidade, sendo isso que pretendemos fazer, em paralelo, para o caso português.

Partindo da definição de Landman (2003: 25), a comparação internacional proposta tem um nível de abstracção médio devido ao número de países em análise. O campo de análise será os 15 países que até 2004 compunham a União Europeia e de que seleccionámos dez⁸² – um número significativo mas possível tendo em conta que nos ficaremos por uma análise essencialmente estatística⁸³.

Ultrapassada a análise das políticas públicas, a última parte do trabalho (objectivo específico 3 desenvolvido no capítulo VIII) tentará explorar as causas da alegada convergência ideológica dos principais partidos de governo na implementação de políticas públicas. Como relatámos antes, vários autores destacam diferentes razões para este fenómeno. Podemos dividir essas razões em quatro grandes grupos: mais constrangimentos externos (globalização e União Europeia); aumento dos constrangimentos internos (complexidade crescente da sociedade, aumento dos grupos de interesse e da comunicação social enquanto definidora da agenda mediática); convergência dos cidadãos através do aumento das classes médias; e, influenciadas pelo anterior contexto, as opções dos próprios partidos e seus dirigentes.

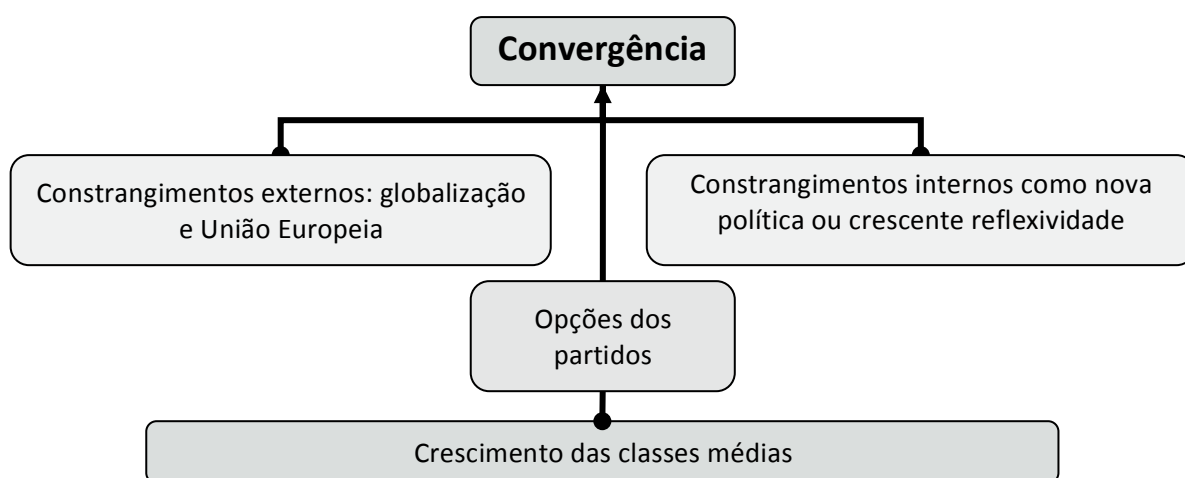


Figura V-6 Principais causas da convergência ideológica

⁸² Referimo-nos a Portugal, dois países com uma democracia recente e um Estado social de características semelhantes ao caso nacional (Espanha e Grécia), três países de dimensão muito diferente mas com um sistema de governo com rotação por norma clara entre partidos políticos de esquerda e direita (Alemanha, França e Reino Unido) e quatro com dimensão populacional semelhante mas história sociopolítica diferente (Áustria, Holanda, Suécia e Dinamarca).

⁸³ Excluimos da análise países onde a instabilidade governativa dificulta a detecção de relações causa-efeito, como acontece no caso de Itália, bem como países onde a distinção ideológica não é tão clara (Irlanda), com coligações de governo muito alargadas (Finlândia) ou em que os governos são compostos por partidos regionais que complexificariam ainda mais a análise (Bélgica).

A figura anterior esquematiza as principais causas que identificámos antes como potencialmente responsáveis pela alegada convergência ideológica dos principais partidos de governo. A hipótese colocada baseia-se na seguinte ideia: num contexto de convergência dos próprios cidadãos (aumento das classes médias), a acção política está progressivamente mais constrangida por limites externos e internos de carácter não apenas institucional (União Europeia), mas também sócio-cultural como a referida crescente reflexividade social e maior dependência dos técnicos.

Nesta fase (capítulo VIII) pretendemos fazer um estudo de caso sobre Portugal de 1985 a 2010 para perceber o que justifica uma convergência que pode ser maior do que noutros países europeus. Com esse objectivo faremos o estudo com recurso à literatura já existente sobre os partidos e governos portugueses (algo já feito no capítulo II); e entrevistas semi-estruturadas àqueles que consideramos actores-chave no sistema sociopolítico de decisão: uma amostra de antigos ministros.

Quadro V-4 Causas da convergência ideológica: pergunta, hipótese e metodologia

Objectivo específico 3	Estudar as causas da convergência ideológica em Portugal
Pergunta	A alegada convergência ideológica também se sente nas elites políticas e que causas estas apresentam para a justificar?
Hipótese	A convergência é motivada, entre outros factores, por constrangimentos externos e internos motivados por várias mudanças sociais.
Metodologia	Estudo de caso sobre Portugal, com recurso à literatura, análise documental, dados empíricos e entrevistas semi-estruturadas a políticos.
Capítulo em que é feita esta análise	VIII

As entrevistas aos ex-ministros têm uma razão essencial: quem ocupa este cargo tem um papel fundamental enquanto elo de ligação entre as vontades partidárias e as decisões governativas, sendo muito responsabilizado pela actuação do governo (Pennings, 2000). Além disso, várias teses que defendem a existência da alegada convergência ideológica falam em paralelo de uma progressiva perda de poder dos governos que têm tantos constrangimentos que na prática têm de agir todos de uma forma muito semelhante (ver capítulo I).

Como explica Almeida (1994: 118), num estudo sociológico as entrevistas são importantes para perceber não tanto as causas objectivas de um fenómeno social, mas o sentido “subjectivo que os actores atribuem às suas acções e as estratégias que elaboram face às condições estruturantes em que decorre o seu ciclo de vida”. Neste caso pretendemos perceber, essencialmente, se os constrangimentos associados ao conceito de nova política (definida por Burns, 2004, e, indirectamente, pelas teorias de Giddens, 1997, e outros) também são

interpretados como tal pelos ministros que consideramos terem um cargo decisivo na implementação de qualquer política pública. Estas condicionantes da acção política deverão ter um efeito significativo não apenas nos programas eleitorais, mas, eventualmente ainda mais, na efectiva aplicação de políticas públicas aquando no governo.

Em paralelo, aproveitaremos as entrevistas para perceber o papel que os actores políticos entrevistados atribuíram (ou não), subjectivamente, à ideologia nas suas acções enquanto governantes.

O carácter semi-estruturado das entrevistas (Bryman, 2001: 321; e May, 2001: 123-124) permitirá colocar questões previamente definidas e relacionadas com os constrangimentos identificados, mas também ir além desse ‘guião’ dando ao entrevistado alguma margem para a descoberta de outras realidades que não estejam previstas na literatura. As entrevistas serão feitas a uma amostra de ministros portugueses que ocuparam o cargo desde 1986, ano indicado por alguns autores como marco da consolidação democrática do país e em que os governos passaram a ter mais estabilidade.

VI. CONVERGÊNCIA DAS AVALIAÇÕES DOS ESPECIALISTAS, ELEITORES E PROGRAMAS? PS E PSD EM PERSPECTIVA COMPARADA

VI.1 Algumas formas de medir a ideologia de um partido

Quase todas as pessoas pensam na política em termos de posição. Benoit e Laver (2006: 11-32) explicam que, primeiro, os cidadãos vêem se os actores políticos são iguais ou diferentes. Depois, se são diferentes, colocam-nos mais próximos ou mais distantes uns dos outros. Todas estas localizações são subjectivas – dependem de quem classifica, dos seus valores e das opiniões do indivíduo sobre o ambiente social e político que o rodeia. Os modelos espaciais da política são, também por isso, muitos e com base em diferentes critérios. Os mesmos autores salientam que a fórmula mais comum aplicada é a escala esquerda-direita, mas para várias realidades esta não é suficiente, sendo frequentemente complementada com a dimensão liberal-conservador.

Apresentada a explicação anterior, como se mede, afinal, a ideologia de um partido político? A pergunta não tem uma resposta única e na literatura são várias as estratégias seguidas.

Tentaremos ir mais além descrevendo medidas concretas previstas nos programas eleitorais do PS e PSD, mas, como já dissemos, a classificação ideológica dos partidos na escala esquerda-direita é útil e tem sido essa a estratégia de inúmeras investigações para classificar não apenas as ideias políticas mas também, em particular, a posição dos partidos (Huber e Inglehart, 1995; Budge e Klingemann, 2001: 19; McDonald et al, 2007). A diferença fundamental está em quem atribui uma ou outra posição. Huber e Inglehart dizem que os métodos seguidos têm sido essencialmente três: análises de especialistas (*expert surveys*); avaliações dos cidadãos em inquéritos; e estudos sobre os programas eleitorais. A estratégia mais comum, nas três abordagens, passa por classificar cada partido na escala esquerda-direita.

Benoit e Laver (2006: 57-58) vão mais longe e detectam seis estratégias na literatura sobre partido políticos, dividindo-as em dois grupos: um primeiro inclui medidas “em segunda mão” como inquéritos a especialistas, políticos e eleitores; o segundo faz uma análise comportamental dos partidos através do estudo quantitativa das suas acções no parlamento, dos seus programas eleitorais ou das palavras que usam nesses manifestos. Independentemente das vantagens e desvantagens de cada método, os autores salientam a necessidade, acima de tudo, de métodos sistemáticos de análise que permitam comparações no tempo e entre sociedades.

O estudo que se segue tem como principal objectivo perceber o que distingue PS e PSD e se essa distinção (essa distância) é maior ou menor do que acontece entre os dois maiores partidos de outros sistemas partidários europeus. Por agora, neste capítulo, iremos usar essencialmente três métodos: análises dos especialistas; inquéritos à população; e estudo

sistemático dos programas eleitorais. Mais tarde, no capítulo seguinte (VII) vamos estender a análise às políticas públicas relacionadas com o Estado social.

Defendemos que a melhor forma de perceber se PS ou PSD são partidos semelhantes passa por comparar o caso português com aquilo que acontece noutros países do seu espaço geocultural. Uma das estratégias mais comuns neste tipo de análises compara Portugal com outros países da União Europeia (nomeadamente aqueles que a compunham até 2004), num grupo de 15 países que inclui democracias mais antigas e outras relativamente recentes com regimes considerados democráticos e eleições regulares desde a década de 70 (Portugal, Espanha e Grécia).

VI.2 As ideologias do PS e PSD: semelhanças e diferenças numa comparação europeia

Começando pelos factos básicos, temos de referir que o PS é tradicionalmente colocado na esquerda ou centro-esquerda do sistema partidário e na família ideológica europeia socialista ou social-democrata. O caso do PSD é mais complexo. Todos os autores o colocam à direita ou centro-direita, mas a sua família partidária não é totalmente clara. Alguns autores, em comparações internacionais, incluem-no na família liberal (Hix e Lord, 1997; Lane e Ersson, 1999), enquanto outros (Ware, 1996) consideram-no “inclassificável” como foi possível ver e perceber na revisão da literatura sobre a ideologia destes dois partidos feita no capítulo III.

VI.2.1A análise dos especialistas

Um método para medir o posicionamento ideológico de um partido é através de inquéritos a especialistas sobre o fenómeno político (*expert surveys*), sobretudo cientistas políticos nacionais. Este é um dos métodos mais usados para comparar forças políticas de diferentes países (ver, por exemplo, Mair e Castles, 1997).

Alguns autores defendem, no entanto, que este é um método mais estático do que, por exemplo, analisar os programas eleitorais. As suas limitações estarão no facto de se basear, essencialmente, na reputação e família política de cada força política (McDonald et al, 2007). Outros (Benoit e Laver, 2006) encontram várias vantagens nos inquéritos a especialistas: são uma fórmula barata, rápida e útil quando existe falta de medidas exactas; permitem comparações internacionais e são julgamentos qualitativos convertidos em informação quantitativa ou ordinal que é, no fundo, uma espécie de sumário do conhecimento acumulado sobre um determinado partido político feito por uma pessoa com conhecimentos específicos sobre o fenómeno no seu contexto nacional.

Dos muitos inquéritos do género disponíveis na literatura, os dados escolhidos para analisar neste capítulo vão de 1999 a 2006 e constituem a “*Chapel Hill expert surveys dataset*”.

Restringimos a análise a países da Europa Ocidental onde existiu nas últimas duas décadas estabilidade nos dois partidos mais votados.

As figuras seguintes reflectem três tipos de indicadores sobre o posicionamento ideológico de cada partido:

- a) Um primeiro diz respeito à avaliação global dos especialistas sobre a colocação de cada partido numa tradicional escala esquerda-direita de 1 a 10.
- b) O segundo segue a mesma lógica, mas reflecte apenas a ideologia em assuntos económicos.
- c) O terceiro reflecte a posição ao nível das liberdades democráticas e direitos, opondo, por exemplo, partidos “libertários” ou “pós-materialistas” que favorecem a expansão das liberdades pessoais através de medidas como a legalização do aborto, a eutanásia, o casamento entre pessoas do mesmo sexo ou mais participação democrática, a partidos “tradicionalistas” ou “autoritários” que por norma rejeitam as ideias anteriores, valorizam a tradição, a ordem, a estabilidade e acreditam que o governo deve basear a sua acção em assuntos sociais e culturais numa determinada autoridade moral⁸⁴.

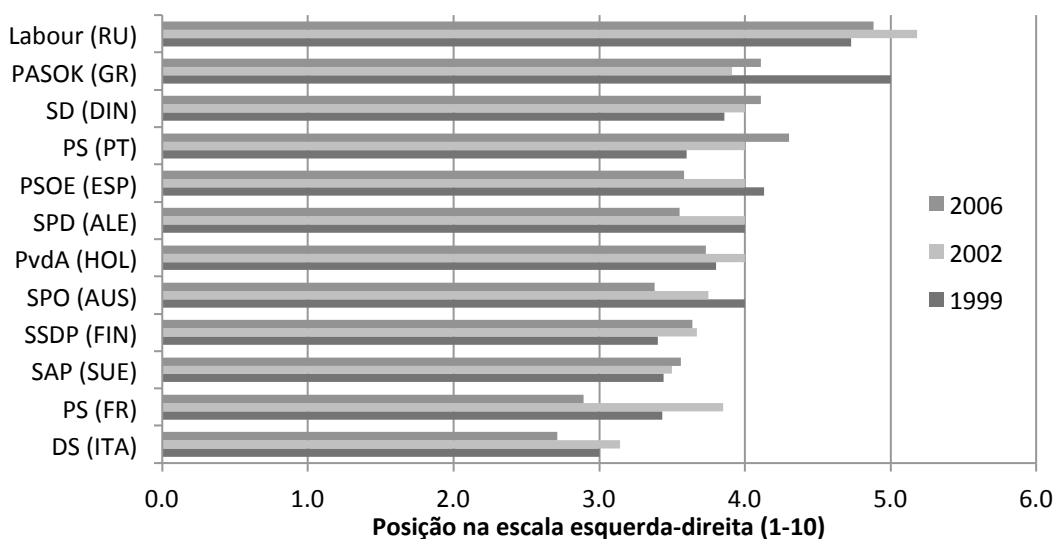
Os resultados da análise dos especialistas confirmam o posicionamento mais centrista dos dois maiores partidos portugueses numa perspectiva comparada com a Europa Ocidental.

Começamos pelo PS e pela sua colocação na escala esquerda-direita: a figura seguinte põe este partido ao lado de 11 partidos socialistas europeus: desde 2002 que o PS está no grupo dos mais centristas com valores entre 4 e 5 na avaliação ideológica global.

Sete anos é pouco para depreender uma tendência, mas na opinião destes especialistas o Partido Socialista português evoluiu progressivamente mais para o centro. Na média dos três anos avaliados (1999, 2002 e 2006) o PS é o quarto partido da família socialista mais perto do centro. Mais centrista que os socialistas nacionais só o Labour inglês, o PASOK grego ou os social-democratas dinamarqueses. Perto da posição do PS estão o alemão SPD e o espanhol PSOE, tal como o holandês PvdA ou o austríaco SPO. Mais à esquerda estão os social-democratas finlandeses, suecos, o PS francês e a Democracia de Esquerda italiana. Os dados mais pormenorizados do Quadro 0-1 a Quadro 0-3 (em anexo) revelam ainda que para os especialistas o posicionamento centrista do PS ocorre sobretudo a nível económico, área onde em 2006 este era o partido da família socialista com uma posição mais próxima da direita (4,8). Pelo contrário, nos costumes ou oposição entre libertários e autoritários, os socialistas portugueses estão longe do centro, com posições entre o 3,2 (em 1999) e 3,8 (em 2006).

84 Para mais pormenores ver Codebook – Chapel Hill Expert Survey – Combined Dataset 1999, 2002, 2006, em http://www.unc.edu/~hooghe/data_pp.php.

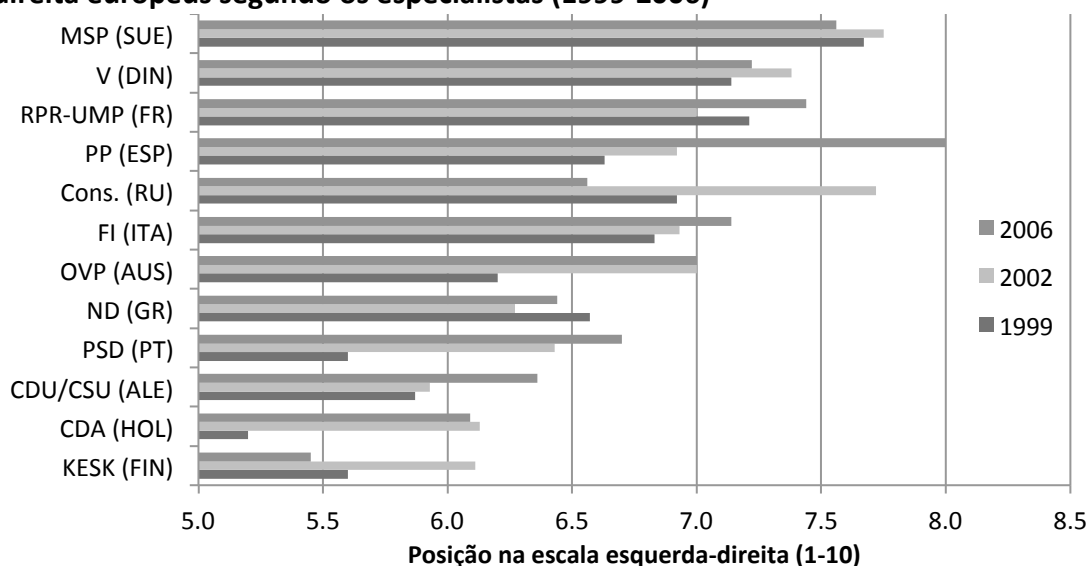
Figura VI-1 Posição ideológica na escala esquerda-direita dos partidos socialistas europeus segundo os especialistas (1999-2006)



Fonte: 1999-2006 *Chapel Hill expert survey*: Steenbergen e Marks, 2007; Hooghe et al, 2010.

Também o PSD apresenta para os especialistas um posicionamento mais centrista entre o grupo dos maiores partidos de direita dos países analisados. O quadro seguinte mostra como os social-democratas portugueses estão entre os quatro partidos de direita mais próximos do centro. Mais centristas que o PSD só os democratas cristãos alemães (CDU/CSU) e holandeses (CDA), bem como os liberais ou agrários da Finlândia (KESK). No entanto, tal como entre o PS, os especialistas que fizeram esta avaliação detectam uma evolução do PSD para a direita, sobretudo de 1999 para 2002 mas também em 2006 de encontro a um valor muito próximo da média deste conjunto de partidos de direita (PSD: 6,7; média global: 6,8).

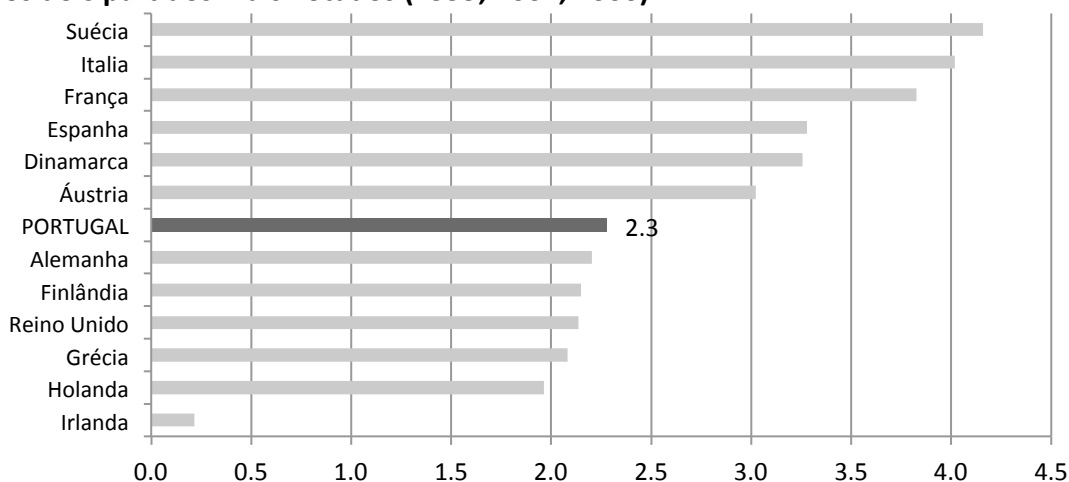
Figura VI-2 Posição ideológica na escala esquerda-direita dos maiores partidos de direita europeus segundo os especialistas (1999-2006)



Fonte: 1999-2006 *Chapel Hill expert survey*: Steenbergen e Marks, 2007; Hooghe et al, 2010.

Comparando as diferenças ideológicas entre os dois partidos mais votados em cada um dos países analisados resultantes da média das avaliações dos especialistas em 1999, 2002 e 2006 (figura seguinte), é possível ver que aquilo que separa PS e PSD coloca-os no grupo de países com os dois principais partidos mais próximos: têm uma distância média de 2,3 na escala esquerda-direita de 1 a 10, abaixo da média europeia de 2,7. Portugal está, no entanto, longe dos países (nomeadamente a Irlanda) com dois partidos mais semelhantes⁸⁵.

Figura VI-3 Média das diferenças ideológicas gerais (na escala esquerda-direita) entre os dois partidos mais votados (1999, 2002, 2006)

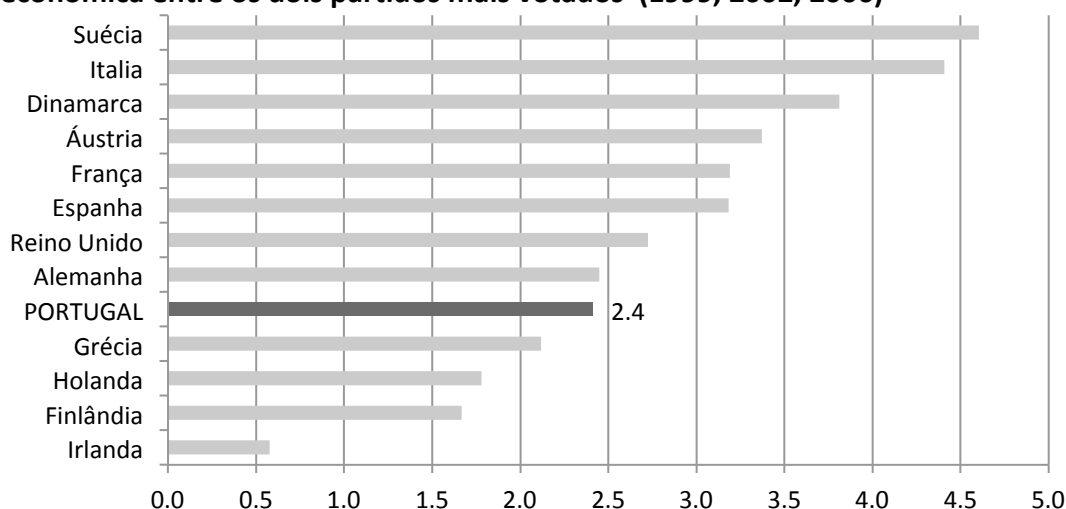


Fonte: 1999-2006 *Chapel Hill expert survey*: Steenbergen e Marks, 2007; Hooghe et al, 2010, cálculos próprios.

O quadro que se segue faz uma análise igual à anterior, mas reúne apenas as médias das avaliações para cada um dos países ao nível da ideologia na área económica. O resultado (2,4) é semelhante à avaliação dos especialistas para a ideologia partidária global. PS e PSD estão bem mais distantes em temas relacionados com as liberdades e direitos (3,5).

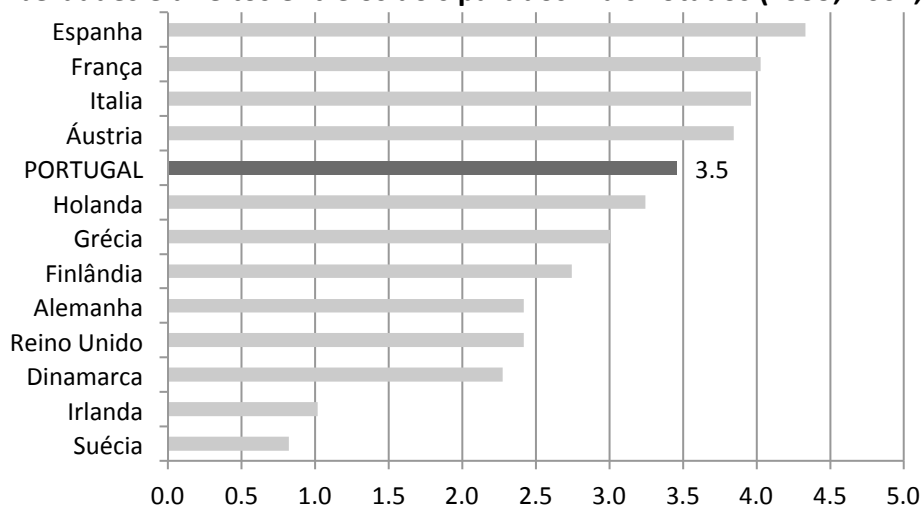
⁸⁵ Da comparação às colocações pelos especialistas na escala esquerda-direita nos diferentes anos analisados concluiu-se, também, através dos resultados do *teste t* para amostras emparelhadas, que as diferenças entre as médias do PS e PSD são estatisticamente significativas (1999 com $p = 0,003$; 2002 e 2006 com $p < 0,001$).

Figura VI-4 Média das diferenças ideológicas (escala esquerda-direita) na área económica entre os dois partidos mais votados (1999, 2002, 2006)



Fonte: 1999-2006 *Chapel Hill expert survey*: Steenbergen e Marks, 2007; Hooghe et al, 2010, cálculos próprios.

Figura VI-5 Média das diferenças ideológicas (escala esquerda-direita) na área das liberdades e direitos entre os dois partidos mais votados (1999, 2002, 2006)



Fonte: igual à figura anterior.

VI.2.2 A avaliação dos eleitores

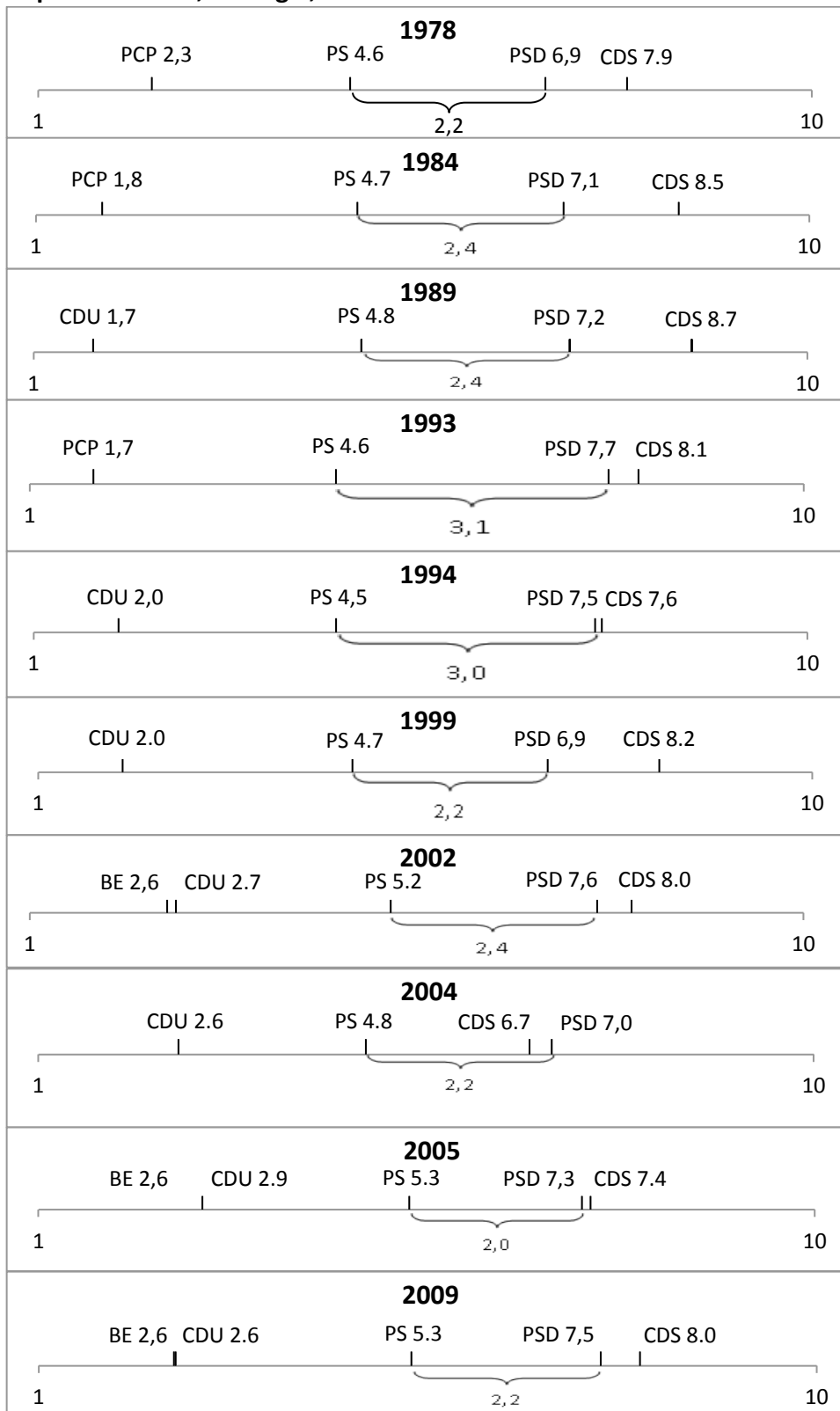
A avaliação ideológica mais importante dos partidos políticos numa democracia representativa talvez seja aquela que é feita pelos cidadãos, nomeadamente tendo em conta a significativa relevância do posicionamento esquerda-direita na decisão de voto (Freire et al, 2009). Os inquéritos aos eleitores sofrem no entanto de um problema relacionado com um certo enviesamento motivado pelas próprias opiniões ou posição ideológica do inquirido que acaba por influenciar a sua avaliação: o mapa político e as características valorizadas não são iguais para todos (Benoit e Laver, 2006: 1-3 e 31-32).

Em que posição ideológica são colocados os partidos portugueses pelos eleitores? Os dados reunidos solidificam a ideia de relativa estabilidade na classificação dos partidos políticos

nacionais em sucessivas épocas nos últimos 30 anos (Lobo, 2007), bem como a curta distância em comparação com o que acontece noutros países entre os dois maiores partidos (Freire, 2005).

Neste longo período de 1978 a 2009, o posicionamento do PCP/CDU vai de 1,7 a 2,9. O CDS/PP é, em termos médios, para os eleitores, o partido ideologicamente mais instável, com valores entre o 6,7 e o 8,7. Quanto aos dois partidos que têm dominado o sistema partidário português, não deixa de ser surpreendente a enorme estabilidade das avaliações dos eleitores em relação ao PS (mínimo de 4,5 e máximo de 5,3), quando se sabe a significativa mudança ideológica que marcou o partido, nomeadamente de 1974 até à eleição legislativa de 1995 – para os eleitores esta evolução parece não ter existido. As últimas avaliações feitas através destes inquéritos revelam, no entanto, um Partido Socialista que passa com frequência para a direita do valor 5 o que parece confirmar a sua deslocação para o centro. Também o PSD demonstra alguma estabilidade na avaliação dos eleitores com avaliações médias entre o 6,9 e o 7,6. A distância entre PS e PSD também se manteve estável, num máximo de 3,1 em 1993 e mínimo de 2,0 em 2005 e 2009, mas sem uma tendência clara de aproximação ou afastamento.

Figura VI-6 Posicionamento dos partidos portugueses, pelos eleitores, na escala esquerda-direita, Portugal, vários anos entre 1978 e 2009

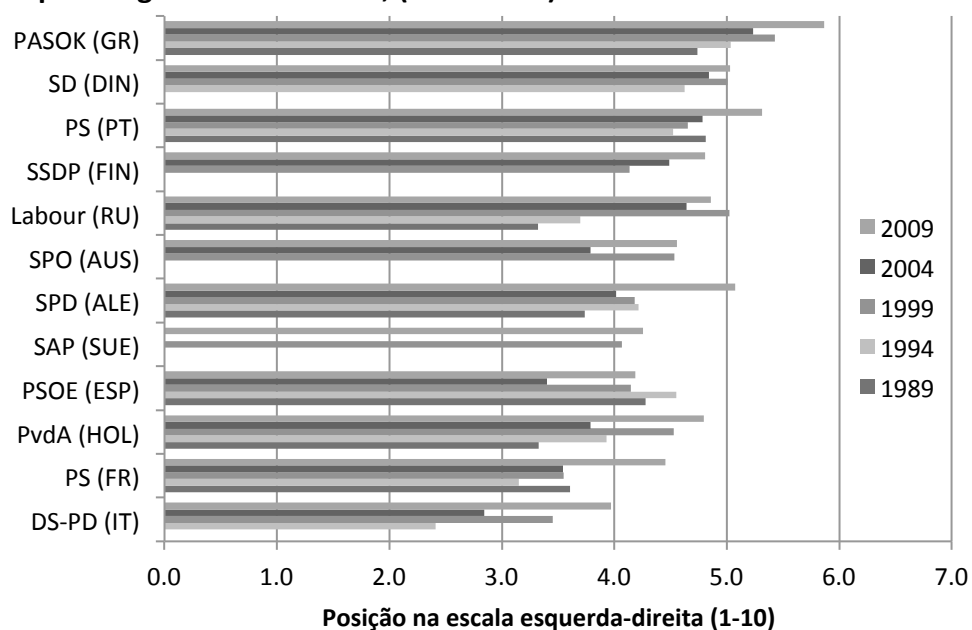


Fontes: Bacalhau (1997) para 1978, 1984, 1993; European Election Study (EES) para 1989, 1994, 1999, 2004 e 2009 (neste último ano os dados originais estavam na escala 0-10 e foram convertidas para 1-10); Comparative Study of Electoral Systems, citado em Freire (2009: 190) para 2002 e 2005.

Analisado o caso português, isolado, os gráficos seguintes reúnem os resultados dos inquéritos do *European Election Studies* (EES) referentes aos anos de 1989, 1994, 1999, 2004 e 2009, colocando PS e PSD em comparação com os dois partidos de 11 países europeus que também dominam o seu lado ideológico (esquerda ou direita) e, conseqüentemente, lideraram alternadamente os respectivos governos nas últimas duas décadas.

Começando pela esquerda, os dados revelam, na média dos 5 anos, que o PS está no grupo de partidos socialistas ou social-democratas europeus mais próximos do centro. Na avaliação dos eleitores, mais centrista do que o PS português só o PASOK grego e os social-democratas dinamarqueses. Nos cinco anos avaliados, em média, o PS é colocado na posição 4,8, quando a média dos 12 partidos socialistas em análise fica pelos 4,3. De 1994 a 2009 os socialistas portugueses apresentam também uma progressiva evolução para a direita, numa tendência já detectada por Freire (2010: 122-123).

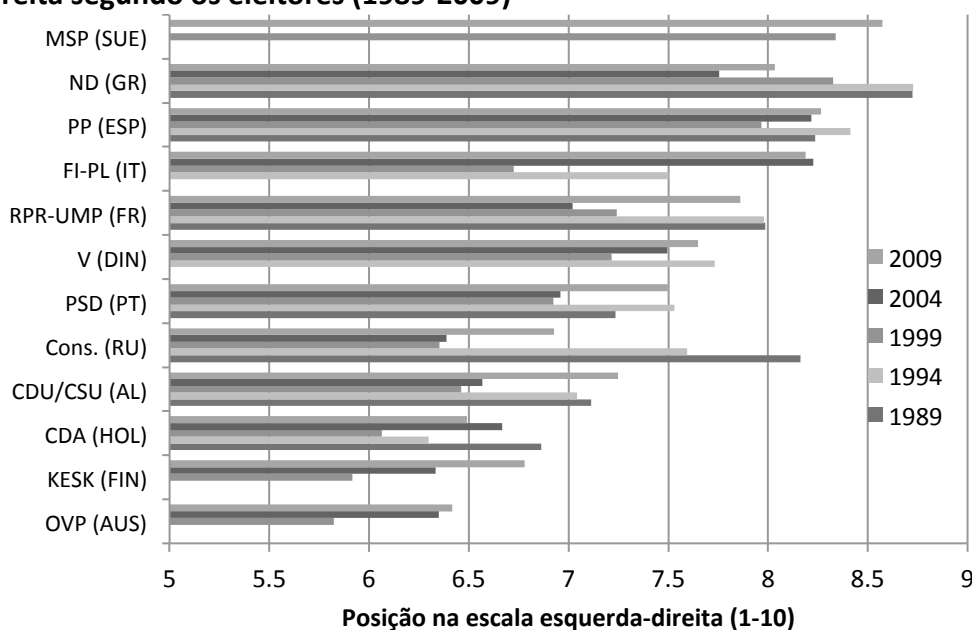
Figura VI-7 Posição ideológica na escala esquerda-direita dos partidos socialistas europeus segundo os eleitores, (1989-2009)



Fonte: European Election Studies

O PSD está numa posição intermédia entre os principais partidos de direita que lideram o seu lado ideológico. Os social-democratas portugueses recebem dos eleitores uma avaliação mais instável do que o PS, mas em média a sua avaliação nos quatro anos é de 7,2, muito próxima do resultado médio para os 12 partidos analisados (7,4). Entre os partidos das famílias liberais e conservadoras, no entanto, o PSD está claramente entre os que se aproximam mais do centro. Confirmando a literatura, são os partidos da família democrata-cristã (OVP, CDA e CDU/CSU) aqueles que tendem a ser colocados em posições menos à direita.

Figura VI-8 Posição ideológica na escala esquerda-direita dos principais partidos de direita segundo os eleitores (1989-2009)



Fonte: European Election Studies

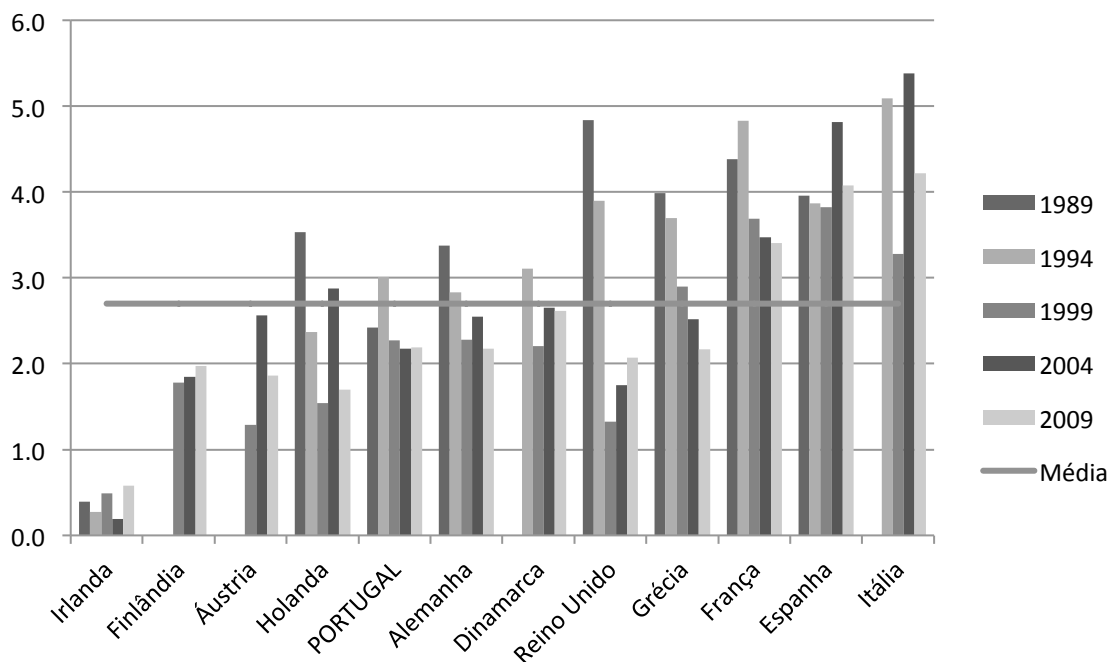
Ao nível das diferenças entre os dois maiores partidos nacionais, não surpreende (ver subcapítulo II) que o caso português apareça no grupo daqueles que têm, para os eleitores, forças políticas mais semelhantes, com diferenças entre os 2 e 3 valores na tradicional escala esquerda-direita. Mais próximos só os casos irlandês, finlandês, austríaco e holandês.

Apesar dessa semelhança, da comparação às colocações pelos eleitores na escala esquerda-direita nos diferentes anos analisados pelo European Election Studies (1989, 1994, 1999, 2004 e 2009), e a partir do teste *t* para amostras emparelhadas, conclui-se que PS e PSD registam diferenças nas médias que são estatisticamente significativas ($p < 0,001$).

Outra conclusão, visível na figura seguinte, é que cinco dos oito países em que temos dados disponíveis para toda a série, de 1989 a 2009, apresentam, para os eleitores, uma diminuição bem visível da distância ideológica entre os principais partidos (Reino Unido, -2,8; Grécia, -1,8; França, -1,0; Alemanha, -1,2; e Holanda, -1,8). Em Portugal a diferença diminui menos (-0,2), tal como na Dinamarca (-0,5) e em Itália (-0,9), sendo que estes dois últimos são países para os quais só existem dados de 1994 a 2009. Apenas em Espanha e na Irlanda esta distância aumentou ligeiramente (respectivamente, 0,1 e 0,2).

Praticamente todos os partidos socialistas acabam o período analisado numa posição mais à direita do que aquela que ocupavam no início. Em 1989 a média destes partidos estava no valor 4; em 2009 chega aos 4,8, com três partidos a passarem a barreira do 5 (Figura VI-7). À direita a tendência evolutiva não é tão clara: seis partidos acabam a análise mais à direita do que no início; cinco terminam mais à esquerda. Ou seja, na análise dos eleitores, a convergência ideológica ocorrerá através do avanço dos partidos socialistas para o centro (Figura VI-8).

Figura VI-9 Diferenças ideológicas na escala esquerda-direita entre os principais partidos de governo segundo os eleitores (1989-2009)



Fonte: European Election Studies

VI.2.3A comparação dos programas eleitorais

Apresentadas as avaliações dos especialistas e dos eleitores sobre a posição ideológica do PS e PSD numa perspectiva comparada com outros partidos liderantes do seu lado ideológico noutros países da Europa, a seguir pretendemos aprofundar essas semelhanças e diferenças através de uma análise dos programas eleitorais.

São inúmeros os textos e declarações de um partido político. Os seus programas eleitorais serão, no entanto, aquilo que melhor exprime as suas posições (Benoit e Laver, 2006: 64-65). Mesmo não sendo lidos pela maioria dos eleitores, são fundamentais e observados pela oposição ou pelos media – correspondem aos compromissos dos partidos para o pós-eleições. Como salientam Budge et al (2001: 8-9), os manifestos têm um papel central na democracia representativa. Benoit e Laver (2006: 64-65) falam da sua importância na responsabilização dos partidos políticos. Os programas eleitorais são influenciados por factores como a sua família política, a conjuntura ou variáveis específicas nacionais (por exemplo, as clivagens mais salientes), para além de estratégias eleitorais ou mudanças nas lideranças (Klingemann et al, 2006: 86).

O Manifesto Project (MP), base de dados secundários que iremos utilizar daqui para a frente, tem a vantagem de permitir medir as mudanças nas políticas apresentadas pelos partidos políticos em dezenas de países durante um largo período de tempo na dimensão esquerda-direita

mas também em mais de 50 áreas específicas através de uma análise de conteúdo codificada, quantificada e sistemática (Budge e Klingemann, 2001: 19).

A análise que vamos fazer é temporalmente extensa e tem como objectivo expor, sobretudo, aquilo que foram os aspectos essenciais dos programas eleitorais apresentados pelo PS e PSD nas eleições legislativas dos últimos 20 anos. Os objectivos passam por descrever as principais propostas dos dois partidos e colocá-las em perspectiva comparada com o que acontece nos dois maiores partidos de outras democracias da Europa Ocidental. Começamos pela tradicional análise da evolução da posição ideológica na escala esquerda-direita.

A codificação do MP parte do princípio de que é possível medir as mudanças nas políticas dos partidos colocando-os na dimensão esquerda-direita que segundo os autores tem um reconhecimento quase universal e é o mais importante indicador da política partidária (Budge e Klingemann, 2001: 19; Klingemann et al, 2006). Cada número que se segue representa a posição de um determinado partido na escala esquerda-direita numa certa eleição de acordo com o modelo que no Manifesto Project codificou o seu programa eleitoral.

O Manifesto Research Group/Comparative Manifestos Project (MRG/CMP), também conhecido por Manifesto Project (MP), conta o número de frases nos programas eleitorais dos partidos em 55 países democráticos e depois inclui cada uma numa determinada categoria⁸⁶. O número apresentado para cada categoria corresponde à percentagem de frases do programa eleitoral que lhe está dedicada. Parte-se do pressuposto de que os manifestos são documentos elaborados para ter um determinado efeito (atrair eleitores), pelo que nenhuma frase aparecerá por acaso (para mais explicações sobre esta categorização ver Budge, 2001: 78-81).

Depois, com base nessa categorização, um dos indicadores do MP é a colocação de cada programa eleitoral na escala esquerda-direita. Esta posição é conseguida através do seguinte método: com base em investigação prévia e teoria sobre os temas mais vinculados nas propostas políticas dos diferentes lados ideológicos, os autores classificaram 13 temas como tradicionalmente de esquerda e outros 13 como tradicionalmente de direita; depois, subtraem a soma das percentagens de esquerda com a soma das percentagens de direita. Um programa totalmente dedicado a assuntos de esquerda terá um resultado de -100, enquanto um programa totalmente à direita chegará aos +100. Na prática, são muito poucos os casos que vão além das fronteiras do -40 ou +40.

Um exemplo dado por Budge e Klingemann (2001: 21-24) para explicar a escala: um partido tem um programa eleitoral com 200 frases; 100 (50%) são dedicadas a temas de

⁸⁶ Para mais pormenores sobre o número de países, eleições, partidos e programas eleitorais incluídos na análise ver o site do Manifesto Project Database: <http://manifesto-project.wzb.eu/>. Os dados que apresentamos neste trabalho incluem aqueles que se encontram nos dois volumes dos livros Mapping Policy Preferences (Budge et al, 2001; Klingemann et al, 2006), bem como as actualizações disponíveis no site do Manifesto Project (Volkens et al, 2010).

esquerda e 40 (20%) a temas de direita; no final a posição do partido na escala esquerda-direita ficará nos -30 (20-50)⁸⁷.

Quadro VI-1 Temas de direita e de esquerda na codificação do Manifesto Project

TEMAS DE DIREITA (soma das percentagens)		TEMAS DE ESQUERDA (soma das percentagens)
Military: Positive		Anti-Imperialism: Anti-Colonialism
Freedom and Human Rights: Positive		Military: Negative
Constitutionalism: Positive		Peace: Positive
Political Authority: Positive		Democracy: Positive
Free Enterprise: Positive	-	Market Regulation: Positive
Incentives: Positive	(menos)	Economic Planning: Positive
Protectionism: Negative		Protectionism: Positive
Economic Orthodoxy: Positive		Controlled Economy: Positive
Welfare State Limitation: Positive		Nationalisation: Positive
National Way of Life: Positive		Welfare State Expansion: Positive
Traditional Morality: Positive		Education Expansion: Positive
Law and Order: Positive		Labour Groups: Positive
Social Harmony: Positive		Democracy: Positive

Nestas contas que servem para determinar a posição ideológica, os autores partem do princípio de que a forma de mudar de posição ideológica ou programática em política, sem ofender os antigos apoiantes, é deixar de falar num determinado assunto e optando por falar de outros, o que significa, na prática, uma mudança na posição que têm na escala esquerda-direita (Budge, 2001: 82; Budge e Bara, 2001: 57-59; Budge e Klingemann, 2001: 19-24).

A teoria da saliência (na competição partidária) seguida pelos autores (Budge e Bara, 2001: 62-63) defende que os partidos políticos tentam fazer dos seus assuntos (aqueles em que serão mais eficazes segundo o pensamento popular) proeminentes em qualquer eleição (dando-lhes mais destaque nos seus programas) e desvalorizando os assuntos dos competidores.

Mais do que posições negativas ou contra um determinado assunto, a esmagadora maioria das frases dos programas analisados pelo Manifesto Project em 24 países da OCDE apresenta sentenças a favor desta ou daquela medida (Budge et al, 2001: 83). Em vez da oposição directa, os partidos distinguem-se na prioridade que atribuem a este ou àquele assunto. Um exemplo apresentado por Budge (2001: 76 e 83): dificilmente uma força política defende abertamente mais impostos ou menos serviços porque a maioria da população seria contra. Uns partidos optam por falar mais de desemprego; outros sobre o corte de impostos e do défice público.

⁸⁷ Esta fórmula de classificação dos partidos na escala esquerda-direita de acordo com os seus programas eleitorais, completamente diferente da que é usada nas classificações feitas pelos inquiridos a eleitores e especialistas, impede-nos de fazer qualquer comparação directa entre os resultados das três classificações.

O MP não é, no entanto, imune a críticas. A base de dados tem um erro associado ao investigador (único) que classifica cada frase dos manifestos. Além disso, o modelo de classificação na escala esquerda-direita foi definido em 1965 com base em clivagens da época e nunca foi actualizado, facto que traz a vantagem de permitir comparações ao longo dos anos, mas que esquece que o significado de esquerda e direita mudou ao longo dos anos - como se exemplifica pelo surgimento da clivagem ambiental. Esta não actualização acaba por colocar, matematicamente, os partidos numa posição mais centrista nos anos mais recentes (Benoit e Laver, 2006: 66-69). Finalmente, a colocação de certos temas à esquerda ou direita (ver Quadro VI-1) também é muito discutível (ver as críticas que fazemos no subcapítulo VI.2.3.3).

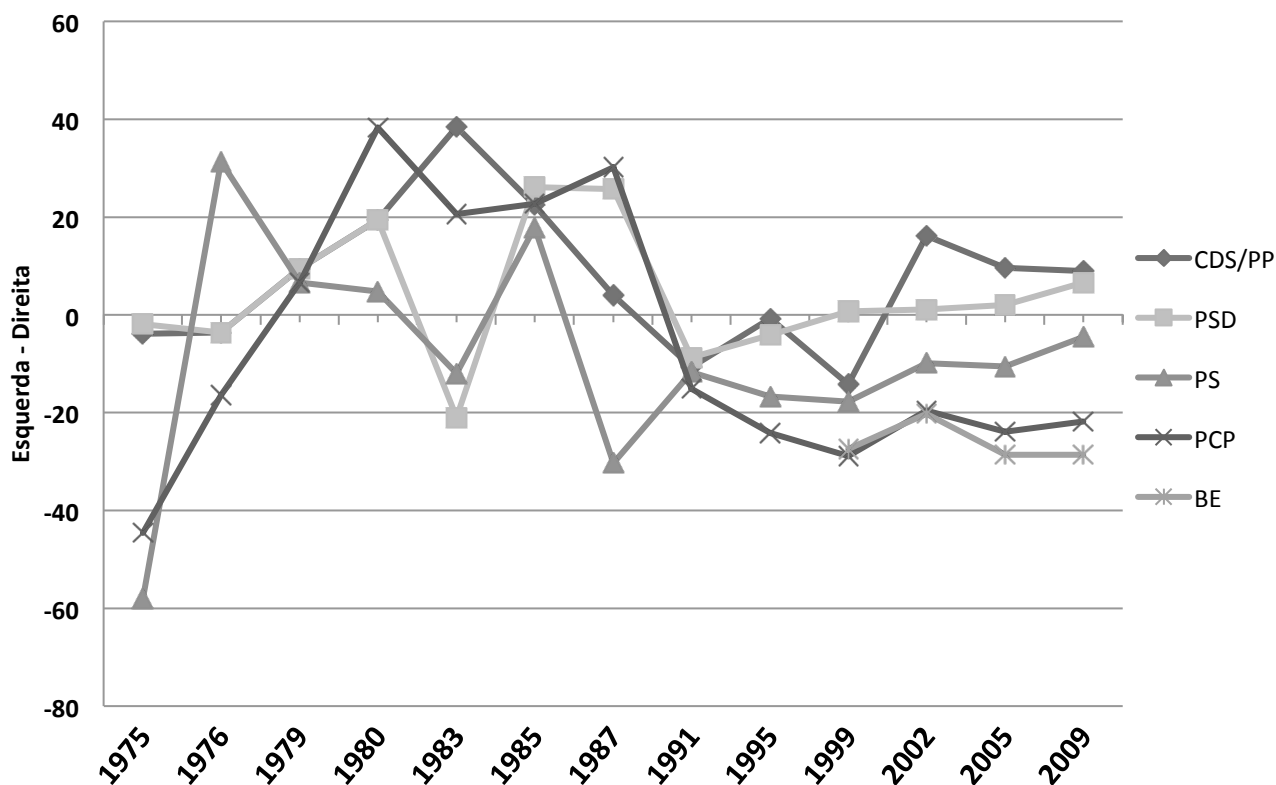
Os autores do modelo defendem, contudo, que esta classificação dos partidos tem-se revelado, de uma forma geral, eficaz na descrição das propostas políticas dos partidos de democracias desenvolvidas (OCDE), apesar de existirem problemas para o caso português e outras jovens democracias (como as do Leste Europeu): a forma como o modelo está construído, baseando-se nas divergências políticas verificadas em países de democracias consolidadas, não descreve correctamente as diferenças ideológicas entre os partidos portugueses até meio da década de 1980 (Budge e Klingemann, 2001: 44-46; Klingemann et al, 2006: 25). Os autores classificam os resultados de Portugal como “confusos” e explicam esta inadaptação com o carácter não totalmente democrático do novo regime (à espera da consolidação) e o método de classificação que coloca à direita referências positivas aos militares quando em Portugal a revolução foi feita por militares de esquerda apoiados por partidos desse lado ideológico. Outra particularidade portuguesa que pode afectar a aplicabilidade do modelo passa pelo facto de as referências positivas à Constituição ou o uso do seu texto enquanto argumento para defender determinadas políticas ser algo que no modelo do MP está associado à direita, quando em Portugal a defesa do texto constitucional tem sido feita, essencialmente, pela esquerda⁸⁸.

A figura seguinte reflecte a “confusão” ideológica salientada pelos autores do MP para o caso português e que se verifica até meio da década de 1980 quando se aplica o modelo que coloca os partidos na escala esquerda-direita: contrariando todas as expectativas, em 1975 o PS estaria à esquerda do PCP, partido que entre 1980 e 1987 estaria, segundo esta fórmula de classificação, à direita do espectro ideológico – um cenário pouco razoável... No entanto, à medida que a democracia portuguesa se vai consolidando, sobretudo ao longo da década de

⁸⁸ A pesquisa feita permitiu ainda detectar aquilo que tudo indica ser uma falha no MP que pode afectar alguns dos dados apresentados: o programa do PS em 1987 registado naquela base de dados tem como título *Modernizar o Estado Democrático*, mas aquele que nos foi entregue directamente pelo partido tem por título *Portugal para todos: para um Portugal moderno e solidário - Programa para um Governo do Partido Socialista 1987*. O facto anterior indicia um erro do MP e que justifica que nesse ano o PS apresente, por exemplo, uma elevada percentagem de referências à categoria expansão da educação (30%). Tendo em conta a conclusão anterior, optámos por centrar grande parte da análise a partir de 1991, apesar de apresentarmos em vários gráficos diacrónicos os resultados referentes a 1987.

1990, o modelo parece ajustar-se àquilo que seria expectável, nomeadamente para os dois partidos do centro, PS e PSD, mas também para o CDS-PP, PCP e, mais recentemente, BE. Desde 1987 que o PS surge sempre à esquerda do PSD. Desde 1995 que os partidos com representação parlamentar em Portugal surgem praticamente sempre pela ordem esperada: da esquerda para a direita, BE-PCP-PS-PSD-CDS.

Figura VI-10 Posição dos programas eleitorais dos partidos portugueses na escala esquerda-direita (1975-2009)



Legenda: Valores negativos significam uma colocação do programa eleitoral à esquerda. Valores positivos colocam o programa partidário à direita. A escala vai de -100 a +100. Zero equivale a centro.
Fonte: Manifesto Project

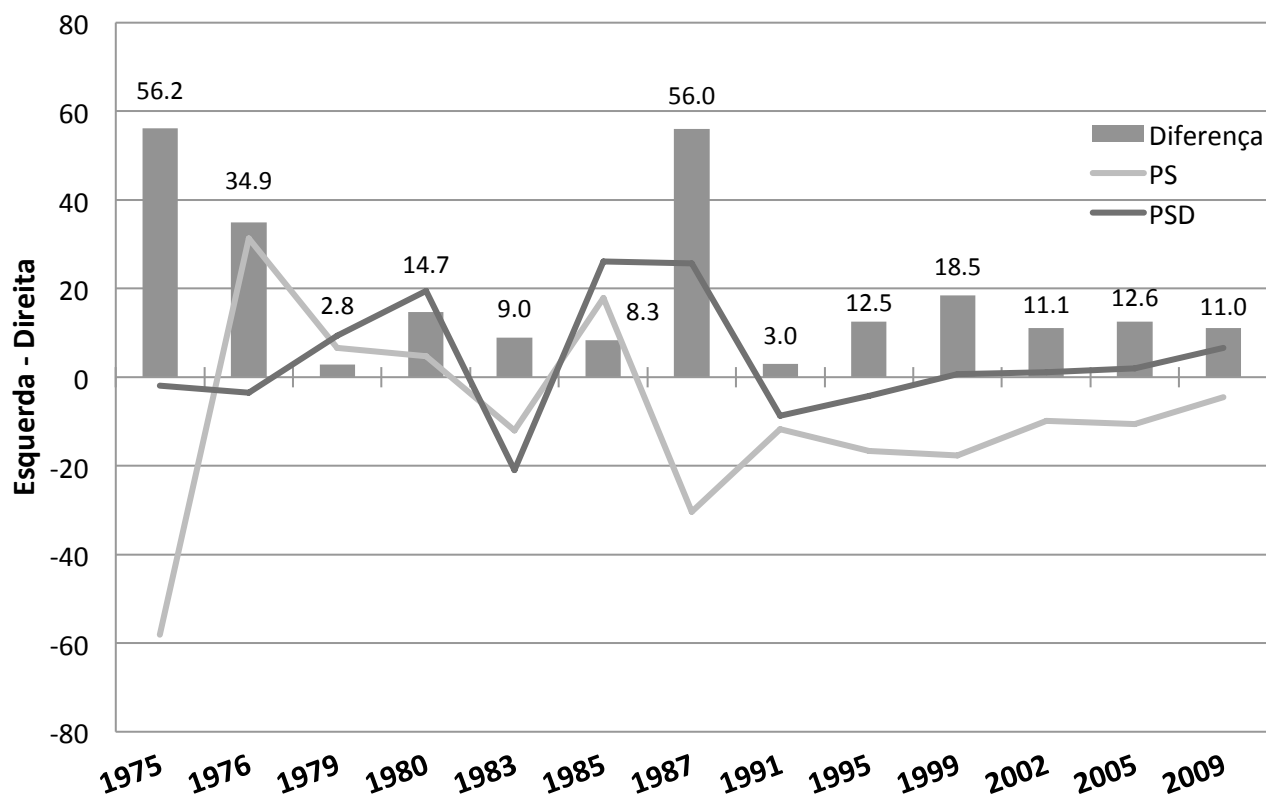
VI.2.3.1 Posicionamento na escala esquerda-direita: 1975-2009

Passando para a análise apenas dos dados do PS e PSD, também nos programas eleitorais a figura seguinte parece confirmar a sua posição no centro-esquerda e centro-direita, respectivamente. Como dissemos antes, o modelo do MP para classificar os partidos na escala esquerda-direita não serve para descrever a realidade político-partidária portuguesa até, pelo menos, meio da década de 1980. A colocação dos dois maiores partidos durante este período no espectro apresenta resultados dificilmente correspondentes à análise de qualquer observador do

fenómeno político nacional, apesar de em alguns casos parecer descrever correctamente a realidade política presente na literatura⁸⁹.

Apesar da inadequação do modelo à primeira década e meia da democracia portuguesa, a partir de 1987 os resultados parecem ligar-se àquela que é a realidade nacional relatada pelos especialistas: o PS surge sempre à direita do PSD e ambos estão, a partir de 1991, muito próximos do centro e com diferenças relativamente estáveis entre os dois partidos, nomeadamente nas cinco eleições realizadas de 1995 a 2009. A partir de 1987, o PS surge sempre colocado numa posição que podemos considerar de centro-esquerda; o PSD fica sempre à direita dos socialistas, com posições muito próximas do centro e que em alguns anos (1991 e 1995) passam a barreira central colocando-se no centro-esquerda, facto que não significa que o partido não seja de centro-direita: os programas são apenas uma face da ideologia partidária. Desde 1999 ambos revelam uma evolução progressiva, mesmo que ligeira, para a direita, o que vai de encontro às percepções dos eleitores avaliadas antes.

Figura VI-11 Posição dos programas eleitorais do PS e PSD na escala esquerda-direita (1975-2009)



Legenda: Valores negativos significam uma colocação do programa eleitoral à esquerda. Valores positivos colocam o programa partidário à direita. A escala vai de -100 a +100. Zero equivale a centro.
Fonte: Manifesto Project.

⁸⁹ Veja-se, por exemplo, a posição de esquerda e centro-esquerda dos programas eleitorais PS e PSD, respectivamente, em 1975; a viragem à direita do PSD (do programa da AD) nas eleições de 1979 e 1980, em que se sabe que o partido assume posições mais liberais; e o regresso do PSD à esquerda em 1983 com a liderança de Mota Pinto.

São ou não significativas as diferenças ideológicas visíveis na escala esquerda-direita entre os programas eleitorais do PS e PSD? À primeira vista as diferenças são poucas: desde o início da década de 1990 ficam-se em média pelos 11,45 valores numa escala de -100 a 100.

Os dados do Quadro VI-2 apresentam a diferença na escala esquerda-direita entre os programas eleitorais dos dois partidos mais votados em quase todas as eleições realizadas em 14 países da Europa Ocidental de 1945 a 2010⁹⁰. No total, 235 eleições, em dados que nos permitem não apenas colocar o caso português em perspectiva comparada, mas também perceber se tem-se ou não assistido a uma convergência programática.

Os resultados são apresentados de forma global, para o período 1945-2010, mas também de forma parcial, dividindo-os por três períodos: 1945-1973, numa fase que para muitos é considerada de expansão do Estado social nas democracias europeias; 1974-1984, fase de crise desse mesmo Estado social e que já permite incluir o caso português; e 1985-2010, anos mais recentes e onde se espera que o modelo que coloca os programas dos partidos na escala esquerda-direita apresente resultados mais congruentes com a realidade portuguesa.

À semelhança de outros estudos que estudaram o tema (Mair e Castles, 1997), os dados parecem apontar para uma convergência ideológica dos programas eleitorais dos partidos mais votados: em média estes distanciavam-se em 32 pontos no período de 1945 a 1973, num valor que desce para 29,5 entre 1974 e 1984; e 25,1 de 1985 a 2010. A correlação entre as datas das eleições e as diferenças entre a posição ideológica dos programas dos dois maiores partidos confirma uma evolução negativa significativa (-186**, correlação de Pearson). A análise por décadas, presente no quadro seguinte, levanta no entanto dúvidas sobre esta conclusão de progressiva convergência ideológica dos dois maiores partidos de governo. A década de 1990 foi efectivamente aquela que apresentou partidos mais próximos, mas a década de 2000 apresenta partidos de novo mais distantes, num valor médio semelhante ao da década de 1960.

Olhando para cada país isoladamente os dados revelam grandes oscilações na posição dos programas eleitorais, nomeadamente através dos valores elevados do desvio padrão em vários países. Na maioria, no entanto, a distância média tende a diminuir. Na comparação entre os períodos 1945-1973 e 1974-1984, oito dos doze países apresentam uma distância menor entre os programas dos dois maiores partidos. Na comparação entre 1974-1984 e 1985-2010, já com as jovens democracias da Europa do Sul, são 11 os países (de um total de 15) com menores distâncias ideológicas na escala esquerda-direita.

O Quadro V-2 confirma ainda a baixa distância programática entre os dois principais partidos portugueses numa perspectiva comparada. Em ambos os períodos, esta fica abaixo da média europeia e no período 1985-2010, onde defendemos que o modelo de colocação dos

⁹⁰ A análise do MP aos programas eleitorais de algumas das eleições mais recentes ainda não está disponível.

partidos na escala esquerda-direita tem melhor aplicação ao caso nacional, a diferença média entre PS e PSD é a quinta mais baixa.

Se olharmos para os dados década a década (Quadro VI-3), reparamos que à medida que a democracia portuguesa fica mais consolidada os dados parecem ser mais consistentes. Na década de 1970 a realidade nacional estava entre aquelas em que os dois principais partidos apresentavam mais diferenças – com grandes oscilações nessas posições ideológicas (facto visível no elevado valor do desvio padrão). Na década de 1980 a diferença entre PS e PSD desce, tal como a oscilação programática, mas os dados continuam a referir-se a uma democracia ainda não totalmente consolidada. Os valores das décadas de 1990 e 2000 são bastante mais estáveis, com diferenças médias de 11,3 e 11,6, que estabilizam claramente na primeira década do início do século com um desvio padrão próximo do zero. Na década de 1990 a diferença entre os programas eleitorais do PS e PSD era a terceira mais baixa dos 15 países da União Europeia. Na década de 2000 essa diferença foi a quarta mais baixa.

Quadro VI-2 Diferença entre a posição na escala esquerda-direita dos programas eleitorais dos dois partidos mais votados em vários países europeus (1945-2010)

	1945-73		1974-84		1985-2010		Todos os anos		Total de eleições
	Média das diferenças	Desvio padrão	Média das diferenças	Desvio padrão	Média das diferenças	Desvio padrão	Média das diferenças	Desvio padrão	
Áustria	40,9	13,2	18,5	6,2	27,5	12,8	32,2	14,6	17
Bélgica	26,0	15,4	21,0	14,6	16,7	11,1	22,0	13,9	19
Dinamarca	32,3	20,8	44,3	20,8	38,4	19,4	36,7	20,1	25
Finlândia	40,4	46,4	25,3	30,0	14,6	16,5	30,2	37,4	17
França	38,9	22,8	50,8	10,7	22,5	16,8	34,2	21,2	16
Alemanha	19,0	25,4	38,0	3,2	25,2	11,4	24,9	18,1	18
Reino Unido	22,4	14,0	51,7	12,2	27,6	19,1	30,6	18,8	18
Grécia			46,8	15,6	37,5	22,8	40,3	20,5	10
Irlanda	38,0	25,7	22,3	17,0	5,7	4,7	23,7	23,3	18
Itália	24,6	16,4	8,4	3,7	32,4	21,1	24,5	18,3	16
Holanda	25,5	8,9	17,4	14,3	13,6	8,6	20,2	10,7	18
Portugal	-	-	23,5	21,9	17,8	17,5	19,3	18,2	13
Espanha			14,7	8,3	20,7	5,8	18,9	6,8	10
Suécia	40,9	23,6	29,6	20,0	42,4	24,5	39,8	22,7	20
Média global	32,0	23,4	29,5	19,6	25,1	18,5	29,0	21,0	
Total de eleições	94		48		93		235		235

Fonte: cálculos próprios a partir dos dados do Manifesto Project.

Quadro VI-3 Diferença entre a posição na escala esquerda-direita dos programas eleitorais dos dois partidos mais votados em vários países europeus, por décadas (1945-2010)

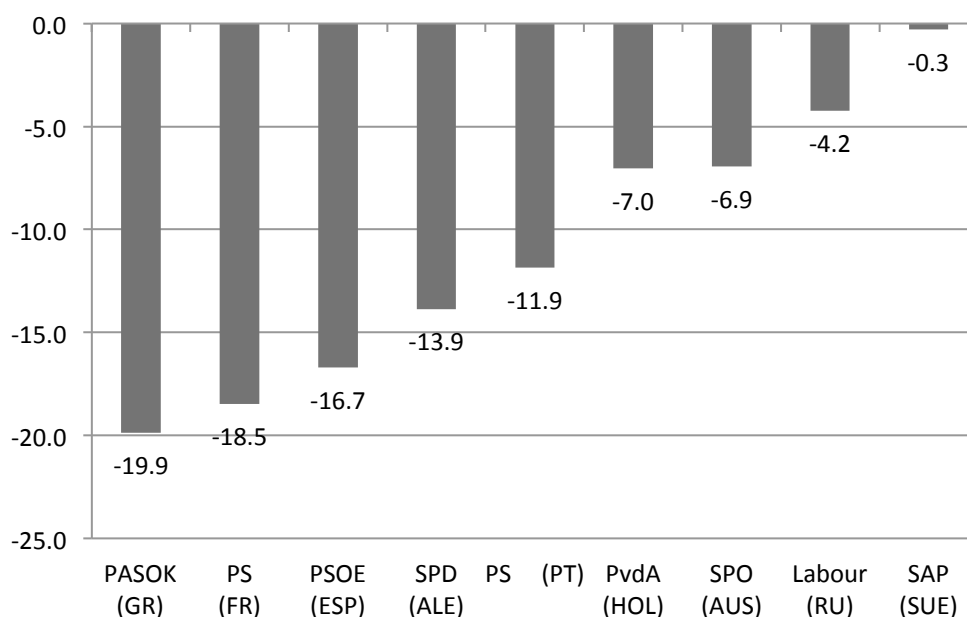
	1945-49		1950-59		1960-69		1970-79		1980-89		1990-99		2000-10	
	Média das diferenças	Desvio padrão	Média das diferenças	Desvio padrão	Média das diferenças	Desvio padrão	Média das diferenças	Desvio padrão	Média das diferenças	Desvio padrão	Média das diferenças	Desvio padrão	Média das diferenças	Desvio padrão
Áustria	45,8		49,6	11,8	23,2	2,2	30,0	16,3	29,2	9,9	28,0	14,6	17,1	-
Bélgica	48,0	6,2	22,0	11,4	21,4	9,9	14,3	12,0	29,7	8,1	8,9	7,8	19,1	-
Dinamarca	26,8	17,9	31,2	20,8	31,1	16,4	38,2	28,5	51,4	11,9	43,5	19,0	28,9	24,7
Finlândia	62,6	83,8	31,0	39,5	3,8	3,6	38,5	41,7	37,4	31,8	13,7	23,3	17,1	-
França	29,5	-	18,9	13,0	61,3	16,1	49,7	12,2	43,1	6,0	16,1	0,7	8,2	1,5
Alemanha	6,8	-	45,9	41,1	5,0	0,6	27,5	11,1	34,1	9,3	24,1	17,2	27,2	0,2
Reino Unido	46,5	-	18,4	14,9	20,1	5,7	39,2	14,8	56,1	17,1	38,0	28,7	15,3	5,2
Grécia	-	-	6,0	-	-	-	44,4	21,3	46,3	11,4	38,8	31,5	12,3	-
Irlanda	63,3		30,3	24,5	24,5	17,2	44,0	45,5	17,9	17,4	8,6	6,4	2,3	1,2
Itália	39,8	30,0	15,2	5,0	19,7	0,5	14,5	6,9	15,6	16,3	25,1	20,8	46,1	28,0
Holanda	22,5	1,7	30,3	11,6	24,6	10,3	26,0	11,0	11,6	3,3	18,1	15,9	8,9	5,1
Portugal	-	-	-	-	-	-	31,3	26,9	22,0	22,9	11,3	7,8	11,6	0,9
Espanha	-	-	-	-	-	-	10,0	1,7	22,7	3,1	14,7	0,1	23,8	6,5
Suécia	56,3	-	50,7	27,5	38,9	28,1	22,0	13,6	61,7	18,7	35,8	17,3	30,2	24,5
Média global	40,5	28,9	30,9	21,7	26,2	19,6	30,3	22,0	33,3	19,8	23,9	18,6	26,5	19,2
Total de eleições	16		33		29		44		44		39		30	

Fonte: cálculos próprios a partir dos dados do Manifesto Project.

À semelhança do que foi feito na análise dos inquéritos aos eleitores e aos especialistas, outra comparação que fizemos foi entre a posição ideológica do PS e PSD com partidos que nos seus países também dominam o seu lado ideológico.

Na comparação entre nove partidos socialistas europeus de acordo com os conteúdos dos seus programas eleitorais entre 1990 e 2010, o PS português está longe de ser a força política mais centrista. À sua esquerda, no entanto, estão claramente os socialistas de outras jovens democracias da Europa do Sul (Grécia e Espanha).

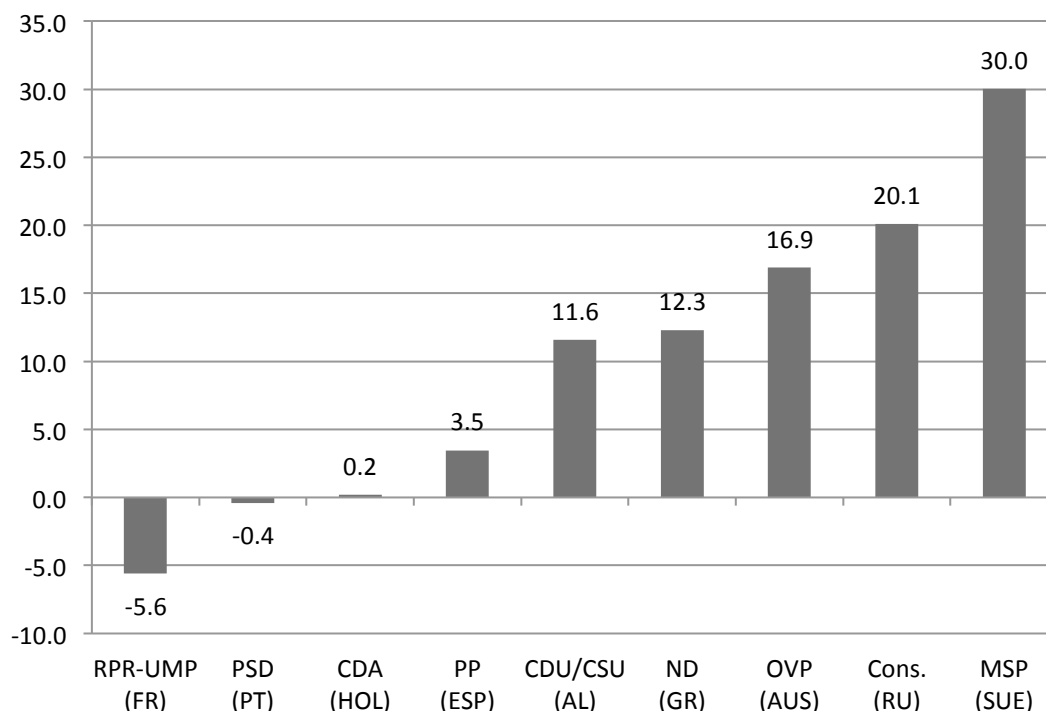
Figura VI-12 Posição ideológica de 9 partidos socialistas europeus de acordo com os seus programas eleitorais, média 1990 a 2010



Legenda: Um programa totalmente dedicado a assuntos de esquerda terá um resultado de -100, enquanto um programa totalmente dedicado a assuntos de direita chegará aos +100. Zero equivale a centro.
Fonte: Manifesto Project.

À direita, pelo contrário, o PSD está entre os partidos mais ao centro. Os seus programas eleitorais nas últimas duas décadas têm uma classificação média de -0,4, sendo um dos poucos partidos de direita a atravessar o 0 que separa uma posição à esquerda ou à direita do espectro ideológico. Os outros partidos do quadro tendem a assumir posições claramente de direita.

Figura VI-13 Posição ideológica de 9 partidos de direita europeus segundo os seus programas eleitorais, média 1990 a 2010



Legenda: Um programa totalmente dedicado a assuntos de esquerda terá um resultado de -100, enquanto um programa totalmente dedicado a assuntos de direita chegará aos +100. Zero equivale a centro.

Fonte: Manifesto Project.

VI.2.3.2 Prioridades e temas mais salientes: 1985-2009

Analisada a colocação dos programas partidários na escala esquerda-direita, a análise que vamos fazer a seguir olha para as referências a determinadas medidas presentes nesses manifestos. O Manifesto Project conjugou algumas destas propostas em cinco áreas e o nosso objectivo é olhar para três, nomeadamente o Estado social, o planeamento da economia e a economia de mercado.

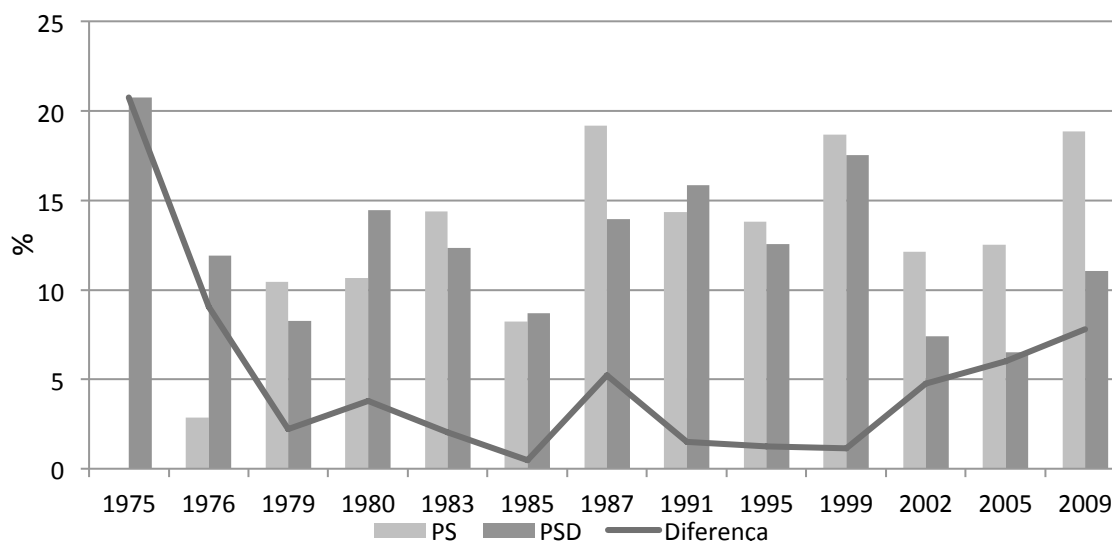
Começamos pela área identificada como Estado social que reúne dois tipos de referências encontradas nos programas eleitorais: referências positivas a conceitos relacionados com justiça social (igualdade; protecção das minorias ou certas classes sociais menos privilegiadas; redistribuição de recursos; fim de discriminações raciais, de género ou de orientação sexual e protecção para os deficientes; etc.); e referências positivas à expansão do Estado social (serviços sociais, saúde, habitação)⁹¹. Ou seja, conceitos que são tradicionalmente associados a um discurso de esquerda.

Os resultados para Portugal são coerentes com as expectativas. Sobretudo a partir da década de 1990, o PS tem mais referências positivas a este tipo de medidas. Os programas eleitorais de 1975 e 1976 têm de ser vistos como *outliers* que se explicam com o facto de o Partido Socialista estar por essa altura essencialmente preocupado com a natureza do futuro regime (facto que confirmaremos mais à frente e já destacado na revisão da literatura feita no subcapítulo II.5). A partir daí, PS e PSD

⁹¹ Nesta categoria não se incluem referências positivas à expansão da Educação.

andam muito próximos nas referências ao Estado social, com valores quase iguais em 1979, 1985, 1991, 1995 e 1999. As diferenças maiores surgem nas três eleições mais recentes, facto que nos leva a concluir que na década de 2000 o Estado social foi um tema que dividiu bastante mais, pelo menos ao nível dos programas eleitorais, os dois maiores partidos portugueses: na média das últimas três eleições (2002, 2005 e 2009), o PS ocupou 14,5% dos seus programas eleitorais com este tema; no PSD esta percentagem fica pelos 8,3%.

Figura VI-14 Referências nos programas do PS e PSD a medidas relacionadas com o Estado social (1975-2009)



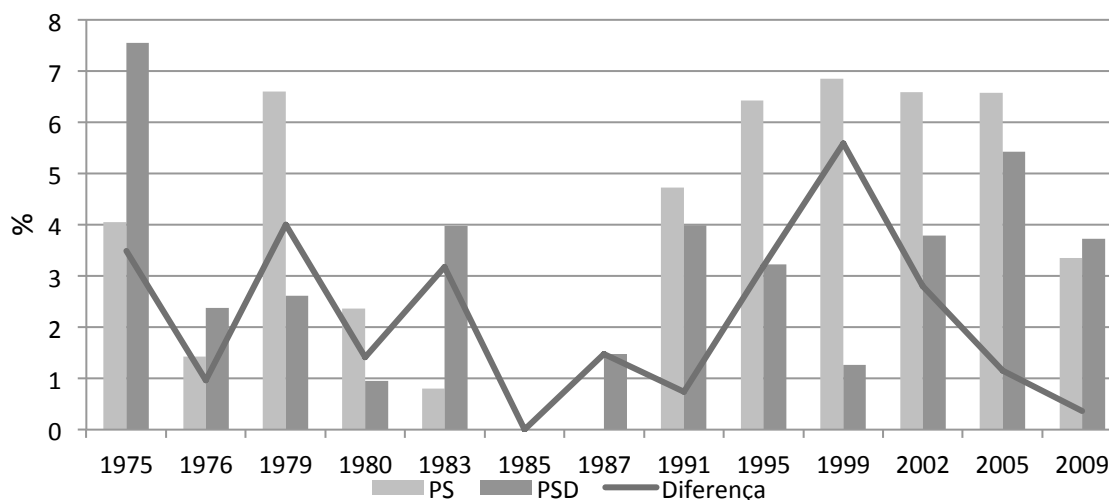
Fonte: Manifesto Project, cálculos próprios.

Outra área que deverá ocupar mais espaço nos programas eleitorais do PS está relacionada com o planeamento da economia. Uma categoria do MP que inclui, por exemplo, referências positivas a medidas que regulem o mercado (defendam o consumidor; evitem monopólios; ou criem regulamentos que melhorem o funcionamento das empresas privadas); planeiem a evolução da economia; e controlem essa mesma economia através da acção do governo com medidas como o controlo de preços, salários, rendas, etc.. Os resultados confirmam a tendência esperada.

A próxima figura revela que tem sido o PS o partido com mais preocupações nesta área em quase todas as eleições⁹². A excepção nas eleições mais recentes é a ida às urnas de 2009, mas com percentagens muito próximas entre os dois partidos. Na média das eleições das últimas duas décadas, o PS ocupou 5,8% dos seus manifestos com medidas deste tipo, contra 3,6% no PSD. A linha da figura que representa as diferenças entre os dois partidos não revela convergência ou divergência, apenas uma grande oscilação.

⁹² Os resultados de 1985 e 1987 são, a nosso ver, difíceis de compreender: nas duas eleições o PS surge como não tendo feito qualquer referência a este tipo de medidas.

Figura VI-15 Referências nos programas do PS e PSD a medidas relacionadas com planeamento da economia (1975-2009)

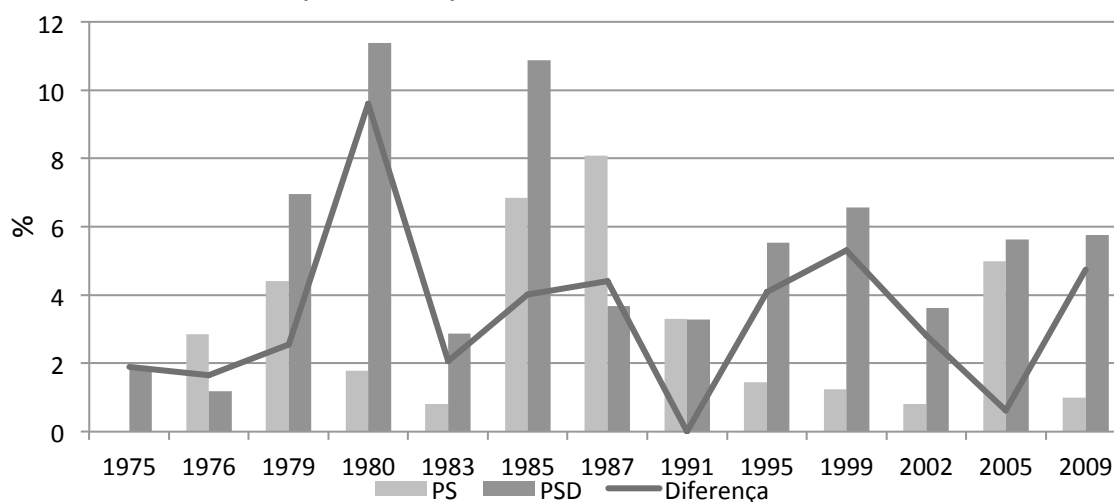


Fonte: Manifesto Project, cálculos próprios.

Uma área onde se espera a inversão dos resultados é aquela que os autores do MP classificam como economia de mercado. Ou seja, frases com referências positivas a conceitos como livre empresa e capitalismo, superioridade dos privados face ao controlo do sector público sobre certos sectores, iniciativa privada e livre empresa, bem como posições favoráveis a ideias relacionadas com ortodoxia económica (entre elas redução do défice público, poupança ou apoio ao sistema bancário e financeiro).

Os dados confirmam a tendência esperada. Em 10 das 13 eleições o PSD fez mais referências positivas a medidas relacionadas com a economia de mercado, numa tendência sem excepção a partir de meados da década de 1990, com a consolidação total da democracia portuguesa. Nos últimos 20 anos, em seis eleições, o PSD ocupou 5,1% dos seus manifestos com referências deste tipo; no PS esse valor fica-se pelos 2,1%. Ao nível das maiores ou menores diferenças entre os dois partidos, os dados voltam a revelar, acima de tudo, grande instabilidade nos resultados: em alguns anos as diferenças são mínimas, mas tendem a ser significativas.

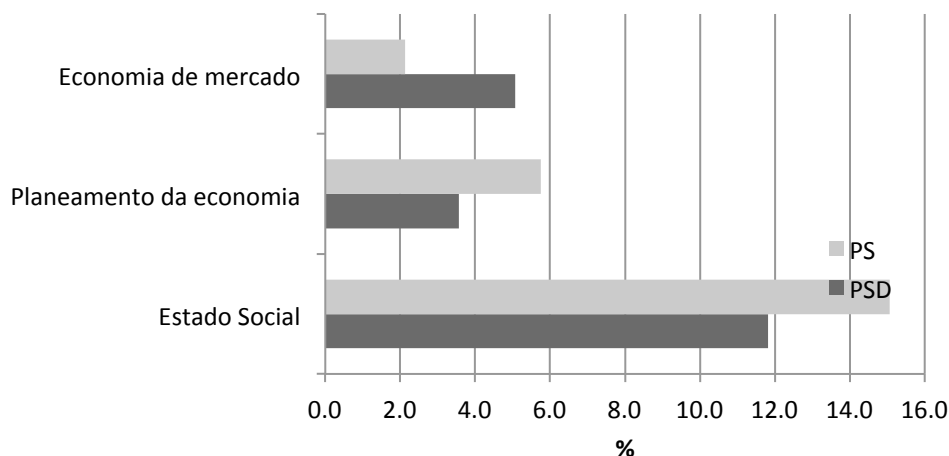
Figura VI-16 Referências nos programas do PS e PSD a medidas relacionadas com economia de mercado (1975-2009)



Fonte: Manifesto Project, cálculos próprios.

A figura seguinte, que conjuga os resultados para as referências sobre os três temas referidos antes nos programas eleitorais do PS e PSD entre 1991 e 2009, já com a democracia totalmente consolidada⁹³, confirma as diferenças esperadas entre os dois partidos. Planeamento da economia e Estado social são temas mais presentes nos programas do PS; a economia de mercado está mais presente no PSD.

Figura VI-17 Referências à economia de mercado, planeamento da economia e Estado social nos programas do PS e PSD (1991 e 2009)



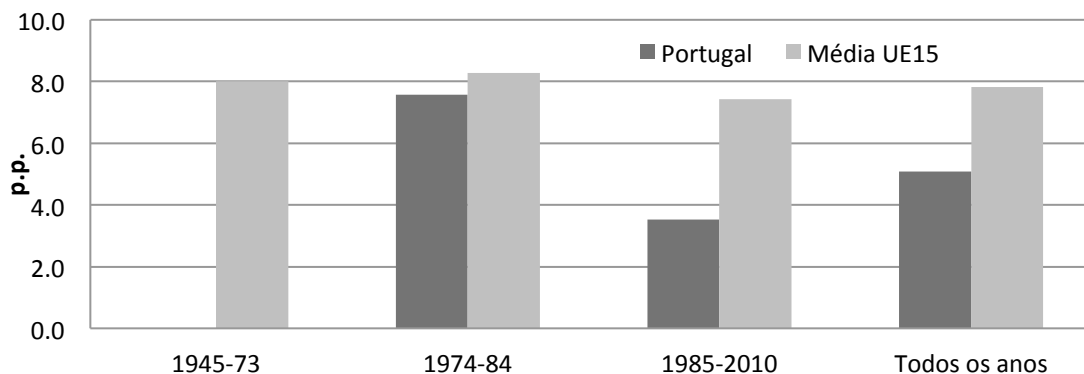
Fonte: Manifesto Project, cálculos próprios.

No entanto, tal como na diferença na escala esquerda-direita, ao comparar as diferenças entre os dois partidos mais votados em Portugal com aquilo que acontece na média da União Europeia a 14 países (Figura VI-18 a Figura VI-20) reparamos que as diferenças entre essas forças políticas são

⁹³ E sem o ano de 1987 que como já vimos tudo indica ter um erro nos dados do MP relacionado com o programa eleitoral do PS.

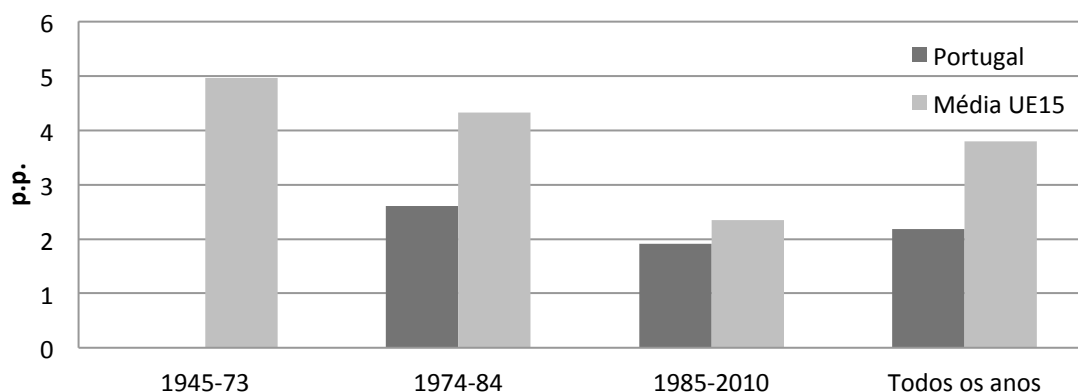
sempre menores no caso nacional. Os dados para o caso português revelam, aliás, uma diminuição das diferenças médias entre os dois partidos nos dois períodos analisados, sobretudo ao nível de medidas relacionadas com o planeamento da economia e a economia de mercado. No resto da União Europeia os dois partidos só se aproximaram no planeamento da economia.

Figura VI-18 Diferenças médias nas percentagens de referências ao Estado Social nos programas dos dois partidos mais votados: Portugal e a UE



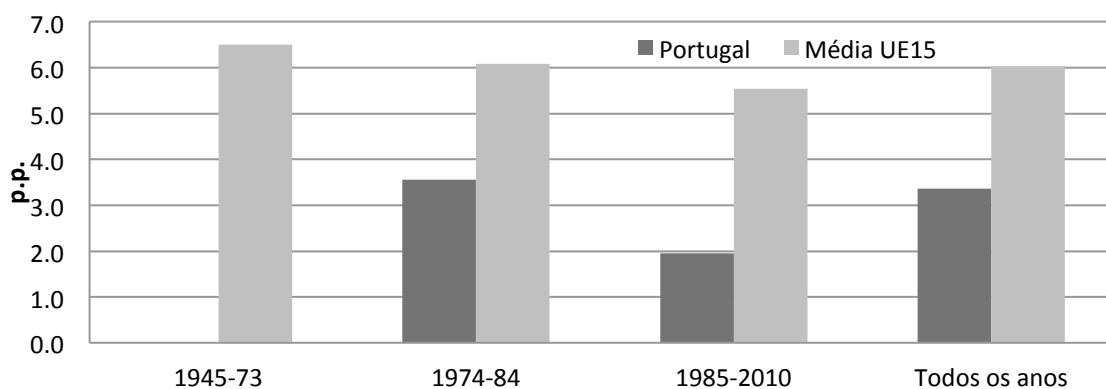
Fonte: Manifesto Project, cálculos próprios.

Figura VI-19 Diferenças médias nas percentagens de referências ao planeamento da economia nos programas dos dois partidos mais votados: Portugal e a UE



Fonte: Manifesto Project, cálculos próprios.

Figura VI-20 Diferenças médias nas percentagens de referências à economia de mercado nos programas dos dois partidos mais votados: Portugal e a UE



Fonte: Manifesto Project, cálculos próprios.

VI.2.3.2.1 Temas mais presentes nas eleições legislativas

Outra análise que fazemos à ideologia do PS e PSD passa por perceber quais têm sido os temas mais relevantes nos seus programas eleitorais. Tendem os dois partidos a falar do mesmo? A análise que se segue usa os dados secundários do já explicado Manifesto Project, mas em paralelo é complementada com uma técnica clássica de análise documental que procura uma perspectiva mais qualitativa dos programas eleitorais e que pretende encontrar algumas diferenças ou semelhanças doutrinárias nos princípios de actuação enunciados pelos partidos. Esta triangulação de dois métodos com características muito diferentes (Almeida e Pinto, 1982) pretende colmatar as limitações que ambos teriam se fossem usados isoladamente – nomeadamente a maior subjectividade do método clássico e algumas realidades que poderiam escapar a uma análise estritamente quantitativa⁹⁴.

Este subcapítulo irá observar os programas eleitorais do PS e PSD de 1991 a 2009 (nas 6 eleições legislativas realizadas nesse período) num estudo que começa no início da década de 1990 por estarmos numa época em que para todos os autores a democracia portuguesa já se encontrava consolidada⁹⁵. A análise qualitativa irá centrar-se sobretudo em temas relacionados com o Estado social que será depois alvo de uma análise mais profunda ao nível das políticas públicas efectivamente desenvolvidas pelos governos (no capítulo VII).

Antes de passarmos para a última década do século XX, comecemos no entanto por referir algumas distinções que se detectam numa análise clássica qualitativa dos programas eleitorais do PS e PSD nas eleições de 1985 e 1987. Aprovada a entrada na CEE e terminado o Bloco Central, a eleição legislativa de 1985 marca a génese de um novo ciclo na democracia portuguesa com a chegada do PSD àquela que seria a mais longa liderança do governo nacional.

O programa do PSD consultado refere explicitamente que é preciso “pôr em ordem as contas públicas”, ao mesmo tempo que sublinha a necessidade de reduzir a carga fiscal sobre o emprego. O partido realça a necessidade de “deixar funcionar os mecanismos de mercado” não limitando preços e reduzindo o sector empresarial do Estado. Noutra afirmação tipicamente liberal, o manifesto afirma que é preciso “reduzir o papel do Estado na vida dos cidadãos” (PSD, 1985: 9, 25-26, 31, 37, 78). Ao mesmo tempo o partido promete reforçar o diálogo social e apostar nas políticas de solidariedade. O PSD procura, claramente, uma posição de “equilíbrio”, “sem excessos de intervencionismo estatal ou liberalismo”, prometendo “dar ao Estado o que é do Estado e à sociedade civil o que é da sociedade civil”. A iniciativa privada é apresentada como aquela que deve ser o “motor” do crescimento económico (PSD, 1985: capítulo IV).

O programa eleitoral do PS em 1985 também enfatiza a necessidade de progresso e modernização da economia – no título tem a frase “Um Pacto de Progresso para 4 anos de Governo”.

⁹⁴ Os programas eleitorais em causa, de 1985 a 1999, foram fornecidos pelo PS e PSD, a quem agradecemos a colaboração. A partir de 2002 foi possível encontrar esses programas disponíveis na Internet.

⁹⁵ Além da questão da consolidação democrática, e como já explicámos antes, recordamos que tudo indica que o MP apresenta um erro em relação ao programa do PS de 1987, o que podia distorcer a análise.

As semelhanças com o manifesto do PSD são várias, mas há diferenças. A tendência liberal dos social-democratas não surge no programa socialista. O PS dá mais relevo à questão europeia, mas também a propostas direccionadas para as tecnologias, infra-estruturas e “incentivos” como subsídios às empresas. Os socialistas destacam a necessidade de concertação social e o “diálogo com os trabalhadores”. A modernização proposta não se fica pela economia e pretende atingir os equipamentos sociais (PS, 1985).

Se 1985 marcou a génese de um novo ciclo na democracia portuguesa, 1987 é um ano de viragem com a maioria absoluta inédita no novo regime democrático. Na introdução do manifesto do PSD é referida quatro vezes a “necessidade de estabilidade”, o que não surpreende quando sabemos a forma como caiu o anterior governo. O manifesto do partido à época liderado por Cavaco Silva também se destaca por, pela primeira vez, ter no topo das suas preocupações a questão da produtividade e por combinar vastas referências a questões relacionadas com o Estado social como a sua expansão ou justiça e harmonia social.

O título do programa social-democrata dá ideia de continuidade ao referir que “Portugal não pode parar”, numa referência indirecta à actuação do governo anterior. O PSD quer controlar a inflação, reduzir o peso do Estado, conter a despesa pública e défice, apostar na iniciativa privada, garantir a concorrência leal e privatizar aquilo que “não é verdadeiro serviço público”. A família é apresentada como a “célula fundamental da sociedade”. Ao mesmo tempo é enfatizado o aumento dos salários e do emprego e a melhoria dos serviços públicos, do bem-estar e da solidariedade. Para cumprir esses objectivos, o PSD sublinha, no entanto, que é preciso melhorar a economia: “consolidar o progresso, criar mais riqueza e distribuir melhor”. O partido vê o crescimento económico como essencial na tarefa de promover a justiça social (PSD, 1987: 23, 25, 28, 35, 48).

O programa eleitoral do PS de 1987 salienta de novo a necessidade de modernizar o país, mas também aposta na solidariedade e justiça social – veja-se, por exemplo, o capítulo III que promete “Modernizar a Economia na Solidariedade”. O PS pretende promover, em simultâneo, “progresso, estabilidade e coesão social”, num mix de valores que relaciona com a democracia, solidariedade e modernização. A Europa volta a ser inúmeras vezes referida, com o progresso de Portugal a ser claramente associado à “relação europeia” (PS, 1987: 16-18).

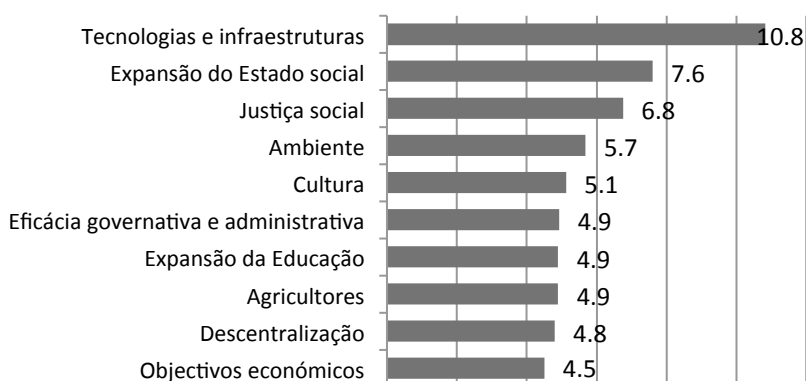
No texto introdutório desse ano o PS sublinha que a “pedra de toque” do socialismo é a “solidariedade”: “As propostas políticas do partido na concertação social, nas políticas do emprego, segurança social e desenvolvimento são informadas” por esse valor. O programa explica que “afirmamos que o Progresso, Estabilidade e Coesão Social são mutuamente dependentes e que a valorização de um destes termos sobre os outros desvirtua a própria natureza do objectivo. Por isso, o Partido Socialista defende a solidariedade na modernização” (PS, 1987: 5).

No capítulo do programa sobre “a intervenção do Estado na regulação social”, o papel activo do sector público é claramente defendido em frases como aquela que nos diz que “ao nível dos desafios sociais a acção directa e comprometida do Estado é indispensável”. Já depois da revisão de princípios

do PS em 1986, ainda abundam as referências positivas aos “trabalhadores”, defendendo-se, por exemplo, a “participação” destes na vida empresarial” e a negociação colectiva, bem como posições a favor dos sindicatos, numa linguagem claramente da esquerda tradicional quando se refere estar contra, por exemplo, a “estratégia de individualização dos assalariados nas suas relações com o patronato”. Um estilo que dificilmente se encontra a nos programas eleitorais do PS dos anos seguintes (PS, 1987: 38).

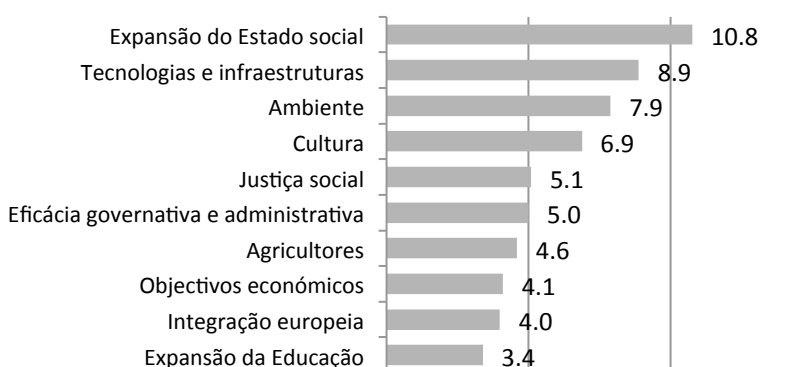
Avançando pela análise que conjuga a perspectiva qualitativa com a quantitativa, em 1991 os números do MP revelam que nessa eleição, que daria a segunda maioria absoluta ao PSD, são idênticas as seis categorias mais presentes nos programas dos dois partidos (apenas se altera a ordem). Ambos atribuem primordial relevância ao Estado social (sua expansão e justiça social), bem como às tecnologias e infra-estruturas. No PS as temáticas com mais referências são as tecnologias e infraestruturas (10,8%), a expansão do Estado social (7,6%) e a justiça social (6,8%). No PSD estão nessa posição a expansão do Estado social (10,8%), tecnologias e infraestruturas (8,9%) e o ambiente (7,9%).

Figura VI-21 Temas mais presentes no programa eleitoral do PS em 1991 (%)



Fonte: Manifesto Project.

Figura VI-22 Temas mais presentes no programa eleitoral do PSD em 1991 (%)



Fonte: Manifesto Project.

Apesar das semelhanças nos resultados do MP, encontram-se algumas diferenças claras quando vamos além dos números e lemos os programas eleitorais dos partidos. No PSD continuam as marcas

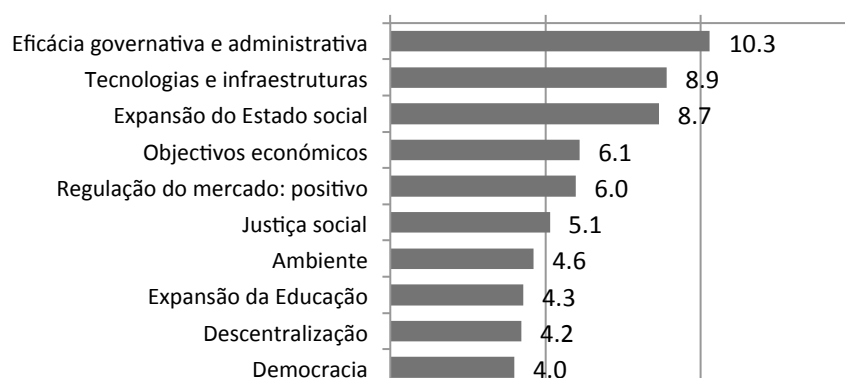
da doutrina liberal, nomeadamente através das ideias de que o objectivo do partido é colocar “a sociedade civil a liderar o destino de Portugal” dando “primazia à concepção personalista face ao colectivismo na organização do Estado e sociedade” – o Estado deve ser “prestador de serviços apenas naquilo que os cidadãos por si só não conseguem assegurar” (PSD, 1991: Apresentação).

Quanto à solidariedade, o PSD sublinha não apenas o papel do Estado, mas atribui uma importância significativa “à família e outras formas naturais de solidariedade como as instituições particulares de solidariedade social” (PSD, 1991: 5). A economia de mercado e “livre iniciativa” são apresentadas como fundamentais, apesar de se sublinhar que o “mercado não dá por si só justiça social” e “o Estado tem de ser regulador e redistribuidor de bens sobretudo para os mais vulneráveis”. O programa explica que o PSD opta por uma “economia de mercado com preocupações de justiça e solidariedade social”, mas “não quer uma política social indiscriminada de repartição”: é preciso ser “selectivo”. A justiça social do partido assenta, em primeiro lugar, na ideia de “igualdade de oportunidades” (PSD, 1991: 5-6).

No PS o programa de 1991 fala numa “estratégia de desenvolvimento para a modernização solidária” (PS, 1991: 57). Neste primeiro manifesto da década de 1990, o PS admite a “consagração” das instituições “de uma economia de mercado”, mas contesta aquilo que diz ser a visão liberal-conservadora de resignação aos efeitos “perversos” dessa liberalização. Com poderes mais limitados, o Estado tem de ser “usado” em “nome dos deserdados do poder económico, para garantir uma adequada regulação social”. O PS quer um “Estado-catalisador, prestigiado e desburocratizado, que modere abusos, incentive a criatividade e o risco, promova consensos, arbitre conflitos, articule com o sector privado a definição de orientações estratégicas” (PS, 1991: 61-62). Ao contrário do PSD, o objectivo do PS não é subordinar o Estado à sociedade.

Avançando quatro anos, na eleição de 1995 a modernização do país e a expansão do Estado social voltam a estar entre as principais apostas dos dois partidos nos programas eleitorais. Os manifestos do PS e PSD distinguem-se pela insistente referência socialista à regulação do mercado e, sobretudo, à ideia de eficácia governativa e administrativa (recorde-se que o governo do PSD se encontrava no final de um ciclo). O tema mais presente no programa socialista passa, exactamente, segundo o MP, pela eficácia governativa (10,3%), seguido das tecnologias e infraestruturas (8,9%) e expansão do Estado social (8,7%). No PSD dominam as referências às tecnologias e infraestruturas (11,3%), expansão do Estado social (9,5%) e objectivos económicos (6%).

Figura VI-23 Temas mais presentes no programa eleitoral do PS em 1995 (%)



Fonte: Manifesto Project.

Figura VI-24 Temas mais presentes no programa eleitoral do PSD em 1995 (%)



Fonte: Manifesto Project.

Passando à análise directa do texto dos programas, no PSD voltamos a encontrar propostas que claramente não surgem no texto do PS e que reforçam a tendência liberal do partido: por exemplo, a ideia de “Menos Estado, Mais Sociedade”; ou o Estado “só deve fazer o que a sociedade não pode fazer por si” (PSD, 1995: 13). Apesar dos objectivos económicos, os social-democratas não esquecem as promessas de “melhor bem-estar e qualidade de vida”, mais emprego e combate à exclusão social (PSD, 1995: 10). O Estado deve ter um papel “enquadrador” na economia (PSD, 1995: 55). Repete-se a ideia de ser necessário ligar a evolução dessa mesma economia à solução dos problemas sociais.

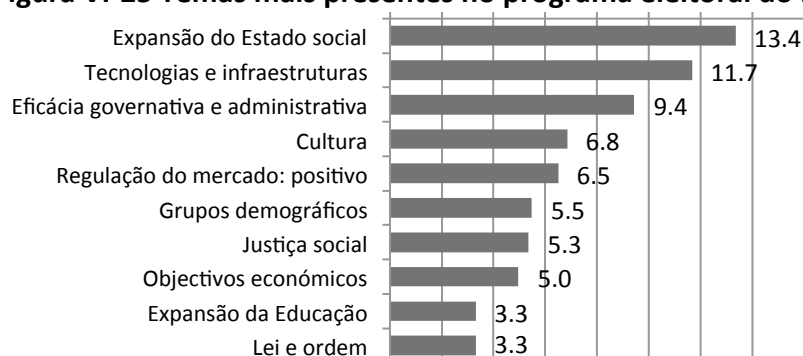
Em vez de menos Estado o PS promete a “reforma do Estado” através, por exemplo, da modernização e desburocratização da administração pública. Propõe-se um “Estado leve”, “capaz de elaborar estratégias de médio e longo prazo; regulador quanto basta e incitador da actividade e criatividade das pessoas, das empresas, das organizações sociais” (PS, 1995: 4-5 e 67). O PS apresenta cinco prioridades: democracia com mais qualidade; igualdade de oportunidades; efectiva solidariedade; educação e formação; e “um desenvolvimento económico ao serviço das pessoas”, com emprego e melhores condições de vida. Uma significativa parte do programa está reservada para políticas de solidariedade (PS, 1995: 2-3).

Ao contrário dos anteriores manifestos do PS, em 1995 o partido parece atribuir mais importância aos mecanismos de mercado. Em paralelo, contudo, é também referido que estes

mecanismos, “quando entregues a si mesmos, não asseguram a justiça” e “tendem a consolidar e aprofundar as desigualdades”. O Estado deve por isso ter um papel regulador e de garantia dos serviços fundamentais como a educação, saúde e protecção social, protegendo-os dos “jogos de interesses individualistas” que dominam o mercado (PS, 1995: II-14-II-15; e III-5).

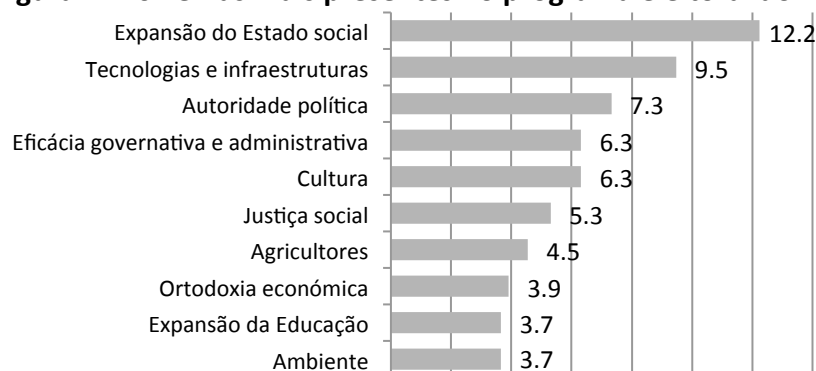
Em 1999, ano de novas eleições legislativas, os dados do MP voltam a revelar dois partidos com prioridades semelhantes: expansão do Estado social e tecnologias e infra-estruturas, por esta ordem, são as preocupações que estão no topo das preocupações dos programas eleitorais. Estão ainda muito relevantes as referências do PS e PSD à eficácia do governo e da administração, mas os socialistas distinguem-se dos social-democratas em alguns temas tipicamente de esquerda como uma maior prioridade à necessidade de regular o mercado ou a relevância atribuída à defesa de certos grupos demográficos.

Figura VI-25 Temas mais presentes no programa eleitoral do PS em 1999 (%)



Fonte: Manifesto Project.

Figura VI-26 Temas mais presentes no programa eleitoral do PSD em 1999 (%)



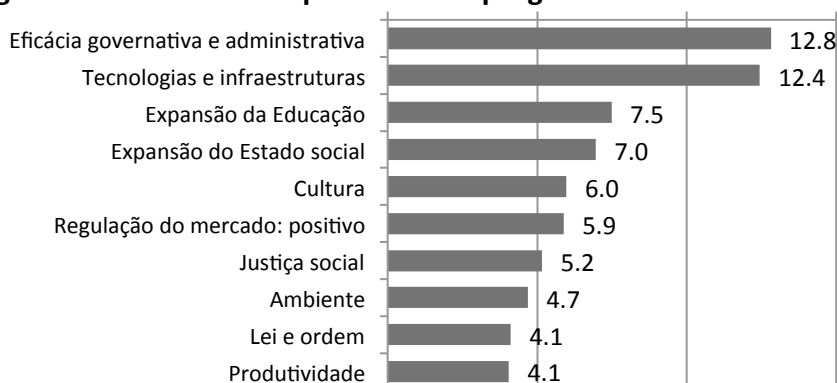
Fonte: Manifesto Project.

A leitura directa dos programas permite contudo perceber que o PSD salienta desde o início, de novo, algumas posições tipicamente liberais. Leia-se, por exemplo, o prefácio que contesta a “multidão de pessoas permanentemente assistidas ou dependentes do apoio do Estado” e que fala num “Estado que abusa e atrapalha a sua vida”, controlando “excessivamente” a iniciativa. O PSD está contra o clima de “assistência social” e dependência, mas, mais uma vez, ao mesmo tempo, os social-democratas vincam a prioridade nas questões sociais (saúde e solidariedade), dando ao Estado um papel “instrumental”.

Quanto ao PS, o programa de 1999 tem como prioridades explicitamente apresentadas a sociedade da informação e do conhecimento, a saúde, a solidariedade e a igualdade de oportunidades (nomeadamente entre homens e mulheres), com referências a uma nova geração de políticas sociais em que a economia é apresentada como um meio para promover o bem-estar das pessoas e o emprego (PS, 1999: 10). Em detrimento da intervenção directa, os socialistas atribuem ao Estado um papel “regulador” (como garante, por exemplo, da concorrência ou dos direitos do consumidor) e capaz de garantir as vantagens de deixar aos privados a oferta da maioria dos bens e serviços.

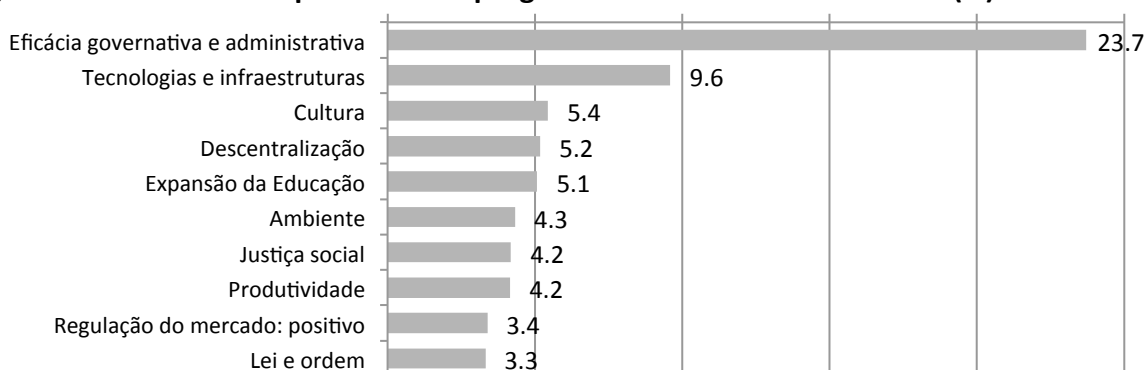
Três anos depois, a eleição de 2002 volta a apresentar um cenário em que a expansão do Estado social e referências tradicionalmente associadas à esquerda surgem mais no programa socialista. No entanto, as duas principais prioridades dos dois partidos são idênticas: temas não ideológicos, de desempenho, relacionados com a “eficácia governativa ou administrativa” (12,8% no PS e 23,7% no PSD) e as “tecnologias e infra-estruturas” (12,4% no PS e 9,6% no PSD). Tal como com os socialistas no fim do ciclo cavaquista em 1995, desta vez são os social-democratas que reforçam as referências à eficácia do executivo. Contudo, numa mudança importante, pela primeira vez a expansão do Estado social não surge no grupo de 10 temas mais referidos pelo PSD.

Figura VI-27 Temas mais presentes no programa eleitoral do PS em 2002 (%)



Fonte: Manifesto Project.

Figura VI-28 Temas mais presentes no programa eleitoral do PSD em 2002 (%)



Fonte: Manifesto Project.

Indo mais longe (e mais para a direita) do que nos programas eleitorais anteriores, o PSD defende mesmo que fora das clássicas funções de soberania todos os serviços do Estado devem ser

“reponderados” à luz do interesse público para não os extinguir ou privatizar. Apenas a autoridade é apresentada como exemplo, sem margem para dúvidas, de um domínio onde o Estado deve permanecer (PSD, 2002: 14). “Libertar e mobilizar a sociedade” é um dos objectivos propostos: “Numa sociedade bem organizada a pessoa humana está antes do Estado e o Estado deve estar ao serviço da sociedade” (PSD, 2002: 5 e 13). O PSD reafirma ainda a necessidade de criar riqueza e aumentar a produtividade: “Não se pode distribuir a riqueza que não se cria” (PSD, 2002: 5). O programa eleitoral promete baixar impostos para trabalhadores e empresas. Nos costumes, a “família tradicional” é apresentada como o “primeiro e mais marcante espaço de realização, desenvolvimento e consolidação da personalidade humana” (PSD, 2002: 129).

Do outro lado, o programa do PS volta a apostar na conjugação de dois “pilares fundamentais” do partido: a competitividade e a coesão nacional, com o objectivo de convergir com a União Europeia (PS, 2002: 3-4). A questão da produtividade também está presente mas enquadrada de uma forma diferente: os social-democratas sublinham a necessidade da livre iniciativa privada; o PS promete políticas ou planos activos para criar empregos.

Limitados pelo Programa de Estabilidade e Crescimento, os socialistas admitem a necessidade de reduzir a despesa global do Estado mas querem aumentá-la nas áreas sociais e de segurança. Mais do que propor a redução do Estado, o PS sublinha a necessidade de ter uma administração melhor gerida. Na área dos costumes, enquanto o PSD salienta a importância da “família tradicional”, o PS promete reforçar a igualdade de género e a consolidação da vida familiar e profissional.

Avançando três anos, em 2005 (gráficos seguintes), as eleições legislativas voltam a ter, segundo os dados do MP, a categoria não ideológica da “eficácia governativa e administrativa” no topo das propostas dos dois partidos (13,5% no PS e 18,1% no PSD). Os socialistas destacam-se, contudo, por ocupar mais espaço com temas relacionados com o Estado social e a regulação do mercado. O PSD fala mais de produtividade e pela segunda eleição consecutiva não tem nas 10 categorias mais referidas a “expansão do Estado social”.

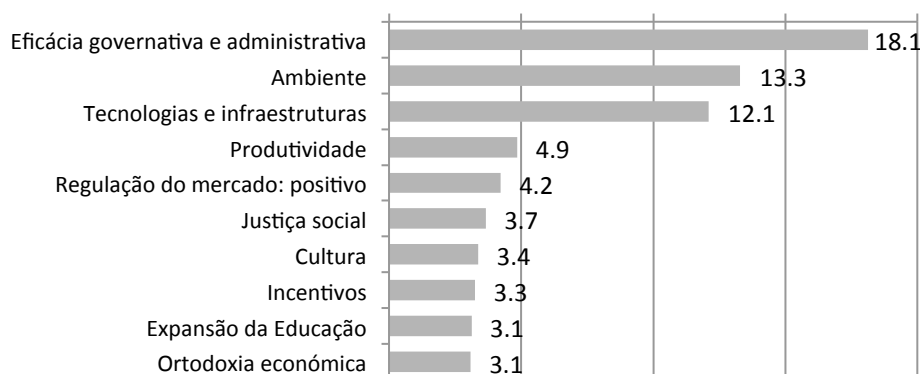
Olhando directamente para os programas eleitorais, o primeiro de dez compromissos assumidos pelos social-democratas promete concentrar “esforços no aumento da produtividade”, “condição essencial de criar e distribuir mais riqueza”. Não aumentar impostos, reduzir a despesa do Estado e consolidar as contas públicas são os compromissos seguintes. Seguem-se promessas na área social, mas também justiça, sustentabilidade da segurança social, medidas de apoio à família, conservação do ambiente (PSD, 2005: 8-9). Vários valores e princípios apresentados pelos social-democratas em 2005 repetem ideias liberais de outros anos: “responsabilização para garantir que o trabalho árduo e o mérito serão premiados, diminuindo o fardo de quem se esforça por ir mais longe”; “concorrência para estimular a eficiência, inovação e criatividade, indispensáveis à criação de valor”; “solidariedade para garantir a coesão e a integração de pessoas, comunidades e regiões” (PSD, 2005: 10).

Figura VI-29 Temas mais presentes no programa eleitoral do PS em 2005 (%)



Fonte: Manifesto Project.

Figura VI-30 Temas mais presentes no programa eleitoral do PSD em 2005 (%)



Fonte: Manifesto Project.

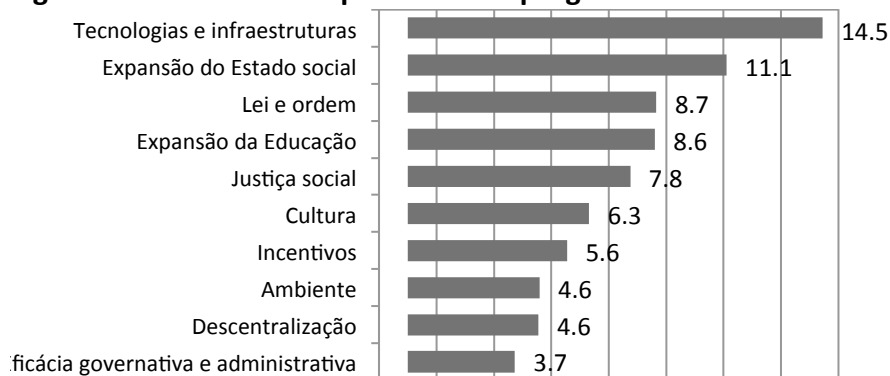
O crescimento económico, grande prioridade apresentada pelo PSD, não esquece, contudo, um crescimento sustentado “viabilizando a melhoria da qualidade de vida de todos os portugueses”, evoluindo para um “Novo Estado Social” ou mesmo um “Estado Garantia”, na medida em que a sua razão de ser será garantir a liberdade de escolha e igualdade de oportunidades, devendo ser sobretudo supletivo. Falando pouco na expansão do Estado social, o partido pensa mais na sua eficiência (PSD, 2005: 13-16).

Também no PS é o tema da eficácia governativa e administrativa que mais espaço ocupa em 2005 no programa eleitoral segundo os resultados do MP, mas é nas referências ao Estado social que os socialistas se destacam. Lendo esse programa, a primeira prioridade do PS passa por ter uma “estratégia de desenvolvimento e modernização do país, de crescimento da economia, de regresso da confiança e da esperança, com base numa aposta muito forte no conhecimento, na tecnologia, na inovação e na qualificação dos portugueses” (PS, 2005: 9). O partido sublinha, no entanto, que “as questões da macroeconomia não são tudo”, sendo prioritário igualmente as “desigualdades e a intensidade da pobreza”, não esquecendo o desemprego e a qualificação, problemas “estruturais” que o partido promete corrigir através de “um amplo conjunto de políticas sociais” (PS, 2005: 10). Os socialistas repetem as preocupações social-democratas com a “baixa” competitividade e a produtividade do país. O crescimento económico seria conseguido através da recuperação da “confiança”, de um ambicioso Plano Tecnológico, da promoção da eficiência do investimento e das

empresas, da consolidação das finanças públicas e da modernização da administração pública (PS, 2005: 12). Ao mesmo tempo, o PS promete controlar o défice. O mercado não é esquecido, mas para além das referências à necessidade de concorrência, o programa apresenta mais referências à necessidade de regulação. Comparando com o PSD, o programa do PS dá mais destaque às políticas sociais, falando menos de temas como competitividade ou produtividade.

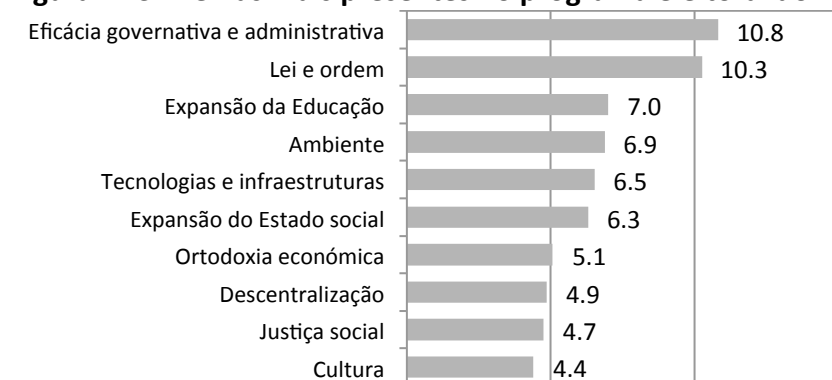
Na eleição de 2009, e retomando os resultados do MP, os dois partidos apresentam diferenças mais significativas. Por exemplo, nove das dez categorias mais presentes são iguais nos dois programas, mas, entre estas, os partidos divergem mais claramente naquelas a que atribuem mais ou menos relevância. Os socialistas voltam a dar mais destaque ao Estado social (11,1% de referências), apesar de terem no topo das suas prioridades as tecnologias e infra-estruturas do país (14,5%); no PSD a aposta foi para a eficácia governativa e administrativa (10,8%), a par da lei e da ordem (10,3%). A expansão do Estado social volta a não estar no topo das prioridades do PSD que pela primeira vez desde 1991 não apresenta nos três temas mais salientes as “tecnologias e infra-estruturas” o que denota uma menor prioridade ao investimento público em grandes obras.

Figura VI-31 Temas mais presentes no programa eleitoral do PS em 2009 (%)



Fonte: Manifesto Project.

Figura VI-32 Temas mais presentes no programa eleitoral do PSD em 2009 (%)



Fonte: Manifesto Project.

Passando à leitura directa dos programas, o texto dos social-democratas em 2009 volta a apresentar como “objectivos centrais” “criar condições” para “aumentar o emprego” e “retomar o crescimento e a convergência com a UE”, sem esquecer a necessidade de justiça social (PSD, 2009: 5-

6). O PSD manifesta-se contra a “excessiva regulamentação de mercado e de produtos” (PSD, 2009: 8). Mais do que impulsionar a competitividade das empresas e o empreendedorismo, o partido quer “criar condições” para que isso aconteça limitando, por exemplo, o peso do Estado, reduzindo a despesa pública e seleccionando rigorosamente os investimentos públicos (PSD, 2009: 5-10). O défice das contas públicas e o endividamento externo são várias vezes sublinhados. É ainda referido o “papel central” das questões de solidariedade, “não apenas através do Estado, mas aproveitando as solidariedades primárias, das redes sociais e das instituições intermédias”, numa política social que valoriza “a família como célula básica da nossa estrutura social” e que quer atribuir ao Estado um papel “subsidiário”, mais focado nas “funções de regulação, financiamento e fiscalização de políticas públicas que deveriam ser descentralizadas para potenciar a intervenção dos agentes locais como autarquias e IPSS (PSD, 2009: 14).

Várias das prioridades reveladas no programa eleitoral do PS em 2009 são semelhantes às detectadas no PSD. No entanto, os socialistas voltam a dar um papel mais importante ao Estado, que face às exigências da situação económica e os “desafios de modernização” tem de dar “o seu contributo” nomeadamente “através do investimento público” que tem de ser “modernizador” para as empresas, no emprego e “em projectos estruturantes” como inúmeras obras públicas (PS, 2009: 13). O manifesto enumera uma vasta lista de fundos e linhas de apoio para as empresas (sobretudo pequenas e médias) e sector social.

O mercado, para o PS, funciona melhor através da defesa da concorrência, da regulação e da promoção da defesa dos consumidores. O partido não esquece a necessidade de consolidar as finanças públicas, mas logo a seguir sublinha que a conjuntura exige “uma intervenção forte e decidida do Estado que assegure a estabilidade do sistema financeiro e o financiamento da economia, estimule a actividade económica, proteja o emprego e apoie aqueles que são mais afectados pela crise” (PS, 2009: 41).

VI.2.3.3 Análise agregada numa perspectiva comparada entre Portugal e alguns países europeus, 1990-2010

O subcapítulo que se segue faz uma análise diferente da anterior: reúne e olha de forma agregada para os temas mais presentes nos programas eleitorais do PS e PSD nos últimos 20 anos (seis eleições). Apesar das semelhanças nas prioridades que apresentam para o país, a hipótese de que PS e PSD dão mais ou menos saliência a temas diferentes seguindo a tendência do lado ideológico onde se inserem sai reforçada.

Antes de passar à análise dos dados, será útil definir que políticas têm sido identificadas como de esquerda ou direita numa divisão ou *continuum* ideológico que é o método mais usado para categorizar as ideias políticas (Huber e Inglehart, 1995; Heywood, 2003; e subcapítulo I.4).

Como dizem Benoit e Laver (2006, 11-32), a classificação ideológica é altamente subjectiva e depende do ponto de vista de quem classifica. Além disso, como acrescentam Huber e Inglehart

(1995) ou Laponce (1981), a divisão esquerda-direita varia com o tempo: aquilo que hoje é de esquerda amanhã pode ser de direita (ou vice-versa). No entanto, mesmo se tivermos em conta a ideia de que as diferenças partidárias são, como defende Lipset (2001), cada vez menores ou mais fluidas (nomeadamente na economia), ainda existem diferenças que levam a que inúmeros autores tenham feito o exercício de identificar valores, ideias ou políticas que se colocam tradicionalmente de um ou do outro lado do espectro ideológico.

O próprio Manifesto Project identifica 26 temas como sendo tipicamente de esquerda ou de direita (ver Quadro VI-1). Contudo, esta classificação tem problemas (já antes identificados) e a sua aplicação ao caso português seria problemática o que nos levou a recorrer a outra literatura que identifica alguns temas que podem ser, de forma mais clara, associados a um ou outro lado ideológico.

Laponce (1981: 138 e 146-174) sublinha que a divisão entre esquerda e direita acontece nos seguintes pontos: a direita está ligada à noção de hierarquia (nomeadamente entre pessoas, mas também em relação ao divino) e propriedade privada, enquanto a esquerda está associada à defesa de maior igualdade, seja ela entre raças, nações, classes sociais ou géneros, bem como a uma certa ideia de colectivismo e secularismo. Outro estudo, mais recente (Fuchs e Klingemann, 1990: 222), que observou a Holanda, Alemanha e EUA, também atribui à esquerda (nos três países), entre outros valores, as ideias de igualdade, solidariedade e a defesa das classes baixas, enquanto a direita surge associada à defesa do individualismo, da ordem e das classes altas. Não é aliás por acaso que um estudo mais recente de Freire (2006: 112-121 e 163) sobre vários países europeus (incluindo Portugal) conclui que, apesar das diferenças entre nações, tende a posicionar-se à esquerda quem dá mais importância ao combate às desigualdades, à igualdade (económica ou entre géneros), mas também a um papel mais relevante do Estado na sociedade e na economia (vice-versa para quem se posiciona à direita). Idêntica tendência ocorre entre quem atribui menor importância a Deus na sua vida, é a favor da liberalização do aborto ou é mais tolerante para com os imigrantes.

Tendo em conta o parágrafo anterior e alguns temas já colocados pelos autores do MP como estando tradicionalmente à esquerda ou à direita (Budge e Klingemann, 2001; e ver o Quadro VI-1), o que fizemos nos gráficos seguintes foi seleccionar a maioria desses temas⁹⁶ e alguns outros⁹⁷ que se podem enquadrar na mesma lógica. Depois, contabilizámos os resultados agregados médios dos programas eleitorais do PS e PSD de 1991 a 2009.

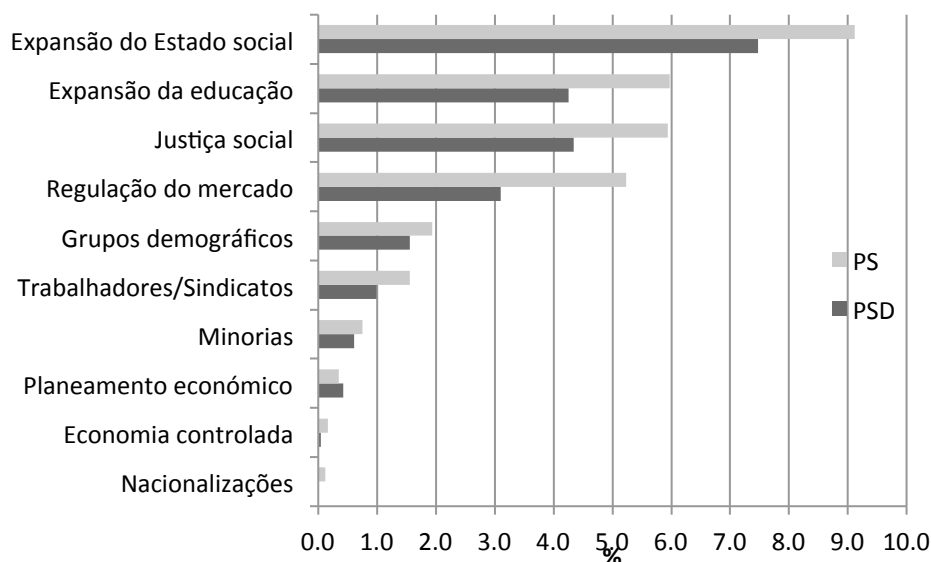
Na maioria das áreas e, sobretudo, naquelas que têm mais referências, a teoria confirma-se. O PS refere mais vezes temas relacionados com a justiça social, certos grupos demográficos, a

⁹⁶ Pela classificação mais discutível, nomeadamente no contexto português, retirámos da análise alguns temas que no MP são classificados como de direita (harmonia social, liberdades e direitos humanos, ou referências positivas aos militares) ou de esquerda (democracia, proteccionismo, paz, anti-imperialismo/anti-colonialismo, internacionalismo ou referências negativas aos militares).

⁹⁷ Seguindo a revisão da literatura que fizemos antes, acrescentámos alguns temas à análise. À direita foi adicionado o tema da produtividade. À esquerda acrescentaram-se a justiça social e as referências positivas a certos grupos demográficos (como as mulheres, os mais jovens, os mais velhos, etc.), as minorias (imigrantes, homossexuais, deficientes) ou a trabalhadores e sindicatos.

democracia, os trabalhadores e sindicatos, a expansão da educação, a expansão do Estado social ou a regulação do mercado. O PSD também dá grande destaque a questões relacionadas com o Estado social, mas distingue-se por atribuir mais importância do que o PS a temas como a produtividade, a autoridade política, a moralidade tradicional, o estilo de vida nacional, a ortodoxia económica⁹⁸ e a livre empresa. É interessante sublinhar, no entanto, que apesar da maior relevância nos programas do PSD daquilo a que podemos chamar temas de direita, há pelo menos três categorias aqui consideradas de esquerda (expansão do Estado social, expansão da educação e justiça social) que ocupam mais espaço do que qualquer um dos anteriores nos manifestos do partido, sobretudo durante a década de 1990 mas muito menos no novo século.

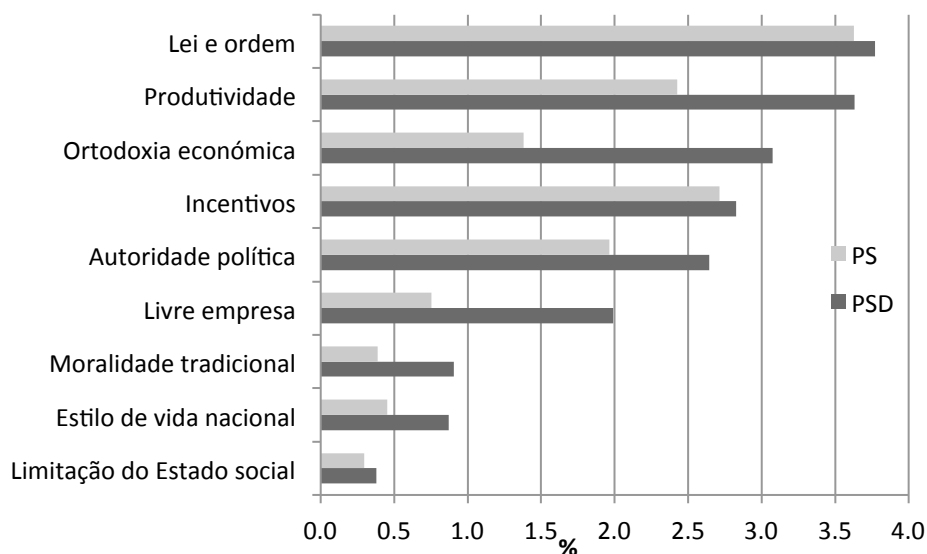
Figura VI-33 Temas de esquerda: relevância nos programas do PS e PSD, média de referências entre 1991 e 2009



Fonte: Manifesto Project, cálculos próprios.

⁹⁸ Incluem-se nesta categoria frases que propõem, por exemplo, a redução do défice nas contas do Estado, a poupança, nomeadamente em tempo de crise, ou o apoio a instituições como os bancos ou a uma moeda forte.

Figura VI-34 Temas de direita: relevância nos programas do PS e PSD, média de referências entre 1991 e 2009

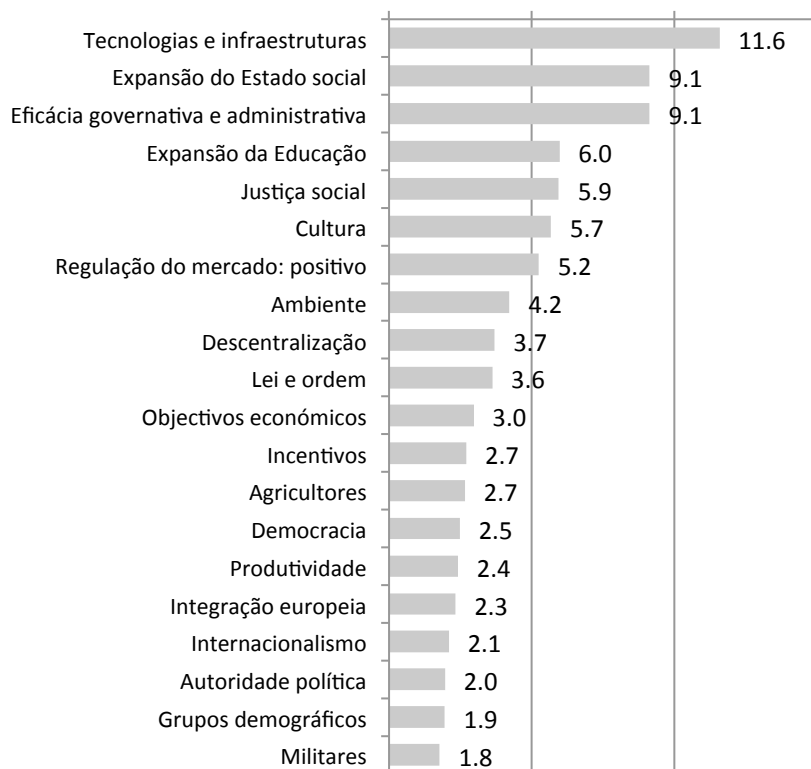


Fonte: Manifesto Project, cálculos próprios.

Os gráficos seguintes fazem de novo uma análise dos últimos 20 anos e reúnem os 20 temas mais presentes, em média, nos programas eleitorais do PS e PSD. Os resultados revelam que as prioridades dos dois partidos são semelhantes: apesar da relevância maior ou menor, 18 das categorias estão presentes nos dois gráficos. Igualmente interessante é o facto de as três áreas mais abordadas serem idênticas no PS e PSD: tecnologias e infra-estruturas; expansão do Estado social; eficácia governativa e administrativa.

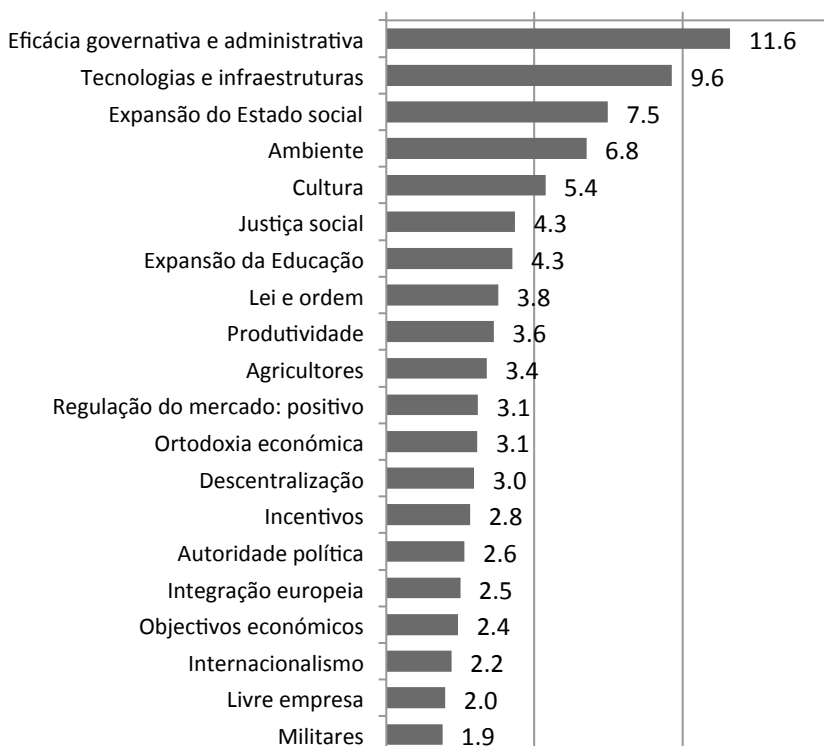
Apesar das semelhanças anteriores nos programas eleitorais do PS e PSD, também existem diferenças. Ambos colocam no topo das preocupações o Estado social, mas é entre os socialistas que este é mais relevante: as três categorias relacionadas com o tema (expansão do Estado social, expansão da educação e justiça social) reuniram, em conjunto, 21% do espaço nos manifestos do PS – no PSD essa percentagem fica pelos 16,1%. A posição à esquerda do PS também se vê na maior relevância atribuída à regulação do mercado e a medidas favoráveis a certos grupos demográficos desfavorecidos. Entre os social-democratas estes temas aparecem menos vezes e ocupam menos espaço nos manifestos, surgindo, mais acima, outros temas tipicamente de direita: lei e ordem; produtividade; ortodoxia económica e livre empresa. O PSD também dá mais espaço à eficácia governativa e administrativa.

Figura VI-35 Temas mais presentes nos programas eleitorais do PS de 1991 a 2009, média de referências (%)



Fonte: Manifesto Project, cálculos próprios.

Figura VI-36 Temas mais presentes nos programas eleitorais do PSD de 1991 a 2009, média de referências (%)



Fonte: Manifesto Project, cálculos próprios.

Os dados que se seguem fazem um retrato semelhante ao anterior mas para um conjunto de democracias europeias que, apesar das inúmeras diferenças (antiguidade da democracia, sistema partidário, sistema de governo, etc.), têm um ponto em comum com Portugal: dois partidos, um à esquerda e outro à direita, que foram consistentemente, nos últimos 20 anos, os partidos mais votados e que dominaram a formação de governos e nomeação de primeiros-ministros nos seus países.

Os países em causa nestes gráficos são a Áustria, França, Alemanha, Reino Unido, Grécia, Holanda, Espanha e Suécia. Em quase todos, tal como em Portugal, existem dois partidos que foram, alternadamente, com raras exceções, os dois mais votados⁹⁹.

Os resultados revelam os temas que surgem mais vezes nos dois grupos de maiores partidos à esquerda e direita nestes oito países europeus que queremos comparar com Portugal. Também aqui há temas que à partida parecem pouco ideológicos, como “tecnologias e infra-estruturas” ou “eficácia governativa e administrativa”, que estão no topo das preocupações dos principais partidos de governo. No entanto, comparando com Portugal, estes apresentam valores nitidamente mais baixos e surgem mais temas com maior conotação ideológica a distinguir os dois grupos. No topo das preocupações dos 8 partidos socialistas europeus estão dois temas tipicamente de esquerda: expansão do Estado social e justiça social. Logo abaixo, outros temas que na classificação do MP também se situam neste lado ideológico: expansão da educação; grupos demográficos; internacionalismo; posições positivas em relação a grupos de trabalhadores e sindicatos; ou regulação do mercado.

À direita, a expansão do Estado social também está perto do topo das prioridades (quarto lugar, com 5,4% de referências), contudo, ao contrário de Portugal, há inúmeros temas tipicamente associados a este lado ideológico que surgem com muito mais referências do que entre os socialistas: lei e ordem (o 2º tema mais referido); livre empresa; ortodoxia económica; moralidade tradicional.

⁹⁹ Retiramos desta análise a Itália devido às mudanças drásticas que afectaram o seu sistema partidário na década de 90; a Irlanda pela singular divisão ideológica entre os dois maiores partidos; o Luxemburgo pela sua reduzida dimensão populacional; bem como a Finlândia e a Bélgica por não ser possível destacar dois partidos que tenham sido recorrentemente os mais votados nas últimas duas décadas.

Figura VI-37 Temas mais presentes nos programas eleitorais do maior partido de esquerda em 8 países europeus, média das referências entre 1990 e 2010 (%)



Fonte: Manifesto Project, cálculos próprios.

Figura VI-38 Temas mais presentes nos programas eleitorais do maior partido de direita em 8 países europeus, média das referências entre 1990 e 2010 (%)



Fonte: Manifesto Project, cálculos próprios.

VI.3 Conclusões do capítulo

Definir a posição ideológica de um partido, tal como de uma pessoa, pode ser um exercício altamente subjectivo, dependente do posicionamento ou opinião do próprio classificador – foi essa subjectividade que tentámos evitar. Com esse objectivo, escolhemos métodos sistemáticos de classificação ideológica dos partidos, optando por analisar e comparar, também, medidas concretas de acção política previstas nos programas eleitorais.

Os objectivos passaram por perceber, em primeiro lugar, a distância ou proximidade ideológica ou programática entre PS e PSD. Até que ponto podem ser considerados partidos muito próximos ou mesmo iguais? Nesse intuito seguimos essencialmente quatro estratégias: revisão da literatura; análise de inquéritos a ‘especialistas’ no fenómeno político; inquéritos aos eleitores; estudo estatístico e leitura dos programas eleitorais.

As citações de Cavaco Silva e José Sócrates que se seguem revelam como são os próprios actores políticos a reclamar para si, várias vezes, o título de partido ideologicamente neutro.

"O nosso projecto é eminentemente nacional e não respeita raciocínios políticos e barreiras ideológicas nacionais" "Direita-Esquerda são palavras para políticos velhos (...) quando nos aproximamos do final do século."
Cavaco Silva, 1987¹⁰⁰

"A verdade é que o impacto da crise será atenuado pela acção e não o contrário. Primeiro ponto é portanto essa ideia de acção, mas uma acção com espírito aberto, não uma acção orientada para a aplicação de cartilhas ideológicas. O que nós precisamos é de soluções com resultados. Pragmatismo, portanto. Mais do que ideologia ou cartilhas ideológicas o que nós precisamos é de soluções pragmáticas que produzam resultados."
José Sócrates, 2009¹⁰¹

As declarações anteriores, desligadas de um contexto em que os políticos tentam atrair votos junto do chamado eleitorado do centro, ajudariam a confirmar a alegada falta de ideologia dos dois maiores partidos portugueses. Os dados recolhidos neste capítulo não confirmam, contudo, a ideia de igualdade ou neutralidade ideológica: PS e PSD são partidos diferentes que, de forma mais ou menos clara, se inserem no seu tradicional espaço ideológico ao nível da avaliação dos especialistas, eleitores e programas eleitorais.

Os resultados confirmam, também, no entanto, que os dois partidos portugueses que consistentemente receberam mais votos em todas as eleições desde 1975 são mais semelhantes ou estão mais próximos do que acontece em outros países europeus. Confirmam-se assim os inúmeros relatos de académicos ou de cidadãos apresentadas no capítulo II.

Começemos pela análise das avaliações dos *expert surveys* que revela que para os especialistas o PS está no grupo dos partidos socialistas mais centristas dos países que até 2004 compunham a

¹⁰⁰ Citado em Manalvo, 2001: 128.

¹⁰¹ Encontro de José Sócrates com empresários na preparação da campanha/programa eleitoral das legislativas de 2009, Novas Fronteiras, 23/07/2009, Hotel Altis, Lisboa, presenciado pelo autor.

União Europeia. O PSD também está entre os maiores partidos de direita mais próximos do centro. Os dados revelam ainda que ambos os partidos terão evoluído da esquerda para a direita de 1999 a 2006 e que a proximidade entre PS e PSD acontece mais na área económica do que na dos costumes.

A avaliação dos eleitores voltou a colocar o PS no grupo dos partidos socialistas mais centristas (com uma progressiva deslocação para a direita), mas o mesmo não acontece com o PSD na comparação com outros partidos dominantes do seu lado ideológico nos países europeus analisados. Também neste nível de análise, Portugal está de novo entre os países com os dois principais partidos mais semelhantes. Os números revelam ainda que para os eleitores europeus estes partidos são colocados, em média, em posições ideológicas cada vez mais semelhantes, ou seja, os cidadãos percebem-nos, de facto, como assumindo posições menos divergentes.

O capítulo termina com a análise dos programas eleitorais: os dados revelados apontam para uma cada vez maior proximidade entre os dois principais partidos nos países europeus analisados, mas a conclusão não é totalmente clara por existirem oscilações significativas.

Quanto a Portugal, tal como na avaliação dos eleitores e especialistas, também nos manifestos PS e PSD estão no grupo de partidos europeus mais semelhantes ou menos diferentes na escala esquerda-direita. No entanto, nestes programas eleitorais o PS não surge entre os partidos socialistas mais centristas, ao contrário do que acontece na avaliação dos especialistas e eleitores. No outro lado, as percepções dos eleitores são contrariadas: o PSD está entre os principais partidos de direita com programas mais próximos do centro.

Uma análise mais atenta dos manifestos dos dois partidos revela, no entanto, mais diferenças do que se poderia esperar depois do simples posicionamento na escala esquerda-direita, mesmo que seja difícil, muitas vezes, perceber se não estamos apenas perante diferenças essencialmente de estilo na linguagem usada tendo em conta a ambiguidade de muitas propostas.

Esquecendo a evolução dos dois partidos ou as influências conjunturais, fazendo um retrato global, doutrinário, dos princípios de acção enunciados a partir de 1991, podemos dizer que PS e PSD apresentam os mesmos objectivos para Portugal: modernizar o país, fazer crescer a economia, melhorar as condições de vida e aproximar Portugal da média da União Europeia. No entanto, como salientam Newton e van Deth (2005: 242-243), a igualdade de “objectivos políticos” (*political goals*) não significa igualdade ideológica – as ideologias distinguem-se, frequentemente, pelos meios políticos utilizados (*political means*), ou seja, pelas fórmulas propostas para alcançar certos resultados.

A análise dos programas eleitorais revela que PS e PSD divergem em muitas das soluções para alcançar esses objectivos, indo de encontro àquilo que se podia esperar tendo em conta a sua família ideológica. É verdade que, como salienta Freire (2004), os manifestos dos dois partidos tendem a ser vagos nas medidas concretas para alcançar os objectivos a que se propõem. Contudo, esse facto não impede que os princípios gerais sejam diferentes numa ideia que tentamos representar de forma simplificada na Figura VI-39.

Figura VI-39 Principais objectivos do PS e PSD e meios preferenciais propostos para os alcançar



Para chegar aos objectivos propostos, a integração europeia é um dos meios prioritários apresentados por ambos os partidos, numa fórmula preferencial comum que motivou mesmo a sua aproximação e colaboração – sobretudo nas décadas de 1980 e 1990.

O desacordo começa quando olhamos para o papel do Estado. Depois dos primeiros anos de alguma indefinição, os socialistas apostam desde meio da década de 1980 numa economia de mercado, mas também num Estado regulador (não mínimo) e que faça estratégias de médio e longo prazo. O PSD revela a sua posição liberal ao vincar a necessidade de reduzir o Estado. Os social-democratas querem, declaradamente, colocar ou deixar espaço à sociedade civil para “liderar” o país, pedindo menos Estado e mais sociedade. Já o PS salienta inúmeras vezes que quer uma espécie de “Estado-catalisador” através, por exemplo, de investimento público e grandes projectos.

PS e PSD defendem uma economia de mercado para atingir os objectivos que têm para Portugal, mas também a esse nível há diferenças no percurso proposto. Os socialistas referem várias vezes medidas de planeamento da economia, como planos para criar empregos. Os social-democratas falam mais em livre empresa e funcionamento livre do mercado. No PSD o ‘motor’ proposto para conseguir as mudanças pretendidas aponta essencialmente para o papel da sociedade; no PS essa tarefa é repartida com o Estado.

As diferenças entre os dois partidos sentem-se de novo no tipo de Estado social pretendido. O PS propõe com insistência a acção directa do Estado no combate às desigualdades. O PSD também dá grande destaque à expansão do Estado social nos programas eleitorais até ao final da década de 1990, mas essa proposta tem características diferentes das intenções do PS, sendo repetidas as insistências na necessidade de ligar a solidariedade ao crescimento da economia dizendo-se, por exemplo, que é preciso existir riqueza para distribuir. A igualdade proposta pelo PSD assenta sobretudo na ideia de “igualdade de oportunidades” e, para além do Estado, o partido salienta nesta tarefa, em vários momentos, o papel das IPSSs e da família. O PSD afirma-se ainda contra o clima de “assistência social” e em eleições mais recentes propõe mesmo um sistema essencialmente supletivo.

Se olharmos para os números do Manifesto Project, depois de um longo período em que os dois partidos quase se igualaram nas referências à expansão do Estado social, a partir de 2002 essas

propostas diminuem de forma significativa no PSD. No PS, pelo contrário, o tema continuou no topo das prioridades, facto que indicia, pelo menos a este nível (fundamental na divisão esquerda-direita), uma maior divergência entre os dois partidos.

Nos costumes, os social-democratas também se diferenciam pelas referências à importância da família tradicional. Os socialistas, por sua vez, falam mais nos direitos de certos grupos demográficos menos privilegiados (entre outros, mulheres ou homossexuais).

A ortodoxia económica, nomeadamente o combate ao défice público, bem como a necessidade de aumentar a produtividade, assumem cada vez mais saliência nos dois partidos, mas, como seria de esperar, é no PSD que surgem mais referências a estas necessidades.

Resumindo, os dados revelados neste capítulo sobre as avaliações dos especialistas, eleitores e programas não confirmam a ideia de igualdade ou neutralidade ideológica: PS e PSD são partidos diferentes que se inserem no seu tradicional espaço ideológico. No entanto, os três tipos de análise também confirmam que estes estão mais próximos, em média, do que acontece com os principais partidos de governo noutros países europeus e basearem com mais frequência as suas propostas políticas em temas de menor conotação ideológica. Não se confirma, contudo, a alegada aproximação dos dois partidos e, por exemplo, ao nível do Estado social a divergência é cada vez mais nítida.

VII. ALTERNÂNCIA DE GOVERNO, POLÍTICAS PÚBLICAS E CONVERGÊNCIA? O CASO DO ESTADO SOCIAL

Depois de analisar a convergência ideológica ao nível das avaliações dos especialistas, percepções dos eleitores e programas eleitorais, vamos centrar-nos nas políticas seguidas pelos governos de diferentes partidos.

Este capítulo tem como objectivo perceber, com base numa análise empírica, se a ideologia conta e, mais precisamente, se fez diferença ter um partido de esquerda ou de direita na liderança de um governo em Portugal mas também num conjunto de países da União Europeia. A comparação europeia será útil, também, para compreender se aquilo que aconteceu em Portugal nas últimas duas décadas e meia foi muito ou pouco diferente daquilo que ocorreu noutros países.

Para responder à questão anterior vamos usar um vasto leque de dados relacionados com aquilo a que normalmente se chama Estado social (ver capítulo III). Esses indicadores, que podem ser classificados como *outputs* do sistema político, dividem-se em dois grandes grupos:

- 1) Macro-indicadores relacionados com as contas públicas de vários Estados europeus:
 - a) Receitas.
 - b) Despesas.
 - c) Saldos.
 - d) Dívidas.

- 2) Micro-indicadores apenas recolhidos para o caso português:
 - a) Evolução das despesas públicas por funções.
 - b) Taxas de imposto.
 - c) Actualizações do salário mínimo nacional.
 - d) Actualizações dos salários dos funcionários públicos.
 - e) Actualizações das pensões mínimas.
 - f) Alterações na legislação laboral.

Num meio académico habituado a estudos que por norma se focam num tema específico, a análise que se segue poderá ser acusada de superficialidade – idêntico risco é identificado por Castles (1998: 4) no seu *Comparative Public Policy*. Não pretendemos ser tão abrangentes como a obra citada, mas de facto também não iremos olhar a fundo para cada um dos temas anteriores numa opção que, estamos conscientes, constitui um risco acrescido na realização de qualquer tese expondo-a, com facilidade, a omissões relevantes nesta ou naquela temática (Eco, 1998: 35-36).

Contudo, estamos convencidos (e as páginas que se seguem irão em grande medida confirmá-lo), que observar apenas um aspecto do Estado social poderia apresentar conclusões pouco claras e até enviesadas. Ou seja, é possível que numa determinada área a alegada convergência ideológica seja forte enquanto noutra se revele fraca. Uma abordagem mais vasta permite conclusões mais ricas e ao observarmos um leque mais alargado de temáticas associadas ao Estado social reforçamos o poder explicativo das conclusões a que pretendemos chegar, nomeadamente porque, como poderemos ver de

seguida, nem todas as políticas públicas são afectadas da mesma forma por factores político-ideológicos.

VII.1 Conjuntura política, económica e outras limitações da análise

O cenário ideal para testar as hipóteses que colocamos passaria por analisar os desempenhos governativos de PS e PSD em duas situações ou conjunturas idênticas ou pelo menos muito similares. Replicaríamos, assim, as condições *ceteris paribus*, ou seja, em que “tudo o mais é constante” ou em que se mantêm “inalteradas todas as outras coisas”.

Reunir as condições antes descritas seria impossível. PS e PSD lideraram o governo português em épocas diferentes, com conjunturas sociais, económicas, financeiras e políticas inevitavelmente diversas. No entanto, como já vimos (no capítulo V) o método comparado não serve apenas para estudar os casos mais semelhantes, mas também para comparar os “mais diferentes” (Zahariadis, 1997: 18-19; e Landman, 2003). A existência de diferenças não impede as comparações, apenas obriga a ter em consideração outros factores.

Apesar das diferentes conjunturas que rodearam os governos dos dois partidos, há uma série de razões que facilitam a comparação pretendida. A primeira é que, como esquematizamos no quadro seguinte, nos últimos 25 anos, de 1986 a 2010 (os anos observados para Portugal nas análises estatísticas que se seguem), PS e PSD estiveram praticamente o mesmo tempo com responsabilidades governativas divididas por quatro períodos diferentes.

Quadro VII-1 Partidos e governos, Portugal, 1986-2010

Anos	Partido(s)	Nº de anos
1986-1995	PSD	10
1996-2001	PS	6
2003-2004	PSD-CDS	2
2006-2010	PS	5
Total PSD		12
Total PS		11

Legenda: Por razões que explicaremos mais à frente, 2002 e 2005 são classificados como anos de transição, facto que leva a que não atribuamos a responsabilidade governativa a nenhum partido.

A análise estatística que se pretende fazer da evolução do chamado Estado social em Portugal abrange um período de 25 anos em que 12 podem ser associados a dois governos liderados pelo PSD (10 com o primeiro-ministro Cavaco Silva e 2 com Durão Barroso e Santana Lopes) e 11 a dois executivos socialistas (6 com António Guterres e 5 com José Sócrates). As diferenças começam quando se comparam as conjunturas políticas e económicas que acompanharam a actividade destes diferentes governos.

Olhando para o ambiente político: a primeira fase (10 anos de três governos liderados por Cavaco Silva) decorre numa conjuntura inicial de um governo minoritário (1985 a 1987) que passa,

depois das eleições legislativas de 1987, a um executivo com maioria absoluta dos deputados na Assembleia da República (o primeiro da era democrática nacional). A meio da década de 1990 inicia-se um novo ciclo governativo liderado pelo PS mas sem maioria absoluta dos deputados (48,7% dos lugares no parlamento de 1995 a 1999 e 50% de 1999 a 2002). Em 2002 o governo socialista dá lugar a um novo governo liderado pelo PSD que agora, para ter maioria absoluta dos deputados na Assembleia da República, necessita de uma coligação pós-eleitoral com o CDS-PP. Três anos depois, 2005 assiste a nova mudança: desta vez é o PS que passa a governar com maioria absoluta (a primeira da sua história), num cenário que se mantém até 2009, ano em que o segundo governo liderado por José Sócrates passa a ter uma maioria relativa na Assembleia da República (42,2% dos deputados). Sabemos que a dimensão do apoio ao governo na legislatura pode ser um dos factores que mais condiciona a sua acção.

Ainda na conjuntura política, não é de menosprezar (mesmo que seja difícil medi-lo com exactidão) o papel do Presidente da República num regime semi-presidencial, como o português, em que o Chefe de Estado tem um dos mais significativos conjuntos de poderes no contexto dos países da Europa Ocidental (Siaroff, 2003) e com uma legitimidade acrescida face ao que ocorre num regime parlamentar motivada pelo facto de ser eleito directamente pelos cidadãos (para uma definição, entre outras, de semi-presidencialismo, ver Elgie, 1999).

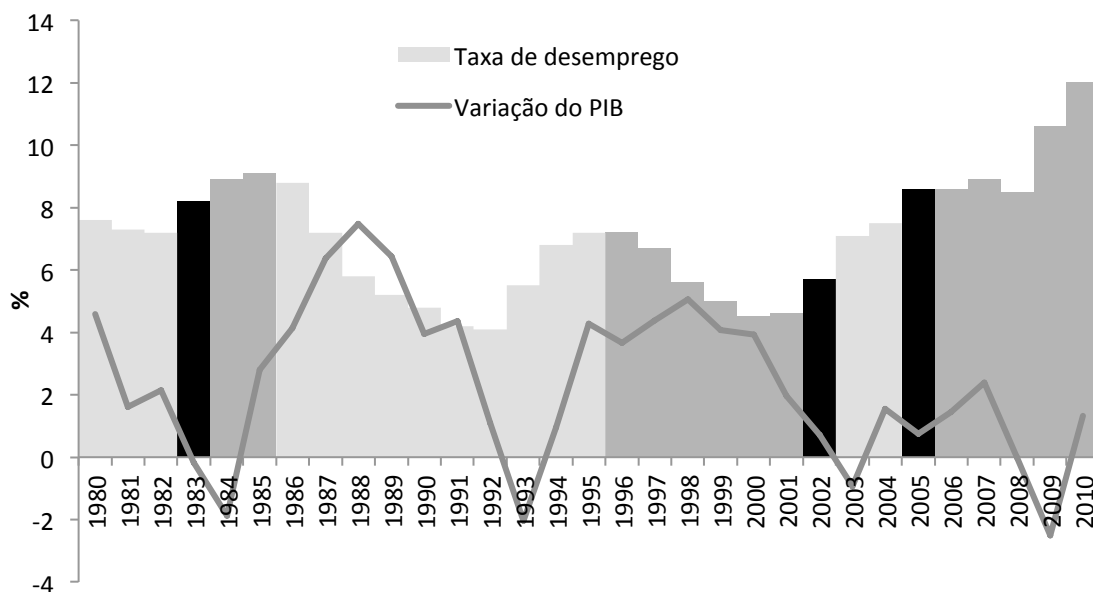
Como salientam Neto e Lobo (2009), o presidente português nunca teve um “papel irrelevante” mesmo depois da revisão constitucional de 1982, num vasto leque de poderes que passam pela nomeação e demissão do governo, a dissolução do parlamento, a influência na escolha dos ministros, a avaliação de diplomas legislativos e o envio de leis para o Tribunal Constitucional; para além dos poderes de veto ou de *agenda-setting* pela capacidade que tem de influenciar as percepções da opinião pública através de um vasto conjunto de intervenções públicas nos meios de comunicação social¹⁰².

Não pode ser ignorado que um executivo que governa numa situação de coabitação com um Chefe de Estado de origem partidária diferente (como aconteceu, sobretudo, com Cavaco Silva, Durão Barroso/Santana Lopes e José Sócrates) tenderá, teoricamente, a ter uma margem de manobra ou de escolha política menor do que aquele que governa com um Presidente da República com origens ideológicas similares. Ainda neste ponto, não será de esquecer os diferentes comportamentos mais ou menos interventivos que os presidentes tendem a assumir, respectivamente, no segundo ou no primeiro mandato (Freire e Pinto, 2005).

¹⁰² Tenha-se em atenção não apenas as sucessivas intervenções públicas dos presidentes da república mas também aquilo a que se convencionou chamar “presidências abertas” com Mário Soares e depois Jorge Sampaio, mas também os “Roteiros” de Cavaco Silva. Uma tradição de intervenções públicas, discursos ou iniciativas promovidas e usadas pelos Chefes de Estado para intervir na cena política que terá sido inaugurada por Ramalho Eanes (com as chamadas viagens pela província a partir da tomada de posse dos governos da Aliança Democrática). O próprio admitiu, aliás, que “a acção persuasiva é frequentemente o único instrumento constitucional à disposição do Presidente da República” (sobre Eanes ver Barroso, 1986; sobre as presidências abertas de Sampaio ver <http://rtp1.rtp.pt/index.php?article=225665&visual=16>; sobre os roteiros de Cavaco ver Cavaco Silva e anúncio de uma iniciativa chamada Roteiro Contra a Exclusão Social: http://www.portugaldiario.iol.pt/noticia.php?id=676010&div_id=291)

Depois, tem de se ter em conta a relevante conjuntura económica. Como podemos ver na Figura VII-1, os últimos 30 anos ficaram marcados por épocas com indicadores económicos muito diferentes: anos com um crescimento acelerado da riqueza produzida no país, nomeadamente entre 1986 e 1991 (sempre acima dos 4%¹⁰³), mas também entre 1995 e 2000 (com valores entre os 3,7% e 5%); e outros em que o país assistiu a recessões (1983, 1984, 1993, 2003 e 2009), bem como uma década de 2001 a 2010 com um crescimento médio da economia próximo do zero (0,7%).

Figura VII-1 Variação do PIB e Taxa de Desemprego, Portugal, 1980-2010



Fonte: Variação do PIB, OCDE (de 1980 a 1994 os dados são estimativas); Desemprego, AMECO.

Legenda: Os tons de cinzento das colunas assinalam os ciclos governativos identificados no Quadro VII-1. A preto estão os anos que identificámos como de transição.

Olhando para outro indicador importante para compreender a evolução económica e social do país, na taxa de desemprego a oscilação também foi grande. Depois de um pico a meio da década de 1980 (9,1% em 1985), esta desceu a um mínimo de 4,1% em 1992. A meio da década de 1990 o desemprego voltou a subir (7,2% em 1995 e 1996), mas não atingiu os valores da primeira metade da década anterior e voltou a uma tendência de descida até à viragem do século. A partir de 2001 a tendência é claramente de subida e apesar da travagem conseguida entre 2005 e 2008, 2009 e 2010 registaram os crescimentos mais significativos dos últimos 30 anos (que se aceleraram ainda mais em 2011 e 2012¹⁰⁴).

Os números anteriores reflectem-se, naturalmente, nas circunstâncias que acompanharam os diferentes governos que tomaram posse durante estas três décadas. Os executivos social-democratas de Cavaco Silva e socialistas de António Guterres estiveram em funções com uma conjuntura económica

¹⁰³ Numa espécie de “mini-idade de ouro” da economia portuguesa (Amaral, 2011: 35-36).

¹⁰⁴ A taxa de desemprego em Portugal no primeiro trimestre de 2012 chegou aos 14,9%, depois de ter atingido os 14% no último trimestre de 2011 (*Estatísticas do Emprego, 2012, 1º trimestre*, Instituto Nacional de Estatística - INE, Lisboa).

muito mais positiva do que os governos que se seguiram nos últimos 8 anos. Dos três indicadores seleccionados no quadro, apenas a inflação regista uma evolução mais positiva durante os executivos de Durão Barroso/Santana Lopes e José Sócrates.

Quadro VII-2 Ciclos governativos, crescimento económico, desemprego e inflação, Portugal, 1986-2010

	Anos	Variação do PIB		Desemprego		Inflação	
		Média	DP	Média	DP	Média	DP
PSD: Cavaco	1986-1995	3,7	2,9	6,0	1,5	9,5	3,2
PS: Guterres	1996-2001	3,8	1,0	5,6	1,1	3,0	0,8
PSD: Barroso/Lopes	2003-2004	0,3	1,8	7,3	0,3	2,9	0,6
PS: Sócrates	2006-2010	0,5	1,9	9,7	1,5	1,7	1,6

Legenda: DP = desvio padrão. Tal como no resto da análise, os anos associados neste quadro a cada um dos governos não se referem obrigatoriamente às datas das tomadas de posse, mas sim, essencialmente, como explicaremos mais à frente, aos anos que se podem atribuir mais directamente à responsabilidade de um determinado ciclo governativo.

Fonte: Variação do PIB, OCDE (de 1980 a 1994 os dados são estimativas); Desemprego, AMECO; Inflação, Banco de Portugal. Cálculos próprios.

Para além da questão económica, é preciso ter em conta o processo de integração europeia que condicionou (ou potenciou) de forma significativa várias opções governativas, nomeadamente a política orçamental da segunda metade da década de 1990 com a entrada de Portugal na União Económica e Monetária (Afonso, 2001; Amaral, 2010: 39-40), mas também com os fundos comunitários que chegaram a Portugal a partir da entrada na Comunidade Económica Europeia e estimularam o crescimento económico e o investimento público (Lopes, 2002: 37-38; Braz et al, 2009; Amaral, 2010: 84-85).

Finalmente, e talvez fundamental em toda a análise que se segue, será preciso ter atenção, ainda, ao desenvolvimento tardio do Estado social português, principal foco da análise e que, como vimos no capítulo III.5, ficava, até há poucas décadas, muito aquém daquele que se verificava no resto da Europa Ocidental. Essa aproximação acelerada da década de 1980 que ocorreu na Europa do Sul em direcção aos patamares que já se encontravam há anos noutros países da CEE pode ter uma influência decisiva na variação de quase todos os indicadores utilizados nesta análise. A ideia fundamental deste efeito *catch-up* (na definição de Castles) é que os programas dos Estados sociais tenderam a crescer de início rapidamente para depois tenderem a estabilizar quando atingiram uma certa maturação ou patamar de desenvolvimento (Castles, 2006: 37-38 e 45-46). O desenvolvimento tardio do Estado social português pode ser um factor que ajuda a explicar a alegada maior convergência que pode ter ocorrido em Portugal.

Ponderadas e tidas em conta, as variáveis anteriores não impedem que se analise aquela que foi a evolução de uma série de indicadores que reflectem a evolução do Estado social português em comparação com o que se passava, ao mesmo tempo, noutros países da Europa Ocidental.

À semelhança de outros estudos na área da Sociologia e Ciência Política, aquilo que pretendemos passa por perceber se a política conta e, mais precisamente, se há indicadores de que tenha feito diferença ter um ou outro partido de ideologia diferente a liderar o governo.

Os partidos são, nas nossas hipóteses, a principal variável independente em análise, apesar de não ignorarmos uma série de outras variáveis que podem ajudar a responder à pergunta anterior. São elas, esquematizando, a conjuntura internacional, a conjuntura económica, a conjuntura política (governo maioritário vs minoritário; e governos de um partido vs governos de coligação), o ciclo eleitoral (ano de eleições legislativas vs ano sem eleições legislativas) e a fase de desenvolvimento do Estado social, consubstanciada, nomeadamente, na dicotomia entre países da Europa do Sul vs outros países da Europa Ocidental que até 2004 compunham a UE.

O capítulo que a seguir se desenvolve divide-se em duas grandes partes. Numa primeira pretendemos apresentar ou descrever aquela que foi a evolução nos últimos 30 anos do Estado social de um conjunto de países europeus através de uma série de indicadores que repetida literatura diz ser descritiva do papel do Estado numa determinada sociedade – nomeadamente, receitas, despesas, dívida e saldos orçamentais, associando-os ao partido que à época dominava o governo. Esta será uma parte essencialmente descritiva em que pretendemos perceber, por exemplo, qual o lado ideológico (esquerda ou direita) que está mais associada ao crescimento da despesa pública; quem deu mais prioridade às despesas sociais ou funções tradicionais do Estado (como a defesa e segurança); quem aumentou mais a carga fiscal; ou quem teve défices mais negativos.

O baixo número de observações leva-nos a utilizar estatísticas univariadas e bivariadas relativamente simples¹⁰⁵. Mais tarde complementaremos a análise com um modelo de regressão linear múltipla para o conjunto dos dados recolhidos a nível europeu em três indicadores que teoricamente serão mais susceptíveis de sofrer influências políticas: a receita estrutural, a despesa estrutural primária e o saldo estrutural primário.

Feita a descrição do que se passou na Europa de 1981 a 2010, numa segunda fase o objectivo é olhar especificamente para Portugal percebendo se os partidos políticos contam mais ou menos na evolução desses factores do que no conjunto de outros 9 países europeus antes analisados. O estudo do caso nacional termina com a apresentação de uma série de outros indicadores sectoriais e distintos dos anteriores que apenas foram recolhidos para o caso português.

¹⁰⁵ Outro caminho indicado para atingir os nossos objectivos poderia passar por uma análise da variância das médias, também conhecida por Anova (Pennings et al, 2006: 114-118). Contudo, perante diferenças tão pequenas que foram sendo detectadas optámos por não seguir esta abordagem pois, como seria de esperar, os testes feitos não mostraram diferenças consideradas significativas entre os resultados de governos de esquerda ou da direita. Uma análise estatística mais avançada será realizada em subcapítulos mais à frente quando fizermos uma regressão multivariada que coloca a variável independente ideológica ao lado de outras variáveis independentes que também podem ter impacto sobre vários indicadores.

VII.2 Algumas explicações metodológicas

As análises que vamos fazer colocam cada governo à direita ou à esquerda conforme a família ideológica que tradicionalmente é atribuída ao partido que durante esse período teve mais lugares no parlamento e de onde por norma (com raras excepções) é originário o primeiro-ministro (Guedes, 2007). Admitindo desde já que a divisão anterior é simplificadora¹⁰⁶, a mesma parte do pressuposto que o esquema esquerda-direita pode ser visto como um *continuum* mas também como uma dualidade, sendo aliás frequente em inúmeras análises políticas que se coloquem os governos nacionais de um lado ou do outro conforme o principal partido que suporta esse executivo^{107 108}.

Antes de passarmos à análise dos dados relacionados com as contas públicas, será útil também apresentar algumas explicações metodológicas que facilitam a sua compreensão. Primeiro, um esclarecimento sobre a natureza dos valores que apresentamos: todos se baseiam naquele que é o valor absoluto de uma determinada receita, despesa, saldo ou dívida pública em relação ao PIB de cada país nesse mesmo ano – ou seja, o rácio de um determinado indicador face ao PIB¹⁰⁹. Mais do que as comparações em valores absolutos, como salientam Pereira et al (2005: 422-423), as análises em percentagem do PIB são úteis porque têm em conta a riqueza produzida por cada país e facilitam as comparações internacionais¹¹⁰.

Por outro lado, optámos por contabilizar nos nossos cálculos a variação anual e não os valores anuais numa opção que se justifica pelo seguinte raciocínio: como explica outro especialista em Finanças Públicas ao falar da importância da divisão por funções das despesas do Estado (Ribeiro,

¹⁰⁶ Não olhamos, por exemplo, para a composição partidária de cada governo e ‘peso’ de cada partido no parlamento.

¹⁰⁷ Até 2000 os dados que nos permitem fazer essa análise têm como fonte Siaroff, 2000. Para os anos mais recentes usámos várias outras fontes (entre outras, o site <http://www.electionguide.org/> da International Foundation for Electoral Systems - IFES). As mesmas bases de dados serviram de fonte para a classificação de cada governo como minoritário ou majoritário, bem como se envolveu ou não aquilo a que normalmente se chama uma grande coligação (entre os dois maiores partidos do sistema partidário).

¹⁰⁸ A opção anterior coloca uma dificuldade nos países semi-presidenciais onde o chefe de Estado (um presidente eleito directamente) tem poderes acrescidos ao que acontece num regime parlamentar (onde existe um monarca ou um presidente indicado pela legislatura). Esse problema não nos obrigou a rever a forma de classificação dos casos português e austríaco pois, apesar do poder mais significativo do presidente, o verdadeiro chefe da função executiva é o primeiro-ministro (Lijphart, 1999: 117-121; Siaroff, 2003). A situação francesa é mais problemática porque, como sublinha Lijphart e como é visível pelos poderes do chefe de Estado contabilizados por Siaroff, o presidente tende a ser a força dominante na divisão legislatura-chefe de Estado. Sabendo desta dificuldade, optámos por manter a lógica de classificação explicada antes por duas razões: primeiro porque por norma nos últimos 30 anos em França a maioria dos anos assistiu a um primeiro-ministro e presidente da mesma família política; segundo porque são claramente minoritários os anos em que isso não aconteceu e quando ocorre o país entra naquilo a que Lijphart chama de fase parlamentar do regime, apesar de sabermos que o poder acrescido do chefe de Estado constitui um *veto player* extra e muito relevante que não existe nos países de regime parlamentar (para uma análise do caso português ver as explicações no subcapítulo VII.1).

¹⁰⁹ Num cálculo que já surge nas fontes consultadas (AMECO, sobretudo, mas também OCDE e Eurostat).

¹¹⁰ Uma tese na área da Sociologia Política não será o local adequado para explicações pormenorizadas sobre o que é e como se mede o PIB – não temos os conhecimentos técnicos mais associados à área da Economia. Contudo, fica a explicação genérica de que, como salientam Samuelson e Nordhaus (1999: 375 e 390-391), o Produto Interno Bruto é a “medida mais abrangente do produto total de uma economia”, quantifica o valor monetário no mercado de todos os serviços finais e bens produzidos num determinado país num ano e é a medida mais importante em macroeconomia.

1989: 136-137), o mais importante nestas análises não é olhar para o valor absoluto gasto em cada área mas sobretudo para a respectiva variação^{111 112}. Ou seja, gastar menos dinheiro em Defesa do que em Educação não significa que se está a ser menos eficaz na primeira área – um orçamento mais baixo pode ser suficiente para essa função específica do Estado. Pelo contrário, continua Ribeiro, se o Estado ano após ano destina a uma certa função mais dinheiro é porque a considera mais importante do que no passado. É a lógica anterior que justifica que todos os dados que analisaremos de seguida reflectam as variações médias anuais de uma série de indicadores relacionados com as contas do Estado. Ou seja, será de esperar, como foi dito em inúmeros outros estudos com objectivos semelhantes ao nosso, que um partido que nos seus programas eleitorais (como acontece entre os maiores partidos de direita) tende a criticar com mais frequência o aumento de impostos, não aumente esta receita do Estado. Do outro lado, a esquerda que fala mais vezes do Estado social, da igualdade e das injustiças sociais, deverá surgir mais associada a uma variação mais positiva ou pelo menos não tão negativa das despesas públicas e nomeadamente dos gastos sociais.

Finalmente, uma explicação sobre o método utilizado para associar um partido ou uma ideologia aos resultados das contas públicas de um determinado ano. Sendo vários os critérios seguidos pelos autores que fizeram trabalhos com objectivos semelhantes àqueles que são os desta tese (ver Capítulo V), todos partem da ideia de que é possível associar os indicadores de um determinado ano a um governo de um partido ou de uma coligação.

No nosso caso optámos por um critério que se pode resumir na seguinte ideia: ligamos as variações de um ano a uma força política ou ideológica se esta foi responsável pela elaboração do Orçamento do Estado (OE) e também pela sua execução durante pelo menos 9 meses do ano. Os casos em que há mudança de partido e em que o critério anterior não ocorre são classificados como ano de transição e não são contabilizados nas análises estatísticas que se seguem (ver quadro com a classificação de cada ano no anexo estatístico).

O caso português tem dois anos que exemplificam bem aquilo que consideramos anos de transição: em 2002 e 2005 o governo mudou e, apesar de ter sido o partido anterior a elaborar o OE, o novo governo, mais ou menos a meio do ano, fez um OE rectificativo (ver as Contas Gerais do Estado de 2002 e 2005) pelo que seria muito difícil atribuir a uma ou a outra força político-ideológica a responsabilidade do que aconteceu na execução orçamental. Partindo destes pressupostos, os anos de 1980 a 2010 podem ser classificados da seguinte forma:

¹¹¹ A opção de olhar para a variação anual e não para o valor de um determinado indicador nesse ano permite ainda colmatar a limitação presente na utilização de séries temporais de vários países: este tipo de análises viola, por norma, a assumpção estatística de que os casos em investigação ou observados devem ser independentes uns dos outros gerando um fenómeno de auto-correlação (Castles, 1998: 19; 2004: 12; Pennings et al, 2006: 167-168).

¹¹² Idêntica opção, de olhar para a variação de um determinado indicador, é tomada por Afonso (2001) e Afonso e Jalles (2011) em análises em que tentam detectar anos de consolidação ou expansão orçamental.

Quadro VII-3 Principais partidos de governo e responsabilidade governativa, Portugal, 1980-2010

Principal partido de governo					
1980	PSD	1986	PSD	1996	PS
1981	PSD	1987	PSD	1997	PS
1982	PSD	1988	PSD	1998	PS
1983	Transição	1989	PSD	1999	PS
1984	PS	1990	PSD	2000	PS
1985	PS	1991	PSD	2001	PS
		1992	PSD		
		1993	PSD		
		1994	PSD		
		1995	PSD		
				2002	Transição
				2003	PSD
				2004	PSD
				2005	Transição
				2006	PS
				2007	PS
				2008	PS
				2009	PS
				2010	PS

A opção metodológica anterior coloca, no entanto, um problema: se no caso português é possível com alguma facilidade perceber o que se passou em cada transição de executivo (nomeadamente ao nível de orçamentos e respectivos rectificativos), nos outros países europeus analisados é muito mais complicado fazer esse historial. A solução adoptada pressupõe que se um governo esteve, pelo menos, os 9 primeiros meses do ano no cargo foi ele o responsável pelo OE e por grande parte (três quartos) da sua execução. Todos os anos em que o novo executivo tomou posse já com o ano em curso, mesmo que em Janeiro, são classificados como anos de transição devido a um OE que em princípio estará muito influenciado pelo governo/partido anterior¹¹³.

No caso português, isolado, a análise que vamos fazer começará apenas a partir de 1986 devido, essencialmente, a um outro factor: de 1976 a 1985 apenas um governo constitucional (o IX, que reuniu PS e PSD entre 1983 e 1985) conseguiu ultrapassar a barreira dos dois anos de mandato. É a partir do meio da década de 1980, mais precisamente após 1987, que vários autores (Bruneau et al, 2001: 22-23; Pasquino, 2001: 191; Freire, 2005) dizem que Portugal ultrapassa uma fase de forte instabilidade governativa e passa a ter governos estáveis e tendencialmente de um único partido.

Para além da instabilidade governativa, outros (Gunther et al, 1995: 26-29; Morlino, 1995: 321; Bruneau, 1997; Bruneau et al, 2001: 34-39) salientam também que até ao início ou final da década de 1980 (a data não é unânime) Portugal não tinha um regime de acordo com o ideal de democracia vigente na Europa Ocidental, numa situação que se alterou através de sucessivas ocorrências: revisão constitucional de 1982; eleição do primeiro chefe de Estado civil em 1986; revisão constitucional de 1989.

Depois, o governo que mais tempo se manteve em funções até 1985 seria de difícil classificação na nossa análise pois resultou de uma coligação pós-eleitoral entre os dois maiores partidos, PS e PSD, que se reuniram no chamado Bloco Central que nasceu, entre outras razões, fruto da crise das finanças públicas que exigiu uma nova colaboração entre os dois partidos e da necessidade de ter um executivo estável, sólido (nenhum dos executivos da era democrática tinha, até aí, resistido até ao fim da

¹¹³ Esta opção limita o número de observações e, consequentemente, a utilização de alguns instrumentos estatísticos que precisam de mais observações para serem calculados, mas será uma solução mais sólida e segura do que, por exemplo, a simples atribuição dos resultados de um ano ao partido que mais tempo esteve à frente do governo.

legislatura) e capaz de negociar as condições do programa de austeridade com o FMI e a adesão à CEE (Guillén et al, 2003: 253; Lobo e Magalhães, 2005: 209; Frain, 1997: 100, 1998: 149).

VII.3 Uma análise das contas públicas: os indicadores utilizados

Grande parte da agenda política é dominada por temas relacionados directa ou indirectamente com as finanças públicas: este governo gastou mais do que aquele; o outro cobrou mais ou menos impostos. A razão é relativamente simples.

Como explicam Pereira et al (2005: 203), as receitas e despesas do Estado pretendem, no fundo, cumprir os objectivos e funções definidos para que o Estado satisfaça aquelas que se consideram (com todo o grau de subjectividade que isso acarreta) as necessidades sociais. Moreno (1998: 43-44) acrescenta que o Estado tem determinadas tarefas que são as necessidades colectivas ou públicas que em cada país e época são politicamente definidas pelos órgãos políticos competentes – tarefas que para serem concretizadas necessitam de dinheiro. É com base na análise dos gastos públicos que boa parte da literatura internacional tem estudado o crescimento do Estado social (Castles, 2004: 14).

Ribeiro (1989: 345-346) explica que, na prática, são as finanças públicas que fazem a “redistribuição coercitiva dos rendimentos entre os indivíduos”, numa tarefa associada, claramente, ao Estado social. Alguns cidadãos recebem mais do Estado do que aquilo que lhe dão como contribuintes, enquanto com outros acontece o contrário – o Estado acaba por distribuir subsídios, bens e serviços gratuitos ou abaixo do preço de custo. É com este dinheiro público que se faz a redistribuição de rendimentos em busca de uma sociedade mais igualitária, de melhor bem-estar, naquilo que alguns autores classificam como um bem público mesmo que as medidas implementadas para atingir esse objectivo possam, eventualmente, prejudicar a eficiência económica (Samuelson e Nordhaus, 1999: 343-358), numa conclusão que gera grande controvérsia nas Ciências Sociais (Andersen, 2011).

Tenta-se cumprir, no caso português, por exemplo, aquilo que na Constituição da República é identificado como uma das “incumbências prioritárias do Estado” (artigo 81º): “promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável”, bem como “promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal”. Na prática, explica Ribeiro (1989: 348), a redistribuição do Estado favorece (ou pelo menos tenta fazê-lo) quem tem menos rendimentos ou bens.

Não é certamente por acaso que grande parte dos estudos que tentam perceber se a política e as ideologias contam têm como foco principal uma série de indicadores relacionados com as finanças públicas (ver Capítulo IV): estas são, provavelmente, as variáveis quantificáveis mais influenciadas pelos governos e que podem ser classificadas como *outputs* do sistema político. Além disso, como perceberemos de seguida, estão entre aquelas que, devido aos diversos controlos instituídos para

perceber a evolução das contas públicas, permitem aos investigadores terem acesso a inúmeras fontes que os têm disponíveis ano após ano com números que apesar de alguns problemas são considerados bastante fiáveis e comparáveis internacionalmente¹¹⁴.

Ao nível das contas públicas, os indicadores que analisaremos de seguida, em relação a vários países europeus que pretendemos comparar com Portugal, podem enquadrar-se em quatro grandes grupos: receitas, despesas, saldos e dívida pública.

VII.3.1 Definições e conceitos

Não pretendendo fazer uma revisão exaustiva dos conceitos envolvidos nos indicadores apresentados¹¹⁵, será útil definir alguns termos menos comuns para quem não é (como o autor destas páginas) da área das Finanças Públicas.

Qual é, por exemplo, o âmbito do sector público na contagem das receitas e despesas do Estado? Todos os dados aqui usados são contabilizados em termos de contabilidade nacional¹¹⁶ por ser esta a metodologia que permite melhores e mais rigorosas comparações internacionais e ser, também, a mais usada na UE (Pereira et al, 2005: 337), nomeadamente através do Sistema Europeu de Contas (SEC 95) que está na origem de grande parte dos dados aqui usados e que têm como fonte a AMECO, ou seja, a base de dados macro-económicos anuais da Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão Europeia¹¹⁷.

Será útil também definir alguns conceitos. Nomeadamente o que significam as despesas e saldos primários, variáveis mais sensíveis às opções políticas dos executivos e que são, no fundo, indicadores que não contabilizam os gastos de um Estado com os juros de empréstimos que, com frequência, foram contraídos por governos anteriores. Como explica Afonso (2001), os juros são variáveis que os

¹¹⁴ No planeamento inicial desta tese tentámos olhar para uma série de outros indicadores que também estariam ligados àquilo que no capítulo V identificámos como *outcomes* do sistema político – entre outros, o efeito das pensões e das transferências sociais sobre a desigualdade medida pelo coeficiente de Gini; a diferença entre as taxas de risco de pobreza antes e depois de transferências sociais; a taxa de risco de pobreza dos idosos/reformados; o efeito dos impostos e contribuições sociais pagos pelas famílias sobre a desigualdade; ou o número de funcionários públicos. O problema foi constante: mesmo se quiséssemos analisar apenas o caso português, não existem dados que cubram os 25 anos em análise. Muitos destes indicadores só começaram a ser recolhidos e divulgados de forma sistemática a partir de 1995 ou mais recentemente já durante este milénio. O número de observações anuais seria sempre muito reduzido e não permitiria a comparação desejada entre famílias ideológicas e partidos na liderança dos governos.

¹¹⁵ Não será essa a função de uma tese na área da Sociologia Política até porque não reunimos os conhecimentos técnicos específicos dos especialistas em Finanças Públicas.

¹¹⁶ Sobre a distinção entre as ópticas de contabilidade nacional vs contabilidade pública ver Pereira et al (2005). Sendo verdade, como salientam os autores antes citados, que o sector público pode ser definido como todas as “entidades controladas pelo poder político”, a óptica da contabilidade nacional não tem em conta o que se passa no sector público empresarial (que em princípio funciona segundo uma lógica de mercado) mas apenas os subsectores das administrações públicas (central, regional, local e segurança social).

¹¹⁷ Esta base de dados é actualizada de seis em seis meses recorrendo a informações transmitidas pelos respectivos Estados através do “Reporte dos défices e dívida das Administrações Públicas e dados associados” (os números que usamos são os da actualização de Novembro de 2011). Esta base de dados é, provavelmente, a fonte de informações macro-económicas e sobre contas públicas mais completa com dados sobre os vários países da UE. Apesar de ter sido criada apenas a meio da década de 1990, a AMECO tem dados de décadas anteriores calculados de acordo com a metodologia estabelecida pelo SEC 95 (Afonso, 2001).

executivos não conseguem influenciar de forma significativa no curto prazo pois em grande parte são uma espécie de herança do passado.

Outro tipo de indicadores relevantes pela sua maior sensibilidade às opções governativas encontra-se nas receitas estruturais, despesas estruturais e saldos estruturais. A expressão “estrutural” (também chamada de pleno emprego) revela que o indicador procura neutralizar os efeitos do ciclo económico, ou seja, tenta perceber qual seria o saldo orçamental se a economia estivesse num nível de pleno emprego¹¹⁸. Samuelson e Nordhaus sublinham que a parte estrutural dos saldos “é determinada pelas políticas discricionárias” como os impostos ou as despesas públicas. Pereira et al acrescentam que este é o “saldo que se deveria verificar caso não fossem considerados os efeitos conjunturais da actividade económica sobre as despesas e sobre as receitas públicas”, sendo “independente das flutuações cíclicas da economia”. Silva acrescenta que ao contrário do saldo efectivo, mais usado no debate político e que depende muito da evolução da actividade económica, o saldo estrutural é um bom indicador da política expansionista ou contractionista de um governo (Samuelson e Nordhaus, 1999: 375-376 e 646-647; Afonso, 2001; Pereira et al, 2005: 424-427; Silva, 1982: 207-217)^{119 120}.

Para compreender a margem de escolha dos governos e a sua política orçamental mais ou menos expansionista, são particularmente úteis dois indicadores: a despesa estrutural primária e o saldo orçamental estrutural primário, ou seja, variáveis que conjugam as duas vantagens analíticas explicadas nos parágrafos anteriores (Pereira et al, 2005: 428). Não por acaso, vários estudos da área da economia política (Afonso, 2001; Afonso e Jalles, 2011) e mesmo o Banco de Portugal (2011: 100) usam as variações do saldo orçamental estrutural primário para determinar o grau de expansão ou contracção das políticas orçamentais¹²¹.

¹¹⁸ Ao contrário do que se passa com os indicadores relacionados com a componente cíclica que depende dessa mesma actividade económica, ou seja, de um crescimento ou de uma contracção do PIB.

¹¹⁹ Como explicam Pereira et al (2005: 424-427), há várias metodologias para calcular este saldo orçamental estrutural com origem na OCDE, FMI ou UE (esta última é a fonte dos dados aqui usados). Em todas elas é calculado em primeiro lugar o saldo cíclico ou conjuntural (que depende do ciclo económico e se baseia no chamado hiato do produto que resumidamente se pode definir como a diferença entre o PIB e o produto potencial, ou seja, aquele que existiria se a economia estivesse em pleno emprego e não sofresse de flutuações cíclicas) que depois se subtrai ao saldo orçamental global, obtendo-se assim o saldo orçamental estrutural. Os autores citados explicam que o saldo orçamental estrutural é o “saldo que se deveria verificar caso não fossem considerados os efeitos conjunturais da actividade económica sobre as despesas e sobre as receitas públicas”. Silva (1982), que chama a este indicador Saldo Potencial de Pleno Emprego, acrescenta que, não sendo perfeito por não ter em conta, por exemplo, o atraso com que se tornam efectivas algumas decisões políticas, este é um indicador mais útil do que o saldo efectivo.

¹²⁰ Veja-se, por exemplo, como o recente Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária usa para avaliar a situação orçamental das administrações públicas um indicador que tem em conta as variações cíclicas da economia. Contudo, neste caso o saldo estrutural tem em conta não apenas o ciclo económico mas também as medidas extraordinárias e temporárias (artigo 3º). Sobre as vantagens, desvantagens, evolução e fórmulas de cálculo dos saldos estruturais ajustados dos ciclos económicos, ver também Larch e Turrini (2009).

¹²¹ A AMECO tem disponíveis nas suas bases de dados indicadores estruturais que para além de terem em conta os ciclos económicos também contabilizam as medidas temporárias ou extraordinárias. Contudo, estes dados ficam-se pelo período de 2003 a 2010, razão que nos levou a não os ter em conta na nossa análise. A evolução do caso português com estas medidas é apresentada, contudo, nas figuras 0-2 e 0-3 disponíveis nos anexos.

Outro indicador útil é as despesas correntes que no fundo agregam, como sublinha Pereira (2012: 20)¹²², os gastos que se repetem com regularidade como aquelas com funcionários públicos, juros da dívida, subsídios, transferências correntes, prestações sociais, etc.¹²³. Quanto às receitas correntes incluem essencialmente impostos, contribuições para a segurança social, dividendos de empresas públicas, taxas ou multas.

Finalmente, os últimos dados analisados relacionam-se com a variação da dívida pública. Sendo um indicador interessante e usado com frequência no debate político, sofre, no entanto, de várias limitações que dificultam conclusões num estudo como o nosso que tenta perceber se a política conta: para além de não incluir as dívidas da maioria das empresas públicas e das Parcerias Público Privadas que também são da responsabilidade do Estado, este indicador foi várias vezes reduzido, no caso português, através da venda de reservas de ouro do banco central e, sobretudo, com as receitas das privatizações (o que afasta estes valores da variação dos défices)¹²⁴.

VII.3.2 Algumas limitações dos indicadores

Interessantes e úteis para descrever aquelas que são as acções dos governos, os indicadores que vamos apresentar de seguida sofrem de limitações. Referimo-nos, nomeadamente, a certas dificuldades detectadas por alguns especialistas na área económica ou das finanças públicas e que se podem resumir nas ideias de desorçamentação, engenharia financeira ou contabilidade criativa usadas pelos governos portugueses para disfarçar a despesa e dívida ou ocultar a realidade, nomeadamente através das seguintes formas (Bento, 2011: 88-91; Pereira, 2011: 99; Pereira, 2012: 23; 35-36):

- a) **Parcerias Público-Privadas:** Correspondem, no fundo, a compromissos de despesa para os anos seguintes que não surgem nos indicadores que consultámos. Pereira (2012) salienta que os governos portugueses encontraram uma forma de fazer obra sem pagar, sem se endividar, sem impostos e sem défice. Bento acrescenta que estamos perante uma forma de “emissão de dívida pública” não contabilizada. A Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (2011) sublinha que as PPP “representam um encargo futuro elevado para as contas públicas”¹²⁵. Sendo difíceis de medir anualmente, sabemos, contudo, e devemos ter isso em conta na nossa análise, que o maior número de PPP foi assumido na última década, de 2000 a 2010 (Bento, 2011: 90; Pereira, 2011: 99, 106-108; Pereira, 2012: 57-59, GOP 2012-2015)
- b) **Medidas temporárias ou extraordinárias:** Outra forma, segundo alguns autores, de “disfarçar” o défice usada por vários governos portugueses essencialmente depois de 2000 e, com maior impacto, em 2002-2004 e 2008¹²⁶. Definem-se como decisões políticas

¹²² Para uma vasta definição legal destas distinções entre tipos de receitas e despesas, ver o Decreto-Lei N° 26/2002 de 14 de Fevereiro.

¹²³ Distinguindo-se das despesas de capital que incluem, por exemplo, investimentos e aquisição de imóveis.

¹²⁴ Não é por acaso que as Grandes Opções do Plano para o período de 2012-2015 dizem mesmo que existe um elevado nível de dívida não contabilizado nas contas públicas. Não existindo dados que nos permitam corrigir a variação da dívida pública sem estes factores, sabemos, contudo, como salienta Bento (2011: 86-87), que sem as privatizações a dívida pública portuguesa estaria perto de 30 pontos percentuais acima do valor oficial.

¹²⁵ Perto de 1% do PIB, por ano, na próxima década, sobretudo devido a projectos executados por privados no sector rodoviário e, em menor grau, na saúde.

¹²⁶ Para uma lista das várias medidas e impacto orçamental em Portugal de 1997 a 2008 ver Cunha e Braz (2009: 13-14). As figuras 0-2 e 0-3 nos anexos também apresentam os valores das receitas e despesas estruturais em Portugal, de 2003 a 2010, quando são ou não contabilizadas as medidas temporárias.

relacionadas com a receita ou despesa dos Estados com efeitos durante um curto espaço de tempo (normalmente um ano), mas a sua identificação e contabilização não é fácil. Tal como as PPPs, também estas medidas não foram um exclusivo português e ocorreram noutros países europeus¹²⁷.

- c) **Privatizações:** Vários países europeus desenvolveram nas últimas décadas programas de privatizações. Portugal não fugiu à tendência. O número de privatizações foi muito diferente ao longo dos anos. Contudo, sabemos (Figura 0-1 em anexo) que estas arrancaram no início da década de 1990 e tiveram os resultados mais elevados na segunda metade dessa década, para decaírem no início do novo milénio e terem um novo crescimento em 2006 e 2008. Os resultados destas operações servem apenas para diminuir a dívida pública e não podem ser contabilizados no défice anual.
- d) **Dívida do Sector Empresarial do Estado (SEE):** Em 2007 a dívida do SEE correspondia a 22% do PIB, números que não estão contabilizados na dívida pública nacional e no défice (Bento, 2011: 89; Pereira, 2012: 23; Pereira, 2011: 99 e 112-113). Estamos perante outra estratégia que afasta os números oficiais das despesas públicas efectivas através de entidades detidas pelo Estado mas organizadas e geridas de forma empresarial.

Os pontos anteriores levam-nos a dizer, como sublinha Bento (2012: 88), que as estatísticas oficiais são limitadas porque não têm em conta alguns factores, o que dificulta comparações temporais. De forma resumida, e seguindo a literatura consultada, podemos dizer (e ter depois em conta na análise) que a maioria destes constrangimentos afectou, essencialmente, as contas públicas portuguesas a partir de 1995 e, sobretudo, no novo milénio¹²⁸. Apesar destas limitações, os indicadores que vamos usar não devem ser ignorados. Não sendo perfeitos, são o melhor retrato, numérico, da acção governativa.

VII.4 Análise estatística de alguns países europeus. Esquerda e direita no governo: a ideologia conta?

Como explicámos de forma mais profunda no Capítulo V, o nosso objectivo é testar a alegada relação entre a ideologia à esquerda ou direita do partido político que domina o governo (a principal variável independente) e os *outputs* da governação (variáveis dependentes)¹²⁹.

Não ignoramos que o espectro esquerda-direita também pode ser visto como um *continuum* o que leva vários autores a porem muitos destes partidos no centro-esquerda, centro-direita ou mesmo centro. Contudo, na análise que se segue olhamos para este espectro essencialmente como uma

¹²⁷ Para além de Cunha e Braz (2009) ver, sobre este tema, Banco de Portugal (2011: 97-100); Pereira (2011: 100-101); Pereira (2012: 32-36). Para uma perspectiva internacional dos problemas que estas medidas temporárias levantam no controlo das contas públicas de vários países europeus, mesmo quando se começaram a contabilizar os chamados saldos estruturais, ajustados do ciclo económico (também usados neste trabalho), ver Larch e Turrini (2009).

¹²⁸ Num facto que leva Bento a dizer que, se fossem tidos em conta, os orçamentos nacionais dessa época teriam sido ainda mais expansionistas.

¹²⁹ Não optámos, como outros estudos fazem, por analisar aquilo que alguma literatura identifica como *outcomes* (por exemplo, o desemprego, a inflação, os índices de pobreza ou o crescimento da economia). Esta seria, no entanto, uma análise legítima e lógica tendo em conta que qualquer partido político pretende obter, com as decisões que toma, efeitos na sociedade como menos desemprego, menos pobreza ou menos inflação, mesmo que estes temas não dependam directamente das decisões dos políticos.

dicotomia em que a realidade político-partidária se foi simplificando e colocando cada partido à esquerda ou à direita (ver subcapítulo I.4).

Poderíamos ter escolhido vários indicadores para avaliar esta potencial e lógica relação, mas, à semelhança de vários outros trabalhos que se podem enquadrar na categoria de estudos que tentam perceber se a política conta, a opção recaiu sobre a evolução do Estado social (visto enquanto a forma moderna de organização dos Estados da UE; ver capítulo III) pela grande importância que este assume na distinção entre esquerda e direita.

VII.4.1 Contas públicas: uma análise estatística descritiva e bivariada

As nossas hipóteses baseiam-se na revisão da literatura sobre aquilo que se considera serem políticas de esquerda ou de direita (ver subcapítulo VI.2.3), bem como da análise dos programas eleitorais (feita no subcapítulo VI.2.3) que revelara, como seria de esperar, que há diferenças entre aqueles que são os temas mais salientes pelos maiores partidos de esquerda ou de direita em 8 países europeus numa análise que vai de 1990 a 2010: os maiores partidos de esquerda, socialistas, dão mais ênfase a temas como a expansão do Estado social, a justiça social e as tecnologias e infra-estruturas (os três temas mais citados); pelo contrário, à direita, a expansão do Estado social também é relevante, mas menos, e assumem lugares de maior destaque as tecnologias e infra-estruturas, a lei e a ordem ou a eficácia governativa e administrativa.

Tendo em conta as diferenças programáticas e que também foram identificadas na literatura, nomeadamente sobre o tamanho do Estado, será de esperar que um governo liderado por um partido classificado como de esquerda esteja associado a uma variação mais positiva (ou pelo menos não tão negativa) das receitas públicas tal como da carga fiscal em comparação com o que acontece com os governos classificados à direita.

Quanto às despesas públicas, os partidos de esquerda estarão associados, hipoteticamente, a uma variação mais positiva das despesas globais, bem como dos gastos públicos correntes, com protecção social, saúde, educação ou pessoal da administração pública. Pelo contrário, um partido de direita não estará relacionado com um tão elevado crescimento destas despesas, sendo mais relevante do que nos governos de esquerda as despesas com as tradicionais funções de soberania (defesa, ordem pública e segurança).

Finalmente, colocamos a hipótese de que um governo de direita esteja associado a menores défices orçamentais e a um menor crescimento da dívida pública (recorde-se o lugar de maior destaque que assumem nesses programas eleitorais os temas relacionados com a chamada ortodoxia económica e a eficácia governativa e administrativa).

Os dados que vamos apresentar reúnem as variações de 24 indicadores num conjunto de 9 países europeus que pretendemos, depois, comparar com o que acontece em Portugal: Alemanha, Áustria, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Suécia e Reino Unido. Ou seja, um conjunto

de países com algumas características semelhantes e outras distintas: todos eles são democracias consolidadas da União Europeia, mas dois localizam-se na Europa do Sul e democratizaram-se recentemente (década de 1970) e tiveram, tal como Portugal, um crescimento mais tardio do Estado social; sete são regimes parlamentares e dois semi-presidenciais (França e Áustria); alguns têm sistemas partidários com clara tendência para a formação de maiorias e/ou governos de um partido (Reino Unido, Espanha, Grécia ou Suécia) ao lado de outros com uma tendência contrária e o predomínio de governos de coligação (Alemanha, Holanda ou Dinamarca).

O objectivo inicial era incluir na análise todos os países da UE 15 para colocar a realidade europeia em comparação com o caso português. Contudo, após alguma análise optámos por retirar cinco países do estudo: a Itália devido às radicais mudanças no sistema de partidos ocorridas na década de 1990 mas também à instabilidade governativa sem alternância partidária da I República¹³⁰; a Irlanda pelas dificuldades e singularidades na distinção ideológica dos dois maiores partidos; o Luxemburgo pela pequena dimensão do país; a Bélgica devido à divisão entre partidos regionais que complicaria ainda mais a análise e as conclusões; e a Finlândia que apesar das grandes coligações com um grande partido de esquerda ou de direita a dominar, reúne no governo um conjunto demasiado extenso de partidos para uma análise ideológica como aquela que pretendemos fazer de seguida¹³¹.

Antes de passar para a análise dos quadros, serão úteis algumas explicações prévias sobre as 3 medidas de estatística descritiva apresentadas. Estas medidas são, no fundo, sumários, úteis e representativos do conjunto de dados, mas que necessariamente não podem representar tudo – a conjugação das três ajudará a descrever melhor um conjunto de dados que, como teremos oportunidade de ver, são bastante assimétricos e com elevados desvios padrão. Podendo parecer redundantes e óbvias para o leitor, as explicações que se seguem ajudam a recordar as razões que nos levam a incluir tantas medidas de estatística descritiva numa análise que pretende apenas descrever o que se passou em executivos dominados por ideologias distintas¹³².

- a) **Média:** é, provavelmente, a medida de tendência central mais usada em Ciências Sociais. Calcula-se com base na soma dos valores dividida pelo número de casos. No fundo é o ponto de equilíbrio em torno do qual os valores se distribuem. Tem vários problemas: tende a ser muito afectada pelos casos extremos ou *outliers*; e é pouco representativa quando o desvio-padrão ou a variação dos dados (dispersão) é muito elevada. Na prática, pode dar uma imagem distorcida dos dados que pretende representar e é mais representativa quando tem um valor semelhante ao da mediana.
- b) **Mediana:** outra medida de tendência central. Corresponde ao valor que ocupa a posição central dos dados ordenados, ou seja, metade dos dados são maiores/menores do que a mediana. Tem a vantagem de ser menos afectada por valores extremos ou *outliers*, facto que

¹³⁰ Sobre a caracterização do sistema político italiano como um “mundo à parte” do resto da Europa, uma experiência “atípica”, ver, por exemplo, Cazzola (2011: 70 e 100-103).

¹³¹ Critérios semelhantes são usados por Cazzola (2011: 70) que retira da análise os países sem alternância entre partidos e os países com população abaixo dos 5 milhões de pessoas.

¹³² As explicações que se seguem têm por base a leitura de alguns manuais de análise estatística em ciências sociais (Maroco, 2007; Pestana e Gageiro, 2008), bem como dos resumos das aulas, no ISCTE-IUL, dos professores José Gonçalves Dias e Helena Carvalho.

pode fazer desta uma medida de tendência central mais representativa do que a média, nomeadamente quando estamos perante distribuições assimétricas dos dados (situação comum nas variáveis que apresentaremos de seguida).

- c) **Desvio-padrão (DP):** é a medida mais comum de dispersão estatística. Define-se como a raiz quadrada da variância, ou seja, da variabilidade dos valores à volta da média. Na prática é o desvio médio face à média e é útil para perceber se as observações tendem ou não a afastar-se muito da média.

Os quadros que apresentamos a seguir tentam reunir as vantagens (e desvantagens) das 3 medidas anteriores na análise das variações de 24 indicadores relacionados com as contas públicas. Conjugadas, ajudam-nos a ter uma imagem mais completa e representativa do que aconteceu nestes governos. Como será possível observar de seguida, os desvios-padrão dos dados consultados tendem a ser muito elevados, facto que põe em causa a representatividade das médias. O cálculo da mediana ajuda-nos a ter uma percepção mais completa do conjunto dos dados e, sobretudo, se estes vão ou não de encontro à hipótese de que os partidos e as ideologias podem afectar a evolução do Estado social.

Finalmente, os quadros apresentam outras duas medidas. Primeiro, o *número de casos/observações (N)* que estiveram na base do cálculo de cada medida. Recorde-se que estamos perante análises de séries temporais em vários países pelo que cada caso/observação corresponde à variação, em percentagem, de um ano para o outro de cada indicador num determinado país^{133 134}. Finalmente, os quadros concluem-se com uma análise de medidas de associação, nomeadamente o *coeficiente de associação Eta*^{135 136}.

¹³³ Um exemplo: vamos supor que num determinado país a despesa total do Estado em 1980 era de 50% do PIB e que no ano seguinte, 1981, esse valor sobe para 51%. Na nossa análise, 1981 surgirá como um ano em que a variação da despesa total do Estado foi de 2%. A lógica anterior apenas sofre uma ligeira adaptação no caso dos indicadores relacionados com os saldos do Estado quando a variação é calculada em pontos percentuais (p.p.) e não em percentagem – uma opção motivada pelo facto de ser um tipo de indicador que por norma apresenta valores mais baixos facto que, em termos de desvios-padrão, revelaria resultados enormes e difíceis de interpretar.

¹³⁴ Se tivéssemos os dados disponíveis para todos os 10 países em análise, potencialmente o nosso número de casos rondaria as 300 observações [(1 país x 30 anos) x 10 países]. Como excluímos o caso português de vários quadros e como não existem dados disponíveis para todos os anos em todos os países, o número de observações (N) tende a rondar as 200.

¹³⁵ Estes coeficientes revelam se existe associação (ou não) entre duas variáveis, ou seja, se a variação de uma está associada, sobreposta, à variação da outra (mesmo que não indiquem causa-efeito). Tendo em conta as variáveis em análise, optámos por apresentar o coeficiente de associação *Eta* que permite medir a associação entre variáveis qualitativas nominais (no nosso caso, a ideologia dominante do governo) e variáveis quantitativas (variação de um determinado indicador das contas públicas). Esta medida de associação sofre, contudo, de uma limitação: ao contrário dos coeficientes de correlação que vão de -1 a 1, permitindo medir o sentido ou direcção da associação, o *Eta* apenas mede a intensidade dessa associação (indo de 0 a 1). O facto anterior leva-nos a apenas apresentar os resultados dos cálculos (feitos com base no programa SPSS) daqueles indicadores que na análise prévia da média e mediana vão de encontro à confirmação da hipótese ideológica.

¹³⁶ As análises de estatística avançada em que, como é o nosso caso, as variáveis independentes são nominais, recorrem, tradicionalmente, a uma análise da variância (Pennings et al, 2006: 150-152). Optámos por não apresentar essa análise porque, como perceberemos de seguida, as diferenças detectadas tendem a ser muito pequenas o que não permite revelar diferenças consideradas estatisticamente significativas. Essa análise será feita, contudo, mais à frente quando fizermos algumas regressões lineares múltiplas.

VII.4.1.1 Os resultados

Começando por analisar os resultados das variações médias anuais agregadas dos governos liderados por um partido de esquerda ou direita de 1981 a 2010 nos 9 países europeus analisados, o Quadro VII-4 revela como são poucos os indicadores onde as diferenças ideológicas parecem ter efeitos de acordo com as hipóteses (para facilitar a percepção visual, esses casos surgem assinalados a cinzento). Apenas em algumas variáveis (6 em 24) relacionadas com as despesas públicas, os gastos com remunerações dos funcionários públicos, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e o saldo estrutural primário, os resultados das médias vão de encontro à hipótese ideológica. No entanto, como seria de esperar tendo em conta a forte dispersão das observações revelada pelos elevados desvios-padrão, os resultados das medianas apresentam um cenário diferente: tendem a confirmar com muito mais frequência a hipótese ideológica (16 em 24 indicadores). Recorde-se que em resultados altamente afectados por *outliers* ou com uma distribuição enviesada, a mediana tende a ser uma medida mais representativa – naturalmente, os coeficientes de associação Eta são sempre muito baixos.

Numa conclusão que também se poderá aplicar na análise dos quadros seguintes, em todos os indicadores mesmo quando as diferenças entre as médias e medianas dos dois grupos ideológicos analisados apresentaram valores maiores, estas serão sempre muito mais pequenas do que os desvios-padrão. Facto que nos permite concluir, seguindo a ideia proposta por Pennings et al (2006: 115), que serão muitas as excepções uma eventual tendência para que existam diferenças constantes entre os *outputs* dos governos de esquerda e direita.

Depois do Quadro VII-4, o Quadro VII-5 faz uma análise mais restrita: colocando a hipótese de que existe um efeito de interacção, apenas tem em conta os governos com maioria absoluta dos deputados nos parlamentos – previsivelmente, estes terão mais poder para implementar aquelas que são as “suas” políticas preferências¹³⁷. Os resultados revelam que nestes casos são muito mais os indicadores que, nas médias (14 em 24) e medianas (22 em 24), parecem ser influenciados pelos partidos que dominam o executivo, numa tendência que se mantém se retirarmos da análise (Quadro VII-6) os governos sem aquilo a que se costumam chamar grandes coligações (executivos que reúnem os dois maiores partidos do sistema como aconteceu, por vezes, por exemplo, na Alemanha e Áustria).

Nesta última análise agregada (Quadro VII-6), sem governos de minoria e sem grandes coligações, quase todos os indicadores que confirmam as hipóteses reforçam-se não apenas através da distância entre os dois lados ideológicos (nas médias e medianas) mas também dos resultados do coeficiente de associação Eta, que apesar de continuar com valores muito baixos apresenta valores mais elevados.

¹³⁷ Uma hipótese colocada, entre outros, por Freire (2011: 188-190).

Quadro VII-4 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, por ideologia do maior partido do governo em 9 países europeus, 1981-2010

Variação anual em % dos seguintes indicadores**	9 países europeus, 1981-2010						N	ETA
	Esquerda			Direita				
	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP		
Receitas totais do Estado (AMECO)	0,0	0,3	2,6	0,2	0,2	2,3	208	
Receita estrutural (AMECO)	0,1	0,2	2,8	0,3	0,1	2,9	208	
Receita corrente (AMECO)	0,0	0,3	2,4	0,1	0,3	2,1	202	
Carga fiscal sem contribuições sociais (AMECO)	0,1	0,2	2,8	0,2	0,2	2,3	208	
Carga fiscal com contribuições sociais (AMECO)	0,1	0,2	2,6	0,1	0,2	2,2	208	
Despesa total do Estado (AMECO)	0,1	-0,1	3,6	0,2	-0,4	4,0	208	
Despesa pública primária (AMECO)	0,4	0,1	3,9	0,3	-0,4	4,1	208	0,050
Despesa corrente total (AMECO)	0,2	0,0	3,0	0,4	0,0	3,3	202	
Despesa corrente total primária (AMECO)	0,5	0,2	3,0	0,4	-0,4	3,4	202	0,037
Despesa estrutural (AMECO)	0,1	-0,1	3,3	0,2	-0,1	3,3	202	
Despesa estrutural primária (AMECO)	0,4	0,0	3,6	0,3	-0,1	3,3	202	0,064
Benefícios e transferências sociais (AMECO)	0,6	0,5	3,1	0,7	-0,2	3,6	208	
Despesa pública social (OCDE)	0,7	0,3	3,6	0,8	0,1	3,8	208	
Despesa pública com terceira idade (OCDE)	1,1	0,9	4,9	1,1	0,2	5,1	208	
Despesa pública com saúde (OCDE)	0,5	0,8	4,0	1,4	0,4	5,4	218	
Rácio despesa pública social no total despesa pública (OCDE)	0,8	0,3	3,8	0,8	0,7	3,2	198	
Remunerações dos empregados públicos (AMECO)	0,2	-0,1	3,1	-0,8	-1,3	3,4	208	0,115
FBCF (AMECO)	0,8	0,1	1,9	-0,8	-0,7	8,7	208	0,083
Saldo global (AMECO) (p.p.) **	0,0	0,1	2,2	0,0	0,2	2,0	208	
Saldo primário (AMECO) (p.p.) **	-0,1	0,1	2,2	-0,1	0,1	2,0	208	
Saldo estrutural (AMECO) (p.p.) **	0,0	0,1	1,7	0,0	0,2	1,4	202	
Saldo estrutural primário (AMECO) (p.p.) **	-0,1	-0,1	1,8	0,0	0,0	1,5	202	0,050
Dívida pública (AMECO)	0,8	0,1	8,0	3,2	1,8	8,4	161	
Dívida Pública do governo central (OCDE)	2,8	1,6	10	3,6	1,8	9,0	206	
Variáveis que vão de encontro à hipótese ideológica	Média: 6 em 24 / Mediana: 16 em 24							

Legenda: Os números a cinzento assinalam casos em que as médias ou medianas vão de encontro à hipótese ideológica. Um exemplo: neste quadro, a evolução mediana das receitas do Estado em governos dominados por um partido de esquerda é superior ao de governos dominados por um partido de direita. Na maioria dos indicadores os anos observados vão de 1981 a 2010. No entanto, em alguns países os resultados disponíveis nas bases de dados consultadas não correspondem a todo esse período (facto visível pelo N mais pequeno).

** Todos os indicadores surgiam, na fonte original, em % do PIB. Com base nesses resultados, calculámos a variação percentual de cada ano em relação ao ano anterior. Apenas nos indicadores relacionados com os saldos esta variação foi calculada em pontos percentuais (p.p.).

Países incluídos: Alemanha, Áustria, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Suécia e Reino Unido.

Fontes: Assinaladas em cada indicador.

Quadro VII-5 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, por ideologia do maior partido do governo em 8 países europeus, só maiorias absolutas, 1981-2010

8 países europeus, só maiorias absolutas, 1981-2010

Variação anual em % dos seguintes indicadores**	Esquerda			Direita			N	ETA
	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP		
Receitas totais do Estado (AMECO)	0,3	0,7	2,4	0,1	0,1	2,3	154	0,037
Receita estrutural (AMECO)	0,4	0,2	2,8	0,3	0,1	3,1	154	0,003
Receita corrente (AMECO)	0,3	0,4	2,2	0,1	0,3	2,2	148	0,044
Carga fiscal sem contribuições sociais (AMECO)	0,3	0,3	2,6	0,1	-0,1	2,4	154	0,055
Carga fiscal com contribuições sociais (AMECO)	0,3	0,3	2,5	0,0	0,0	2,3	154	0,057
Despesa total do Estado (AMECO)	0,2	0,2	3,7	0,3	-0,4	4,1	154	
Despesa pública primária (AMECO)	0,6	0,4	4,2	0,3	-0,4	4,2	154	0,034
Despesa corrente total (AMECO)	0,2	0,2	2,6	0,5	0,1	3,2	148	
Despesa corrente total primária (AMECO)	0,6	0,5	2,8	0,4	0,2	3,4	148	0,033
Despesa estrutural (AMECO)	0,2	0,1	3,3	0,3	-0,1	3,3	148	
Despesa estrutural primária (AMECO)	0,6	0,4	3,8	0,3	-0,1	3,4	148	0,035
Benefícios e transferências sociais (AMECO)	0,6	0,7	2,8	0,8	0,0	3,7	154	
Despesa pública social (OCDE)	0,9	0,5	3,7	0,8	0,1	4,0	139	0,018
Despesa pública com terceira idade (OCDE)	1,4	1,0	4,0	1,0	0,2	5,3	139	0,038
Despesa pública com saúde (OCDE)	0,7	0,9	4,4	1,9	0,3	5,8	149	
Rácio despesa pública social no total despesa pública (OCDE)	0,8	0,1	4,0	0,9	0,6	3,4	131	
Remunerações dos empregados públicos (AMECO)	0,1	-0,1	3,1	-0,8	-1,1	3,4	154	0,132
FBCF (AMECO)	1,6	0,0	22	-1,0	-0,9	8,5	154	0,082
Saldo global (AMECO) (p.p.) **	0,0	0,0	2,1	-0,1	0,1	2,0	154	
Saldo primário (AMECO) (p.p.) **	-0,1	0,0	2,1	-0,1	0,2	2,0	154	
Saldo estrutural (AMECO) (p.p.) **	0,0	-0,1	1,7	0,0	0,2	1,5	148	
Saldo estrutural primário (AMECO) (p.p.) **	-0,1	-0,2	1,8	0,0	0,1	1,5	148	0,026
Dívida pública (AMECO)	1,6	0,4	7,0	3,9	2,7	7,5	117	
Dívida Pública do governo central (OCDE)	3,8	2,0	9,2	2,9	1,8	7,1	136	0,056
Variáveis que vão de encontro à hipótese ideológica	Média: 14 em 24 / Mediana: 22 em 24							

Legenda e fontes: igual ao Quadro VII-4, excepto nos países incluídos; Alemanha, Áustria, Espanha, França, Grécia, Holanda, Suécia e Reino Unido.

Quadro VII-6 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, por ideologia do maior partido do governo em 8 países europeus, só maiorias absolutas e sem grandes coligações, 1981-2010

8 países europeus, só maiorias absolutas e sem grandes coligações, 1981-2010

Variação anual em % dos seguintes indicadores**	Esquerda			Direita			N	ETA
	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP		
Receitas totais do Estado (AMECO)	0,3	0,8	2,7	0,0	-0,2	2,3	125	0,072
Receita estrutural (AMECO)	0,4	0,8	2,9	0,2	0,1	3,0	125	0,042
Receita corrente (AMECO)	0,3	0,6	2,3	-0,1	0,0	2,2	119	0,085
Carga fiscal sem contribuições sociais (AMECO)	0,3	0,7	2,8	0,0	-0,2	2,4	125	0,068
Carga fiscal com contribuições sociais (AMECO)	0,3	0,7	2,7	-0,1	-0,2	2,3	125	0,068
Despesa total do Estado (AMECO)	0,2	0,2	3,9	0,1	-0,5	4,1	125	0,001
Despesa pública primária (AMECO)	0,6	0,8	4,6	0,1	-0,5	4,1	125	0,059
Despesa corrente total (AMECO)	0,1	0,1	2,5	0,3	-0,5	3,0	119	
Despesa corrente total primária (AMECO)	0,6	0,6	2,8	0,2	-0,4	3,1	119	0,061
Despesa estrutural (AMECO)	0,1	0,1	3,5	0,2	-0,2	3,3	119	
Despesa estrutural primária (AMECO)	0,6	0,5	4,1	0,1	-0,2	3,2	119	0,062
Benefícios e transferências sociais (AMECO)	0,5	0,8	2,8	0,6	-0,3	3,5	125	
Despesa pública social (OCDE)	0,9	0,3	3,9	0,9	0,1	4,0	123	
Despesa pública com terceira idade (OCDE)	1,4	1,0	4,2	1,2	0,8	5,4	123	0,017
Despesa pública com saúde (OCDE)	0,4	0,8	4,7	1,8	0,3	6,0	128	
Rácio despesa pública social no total despesa pública (OCDE)	0,7	0,1	4,2	0,9	0,8	3,6	115	
Remunerações dos empregados públicos (AMECO)	0,1	0,0	3,1	-1,0	-1,1	3,2	125	0,176*
FBCF (AMECO)	3,2	1,3	25	-1,6	-1,8	8,8	125	0,140
Saldo global (AMECO) (p.p.) **	0,1	0,0	2,3	-0,1	0,1	2,0	125	
Saldo primário (AMECO) (p.p.) **	-0,1	0,1	2,4	-0,1	0,2	2,0	125	
Saldo estrutural (AMECO) (p.p.) **	0,1	0,1	1,8	-0,1	0,2	1,4	119	
Saldo estrutural primário (AMECO) (p.p.) **	-0,1	-0,1	2,0	0,0	0,2	1,5	119	0,014
Dívida pública (AMECO)	1,3	0,2	7,5	3,9	2,9	7,1	94	
Dívida Pública do governo central (OCDE)	3,7	1,6	10,4	2,7	1,9	6,4	107	
Variáveis que vão de encontro à hipótese ideológica	Média: 14 em 24 / Mediana: 21 em 24							

Legenda e fontes: igual ao Quadro VII-4, excepto nos países incluídos; Alemanha, Áustria, Espanha, França, Grécia, Holanda, Suécia e Reino Unido.

O Quadro VII-7 faz uma análise semelhante à anterior (Quadro VII-4) mas retira dos resultados agregados os dois países da Europa do Sul, Espanha e Grécia. A razão é simples e está relacionada com algo que também aconteceu em Portugal: a democratização tardia destes dois países associada a um desenvolvimento (e crescimento) também ele tardio do Estado social que pode ter levado os governos de direita a estarem associados a uma variação mais positiva de uma série de indicadores que levam a que se contrarie a hipótese ideológica.

Sem retirar os governos de minoria ou as grandes coligações, os resultados agregados dos 7 países com democracias mais antigas são muito semelhantes à análise a 9 que incluía os dois países da Europa do Sul (Quadro VII-4). Contudo, os resultados que se seguem, sem Espanha e Grécia mas também sem os governos minoritários (Quadro VII-8) apresentam de novo um substancial número de indicadores que vai de encontro às hipóteses ideológicas (19 em 24, no caso das médias, 21 em 24, nas medianas). Finalmente, a análise mais restrita que apenas inclui executivos maioritários e sem grandes coligações revela os resultados mais consonantes com as hipóteses ideológicas: perto de 20 variáveis vão de encontro ao que seria de esperar se pensarmos que a política e os partidos contam¹³⁸.

¹³⁸ Neste caso, apenas os indicadores relacionados com as despesas públicas na área social e a dívida pública total do Estado parecem desmentir as hipóteses.

Quadro VII-7 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, por ideologia do maior partido do governo em 7 países europeus, sem jovens democracias, 1981-2010

Variação anual em % dos seguintes indicadores**	7 países, sem jovens democracias						N	ETA
	Esquerda			Direita				
	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP		
Receitas totais do Estado (AMECO)	-0,1	-0,4	2,1	0,0	0,1	2,0	175	
Receita estrutural (AMECO)	-0,1	0,1	2,5	0,2	0,1	2,8	175	
Receita corrente (AMECO)	-0,1	-0,3	1,9	0,0	0,2	1,9	169	
Carga fiscal sem contribuições sociais (AMECO)	0,0	0,0	2,2	0,0	0,1	2,1	175	
Carga fiscal com contribuições sociais (AMECO)	0,0	-0,1	2,2	0,0	0,1	2,0	175	
Despesa total do Estado (AMECO)	0,0	0,0	3,5	0,1	-0,4	3,9	175	
Despesa pública primária (AMECO)	0,2	-0,2	3,6	0,1	-0,4	4,1	175	0,068
Despesa corrente total (AMECO)	0,0	0,0	2,7	0,2	-0,3	3,2	169	
Despesa corrente total primária (AMECO)	0,2	0,0	2,6	0,3	-0,4	3,4	169	
Despesa estrutural (AMECO)	0,0	-0,1	3,1	0,1	-0,1	2,9	169	
Despesa estrutural primária (AMECO)	0,2	-0,1	3,2	0,1	-0,1	3,1	169	0,084
Benefícios e transferências sociais (AMECO)	0,1	0,0	2,9	0,5	-0,2	3,7	175	
Despesa pública social (OCDE)	0,1	0,2	3,1	0,5	-0,1	3,2	158	
Despesa pública com terceira idade (OCDE)	0,3	0,7	2,7	1,0	0,3	4,6	158	
Despesa pública com saúde (OCDE)	0,4	0,5	2,9	0,7	0,5	3,6	168	
Rácio despesa pública social no total despesa pública (OCDE)	0,6	0,4	3,7	0,8	0,8	3,1	148	
Remunerações dos empregados públicos (AMECO)	0,0	-0,1	2,5	-0,8	-1,3	3,2	175	0,114
FBCF (AMECO)	0,7	0,1	20	-1,0	-1,2	8,5	175	0,072
Saldo global (AMECO) (p.p.) **	0,0	0,1	2,0	0,0	0,2	2,0	175	
Saldo primário (AMECO) (p.p.) **	-0,1	0,1	1,9	0,0	0,1	2,0	175	
Saldo estrutural (AMECO) (p.p.) **	0,0	0,0	1,4	0,1	0,2	1,3	169	0,044
Saldo estrutural primário (AMECO) (p.p.) **	-0,1	-0,1	1,4	0,0	0,0	1,4	169	0,055
Dívida pública (AMECO)	0,3	0,2	7,2	3,5	2,3	8,3	129	
Dívida Pública do governo central (OCDE)	1,9	1,5	9,6	3,8	2,1	8,7	162	
Variáveis que vão de encontro à hipótese ideológica	Média: 7 em 24 / Mediana: 10 em 24							

Legenda e fonte: igual ao Quadro VII-4, excepto nos países incluídos na análise: Alemanha, Áustria, Dinamarca, França, Holanda, Suécia e Reino Unido.

Quadro VII-8 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, por ideologia do maior partido do governo em 6 países europeus, sem jovens democracias e só maiorias absolutas, 1981-2010

6 países europeus, sem jovens democracias e só maiorias absolutas, 1981-2010

Variação anual em % dos seguintes indicadores**	Esquerda			Direita			N	ETA
	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP		
Receitas totais do Estado (AMECO)	0,0	0,1	2,2	-0,1	0,0	1,9	131	0,040
Receita estrutural (AMECO)	0,1	0,1	2,5	0,0	0,0	2,9	131	0,009
Receita corrente (AMECO)	0,0	0,0	2,0	-0,2	0,1	1,8	125	0,051
Carga fiscal sem contribuições sociais (AMECO)	0,1	0,0	2,4	-0,1	-0,2	2,1	131	0,029
Carga fiscal com contribuições sociais (AMECO)	0,0	0,0	2,3	-0,1	-0,1	2,0	131	0,030
Despesa total do Estado (AMECO)	0,4	0,5	3,7	0,0	-0,5	3,9	131	0,060
Despesa pública primária (AMECO)	0,6	0,3	3,9	0,0	-0,5	4,2	131	0,068
Despesa corrente total (AMECO)	0,4	0,2	2,6	0,2	-0,5	3,0	125	0,043
Despesa corrente total primária (AMECO)	0,6	0,4	2,6	0,2	-0,4	3,3	125	0,054
Despesa estrutural (AMECO)	0,4	0,3	3,2	0,0	-0,2	2,9	125	0,074
Despesa estrutural primária (AMECO)	0,6	0,2	3,4	0,1	-0,2	3,1	125	0,083
Benefícios e transferências sociais (AMECO)	0,4	0,2	2,9	0,5	-0,3	3,6	131	
Despesa pública social (OCDE)	0,5	0,4	3,2	0,3	-0,2	3,2	104	0,023
Despesa pública com terceira idade (OCDE)	0,6	1,0	2,0	0,9	0,3	4,6	104	
Despesa pública com saúde (OCDE)	0,9	0,9	2,8	0,9	0,1	3,5	114	
Rácio despesa pública social no total despesa pública (OCDE)	0,6	0,1	3,7	0,8	0,8	3,3	96	
Remunerações dos empregados públicos (AMECO)	0,1	0,0	2,5	-0,9	-1,1	3,1	131	0,175*
FBCF (AMECO)	1,6	-0,4	24	-1,4	-1,5	8,0	131	0,088
Saldo global (AMECO) (p.p.) **	-0,2	0,0	2,1	0,0	0,3	2,0	131	0,036
Saldo primário (AMECO) (p.p.) **	-0,2	0,1	2,0	-0,1	0,3	2,0	131	0,044
Saldo estrutural (AMECO) (p.p.) **	-0,2	-0,1	1,4	0,0	0,2	1,3	125	0,071
Saldo estrutural primário (AMECO) (p.p.) **	-0,2	-0,1	1,4	0,0	0,1	1,4	125	0,081
Dívida pública (AMECO)	1,8	0,9	7,4	3,9	2,5	7,0	95	
Dívida Pública do governo central (OCDE)	3,6	2,1	9,3	3,3	2,0	7,0	110	0,018
Variáveis que vão de encontro à hipótese ideológica	Média: 19 em 24 / Mediana: 21 em 24							

Legenda e fonte: igual ao Quadro VII-4, excepto nos países incluídos na análise: Alemanha, Áustria, França, Holanda, Suécia e Reino Unido.

Quadro VII-9 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, por ideologia do maior partido do governo em 6 países europeus, sem jovens democracias, sem grandes coligações e só maiorias absolutas, 1981-2010

6 países europeus, sem jovens democracias, sem grandes coligações e só maiorias absolutas, 1981-2010

Variação anual em % dos seguintes indicadores**	Esquerda			Direita			N	ETA
	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP		
Receitas totais do Estado (AMECO)	0,0	0,6	2,4	-0,3	-0,3	1,8	102	0,078
Receita estrutural (AMECO)	0,0	0,2	2,6	-0,2	0,0	2,7	102	0,050
Receita corrente (AMECO)	0,0	0,3	2,1	-0,4	-0,2	1,7	96	0,101
Carga fiscal sem contribuições sociais (AMECO)	-0,1	0,1	2,6	-0,2	-0,4	2,1	102	0,028
Carga fiscal com contribuições sociais (AMECO)	-0,1	-0,2	2,5	-0,2	-0,3	2,0	102	0,027
Despesa total do Estado (AMECO)	0,4	0,7	4,1	-0,3	-0,7	3,8	102	0,093
Despesa pública primária (AMECO)	0,6	0,4	4,3	-0,2	-0,8	4,0	102	0,105
Despesa corrente total (AMECO)	0,3	0,4	2,5	-0,1	-0,8	2,6	96	0,076
Despesa corrente total primária (AMECO)	0,5	0,6	2,6	0,0	-0,7	2,9	96	0,093
Despesa estrutural (AMECO)	0,4	0,4	3,5	-0,3	-0,4	2,6	96	0,119
Despesa estrutural primária (AMECO)	0,6	0,4	3,7	-0,2	-0,6	2,9	96	0,130
Benefícios e transferências sociais (AMECO)	0,3	0,3	3,0	0,2	-0,4	3,4	102	0,006
Despesa pública social (OCDE)	0,2	0,3	3,4	0,4	-0,2	3,2	88	
Despesa pública com terceira idade (OCDE)	0,3	0,8	2,0	1,0	0,9	4,6	88	
Despesa pública com saúde (OCDE)	0,6	0,8	2,8	0,8	0,1	3,5	93	
Rácio despesa pública social no total despesa pública (OCDE)	0,5	0,1	4,0	0,9	0,8	3,5	80	
Remunerações dos empregados públicos (AMECO)	0,1	0,2	2,2	-1,2	-1,5	2,7	102	0,257*
FBCF (AMECO)	3,8	1,5	27,9	-2,1	-1,9	8,3	102	0,156
Saldo orçamental global (AMECO) **	-0,2	0,0	2,3	0,0	0,3	1,9	102	0,046
Saldo orçamental primário (AMECO) **	-0,3	0,1	2,3	0,0	0,4	1,9	102	0,056
Saldo orçamental estrutural (AMECO) **	-0,2	-0,1	1,6	0,0	0,2	1,3	96	0,072
Saldo orçamental estrutural primário (AMECO) **	-0,3	-0,1	1,6	0,0	0,1	1,3	96	0,084
Dívida pública (AMECO)	1,3	0,3	8,2	3,9	2,9	6,3	72	
Dívida Pública do governo central (OCDE)	3,4	2,0	11,1	3,2	2,3	6,1	81	0,013
Variáveis que vão de encontro à hipótese ideológica	Média: 19 em 24 / Mediana: 20 em 24							

Legenda e fonte: igual ao Quadro VII-4, excepto nos países incluídos na análise: Alemanha, Áustria, França, Holanda, Suécia e Reino Unido.

Globalmente considerados, e apesar dos elevados desvios-padrão, os resultados a que estamos a chegar parecem revelar que a ideologia e os partidos contaram, tiveram alguma relevância, pelo menos no que se refere às contas públicas e *outputs* da acção governativa para a sociedade ao nível da evolução de uma série de indicadores relacionados com o Estado social, mas apenas perante determinadas circunstâncias, nomeadamente quando os governos têm maioria absoluta e não se baseiam numa coligação entre os dois maiores partidos do sistema político. Nestes casos (Quadro VII-5 e Quadro VII-6), parece claro que os governos de esquerda estão ligados, apesar das muitas excepções detectáveis pelos altos desvios-padrão, a uma variação mais positiva (ou pelo menos não tão negativa) dos vários indicadores relacionados

com as receitas do Estado. Na despesa pública a conclusão é igual, com a excepção de vários indicadores relacionados com os gastos sociais, tal como nos saldos orçamentais.

É de destacar que há cinco indicadores cujos resultados, em todos os tipos de análise (com ou sem países da Europa do Sul; com ou sem governos de minoria e grandes coligações), vão sempre de encontro à hipótese ideológica. São eles os gastos globais com as remunerações dos funcionários públicos que sobem em termos médios e medianos com os governos de esquerda mas descem com os governos de direita; a formação bruta de capital fixo (FBCF) com uma tendência idêntica à anterior; a despesa pública primária; a despesa estrutural primária; e o saldo estrutural primário. Os resultados das três últimas variáveis são particularmente relevantes para a confirmação da hipótese ideológica porque estamos perante indicadores que, segundo a literatura sobre Finanças Públicas, são mais sensíveis às opções políticas dos governos (ver subcapítulo VII.3.1).

Em todos os indicadores é preciso ter em conta, contudo, um factor já referido antes e que será mais visível com alguns gráficos disponíveis nos anexos: todos os indicadores apresentam desvios padrão muito elevados, facto que indicia a elevada dispersão de resultados anuais. Ou seja, as diferenças entre os governos de esquerda e direita não são tão claras como por vezes poderia parecer olhando apenas para os valores médios e medianos, o que revela que existem muitas excepções à tendência ideológica esperada e que dificultará muito a obtenção de resultados significativos quando recorrermos a análises estatísticas mais avançadas.

Aliás, se fizermos uma análise semelhante à anterior mas que olha apenas para as variações médias desagregadas por país dos governos liderados por um partido considerado de direita ou de esquerda nos últimos 30 anos (Quadro 0-5 a Quadro 0-8 em anexo), as conclusões não parecem ser tão claras. Há países onde a variável ideológica parece ter peso (Áustria, Reino Unido¹³⁹, Espanha e, em muito menor grau, França) e outros onde esta parece ser uma questão irrelevante (Dinamarca, Holanda, Portugal, Grécia, Suécia e Alemanha). Resultados que, tal como conclui Cazzola (2011: 114-127), num estudo com objectivos semelhantes, leva a pensar que “nenhuma generalização é válida”. As realidades nacionais são muito diversificadas: nuns casos a ideologia do governo parece contar; noutros parece ficar longe de ter relevância nas decisões ou *outputs* governativos revelados pelo conjunto de indicadores recolhidos.

O que justifica estas diferenças? Por que razão há países onde os partidos que estão à frente do executivo parecem ter relevância e outros onde este parece ser um factor quase irrelevante? Em alguns casos a resposta parece ser perceptível, pelo menos em parte, por algumas variáveis políticas: governos minoritários (sobretudo presentes na Dinamarca) ou que

¹³⁹ O Reino Unido é, aliás, um dos poucos países da OCDE onde alguns autores dizem que existiram de forma clara, com motivações ideológicas, fortes cortes no Estado social na década de 1980. Evelyn e Stephens (2005: 616-620) recordam o que passou nos governos de Margaret Thatcher e dizem que estes cortes só são possíveis em sistemas políticos que concentram o poder num único partido.

normalmente subsistem devido a coligações (Dinamarca, Alemanha, Holanda e França¹⁴⁰) que várias vezes reúnem mais de dois partidos (Dinamarca, Suécia, Holanda), por vezes de vários quadrantes ideológicos ou nas chamadas grandes coligações (nomeadamente na Áustria, Holanda e Alemanha), não serão, colocamos como hipótese, o ‘terreno’ propício para que um governo aplique, sem constrangimentos, aquelas que são as suas propostas ou políticas de acordo com a sua ideologia à esquerda ou direita. Pelo contrário, será lógico que executivos de países que tendencialmente têm apenas um partido no governo com maioria absoluta (Reino Unido, Espanha, Grécia e muitas vezes também na Suécia) consigam ter tendência para aplicar os seus programas eleitorais.

Em anexo: Quadro 0-5 a Quadro 0-8

De acordo com o que dissemos antes, parecem lógicos os resultados observados no Reino Unido e em Espanha (com a maioria dos indicadores a ir de encontro à hipótese ideológica), bem como na Holanda e Dinamarca (que contrariam essa hipótese). Mas o que justifica os resultados divergentes da Grécia e da Espanha apesar de terem condições políticas semelhantes (dois blocos ideológicos que alternaram entre si à frente do governo com maiorias absolutas)? E como se explicam os resultados da Áustria que apesar dos muitos anos de grandes coligações entre SPO e OVP apresenta dos resultados que mais vão de encontro à hipótese ideológica?

Uma resposta completa a todas estas questões obrigaria a um estudo de caso de cada um dos países assinalados para compreender as circunstâncias próprias de cada Estado e a respectiva evolução social, histórica, económica e política – não é esse o nosso objectivo nem teríamos meios, tempo ou espaço para o fazer. O nosso foco centrar-se-á no caso português.

VII.4.2 Factores explicativos da evolução das contas públicas: uma análise agregada e multivariada

VII.4.2.1 Descrição das variáveis independentes e outras explicações prévias

A análise que se segue retoma uma abordagem agregada dos vários países. Ficam para trás as estatísticas descritivas e bivariadas e passamos a usar as ferramentas da análise estatística avançada (regressões lineares múltiplas) para tentar revelar se a ideologia é uma variável mais importante do que outras na evolução do Estado social e dos *outputs* dos governos. O primeiro objectivo passa por perceber o que tem mais relevância na evolução de alguns indicadores relacionados com as contas públicas, nomeadamente:

¹⁴⁰ No caso francês será ainda necessário ter em conta o regime que dá ao Presidente da República o conjunto de poderes mais vasto da Europa Ocidental (Siaroff, 2003).

- a) A ideologia partidária.
- b) A conjuntura internacional.
- c) O ciclo eleitoral.
- d) O nível de desenvolvimento do Estado social do país.
- e) Evolução da taxa de desemprego.
- f) O envelhecimento da população.

As seis variáveis anteriores são assumidas como independentes. Ao contrário do que fizemos antes, na análise que se segue apenas olharemos para a variação de quatro indicadores relacionados com as contas públicas: os benefícios e transferências sociais, a receita estrutural, a despesa estrutural primária e o saldo estrutural primário. Ou seja, indicadores que, pela metodologia por detrás da sua construção (mas também pelos resultados dos quadros anteriores), se espera que sejam mais sensíveis às variáveis ideológicas.

A técnica que vamos usar resume-se na expressão inglesa *pooled time series analysis* – esta permite-nos estudar o efeito de várias variáveis independentes ao longo do tempo em vários países. Como explicam Pennings et al (2006: 152-179), as séries temporais são “essenciais” para testar teorias causais porque permitem perceber a sequência dos acontecimentos. O processo de elaboração das políticas é assim estudado em vários sistemas e contextos (países). Esta técnica tem, contudo, dois problemas que podem por em causa a qualidade dos resultados: auto-correlação e heteroscedasticidade (Pennings et al, 2006: 152-179).

As limitações apresentadas são resolvidas de duas formas. No primeiro caso a auto-correlação ocorre quando as observações das variáveis dependentes são muito influenciadas umas pelas outras, não são totalmente independentes entre si (Castles, 2004: 12)¹⁴¹. Este potencial problema é resolvido pelo facto de não observarmos os valores totais de um determinado indicador – ou seja, não nos interessa se no ano x a despesa pública era y, mas sim qual foi a variação desse indicador nesse ano face ao ano anterior¹⁴².

Quanto à heteroscedasticidade, esta pode ocorrer porque o modelo da análise multivariada pode explicar melhor o que acontece nuns países (nomeadamente aqueles com casos extremos) do que noutros. A variância não será assim constante e dependerá muito do país de origem da observação. Pennings et al (2006) sugerem que a solução deve passar por aplicar o modelo da regressão multivariada a cada país isoladamente, mas o número de observações que temos disponível não faz desta uma opção aconselhável e acreditamos que o facto de olharmos para a variação anual limita este perigo. Contudo, faremos dois tipos de análises que separam

¹⁴¹ Por exemplo, no caso das análises temporais de um indicador como as despesas públicas, num determinado país o resultado de um ano tende a ser muito influenciado pelos anteriores pois estamos perante indicadores rígidos que têm uma evolução lenta.

¹⁴² A eficácia de tal solução é comprovada pelo cálculo da estatística de Durbin–Watson que nas regressões efectuadas não detecta sinais de autocorrelação, ao contrário do que aconteceria se optássemos pela hipótese de olhar para os valores anuais totais (Pennings et al, 2006: 167-168).

duas realidades que nos parecem claramente distintas: a evolução das contas públicas na Europa do Sul e nos restantes 7 países analisados com democracias mais antigas.

Antes de partirmos para a análise dos dados, uma explicação sobre os exercícios estatísticos que apresentaremos de seguida.

Numa primeira fase, cada quadro apresenta um primeiro bloco que no fundo corresponde aos resultados de uma regressão linear simples entre a variável independente ideológica (esquerda vs direita, dicotómica, cuja classificação foi explicada no subcapítulo anterior) e uma variável dependente relacionada com as receitas, despesas ou saldos do Estado¹⁴³.

Depois, no segundo bloco fazemos uma regressão linear múltipla com algumas variáveis independentes que vão além das questões ideológicas. Nomeadamente:

- 1) **Ano de eleições:** Uma variável *dummy* ou dicotómica que separa anos de eleições legislativas de anos sem este tipo de eleições. Com base nas teorias da área da Economia sobre o chamado ciclo político-eleitoral, será de esperar que os primeiros apresentem um crescimento das despesas públicas, uma descida das receitas e uma subida dos défices¹⁴⁴.
- 2) **Antiguidade da democracia:** Outra variável dicotómica, separa os países da Europa do Sul com jovens democracias (Portugal, Espanha e Grécia) dos restantes com democracias mais antigas, consolidadas e com Estados sociais mais desenvolvidos à data do início da análise em 1980 (Áustria, Dinamarca, França, Alemanha, Holanda, Suécia e Reino Unido). Espera-se que os primeiros estejam associados a um maior aumento das receitas e despesas públicas de encontro ao que já se passava no resto da Europa Ocidental¹⁴⁵.
- 3) **Desemprego:** Variação percentual da taxa de desemprego. Além de ser um indicador que representa, de alguma forma, a evolução da economia, um crescimento desta taxa pode estar associado a mais despesa do Estado devido a mais gastos com apoio social¹⁴⁶.

¹⁴³ Para além da variável independente ideológica principal, esquerda vs direita (aqui tratada enquanto *dummy* ou variável dicotómica), acrescentámos uma outra variável exógena relacionada com a família partidária. Se a variável esquerda-direita opõe, essencialmente, no caso dos principais partidos de governo, partidos socialistas a democratas-cristãos, conservadores e liberais, a outra variável ideológica que usámos tem em conta as diferentes características das três principais famílias partidárias da direita, juntando os democratas-cristãos aos socialistas e separando, numa categoria à parte, os partidos das famílias liberal e conservadora. Colocámos a hipótese que os primeiros apresentem resultados que vão de encontro às posições mais favoráveis que assumem em relação ao Estado social (ver subcapítulo I.5.2 com descrição das diferentes famílias partidárias europeias). Contudo, em todas as análises feitas os efeitos desta variável não eram estatisticamente relevantes pelo que optámos por retirá-la.

¹⁴⁴ Para uma consulta de estudos na área da Economia Política que chegaram a este tipo de conclusões ver, entre outros, Persson e Tabellini (2001 e 2002); Pinho (2008).

¹⁴⁵ Num estudo com objectivos semelhantes, Castles (2004: 100-108) também usa uma variável independente que pretende ter em conta o nível de maturação do Estado social e que se foca no nível de gastos em cada país no início da série temporal analisada. Os seus resultados vão de encontro à hipótese que apresentamos.

¹⁴⁶ Tentámos incluir no modelo de regressão linear múltipla uma variável independente que reflectisse a directamente evolução da economia. Contudo, tendo em conta que todos os indicadores aqui avaliados têm como base um rácio do PIB, a tendência natural é para que a correlação com a variação do PIB fosse significativa e negativamente influenciada, em grande parte, pelo método de cálculo da variável dependente. Optou-se por outra variável independente: a variação da taxa de desemprego como indicador da evolução da economia, tendo em conta que, como afirmam Samuelson e Nordhaus (1999: 377), esta “tende a reflectir o estado do ciclo económico” – por norma “quando o produto se reduz, a procura de trabalho reduz-se e a taxa de desemprego aumenta”. Nos 30 anos e 10 países observados neste trabalho, a correlação entre variação da taxa de desemprego e a variação do PIB é, de facto, relevante e vai de

- 4) **Idosos:** Variação percentual da proporção de pessoas com mais de 65 anos face à população total do país. O crescimento da população idosa surge associado, hipoteticamente, a mais despesas públicas não apenas no âmbito das pensões mas também de saúde.
- 5) **Conjuntura internacional:** A última variável independente olha para a variação do indicador em análise numa média não ponderada do que ocorre noutros países europeus¹⁴⁷. Face às teses da globalização e interdependência cada vez maior entre países europeus e conjunturas internacionais, será de esperar que uma variação positiva de um determinado indicador a nível internacional esteja correlacionada com uma variação positiva num determinado país.

As cinco variáveis independentes anteriores não serão usadas em todos os quadros que se seguem. Por norma apresentaremos apenas aquelas que têm relevância teórica na análise que pretendemos fazer ou que apresentam resultados estatisticamente significativos e que ajudam a aumentar a capacidade explicativa do modelo sobre a variável dependente. Recorde-se que um dos principais objectivos das regressões passa por explicar os fenómenos, aquilo que os influencia (Pestana e Gageiro, 2005: 12)¹⁴⁸.

Nos quadros que se seguem os dados mais importantes que o leitor deve ter em conta são o R^2 ajustado que revela a capacidade explicativa, em percentagem, do conjunto das variáveis independentes sobre a variável dependente, bem como se estatisticamente os resultados são considerados significativos, ou seja, se o modelo tem um impacto estatístico relevante sobre a variável dependente. Depois, é importante olhar para os coeficientes beta¹⁴⁹ que revelam quais são as variáveis independentes que mais afectam o resultado do R^2 ajustado e quais as que têm um impacto significativo sobre a variável dependente¹⁵⁰.

encontro ao esperado (-0,681** recorrendo à correlação de Pearson), ou seja, menos crescimento económico está correlacionado de forma significativa com mais desemprego.

¹⁴⁷ Nestas médias não ponderadas não temos em conta os resultados do país alvo de cada observação. Semelhante solução é seguida por Caul e Gray (2000: 228-233) para evitar qualquer variância relacionada com o método de cálculo da variável dependente que afecte os resultados da regressão. No nosso caso, de 1996 a 2010 as médias não ponderadas foram calculadas usando as variações para esse mesmo indicador em todos os países da UE15 excluindo aquele que está em análise. De 1981 a 1995 essas médias foram calculadas seguindo a mesma lógica mas usando apenas os valores de 9 países no caso da despesa estrutural primária e saldo orçamental estrutural primário (Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Holanda e Portugal) ou 10 países para o caso da receita estrutural e benefícios e transferências sociais (os 9 anteriores mais o Reino Unido), os únicos para os quais encontramos resultados disponíveis que cobrissem toda essa série temporal.

¹⁴⁸ A regressão linear múltipla é uma das técnicas estatísticas mais usadas em ciências sociais e pretende detectar relações causais entre variáveis independentes e dependentes métricas (que no caso das variáveis nominais devem ser transformadas em dicotómicas ou *dummies*).

¹⁴⁹ Os coeficientes beta estandardizam os dados tendo em conta que as variáveis independentes não têm unidades de medida iguais.

¹⁵⁰ Neste e nos quadros que se seguem as regressões lineares múltiplas realizadas respeitam os pressupostos para este tipo de análises, ou seja, não existem evidências de multicolinearidade entre as variáveis independentes, os resíduos apresentam uma distribuição normal, linearidade e homocedasticidade (Maroco, 2007: 601-607; Pestana e Gageiro, 2008: 603-605). As variáveis dependentes apresentam, contudo, várias observações que são consideradas *outliers*, ou seja, com valores 1,5 vezes abaixo do primeiro quartil ou 1,5 vezes acima do terceiro quartil (Maroco, 2007: 46-47; e Pestana e Gageiro, 2005: 101-102), como se pode ver na Figura 0-6, no anexo (Variação da receita estrutural e da despesa

VII.4.2.2 A análise dos dados

O quadro seguinte começa por avaliar os determinantes da variação da receita estrutural pública de 1981 a 2010 nos dez países referidos antes (a partir daqui incluímos o caso português nas análises agregadas). Os resultados revelam que a variável ideológica (esquerda vs direita no governo) tem uma capacidade explicativa praticamente nula da variável dependente (R^2 ajustado de 0,006, ou seja 0,6% e sem significado estatístico, p value $>0,05$). O mesmo não acontece, contudo, com as variáveis independentes relacionadas com a distinção geográfica, histórica e cultural entre Europa do Sul e resto da Europa Ocidental, bem como com a variação média nesse mesmo ano da receita estrutural num conjunto de outros países europeus. Em relação a essas duas últimas variáveis independentes, a relação é não apenas significativa como levam o modelo global a explicar 15,5% da variação da receita estrutural nos Estados europeus analisados^{151 152}.

Quadro VII-10 Determinantes da variação da receita estrutural do Estado, dez países europeus, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Variáveis independentes	Variação da receita estrutural do Estado			
	Beta	ΔR^2	F	gl
1º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	0,080			
		0,006	1,508	(1,233)
2º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	0,061			
Ano de eleições (1) vs anos sem eleições (0)	-0,109			
Europa do Sul (1) vs resto da Europa (0)	0,226**			
Variação média de outros países europeus	0,326**			
		0,163	15,072**	(3,230)
	R^2 ajustado	0,155	11,749**	(4,230)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$ Tolerância $> 0,985$

Número de observações: 235. Países: Alemanha, Áustria, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Portugal, Suécia e Reino Unido. Fonte dos dados da variável dependente: AMECO, cálculos próprios.

Os dados anteriores sofrem, contudo, de uma limitação: a informação relativa à Grécia e Espanha apenas está disponível a partir de 1988 e 1995, respectivamente, facto que afecta, inevitavelmente, os resultados da variável independente que divide Europa do Sul e resto da

estrutural primária, por ideologia que domina o governo, 10 países europeus, 1981-2010, caixa de bigodes). Estes *outliers* não foram excluídos da análise pois são representativas dos múltiplos casos observados (Pestana e Gageiro, 2005: 123-124; e Pestana e Gageiro, 2008: 585, 605-608). Todas as análises foram efectuadas recorrendo ao programa informático SPSS (versão 13).

¹⁵¹ Apesar de não ter significado estatístico, a variável relacionada com o ciclo eleitoral vai de encontro à hipótese, ou seja, existe uma tendência para menores receitas em anos de eleições legislativas num factor com mais influência que a questão ideológica.

¹⁵² Para mais detalhes com os *outputs* de cada uma das regressões ver o anexo estatístico.

Europa. Esta limitação tenta ser colmatada pelo quadro seguinte que faz uma análise idêntica à anterior mas recorre a outro indicador com pontos de contacto com o primeiro: em vez da variação da receita estrutural do Estado (fonte AMECO), recorreremos às receitas totais do Estado (fonte OCDE). Esta base de dados tem resultados mais antigos para o caso espanhol e grego, mas sofre de outras limitações: termina em 2008 e não neutraliza os efeitos dos ciclos económicos como acontece com o indicador estrutural.

Feita a regressão linear múltipla, os resultados são semelhantes aos anteriores: as variáveis independentes mais importantes são, por ordem crescente, a existência ou não de eleições nesse ano, aquilo que ocorre numa média de outros países europeus e a divisão entre Europa do Sul e outros países europeus. A variável ideológica volta a não ter relevância.

Quadro VII-11 Determinantes da variação da receita total do Estado, dez países europeus, 1981-2008 (regressão linear por blocos)

Variáveis independentes	Variação da receita total do Estado			
	Beta	ΔR^2	F	gl
1º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	0,057			
		0,003	0,790	(1,241)
2º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	0,055			
Ano de eleições (1) vs anos sem eleições (0)	-0,164*			
Europa do Sul (1) vs resto da Europa (0)	0,240**			
Variação média de outros países europeus	0,224**			
		0,127	11,569**	(3,238)
	R ² ajustado	0,116	8,900**	(4,238)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$ Tolerância > 0,984

Número de observações: 243. Países: Alemanha, Áustria, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Portugal, Suécia e Reino Unido. Fonte dos dados da variável dependente: OCDE, cálculos próprios.

Voltando aos dados referentes à variação da receita estrutural, uma análise semelhante à anterior mas que analisa separadamente os países das jovens democracias da Europa do Sul revela que neste conjunto de casos o modelo global tem uma capacidade explicativa quase nula (próximo dos 0%) e sem significância (p -value > 0,05). Pelo contrário, e apesar de deixar de contar com a variável independente que distinguia Europa do Sul vs Resto da Europa (que naturalmente deixa de fazer sentido), se olharmos apenas para os restantes 7 países em análise a capacidade explicativa do modelo (o R² ajustado) sobe para 25,2% (com um p -value de 0,000) sobretudo devido ao resultado do coeficiente beta para a relação da variável dependente com a variação média de outros países europeus e da distinção relacionada com o ciclo político/eleitoral (Quadro 0-9 e Quadro 0-10 no anexo)

O quadro seguinte volta a analisar a mesma variável dependente, mas desta vez excluimos não apenas os países da Europa do Sul, mas também os governos minoritários e aqueles que reuniam as duas forças políticas mais votadas nas chamadas grandes coligações (recorde-se que este era o cenário que na análise das médias e medianas apresentava resultados mais consonantes com as hipóteses ideológicas). Neste caso, a ideologia dominante no governo passa a ter o impacto esperado na variação da receita estrutural do Estado (direita com tendência para menor receita pública, num Beta de -0,050), mas continua a não ser uma diferença com valor estatisticamente significativo ($p\text{-value} > 0,05$). Apesar deste modelo de regressão linear hierárquica apresentar menos uma variável independente (volta a não fazer sentido a distinção entre países da Europa do Sul e o resto da Europa), o modelo global testado apresenta uma capacidade explicativa semelhante ao Quadro VII-11 (14,5%) fruto, sobretudo, da importância acrescida e com significado estatístico da ocorrência ou não de eleições legislativas nesse ano (coeficiente Beta de -0,196*). A variação média do que ocorre noutros países volta a ser a variável independente com maior capacidade explicativa.

Quadro VII-12 Determinantes da variação da receita estrutural do Estado, sem Europa do Sul e apenas para governos majoritários e que não reúnem os dois maiores partidos, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Variáveis independentes	Variação da receita estrutural do Estado			
	Beta	ΔR^2	F	gl
1º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,050			
		0,002	0,249	(1,100)
2º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,064			
Ano de eleições (1) vs anos sem eleições (0)	-0,196*			
Variação média de outros países europeus	0,348**			
		0,168	9,925**	(2,98)
	R ² ajustado	0,145	6,714**	(3,98)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$ Tolerância $> 0,978$

Número de observações: 102. Países: Países: Alemanha, Áustria, França, Holanda, Suécia e Reino Unido.
Fonte dos dados da variável dependente: AMECO, cálculos próprios.

O próximo quadro vira a análise para outro indicador, a variação anual da despesa estrutural primária, e volta a revelar que a variável ideológica não tem capacidade explicativa. O coeficiente Beta do primeiro bloco confirma a hipótese, ou seja, que os governos de direita estão associados a uma diminuição da despesa pública, mas esta é uma relação muito próxima de zero (-0,014) e sem significado estatístico ($p\text{-value} > 0,05$). Pelo contrário, o segundo bloco revela como as três variáveis à margem da ideologia têm capacidade explicativa da despesa estrutural primária do Estado indo de encontro à hipótese colocada e levando o modelo globalmente

considerado a ter uma capacidade explicativa da variável dependente de 40,6%. Destaque, em primeiro lugar, para a forte relação positiva com a variação média de outros países europeus, mas também para o impacto dos países da Europa do Sul e dos anos de eleições¹⁵³.

Quadro VII-13 Determinantes da variação da despesa estrutural primária do Estado, dez países europeus, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Variáveis independentes	Variação da despesa estrutural primária do Estado			
	Beta	ΔR^2	F	gl
1º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,014			
		0,000	0,047	(1,225)
2º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,088			
Ano de eleições (1) vs anos sem eleições (0)	0,151*			
Europa do Sul (1) vs resto da Europa (0)	0,168*			
Variação média de outros países europeus	0,575**			
Variação da taxa de desemprego	0,060			
		0,419	39,851**	(4,221)
	R² ajustado	0,406	31,897**	(5,221)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$ Tolerância > 0,730

Número de observações: 227. Países: Alemanha, Áustria, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Portugal, Suécia e Reino Unido. Fonte dos dados da variável dependente: AMECO, cálculos próprios.

Os dados anteriores têm idêntico problema ao referido antes para a receita estrutural: também na despesa estrutural primária as observações relativas à Grécia e Espanha apenas estão disponíveis a partir de 1988 e 1995, respectivamente. Uma limitação que volta a ser colmatada pelo quadro seguinte que faz uma análise idêntica à anterior, mas que recorre a outro indicador: as despesas totais do Estado, com resultados mais antigos para Espanha e Grécia, mas que sofre de outras limitações (os dados terminam em 2008 e não têm em conta os ciclos económicos ou as despesas públicas com o pagamento de juros de empréstimos de anos anteriores).

Mudando o tipo de dados e a fonte (OCDE em vez da AMECO), os resultados têm, contudo, semelhanças aos do quadro anterior: a variável ideológica não apresenta um resultado com relevância estatística; aquilo que ocorre noutros países é a variável mais relevante, seguida da divisão entre Europa do Sul e resto da Europa, da taxa de desemprego e do ciclo eleitoral. Globalmente, o modelo volta a ter uma capacidade explicativa das mais elevadas desta análise (37,4%).

¹⁵³ Neste e noutros quadros a variável independente relacionada com o número de idosos no país foi retirada do modelo por não contribuir para o aumento da sua capacidade explicativa.

Quadro VII-14 Determinantes da variação da despesa total do Estado, dez países europeus, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Variáveis independentes	Variação da despesa total do Estado			
	Beta	ΔR^2	F	gl
1º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	0,042	0,002	0,429	(1,239)
2º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,051			
Ano de eleições (1) vs anos sem eleições (0)	0,163*			
Europa do Sul (1) vs resto da Europa (0)	0,183**			
Variação média de outros países europeus	0,461**			
Variação da taxa de desemprego	0,197*			
		0,385	36,898**	(4,235)
	R² ajustado	0,374	29,656**	(5,235)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$ Tolerância > 0,783

Número de observações: 241. Países: Alemanha, Áustria, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Portugal, Suécia e Reino Unido. Fonte dos dados da variável dependente: OCDE, cálculos próprios.

Regressando ao indicador da despesa estrutural primária, se fizermos uma análise em que autonomizamos os 7 países europeus com democracias mais antigas (ou seja, sem Europa do Sul), o modelo passa a ter uma capacidade explicativa ainda maior (R^2 ajustado de 51,3% para um p -value de 0,000), num resultado motivado em grande parte pelo poder explicativo da variação média de outros países europeus (Beta de 0,669**) sobre a variável dependente.

Se isolarmos os três países da Europa do Sul, a capacidade explicativa do modelo é muito menor (R^2 ajustado de 20,9%) e ganha peso não apenas a variação média de outros países europeus (Beta de 0,354*), mas também os anos de eleições legislativas (Beta de 0,290*) (ver os quadros 0-11 e 0-12 no anexo).

O próximo quadro mantém a análise da variável dependente despesa estrutural primária do Estado, mas retoma a análise ainda mais restrita sem Europa do Sul, sem governos minoritários e sem grandes coligações. Perante este cenário, a distinção ideológica ganha uma relevância acrescida (que vai de encontro à hipótese) e com capacidade explicativa significativa (Beta de -0,190*) no segundo bloco que em conjunto tem uma capacidade explicativa ligeiramente superior da variável dependente (R^2 de 42,2%) em relação ao que se verificava no Quadro VII-13.

Quadro VII-15 Determinantes da variação da despesa estrutural primária do Estado, sem Europa do Sul e apenas para governos maioritários e que não reúnem os dois maiores partidos, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Variáveis independentes	Variação da despesa estrutural primária do Estado			
	Beta	ΔR^2	F	gl
1º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,130			
		0,017	1,621	(1,94)
2º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,190*			
Ano de eleições (1) vs anos sem eleições (0)	0,093			
Variação média de outros países europeus	0,594**			
Variação da taxa de desemprego	0,102			
		0,430	23,566**	(3,91)
	R^2 ajustado	0,422	18,372**	(4,91)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$ Tolerância > 0,731

Número de observações: 96. Países: Alemanha, Áustria, França, Holanda, Suécia e Reino Unido. Fonte dos dados da variável dependente: AMECO, cálculos próprios.

Os quadros que se seguem fazem uma análise idêntica às anteriores mas olham para outra variável dependente fundamental na compreensão daquilo que é a evolução de um Estado social: as despesas com benefícios e transferências sociais. Globalmente, o modelo testado no 2º bloco apresenta a capacidade explicativa mais elevada das várias análises (57,2%), mas a variável ideológica continua a não ter qualquer impacto. Por ordem crescente, as variáveis independentes mais relevantes, com mais impacto, são a taxa de desemprego, a divisão entre Europa do Sul e resto da Europa e a variação média deste mesmo indicador noutros países europeus que não aquele alvo da observação.

As variáveis com mais impacto na variável dependente são semelhantes quando separamos a Europa do Sul, mas nestes países a capacidade explicativa global do modelo desce de forma significativa (R^2 Ajustado de 36,4%) (ver Quadro 0-13 e Quadro 0-14 do anexo).

Quadro VII-16 Determinantes da variação da despesa com benefícios e transferências sociais, dez países europeus, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Variáveis independentes	Variação da despesa com benefícios e transferências sociais			
	Beta	ΔR^2	F	gl
1º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	0,032	0,001	0,232	(1,231)
2º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,019			
Ano de eleições (1) vs anos sem eleições (0)	0,083			
Europa do Sul (1) vs resto da Europa (0)	0,269**			
Variação média de outros países europeus	0,556**			
Variação da taxa de desemprego	0,239**			
		0,580	78,592**	(4,227)
	R² ajustado	0,572	62,983**	(5,227)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$ Tolerância $> 0,712$

Número de observações: 233. Países: Alemanha, Áustria, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Portugal, Suécia e Reino Unido. Fonte dos dados da variável dependente: AMECO, cálculos próprios.

Finalmente, o último indicador desta parte da análise, a variação do saldo estrutural primário, revela, como seria de esperar, que a direita está associada (mesmo que de forma fraca) a saldos mais positivos (ou défices menos negativos), mas a variável ideológica volta a revelar falta de capacidade explicativa estatisticamente significativa. O 2º bloco é de novo o único com níveis de significância que revelam, nomeadamente, a existência de uma relação com a variação média de outros países europeus (Beta de 0,331**) e os anos de eleições (Beta de -0,226**, ou seja, défices mais elevados em época de ida às urnas).

A divisão entre Europa do Sul e resto da Europa perde a capacidade explicativa das duas análises anteriores, facto que reforça a solidez da análise que temos feito tendo em conta que, ao contrário do que sucede com as despesas e receitas do Estado, o aumento ou diminuição dos saldos orçamentais não estaria, em termos hipotéticos, associado, obrigatoriamente, ao crescimento do Estado social que se sabe que ocorreu nas três jovens democracias em estudo.

Globalmente, o modelo explica 15% da variação do saldo estrutural primário nos dez países em análise de 1981 a 2010, num valor que muda pouco quando separamos Europa do Sul e resto da Europa (quadros 0-15 e 0-16 no anexo). No entanto, na Europa do Sul a ocorrência de eleições legislativas nesse ano é a variável independente com maior capacidade explicativa destes saldos (Beta de -0,280* contra os -0,174* do resto da Europa)¹⁵⁴, ou seja, nestes países os défices orçamentais são maiores em anos de eleições legislativas.

¹⁵⁴ Tal como na receita estrutural e despesa estrutural primária, também nesta variável os dados disponíveis na AMECO não incluem vários anos mais antigos de Espanha e Grécia. Contudo, não optámos por fazer uma análise complementar como aquela que fizemos nessas duas variáveis devido a algumas limitações dos dados da OCDE.

Quadro VII-17 Determinantes da variação do saldo estrutural primário, dez países europeus, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Variáveis independentes	Variação do saldo estrutural primário			
	Beta	ΔR^2	F	gl
1º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	0,061			
		0,004	0,824	(1,223)
2º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	0,087			
Ano de eleições (1) vs anos sem eleições (0)	-0,226**			
Europa do Sul (1) vs resto da Europa (0)	-0,020			
Variação média de outros países europeus	0,331**			
Variação da taxa de desemprego	-0,033			
Variação da percentagem de idosos	0,063			
		0,169	8,928**	(5,218)
	R^2 ajustado	0,150	7,602**	(6,218)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$ Tolerância > 0,781

Número de observações: 225. Países: Alemanha, Áustria, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Portugal, Suécia e Reino Unido. Fonte dos dados da variável dependente: AMECO, cálculos próprios.

O próximo quadro retoma a análise mais restrita sem Europa do Sul, sem governos de minoria e sem grandes coligações, exclusões que reforçam ligeiramente a capacidade explicativa do modelo (18,6%), a importância e significância dos anos eleitorais (Beta de -0,256*), bem como da variação média de outros países europeus (0,371**) e sempre de encontro às hipóteses colocadas: anos de eleições estão associados a maiores défices e aquilo que acontece noutros países está positivamente relacionado com aquilo que ocorre no país de origem da observação correlacionada.

Quadro VII-18 Determinantes da variação do saldo estrutural primário do Estado, sem Europa do Sul e apenas para governos majoritários e que não reúnem os dois maiores partidos, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Variáveis independentes	Variação do saldo estrutural primário			
	Beta	ΔR^2	F	gl
1º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	0,100			
		0,010	0,942	(1,93)
2º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	0,139			
Ano de eleições (1) vs anos sem eleições (0)	-0,256*			
Variação média de outros países europeus	0,371**			
Variação da taxa de desemprego	-0,085			
Variação da percentagem de idosos	0,079			
		0,220	6,343**	(4,89)
	R^2 Ajustado	0,186	5,309**	(5,89)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$ Tolerância > 0,873

Número de observações: 95. Países: Alemanha, Áustria, França, Holanda, Suécia e Reino Unido. Fonte dos dados da variável dependente: AMECO, cálculos próprios.

Os resultados dos vários quadros anteriores revelam que a variável independente com mais impacto na evolução dos indicadores analisados é, com frequência, a variação desse mesmo indicador, nesse ano, num conjunto de outros países europeus. Um resultado que vai de encontro às teses da globalização que defendem que existe uma cada vez maior interdependência entre países e Estados que serão cada vez mais semi-soberanos. A ser assim, será de esperar que essa relação tenha vindo a aumentar ao longo dos anos, nomeadamente quando se verificou ao mesmo tempo uma progressiva integração europeia. O quadro seguinte parece confirmar essa hipótese no que se refere à evolução das despesas estruturais primárias bem como dos benefícios e transferências sociais onde aquilo que acontece num Estado está cada vez mais correlacionado com o que acontece noutros países. Os resultados para o saldo estrutural primário e a receita estrutural não são tão claros.

Quadro VII-19 Variação de alguns indicadores relacionados com as contas públicas e conjuntura internacional numa análise por décadas em dez países europeus (correlações)

	Década	Variação da receita estrutural	Variação da despesa com benefícios e transferências sociais	Variação da despesa estrutural primária	Variação do saldo estrutural primário
Variação média desse indicador numa média de outros países europeus	1981-1990	0,296*	0,439**	0,344**	0,185
	1991-2000	0,466**	0,497**	0,429**	0,056
	2001-2010	0,196	0,814**	0,680**	0,334**

* A correlação de Pearson é significativa ao nível de 0,05 (2-tailed);

** A correlação de Pearson é significativa ao nível de 0,01 (2-tailed)

Países: Alemanha, Áustria, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Portugal, Suécia e Reino Unido. Fonte: AMECO, cálculos próprios.

VII.4.3 Factores explicativos da evolução das contas públicas: uma análise agregada e multivariada que tem em conta a conjuntura internacional

Os resultados a que chegámos nos subcapítulos anteriores apontam apenas para uma pequena relevância da variável político-partidária ou ideológica na evolução das variáveis dependentes analisadas. Foram reveladas algumas diferenças que vão de encontro às hipóteses quando se recorre a indicadores estatísticos simples, bivariados (médias e medianas), mas estas não são grandes e desvanecem-se numa análise multivariada que tem em conta outras variáveis independentes. Além da divisão esquerda-direita, existem outros factores que são muito mais importantes na variação dos indicadores analisados. Nomeadamente, a divisão entre Europa do Sul e Europa do Norte (relacionada com a maturação do Estado social), a existência ou não de eleições legislativas nesse ano e, com relações ainda mais fortes, aquilo a que chamamos conjuntura internacional e que é avaliada através de um cálculo da variação média desse mesmo indicador noutros países europeus.

Como salienta Freire (2011: 192-194) numa análise a um estudo com objectivos semelhantes ao nosso (Cazzola, 2011), as crises económicas, por exemplo, podem limitar mais a

acção dos partidos, constringendo, nomeadamente, a esquerda que terá tendência para políticas expansionistas. O autor defende por isso que são necessários modelos multivariados e com variáveis de controlo como o tipo de governo (maiorias e minorias ou tipos de coligação) mas também a conjuntura económica.

A forma mais simples e directa de medir essa conjuntura económica¹⁵⁵ seria através da variação anual do PIB. Contudo, tendo em conta que todas as variáveis dependentes usadas têm como base um rácio do PIB, a tendência natural é para que a correlação com a variação do PIB fosse significativa e negativamente influenciada, em grande parte, pelo método de cálculo por detrás do indicador.

O indicador que vamos usar enquanto variável de controlo vai por isso além da questão económica e tenta medir aquela que é a conjuntura internacional. Como já explicámos na introdução à análise multivariada que fizemos antes, temos medido essa conjuntura através de uma variável independente que olha para a variação do indicador em análise numa média não ponderada de outros países europeus¹⁵⁶.

O subcapítulo anterior parece ter deixado claro que, como seria de esperar face às teses da globalização e interdependência cada vez maior entre países europeus e conjunturas internacionais, uma variação positiva de um indicador numa média de outros países europeus está claramente relacionada com uma variação positiva num determinado país nesse mesmo ano. Mas será que, apesar desta forte influência da conjuntura internacional na evolução das contas públicas de um país, existe espaço de manobra para governos de ideologias diferentes? Por outras palavras: por exemplo, numa época de crise económica internacional que potencia um aumento das despesas públicas, será que os executivos de esquerda tendem a aumentá-las ainda mais? E quando a conjuntura internacional tende para políticas de austeridade ou contraccionistas das despesas e défices, será que um governo de direita tende a aprofundar essa tendência?

As análises que se seguem correspondem a regressões lineares múltiplas semelhantes às anteriores mas em que a variável dependente corresponde à variação num determinado país de um indicador relacionado com as contas públicas subtraída da variação média de outros países europeus¹⁵⁷.

Das duas variáveis dependentes tratadas de acordo com o método antes explicado, uma vai de encontro à hipótese.

¹⁵⁵ Que em parte já está contemplada nos indicadores estruturais.

¹⁵⁶ A explicação dos cálculos feitos para chegar a esse valor e respectivas limitações da análise encontram-se no subcapítulo VII.3.

¹⁵⁷ Um exemplo: num determinado país as despesas públicas cresceram 2% num ano, enquanto na média não ponderada de outros países europeus essa subida foi de 3%. Ou seja, nas análises que se seguem a observação correspondente a esse país, nesse ano, revela uma variação de -1% face à média europeia.

Começando pela variação da receita estrutural, as regressões feitas voltam a não apresentar resultados estatisticamente significativos ou de acordo com a hipótese ideológica, seja quando analisamos 10 países (Quadro VII-20) ou apenas 6 que não fazem parte da Europa do Sul e em anos com governos de maioria e sem grandes coligações (numa conjugação de factores que deveria favorecer as diferenças ideológicas; Quadro VII-21). Em ambos os casos, os modelos perdem quase toda a capacidade explicativa que constatámos no subcapítulo anterior (os R^2 ajustados passam a apresentar valores muito baixos).

Pelo contrário, os resultados relacionados com a variação da despesa estrutural primária (Quadro VII-22 e Quadro VII-23) apresentam valores que, pela primeira vez de forma clara, vão de encontro à hipótese ideológica. Relevante também é o facto de esta variável ser, como seria de esperar, ainda mais importante no quadro em que retiramos da análise os executivos da Europa do Sul, os minoritários e as grandes coligações.

Quadro VII-20 Determinantes da variação da receita estrutural do Estado subtraída de uma média europeia, em 10 países europeus, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Variáveis independentes	Variação da despesa total do Estado			
	Beta	ΔR^2	F	gl
1º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	0,021	0,000	0,102	(1,229)
2º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	0,022			
Ano de eleições (1) vs anos sem eleições (0)	-0,115			
Europa do Sul (1) vs resto da Europa (0)	0,229*			
Variação taxa de desemprego	-0,045			
Variação da população idosa	0,043			
		0,074	4,523*	(4,225)
	R^2 ajustado	0,054	3,640*	(5,225)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$ Tolerância > 0,820

Número de observações: 231. Países: Alemanha, Áustria, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Portugal, Suécia e Reino Unido. Fonte dos dados da variável dependente: AMECO, cálculos próprios.

Quadro VII-21 Determinantes da variação da receita estrutural do Estado subtraída de uma média europeia, sem Europa do Sul e apenas para governos majoritários e que não reúnem os dois maiores partidos, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Variáveis independentes	Variação da despesa total do Estado			
	Beta	ΔR^2	F	gl
1º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,096	0,009	0,921	(1,99)
2º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,065			
Ano de eleições (1) vs anos sem eleições (0)	-0,184			
Variação taxa de desemprego	0,014			
Variação da população idosa	-0,071			
		0,043	1,466	(3,96)
	R ² ajustado	0,013	1,333	(4,96)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$ Tolerância > 0,933

Número de observações: 101. Países: Alemanha, Áustria, França, Holanda, Suécia e Reino Unido. Fonte dos dados da variável dependente: AMECO, cálculos próprios.

Quadro VII-22 Determinantes da variação da despesa estrutural primária do Estado subtraída de uma média europeia, em 10 países europeus, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Variáveis independentes	Variação da despesa total do Estado			
	Beta	ΔR^2	F	gl
1º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,135*	0,018	4,115*	(1,223)
2º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,126			
Ano de eleições (1) vs anos sem eleições (0)	0,197*			
Europa do Sul (1) vs resto da Europa (0)	0,234*			
Variação taxa de desemprego	0,174			
Variação da população idosa	0,187			
		0,088	5,375**	(4,219)
	R ² ajustado	0,085	5,188 **	(5,219)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$ Tolerância > 0,817

Número de observações: 225. Países: Alemanha, Áustria, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Portugal, Suécia e Reino Unido. Fonte dos dados da variável dependente: AMECO, cálculos próprios.

Quadro VII-23 Determinantes da variação da despesa estrutural primária do Estado, subtraída de uma média europeia, sem Europa do Sul e apenas para governos majoritários e que não reúnem os dois maiores partidos, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Variáveis independentes	Variação da despesa total do Estado			
	Beta	ΔR^2	F	gl
1º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,237*	0,056	5,542*	(1,93)
2º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,212*			
Ano de eleições (1) vs anos sem eleições (0)	0,175			
Variação taxa de desemprego	0,015			
Variação da população idosa	-0,243*			
		0,071	2,437	(3,90)
	R ² ajustado	0,088	3,278*	(4,90)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$ Tolerância $> 0,921$

Número de observações: 95. Países: Alemanha, Áustria, França, Holanda, Suécia e Reino Unido. Fonte dos dados da variável dependente: AMECO, cálculos próprios.

VII.4.4 Partidos, contas públicas e variações a longo prazo: uma análise estatística descritiva e bivariada.

As conclusões a que chegámos até agora revelam alguma relevância, mas pequena, da variável ideológica e limitada a certas circunstâncias, nomeadamente a existência ou não de maiorias absolutas e em países com democracias mais consolidadas. Isolada, sem circunstâncias favoráveis, as diferenças ideológicas entre os *outputs* de governos liderados por partidos de direita e esquerda são quase nulas – a ideologia desse partido está muito longe de ser a variável independente mais relevante e para o ser é preciso controlar o efeito da conjuntura internacional.

A conclusão anterior contraria uma das principais conclusões de um estudo clássico que tentou perceber se a política está entre os determinantes das políticas públicas. Em 1998, depois de analisar 21 países da OCDE em 12 áreas ao longo de mais de três décadas, Castles concluiu que a política conta e que especialmente os partidos reforçaram a sua relevância sobretudo a partir da década de 1990, com resultados que revelam uma forte associação entre a esquerda no governo e o desenvolvimento de programas de claro crescimento da despesa pública (Castles, 1998: 309-311).

A explicação para esta divergência de conclusões pode estar numa diferença metodológica. Em vez de observar o valor de um indicador num país num determinado ano, como fizemos antes e é recorrente em estudos deste tipo com recurso a séries anuais longas, Castles opta por contabilizar a variação a longo prazo, durante mais de uma década, de inúmeras variáveis dependentes, correlacionando-as com a média percentual de ministros de esquerda ou direita ao longo desse período.

O autor defende que este é um método mais correcto, metodologicamente, e que só assim se podem detectar os efeitos dos partidos nas políticas por ser improvável que uma força ideológica acabada de chegar ao governo consiga transformar rapidamente os *outcomes* do sistema político (Castles, 1998: 19 e 71-72). Por outras palavras, mais do que efeitos de curto prazo dos partidos sobre as políticas públicas, aquilo que o autor procura são os efeitos de longo prazo que se vão acumulando ao longo do tempo.

O exercício seguinte adapta a metodologia de Castles aos dados que temos disponíveis. Em vez de observarmos a variação anual de cada indicador ou variável dependente, optamos por observar essa variação ao longo de uma década¹⁵⁸. Do outro lado, enquanto variável independente, contamos o número de anos que nessa década foram classificados como tendo um governo liderado por um partido de esquerda ou de direita.

Ao contrário do que faz Castles, o nosso baixo número de casos (no melhor dos cenários, 3 por país quando temos dados para toda a série temporal) não nos permite avançar para abordagens estatísticas mais avançadas. Contudo, tal como faz este autor, podemos calcular os coeficientes de correlação entre a variação numa década de vários indicadores relacionados com as contas públicas e o número de anos com governos liderados por um partido de esquerda ou de direita.

Os resultados nunca serão considerados estatisticamente significativos, nomeadamente devido ao baixo N, mas isso não é um problema inultrapassável tendo em conta que, como salienta o próprio Castles (1998: 18), não estamos perante amostras ou estimativas mas sim relações reais entre dados o que significa que os tradicionais testes de significância estatística não têm a mesma importância que em outras áreas baseadas em inquéritos e amostras.

Apesar de não revelar coeficientes de correlação tão significativos como os detectados por Castles nos vários indicadores que este analisou, o quadro que se segue apresenta, contudo, resultados mais consistentes (do que os alcançados antes) com a ideia de que a ideologia dos partidos que governam conta e consegue afectar as políticas públicas.

A simples análise agregada das variações por décadas de 24 indicadores no conjunto dos dez países analisados neste trabalho revela 21 indicadores cujos resultados parecem confirmar que a política tende a ter relevância¹⁵⁹ – bastante mais do que aqueles que iam de encontro à hipótese na variação a curto prazo do Quadro VII-4.

É ainda de salientar que algumas das maiores diferenças se detectam em indicadores que à partida serão mais influenciados por decisões políticas: por exemplo, a despesa pública primária e a despesa estrutural primária, mas também o saldo estrutural primário (ou seja, sem

¹⁵⁸ Um exemplo: em 1980 a despesa pública total do estado português rondava os 32,4%, num valor que em 1990 chegava aos 38,5%, numa variação de 6,1 pontos percentuais.

¹⁵⁹ Isto apesar de mantermos nesta análise as observações relacionadas com a Europa do Sul e governos que à partida teriam uma conjuntura política menos propícia à confirmação da hipótese ideológica como os executivos de minoria ou as grandes coligações.

juros). O facto anterior reforça a ideia de que a ideologia tem alguma relevância na variação das contas públicas e que esta é mais visível através desta metodologia do que na primeira análise que olhou para as variações a curto prazo.

No fundo, como seria de esperar de acordo com a hipótese ideológica, décadas com mais anos dominados por partidos de direita tendem a estar associados a uma menor receita pública, carga fiscal e despesa pública, bem como menos dívida e menos défice. Os coeficientes de correlação a que chegámos são, contudo, bastante mais baixos do que os detectados por Castles – em poucos casos se ultrapassa a barreira dos 0,200.

Quadro VII-24 Correlações entre as variações a longo prazo de 24 indicadores relacionados com as contas públicas e a ideologia do maior partido, em 10 países europeus, 1981-2010

Variação anual em % dos seguintes indicadores	Nº de anos, por década, com governos dominados por um partido de esquerda		Nº de anos, por década, com governos dominados por um partido de direita	
	Pearson Correlation	N	Pearson Correlation	N
Receitas totais do Estado (AMECO)	0,099	25	-0,130	25
Receita estrutural (AMECO)	0,088	25	-0,128	25
Receita corrente (AMECO)	0,026	24	-0,045	24
Carga fiscal, sem contribuições sociais (AMECO)	0,109	25	-0,143	25
Carga fiscal, com contribuições sociais (AMECO)	0,121	25	-0,153	25
Despesa total do Estado (AMECO)	0,156	25	-0,221	25
Despesa pública primária (AMECO)	0,207	25	-0,273	25
Despesa corrente total (AMECO)	-0,042	24	0,008	24
Despesa corrente total primária (AMECO)	0,041	24	-0,083	24
Despesa estrutural (AMECO)	0,068	24	-0,111	24
Despesa estrutural primária (AMECO)	0,141	24	-0,190	24
Benefícios e transferências sociais (AMECO)	0,004	25	-0,024	25
Despesa pública social (OCDE)	0,064	15	-0,031	15
Despesa pública com terceira idade (OCDE)	-0,024	15	-0,024	15
Despesa pública com saúde (OCDE)	0,222	15	-0,127	15
Rácio despesa social no total despesa pública (OCDE)	-0,019	13	0,073	13
Remunerações dos empregados públicos (AMECO)	0,164	25	-0,197	25
FBCF (AMECO)	0,153	25	-0,147	25
Saldo global (AMECO) (p.p.) **	-0,075	25	0,113	25
Saldo primário (AMECO) (p.p.) **	-0,115	25	0,151	25
Saldo estrutural (AMECO) (p.p.) **	-0,064	24	0,095	24
Saldo estrutural primário (AMECO) (p.p.) **	-0,136	24	0,170	24
Dívida pública (AMECO)	0,146	19	-0,144	19
Dívida Pública do governo central (OCDE)	0,039	21	-0,042	21
Variáveis que vão de encontro à hipótese ideológica	21 em 24			

Legenda: Os números a cinzento assinalam casos em que os coeficientes de correlação vão de encontro à hipótese ideológica, mesmo que nenhum apresente resultados considerados estatisticamente significativos dificilmente alcançáveis devido ao baixo número de casos (N). Na maioria dos indicadores os anos observados vão de 1980 a 2010, ou seja 3 décadas para cada país. No entanto, para alguns países e em alguns indicadores não existem dados disponíveis para todo esse período (facto visível pelos Ns mais pequenos).

** Todos os indicadores surgiam, na fonte original, em % do PIB. Com base nesses resultados, calculámos a variação percentual de cada ano em relação ao ano anterior. Apenas nos indicadores relacionados com os saldos esta variação foi calculada em pontos percentuais (p.p.).

Países incluídos na análise: Alemanha, Áustria, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Portugal, Suécia e Reino Unido.

Fontes: assinaladas em cada variável, cálculos próprios.

VII.5 O caso português: partidos no governo e variação de alguns indicadores relacionados com o Estado social

Também no caso português as nossas hipóteses baseiam-se na revisão da literatura e na análise dos programas eleitorais feitas em capítulos anteriores. Como concluímos nessa altura, PS e PSD estão, claramente, à esquerda e direita um do outro, respectivamente, quer na avaliação dos especialistas e dos eleitores, mas também dos seus programas eleitorais apresentados nas eleições legislativas.

Sendo mais específico, nesses manifestos o Partido Socialista tende, como seria de esperar, a ser o partido que faz mais referências ao chamado Estado social (nomeadamente à sua expansão e maior justiça social), apesar de estas também assumirem um lugar de destaque nos programas do Partido Social Democrata – nomeadamente até às eleições legislativas de 1999. O PSD assume, também, uma postura mais liberal, com menos propostas relacionadas com o planeamento da economia e mais referências à necessidade de uma economia de mercado e maior produtividade, tal como menos Estado e menos défice, enquanto no PS surgem com mais frequência propostas relacionadas com a regulamentação do mercado e um papel mais relevante do sector público.

Tendo como base o cenário anterior, e começando pelo grupo de variáveis relacionado com as receitas do Estado, será de esperar, olhando apenas para a respectiva ideologia e esquecendo todos os outros factores que têm influência nessa variação, que um governo do PS (em relação a um do PSD) esteja associado a uma variação mais positiva dessas receitas tal como da carga fiscal.

No que se refere ao grupo de variáveis relacionadas com as despesas públicas, colocamos a hipótese que os partidos de esquerda, e nomeadamente os socialistas, estarão associados a uma variação mais positiva das despesas globais, bem como dos gastos públicos com protecção social, saúde, educação ou pessoal da administração pública. Pelo contrário, um partido de direita não estará relacionado com um tão elevado crescimento destas despesas, sendo mais relevante do que nos governos de esquerda as despesas com as tradicionais funções de soberania (defesa, ordem pública e segurança).

Finalmente, apresentamos a hipótese de que um governo de direita, nomeadamente o PSD, esteja associado a menores défices orçamentais e a um menor crescimento da dívida pública, até pelo maior ênfase que dá a estes temas nos seus programas eleitorais.

Quadro VII-25 Variações médias e medianas, anuais, de 24 indicadores relacionados com as contas públicas por principal partido no governo, Portugal, 1986-2010

Variação anual em % dos seguintes indicadores **	Portugal, 1986-2010							Portugal, 1986-2010, só maiorias absolutas						
	PS			PSD			N	PS			PSD			N
	Média	Media-na	DP	Média	Media-na	DP		Média	Media-na	DP	Média	Media-na	DP	
Receitas totais do Estado (AMECO)	0,8	0,6	2,2	2,4	2,8	4,8	23	-0,1	0,7	2,3	2,3	2,8	4,7	14
Receita estrutural (AMECO)	0,3	0,3	1,6	2,5	2,4	5,5	23	0,3	0,5	0,9	2,8	2,4	5,2	14
Receita corrente (AMECO)	0,5	0,2	2,0	1,8	1,2	4,7	23	0,1	0,9	2,9	1,7	1,2	4,6	14
Carga fiscal sem contribuições sociais (AMECO)	0,4	0,4	2,3	1,1	0,5	4,4	23	-0,4	0,8	3,6	1,0	0,5	3,9	14
Carga fiscal com contribuições sociais (AMECO)	0,4	0,9	1,8	1,7	1,4	4,1	23	-0,4	0,4	2,6	1,6	1,4	3,4	14
Despesa total do Estado (AMECO)	1,3	0,4	3,8	1,4	2,3	3,9	23	2,3	0,3	6,2	1,6	2,3	3,9	14
Despesa pública primária (AMECO)	2,0	0,9	4,1	1,8	1,2	3,5	23	2,2	-0,1	7,1	2,4	2,1	3,6	14
Despesa corrente total (AMECO)	1,0	0,2	3,4	1,9	1,5	4,6	23	2,5	0,5	5,0	1,5	1,5	4,1	14
Despesa corrente total primária (AMECO)	1,7	1,9	3,5	2,5	1,3	3,8	23	2,4	0,1	5,9	2,4	1,3	3,9	14
Despesa estrutural (AMECO)	1,3	0,4	3,8	1,4	2,4	3,9	23	2,3	0,3	6,2	1,6	2,4	3,9	14
Despesa estrutural primária (AMECO)	2,0	1,0	4,0	1,8	1,3	3,4	23	2,2	-0,1	7,0	2,3	2,2	3,5	14
Benefícios e transferências sociais (AMECO)	1,8	1,1	3,7	3,3	2,5	3,2	23	2,4	0,6	6,4	3,5	2,6	3,5	14
Despesa pública social (OCDE)	1,7	1,8	2,7	5,0	5,1	5,2	20	-0,8	-0,8	1,4	5,2	5,1	5,7	12
Despesa com terceira idade (OCDE)	2,4	2,9	2,3	6,2	7,0	4,5	20	1,9	1,9	1,6	6,2	7,0	5,0	12
Despesa com saúde (OCDE)	2,6	0,8	6,2	4,9	5,7	8,5	20	-3,1	-3,1	0,7	5,8	6,5	8,8	12
Rácio despesa pública social no total despesa pública (OCDE)	1,9	1,6	2,6	3,7	5,2	3,7	20	1,1	1,1	2,6	3,4	4,9	4,0	12
Remunerações dos empregados públicos (AMECO)	-0,2	1,1	3,8	2,3	2,1	4,1	23	-2,2	-3,5	5,6	2,3	2,1	4,4	14
FBCF (AMECO)	1,5	4,2	9,9	1,5	3,4	6,8	23	0,3	4,3	13	1,4	3,5	7,5	14
Saldo global (AMECO) (p.p.) **	-0,3	0,4	2,2	0,2	0,5	2,0	23	-1,1	0,2	3,7	0,1	0,1	2,2	14
Saldo primário (AMECO) (p.p.) **	-0,5	-0,2	2,2	0,2	-0,2	1,8	23	-1,0	0,4	3,9	0,0	-0,3	1,8	14
Saldo estrutural (AMECO) (p.p.) **	-0,5	-0,1	1,8	0,3	0,4	2,0	23	-0,9	0,1	3,1	0,3	0,4	2,2	14
Saldo estrutural primário (AMECO) (p.p.) **	-0,7	-0,4	1,9	0,2	-0,3	1,7	23	-0,8	0,3	3,3	0,1	-0,3	1,2	14
Dívida pública (AMECO)	2,6	1,9	7,4	2,7	3,8	6,0	18	7,4	5,8	6,1	2,7	3,8	6,0	11
Dívida Pública do governo central (OCDE)	1,8	0,4	6,4	2,0	2,3	5,7	23	4,6	2,9	6,8	1,5	2,3	4,9	14

Legenda: Os números a cinzento assinalam casos em que as médias ou medianas vão de encontro à hipótese ideológica. Na maioria dos indicadores os anos observados vão de 1986 a 2010, num total de 23 anos devido à exclusão de 2002 e 2005 identificados como de transição. No entanto, em alguns casos os resultados disponíveis não correspondem a todo esse período (facto visível no N mais pequeno). ** Todos os indicadores surgiam, na fonte original, em % do PIB. Com base nesses resultados, calculámos a variação percentual de cada ano em relação ao ano anterior.

Apenas nos indicadores relacionados com os saldos esta variação foi calculada em pontos percentuais (p.p.).

Fontes: Assinaladas em cada indicador, cálculos próprios.

O Quadro VII-25 revela como os resultados contrariam as hipóteses ideológicas colocadas na área das receitas (nomeadamente a carga fiscal), despesas e dívidas públicas. Ou seja, é o PSD quem surge, em termos médios e medianos, com larga diferença, mais associado a um aumento de quase todos estes indicadores.

No entanto, há dois indicadores particularmente sensíveis às opções políticas dos governos (Afonso, 2001; Pereira et al, 2005: 424-429; 456-461) que, com pequenas diferenças, se olharmos apenas para a média, vão de encontro às hipóteses: a despesa pública primária (que não inclui os gastos com juros de dívidas contraídas no passado) e a despesa estrutural primária (que para além de excluir os juros tenta excluir os efeitos das variações dos ciclos económicos), num indicador particularmente dependente da opção do decisor político. Segundo estes dois indicadores, através da análise das médias, foram os governos do PS quem mais aumentou a despesa pública. Contudo, tendo em conta a forte dispersão dos resultados anuais revelada pelos desvios padrão, se olharmos para os resultados da mediana estes contrariam a hipótese ideológica, o que sugere que a conclusão está longe de ser incontestável.

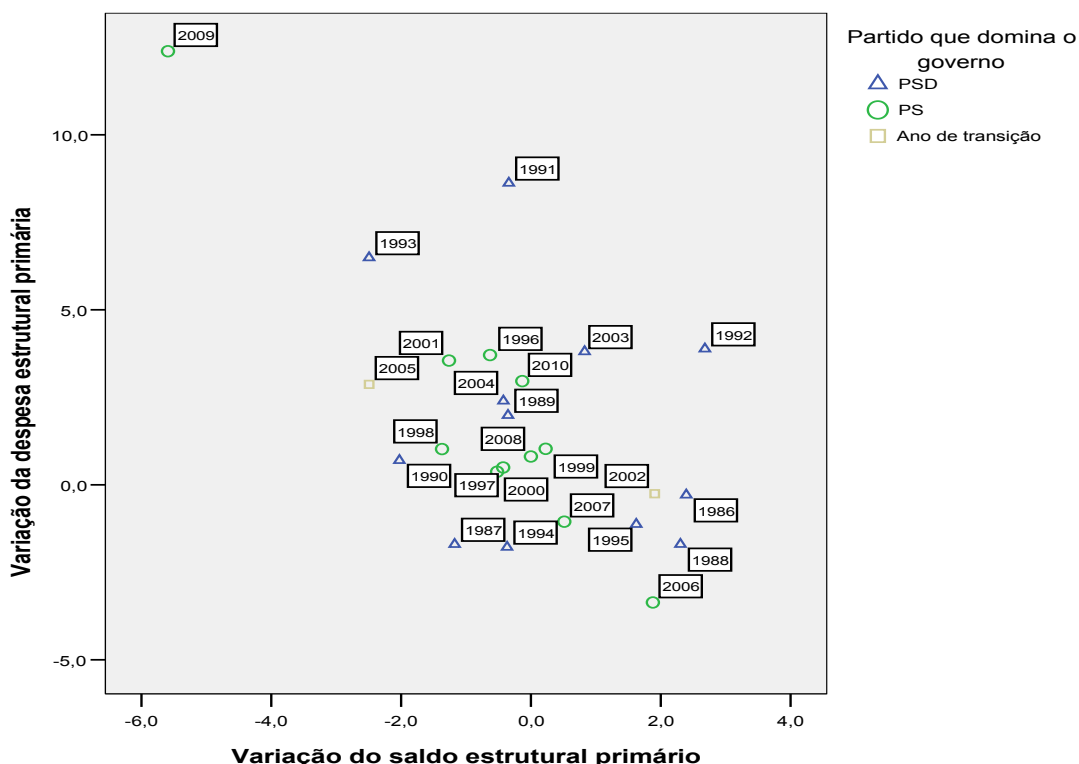
Além dos dois casos anteriores, as variáveis relacionadas com as despesas sociais voltam a contrariar a hipótese: em todos os indicadores (benefícios e transferências, despesa social, gastos com terceira idade, saúde e rácio da despesas sociais face aos gastos totais do Estado) é o PSD que está associado a crescimentos mais elevados. O mesmo sucede com as remunerações dos funcionários públicos. Contudo, em todos os indicadores (tal como tinha acontecido antes na análise agregada de outros países europeus) é preciso destacar os elevados desvios padrão que revelam como não existiu, apesar da tendência de crescimento, uma evolução linear das receitas e das despesas do Estado (há vários anos com variações negativas), como já tinha sido visível em vários dos gráficos apresentados no subcapítulo III.5 sobre a evolução do Estado social português.

Ao contrário do que sucede com os grupos das receitas, dívidas e despesas públicas, os indicadores relacionados com os saldos orçamentais parecem a confirmar a hipótese ideológica: nos quatro indicadores recolhidos, o PSD é o partido que surge associado a uma variação média e mediana mais positiva dos saldos do Estado (ou seja, execuções orçamentais menos deficitárias). Neste caso o impacto das opções políticas e das ideologias que lideram os executivos poderão ser efectivamente relevantes quando reparamos que as diferenças entre os resultados dos governos do PS e PSD são maiores à medida que se analisam indicadores mais sensíveis às opções políticas dos governos, algo particularmente visível no saldo estrutural primário com uma diferença de 0,9 pontos percentuais entre as médias dos dois partidos, apesar de essa diferença ser muito pequena quando observamos a variação mediana¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Mais uma vez, destaque, no entanto, para os elevados desvios padrão que retratam as fortes oscilações nas variações dos saldos orçamentais de ano para ano.

A figura que se segue revela, no entanto, que a significativa diferença antes citada no saldo estrutural primário está em grande parte relacionada com um ano, 2009, quando se sabe que à época a reacção dos vários Estados europeus¹⁶¹ (e da OCDE) à crise económico-financeira que se iniciou em 2008 passou por um aumento generalizado das despesas, nomeadamente as sociais, a que se seguiu, a partir de 2010, uma série de medidas para consolidar as finanças públicas com inúmeros cortes nos gastos (OCDE, 2011; Adema et al, 2011).

Figura VII-2 Variação da despesa estrutural primária e saldo orçamental estrutural primário, Portugal, 1986-2010



Legenda: Variação percentual no caso da despesa e em pontos percentuais no saldo. Fonte: AMECO, cálculos próprios.

Sendo verdade que 2009 é uma espécie de *outlier* nas contas portuguesas motivado, em grande parte, pela crise financeira internacional, uma análise comparativa internacional revela

¹⁶¹ As conclusões do Conselho Europeu de 11 e 12 de Dezembro de 2008 (disponíveis em <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000041518/>) incentivaram (ponto II.12) os Estados a aplicarem, no âmbito de um plano de relançamento da economia europeia, medidas de apoio à procura, mais despesa e investimento público, bem como ajudas às empresas e famílias, aliviando as metas dos défices. Em Portugal estas orientações seriam explicitamente concretizadas pelo governo na Iniciativa para o Investimento e Emprego aprovada um dia depois em Conselho de Ministros num total de 1.300 milhões de euros de investimento público para, entre outras áreas, modernização das escolas e infra-estruturas tecnológicas, apoios à economia, empresas ou emprego. A lista destas medidas e a importância da estratégia europeia na sua decisão são visíveis no documento do governo que resume as iniciativas (http://www.portais.gov.pt/NR/rdonlyres/2F4EB0FC-0987-415C-8DE5-0F723F1442D9/0/Apres_IIE.pdf) e no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 34/2009.

que nesse ano Portugal esteve claramente entre os países da Europa a 15 onde mais desceu o saldo estrutural primário (tal como onde mais subiu a despesa estrutural primária).

Voltando apenas ao caso português, para além de 2009, em que o PS surge claramente associado ao maior aumento da despesa estrutural primária e do défice público estrutural primário dos últimos 25 anos, a nuvem de pontos do gráfico não revela à primeira vista grandes diferenças entre os dois partidos. Curiosamente, o mesmo PS acaba por estar associado ao ano em que mais se diminuiu a despesa estrutural primária do Estado (em 2006). Contudo, é também visível que foram 3 anos com liderança do PSD (1986, 1988 e 1992) que mais aumentaram o saldo estrutural primário, apesar de ser preciso recordar que esses foram períodos de claro crescimento económico o que favoreceu esse resultado mais positivo¹⁶² (recorde-se que todos os indicadores aqui usados surgem, na fonte original, em percentagem do PIB). Globalmente, em termos médios, mesmo que retiremos o ano de 2009 da análise, o PS continua a apresentar um saldo mais negativo do que o PSD.

VII.5.1 Uma análise por ciclos governativos

Analisado o quadro anterior com os dados agregados dos governos do PS e PSD entre 1986 e 2010, o quadro seguinte pretende fazer um retrato da evolução das contas públicas em cada um desses quatro ciclos governativos. Ou seja, perceber, por exemplo, se, apesar dos resultados agregados dos vários governos de um partido este se comportou de forma diferente nos diferentes ciclos em que esteve à frente do executivo.

Começando pelas receitas, os números das médias e medianas voltam a contrariar a hipótese: foram os executivos do PSD (Cavaco e Durão/Santana) que mais aumentaram esses valores, facto visível nas receitas totais do Estado, tal como na receita estrutural.

No caso da carga fiscal, com ou sem contribuições sociais, os dados são pouco claros: foram os governos liderados por Cavaco quem mais subiu, claramente, esse tipo de receita, seguidos, de longe, pelos executivos de Guterres. Apesar das medidas de austeridade, os últimos governos PSD-CDS chefiados por Durão Barroso e Santana Lopes diminuíram ligeiramente essa carga fiscal¹⁶³, enquanto com Sócrates o peso dos impostos na economia nacional manteve-se quase inalterado se compararmos o ano de partida (2005) com o ano de chegada (2010).

Na área das despesas, as evidências são algo confusas mas voltam a contrariar as hipóteses ideológicas. Se do lado das receitas foram os primeiros governos da análise (de 1986 a 2002) que mais aumentaram esses indicadores, do lado das despesas globais do Estado acontece

¹⁶² Aliás, não será por acaso que os dois anos com evoluções mais negativas deste indicador aconteceram em anos de recessão (1993 e 2009), até porque todos os indicadores aqui usados surgem nas fontes consultadas em percentagem do PIB.

¹⁶³ É preciso, no entanto, recordar que neste caso o número de anos observado é muito pequeno, apenas dois, pois 2002 e 2005 são considerados anos de transição.

exactamente o contrário: as despesas totais, primária e corrente cresceram mais nos dois últimos ciclos governativos (Durão/Santana e Sócrates¹⁶⁴), pelo que a variável partidária ou ideológica volta a parecer não ter significado.

Quanto às despesas sociais, a hipótese ideológica é de novo contrariada: foram os dois ciclos governativos do PSD que mais fizeram crescer estas despesas seguidos, de longe, pelos do PS. Nesta área, a maioria dos indicadores aponta para um maior aumento nos governos de Cavaco, seguido dos executivos de Durão/Santana. Ou seja, não se nota o impacto da ideologia nomeadamente nos gastos com a terceira idade e saúde, mas também no rácio da despesa pública social face a toda a despesa pública. A idêntica conclusão se chega ao analisar os gastos com as remunerações dos funcionários públicos que cresceram mais com os governos liderados por Cavaco Silva e António Guterres, enquanto nos dois ciclos governativos que se seguiram esta despesa média anual diminui.

Nos saldos orçamentais, pelo contrário, os resultados voltam a parecer confirmar a hipótese ideológica através de dois indicadores particularmente sensíveis às opções políticas de quem governa: os saldos estruturais (normal e primário), onde os dois ciclos governativos do PSD apresentam resultados claramente mais positivos do que os dois do PS.

Contudo, é preciso ter em conta que no caso dos saldos da primeira década do novo milénio os resultados do ciclo socialista com a liderança de Sócrates estão muito influenciados por 2009 que acaba por ser um espécie de *outlier* pela reacção à crise financeira que envolveu em toda a Europa um aumento das despesas públicas e dos défices (sem esse ano, nesse ciclo a variação média de todos os indicadores relacionados com os saldos até se invertia e seria positiva). Por outro lado, existem outros factores que dificultam ainda mais as comparações e uma conclusão definitiva por não nos ser possível contabilizar todos os mecanismos de desorçamentação relatados no subcapítulo VII.3 e que podem por em causa a realidade dos números até porque vários autores dizem que estes foram mais frequentes na primeira década deste milénio o que faria aumentar, sobretudo, os défices dos executivos socialistas¹⁶⁵.

Se olharmos para a evolução da dívida pública as conclusões em relação à hipótese ideológica não são claras: o segundo ciclo socialista liderado por Sócrates foi aquele que mais aumentou a dívida, mas foram os dois executivos chefiados por Guterres os únicos que conseguiram diminuir esse valor. No entanto, é preciso recordar que a variável dívida deve ser vista com ainda mais atenção que as restantes por ser muito influenciada pelos resultados das privatizações. Perante o aumento generalizado das despesas públicas e a diminuição ou estagnação das receitas, não é de estranhar que tenham sido os últimos dois ciclos governativos

¹⁶⁴ No caso dos governos liderados por José Sócrates é preciso ter em conta o que se passou em 2009, uma espécie de ano *outlier* de que já falámos na página anterior.

¹⁶⁵ O ano de 2009 também afecta fortemente alguns resultados médios de vários indicadores relacionados com a despesa durante o ciclo de José Sócrates.

(do PSD/CDS, entre 2002 e 2005, e do PS, de 2005 a 2010) aqueles que mais aumentaram a dívida do Estado o que parece denotar uma tendência mais ligada às circunstâncias que rodearam estes executivos (alguns economistas têm salientado a importância dos juros baixos motivados pela entrada na UEM) do que a diferenças político-ideológicas.

Quadro VII-26 Variações médias e medianas de 24 indicadores relacionados com as contas públicas por ciclo governativo, Portugal, 1986-2010

Variação anual em % dos seguintes indicadores *	PSD Cavaco (N: 10)			PS Guterres (N: 6)			PSD-CDS Durão/Santana (N: 2)			PS Sócrates (N: 5)		
	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP
Receitas totais do Estado (AMECO)	2,4	2,8	5,3	0,8	0,2	1,6	2,4	2,4	1,4	0,9	1,4	2,9
Receita estrutural (AMECO)	2,3	2,1	5,9	-0,1	-0,2	1,7	3,7	3,7	3,3	0,8	0,8	1,5
Receita corrente (AMECO)	2,2	2,9	5,1	0,8	0,3	1,6	0,1	0,1	1,4	0,1	0,2	2,5
Carga fiscal sem contribuições sociais (AMECO)	1,7	1,3	4,6	0,8	0,4	1,3	-1,5	-1,5	3,0	0,0	1,5	3,3
Carga fiscal com contribuições sociais (AMECO)	2,1	1,6	4,2	0,8	1,0	1,1	-0,6	-0,6	2,7	-0,1	0,5	2,4
Despesa total do Estado (AMECO)	1,1	1,4	4,3	0,4	0,4	1,9	2,8	2,8	1,0	2,4	1,0	5,4
Despesa pública primária (AMECO)	1,5	0,1	3,8	1,6	0,9	1,6	3,2	3,2	1,2	2,4	0,9	6,2
Despesa corrente total (AMECO)	1,8	0,3	5,1	0,3	0,7	2,3	2,5	2,5	1,5	1,9	-0,2	4,5
Despesa corrente total primária (AMECO)	2,4	0,7	4,2	1,7	2,0	1,5	3,0	3,0	1,6	1,8	-0,5	5,3
Despesa estrutural (AMECO)	1,1	1,5	4,2	0,4	0,4	1,8	2,7	2,7	0,8	2,4	0,9	5,4
Despesa estrutural primária (AMECO)	1,5	0,2	3,7	1,7	1,0	1,5	3,1	3,1	1,0	2,3	0,8	6,1
Benefícios e transferências sociais (AMECO)	3,1	2,5	3,4	1,8	1,7	1,3	4,2	4,2	2,7	1,9	-0,3	5,7
Despesa pública social (OCDE)	5,1	5,1	5,5	2,6	2,1	2,6	4,4	4,4	5,3	-0,8	-0,8	1,4
Despesa com terceira idade (OCDE)	6,4	7,5	4,9	2,6	3,2	2,6	5,5	5,5	1,5	1,9	1,9	1,6
Despesa com saúde (OCDE)	4,9	5,7	9,2	4,5	2,5	6,1	5,4	5,4	6,1	-3,1	-3,1	0,7
Rácio despesa pública social no total despesa pública (OCDE)	4,1	5,2	3,7	2,2	1,6	2,8	1,9	1,9	4,8	1,1	1,1	2,6
Remunerações dos empregados públicos (AMECO)	3,2	3,3	3,9	1,6	1,4	1,1	-2,0	-2,0	2,7	-2,4	-3,4	4,9
FBCF (AMECO)	2,4	4,5	6,6	0,6	2,0	8,7	-3,2	-3,2	7,8	2,5	5,8	12
Saldo global (AMECO) (p.p.) **	0,3	0,7	2,2	0,1	0,2	0,9	-0,2	-0,2	0,1	-0,8	0,4	3,3
Saldo primário (AMECO) (p.p.) **	0,3	0,0	2,0	-0,3	-0,2	0,7	-0,3	-0,3	0,1	-0,7	0,5	3,5
Saldo estrutural (AMECO) (p.p.) **	0,3	0,4	2,2	-0,2	-0,2	0,7	0,3	0,3	0,9	-0,8	-0,1	2,7
Saldo estrutural primário (AMECO) (p.p.) **	0,2	-0,3	1,9	-0,7	-0,6	1,2	0,2	0,2	0,3	-0,7	0,0	2,9
Dívida pública (AMECO)	2,3	4,4	7,3	-2,3	-1,9	4,7	3,5	3,5	0,4	8,4	6,8	5,7
Dívida pública do governo central (OCDE)	1,7	0,3	6,2	-1,7	-1,4	3,6	3,7	3,7	1,3	6,0	3,4	6,7

Legenda: Os números a cinzento assinalam os dois casos em que em que as médias ou medianas são mais elevadas. Na maioria dos indicadores observamos 23 anos (devido à exclusão de 2002 e 2005 identificados como de transição). No caso da dívida pública o N, ou seja, o número de anos observados, dos governos de Cavaco fica-se pelos 5; na despesa pública social, com terceira idade e saúde, Sócrates, N: 2

** Todos os indicadores surgiam, na fonte original, em % do PIB. Com base nesses resultados, calculámos a variação percentual de cada ano em relação ao ano anterior. Apenas nos indicadores relacionados com os saldos esta variação foi calculada em pontos percentuais (p.p.).

Fontes: Assinaladas em cada indicador, cálculos próprios.

As entrevistas realizadas e desenvolvidas mais tarde no capítulo VIII permitem-nos apresentar algumas explicações para a evolução de alguns indicadores que no quadro anterior parecem ter evoluído de forma contrária à ideologia partidária.

Questionado sobre porque razão se falava nos programas eleitorais do PSD de diminuição do Estado e depois, nos números, ele cresceu durante os executivos de Cavaco Silva, Silva Peneda, ministro do Emprego e da Segurança Social de 1987 a 1993, recorda as saídas do sector público da área da comunicação social, a abertura das televisões à iniciativa privada e o arranque do processo de privatizações, numa saída do sector empresarial que na sua opinião “foi uma das grandes reformas”. As razões apontadas para o aumento das despesas e das receitas do Estado estão claramente associadas ao processo de aproximação (*catch up*) do Estado social português aos patamares que já se praticavam noutros países da Europa Ocidental, mas também à ideologia do líder do PSD nessa época:

“Se me disser na educação, aí assistimos a uma entrada massiva porque a educação não era acessível a toda a gente... Tivemos claramente uma orientação de menos peso do Estado no sector empresarial, económico, comunicação social, etc., mas há áreas onde o Estado assumiu um papel muito mais importante: a parte social, a saúde e a educação. Depois também houve a parte da protecção no desemprego, tudo o que tem a ver com matérias de natureza social – mas sem dar prestações sociais para tudo como os franceses...

Eu acho que o pensamento estrutural do então primeiro-ministro é um pensamento social-democrata, alguém que tem preocupações sociais muito fortes. Não é um liberal pura e simplesmente. (...) E naquelas circunstancias havia um gap muito grande e o país estava a crescer economicamente – podíamos dar-nos ao luxo de fazer esse tipo de benesses. Hoje seria impossível (temos uma ditadura financeira que o impede).

Naquela altura havia essas opções e eu acho que o PSD ocupou o espaço do PS tradicional e aí foi buscar os seus eleitores porque teve uma política e uma prática que à partida se calhar estava mais identificada com o ideário socialista.

Pergunta: Quem vê os números parece que o que houve nesse período foi uma convergência com os patamares de gastos sociais e do Estado que já existiam na Europa. Sentiu isso?

Senti, até porque nós tínhamos a educação, aqueles indicadores de desenvolvimento (mortalidade infantil, distribuição da população activa por sectores...) e portanto houve uma ideia de que nós nos devíamos aproximar dos indicadores médios da UE, do pelotão da frente. E foi um cavalgar... aproximámo-nos nesses anos... (...) Hoje continua a dizer-se que um país não pode ser desenvolvido se tiver níveis de escolaridade tão baixos e os salários dependem disso. Havia a noção clara que tínhamos uma mão-de-obra pouco qualificada e pouco preparada. Havia essa consciência de que para termos um país desenvolvido e próximo dos níveis de vida europeus isso tem de passar muito pela educação – houve uma abertura em massa... É ideológico e é pragmático. (...) Havia uma dose de pragmatismo evidente nestas opções.”

Silva Peneda, Ministro do Emprego e da Segurança Social, 1987-1993

A resposta anterior ajuda-nos a reforçar a ideia de que a evolução das contas públicas no período 1985-1995 está muito associada ao processo de convergência do Estado social

português com o que já acontecia há muito noutros países da então CEE. Contudo, a questão ideológica não deixa de estar presente, nomeadamente através da ideologia social-democrata (tradicionalmente vista como de esquerda na Europa Ocidental) que também surge, pelo menos em parte e sobretudo naqueles anos, no PSD, um partido que, se observarmos os padrões europeus, acaba por ser um híbrido que mistura várias correntes político-ideológicas (ver o subcapítulo II.5.3) que podem ser mais ou menos predominantes em cada época conforme o líder e a conjuntura.

Mais complexa é a evolução das contas do Estado entre 2002 e 2005, o segundo ciclo de governos dominados pelo PSD (desta vez em coligação com o CDS), numa altura em que os números das receitas e despesas públicas portuguesas já se aproximavam muito da média europeia o que facilitaria uma certa distinção ideológica entre a prática dos dois maiores partidos portugueses.

Um dos problemas que se coloca é que este período na nossa análise apenas corresponde a dois anos de observações da execução orçamental¹⁶⁶. Contudo, se fizermos essa comparação, os dados disponíveis revelam contradições entre o discurso e a prática: numa altura em que o PSD já se destacava do PS por menos referências ao Estado social, estes dois anos revelam dos crescimentos médios mais elevados não apenas das receitas públicas (mas não da carga fiscal¹⁶⁷) e da maioria das categorias de despesas do Estado (excepto nas remunerações dos funcionários públicos e das despesas de investimento), nomeadamente das sociais bem como da dívida pública¹⁶⁸.

Nas entrevistas que fizemos (e que iremos desenvolver no capítulo VIII) procurámos uma explicação para a variação anterior nomeadamente ao nível das despesas sociais no ciclo Barroso/Santana que apesar do maior pendor liberal do programa eleitoral também denota na prática um crescimento das despesas públicas e nomeadamente das sociais. Nessa fase questionámos o antigo ministro da Segurança Social e do Trabalho (2002-2004) e das Finanças (2004-2005) sobre a aparente contradição entre o comportamento de um governo de direita ou centro-direita que à partida seria a favor da diminuição do peso do Estado mas que aumentou as despesas sociais. Na resposta, Bagão Félix explicou que actuou de acordo com a sua ideologia:

Pergunta: Enquanto foi ministro as despesas com prestações sociais tiveram um ligeiro aumento.

Sim, houve a convergência das pensões para o Salário Mínimo Nacional. Foi assim que lhe chamámos.

Era o princípio estabelecido na lei de bases e fizemos um aumento bastante significativo, embora

¹⁶⁶ Recorde-se que 2002 e 2005 são considerados, na nossa análise, anos de transição em que não atribuímos a responsabilidade governativa a nenhum partido.

¹⁶⁷ Facto que indicia que este crescimento das receitas públicas estará muito associado às receitas extraordinárias obtidas em 2003 (Cunha e Braz, 2009: 14).

¹⁶⁸ Indicador que tem de ser visto com ainda mais cuidado que os restantes por ser muito influenciado pelas receitas das privatizações (ver subcapítulo VII.3).

pequeno do ponto de vista absoluto, para aproximar as pensões do SMN. E isso levou a aumento das despesas sociais.

Pergunta: E isso não pode ser contraditório com um governo de centro-direita que à partida seria a favor da diminuição do peso do estado?

Não, não, aí actuei de acordo com o que defendo ideologicamente. Se eu me quiser auto-classificar ideologicamente sou aquilo a que se chama na Europa um social-cristão. Ou seja, acento toda a minha perspectiva ideológica na doutrina social da igreja. E esta entre outros princípios tem dois que para mim são fundamentais: o da opção preferencial pelos mais pobres (logo as pensões sociais) e a destinação universal dos bens (ou seja, mesmo sobre os bens privados incide uma hipoteca social; se um de nós tiver uma obra de arte em casa ela é sua ou minha, mas não temos o direito de a destruir).

Pergunta: Portanto, a ideologia também tinha um papel?

Sim, está a ver aqui, aqui foi a opção preferencial pelos mais pobres. Dentro dos constrangimentos tentar seleccionar onde podíamos... Por isso é que fiz uma entre muitas coisas: aumentar o abono de família para as classes mais pobres e com mais filhos em nome desse princípio e da defesa da maternidade, paternidade e demografia.

Bagão Félix, Ministro da Segurança Social e do Trabalho, 2002-2004; Finanças, 2004-2005

Observado o caso português por ciclos governativos, continuaremos a seguir a análise tentando perceber a importância de outras variáveis, não-ideológicas, na evolução das contas públicas nacionais.

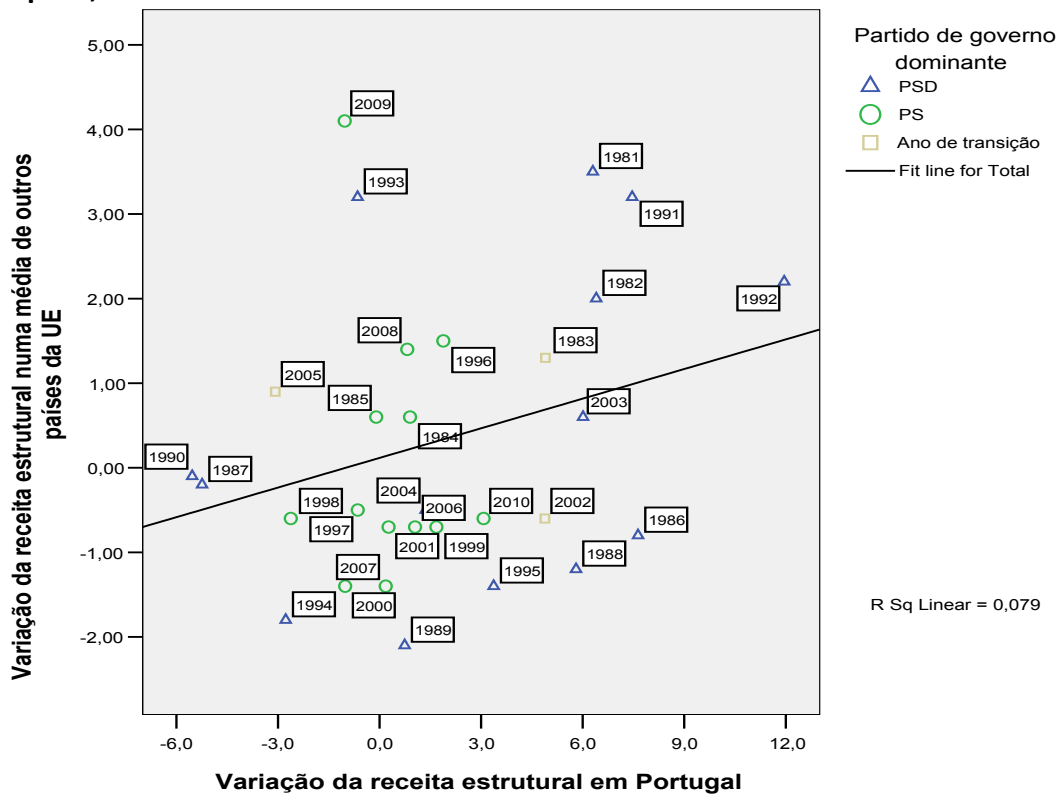
VII.5.2 Conjuntura internacional, ciclo político-eleitoral, desemprego, envelhecimento da população e contas públicas

Tendo em conta os resultados significativos e relevantes obtidos com a análise multivariada dos resultados agregados de vários países europeus, os quadros e gráficos seguintes retomam a análise de outras variáveis independentes não ideológicas mas desta vez apenas para Portugal. Seguindo a lógica do subcapítulo VII.4.2.1, tentaremos perceber, recorrendo desta vez a instrumentos estatísticos mais simples¹⁶⁹, se a existência ou não de eleições no ano da observação, a variação média de outros países europeus e a evolução do desemprego e do número de idosos estão associados àquilo que aconteceu às contas públicas nacionais.

Começamos pela variação média europeia (cujo procedimento para o cálculo foi explicado no subcapítulo VII.4.2.1). O objectivo é perceber se aquilo que acontece num país está associado àquilo que aconteceu noutros países da Europa. Os diagramas de dispersão que se seguem revelam como existe uma relação positiva moderada entre a variação de quatro indicadores ligados às contas públicas em Portugal e no grupo de países seleccionados da UE. Uma relação que é particularmente intensa na variação das despesas estruturais primárias ou benefícios e transferências sociais mas que é bastante mais pequena (quase irrelevante) nos saldos estruturais primários e receitas estruturais.

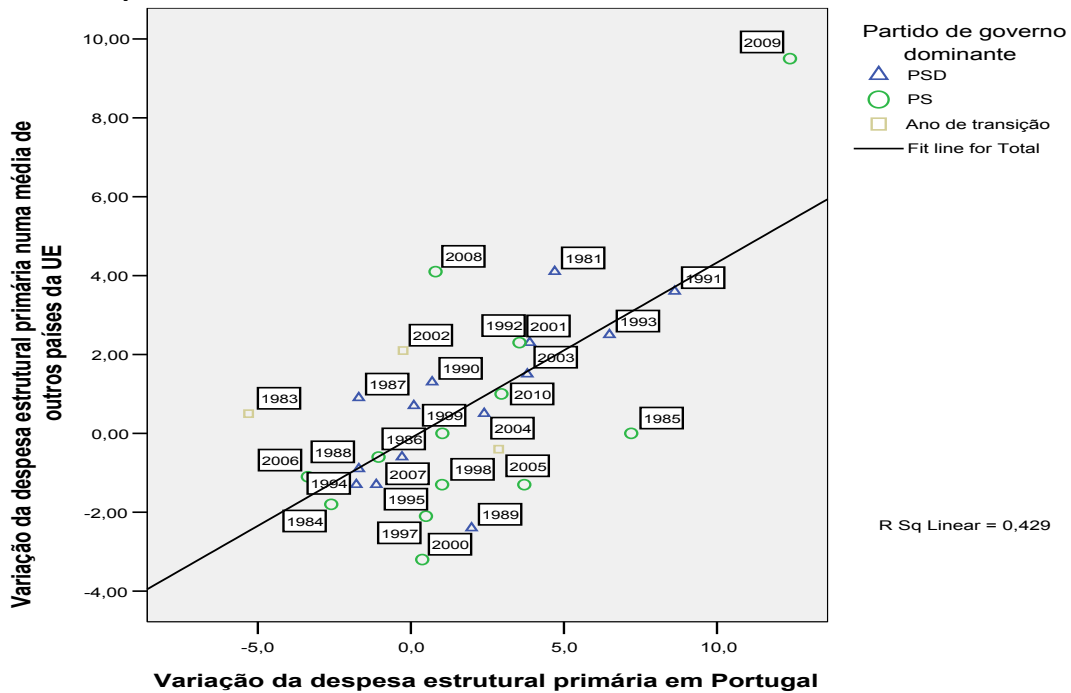
¹⁶⁹ O pequeno número de observações não permite o uso de análises estatísticas mais complexas.

Figura VII-3 Variação anual da receita estrutural em Portugal e numa média de países europeus, 1981-2010



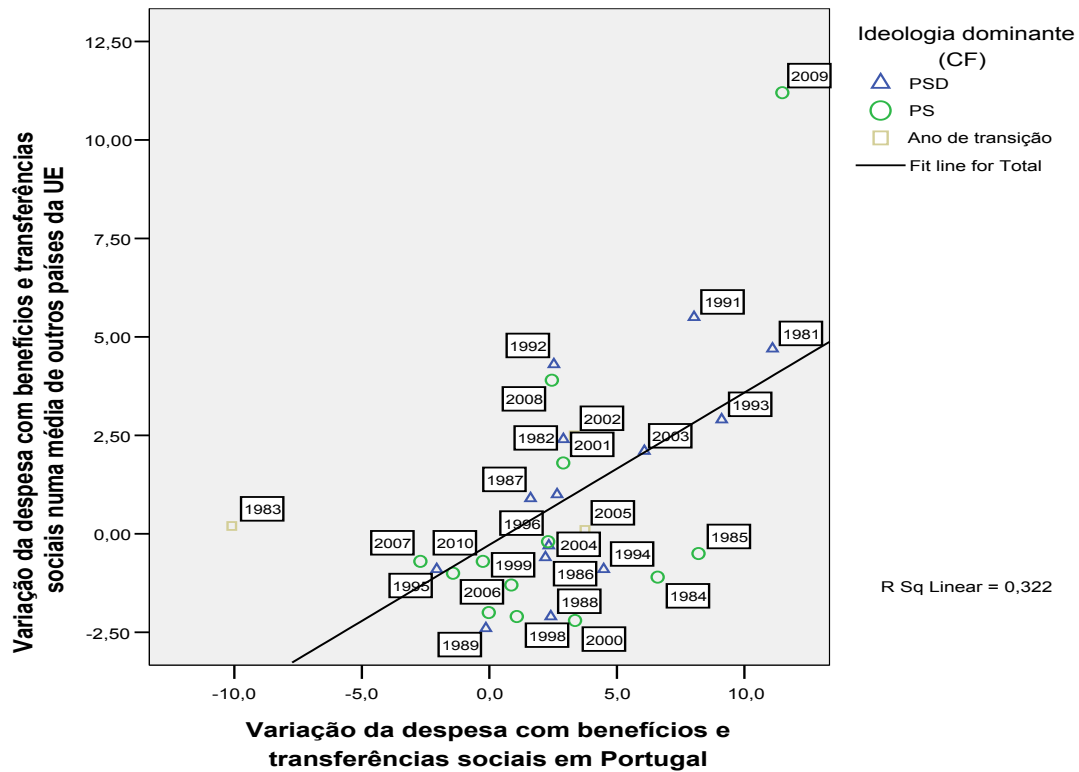
Legenda: Variação em percentagem. Fonte: AMECO, cálculos próprios.

Figura VII-4 Variação da despesa estrutural primária em Portugal e numa média de países europeus, 1981-2010



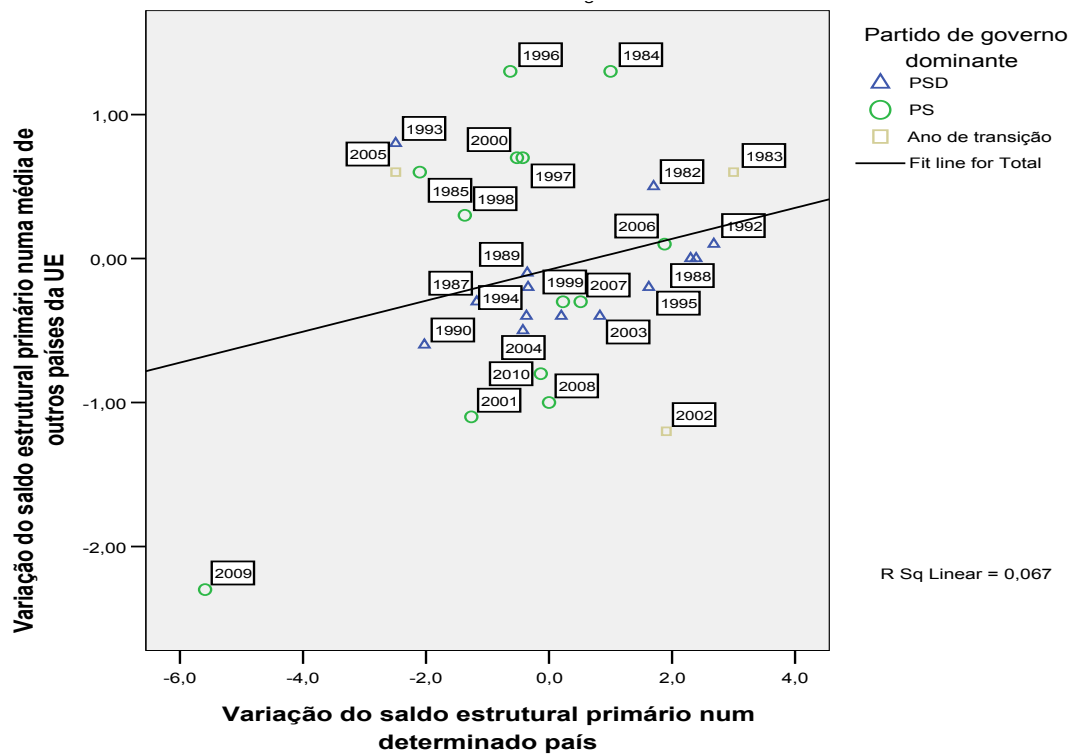
Legenda: Variação em percentagem. Fonte: AMECO, cálculos próprios.

Figura VII-5 Variação da despesa com benefícios e transferências sociais em Portugal e numa média de países europeus, 1981-2010



Legenda: Variação em percentagem. Fonte: AMECO, cálculos próprios.

Figura VII-6 Variação do saldo estrutural primário em Portugal e numa média de países europeus, 1981-2010



Legenda: Variação em pontos percentuais. Fonte: AMECO, cálculos próprios.

O quadro seguinte faz uma análise semelhante à anterior, mas apresenta os coeficientes de correlação e alarga-a aos 10 países em análise neste trabalho. No caso português, as conclusões são iguais às anteriores, ou seja, revela-se um grau de associação moderado ou forte entre o que aconteceu nas últimas três décadas em Portugal e noutros países europeus ao nível das despesas estruturais primárias e dos benefícios ou transferências sociais.

Apesar das correlações positivas, e confirmando o padrão de Portugal enquanto país da Europa do Sul que assistiu a um desenvolvimento tardio do Estado social, por norma a variação das receitas e despesas do Estado português tendeu a ter variações mais positivas do que na média europeia – repare-se, por exemplo, nos vários anos/observações em que Portugal revela valores positivos enquanto no resto da Europa as variações médias apresentavam valores negativos (ver as 4 figuras anteriores). O quadro que se segue mostra, aliás, que os três países da Europa do Sul tendem a apresentar dos coeficientes de correlação mais baixos da análise, sobretudo nos saldos estruturais primários e receita estrutural. Uma tendência que está relacionada com um Estado social que nestes países passou por aquilo a que alguns autores chamam de processo de *catch-up*, ou seja, por uma convergência com aquilo que já se praticava no resto da Europa o que os levou a aumentar os níveis de despesas e receitas do sector público.

Quadro VII-27 Correlações entre a variação de alguns indicadores relacionados com as contas públicas e a ‘conjuntura internacional’, em 10 países europeus, 1981-2010

País	Variação do indicador numa média de outros países europeus			
	Variação da receita estrutural	Variação da despesa com benefícios e transferências sociais	Variação da despesa estrutural primária	Variação do saldo estrutural primário
Portugal	0,282	0,568**	0,655**	0,259
Espanha	-0,323	0,872**	0,808**	0,460
Grécia	-0,077	0,266	-0,029	0,140
Áustria	0,581**	0,776**	0,617**	0,080
Dinamarca	0,411*	0,679**	0,633**	0,336
França	0,591**	0,869**	0,765**	0,372*
Alemanha	0,586**	0,688**	0,729**	0,396*
Holanda	0,663**	0,658**	0,717**	0,366*
Suécia	0,726**	0,860**	0,881**	0,540*
Reino Unido	0,101	0,839**	0,710**	0,617**

* A correlação de Pearson é significativa ao nível de 0,05 (2-tailed)

** A correlação de Pearson é significativa ao nível de 0,01 (2-tailed)

Fonte: AMECO, cálculos próprios.

Note-se como nos países de democracias mais consolidadas com Estados sociais mais desenvolvidos, os coeficientes de correlação entre a conjuntura internacional e a variação desse indicador a nível nacional são muito mais elevados que na Europa do Sul (e quase todos com um *p-value* <0,05, ou seja, correlações estatisticamente significativas).

Quanto à associação entre a evolução dos vários indicadores analisados e a existência ou não de eleições nesse ano, a tabela que se segue faz essa divisão para Portugal e revela como parece confirmar-se a hipótese de que anos de eleições legislativas tendem a apresentar menos receitas, mais despesas, mais défice e mais dívida. Contudo, os resultados não são totalmente claros. No caso das médias, 21 dos 24 indicadores vão de encontro à hipótese do ciclo político-eleitoral com resultados a indicar crescimentos menos acelerados das receitas e carga fiscal em anos de eleições legislativas, tal como uma clara tendência para mais despesas públicas (nomeadamente sociais e com remunerações dos funcionários públicos). Contudo, devido a elevados desvios-padrão e alguns *outliers* que enviesam as médias, as medianas revelam resultados não tão coincidentes com esta hipótese (apenas 13 em 24 indicadores parecem confirmá-la)¹⁷⁰.

É ainda relevante que vários dos indicadores que vão de encontro à hipótese do ciclo político-eleitoral (quer nas médias quer nas medianas), com diferenças mais significativas, estão relacionados com áreas que em princípio afectam bastante o dia-a-dia dos cidadãos, nomeadamente a despesa pública primária, as despesas correntes, os benefícios e transferências sociais, a despesa social, a despesa com terceira idade e saúde ou as remunerações dos funcionários públicos.

¹⁷⁰ Uma simples observação de médias parece aliás confirmar a hipótese relacionada com o ciclo eleitoral em quase todos os países analisados neste trabalho (ver, no anexo, o Quadro 0-17).

Quadro VII-28 Variações anuais, médias e medianas, de 24 indicadores relacionados com as contas públicas de acordo com a existência ou não de eleições legislativas nesse ano, Portugal, 1986-2010

Variação anual em % dos seguintes indicadores **	Portugal, 1986-2010								Eta
	Anos sem eleições				Anos com eleições				
	Média	Mediana	DP	N	Média	Mediana	DP	N	
Receitas totais do Estado (AMECO)	1,7	1,4	3,9	18	0,9	2,5	3,8	7	
Receita estrutural (AMECO)	1,5	0,8	4,2	18	1,1	1,7	4,5	7	
Receita corrente (AMECO)	1,2	0,3	3,6	18	1,5	2,4	3,5	7	
Carga fiscal sem contribuições sociais (AMECO)	1,3	0,5	3,2	18	-0,1	2,0	4,0	7	
Carga fiscal com contribuições sociais (AMECO)	1,4	0,9	3,0	18	0,8	1,8	3,4	7	
Despesa total do Estado (AMECO)	1,0	1,2	2,8	18	2,2	0,4	5,4	7	
Despesa pública primária (AMECO)	1,3	0,9	2,6	18	3,1	1,0	5,5	7	0,233
Despesa corrente total (AMECO)	1,1	0,8	3,5	18	2,8	2,4	4,7	7	0,203
Despesa corrente total primária (AMECO)	1,5	1,7	2,8	18	4,0	2,9	4,6	7	0,324
Despesa estrutural (AMECO)	1,0	1,1	2,8	18	2,2	0,4	5,3	7	
Despesa estrutural primária (AMECO)	1,3	0,9	2,5	18	3,1	1,0	5,4	7	0,233
Benefícios e transferências sociais (AMECO)	2,2	2,4	2,7	18	3,8	3,3	4,6	7	0,228
Despesa pública social (OCDE)	3,6	1,8	5,0	16	4,4	3,7	2,4	6	0,080
Despesa com terceira idade (OCDE)	3,9	3,4	4,1	16	7,5	7,5	2,6	6	0,403
Despesa com saúde (OCDE)	4,1	1,1	8,1	16	3,2	3,5	5,0	6	0,058
Rácio despesa pública social no total despesa pública (OCDE)	2,9	3,0	3,4	16	3,6	3,5	3,6	6	0,100
Remunerações dos empregados públicos (AMECO)	0,6	1,2	4,1	18	2,9	2,4	3,2	7	0,272
FBCF (AMECO)	0,7	3,3	9,0	18	0,7	2,9	6,8	7	
Saldo global (AMECO) (p.p.) **	0,2	0,4	1,6	18	-0,7	0,7	3,0	7	
Saldo primário (AMECO) (p.p.) **	0,1	-0,2	1,6	18	-1,0	-0,1	2,9	7	
Saldo estrutural (AMECO) (p.p.) **	0,1	0,1	1,7	18	-0,6	-0,4	2,7	7	0,171
Saldo estrutural primário (AMECO) (p.p.) **	0,0	-0,4	1,5	18	-0,8	-0,3	2,6	7	
Dívida pública (AMECO)	1,8	3,5	6,6	14	6,0	4,8	5,9	6	0,306
Dívida Pública do governo central (OCDE)	0,7	-1,0	5,2	18	6,5	5,0	5,4	7	0,458*
Variáveis que vão de encontro à hipótese	Média: 21 em 24 / Mediana: 13 em 24								

Legenda: Os números a cinzento assinalam casos em que as médias ou medianas vão de encontro à hipótese do ciclo-eleitoral.

Na maioria dos indicadores os anos observados vão de 1986 a 2010, num total de 23 anos (devido à exclusão de 2 anos, 2002 e 2005, identificados como de transição). No entanto, em alguns casos os resultados disponíveis não correspondem a todo esse período (facto visível pelos Ns mais pequenos).

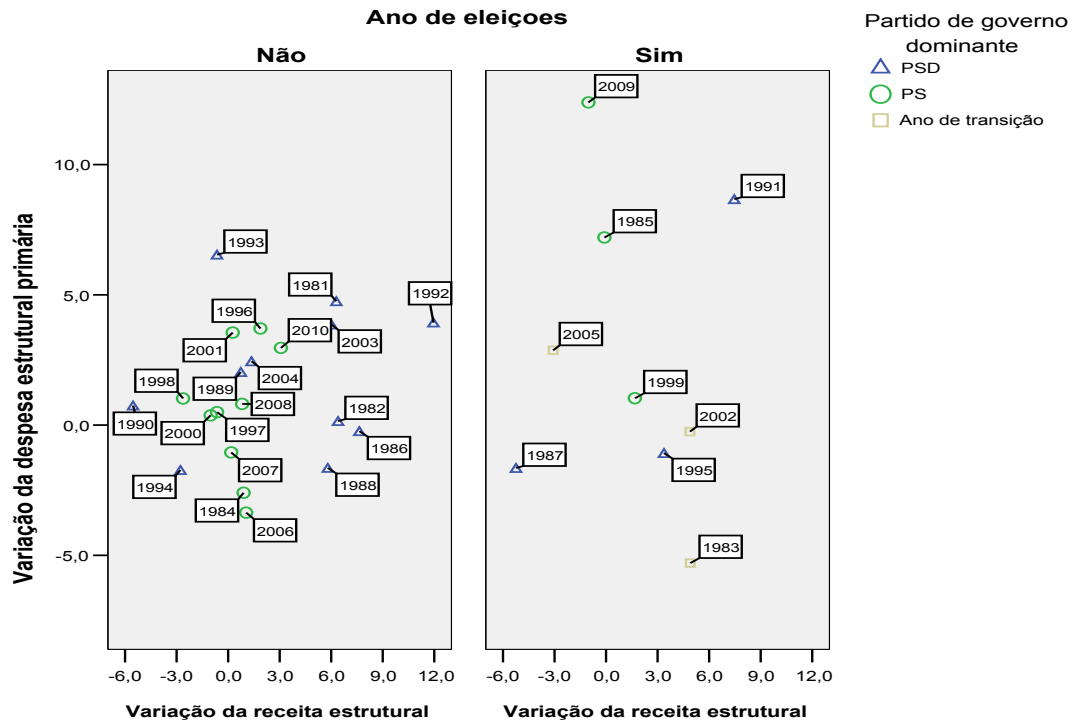
** Todos os indicadores surgiam, na fonte original, em % do PIB. Com base nesses resultados, calculámos a variação percentual de cada ano em relação ao ano anterior. Apenas nos indicadores relacionados com os saldos esta variação foi calculada em pontos percentuais (p.p.).

Fontes: Assinaladas em cada indicador.

Os próximos gráficos ajudam a compreender as diferenças antes detectadas entre médias e medianas ao permitirem ver, por exemplo, que foram três anos de eleições legislativas (1985, 1991 e 2009) que registaram os maiores crescimentos da despesa estrutural primária. Na receita estrutural o impacto das eleições não é tão visível, mas o mesmo já se nota na receita fiscal que caiu mais em dois anos eleitorais (1987 e 2009) – sublinhe-se, aliás, que os dois anos em que este indicador mais cresceu ocorreram a seguir a eleições legislativas (1986 e 1992). As despesas com funcionários públicos também cresceram mais, claramente, em anos de eleições,

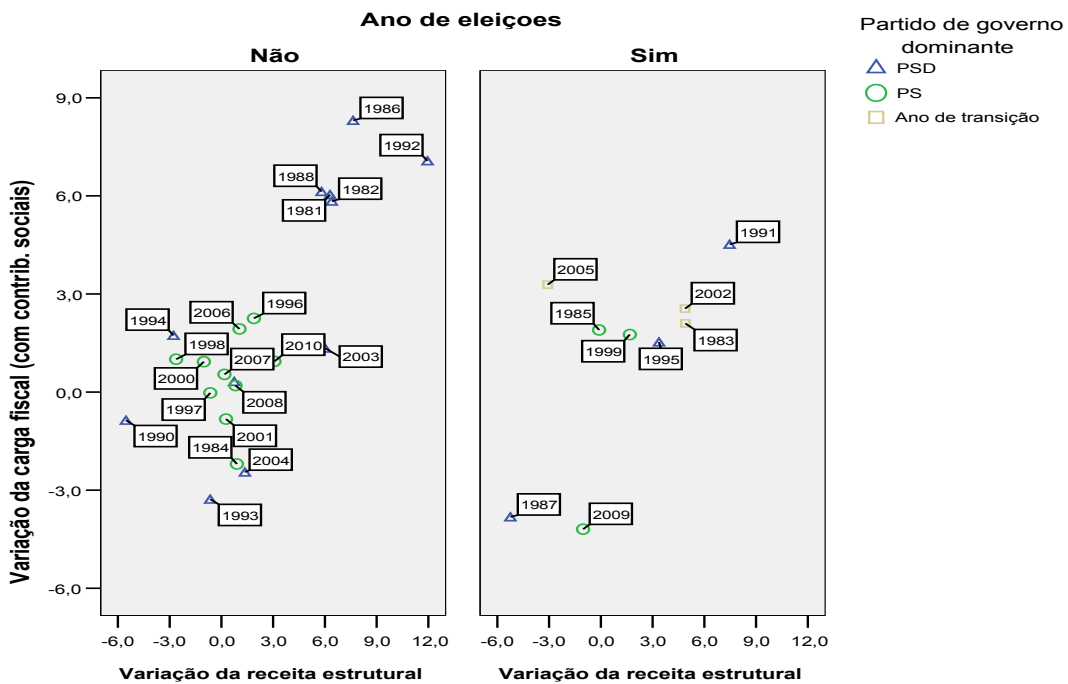
enquanto nos saldos e dívida pública a tendência revelada pela nuvem de pontos no gráfico não é tão clara.

Figura VII-7 Variação da receita estrutural e despesa estrutural primária em Portugal, por existência ou não de eleições legislativas, 1981-2010



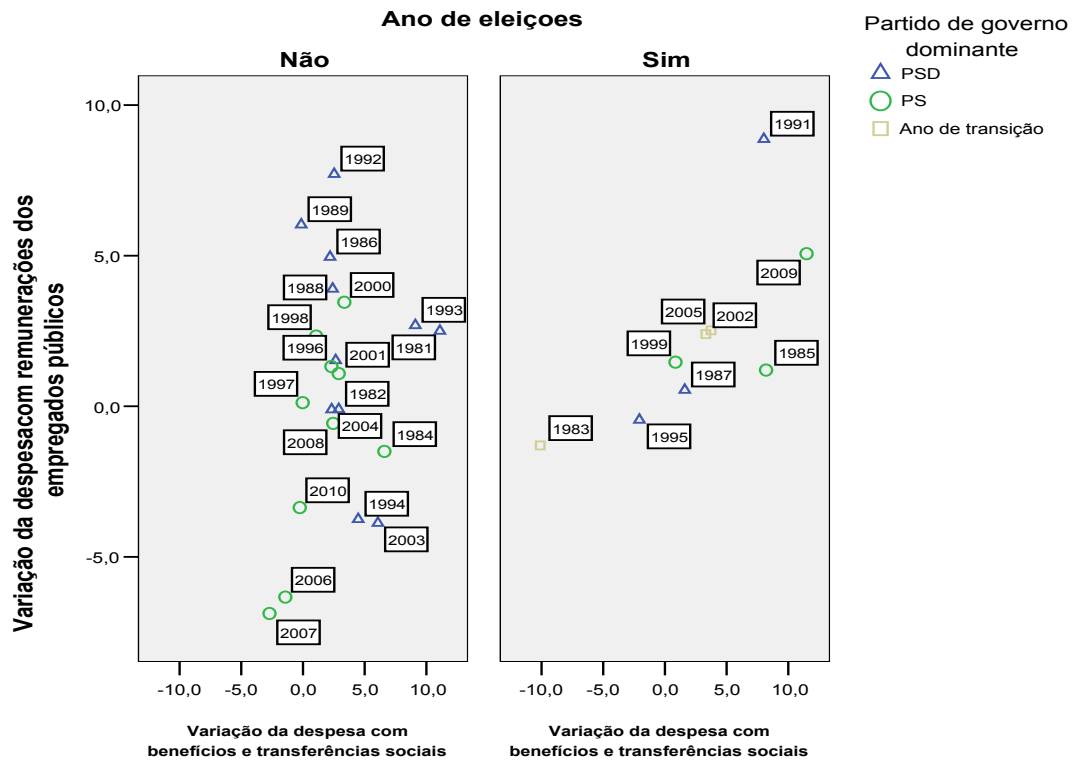
Legenda: Variação em percentagem. Fonte: AMECO, cálculos próprios.

Figura VII-8 Variação da receita estrutural e da carga fiscal em Portugal, por existência ou não de eleições legislativas, 1981-2010



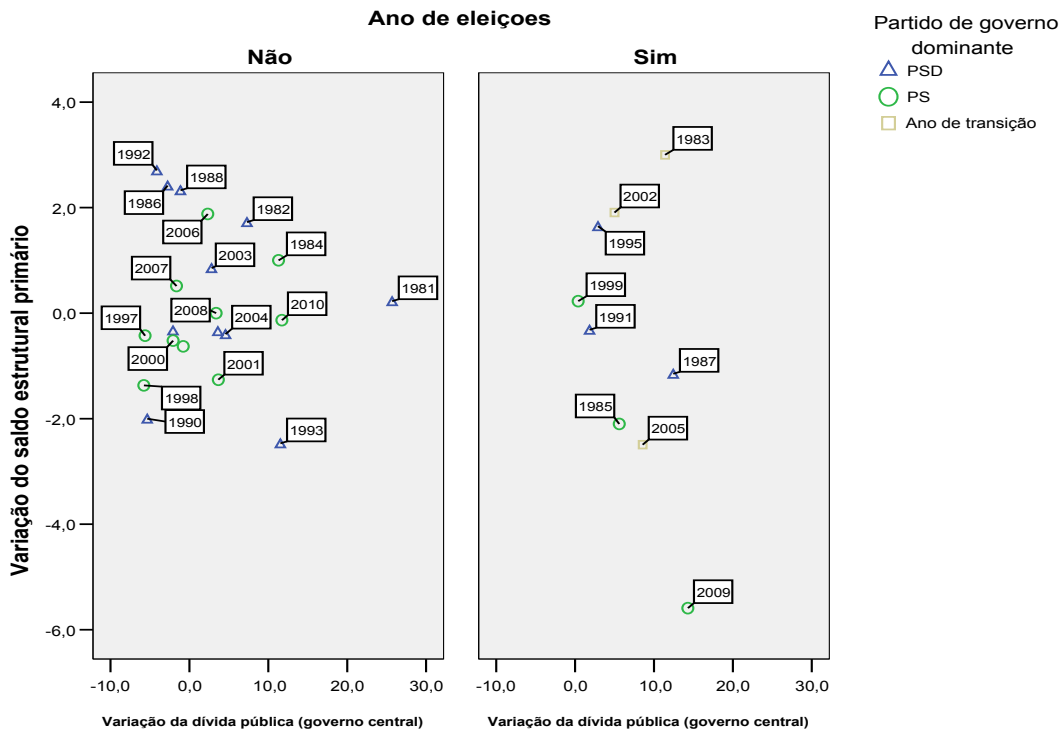
Legenda: Variação em percentagem. Fonte: AMECO, cálculos próprios.

Figura VII-9 Variação anual das despesas com funcionários públicos e benefícios e transferências sociais em Portugal, por existência ou não de eleições legislativas, 1981-2010



Legenda: Variação em percentagem. Fonte: AMECO, cálculos próprios.

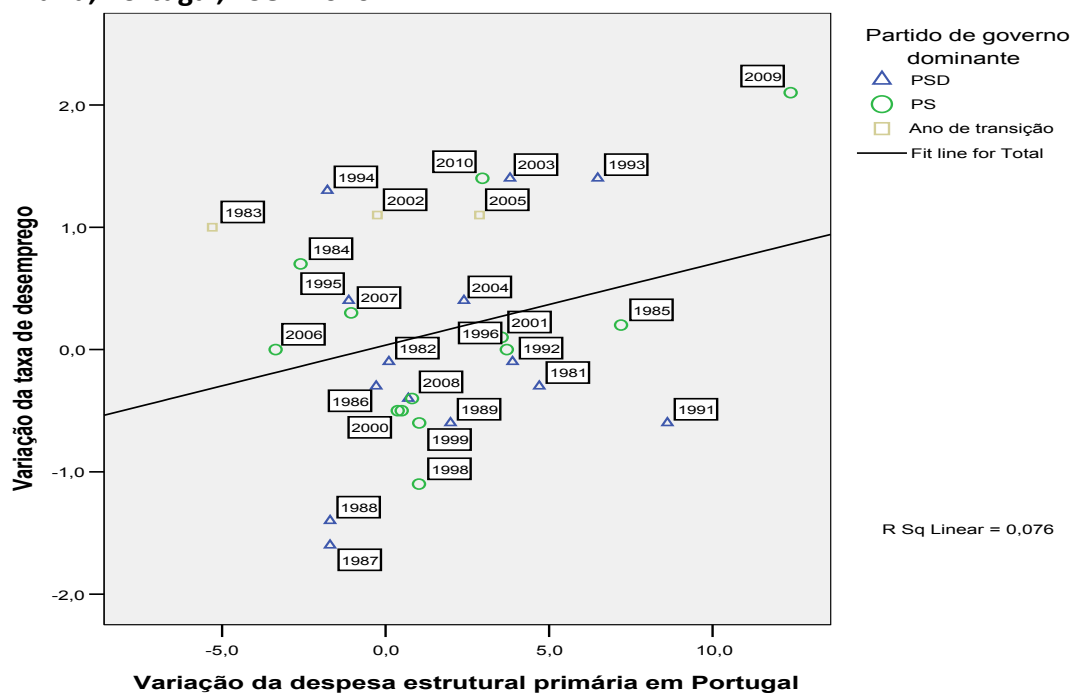
Figura VII-10 Variação anual do saldo estrutural primário e dívida do governo central em Portugal, por existência ou não de eleições legislativas, 1981-2010



Legenda: Variação em percentagem da dívida e variação em pontos percentuais do saldo. Fonte: AMECO, cálculos próprios.

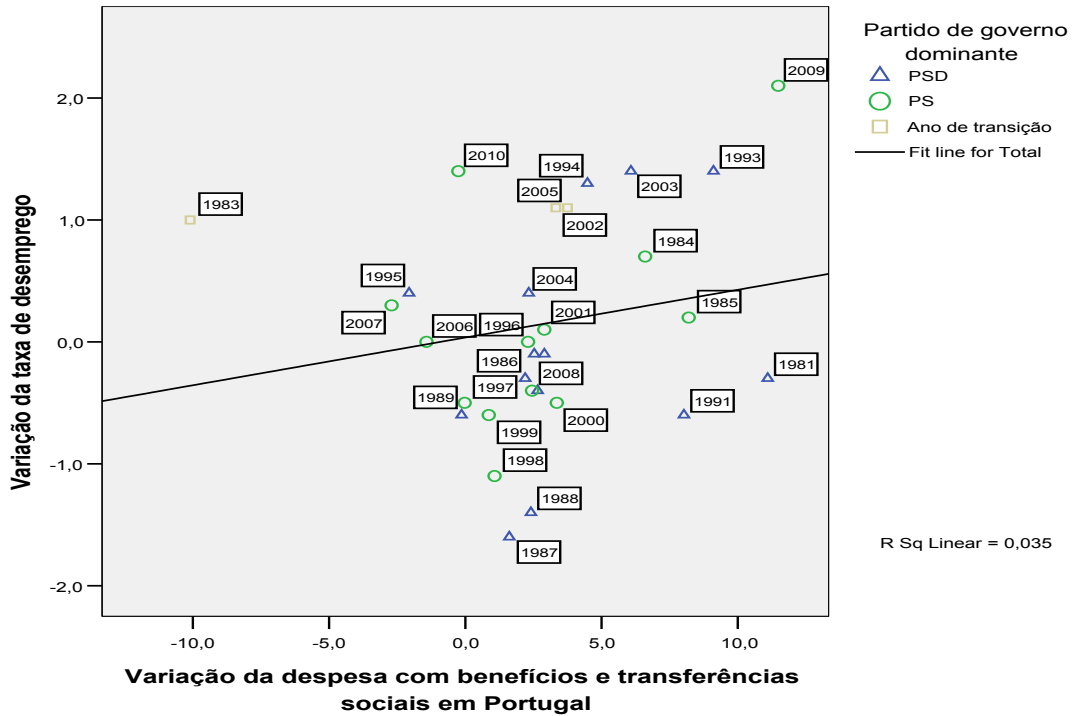
Passando para a análise do impacto do desemprego e da população idosa nas contas públicas portuguesas, os gráficos que se seguem não apontam, claramente, para uma relação linear tão forte como acontece com a conjuntura internacional, isto se olharmos apenas para dois indicadores (a variação das despesas estruturais primárias ou dos benefícios e transferências sociais) que se esperava poderem ser particularmente afectados por estas variáveis independentes.

Figura VII-11 Variação anual da taxa de desemprego e da despesa estrutural primária, Portugal, 1981-2010



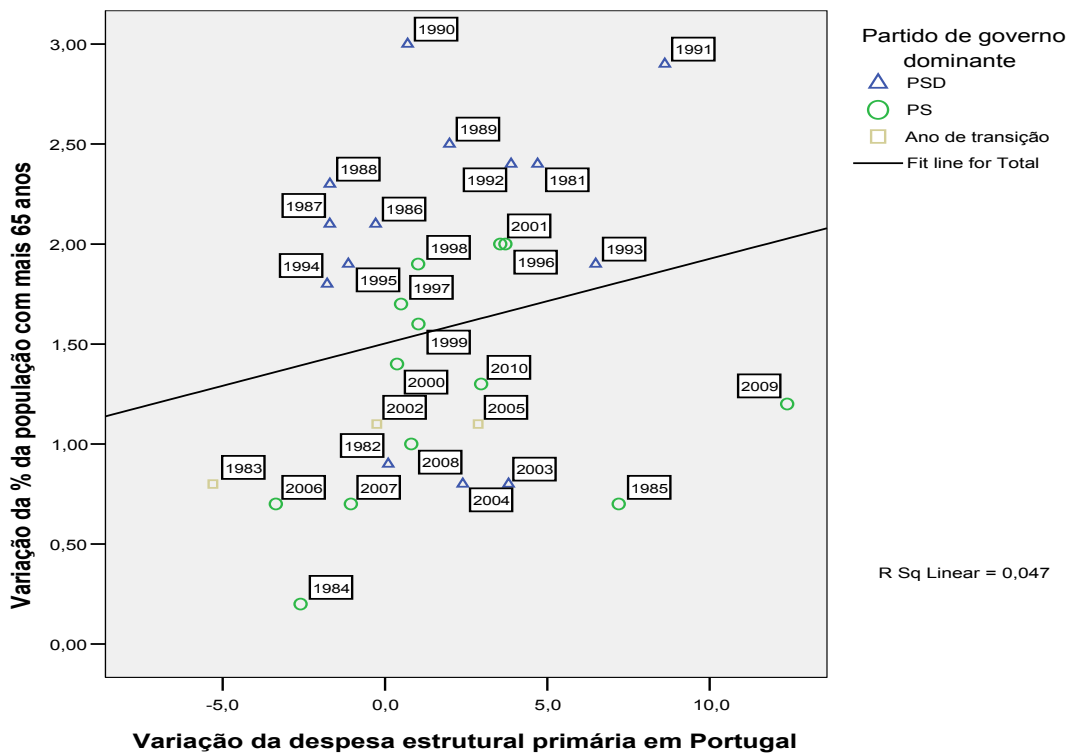
Legenda: Variação em percentagem no caso da despesa e variação em pontos percentuais no caso do desemprego. Fonte: AMECO, cálculos próprios.

Figura VII-12 Variação anual da taxa de desemprego e dos benefícios e transferências sociais, Portugal, 1981-2010



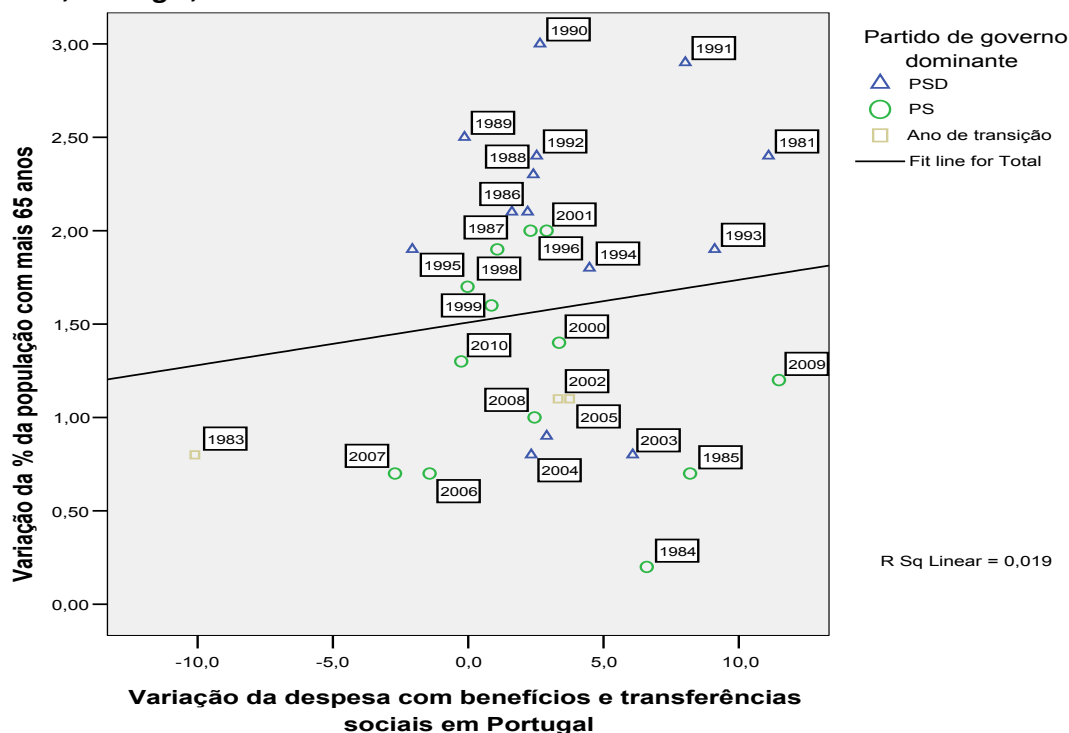
Legenda: Variação em percentagem no caso da despesa e variação em pontos percentuais no caso do desemprego. Fonte: AMECO, cálculos próprios.

Figura VII-13 Variação anual da população idosa e da despesa estrutural primária, Portugal, 1981-2010



Legenda: Variação em percentagem. Fonte: Eurostat sobre idade da população e AMECO sobre contas públicas. Cálculos próprios.

Figura VII-14 Variação anual da população idosa e dos benefícios e transferências sociais, Portugal, 1981-2010



Legenda: Variação em percentagem. Fonte: Eurostat sobre idade da população e AMECO sobre contas públicas. Cálculos próprios.

Os gráficos anteriores levam-nos a reforçar a ideia de que a evolução de vários indicadores relacionados com as contas públicas portuguesas estiveram mais dependentes do processo de aproximação do Estado social português aos patamares que já se encontravam há décadas na Europa Ocidental do que de indicadores sociais como o desemprego ou o envelhecimento da população.

VII.5.3 A evolução das despesas públicas divididas por funções

Qualquer Estado tem de realizar despesas (gastar dinheiro) para cumprir as funções que lhe estão atribuídas pela sociedade ou, se quisermos ser mais restritos, pela lei. Sendo várias as divisões ou classificações que se podem fazer das despesas públicas (orgânica ou económica, por exemplo), há uma, a funcional, que, como salienta Ribeiro (1989: 136-137), é “valiosa” não tanto pelo valor absoluto gasto pelo Estado em cada área mas essencialmente pela evolução de cada grupo de despesas.

Explicando melhor: como salienta o autor citado, gastar 100 euros na função militar nada diz sobre o desempenho dessa mesma tarefa pelo sector público. Esse valor pode ser suficiente, enquanto gastar 200 euros na educação pode ficar longe das necessidades. Contudo, continua Ribeiro (1989: 44), se ao longo dos anos o Estado vai gastando cada vez mais numa

determinada função em detrimento de outra é “admissível” concluir que ele a privilegia relativamente a outras cuja percentagem de despesas diminui ou se mantém constante. Um facto justificável até pelo simples facto de ser o dinheiro que em grande medida concretiza as tarefas do Estado.

VII.5.3.1 Explicação metodológica e limitações da análise

Antes de iniciar a análise das despesas do Estado português do ponto de vista das funções que desempenham, uma explicação metodológica sobre essa mesma divisão. Os dados foram recolhidos nas várias Contas Gerais do Estado do período em análise, documentos que são, simplificando, a conta de um determinado ano económico que abrange todas as receitas e despesas de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro (Ribeiro, 1989: 113-114).

Há, no entanto, uma mudança metodológica substancial a meio do período em análise: em 1995 o Estado português assumiu um novo modelo que adaptou o esquema nacional de classificação funcional das despesas ao usado pelo FMI. Esta nova classificação cria um problema de comparação das despesas do Estado por funções desempenhadas antes e depois desse ano. Como assinala a CGE de 1995, a comparação face a 1994 com base na classificação funcional não pode ser rigorosa pois foi alterada a estrutura dos códigos de classificação funcional, facto que conduz a distorções comparativas que se vêem facilmente nos gráficos que apresentaremos de seguida¹⁷¹. Desta forma, retirámos da análise e contas que se seguem as variações verificadas de 1994 para 1995 que podiam distorcer as várias médias calculadas.

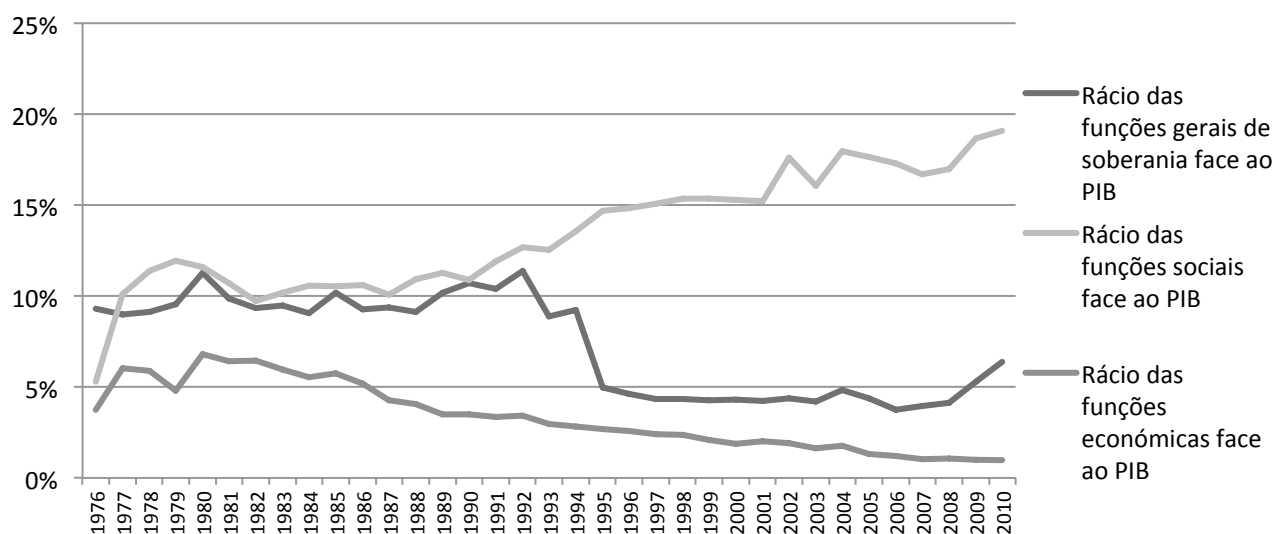
VII.5.3.2 Análise dos dados

Os gráficos seguintes revelam que foram grandes as mudanças desde 1976 nas despesas do Estado português de acordo com as funções que este pretende cumprir. Analisando esses gastos de acordo com o seu peso (rácio) face ao PIB nacional (inscrito nessa CGE), é claramente visível o aumento das despesas que procuram responder às funções sociais face a um declínio quer dos gastos com as funções económicas quer das funções gerais de soberania¹⁷².

¹⁷¹ Para melhor compreender essas alterações ver o Decreto-Lei n.º 171/94 de 24 de Junho ou a Circular, Série A, nº 1227, de 8 de Julho, da Direcção Geral do Orçamento, disponível em <http://www.dgo.pt/instrucoes/Instrucoes/1994/ca1227.pdf>

¹⁷² Neste último caso uma categoria que foi, contudo, muito afectada pelas mudanças metodológicas de 1995, facto que distorce em parte a comparação.

Figura VII-15 Despesas do Estado por funções, Portugal, 1976-2010 (% do PIB)



Legenda: Até 1994 o valor das funções gerais de soberania resulta da soma das despesas com Serviços Gerais da Administração Pública+Defesa Nacional, enquanto as sociais surgem da junção dos gastos com da Educação+Saúde+Segurança e Acção Sociais+Habitação e Serviços Colectivos+Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos. A partir de 1995 estes valores surgem agregados nas CGE consultadas. O valor do PIB usado nos cálculos é o mesmo que surge na respectiva CGE.

Fonte: Contas Gerais do Estado, cálculos próprios.

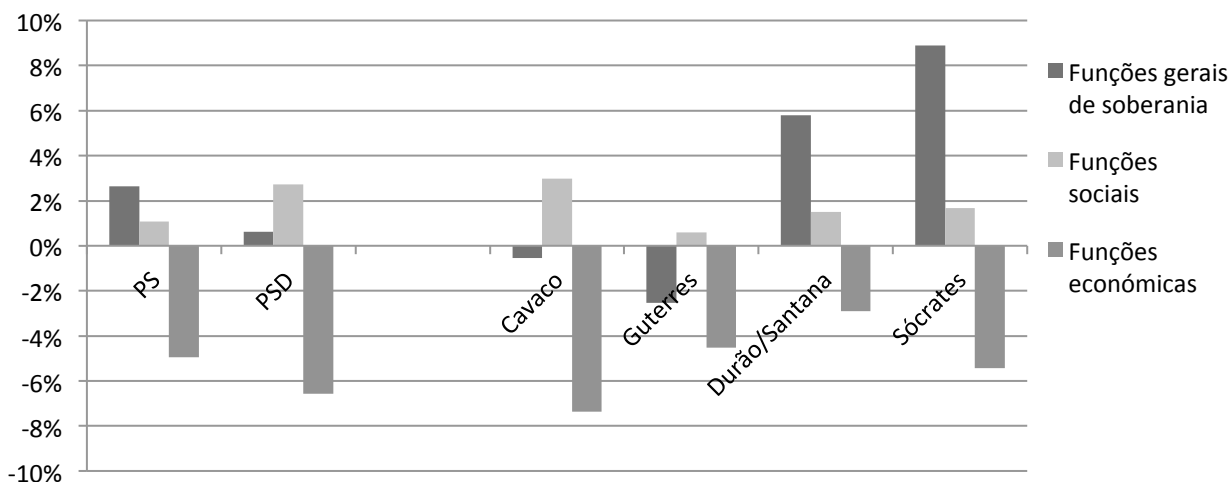
Quem foram os governos que mais aumentaram as despesas sociais do Estado? E quais aqueles que mais diminuíram as despesas com funções económicas? Os gráficos seguintes tentam responder a essa questão e os resultados voltam a estar longe de confirmar a hipótese ideológica¹⁷³.

Os dados recolhidos através das Contas Gerais do Estado de 1985 a 2010 revelam que todos os ciclos governativos diminuíram o peso das funções económicas no total de gastos públicos, apesar de o conjunto dos dois ciclos social-democratas ter diminuído um pouco mais do que os socialistas. Ou seja, a variação das funções sociais volta a negar a hipótese ideológica pois foram os governos social-democratas e sobretudo os liderados por Cavaco Silva a aumentar mais estas despesas.

É de salientar, mais uma vez, os elevados desvios padrão de todas as médias presentes neste capítulo, facto que revela uma evolução que não foi constante.

¹⁷³ Recordamos que devido a uma mudança na metodologia de apresentação e recolha dos dados disponíveis nas CGEs, a variação de 1994 para 1995 foi excluída da análise numa espécie de quebra de série.

Figura VII-16 Variação anual média das despesas públicas por funções, por partido e por ciclo governativo, Portugal, 1986-2010



Legenda: Cálculo feito com base na variação da respectiva despesa em % do PIB em relação ao ano anterior.

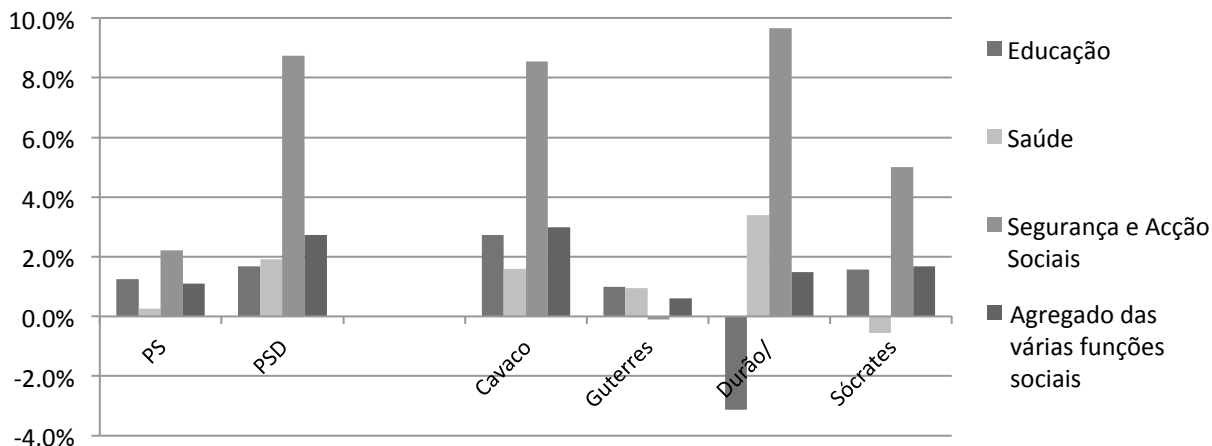
Devido às alterações metodológicas na divisão funcional das despesas, são retiradas do cálculo das médias as variações de 1994 para 1995. Como explicámos no subcapítulo VII.2, 2002 e 2005 são considerados anos de transição.

Os restantes cálculos estão explicados na legenda da figura anterior.

Fonte: Contas Gerais do Estado, cálculos próprios.

A figura que se segue olha com mais atenção para os dados das CGE referentes aos vários tipos de despesas com funções sociais. Os resultados revelam que os três principais tipos de despesas sociais, ou seja, educação, saúde e segurança ou acção sociais, cresceram mais com governos do PSD e, sobretudo, com os governos liderados por Cavaco Silva. Globalmente, os quatro ciclos avaliados aumentaram a despesa agregada com várias funções sociais o que denota que acima de tudo estas despesas revelaram uma tendência geral de crescimento que apenas em casos pontuais, e apesar das oscilações (estes dados também registam elevados desvios-padrão), muito poucas vezes foi contrariada pelos diferentes executivos.

Figura VII-17 Variação anual média das despesas públicas por funções sociais, Portugal, 1986-2010



Legenda e fonte: Igual à figura anterior.

VII.5.4 A evolução de alguns micro-indicadores

Concluída a análise daquilo que identificámos no início deste capítulo como macro-indicadores, ou seja, indicadores que representam grandes agregados relacionados com as contas públicas do Estado português e outros nove países da Europa Ocidental, a parte seguinte faz um estudo mais fino da evolução de alguns micro-indicadores que representam algumas políticas concretas desenvolvidas ao longo dos últimos 25 anos. Procuramos assim detectar nuances na acção governativa que podem não ser visíveis na anterior análise de indicadores agregados de receitas e despesas do Estado.

Ao contrário do exercício feito antes, agora centramo-nos no caso português pela razão simples de que este é, como foi explicado antes, o caso que mais nos interessa estudar e compreender¹⁷⁴.

A análise que se segue começa por olhar para aquela que foi a evolução de uma série de taxas de imposto, passa de seguida para a variação das pensões mínimas, observa depois as actualizações dos salários dos funcionários públicos e de quem recebe o salário mínimo nacional, e termina com uma análise da rigidez da legislação laboral.

Os critérios para escolher estes e não outros indicadores foram essencialmente dois: incluem-se na categoria antes definida como *outputs* do sistema político; e representam medidas quantificáveis e com dados disponíveis para os vários anos em análise o que permite obter uma visão diacrónica e associável a cada partido no governo.

VII.5.4.1 As taxas de imposto

O sistema fiscal português tem como objectivo satisfazer as necessidades financeiras do Estado mas também “uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza” (artigo 103º da constituição). Este segundo objectivo é típico de um Estado que para além das tradicionais funções de soberania pretende agir como um Estado social ou de bem-estar que quer garantir uma certa distribuição de riqueza que ultrapasse, pelo menos em parte, a determinada pelas forças de mercado (ver capítulo III).

O actual sistema fiscal português tem na sua origem as reformas da segunda metade da década de 1980 que mudaram os impostos directos e indirectos. Alterações motivadas por exigências comunitárias mas também pelas múltiplas falhas do sistema, nomeadamente na pretendida justiça social. Vários autores destacam que essas reformas marcam a criação de um sistema fiscal moderno e semelhante ao da maioria das economias europeias. Os objectivos (eficiência económica, simplificação e efectiva progressividade) não foram, contudo, totalmente atingidos. A progressividade, por exemplo, essencial para a almejada justiça social, continua a ser caracterizada como limitada (para uma revisão destas mudanças realizadas na década de

¹⁷⁴ Além disso não nos foi possível obter dados que permitissem a comparação com outros países.

1980 ver Catarino, 1999: 315-329, mas também Bronchi e Gomes-Santos, 2001; Pereira et al, 2005: 270-274, 290-295; Cunha e Braz, 2009; Braz et al, 2009).

O exercício que pretendemos fazer a seguir passa pela análise das taxas de imposto vigentes ao longo destas duas décadas e meia nas quatro principais fontes de receita do Estado português (IRS, IRC, IVA e Contribuições para a Segurança Social; Pereira et al, 2005: 273), compreendendo que partidos estiveram por detrás de cada mudança e se essas mudanças vão ou não de encontro à hipótese ideológica.

Começamos pelos impostos directos sobre o rendimento de pessoas e empresas, ou seja, IRS e IRC, criados em 1989 e que entraram em vigor no ano seguinte substituindo uma série de outros impostos vigentes até essa altura¹⁷⁵.

A figura que se segue começa por retratar a evolução das taxas mínima e máxima de IRS naquele que será, pela sua progressividade, o imposto mais importante na tarefa de redistribuição do rendimento a que o Estado português se propõe. O diploma que cria este imposto que unificou os vários regimes de tributação dos rendimentos individuais (Decreto-Lei 442-A/88 de 30 de Novembro) sublinha que o seu objectivo é cumprir os objectivos previstos na constituição, nomeadamente a progressividade das taxas sobre o rendimento pessoal impondo, por exemplo, “a consideração das necessidades e rendimentos do agregado familiar”¹⁷⁶.

O Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) aplica-se aos agregados familiares, divide-se por categorias de rendimento e tem várias taxas de acordo com os rendimentos declarados (menores para rendimentos mais baixos e maiores para rendimentos mais elevados). O objectivo declarado no decreto-lei que criou o IRS é, através da progressividade e do sistema fiscal, “corrigir a distribuição primária do rendimento que decorre do processo produtivo, de modo a operar uma redistribuição secundária que concorra para definir um padrão de distribuição tido como social e politicamente mais aceitável”.

Existindo múltiplas formas de afectar a redistribuição de rendimento¹⁷⁷, a análise que vamos fazer olha apenas para a evolução das taxas máxima e mínima do IRS de 1989 a 2010. Ou seja, simplificando, a tributação que se aplica àqueles que têm mais e menos rendimentos numa sociedade. De acordo com a hipótese ideológica, será de esperar que um governo de esquerda privilegie os segundos em detrimento dos primeiros, enquanto à direita os primeiros tenderão a ser menos penalizados.

¹⁷⁵ Nomeadamente, o imposto profissional, a contribuição predial, a contribuição industrial, o imposto sobre a indústria agrícola, o imposto de capitais, o imposto complementar e o imposto de mais-valias (ver Decreto-Lei 442-A/88 de 30 de Novembro).

¹⁷⁶ Veja-se como, apesar do menor número de agregados familiares nessas condições, os escalões de rendimentos mais elevados são em anos consecutivos aqueles que mais contribuem para a receita total arrecadada com o IRS (Estatísticas das Declarações Modelo 3 do IRS, disponíveis em http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/estatisticas_ir/IRS_2008-2010.htm)

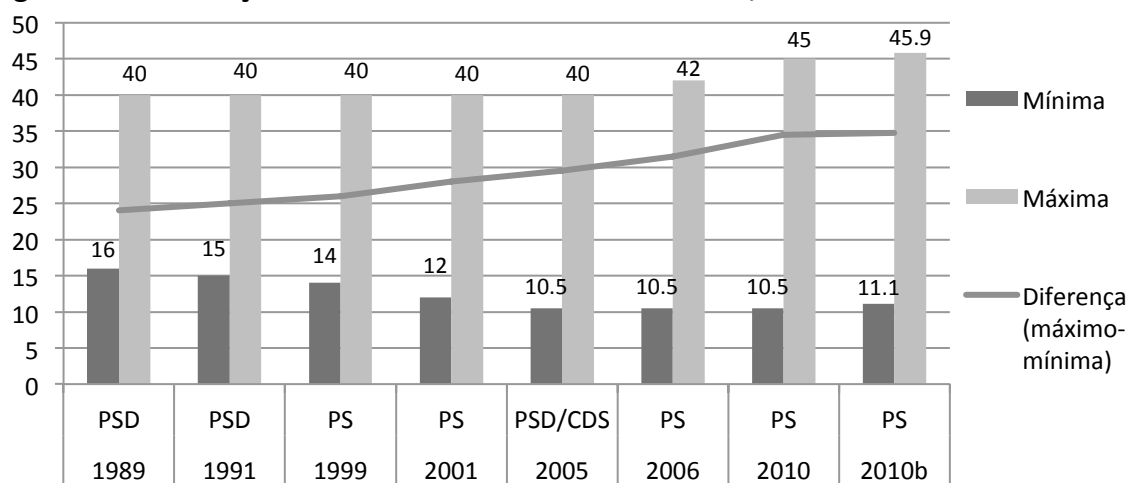
¹⁷⁷ Por exemplo, deduções, tributação das diferentes categorias de rendimento ou valores sobre os quais recaem as diferentes taxas.

A Figura VII-18 não é totalmente clara quanto à confirmação ou não da hipótese ideológica. Todos os governos aumentaram a diferença entre as taxas aplicadas a quem tem mais ou menos rendimentos. No entanto, há algumas variações que parecem confirmar que os partidos contam – pelo menos em parte.

Primeira conclusão: olhando para a taxa mínima, os vários governos, de diferentes sensibilidades ideológicas, parecem ter-se preocupado em não aumentar a carga fiscal sobre aqueles que têm menos rendimentos. Em 1989 essa taxa começa por ser de 16%, mas em 1991, ainda com o PSD no governo, desce para 15%. O ciclo governativo seguinte, com o PS, promove duas descidas, em 1999 e 2001, numa tendência que se repete em 2005 já com um governo PSD/CDS. A taxa de IRS sobre o escalão mais baixo do IRS apenas sobe ligeiramente a meio de 2010 com um governo PS e no âmbito da aprovação das medidas de austeridade conhecidas como PEC II (Lei n.º 12-A/2010)¹⁷⁸.

Pelo contrário, do outro lado, nos rendimentos mais elevados, as poucas mudanças que ocorreram (sempre subidas) foram promovidas por um ciclo governativo socialista. Assinale-se como as épocas de crise orçamental que motivaram esses aumentos em 2006 e 2010 (neste último ano por duas vezes) não foram motivo para igual penalização das classes mais baixas. As mudanças desses dois anos foram aliás consumadas sob a forma de criação de duas novas taxas de IRS para quem apresentava rendimentos mais elevados, primeiro de 42% para rendimentos superiores a 60 mil euros (a anterior taxa máxima ficava-se pela barreira dos 55 mil euros), e depois de 45% em 2010 para valores acima dos 150 mil euros.

Figura VII-18 Evolução das taxas mínima e máxima de IRS, 1989-2010



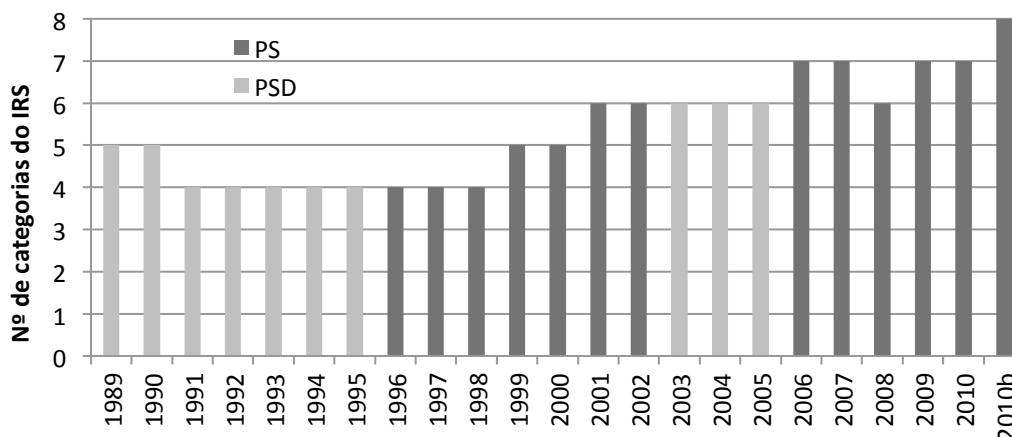
Fontes: Diversos Orçamentos de Estado e outra legislação fiscal; e Cunha e Braz, 2009.

Legenda: Para simplificação gráfica, apenas retratamos os valores nos anos em que ocorreram mudanças nas taxas mínima e/ou máxima. Todos os anos intermédios mantêm o último valor apresentado.

¹⁷⁸ Num aumento que se repetiria com o agravar da crise financeira e com o Orçamento de Estado para 2011 chegando aos 11,5%. Mudanças mais drásticas no número de escalões e taxas aplicadas foram aprovadas entretanto com o Orçamento do Estado de 2013 que sai completamente do âmbito da análise feita neste trabalho.

As últimas mudanças registadas no IRS nacional fizeram com que este se passasse a dividir em 2010 por 8 escalões de taxas. Aliás, como é visível na figura que se segue, todos os anos em que existiu um crescimento do número escalões de rendimento (procurando, à partida, aumentar a progressividade do sistema fiscal), foram anos em que o executivo era liderado pelo PS, o que parece denotar, numa análise superficial, uma maior preocupação com a progressividade do sistema fiscal.

Figura VII-19 Número de escalões do IRS, Portugal, 1989-2010



Fontes: Diversos Orçamentos de Estado e outra legislação fiscal; e Cunha e Braz, 2009.

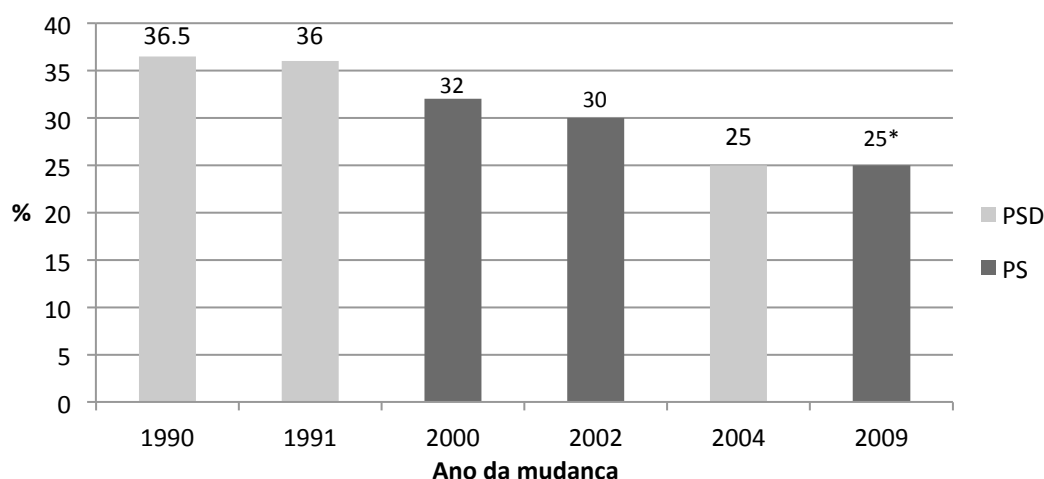
O IRC, Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas, foi outro imposto criado na remodelação dos impostos directos do final da década de 1980 (Decreto-Lei nº 442-B/88). A figura que se segue¹⁷⁹ demonstra que os diferentes ciclos governativos do PSD e PS diminuíram esta taxa¹⁸⁰ o que demonstra uma preocupação dos dois partidos com a competitividade fiscal das empresas. O ano de 2009, de novo através de um governo socialista, assinala contudo uma mudança que traz alguma progressividade à taxaço das empresas ao criar dois escalões de rendimento¹⁸¹.

¹⁷⁹ O quadro revela apenas a taxa genérica de IRC e não inclui outras taxas também aplicadas às empresas no âmbito do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas: a derrama municipal (que varia conforme o concelho e em 2010 podia chegar a um máximo de 1,5%) e a derrama estadual criada a meio de 2010 no âmbito do chamado PEC II (com a taxa de 2,5%) e que apenas se aplicava a empresas com lucros tributáveis superiores a 2 milhões de euros.

¹⁸⁰ Para perceber algumas razões por detrás destas descidas ver Cunha e Braz (2009).

¹⁸¹ Uma taxa de 12,5% para as empresas com uma matéria colectável inferior a 12.500 euros; outra com uma taxa de 25% para as restantes (OE de 2009). A taxa reduzida acabaria em 2012 com um governo PSD-CDS.

Figura VII-20 Variações na taxa de IRC, Portugal, 1986-2010



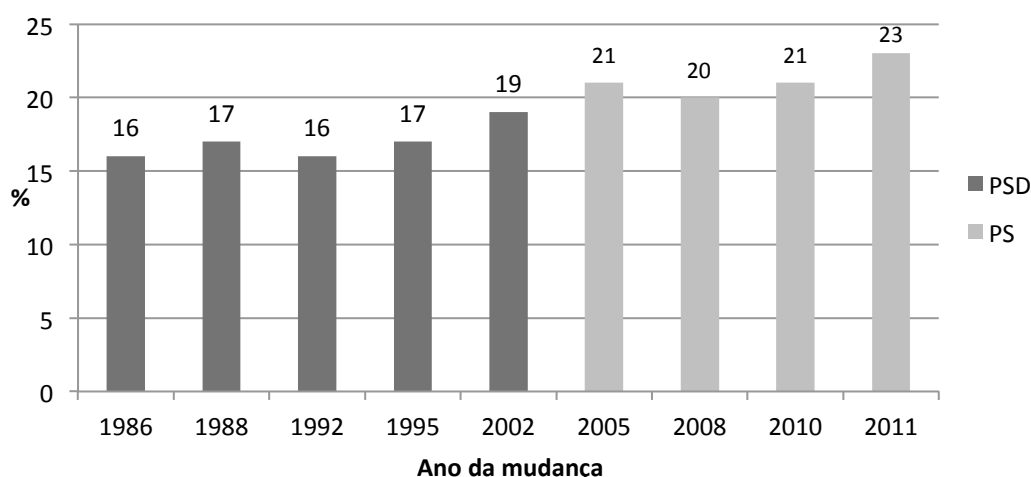
Legenda: * A partir de 2009 a taxa de IRC passou a dividir-se em dois escalões: 12,5% para rendimentos até 12.500 euros e 25% para os restantes. Apenas retratamos os valores nos anos em que ocorreram mudanças nas taxas mínima e/ou máxima. Todos os anos intermédios mantêm o último valor apresentado. Fontes: Diversos Orçamentos de Estado e outra legislação fiscal; e Cunha e Braz, 2009.

Finalmente, uma análise da evolução de outro imposto que também nasceu na segunda metade da década de 1980. Criado em 1986, no âmbito de uma reforma mais vasta dos impostos indirectos, o IVA é basicamente um imposto sobre o consumo de bens ou serviços que fez aumentar, quando foi introduzido, a carga fiscal, ou seja, o peso das receitas do Estado na economia (Cunha e Braz, 2009: 23-24). O seu carácter indirecto dificulta a aplicação de medidas que promovam a progressividade ou equidade fiscal, mas a sua análise é importante por ser o imposto que traz mais receitas ao Estado português.

A figura seguinte assinala as mudanças ocorridas ao longo destas duas décadas e meia na taxa normal do IVA. Não se notam, à partida, influências ideológicas – a tendência de agravamento foi posta em prática por diferentes cores políticas¹⁸². Aliás, como sublinham vários autores, as várias mudanças no IVA promovidas ao longo dos anos foram essencialmente motivadas pela necessidade de aumentar as receitas do Estado, implementar decisões comunitárias ou incrementar a competitividade de alguns sectores – as motivações ideológicas nunca são referidas pelos especialistas.

¹⁸² Como explicam Cunha e Braz (2009: 23-24), existiram outras mudanças frequentes (que não são retratadas na figura) e com impacto nas receitas que afectaram as taxas aplicáveis a cada categoria de bens. Um exemplo: a taxa nula inicialmente criada em 1989 mas abolida em 1992; ou a taxa intermédia criada em 1996.

Figura VII-21 Variações na taxa normal de IVA, Portugal, 1986-2010



Fontes: Diversos Orçamentos de Estado e outra legislação fiscal; e Cunha e Braz, 2009.

Legenda: Para simplificação gráfica, apenas retratamos os valores nos anos em que ocorreram mudanças nas taxas. Todos os anos intermédios mantêm o último valor apresentado.

Outra fonte importante de receitas para o Estado português passa pelas contribuições para a Segurança Social, um ponto fundamental na intervenção social do Estado e cujo financiamento está dependente de duas origens: contribuições dos trabalhadores e das entidades empregadoras para financiarem o regime contributivo; e transferências do OE que financiam o regime não contributivo, ou seja, essencialmente, a acção social pública (Mendes, 1995: 412).

Como assinalam Cunha e Braz (2009: 21-22), para além de vários aumentos das contribuições dos trabalhadores independentes, as contribuições para a Segurança Social desde a implementação do esquema unificado em 1986 apenas sofreram pequenos ajustes. O mais significativo foi a redução da contribuição dos empregadores de 24,5% para 23,75% em 1995, ainda com o PSD no governo, numa taxa que se mantém até hoje. Do outro lado, a taxa aplicável ao trabalhador manteve-se sempre nos 11% (para além de Cunha e Braz, 2009, ver Decreto-Lei n.º 140-D/86 e OE de 1995)¹⁸³.

Um pouco diferente foi a evolução das contribuições dos trabalhadores do subsistema da Caixa Geral de Aposentações (dos funcionários públicos) que aos poucos convergiram com o regime privado: subiram de 8% para 10% em 1994 (com um governo do PSD) e chegaram aos 11% em 2011 (com um governo do PS e já no âmbito das novas medidas de austeridade motivadas pela crise financeira do Estado).

¹⁸³ Em 2012 o governo de coligação PSD-CDS apresentou uma medida que diminuía a taxa paga pelos empregadores para a Segurança Social e subia aquela que é paga pelos trabalhadores (igualando-as). Depois de inúmeras críticas de vários sectores da sociedade, a mudança acabou por ser abandonada.

VII.5.4.2 As actualizações do salário mínimo nacional

A análise que se segue analisa aquela que tem sido a evolução real do salário mínimo nacional (SMN¹⁸⁴) relacionando-a com o partido que em cada época liderava o governo. Este indicador tem uma grande vantagem face a quase todos os outros apresentados neste trabalho: está fortemente dependente da decisão do executivo (é definido anualmente por decreto-lei governativo), mas não sofre dos mesmos constrangimentos orçamentais, sendo apenas necessário ouvir (sem poder vinculativo) os parceiros sociais.

Nessa actualização anual deve ter-se em conta, segundo a legislação, não apenas o “aumento de custo de vida e a evolução da produtividade”, mas também “a sua adequação aos critérios da política de rendimentos e preços” (artigo 273º do Código do Trabalho). O seu impacto sente-se sobretudo nas empresas e não são muitos os trabalhadores a receberem esta remuneração¹⁸⁵, facto que leva a que, por exemplo, os aumentos acima da inflação decididos para os anos seguintes a 2006 tenham tido impactos “modestos” ou “moderados” nos custos com salários da generalidade das empresas portuguesas (Mamede, 2008). Ou seja, tal como no Estado, mesmo na economia parece ser reduzido o impacto do aumento do SMN decidido por um governo, o que lhe pode dar ainda mais margem de manobra na decisão política.

De acordo com a hipótese ideológica, esperamos que um governo de esquerda privilegie aumentos mais elevados do SMN, colocando-se ao lado das tradicionais reivindicações dos trabalhadores em comparação com um governo de direita que se deverá preocupar mais com a competitividade das empresas¹⁸⁶.

O gráfico que se segue apresenta dois tipos de dados. Em coluna é possível ver qual foi a variação nominal, em percentagem, do SMN, definida pelos governos no início de cada ano. Em linha apresentamos aquela que foi a variação real e que resulta de um cálculo que desconta a inflação do ano anterior. Um exemplo: em 1986 o SMN subiu de 19.200 para 22.500 escudos, numa subida nominal de 17,2%. Contudo, em 1985, segundo o Banco de Portugal, a inflação foi de 19,3%, facto que nos leva a dizer que a variação real foi negativa (-2,1%). Por norma o SMN

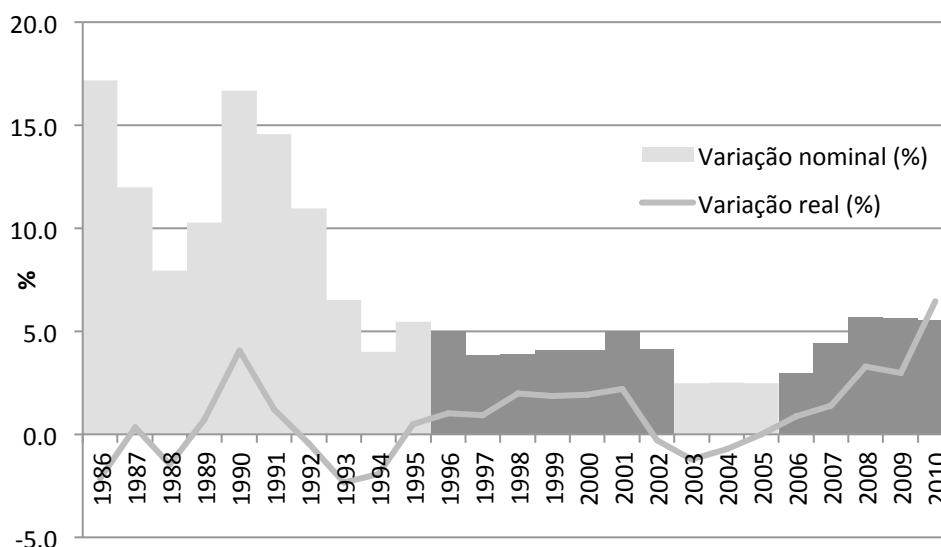
¹⁸⁴ Dornelas et al (2011: 179-184) explicam que, tal como em vários países da Europa, em Portugal o SMN é definido pelo Estado após consulta dos parceiros sociais. Os mesmos autores acrescentam que o seu valor aplica-se normalmente a todos os trabalhadores por conta de outrem. O seu nome oficial é Retribuição Mínima Mensal Garantida, mas é vulgarmente conhecido como salário mínimo nacional (SMN)

¹⁸⁵ Por exemplo, 10,5% dos trabalhadores a tempo completo em Outubro de 2010 ou 8,4% em 2007 (“Inquérito aos Ganhos e Duração do Trabalho, Outubro de 2010”, Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho e Segurança Social, Lisboa, Setembro de 2011, disponível em <http://www.gep.mtss.gov.pt/estatistica/remuneracoes/ganhossinteseout10.pdf>; e “Impacto do Aumento do Salário Mínimo em 2008: uma Estimativa Baseada na Estrutura Salarial das Empresas Portuguesas”, *Boletim Mensal de Economia Portuguesa*, Janeiro de 2008, em http://iscte.pt/~rpme/RPM_2008_BMEP.pdf

¹⁸⁶ O Eurostat tem disponíveis dados sobre a variação do SMN em vários países europeus. Contudo, na maioria dos casos estes valores apenas estão disponíveis a partir de 2000 facto que nos levou a abandonar a ideia de avaliar essa evolução de forma comparada.

é definido no início de cada ano pelo que os executivos já têm por essa altura uma percepção da evolução dos preços no ano anterior e se a actualização que definem representa ou não uma perda de poder de compra¹⁸⁷.

Figura VII-22 Variação anual do salário mínimo nacional, Portugal, 1986-2010



Fontes: Sobre a variação do SMN, DGERT- MTSS; Inflação: INE, Banco de Portugal.

Legenda: A variação real do SMN é calculada com base na seguinte fórmula (percentagem da evolução nominal face ao ano anterior - inflação do ano anterior). A cinzento claro estão assinaladas as decisões tomadas por governos PSD; a cinzento escuro as decisões dos governos PS.

A figura anterior revela fortes evidências de que, neste indicador, os partidos contam: a variação do SMN sofreu oscilações significativas ao longo dos últimos 25 anos, mas parece clara a diferença entre os governos do PS e do PSD. Por exemplo, apenas uma vez um executivo socialista decretou um crescimento abaixo da inflação do ano anterior, uma situação comum nos governos do PSD. O quadro seguinte (medias e medianas de variação) confirma a ideia anterior. A variação do SMN tem sido claramente superior nos governos do PS. Conclusão visível, também, nas comparações entre os quatro ciclos governativos em análise.

As diferenças são tão claras que apesar do baixo número de casos (25 anos) existe uma associação clara (Eta de 0,575) entre a variável ideologia que domina o governo e a variação do SMN. A acção concreta dos dois partidos parece confirmar, olhando apenas para este indicador, que, como seria de esperar tendo em conta o seu posicionamento ideológico, o PS tende a dar mais prioridade à justiça social, enquanto o PSD se preocupa mais com a produtividade¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Até 1991 existiam três tipos de SMN: Serviço Doméstico, Agricultura e Restantes Actividades. As duas últimas categorias fundiram-se em 1991. A partir de 2004 passa a existir um único SMN (para mais informações ver o site da Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho). As variações aqui apresentadas dizem respeito, até 2004, às actualizações decretadas para as Restantes Actividades.

¹⁸⁸ A figura anterior confirma ainda a análise já feita por Dornelas et al (2011), ou seja, que o salário mínimo nacional em Portugal perdeu poder de compra desde a sua criação em 1974 até 1984, ano em que retomou o crescimento numa tendência que se manteve, com alguns anos negativos, até ao início deste

Quadro VII-29 Variação do salário mínimo nacional por partido e por ciclo governativo, Portugal, 1986-2010

	PSD			PS								
	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP						
Variação real do SMN (%), por partido	-0,3	-0,5	1,7	2,1	1,9	1,7						
	PSD, Cavaco			PS, Guterres			PSD-CDS, DB/PSL			PS, Sócrates		
	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP
Variação real do SMN (%), por ciclo	-0,2	-0,1	2,0	1,4	1,9	0,9	-0,6	-0,7	0,6	3,0	3,0	2,2

Fontes: iguais à figura anterior, cálculos próprios.

A confirmação da hipótese ideológica na análise que fizemos à variação do SMN é particularmente relevante tendo em conta a já referida margem de manobra acrescida dos governos em relação a este indicador, mas também a sua forte importância no combate às desigualdades salariais (Renato et al, 2012: 317-319), um tema fundamental na divisão esquerda-direita.

Aliás, tudo indica que a evolução anterior do SMN teve um impacto relevante nessas desigualdades dos ordenados que, como demonstram os dados recolhidos por Rodrigues (2007 e 2012; Rodrigues et al, 2011: 24-25), apesar do crescimento económico, aumentaram bastante de 1985 a 1994. A partir de 1995 esses indicadores não regressaram aos números do meio da década de 80 mas essa divergência travou e diminuiu um pouco. As desigualdades voltaram a agravar-se ligeiramente de 1999 a 2005 e diminuíram, ligeiramente, a partir desse ano, sobretudo através de um aumento dos grupos com rendimentos mais baixos (ver, em especial, o quadro elaborado por Rodrigues, 2012: 22).

VII.5.4.3 As actualizações dos salários dos funcionários públicos

Outro indicador que vamos analisar passa pela actualização anual dos salários dos funcionários públicos. Tal como com o SMN, este tem sido definido, por norma, por portaria ou decreto-lei do governo, mas tem a desvantagem de ter a sua evolução, teoricamente, mais condicionada pelas condições das contas públicas¹⁸⁹.

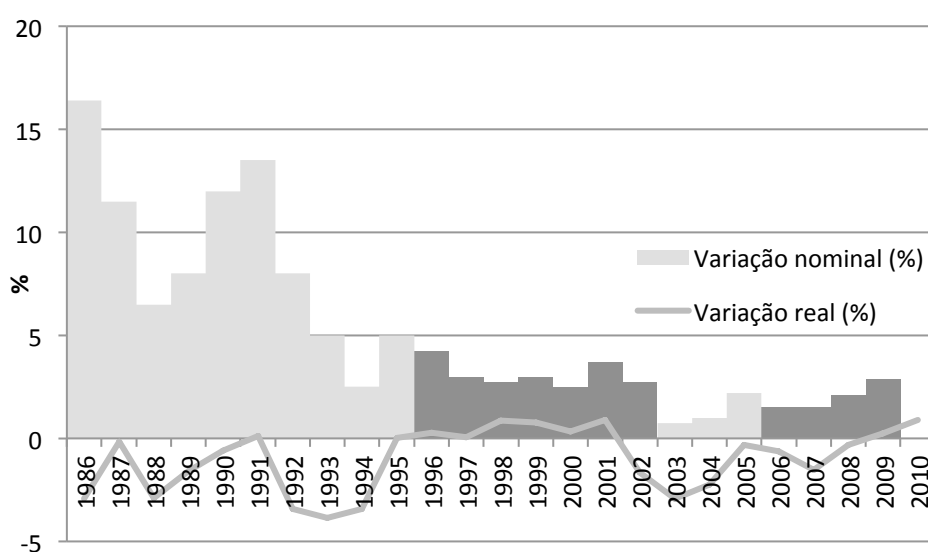
século. Entre 2002 e 2006 as actualizações não compensaram a perda de poder de compra de décadas anteriores, mas em 2007 já se assistiu a uma recuperação significativa que se manteve e acelerou nos últimos anos fruto do acordo assinado entre os parceiros sociais e o governo do PS em Dezembro de 2006. Desde 2007, como explicam os autores citados, o SMN cresceu mesmo mais do que os salários convencionais depois de um período entre 2002 e 2006 em que cresceu abaixo do que ocorreu com essas remunerações.

¹⁸⁹ A próxima figura segue a mesma lógica de cálculo e apresentação da que já foi explicada para a figura com a variação do SMN: a variação nominal corresponde à variação decretada pelo governo para esse ano; a variação real desconta a inflação do ano anterior.

De acordo com a hipótese ideológica, será de esperar que um governo de esquerda privilegie aumentos mais elevados dos salários dos funcionários públicos em comparação com um governo de direita.

Após uma primeira análise parece distinguir-se na próxima figura uma tendência de variação diferente entre PS e PSD. Compare-se, por exemplo, a linha da variação real dos salários dos funcionários públicos nos governos de Cavaco Silva e de António Guterres, governos que ao contrário dos que se seguiram não tiveram os mesmos constrangimentos orçamentais que obrigavam a uma maior atenção aos défices públicos.

Figura VII-23 Variação anual dos salários dos funcionários públicos, Portugal, 1986-2010



Legenda: A variação real é calculada com base na seguinte fórmula (percentagem da variação nominal definida para esse ano - inflação do ano anterior). A cinzento-claro estão assinaladas as decisões tomadas por governos do PSD e a cinzento-escuro as dos governos do PS.

Ao contrário de todos os outros anos, em 2003 e 2004 a variação nominal decretada dividiu-se em dois escalões: 0% para quem tinha um ordenado superior a um valor que rondava os 1.000 euros; 1,5% em 2003 e 2% em 2004 para os salários abaixo desse valor. A variação nominal apresentada para esses anos corresponde à média dos dois escalões.

Fontes: Diferentes portarias e decretos-lei.

Não sendo tão nítidas como no SMN, as diferenças entre PS e PSD neste indicador são, contudo, visíveis, também, nas variações médias e medianas (quadro seguinte). Apesar das fortes oscilações que se vêem nos desvios padrão, o PSD tende a ser o partido que retira mais poder de compra aos funcionários públicos (variação média de -1,9%). Na comparação entre ciclos governativos com uma conjuntura económica e orçamental com algumas semelhanças, é visível o comportamento diferente dos governos de Cavaco e Guterres, bem como de Barroso/Santana e Sócrates.

À semelhança do que se detectou no SMN, existe uma associação clara (coeficiente Eta de 0,623) entre as variáveis ideologia que domina o governo e a variação do salário dos funcionários públicos.

Quadro VII-30 Variação dos salários dos funcionários públicos por partido e por ciclo governativo, Portugal, 1986-2010

	PSD			PS								
	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP						
Variação real dos salários dos funcionários públicos (%), por partido	-1,9	-2,3	1,5	0,0	0,3	0,9						
	PSD, Cavaco			PS, Guterres			PSD-CDS, DB/PSL			PS, Sócrates		
	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP
Variação real dos salários dos funcionários públicos (%), por ciclo	-1,9	-2,3	1,6	0,2	0,3	0,9	-1,8	-2,3	1,4	-0,3	-0,3	0,9

Fontes: iguais à figura anterior, cálculos próprios.

A aparente confirmação da hipótese ideológica leva-nos a fazer uma análise recorrendo a uma regressão linear múltipla. Para além da variável independente esquerda vs direita temos em conta a variação do PIB e se esse ano é ou não um ano de eleições. O modelo global tem uma capacidade explicativa elevada de 58,3% com a variável ideológica a ser aquela que tem maior impacto (beta de -0,697**). Contudo, também as outras duas variáveis revelam resultados com significado estatístico ($p\text{-value} < 0,05$) e que vão de encontro às hipóteses que se podem colocar: anos de eleições estão associados a maiores crescimentos dos salários funcionários públicos (beta de 0,375*), tal como acontece com os anos de maior crescimento económico (beta de 0,336*).

Quadro VII-31 Determinantes da variação real dos salários dos funcionários públicos, Portugal, 1986-2010 (regressão linear múltipla)

Variáveis independentes	Variação real dos salários dos funcionários públicos			
	Beta	ΔR^2	F	gl
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,697**			
Crescimento do PIB	0,336*			
Ano de eleições legislativas	0,375*			
	R^2 ajustado	0,583	12,175**	(3,21)

* $p < 0,05$ ** $p < 0,001$ Tolerância > 0,973

Fontes: iguais à figura anterior, cálculos próprios. N: 25

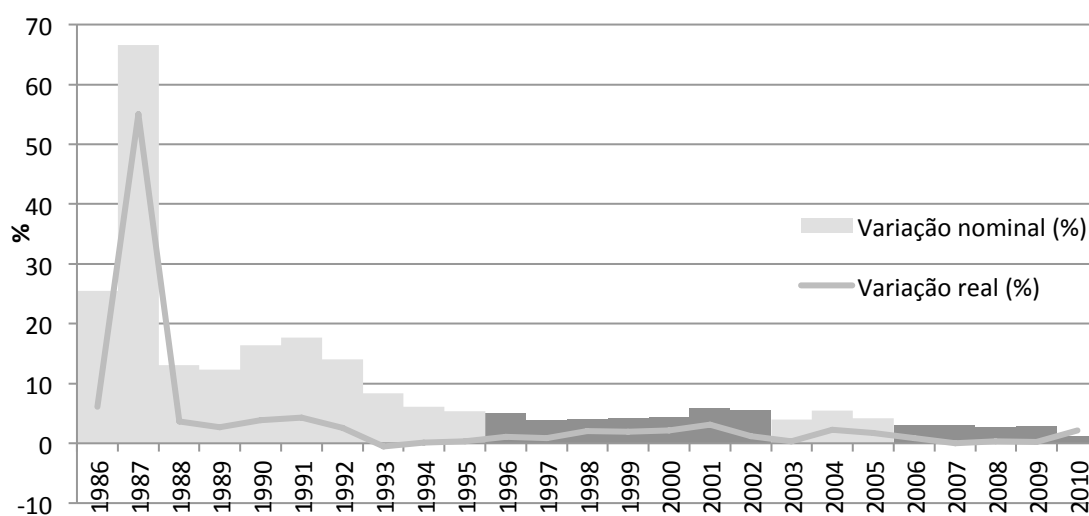
VII.5.4.4 As pensões mínimas e outras políticas de combate à pobreza

As pensões de velhice estão na génese do Estado social europeu (ver capítulo III). O objectivo da análise que se segue é perceber que partidos, enquanto estiveram no governo, aumentaram

mais as pensões mínimas, ou seja, aquelas que se destinam aos idosos com menores rendimentos.

Comecemos pelas actualizações do valor mínimo mensal das pensões de invalidez e velhice da Segurança Social entre 1986 e 2010. A figura seguinte revela como é o executivo liderado por Cavaco Silva que está associado a subidas mais significativas, sobretudo de 1986 para 1987 quando se aumentou por duas vezes as pensões mínimas de invalidez e velhice¹⁹⁰. A legislação que decreta o segundo aumento desse ano fala claramente numa “valorização extraordinária das pensões” de 1,29 milhões de pensionistas que pretende compensar a “degradação acumulada” desses valores até 1985. É esta dupla actualização de 1986 que está na base do grande aumento nominal e real das pensões da Segurança Social (SS, regime geral, privado¹⁹¹) visível no ano de 1987 e que fez igualar (como se vê na figura VII-25) estes valores aos das pensões mínimas da Caixa Geral de Aposentações (CGA, para os funcionários públicos). Para além deste ano, que é uma espécie de *outlier*, os aumentos das pensões mínimas têm ficado quase sempre, com vários governos de diferentes famílias ideológicas, acima da inflação, o que denota uma preocupação comum com os idosos de menores recursos.

Figura VII-24 Actualização anual do valor mínimo mensal das pensões de invalidez e velhice da Segurança Social, Portugal, 1986-2010



Legenda: Em 1986, 2003 e 2004 existiram duas actualizações e o valor contabilizado é aquele que está em vigor no início de cada ano. Os dados que nos foram disponibilizados também incluem as pensões de sobrevivência cujas actualizações são muito semelhantes.

A variação real é calculada com base na seguinte fórmula (percentagem da variação nominal definida para esse ano - inflação do ano anterior). A cinzento-claro estão assinaladas as decisões tomadas por governos PSD; a cinzento-escuro as dos governos PS.

Fonte: Direcção-Geral da Segurança Social, cálculos próprios.

¹⁹⁰ Decreto-Regulamentar n° 80/85 de 4 de Dezembro e Decreto-Regulamentar n° 41/86 de 12 de Setembro.

¹⁹¹ Que abrangem mais pessoas do que as da CGA – só as pensões de velhice da SS em 2010 chegavam a 1,9 milhões de pessoas.

O quadro seguinte resume as diferenças partidárias em termos médios e medianos com base na variação real que, recorde-se, desconta a inflação do ano anterior. A diferença entre PS e PSD é clara (respectivamente, em média, 1,3% e 6,3%), mas está altamente dependente dos aumentos de 1987 (o resultado do PSD desce para 2,3% se retirarmos este ano dos cálculos).

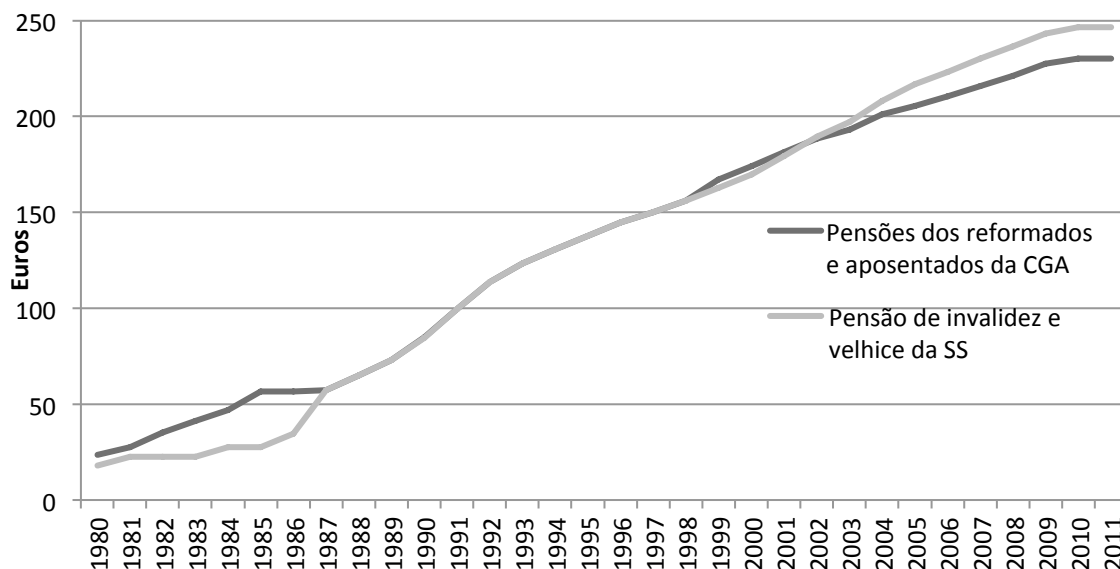
Mantendo a simples análise bivariada, a variável partidária não parece ter influenciado as variações das pensões mínimas da SS. Os dados revelam acima de tudo um aumento mais significativo nos primeiros anos de forte crescimento do Estado social português de encontro aos patamares da CEE (ver o subcapítulo III.5) e que foi desacelerando com o passar dos anos até chegar à estagnação nominal (e perda de valor real) em 2011 (visível na Figura VII-25).

Quadro VII-32 Actualizações reais das pensões mínimas da Segurança Social por partido e por ciclo governativo, Portugal, 1986-2010

Actualizações reais das pensões mínimas (%)	PSD			PS								
	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP						
Pensão de invalidez e velhice da SS, por partido	6,3	2,6	15	1,3	1,1	0,9						
	PSD, Cavaco			PS, Guterres			PSD-CDS, DB/PSL			PS, Sócrates		
Pensão de invalidez e velhice da SS, por ciclo	7,8	3,2	17	1,8	1,9	0,8	1,4	1,7	1,0	0,7	0,3	0,9

Fontes: iguais à figura anterior, cálculos próprios.

Figura VII-25 Valores mínimos das pensões da Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações, Portugal, 1980-2011

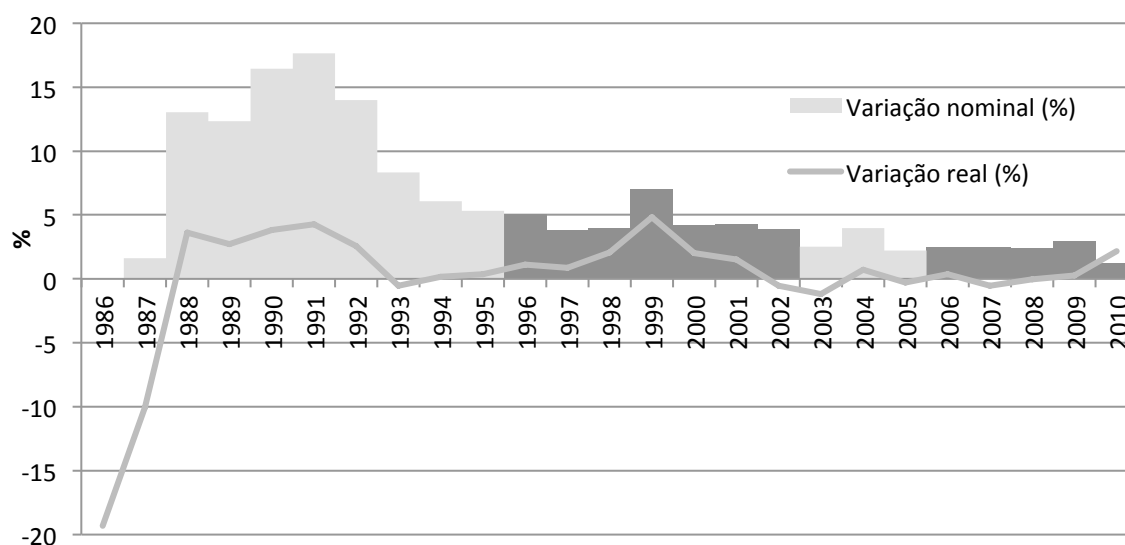


Fontes: Direcção-Geral da Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações

A figura seguinte, referente às actualizações das pensões mínimas dos antigos funcionários públicos (regime da Caixa Geral de Aposentações), revela uma tendência diferente. Neste caso é o PS quem surge associado a aumentos mais significativos (média de 1,2%, contra

-1% no PSD). Contudo, volta a surgir um ano claramente diferente de todos os outros: referimo-nos a 1987, quando estas pensões ficaram congeladas e foram alcançadas pelas do regime geral (da Segurança Social). Sem este caso a média dos governos do PSD passaria a ser positiva (0,5% em vez do -1%) tal como a do executivo de Cavaco Silva. Na comparação dos ciclos governativos, foram os executivos liderados por António Guterres quem mais aumentou as pensões mínimas dos reformados da CGA.

Figura VII-26 Actualização anual do valor mínimo mensal das pensões dos reformados e aposentados da CGA, Portugal, 1986-2010



Legenda: A variação real é calculada com base na percentagem da variação nominal definida para esse ano subtraída da inflação do ano anterior.

A cinzento-claro surgem assinaladas as decisões tomadas pelos governos do PSD; a cinzento-escuro as decisões dos governos do PS.

Em 1989 existiram duas actualizações. Os valores que contabilizamos são aqueles que estão em vigor no início de cada ano. Os dados que nos foram disponibilizados também incluem as pensões de sobrevivência cujas actualizações são muito semelhantes às reveladas neste gráfico.

Fonte: Caixa Geral de Aposentações, cálculos próprios.

Quadro VII-33 Actualizações reais das pensões mínimas da Caixa Geral de Aposentações por partido e por ciclo governativo, Portugal, 1986-2010

Actualizações reais das pensões mínimas (%)	PSD			PS								
	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP						
Reformados e aposentados da CGA, por partido	-1,0	0,4	6,6	1,2	1,0	1,5						
	PSD, Cavaco			PS, Guterres		PSD-CDS, DB/PSL	PS, Sócrates					
	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP
Reformados e aposentados da CGA, por ciclo	-1,2	1,5	7,6	1,7	1,5	1,6	-0,3	-0,3	1,0	0,5	0,2	1,0

Fontes: iguais à figura anterior, cálculos próprios.

Antes de terminar esta parte, uma referência a um aspecto cujo impacto não é tão simples de medir como os números anteriores, mas que também foi uma medida governativa que afectou os rendimentos dos mais velhos.

Apesar dos crescimentos modestos das pensões da Segurança Social com os governos socialistas, os valores antes apresentados não incluem uma decisão tomada por um executivo do PS em 2005 e que teve um forte impacto sobre os idosos mais pobres. Referimo-nos ao Complemento Solidário para Idosos (CSI) criado pelo primeiro governo de José Sócrates¹⁹² que pretendia corrigir aquilo que identificava como “as intoleráveis assimetrias de rendimento” e combater, sobretudo, a severidade da pobreza que afectava os portugueses com mais de 65 anos.

De Março de 2006 a Dezembro de 2010 perto de 400 mil pessoas pediram o CSI que no final desse período beneficiava 235 mil idosos o que representava uma taxa de incidência de 12,2% no universo de pessoas idosas com mais de 65 anos¹⁹³.

Não estando nestes números sobre as pensões mínimas, este complemento solidário passou a ser atribuído aos idosos mais pobres após uma avaliação dos seus rendimentos reais (para além da pensão) com o objectivo de responder às situações de maior carência e reduzir as desigualdades. Um objectivo que terá sido atingido (Rodrigues et al, 2011: 30), num facto que parece confirmar-se pelo quadro seguinte que revela como a taxa de risco dos idosos desceu 6,6 pontos percentuais de 2004 a 2009, numa queda bem mais significativa do que a ocorrida na população nacional e sobretudo na população com mais de 65 anos antes das transferências sociais o que denota que a queda anterior se deve essencialmente à acção directa do Estado.

Quadro VII-34 Taxa de risco de pobreza, Portugal, 2003-2009

	Taxa de risco de pobreza antes de transferências sociais (% população)		Taxa de risco de pobreza após de transferências sociais (% população)	
	Total	65 e mais anos	Total	65 e mais anos
2003	41,3	81,8	20,4	28,9
2004	40,8	82,0	19,4	27,6
2005	40,2	83,5	18,5	26,1
2006	40,0	84,2	18,1	25,5
2007	41,5	84,5	18,5	22,3
2008	41,5	84,5	17,9	20,1
2009	43,4	84,8	17,9	21,0

Fonte: INE. Em 2009 são valores provisórios

Se alargarmos a análise à evolução da pobreza em toda a população, apesar de os estudos de Rodrigues falarem numa diminuição motivada pelas políticas sociais promovidas a partir de 1995, nomeadamente devido ao Rendimento Mínimo Garantido (RMG) e ao Complemento

¹⁹² Decreto-Lei n.º 232/2005 de 29 de Dezembro.

¹⁹³ Conta da Segurança Social de 2010, Parte II, páginas 391 a 395, disponível em http://www2.seg-social.pt/preview_documentos.asp?r=35213&m=PDF

Solidário para Idosos (CSI), os resultados do mesmo autor revelam que a diminuição desta taxa ocorreu em executivos de diferentes ideologias, numa ideia particularmente visível entre a pobreza dos idosos (Rodrigues, 2007 e 2012; Rodrigues et al, 2011). Recorde-se, aliás, que antes do CSI desenvolvido pelo PS, também o governo PSD-CDS (2002-2005) promoveu uma subida acima da inflação para as pensões mais baixas com o objectivo de fazê-las convergir de forma gradual com o salário mínimo nacional, numa clara preocupação com os rendimentos desta camada da população que também terá afectado a respectiva taxa de pobreza¹⁹⁴.

Apesar da medida anterior do governo PSD-CDS e das inúmeras mudanças legislativas na área social aplicadas durante os governos de Cavaco Silva (Rodrigues et al, 1999) que efectivaram, em grande medida, o Estado social português mesmo que sem grandes reformas na segurança social (Guibentif, 1997), vários autores têm sublinhado que nos anos mais recentes as mais relevantes inovações na política social foram promovidas pelos executivos socialistas da última década e meia. Estas medidas ajudaram a diminuir a pobreza e as desigualdades, nomeadamente através de quatro medidas que segundo Silva consolidaram uma “rede de mínimos sociais” que não existe noutros países da Europa do Sul – alargamento do subsídio social de desemprego, aumentos do salário mínimo nacional definidos na concertação social pelo primeiro governo de José Sócrates e criação do RMG ou do CSI (Rodrigues, 2007 e 2009; Silva, 2010: 52-55; Carmo et al, 2012: 316-317; e ver subcapítulo III.5).

VII.5.4.5 As mudanças na legislação laboral

Uma parte relevante das funções de um Estado social passa pela regulação da relação trabalho-capital ou, se quisermos, de forma mais simples, da relação entre empregados e empregadores. Nesta divisão, o regime ou as leis laborais vigentes em Portugal antes da revolução eram claramente, segundo vários autores, desfavoráveis aos primeiros. O 25 de Abril de 1974 marca um ponto de viragem que está na origem da legislação que colocou Portugal ao lado dos países com regras laborais mais rígidas nos despedimentos.

É nesta época, logo após a revolução, que se criaram vários direitos para os trabalhadores: entre outros, o salário mínimo nacional, o alargamento do descanso ao sábado a mais sectores, o aumento do período de férias, a redução do horário de trabalho ou os subsídios de férias e de natal. Em paralelo legalizou-se o direito à greve e a liberdade sindical. Os despedimentos individuais foram altamente restringidos e alguns autores dizem que se tornaram praticamente impossíveis (Mozzicafreddo, 1997: 98-136; Amaral, 2010: 29-32 e 70-71).

¹⁹⁴ Veja-se a Lei n.º 32/2002 de 20 de Dezembro que estabelece na Lei de Bases da Segurança Social esse princípio da convergência gradual com o salário mínimo, bem como as portarias números 1514/2002, 448-B/2003, 1362/2003, 584/2004, 1475/2004 do Ministério da Segurança Social e do Trabalho que efectivaram essas actualizações semestrais em 2003, 2004 e 2005. Esta medida é aliás a razão apresentada pelo antigo ministro, Bagão Félix, para justificar o aumento das despesas sociais durante os governos de que fez parte (ver subcapítulo VIII.3.3).

Esta tendência de valorização do trabalho no pós-25 de Abril (também visível no aumento dos salários) em detrimento dos interesses das empresas rapidamente se inverteu alegando-se estar a agir em resposta à crise, aos constrangimentos económicos, à austeridade orçamental e à necessidade de aumentar a competitividade das empresas: em 1976 é criada a figura do despedimento colectivo¹⁹⁵ e introduzidos os contratos a prazo para situações de excepção; o crescimento dos salários é contido e associado à inflação. No fundo, uma viragem em busca de uma maior flexibilidade laboral que se acentuou na década de 1980 com a cada vez maior preocupação política e governamental com a viabilidade das empresas num conjunto de argumentos que permitem que se desenvolvam relações de trabalho mais precárias (Mozzicafreddo, 1997: 101-131; Amaral, 2010: 70-71).

Em 1989 e 1991 nova legislação com origem no governo definiu os novos regimes dos despedimentos individuais e colectivos. O Decreto-lei nº 64-A de 1989, por exemplo, de um executivo do PSD, é muito claro quando faz um retrato da legislação que existia até esse momento e fala no “proteccionismo excessivo” do mercado laboral que “acaba por ter repercussões negativas no acesso ao emprego de outros trabalhadores, afectando o próprio emprego global”.

Mozzicafreddo (1997: 129-136) sublinha, contudo, que as políticas de flexibilização ou liberalização do mercado de trabalho foram compensadas, mesmo que de forma descontínua, por políticas sociais com o objectivo de evitar impactos negativos – nomeadamente através de programas de reconversão profissional ou incentivos à criação de postos de trabalho, numa mistura, como salienta o autor, de políticas de liberalização e protecção típicas de um Estado-providência.

A legislação portuguesa, rígida nuns casos mas muito flexível noutros, deu origem a um mercado de trabalho que ficou segmentado ou dual: de um lado um grupo com contratos sem termo e regras rígidas; do outro um grupo com significativa falta de direitos e que está, essencialmente, no extenso grupo de trabalhadores com contratos a prazo ou recibos verdes (Mozzicafreddo, 1997: 140; Amaral, 2010: 70-73; OCDE, 2010: 37-40; Dornelas e Silva, 2012: 157-158; Silva e Pereira, 2012). Uma divisão visível, segundo Pereira (2011: 209-211), nos índices da OCDE que revelam como é difícil despedir alguém em Portugal através do despedimento individual ao contrário do que acontece com a falta de protecção dos trabalhadores temporários. Dornelas et al (2006: 185-190) sublinham que em 2004 Portugal era dos países mais rígidos na protecção do despedimento individual de quem tinha contrato sem termo enquanto ficava próximo da média na protecção dos despedimentos colectivos, ou seja, por motivos económicos, tecnológicos ou de mercado.

¹⁹⁵ Dependente de uma aprovação final do Estado.

Outro autor, Portugal (1999), sublinha que as restrições aos despedimentos começam na constituição (artigo 53º) não apenas através de regulamentação dos casos de indemnizações por despedimento e das formas de contrato de trabalho, mas também de um complexo e demorado conjunto de procedimentos que tem de seguir o processo de despedimento.

Autores que olham para outro lado desta alegada rigidez laboral (Silva, 2010: 55-56; Silva e Pereira, 2012: 136) sublinham que ela acaba por ser uma espécie de “moeda de troca” em resposta aos baixos salários da economia portuguesa e que, de facto, gerou uma progressiva segmentação do mercado de trabalho com o crescente número de trabalhadores com relações de trabalho atípicas (contratos a prazo ou ‘falsos’ recibos verdes) que afectam sobretudo os mais jovens.

Apesar de parecer claro que a flexibilidade promovida pela legislação laboral da reforma de 2009 retirou as regras nacionais do grupo das mais rígidas da OCDE¹⁹⁶ (Dornelas e Silva, 2012: 160-161), são vários os estudos internacionais que ao longo dos anos apresentaram Portugal como um dos países com maior rigidez laboral (ver, por exemplo, Portugal, 1999).

Alguns destes estudos são citados por Bento (2011: 121-125) para demonstrar como este é ou era um dos maiores problemas da economia nacional. Por exemplo, um relatório da OCDE (2009) referia que a protecção contra despedimentos dos trabalhadores com contrato regular continuaria, mesmo com as mudanças recentes, a ser das mais restritivas nos países desenvolvidos¹⁹⁷.

Apesar da introdução ao tema, aquilo que nos interessa na análise que vamos fazer não é discutir se Portugal continua ou não a ser um dos países com as leis laborais mais rígidas. O nosso objectivo é perceber que governos e que partidos promoveram alterações na legislação laboral.

Os indicadores que vamos usar são produzidos pela OCDE e baseiam-se na comparação sistemática da legislação laboral dos países, focando-se apenas, como sublinham Dornelas e Silva (2012: 161), na flexibilidade externa (despedimentos) sem terem em conta a também relevante flexibilidade interna seja ela de funções, geográfica ou de tempo de trabalho – esta será, aliás, a parte que sofreu mais alterações legais nos últimos anos (Silva: 2010: 54-56).

Como explica Portugal (1999), apesar das críticas de que podem ser alvo (algum grau de subjectividade e dificuldade de comparar países com leis e jurisprudências tão distintas), estes indicadores da OCDE são os mais usados pelos investigadores para avaliar a protecção no emprego prevista nas legislações dos diferentes países, num índice ponderado que agrega o grau

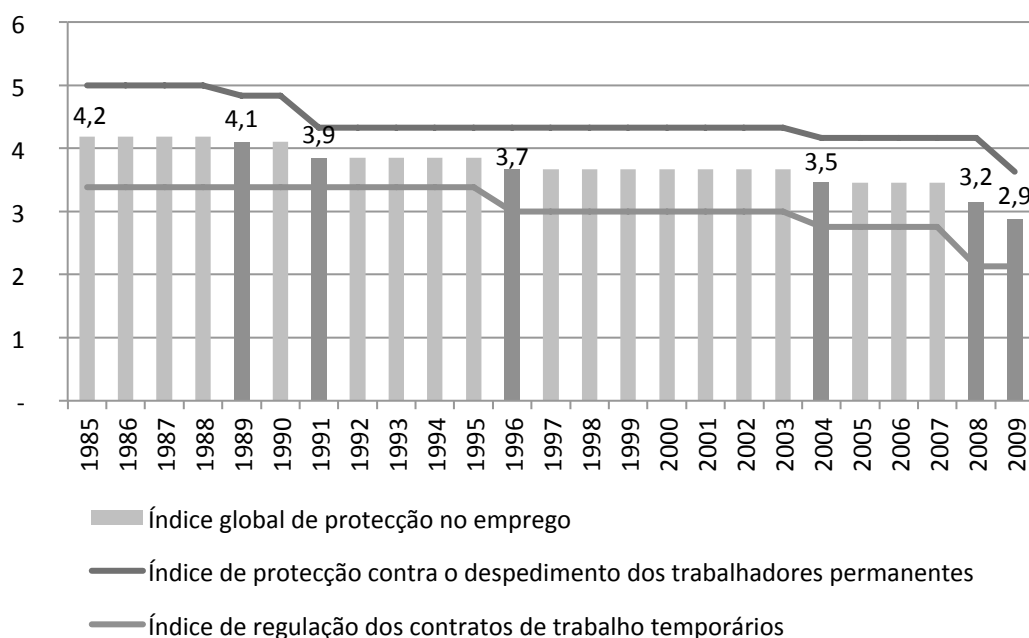
¹⁹⁶ Para mais dados sobre os motivos de algumas destas mudanças nas leis laborais portuguesas ver o subcapítulo VIII.3.1 e os relatos de alguns ministros da época.

¹⁹⁷ Em 2011 e 2012 (Lei 53/2011 e Lei 23/2012), já com o governo da coligação PSD-CDS, a legislação laboral voltou a ser alterada. Entre outras mudanças, reduziram-se as compensações a pagar por despedimento, as férias e feriados, e diminuiu-se a compensação por horas extraordinárias. Contudo, estas alterações escapam ao período em análise nesta tese que acaba em 2010.

de restrições legais aos despedimentos mas também tem em conta as limitações aos contratos a prazo (para além de Portugal, 1999, ver Dornelas et al, 2006: 185-190). Na nossa análise, o mais importante é que, de uma forma simples, estes índices identificam anos em que houve mudanças nas legislações laborais¹⁹⁸.

A figura que se segue revela como foram 6 os momentos, de 1985 a 2009, em que ocorreram mudanças na legislação laboral portuguesa diminuindo, em todos os casos, a protecção dos trabalhadores. Confirmam-se assim as teses apresentadas que diziam que a rigidez do pós-25 de Abril tem vindo a diminuir progressivamente e que um objectivo constante das várias reformas tem sido diminuir a rigidez do mercado de trabalho (Dornelas e Silva, 2012: 160)¹⁹⁹.

Figura VII-27 Índices de protecção dos trabalhadores, Portugal, 1985-2009



Fonte: OECD Indicators of Employment Protection. O índice vai de 0 a 6, de menor para maior rigidez.

Uma análise mais pormenorizada das mudanças legislativas que estão na base destas descidas de Portugal nos índices²⁰⁰ permite ver que por norma estas estão relacionadas com leis aprovadas na Assembleia da República (apenas em 1989 e 1991 têm por base decretos-lei

¹⁹⁸ A metodologia e resultados destes índices podem ser consultados no site *OECD Indicators of Employment Protection*. Outra explicação, eventualmente mais clara, da metodologia usada pode encontrar-se em Portugal (1999).

¹⁹⁹ Mais recentemente, as mudanças ao Código do Trabalho motivadas pelo memorando de entendimento assinado em 2011 voltaram a flexibilizar a legislação relacionada com a protecção no emprego (Dornelas e Silva, 2012: 160).

²⁰⁰ A informação disponibilizada pelos responsáveis do *OECD Indicators of Employment Protection* não identifica estas mudanças nas leis laborais, mas uma consulta da base de dados da Organização Internacional do Trabalho permitiu-nos identificar as mudanças legislativas em causa (http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browser.country?p_lang=en&p_country=PRT).

governativos²⁰¹). Contudo, mesmo nestes casos, estas tiveram na sua origem uma proposta de lei do governo (1996, 2004 e 2009) ou de um projecto de lei do partido que o suportava (2008)²⁰².

Nesta análise aquilo que mais nos interessa é perceber que governos e que partidos estiveram por detrás das mudanças às leis laborais. Das 6 alterações evidenciadas na figura anterior, 3 foram promovidas por governos de direita (1989, 1991 e 2004) e 3 por executivos classificados como de esquerda (1996, 2008 e 2009), ou seja, ambos os partidos diminuíram de forma semelhante a protecção legal dos trabalhadores. Uma ideia reforçada pelo quadro seguinte que apresenta aquela que foi a descida global de Portugal no índice promovida por PS e PSD enquanto estiveram no governo.

Seguindo aquilo que nos dizem os indicadores da OCDE, com os governos PS o índice global de protecção no emprego desceu 0,76 pontos, enquanto com os governos PSD a descida se ficou pelos 0,55. Contudo, foram os social-democratas quem mais reduziu a protecção dos trabalhadores permanentes (-0,83) enquanto os socialistas atingiram mais a regulação dos contratos de trabalho temporários (-1).

Quadro VII-35 Variação dos índices de protecção dos trabalhadores, totais por partido, Portugal, 1985-2009

	Descida total promovida por governos de diferentes partidos	
	PS	PSD
Índice global de protecção no emprego	-0,76	-0,55
Índice de protecção contra o despedimento dos trabalhadores permanentes	-0,54	-0,83
Índice de regulação dos contratos de trabalho temporários	-1	-0,25

Fonte: OECD Indicators of Employment Protection. Cálculos próprios.

Os números deste índice da OCDE, que se centram apenas, como já dissemos, na flexibilidade externa do mercado de trabalho, não têm contudo em conta outros aspectos da legislação laboral que também sofreram mudanças nas últimas décadas. Dornelas e Silva (2012: 158-160) dividem essas mudanças por seis fases onde, apesar da tendência global de flexibilização, parecem notar-se algumas influências da ideologia que dominava o governo. Por

²⁰¹ Nomeadamente o Decreto-Lei n.º 64-A/89 de 27 de Fevereiro que definiu o regime jurídico da cessação do contrato individual de trabalho e da celebração e caducidade do contrato de trabalho a termo; e o Decreto-Lei n.º 400/91 de 16 de Outubro que estabeleceu o regime jurídico da cessação do contrato de trabalho por inadaptação do trabalhador. Sobre a forma como as mudanças legais de 1989 facilitaram os despedimentos, ver Lopes (2002: 293).

²⁰² Conclusão a que chegámos através da consulta do processo legislativo (disponível no site da Assembleia da República) das seguintes leis: Lei n.º 38/96 de 31 de Agosto que estabelece regras sobre a cessação do contrato de trabalho por mútuo acordo e a rescisão por iniciativa do trabalhador, e Lei n.º 39/1996 que estabelece regras sobre a actividade de trabalho temporário; Lei 146/99 de 1 de Setembro que alterou o regime do trabalho temporário; Lei n.º 99/2003 de 27 de Agosto que aprovou o Código do Trabalho; e Lei n.º 7/2009 de 12 de Fevereiro que aprovou a revisão do Código do Trabalho.

exemplo, a fase que vai de 1983 a 1995, maioritariamente dominada pelos executivos do PSD, é identificada como um período de progressiva flexibilização das leis laborais, enquanto os anos de 1995 a 2001, com executivos socialistas, são classificados como tendo assistido a “uma maior prioridade às políticas de protecção social” e “diálogo social” materializados em cinco acordos tripartidos assinados na concertação social (um deles, por exemplo, limitou a duração do trabalho para 40 horas semanais).

O regresso de governos mais à direita ao governo, de 2002-2005, é de novo marcado por uma mudança, a revisão do Código do Trabalho de 2003, que tem como objectivo a flexibilização do mercado de trabalho facilitando o emprego atípico e a individualização das relações laborais, prolongando os prazos dos contratos a prazo e limitando a contratação colectiva, apesar de em alguns casos se ter facilitado o acesso ao subsídio de desemprego e pensões de velhice para desempregados (Dornelas e Silva, 2012: 159).

De 2005 a 2009, com os socialistas de novo no executivo, voltam as revisões das leis laborais mas também os acordos tripartidos assinados na concertação social, por exemplo para rever o Código do Trabalho em 2009 que flexibilizou as relações laborais a nível interno, mas promoveu, em paralelo, a contratação colectiva (Dornelas e Silva, 2012: 159-160).

Os parágrafos anteriores levam-nos a dizer que apesar da tendência de igualdade detectada pela análise do índice da OCDE, existem algumas diferenças na legislação laboral promovida por governos do PS e PSD que só poderão ser detectadas através de uma análise qualitativa.

Voltando aos dados da OCDE, a vasta base de dados desta instituição sobre a legislação de protecção do emprego permite-nos fazer uma análise agregada europeia e perceber se a tendência antes detectada de igualdade entre PS e PSD no tipo e quantidade de mexidas nas leis desta área se repetiu noutros países. O quadro seguinte faz uma análise semelhante à anterior, mas podemos alargá-la aos 10 países já observados no capítulo anterior em que olhámos para os resultados agregados de múltiplos indicadores relacionados com as contas públicas.

Quadro VII-36 Alterações no índice global de protecção no emprego em dez países europeus, 1985-2008

	Anos com governos liderados pela esquerda	Anos com governos liderados pela direita	Totais
Número de subidas	5	2	7
Número de descidas	9	14	23
Totais	14	16	30

Legenda: Países incluídos: Áustria, Dinamarca, França, Alemanha, Grécia, Holanda, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido. Apenas para os casos português e francês os dados vão até 2009.

Fonte: *OECD Indicators of Employment Protection*, cálculos próprios. Para a caracterização ideológica dos governos usou-se a base de dados elaborada ao longo deste trabalho.

A primeira conclusão é que as leis laborais tendem a ser estáveis. Em quase duas décadas e meia, das 30 mudanças (em 10 países), 6 ocorreram em Portugal (foi o país com mais alterações no índice global de protecção no emprego). Outra conclusão: a maioria das mexidas, 23, significou um recuo na protecção dos trabalhadores ou uma maior flexibilização.

Na divisão ideológica, como seria de esperar, são os governos de esquerda que mais vezes surgem associados a subidas no índice (5 observações contra 2 à direita). Nos casos em que ocorreu diminuição da protecção dos trabalhadores a diferença também vai de encontro à hipótese ideológica apesar de não ser tão clara (9 estão associadas a governos de esquerda e 14 a governos de direita).

VII.6 Conclusões do capítulo

A ideologia conta? Sendo mais específicos: encontram-se diferenças entre as políticas desenvolvidas por governos liderados por partidos de esquerda ou de direita? São significativas essas diferenças e vão de encontro ao que se seria de esperar tendo em conta a sua ideologia ou os seus programas eleitorais? E em Portugal?

As respostas às questões anteriores podiam ser procuradas de várias formas, olhando para diferentes tipos de políticas públicas. Vários autores já o tinham feito, a nível internacional, de forma agregada entre países, com conclusões contraditórias (ver capítulo IV). Optámos por avaliar uma vasta série de indicadores que se relacionam com a evolução do Estado social português e de um conjunto de países europeus.

Antes de irmos ao caso nacional, começemos pelo conjunto de 9 países que pretendemos comparar com Portugal (Alemanha, Áustria, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Holanda, Suécia e Reino Unido). Analisámos 24 indicadores relacionados com as contas públicas (nomeadamente receitas, despesas, saldos e dívidas). A primeira conclusão é que nenhuma generalização é válida. Ou seja, em alguns países analisados a política e os partidos estão associados a variações num vasto número de indicadores que vão de encontro ao que seria de esperar de acordo com a ideologia (à esquerda ou à direita) do principal partido do governo em exercício, enquanto noutros essa variável independente político-partidária não parece ter qualquer impacto – pelo menos nos indicadores quantitativos observados.

É relevante, no entanto, que, apesar dos elevados desvios-padrão, quando analisamos as médias e medianas, as maiores diferenças e mais recorrentes entre governos de esquerda e direita, indo de encontro ao que seria de esperar tendo em conta os seus programas eleitorais, surjam em indicadores que são, teoricamente, mais sensíveis às opções políticas dos governos (por exemplo, a despesa estrutural primária ou o saldo estrutural primário) o que indica alguma solidez nas conclusões alcançadas.

Os mesmos dados agregados médios e medianos desses países europeus levam-nos a concluir, contudo, que foi pouca, nos últimos 30 anos, a influência da ideologia que domina o governo sobre os vários indicadores analisados, com grandes variações nacionais, numa relevância que é um pouco maior quando olhamos para a variação dos indicadores a longo prazo, ou seja, quando os partidos estão mais do que um par de anos à frente do executivo.

Depois, há circunstâncias em que as diferenças se acentuam e vão de encontro ao que seria de esperar tendo em conta a ideologia do partido que domina o governo. Falamos, nomeadamente, de executivos de maioria absoluta²⁰³, bem como, tendencialmente, de países com democracias e Estados sociais mais antigos e mais consolidados. Os dados revelam, aliás, diferenças bastante claras entre o que aconteceu nos últimos 30 anos na Europa do Sul e o que aconteceu no grupo de 7 países europeus analisados com democracias mais antigas (Alemanha, Áustria, França, Dinamarca, Suécia, Holanda e Reino Unido).

A Europa do Sul (Portugal, Espanha e Grécia) apresenta uma trajectória à parte que se justifica em grande medida por um desenvolvimento tardio do Estado social, num facto visível, por exemplo, nos baixos valores das receitas e despesas públicas no início da década de 1980 (ver Figura III-13 e Figura III-14).

Numa análise agregada dos 10 países observados recorrendo às ferramentas da estatística avançada, o poder explicativo da variável ideológica é quase nulo, mas é ainda mais pequeno ou contraria as hipóteses ideológicas nos resultados agregados da Europa do Sul. Não é por acaso, aliás, que nestes 3 países os modelos de regressão linear múltipla testados para as variações das receitas estruturais, despesas estruturais primárias, benefícios e transferências sociais ou saldos estruturais primários apresentam globalmente um poder explicativo mais pequeno do que quando são aplicados aos outros 7 países da Europa Ocidental.

Nos dados agregados dos países europeus há factores muito mais importantes do que a ideologia na evolução das contas públicas, nomeadamente a conjuntura internacional, a existência de eleições legislativas nesse ano ou a variação da taxa de desemprego. Os resultados destes indicadores vão de encontro ao que seria de esperar: os países tendem a ter mais receitas, despesas ou défice públicos quando no resto da Europa isso também acontece; os anos de eleições estão associados a mais despesas e mais défice; a subida do desemprego potencia as despesas do Estado. No entanto, uma análise exploratória que tentou controlar a referida conjuntura internacional detectou uma maior relevância da ideologia do governo na evolução da despesa estrutural primária (quadros VII-22 e VII-23).

Nos países da Europa do Sul a conjuntura internacional também tem influência nas contas de cada país, tal como existe uma tendência clara (e aliás mais forte do que no resto da

²⁰³ Mas também que não reúnem os dois partidos mais votados do sistema partidário em grandes coligações.

UE) para que os anos de eleições legislativas estejam associados a mais despesas, menos receitas e mais défice público.

Em qualquer caso, Europa do Sul ou não, aquilo que acontece ao mesmo tempo noutros países europeus e a ocorrência ou não de eleições legislativas tem um impacto mais significativo na evolução dos indicadores analisados do que a cor política que domina o governo. Factos que não impedem que se conclua que o grupo de países do Sul (Portugal, Espanha e Grécia) tenha tido uma evolução particular do Estado social que acaba por influenciar toda a análise da relevância das variáveis ideológicas ou partidárias.

Os números apresentados revelam sobretudo uma convergência de políticas que não significa o fim das diferenças entre países de famílias de Estados sociais distintos (ver subcapítulo III.3), mas sim para tendências paralelas de políticas públicas que parecem tender a variar na mesma direcção em vários países na mesma época (ver as definições de convergência apresentadas por Andersen, 2011: 421-425). Como já tinham dito Caul e Gray (2000), também concluímos que o preditor mais forte é a média de outros países o que sugere que as mudanças nas políticas (ou pelo menos nos números que tradicionalmente se associam à evolução do Estado social), estão mais dependentes das condições internacionais do que da última eleição nacional.

A compreensão do que se passou nos últimos 30 anos em vários países da Europa Ocidental ajudou-nos a perceber melhor o que aconteceu em Portugal. No caso nacional, quase todos os indicadores analisados relacionados com aquilo a que chamámos macro-indicadores sobre as contas públicas parecem contrariar as hipóteses ideológicas. Ou seja, em média são os governos do PSD que mais estão associados a crescimentos das receitas públicas (nomeadamente da carga fiscal), mas também de vários tipos de despesas públicas sejam elas sociais, para a terceira idade, de saúde, correntes ou as remunerações dos funcionários públicos. Querem os dados anteriores dizer que foi indiferente, pelo menos nos indicadores analisados, ter um ou outro partido (PS ou PSD) na liderança dos governos portugueses? A resposta não é tão clara como pode parecer.

Em primeiro lugar é impossível saber como teria agido o PS se estivesse na liderança do governo quando essa tarefa coube ao PSD (ou vice-versa) – o máximo que conseguimos é comparar períodos diferentes em que um estava no executivo e o outro na oposição. No entanto, se partimos do pressuposto de que a ideologia e os partidos podem fazer a diferença e que as políticas públicas aplicadas não estão apenas dependentes de uma conjuntura nacional ou internacional, essa comparação pode e deve ser feita na busca de diferenças significativas nas comparações quantitativas.

Depois, o maior aumento das receitas e despesas do Estado que efectivamente aconteceu nos governos do PSD não significa que o partido tivesse contrariado a sua ideologia.

Os resultados dos social-democratas estão fortemente influenciados pelos 10 anos do ciclo governativo liderado por Cavaco Silva (1985-1995) e é necessário recordar não apenas o desenvolvimento incipiente do Estado social português em 1985 mas também que o próprio PSD, durante muitos anos, apesar do seu posicionamento à direita ou centro-direita, deu grande destaque nos seus programas eleitorais à expansão do Estado social num objectivo que apenas deixou de estar no topo das prioridades do partido a partir do novo milénio e numa altura em que os dados das despesas e receitas públicas nacionais já estavam mais próximos (mas não iguais) às médias europeias. Ou seja, construído um Estado social (em grande medida por um governo do PSD), as divergências entre os partidos começam a sentir-se a partir do momento em que o que está em causa não é tanto a sua criação mas até onde este deve alargar-se.

No longo período dos governos liderados por Cavaco Silva, o PSD cruzou-se não apenas com um ciclo económico mais favorável mas também com uma época em que os Estados sociais da Europa do Sul cresceram independentemente da ideologia governativa de encontro aos patamares do resto da Europa Ocidental com o objectivo de alcançar os níveis de desenvolvimento desses países.

Os gráficos com a evolução a longo prazo das receitas, despesas e carga fiscal de vários países europeus (no subcapítulo III.5.1) revelam como o crescimento que aconteceu em Portugal ocorreu, quase em paralelo, até 1995, nos outros dois países do Sul que se tinham democratizado recentemente (Espanha e Grécia) independentemente do partido ou ideologia que dominava o executivo, com esta parte da Europa a recuperar em duas décadas o ‘atraso’ face aos restantes países da então CEE a que tinham acabado de aderir.

Voltando apenas ao caso português, uma comparação útil ao nível das despesas e receitas é entre o que aconteceu nos governos do PS e no ciclo social-democrata do novo milénio (2002-2005) que tiveram uma conjuntura económica mais semelhante. O problema é que este último é um período que nos nossos cálculos apenas corresponde a dois anos de observações da execução orçamental²⁰⁴.

De qualquer forma, se fizermos essa comparação, os dados disponíveis revelam contradições entre o discurso e a prática: numa altura em que o PSD já se destacava do PS por menos referências ao Estado social, estes dois anos revelam dos crescimentos médios mais elevados não apenas das receitas públicas (mas não da carga fiscal²⁰⁵) e da maioria das categorias de despesas do Estado (excepto nas remunerações dos funcionários públicos e nas despesas de investimento), bem como da dívida pública²⁰⁶.

²⁰⁴ Recorde-se que 2002 e 2005 são considerados anos de transição em que não atribuímos a responsabilidade governativa a nenhum partido.

²⁰⁵ Facto que indicia que este crescimento das receitas públicas estará muito associado às receitas extraordinárias obtidas em 2003 (Cunha e Braz, 2009: 14).

²⁰⁶ Indicador que tem de ser visto com ainda mais cuidado que os restantes por ser muito influenciado pelas receitas das privatizações (ver subcapítulo VII.3).

Voltando aos dados agregados dos vários governos socialistas e social-democratas, também na evolução das despesas públicas divididas pelas suas funções os resultados contrariam a hipótese ideológica. O PSD está ligado a maiores aumentos das despesas sociais, mas mais uma vez tem de se ter em conta os anos de crescimento acelerado do Estado social português de encontro aos níveis de outros países europeus.

Os resultados que estamos a apresentar levam-nos a dizer, tal como já tinha feito Esping-Andersen (1993), que foi a democracia que motivou decisivamente o aumento permanente do nível dos gastos sociais no país, com a composição partidária dos governos a ter pouca influência nessa tendência.

O desenvolvimento tardio do Estado social português pode ser, aliás, mais um factor importante para explicar a percepção comum de que existe uma maior convergência entre os maiores partidos nacionais tendo em conta que a fase de crescimento mais acelerado (detectável pelos números das despesas) coincidiu com um governo liderado pelo PSD colocado à direita do espectro partidário. Recorde-se, também, que este foi durante muitos anos um objectivo prioritário das elites políticas e dos maiores partidos portugueses (Viegas, 1996: 248-253; Amaral, 2010: 50-66).

Continuando na análise das contas públicas, existe, contudo, um conjunto de dados onde PS e PSD se distinguem: apesar do maior uso de mecanismos de desorçamentação no ciclo governativo de José Sócrates (destacado por vários especialistas; ver subcapítulo VII.3.2) e da necessidade de cumprir os critérios para aderir à UEM durante o primeiro executivo de António Guterres, os dois ciclos social-democratas tiveram variações médias dos saldos estruturais primários menos negativas do que os dois ciclos socialistas, mesmo se retirarmos dos cálculos o excepcional ano de 2009 (em que a evolução desse saldo foi ainda mais negativa em Portugal do que na média da UE a 15 países).

Recorde-se, aliás, que nas regressões realizadas para o agregado europeu de 1981 a 2010, a variação do saldo orçamental estrutural primário (ao contrário do que aconteceu com as receitas estruturais e despesas estruturais primárias) foi o único indicador que não era afectado de forma significativa pela divisão Europa do Sul vs resto da Europa, num facto que nos leva a concluir que esta é uma variável que, apesar do crescimento tardio dos respectivos estados sociais, podia ser mais facilmente afectada pelo partido que liderava o governo. Ou seja, perante a tendência geral da Europa do Sul de crescimento das receitas e despesas (e crescimento do Estado social), naquilo que era possível distinguirem-se, a variação dos défices, os partidos portugueses apresentam resultados diferentes, nomeadamente no défice estrutural primário que é mais sensível às opções políticas. As causas desta diferença são no entanto muito complexas de avaliar (entre outras razões pelo crescimento económico que marcou vários anos dos governos de Cavaco Silva), mas admitimos que esta podia ser ainda maior se conseguíssemos contabilizar os mecanismos de desorçamentação destacados na literatura económica.

Em resumo, para além da dificuldade em detectar influências das ideologias que dominavam os governos, tal como no resto da Europa, globalmente considerados, os indicadores portugueses relacionados com as contas públicas (receitas, despesas e saldos orçamentais) também estão mais associados à conjuntura internacional ou à existência de eleições legislativas nesse ano.

Finalmente, no caso português foi possível alargar a análise a outras variáveis a que chamámos micro-indicadores e que representam algumas políticas concretas desenvolvidas ao longo dos últimos 25 anos – o objectivo foi tentar detectar diferenças na acção governativa que podiam não ser visíveis na anterior análise de macro-indicadores agregados de receitas, despesas e saldos do Estado. Os resultados revelam que existem pelo menos algumas políticas públicas em que a ‘cor’ ideológica do executivo tem relevância, apesar de existirem outras onde essa diferença volta a não ser visível.

Começando pela variação das taxas de imposto, os resultados não são totalmente claros. Nas taxas de IRS, IRC e IVA não se detecta uma tendência ideológica: PS e PSD procederam, em diferentes épocas, a algumas descidas e várias subidas. Há, contudo, diferenças. No caso do IRS, por exemplo, foram os socialistas quem procedeu a mudanças que aumentaram o número de escalões, potenciando, teoricamente, a progressividade do imposto, bem como a aumentos das taxas sobre quem tinha rendimentos mais elevados (em 2006 e 2010), não fazendo o mesmo sobre quem tinha menos.

Na evolução das taxas de IRC os efeitos dos partidos e respectiva ideologia parecem ser ainda menores, bem como nas taxas de IVA que parecem ser mais influenciadas por necessidades financeiras (urgentes) do Estado do que por motivos programáticos ou ideológicos.

A variação do salário mínimo nacional é o indicador com uma variação mais influenciada pela variável partidária. O PS está claramente associado em todos os ciclos governativos e em quase todos os anos a aumentos mais significativos do salário mais baixo da economia portuguesa, privilegiando os trabalhadores em detrimento das empresas. Este salário é, aliás, um indicador particularmente importante pois é relevante no combate às desigualdades salariais e um dos poucos em toda a nossa análise que não está dependente dos vários condicionamentos (nomeadamente externos) que se sabe que existiram nas últimas décadas sobre as políticas orçamentais dos governos portugueses.

O aumento acima da inflação do salário mínimo nos governos socialistas é particularmente importante porque tudo indica que foi um dos factores que travou e inverteu, mesmo que ligeiramente, após 1995, o aumento das desigualdades salariais que marcou, apesar do crescimento económico, a década anterior com governos do PSD.

Vários autores têm também sublinhado que duas das mais importantes inovações da política social portuguesa das últimas décadas, com impacto na diminuição da taxa de pobreza, foram desenvolvidas por executivos do PS: o Rendimento Mínimo Garantido e o Complemento Solidário para Idosos.

As diferenças ideológicas voltam a sentir-se nos aumentos dos salários dos funcionários públicos que também tendem a subir mais com executivos socialistas.

Quanto aos aumentos das pensões mínimas, a tendência não é clara: o PSD parece, numa primeira análise, tender a aumentar mais esses valores, mas existe um ano, 1987, que se assume como um *outlier* e contribuiu significativamente para essa média mais elevada²⁰⁷. A análise das pensões não pode todavia esquecer uma decisão do PS (não contabilizada nestes números) que passou pela criação, em 2005, do já referido Complemento Solidário para Idosos e que por essa via diminuiu a pobreza neste grupo etário particularmente vulnerável.

A influência ideológica também não é claramente visível na legislação laboral: PS e PSD estão associados a igual número de descidas dos índices da OCDE que resumem a protecção dada pela lei aos trabalhadores portugueses, apesar de existirem algumas diferenças na legislação laboral promovida por governos do PS e PSD que só são detectáveis por uma análise qualitativa.

Concluindo, poder-se-á dizer que, do ponto de vista quantitativo, são pequenas as diferenças detectadas entre as actuações dos governos do PS e PSD e referem-se a questões que alguns podem considerar de pormenor. Contudo, num cenário de clara convergência do Estado social português com o que já se passava em outros países da Europa Ocidental e em que a fase de maior crescimento de despesas e receitas coincidiu com governos social-democratas (de direita ou centro-direita), dificilmente podia ter ocorrido outro resultado. Além disso, mesmo em democracias mais consolidadas são com frequência mínimas ou inexistentes as diferenças entre esses *outputs* de partidos de origens ideológicas distintas.

Ou seja, as variações dos macro-indicadores que caracterizam a actuação dos governos do PS e PSD ao nível do Estado social foram de facto parecidas, mas esse é um cenário que não destoa de outros países europeus. Os dois partidos não são, contudo, iguais, e existem diferenças que se detectam em certas políticas públicas seguidas quando estão no governo (vejam-se as evoluções do salário mínimo nacional e dos salários dos funcionários públicos).

Os resultados deste capítulo apontam, no fundo, para a seguinte ideia: os partidos contam, geram pelo menos alguns *outputs* diferentes quando estão no executivo, mesmo em Portugal onde essas distinções são mais difíceis de detectar, mas existem factores muito mais relevantes do que a ideologia que domina o governo.

²⁰⁷ Nesse ano o governo de Cavaco Silva fez um aumento extraordinário das pensões mínimas da Segurança Social que as elevou para o patamar do que se verificava nas da Caixa Geral de Aposentações.

VIII. IDEOLOGIA E CAUSAS DA CONVERGÊNCIA: INTERPRETAÇÕES DAS ELITES POLÍTICAS

O capítulo que se segue tem como objectivo perceber quais são as eventuais causas da alegada convergência ideológica entre os maiores partidos portugueses e nomeadamente nas políticas públicas que seguem quando estão no governo.

Depois de capítulos que procuraram saber se essa convergência existiu nas políticas públicas relacionadas com o Estado social, programas partidários e avaliações dos eleitores e especialistas, olhando para Portugal e comparando o caso nacional com o que se passava, em paralelo, noutros países europeus, numa abordagem essencialmente estatística, agora pretendemos compreender se as razões que segundo alguma literatura motivam essa convergência são efectivamente sentidas pelos decisores políticos.

VIII.1 Porquê entrevistar antigos ministros?

As entrevistas ou inquéritos a representantes das elites políticas são um clássico na Sociologia e Ciência Política. Na definição de elites que adoptamos partimos do pressuposto explicitado por Putnam (1976: 2-11) de que todos os sistemas políticos são estratificados e alguns dos seus membros têm, na prática, muito mais poder do que outros. As elites políticas correspondem não ao grupo dos melhores mas a um grupo de pessoas que, pelas posições que ocupam, têm uma maior capacidade de decisão ou influência sobre os *outputs* e *outcomes* dos sistemas políticos (Higley e Burton, 2003: 277-281), num facto que não contraria a noção de que vivemos em democracia e nomeadamente numa democracia procedimental e não ideal (Parry, 2005: 125).

Os pontos de vista individuais das elites acabam por afectar as acções políticas mesmo que não subscrevamos a perspectiva de que sejam elas os únicos actores no sistema sócio-político de decisão. O poder nas sociedades modernas, como sublinham vários autores, está cada vez mais disperso por uma série de grupos que tentam influenciar o rumo da sociedade e das decisões políticas. Em paralelo, contudo, existe um subgrupo com maior capacidade de liderança ou participação (as elites) que também tem de responder às necessidades e desejos do resto da população (ver sobretudo a teoria pluralista de Dahl, 1978; mas também Etzioni-Halevy, 1993: 76-77).

É verdade que as elites políticas não se esgotam nos governantes, mas a razão para entrevistarmos antigos ministros é relativamente simples: não é por acaso que Freire (2001: 29) diz que as responsabilidades e capacidades do governo fazem com que chegar a secretário de Estado ou ministro seja um dos pontos mais altos numa carreira política em Portugal.

É certo que o poder legislativo tem relevância e é uma espécie de ‘ficção social’ associar todas as decisões de um ministério numa determinada área ao respectivo ministro. Contudo, em toda a Europa estes são fundamentais na determinação das políticas públicas, nomeadamente na

conjugação das vontades (por vezes diferentes) dos partidos e dos governos, numa cadeia de responsabilização que liga ministros, funcionários públicos, parlamentos e partidos (Pennings, 2000: 4-5 e 12; Ware, 1999: 349-354).

Além dos argumentos anteriores, boa parte da literatura sobre convergência ideológica que tentamos testar nesta tese defende que os Estados e os governantes sofrem hoje de tantos constrangimentos o que gera uma progressiva falta de poder que põe em causa o próprio funcionamento da democracia. A ser assim, essa falta de capacidade de mudar o rumo dos acontecimentos deverá ser particularmente sentida por aqueles que tendem a ser mais responsabilizados por aquilo que acontece num país – os seus governantes.

Tendo presente o significativo poder que os ministros têm no sistema político português²⁰⁸, nomeadamente na definição das políticas públicas enquanto actores-chave no sistema sociopolítico de decisão, o capítulo que se segue procura analisar as suas interpretações e percepções sobre os factores que condicionaram e motivaram as políticas que desenvolveram quando estiveram no governo.

Os estudos sobre cultura política tendem a centrar-se em crenças ou explicações pessoais sobre a realidade sociopolítica, atitudes ou valores e participação ou acção política (Heimer et al, 1990). No nosso caso, pretendemos captar a cultura política destas elites interpretada, como explica Viegas (1996: 12), enquanto sistemas “sedimentados” de “leitura, interpretação e avaliação dos objectos políticos” que se podem dividir em dois níveis: ideologias e disposições básicas que prevalecem numa sociedade.

Quanto à ideologia, esta é vista como descritiva, ou seja, um conjunto de ideias, crenças e valores mais ou menos coerentes que tende a levar quem os tem a descrever de uma determinada forma os comportamentos humanos em geral e a sociedade, mas também prescritiva porque orienta ou enquadra as soluções propostas para os problemas sociais, políticos ou económicos (Vincent, 1995: 16; Heywood, 2003: 12).

VIII.2 Objectivos e escolha dos entrevistados

Os objectivos deste capítulo são essencialmente dois e inserem-se num tipo de estudos sobre elites (Parry, 2005) que procura perceber e compreender a sua actuação enquanto decisores de políticas públicas: (1) de acordo com as interpretações dos ex-ministros, perceber que constrangimentos limitaram mais a sua acção levando-a a ser potencialmente semelhante à de outros governos; e (2) perceber se se detecta o papel da respectiva ideologia nas políticas públicas que desenvolveram.

²⁰⁸ Para uma caracterização jurídica dos poderes associados aos ministros em Portugal ver Miranda (1986, 98) e os artigos 187º, 191º e 201º da CRP.

De uma forma geral, as entrevistas não pretendem alcançar verdades inquestionáveis ou certezas sobre aquilo que motiva determinadas decisões ou comportamentos. No entanto, permitem perceber o sentido, as opiniões ou as interpretações dos sujeitos enquanto actuam no meio de uma série de condições que estruturam a sua vida (Almeida, 1994: 118; Ruquoy, 1995: 88). É esse, essencialmente, o objectivo da análise que se segue.

Como descrevemos no subcapítulo I.1, existe uma vasta literatura que defende não apenas a existência da convergência ideológica dos principais partidos de governo, mas identifica também várias causas que a motivam num conjunto de condicionantes da acção política que podem ter um efeito significativo não apenas nos programas eleitorais, mas, ainda mais, na efectiva aplicação das políticas públicas quando estão no governo.

As entrevistas que realizámos têm como primeiro objectivo perceber se os constrangimentos identificados pela literatura são, de facto, interpretadas como tal por aqueles que no sistema político português têm, teoricamente, mais poder de decisão e são uma peça central na ligação entre as políticas públicas desenvolvidas e a ideologia político-partidária.

A opção metodológica foi fazer entrevistas semi-estruturadas (Bryman, 2001: 321; May, 2001: 123-124), a que também se podem chamar semi-directivas (Ruquoy, 1995), e que nos permitiram colocar questões previamente definidas. Ou seja, não se deixa o entrevistado ir além dos objectivos da entrevista, mas também se dá espaço para que este ultrapasse esse ‘guião’ predeterminado de forma a descobrir outras realidades que não estejam previstas na literatura.

Como estamos numa fase em que já explorámos a literatura e até a tentámos testar através da análise quantitativa feita nos capítulos anteriores, as entrevistas têm como principais objectivos aprofundar ou certificar algumas das conclusões anteriores (Ruquoy, 1995: 98). Nomeadamente, perceber como os antigos ministros interpretam e justificam a alegada convergência ideológica dos maiores partidos de governo, sabendo que essa análise tem limites pois apresentará resultados enquadrados pela cultura política e ideologia dos ex-governantes.

Mais do que a quantidade, a escolha dos entrevistados numa pesquisa qualitativa deve preocupar-se com a representatividade dos inquiridos (Ruquoy, 1995: 103-104). O grupo de antigos ministros portugueses entre 1985 e 2010 é, aliás, relativamente reduzido: cada governo teve, por norma, entre 15 a 20 ministros e várias personalidades repetem-se em vários executivos. Além disso, o nosso objectivo, seguindo o âmbito estudado no capítulo VII, é entrevistar apenas ministros com pastas relevantes para o Estado social, nomeadamente, segurança social, trabalho, finanças, saúde ou educação²⁰⁹.

Na escolha dos entrevistados procurámos diversificá-los de acordo, essencialmente, com dois critérios: partidos de governo e ciclos governativos. Depois, usámos como critério secundário a diversificação de ministérios reunindo não apenas pastas directamente sociais

²⁰⁹ Vários dos entrevistados foram não apenas ministros mas também secretários de Estado.

(segurança social ou saúde, por exemplo), mas também as finanças que são fundamentais pelo dinheiro disponível para o funcionamento desse Estado social.

Optámos por entrevistar um mínimo de dois antigos ministros por cada ciclo governativo dando prioridade aos ex-governantes que mais tempo estiveram à frente das pastas relacionadas com o trabalho e protecção social passando de seguida para as áreas das finanças e saúde. A lista de entrevistados encontra-se no quadro seguinte^{210 211}.

Quadro VIII-1 Antigos ministros entrevistados, cargos desempenhados e ciclos governativos

Ciclo governativo	Antigos ministros entrevistados	Cargo(s) desempenhados
PSD Cavaco	Silva Peneda,	Ministro do Emprego e da Segurança Social, 1987-1993
	Miguel Cadilhe	Ministro das Finanças, 1985-1990
	Miguel Beleza	Ministro das Finanças, 1990-1991
PS Guterres	Ferro Rodrigues	Ministro da Solidariedade e Segurança Social, 1995-1997; Trabalho e Solidariedade, 1997-2001; Equipamento Social, 2001-2002
	António Correia de Campos	Ministro da Saúde, 2001-2002
PSD-CDS Durão/Santana	Bagão Félix	Ministro da Segurança Social e do Trabalho, 2002-2004; Finanças, 2004-2005
	Luís Filipe Pereira	Ministro da Saúde, 2002-2005
PS Sócrates	José Vieira da Silva	Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, 2005-2009; Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, 2009-2011
	António Correia de Campos	Ministro da Saúde, 2005-2008

Como é natural, as entrevistas não decorreram todas da mesma forma. Nuns casos alguns entrevistados foram mais explícitos do que outros na descrição de pormenores e recordações úteis para a investigação; outros tiveram alguma dificuldade em centrar as respostas nas vivências do tempo em que foram ministros sem falar sobre a análise que fazem do presente. As respostas e nomeadamente o seu grau de profundidade são muito diversos num facto

²¹⁰ Ao contrário da maioria dos estudos que recorrem a entrevistas, nomeadamente na área da sociologia política (ver, por exemplo, Viegas, 1996; Lobo, 2000; Lisi, 2009), optámos por identificar os entrevistados e as respectivas afirmações recolhidas. Em primeiro lugar porque os mesmos nos autorizaram a fazê-lo. Em segundo porque o universo potencial de entrevistados (ex-ministros) era pequeno e era útil identificar a época, a pasta ocupada e a pertença ideológica ou partidária do entrevistado o que, naturalmente, iria acabar por revelar a respectiva identidade. As entrevistas feitas numa investigação em ciências sociais pretendem acima de tudo inquirir os sujeitos enquanto representantes de um determinado grupo social (Ruquoy, 1995: 85). O nosso caso não foge a essa regra pelo que os nomes dos entrevistados são pouco relevantes. Contudo, a respectiva identificação pareceu-nos ser a forma mais simples de dar ao leitor a percepção do contexto que rodeou a respectiva actuação governativa e que acaba por contextualizar cada afirmação.

²¹¹ Alguns pedidos de entrevistas de entrevista foram recusados, outros ficaram sem resposta, pelo que agradecemos, mais uma vez, aos antigos ministros que aceitaram responder às nossas questões.

relativamente comum em entrevistas semi-estruturadas que acabam por estar muito dependentes das características dos entrevistados²¹².

A apresentação que se segue dos resultados das entrevistas começa por abordar os constrangimentos ou condicionalismos detectados e desenvolvidos pelos antigos ministros inquiridos: numa primeira fase falaremos dos constrangimentos externos e depois dos constrangimentos internos. Finalmente, procuraremos averiguar da importância que os entrevistados atribuíram ou não à ideologia na sua acção governativa.

VIII.3 Interpretações e relatos das elites ministeriais

A revisão da literatura feita no capítulo I fala de uma série de constrangimentos que aumentaram nos últimos anos e que limitam a acção política dos governos e dos partidos. Podemos dividi-los em dois grandes grupos:

A) Constrangimentos externos, entre eles:

- A pressão da globalização (nomeadamente económica) que cria uma cada vez maior interdependência entre países.
- Progressiva integração europeia que cria novos limites à acção dos governos nacionais e aprofunda a interdependência internacional.

B) Constrangimentos internos, nomeadamente:

- Uma sociedade cada vez mais complexa que exige cada vez mais decisões de técnicos e especialistas.
- Pressões de grupos de pressão ou interesse.
- Comunicação social, enquanto definidora da agenda mediática.

Tentaremos confrontar as teorias anteriores com as percepções e relatos obtidos através de entrevistas semi-directivas a antigos ministros que estiveram nos executivos portugueses de 1985 a 2010 e que tiveram pastas relevantes para o chamado Estado social.

Os entrevistados foram convidados a abordar a relevância de cada um dos factores antes descritos e, sobretudo, como e em que circunstâncias estes se fizeram sentir nos anos em que estiveram no governo.

O nosso foco de análise centrou-se em factores mais sociológicos. À margem, mas não os ignorando, deixámos questões mais politológicas como as regras constitucionais, as coligações e os governos maioritários ou minoritários que não foram directamente referidas aos entrevistados, mas que estes podiam apresentar quando questionados sobre outras razões que condicionaram a sua acção política.

²¹² Num caso, as respostas tiveram de ser dadas por escrito, sendo que o entrevistado remeteu uma parte das questões para um livro que publicou pouco depois de sair do governo.

VIII.3.1 Os constrangimentos externos: globalização e integração europeia

Começando pela integração europeia e a globalização, estas são de facto referidas com frequência pelos entrevistados como factores que limitaram cada vez mais a margem de manobra dos partidos sobre as políticas públicas possíveis de aplicar²¹³.

A integração europeia é mesmo o factor mais apontado pela maioria dos entrevistados como o principal constrangimento enquanto tiveram funções executivas, sendo mesmo um tema rapidamente destacado por vários antigos ministros quando questionados, de uma forma genérica, sobre os condicionalismos que sentiram enquanto estiveram no governo. Os depoimentos que se seguem são apenas alguns exemplos.

“Naquele tempo os constrangimentos externos começaram a condicionar, nomeadamente a adesão à CEE. Tivemos de mudar leis, procedimentos, tínhamos períodos curtos para adaptação... Condicionou muito... Depois, tivemos a primeira presidência europeia em 1992 que condicionou toda a actividade do governo. (...) O [constrangimento] mais determinante foi a integração europeia.” **Silva Peneda**

“Diria que as [questões] emergentes da integração europeia condicionaram especialmente a minha actuação no ministério das finanças, já que Portugal tornou-se membro de pleno direito da CEE em Janeiro de 1986.” **Miguel Cadilhe**

“A parte europeia seguramente [foi um constrangimento] embora de um modo geral eu considerava positivas as obrigações daí decorrentes. Por exemplo, a obrigação de ter liberdade de circulação de capitais, questões relacionadas com o comércio livre... eram regras a que tínhamos de obedecer mas que eu próprio gostaria de levar a cabo e que se calhar seria mais difícil se fossemos apenas nós a defendê-las. Não me lembro de algo que nos tenham mandado fazer (salve seja) que eu considerasse um erro.” **Miguel Beleza**

“A questão fundamental no constrangimento europeu era a necessidade de conseguir condições para a adesão ao Euro. E essas condições implicavam determinados níveis baixos de inflação, défice e dívida pública.” **Ferro Rodrigues**

“Há um facto objectivo que não diria que uniformiza mas aproxima obrigatoriamente muitas maneiras de actuar (mesmo que não de pensar) na política: o facto de estarmos integrados na União Europeia, o que limita a maior parte das políticas orçamental, fiscal, social (a cambial não existe...), e isso é um espartilho que faz convergir na prática e esbater algumas diferenças. É evidente que as diferenças existem sempre, mas mais nas entrelinhas, nas intenções, no discurso e menos na prática. (...) Eu procurava perceber se os meus colegas [ministros de outros países da UE] achavam que aquilo era o rumo, ou seja, de algum modo ter o conforto da sua análise e da sua opinião.” **Bagão Félix**

²¹³ Inúmeras referências da literatura sobre estes constrangimentos podem encontrar-se no Capítulo I. Entre outras, Mair (1995), Held (1997), Giddens (1997, 1997b e 1999), Ferrera et al (2001), Prior e Sykes (2001), Guillén e Álvarez (2001), Burns (2004), Martell (2010).

“Há um elemento constrangedor, uma restrição que tem a ver com o facto de existir um conjunto de processos de aproximação europeia. Do ponto de vista social não podemos ver os constrangimentos apenas como externos à dimensão social. Esses são talvez os mais importantes mas também há um processo de integração das políticas sociais europeias mais frágil... com instrumentos não mandatários, não vinculativos, mas que em países como Portugal tendem a ter uma importância significativa. (...) Antes a autonomia era sempre limitada, mas é cada vez mais limitada porque nós resolvemos fazer parte de uma zona integrada, a UE, e a partir do momento em que o mundo é cada vez mais aberto não é uma questão de soberania... Depois há outro constrangimento que tem a ver com as questões financeiras, orçamentais, que tem mais peso.” **Vieira da Silva**

A UE é claramente interpretada pelos decisores não apenas como um factor de difusão e harmonização internacional das políticas nacionais que também é dirigida, em parte, por Portugal enquanto Estado membro, mas também, frequentes vezes, como uma espécie de imposição externa²¹⁴.

A importância do constrangimento europeu sobre as políticas públicas seguidas em Portugal é visível não apenas nas decisões comunitárias que têm de ser aplicadas de forma obrigatória pelos Estados, mas também quando essa aplicação não é mandatária. Um antigo ministro do trabalho entrevistado recordou, por exemplo, o impacto que as avaliações negativas feitas por instituições europeias às políticas seguidas em Portugal tinham na comunicação social, num efeito constrangedor, mesmo que indirecto, sobre a acção dos executivos.

Tal como na literatura sobre partidos e políticas públicas, a União Europeia e a globalização são constrangimentos que andam, com frequência, lado a lado nas percepções dos antigos ministros. Essa forte ligação entre os dois fenómenos é visível em vários relatos que recordam as decisões comunitárias que ampliaram ou confirmaram os efeitos da globalização – livre circulação de pessoas e mercadorias, abertura aos mercados asiáticos, alargamento da UE ao Leste Europeu, etc..

Silva Peneda, por exemplo, sublinha que “a globalização é um constrangimento até em termos europeus que condicionou largamente muitas opções políticas”. Vieira da Silva acrescenta que “a globalização não precisa de uma porta própria” e chegou a Portugal “pelas dificuldades financeiras da UE e do alargamento europeu”.

Numa perspectiva mais económico-financeira, Miguel Beleza recorda que “entendemos que a liberdade de circulação de capitais era para ficar quando a directiva comunitária foi

²¹⁴ Knill e Tosun (2011: 384) defendem que a internacionalização das políticas ocorre de diferentes formas: imposição de políticas públicas definidas por um actor externo que por alguma razão tem mais poder que o Estado nacional; harmonização internacional em que diferentes Estados acordaram uma espécie de transferência negociada de soberania em nome da cooperação internacional e de um desígnio mais importante do que a decisão concreta em causa (UE); ou através da “competição regulatória” (por exemplo, entre países que pretendem atrair investidores internacionais), bem como pela comunicação entre países e os seus cidadãos numa ideia muito ligada à aprendizagem social e difusão de políticas.

aprovada tornando legal algo que para nós era a principal consequência da globalização e que implica muito fortes restrições sobre a política económica dos países”.

Os efeitos da globalização são em larga medida sentidos como inevitáveis por vários entrevistados, sobretudo entre aqueles que estiveram em governos do PSD. Continuando com Miguel Bezeza, este antigo ministro das finanças acredita que a liberdade de circulação de capitais²¹⁵ “é em larga medida resultado do progresso tecnológico pois com um simples telemóvel posso fazer uma transferência de um sítio para o outro praticamente de graça”. Ou seja, refere Bezeza, deixam de ser “os governos que ditam a confiança ou as expectativas” e “são os agentes que são capazes de fazer as contas (mal ou bem) o que leva a que qualquer erro, medida que retire confiança ou crie expectativas de que a moeda não vai valer nada, por exemplo, tem consequências imediatas e fortíssimas (você pode por o dinheiro onde quiser e isso não vai andar para trás)”. O fenómeno anterior, segundo este ex-ministro, limita muito a acção dos governos.

Outro antigo responsável de um governo de direita, Bagão Félix, recorda que sentiu “muito” os condicionamentos externos, europeus, sobretudo na área das finanças (menos na segurança social onde também desempenhou um cargo governativo). O antigo ministro indicado pelo CDS cita uma encíclica do Papa Bento XVI onde este diz que “um dos grandes problemas da governação dos tempos modernos é que os governos já não têm os instrumentos necessários para gerir ou controlar a economia, a produção, porque de facto não há barreiras alfandegárias, existem tarifas livres, países com *dumping* de toda a espécie a fazer concorrência desleal, sem controlo”. Contudo, continua Bagão Félix, “esses mesmos governos que não têm controlo sobre a produção continuam a ser os únicos responsáveis pela distribuição a nível doméstico. Ou seja, a produção é a nível global, mas a distribuição e as políticas sociais são a nível nacional (as pensões, os serviços de saúde, a educação, etc.)”, numa diferença que segundo o ex-ministro limita fortemente a efectividade de qualquer política económica e social.

Um antigo governante que esteve até 2010 no cargo, Vieira da Silva, sublinha ainda que Portugal “sofreu” primeiro o impacto do alargamento da UE a Leste e só depois da globalização, das mudanças das regras da Organização Mundial do Comércio e da entrada dos novos *players* em grande força nos mercados internacionais”, num leque de mudanças que classifica como “muito significativas” porque limitaram a capacidade dos governos para mobilizar recursos.

A globalização está associada, igualmente (como já tinha surgido teorizado em alguma literatura), ao desenvolvimento de inúmeras organizações internacionais que opinam e influenciam as políticas nacionais (OCDE, Banco Mundial, FMI, Organização Mundial do

²¹⁵ Aquilo que na sua opinião distingue a globalização contemporânea de outros fenómenos semelhantes do passado.

Comércio, etc.) numa espécie de progressiva harmonização regulatória entre Estados que potenciará a convergência de políticas públicas (Knill e Tosun, 2011).

As revisões do Código do Trabalho em 2003 e 2009 (ver subcapítulo VII.5.4.5) são um exemplo de políticas públicas desenvolvidas em Portugal e que foram motivadas, entre outros factores, pela globalização combinada com a integração europeia e o desenvolvimento de outras organizações internacionais²¹⁶. As entrevistas realizadas permitem-nos perceber essa relevância através dos relatos dos ministros da época.

O principal responsável pela revisão de 2003 sublinha que as normas jurídicas laborais “têm de se adaptar aos novos desafios e um desses desafios é a globalização”²¹⁷. Bagão Félix admite que se preocupava com a forma como o país era visto lá fora e conta que quando apresentou o Código do Trabalho estudou uma série de leis de outros países e defende que este “tinha de estar aberto aos sinais dos tempos”, mesmo que não devesse ir de encontro às teses ultraliberais numa convicção que associa à sua própria ideologia pois defende que “a legislação laboral tem de proteger a parte mais fraca contra a mais forte”.

Noutro quadrante ideológico igualmente responsável por mudanças nas leis laborais, mais recentes, Vieira da Silva explica que as mudanças de 2009 foram fruto de várias razões. Entre elas, “um discurso europeu que é muito influenciado pelo da OCDE (o liderante nesta matéria) tal como pelo Banco Mundial e FMI”. O antigo ministro do trabalho confirma que teve em conta os índices de rigidez das leis laborais elaborados pela OCDE na revisão desse ano e explica:

“Aqueles indicadores valem o que valem. São indicadores em que tê-los bons (do ponto de vista internacional) não garante nada. Mas tê-los maus é negativo. Ou seja, se eu tenho um indicador muito alto, a dita rigidez elevada, isso é lido por todo o mundo, Banco Mundial, OCDE, UE, está presente em todas as apreciações e baixa o nosso índice teórico de competitividade. Se se conseguir baixar esse indicador... Mas não estou convencido que isso traduza uma melhoria significativa na competitividade. Esses indicadores servem muito mais como instrumentos de natureza ideológica e outra coisa é a leitura que as empresas fazem aos factores de atracção. (...) São significativos do ponto de vista da forma como o mundo nos vê. (...) Mas é um indicador limitado, pobre como retrato da realidade porque não incorpora práticas sociais. Vale o que vale, mas obviamente ninguém pode pensar que Portugal estar ao lado do México e da Turquia, como estava, no indicador de rigidez do mercado de trabalho, é positivo para Portugal” **Vieira da Silva**

²¹⁶ Se recuarmos ainda mais no tempo, as mudanças às leis laborais do final da década de 1980 também procuraram levar as normas nacionais para os padrões europeus tendo em conta as pressões da globalização. Como resumiu Silva Penada, “era aquilo que se estava a fazer por todo o lado” e foi feita “no sentido de os nossos mercados e sistema produtivo se aproximarem daquilo que eram as características mais marcantes que ocorriam na CEE” (ver subcapítulo VII.5.4.5).

²¹⁷ A que este antigo governante prefere chamar “mundialização das trocas”.

O depoimento anterior demonstra como uma mudança motivada por um constrangimento externo (neste caso uma avaliação de uma organização internacional) pode nem ser particularmente apreciada pelo decisor político nacional que promove a alteração legislativa.

Os relatos apresentados até agora revelam a elevada importância que os ministros atribuíam à integração europeia mas também à globalização enquanto fontes de constrangimento das políticas públicas. Há, contudo, uma excepção: os antigos responsáveis pela área da saúde para quem os constrangimentos externos tiveram uma importância menor quando comparada com os internos.

Correia de Campos, antigo ministro socialista, recorda o papel da globalização nas epidemias globais (SARS, gripe aviária, H1N1) que exigem controlo à escala global e que por isso obrigaram a tomar medidas de acordo com as recomendações da Organização Mundial de Saúde mesmo que significassem mais despesa pública (numa altura de forte contenção). Contudo, os tratados da UE consideram que a organização dos sistemas de saúde é uma matéria da responsabilidade dos Estados membros e as directivas comunitárias só surgem em matérias com externalidades, em que a intervenção europeia tem vantagens claras, ou no mercado do medicamento, pelo que este antigo ministro admite que as condicionantes externas não tinham um papel “decisivo” sobre o Serviço Nacional de Saúde.

Outro ex-ministro da saúde, desta vez à direita, Luís Filipe Pereira²¹⁸, também confirma que nesta área os constrangimentos externos como a globalização e a União Europeia tiveram um impacto que não foi “nem de perto nem de longe” tão decisivo como os internos – “a nível comunitário dá-se amplíssima autonomia aos Estados na organização dos sistemas de saúde”.

VIII.3.2 Os constrangimentos internos

Para além dos constrangimentos externos, os antigos decisores políticos entrevistados foram questionados sobre aquilo a que chamámos constrangimentos internos. Entre eles, (1) a alegada crescente complexidade da sociedade que exige uma constante intervenção de técnicos ou especialistas, (2) os grupos de pressão e (3) o papel da comunicação social enquanto definidora da agenda mediática. Para além destes factores, foi deixada margem para que os entrevistados desvendassem outras realidades que tiveram relevância no tempo em que foram ministros e que não surgem com tanta frequência referenciados na literatura.

Confrontados com os três constrangimentos anteriores, os entrevistados tendem a responder que, de uma forma genérica, sentiram-nos quando tiveram cargos executivos no governo. No entanto, a importância que atribuem a cada um é bastante diferente.

²¹⁸ Apesar de não ser filiado no PSD, o próprio Luís Filipe Pereira explica na entrevista que nos concedeu que essa é apenas uma questão “formal” pois “sempre” colaborou e identifica-se “completamente” com o partido.

VIII.3.2.1 A comunicação social

Passando para uma análise dos constrangimentos internos específicos, identificados e sumarizados no início deste subcapítulo, comecemos pelos motivados pela comunicação social enquanto definidora da agenda mediática.

São antigas as teses que nos dizem que a relevância dada pelos media a este ou aquele tema condiciona a importância que lhes é atribuída pelos cidadãos, “moldando” a realidade política (McCombs e Shaw, 1972), numa tendência que não parece ser especialmente visível no caso português (Pereira, 2007).

O poder de *agenda-setting* ou de determinação da agenda pela comunicação social não é um tema muito destacado pela literatura que fala dos constrangimentos que levam os partidos a seguirem políticas semelhantes, mas os *mass media* são identificados (por exemplo por Keane, 2009) como uma das pressões que condiciona cada vez mais os poderes políticos. Os *media* até podem ser sobretudo uma espécie de ‘correia de transmissão’ de grupos de interesses (independentes ou não) do que efectivamente ter como objectivo influenciar as políticas públicas, mas na prática acabam, com frequência, a levar a que se mudem os planos iniciais.

De facto, a comunicação social é sentida por vários ministros entrevistados como um constrangimento, sobretudo por aqueles que estiveram no cargo em anos mais recentes.

Silva Peneda, por exemplo, acredita que hoje a comunicação social exerce mais pressão sobre o poder político: “Existe uma declaração de alguém mais saliente e rapidamente é comentado o que condiciona muito mais largamente”. Contudo, mesmo no ‘seu’ tempo, o antigo ministro do trabalho e segurança social admite que por vezes se sentia quase obrigado a ter de responder e encontrar uma solução para alguns assuntos que apareciam na comunicação social mesmo que na sua opinião não tivessem uma relevância significativa. Silva Peneda acrescenta que “eu muitas vezes acordava de manhã e dizia ‘hoje vou ter um dia óptimo, vou fazer isto, aquilo...’ e chegava ao ministério e passado 5 minutos tudo era diferente – o grau de liberdade é muito condicionado de fora. Surge isto, aquilo, e aquela agenda que tínhamos pensado... A autonomia de um decisor político é muito limitada, muito limitada... É muito condicionada por factores até internos, de governo, e externos – tem de se reagir a certos fenómenos que não são expectáveis”.

Outro antigo ministro, Miguel Cadilhe, fala naquilo que identifica como a “vocação de contrapoder da comunicação social” e sublinha o papel das mini-notícias, das breves notas ou das “poses bem ou mal encaradas” e “sobretudo do modo como a televisão nos trata”, num conjunto de “pequenas coisas” em que “mandam” os jornalistas e que “podem ser mais

importantes do que um bom discurso, uma boa medida de fundo ou um integral e profícuo empenhamento na acção governativa”²¹⁹.

Os constrangimentos negativos motivados pela comunicação social também são referidos por Correia de Campos que sublinha que “a imprensa é sempre igual em qualquer circunstância: precisa, naturalmente, de ser alimentada de carne de cadáver...”

Outro ministro, Miguel Bezeza, desvaloriza os constrangimentos da comunicação social, mas admite que “a pressão mediática era menor do que hoje”. Bagão Félix, que esteve no governo em anos mais recentes, acredita que actualmente “os problemas não esperam, não há tempo, porque as redes sociais e a comunicação social são brutalmente absorventes – um ministro sai à rua no terceiro dia após tomar posse e estão a fazer-lhe uma pergunta e a maior parte das vezes faz má figura porque diz umas abstrações”. O antigo decisor político recorda um episódio: “um dia fui a uma comissão do parlamento; quando saí tinha as televisões, rádios, os jornalistas todos por causa de uma senhora que escorregou num corrimão num lar de idosos de uma instituição de solidariedade social. Primeiro não sabia o que se passava e segundo queriam saber se o corrimão estava tecnicamente dentro das normas...”

Bagão Félix sublinha que hoje “a política é feita de detalhezinhas” e acrescenta que, pelo contrário, nunca ninguém lhe perguntou sobre os problemas demográficos ou outras questões que considera fundamentais, num sistema que classifica como “brutalmente desgastante, corrosivo e que às vezes faz perder tempo para salvar a árvore mas perdendo a floresta”, em algo que associa à relação governantes-governados que é “intermediada pelos *mass media* e redes sociais”. O ex-ministro diz que a comunicação social define a agenda com “minudências que condicionam completamente a agenda dos políticos”.

Outro antigo governante também admite que a comunicação social define a agenda mediática levando os políticos com frequência a preocuparem-se com questões de menor relevância. Luís Filipe Pereira recorda algo que costumava dizer numa espécie de “brincadeira que tem um pouco de verdade”: “às sete e meia da manhã vinha na auto-estrada para Lisboa ligava o rádio e já sabia como ia ser o meu dia – se falam de um determinado centro de saúde sabia que a agenda desse dia... A pressão da comunicação social é enorme”.

O ex-responsável pela pasta da saúde acredita que “hoje a capacidade de decisão dos governos é mais condicionada por força da multiplicidade de entidades que se manifestam no espaço público, na comunicação social, e assim traduzem uma pressão no decisor político, um condicionante”. E acrescenta: “os próprios cidadãos também têm mais informação através da internet”. Apesar destes condicionamentos, dessa pressão, Luís Filipe Pereira garante que devido a uma notícia nunca tomou uma decisão diferente daquela que pensava ser a melhor.

²¹⁹ As citações de Miguel Cadilhe neste parágrafo foram recolhidas num livro escrito pelo antigo ministro pouco depois de sair do cargo e que este nos indicou em resposta a uma parte das questões que lhe apresentámos (Cadilhe, 1990).

Também Ferro Rodrigues admite que havia assuntos a que teve de dar resposta porque estavam na agenda mediática, mas sublinha que esta, “muitas vezes”, também é criada pelo próprio governo – “com frequência as medidas que são anunciadas num dia são pré-anunciadas para serem título de um jornal e para se fazer o dia subsequente com base nessa notícia que já se sabe que se aparecer num título de um jornal depois dá direito aos noticiários da rádio e da televisão” – uma espécie de “duas faces da mesma moeda”.

Finalmente, Vieira da Silva sublinha o papel da comunicação social na capacidade de criar “imagens, reputações, estereótipos”, com influência nas decisões pela importância que dá a este ou aquele tema, suscitando, sobretudo, a necessidade de fazer “correções”.

VIII.3.2.2 A crescente complexidade da sociedade

Outro desenvolvimento que segundo alguns autores põe em causa a funcionalidade da democracia (da forma que tradicionalmente a conhecemos ou teorizamos) passa pelo papel crescente dos peritos numa sociedade cada mais segmentada em determinadas áreas específicas de conhecimento, especialização, que levam os políticos a estarem constantemente dependentes das opiniões de técnicos e especialistas (entre outros autores, ver Burns, 2004). Esta crescente complexidade da sociedade, que leva àquilo que Burns identifica como “cientificação das políticas”, constringerá e limitará as opções dos governos. Este não é, contudo, um factor que tende a ser identificado pelos ex-ministros como uma restrição séria à sua actividade.

Vários dos entrevistados admitem que precisavam de técnicos ou especialistas em algumas áreas, mas isso é encarado como positivo. Outros sublinham que a dependência só ocorre quando os governantes não conhecem bem as pastas.

Luís Filipe Pereira, por exemplo, admite que a complexidade da sociedade leva a que sejam imprescindíveis as boas informações técnicas, “mas o decisor político não tem de estar subordinado ao técnico” e “tem de ter uma margem de decisão” que apenas é ajudada pela informação que recebe e que diminui a incerteza em relação às suas consequências.

Contudo, apesar de dar pouca importância consciente à questão da complexidade, um dos ex-governantes entrevistados recorda várias vezes um episódio que a nosso ver se enquadra neste tipo de condicionamento e que segundo o próprio afectou fortemente as acções que desenvolveu enquanto ministro das finanças.

“Estava a contar uma história ainda mais grave: Durante algum tempo antes de tomar posse foi levada a cabo uma reforma muito profunda da remuneração da função pública que se traduziu em muitos casos num aumento gigantesco da despesa. Eu quando cheguei lá e vi a questão... fiz esse estudo... tinha a obrigação de saber e sabia que algo havia mas não tinha a noção da dimensão. O que aconteceu foi que, apesar dos cuidados, essa despesa estava orçamentada substancialmente abaixo do que acabou por custar. Andei uma grande

parte do tempo a arranjar dinheiro para pagar essa despesa sem precisar de ir pedir mais dinheiro à assembleia.” Miguel Beleza

O relato anterior revela um caso de uma legislação (o novo sistema retributivo da função pública publicado em 1989) cujo impacto, segundo o próprio ex-ministro, era tão complexo e abrangente que nem ele nem uma significativa parte dos governantes conseguiram perceber previamente o seu real impacto.

VIII.3.2.3 Os grupos de interesses

Finalmente, outro tipo de constrangimento identificado na literatura é aquilo a que chamámos grupos de interesse e que no fundo materializam aquilo que Burns (2004) diz ser o crescimento exponencial das organizações independentes do Estado que se envolvem na política e a influenciam.

Sendo uma expressão um pouco vaga e que por vezes está conotada de forma negativa, falar em “grupos de interesses” pareceu-nos ser a forma mais simples de identificar, numa linguagem comum que se dirige a entrevistados menos habituados a outros termos das Ciências Sociais, aquilo que segundo o mesmo autor são as muitas organizações que tentam cada vez mais (com impacto) alterar o rumo das decisões políticas, sejam elas ONGs nacionais ou internacionais, associações de especialistas nesta ou naquela área, mas também grupos de interesses no sentido mais restrito do termo como associações empresariais, de classe ou de cidadãos com interesses específicos (quase sempre legítimos).

No fundo, aquilo que tentámos transmitir ao entrevistado foi que a expressão “grupo de interesse” que lhe estávamos a apresentar significava uma organização de pessoas que têm um determinado interesse em comum e que actuam na sociedade ou junto do sistema político para atingir esse objectivo mas que não sejam um partido (ver, por exemplo, as várias definições de associação ou grupo de interesses recolhidas por Erne, 2011)

As respostas revelam que em vários momentos os grupos de interesses condicionaram efectivamente as decisões políticas dos antigos ministros. Todos confirmam a existência destas pressões, mas a maioria garante que soube ‘contornar’ essas dificuldades.

Silva Peneda começa por dizer que os grupos de interesse existiram mas não condicionaram e recorda, como argumento, a maioria absoluta dos governos de Cavaco Silva. Miguel Beleza acrescenta que estes “actuam de muitas formas, variadas e subtis – desde propostas de legislação até tentativas de por esta pessoa aqui ou acolá”. A sua convicção, contudo, é que “nós não sentíamos uma pressão assim muito forte – se não estamos preparados para resistir a pressões mais vale ir embora pois estas não são chantagem”.

Ferro Rodrigues recorda pressões essencialmente do lado das instituições de solidariedade ou da igreja católica que tinham um papel importante nas áreas sociais, mas recusa qualquer “relação de subordinação”.

Bagão Félix fala frequentes vezes em “pequenos obstáculos” que dificultaram ou impediram algumas decisões e refere-se a “lobbies” que são “poderosos”, nomeadamente na área das finanças, mesmo que sejam formais e legítimos. O antigo ministro recorda a necessidade de acordos na concertação social, mas também “as cartas que 'chovem' no Ministério das Finanças na antecâmara da apresentação do Orçamento de Estado” sempre dentro de uma ideia que diz ser muito comum em Portugal: “todas as entidades acham que o seu pequeno universo deve ser uma excepção e os ministros sectoriais muitas vezes transportam essas ideias para dentro do executivo porque muitas vezes estão pressionados”.

O mesmo entrevistado fala em “obstáculos pueris” que geram dificuldades sobretudo ao ministro das finanças que tem o lugar mais “incompreendido” do governo “porque tem de dizer múltiplas vezes que não”: “Eu costumava dizer no Conselho de Ministros que todos os senhores ministros são favoráveis à diminuição da despesa pública no seu total, mas em cada um dos seus ministérios pretende mais despesa”.

Outro antigo ministro da área social admite que os grupos de interesse “têm uma grande influência”, sobretudo no sentido em que “são actores de políticas globais”, bem como na gestão da agenda da comunicação social. Um exemplo: “já sabia que próximo do Natal apareciam sempre notícias e especialistas a falar da falência da Segurança Social porque era a altura em que as pessoas tomavam decisões sobre se punham mais dinheiro nos PPRs para poupança fiscal”. Vieira da Silva sublinha contudo que quem tem alguma experiência identifica à partida esses factores como “peças e internaliza-os, sabe onde estão e sabe lidar com eles”, “mapeando-os quando toma decisões”, sabendo “aguentá-los e contra-atacar”.

As citações anteriores exemplificam a conclusão de que todos os antigos ministros entrevistados identificaram a existência de grupos de interesse que pressionavam nas tomadas de decisão. Estes não são, contudo, percebidos como um constrangimento forte, consciente, à acção política do governo. A excepção encontra-se na área da Saúde que apesar de, como já vimos, não estar tão condicionada por aquilo a que chamámos constrangimentos externos (UE e globalização), parece estar, nas respostas dos antigos governantes, bastante mais afectada pelos grupos de interesse. Correia de Campos admite que estes foram o que mais limitou a sua actividade enquanto ministro (entre outros, representantes das farmácias, médicos, autarquias). O antigo governante sublinha que no seu caso as reacções que teve foram “muito violentas” porque as reformas que tentou implementar também tinham “grande impacto” e refere que não pode dizer que fosse “imune” a esses interesses que eram “muito fortes”: “tanto não fui que tive de sair por verificar que havia uma conjugação de interesses, inclusive no meu próprio partido, contra as políticas que eu estava a procurar prosseguir”.

Outro antigo ministro da saúde, Luís Filipe Pereira, sublinha que “claro que há condicionamentos no sentido que temos de ter presente que no sector onde estamos há realidades que não podemos ignorar e a esmagadora maioria não são desonestos. Não podemos chegar a um sector e fazer o simétrico do que existe. Eu acredito mais numa atitude reformista consolidada”. O antigo governante dá um exemplo:

“Na saúde é evidente que há vários interesses (legítimos): os profissionais, os médicos, os enfermeiros, a indústria, todo o conjunto de prestadores de serviços, laboratórios... (...) É preciso mudar estruturas, é preciso um plano e tem de se atender aos legítimos interesses que estão no terreno”. **Luís Filipe Pereira**

O ministro da saúde dos governos de Durão Barroso e Santana Lopes afirma que “sabia que tinha razão quando dizia que tinha de lutar contra interesses corporativos que são contra os interesses da população, mas há um paradoxo: a população está longe disto tudo e é muito mais sensível aos slogans que passam na comunicação social” ditos por este ou aquele sector.

Luís Filipe Pereira admite que “há condicionalismos e constrangimentos” (a grande maioria “honestos e legítimos de quem tem opiniões diferentes”), mas estes “nunca” cortaram a sua acção – via-os como “factores que influenciavam mas não condicionavam”.

VIII.3.2.4 Constrangimentos demográficos e financeiros

Para além das questões específicas sobre os constrangimentos que destacámos previamente na literatura consultada, os antigos ministros foram questionados sobre se existiam outros factores que durante o seu tempo no governo potenciaram a aproximação de posições entre os dois principais partidos. Nem todos destacaram outras causas, mas uma parte apresentou dois tipos de constrangimentos que se revelam como crescentes: os demográficos e os financeiros.

Antes, no entanto, comecemos por uma limitação destacada por alguns ex-ministros de direita (sobretudo de anos mais antigos) que revelam um certo incómodo com muito do legado legislativo (nomeadamente constitucional) do pós-25 de Abril. Miguel Cadilhe, ministro das finanças de 1985 a 1990, é um dos antigos governantes que diz ter sentido com “agudeza as chamadas 'heranças do PREC', nomeadamente as nacionalizações, o peso excessivo e os desequilíbrios do sector público e a necessidade de realizar grandes reformas estruturais como na área fiscal, orçamental, privatizações, etc.”. Uma “herança” que, segundo afirma, acabou por levar “PS e PSD a porem-se de acordo em várias mudanças de fundo”. Também Silva Penada, outro ex-ministro da mesma época, recorda as mudanças feitas no final da década de 80 nas leis laborais que vinham do pós-revolução e já não se adequavam à realidade.

Depois, alguns ministros recentes da área do trabalho e segurança social destacaram a relevância dos constrangimentos demográficos. Vieira da Silva sublinha o peso que o envelhecimento da população já tem nas políticas públicas levadas a cabo pelos governos

portugueses. O antigo ministro socialista acrescenta que “obviamente que há nas políticas sociais uma dimensão poderosa que aproxima as famílias políticas e que é a dimensão da sustentabilidade do Estado social, questões que têm a ver com a demografia, são muito partilhadas e cuja gama de soluções não é tão diferenciável”.

Vieira da Silva recorda um debate no parlamento em que usou “um discurso de um ministro cubano sobre este assunto com argumentos semelhantes” aos criticados “pela extrema-esquerda portuguesa”. Também Bagão Félix sublinha o “condicionante demográfico” num “país envelhecido” o que representa uma “restrição brutal” sobre o sistema social e as pensões.

Finalmente, os constrangimentos financeiros são referidos com cada vez mais frequência por antigos ministros que estiveram no cargo em anos mais recentes, mas começam por ser referidos por um governante do início da década de 1990. Miguel Beleza explica que, “por hipótese, imagine que eu gostava de alterar o IRS porque tenho a noção que o IRS é demasiado alto para estratos da população que não são ricos. Como tinha de arranjar os tais tostões para pagar a tal conta da função pública [o novo sistema retributivo já referido noutras respostas do mesmo entrevistado] não era possível fazer uma alteração desse género”. Ou seja, continua o antigo ministro das finanças: “a parte financeira são restrições que existem e de que nós não nos podemos afastar – de algumas podemos, de outras não. Essas são, se calhar, a parte mais importante das restrições que um ministro tem – mais importante de um modo geral do que a ideologia ou a orientação doutrinária”.

Também Bagão Félix sublinha os constrangimentos financeiros que levaram várias medidas que defendia (na teoria) a não saírem do papel. Um ministro que esteve mais recentemente no cargo, Vieira da Silva, salienta que os constrangimentos financeiros estão cada vez mais presentes e estão muito associados ao constrangimento de pertencer à UE e UEM.

Nenhum dos entrevistados, nomeadamente os antigos ministros do PS, referiram a exclusão permanente do PCP (ou do BE) das soluções governativas como causa das repetidas aproximações do PS ao PSD em inúmeras decisões sobre as políticas públicas ao longo das últimas décadas. As questões relacionadas com eventuais constrangimentos constitucionais ou dos governos minoritários também não foram destacadas.

VIII.3.3 Ideologia ou convergência ideológica?

O segundo objectivo das entrevistas realizadas foi perceber até que ponto os antigos ministros sentiram na prática governativa a alegada convergência ideológica ou se não, pelo contrário, a ideologia teve mesmo um papel relevante nas suas actuações enquanto impulsionadores ou decisores de políticas públicas. Sabendo que as respostas estão enquadradas pela ideologia do entrevistado, pretendemos no fundo saber se na sua perspectiva fez diferença ter um governo de esquerda ou de direita?

As respostas, como poderemos ver de seguida, não vão claramente num ou noutro sentido e a divisão parece ter um fundo ideológico.

Primeiro, os entrevistados tendem a admitir (com poucas excepções) que existem constrangimentos cada vez maiores que limitam e aproximam a acção concreta dos governos. Por outro, uma parte sublinha que a sua acção foi ideologicamente orientada e foi inquestionavelmente diferente da que teria sido prosseguida por um governo partidariamente diferente. Outros, pelo contrário, admitem que as diferenças são muito pequenas pelo que se justificam as teorias de convergência ideológica. Um terceiro grupo tem a percepção de que a convergência coexiste, em paralelo, com diferenças que continuam a ser uma realidade apesar das progressivas semelhanças.

Comecemos pelos entrevistados que mais claramente subscrevem a ideia de convergência. Miguel Beza recorda que “tinha frequentemente a sensação que fosse eu ou outra pessoa de outro partido... se calhar falávamos de forma diferente, poderia haver diferenças aqui ou acolá, mas muitas vezes o que realmente ditava eram as condições, as restrições efectivas sobre a política económica e essas são muito parecidas sobre quem quer que lá esteja”. O antigo ministro das finanças admite que existiam muitas limitações e sentiu uma certa falta de poder efectivo ou “margem de manobra” o que aproxima, “inevitavelmente”, a acção dos diferentes partidos sobretudo nas decisões governativas do dia-a-dia.

Também Miguel Cadilhe admite que “predominam razões que pairam acima dos partidos e lhes dão uma espécie de mínimo (que é elevado) denominador comum”. Silva Peneda, outro ministro da mesma época, recorda a expressão “o homem e as suas circunstâncias” e acredita que “a evolução das últimas décadas torna a fronteira ideológica mais ténue, mais difícil”. Contudo, acredita que no tempo em esteve no governo existia maior margem de decisão sobretudo porque havia mais financiamento disponível para desenvolver algumas políticas (nomeadamente a expansão das políticas sociais).

Ao contrário dos antigos ministros atrás citados, Ferro Rodrigues recusa de forma clara as ideias de convergência ideológica e, nomeadamente, que tenha agido de forma semelhante a um governo de outra família política falando mesmo numa “ruptura clara nas políticas públicas levadas à prática” durante os governos em que esteve presente e sobretudo nas suas áreas (solidariedade e segurança social). O entrevistado sublinha que estes eram temas prioritários (“ao contrário do passado”) e dá alguns exemplos: a criação do Rendimento Mínimo Garantido, medidas para dar sustentabilidade à Segurança Social, uma mudança de paradigma no apoio social, bem como aumentos mais elevados para quem tinha pensões mais baixas.

As citações que se seguem revelam um discurso divergente dos anteriores. Por um lado, os entrevistados sublinham o papel da ideologia nas políticas públicas que desenvolveram. Por

outro, ao mesmo tempo, destacam as semelhanças entre as ‘suas’ políticas e aquelas que foram seguidas por ministros de um partido diferente.

Vieira da Silva admite que a importância da ideologia (ou da falta dela) dependia muito dos sectores: “Obviamente que há áreas onde os constrangimentos são de tal maneira pesados que...” – “Em certas áreas a diferença depende mais de ter alguém que tenha vontade de correr riscos ou não tenha vontade de correr riscos”. Contudo o antigo ministro do PS sublinha que não tem “a visão que as ideologias estão mortas e que todos fazem o mesmo”, apesar de existirem “opções complicadas, numa sociedade muito mais complexa e com uma globalização que marca de forma muito forte as opções que se fazem”. Vieira da Silva não tem dúvidas “que existem diferenças: quando se trata de utilizar o último recurso, a diferença vem sempre ao de cima – quando só tenho 1 euro público para gastar, como o gasto, faz diferença... e aí acho que continuam a existir distinções ideológicas”.

Outro depoimento, Correia de Campos, antigo ministro da saúde, refere que seguiu políticas semelhantes àquelas que foram antes e depois desenvolvidas por dois ministros de outro partido (Luís Filipe Pereira e Paulo Macedo), fazendo, curiosamente, uma distinção mais clara com a acção de uma antiga ministra do seu próprio partido, Ana Jorge, que apesar de ter, na sua opinião, “mantido o essencial” das suas políticas”, o fez com um “estilo diferente” num “sistema muito tolerante em que o défice não era prioridade”.

Em paralelo, Correia de Campos sublinha que, apesar dessas semelhanças com as políticas de outros partidos, também sentiu diferenças, mas estas foram mais significativas no discurso do que na prática em resultado das “condicionantes económicas e da popularidade do SNS” que limita qualquer proposta que o possa prejudicar. O antigo ministro socialista acredita que é “basicamente correcta” a hipótese de que as políticas de saúde estão essencialmente dependentes do percurso (*path dependency*)²²⁰, mas sublinha que mesmo em Portugal existiram impactos das mudanças de governo (por exemplo, o “aumento” da participação privada das despesas com saúde durante os governos de direita²²¹).

Defendendo as raízes de esquerda do governo de que fez parte entre 2005 e 2008, Correia de Campos sublinha que a sua “missão” foi no essencial “reformular os sistemas públicos” (“repare o que fez nas três áreas: saúde, educação e segurança social”), adaptando-os ou modernizando-os de encontro às realidades contemporâneas mas mantendo “uma forte matriz de esquerda, preocupações sociais, melhorando o modelo social europeu”.

²²⁰ O entrevistado aconselha mesmo a leitura de um estudo da área da Economia Política que chegou a essa conclusão (Simões, 2004).

²²¹ O

Quadro 0-18 e Figura 0-7 apresentam os números referidos pelo antigo ministro mas a conclusão não é tão clara como sugerido.

Noutra perspectiva, à direita, Luís Filipe Pereira defende que a convergência que existe em Portugal se deve ao facto de PS e PSD corresponderem, no fundo, “àquilo que a população quer” o que os leva a estarem de acordo em inúmeras situações como a “organização social e económica, a preferência por uma economia de mercado embora matizada pela protecção social”.

Falando da sua própria experiência enquanto ministro, Luís Filipe Pereira fala muitas vezes da importância da “eficiência”, mas admite que por detrás dessa meta também existe uma ideologia porque acredita que esta será melhor atingida dando, por exemplo, um papel muito mais significativo à iniciativa privada e às instituições sociais na área da saúde (ao contrário de outras sensibilidades políticas que pensam o contrário). O antigo ministro defende que “não há pessoas sem ideologia e mesmo quando dizem que não têm isso já é uma opção”, sublinhando que tem “opções ideológicas claras”: “Sou antes de mais uma pessoa de centro, reformista, acredito na economia de mercado, na protecção social”, num conjunto de valores que segundo diz influenciaram as opções que seguiu. O mesmo entrevistado recorda, por exemplo, diferenças em relação a decisões tomadas pelo ministro de uma família política que lhe sucedeu (Correia de Campos, do PS) e que seguiu políticas “contrárias” a medidas anteriores que davam uma “grande capacidade de gestão aos hospitais semelhante às de qualquer empresa” – “funcionalizou-se o sistema sem recompensar os melhores”.

A questão da convergência ideológica surge muitas vezes associada à percepção de falta de poder que vasta literatura diz que marca muitos dos governos contemporâneos que continuam a ser responsabilizados por grande parte do que acontece na vida dos cidadãos, mas que na realidade têm escassa capacidade para alterar boa parte dos acontecimentos nomeadamente na área económica (Giddens, 1997 e 1997b; Held, 1997; Burns, 2004; Martell, 2010). As respostas dos antigos ministros voltam a ser divergentes e a parecer ter como pano de fundo uma divergência ideológica: uns admitem essa falta de poder, enquanto outros destacam que o poder pode não ser tão grande como no passado, mas ainda é significativo.

Silva Peneda defende que a falta de autonomia “é inerente ao cargo” face aos problemas que surgem com muita frequência e que levam a que as prioridades “não sejam definidas pelo próprio como ele gostaria” tendo de “acudir a outras prioridades em que nem sequer tinha pensado”. O antigo ministro admite que “o governo está muito limitado” e apenas “pode enquadrar”, criando “formas de minimizar ou apoiar mais certos sectores da sociedade, arranjando meios” sobretudo para as “instituições que sejam mais eficazes nesse trabalho”.

Também Bagão Félix admite que antes de chegar ao governo acreditava que teria mais capacidade de mudança: “as coisas demoram muito tempo, há muitas pequenas ou grandes barreiras a ultrapassar, os pequenos obstáculos, os detalhes são muito demolidores, consomem muito tempo, energias e atrofiam a utopia” – uma falta de poder que o ex-ministro sentiu

especialmente na área das finanças e menos segurança social e trabalho (onde diz que se notaram mudanças impulsionadas pelo governo que se seguiu de outra família ideológica).

Nas finanças, continua Bagão Félix, recordando as sucessivas subidas de impostos promovidas nas últimas décadas por diferentes partidos (contra as promessas eleitorais), “a diferença faz-se mais pela competência, experiência e determinação...” do que pela ideologia.

O antigo governante admite que muitas medidas marcadamente ideológicas se ficam pelo simbolismo. Por exemplo, explica que é favorável a um aumento da natalidade mas não teve meios, quando foi ministro da segurança social, para implementar políticas públicas que a promovessem – mais tarde, nas finanças apenas conseguiu desenvolver uma “medida meramente simbólica” relacionada com a descida do IVA das fraldas.

Noutra perspectiva, Luís Filipe Pereira conta que “fez bastante daquilo que queria e do que estava no programa do governo”, nomeadamente na organização dos hospitais e medicamentos genéricos, mas faltou-lhe tempo para ir “mais fundo” e fazer uma mudança que identifica como marcadamente ideológica:

“Na saúde, como em tudo, devemos identificar os melhores e os piores e remunerar e tratar de forma diferente quem é diferente. Claro que isto em termos ideológicos é uma heresia para os partidos da extrema-esquerda que querem o chamado salário igual, trabalho igual. Uma das coisas que eu pensei é que na área da saúde podíamos introduzir objectivos e tratar de maneira diferente os hospitais e os profissionais que se distinguissem de maneira objectiva, quantificada. E isso não consegui porque as reacções são enormes e começa a colidir com uma série de coisas estabelecidas (carreiras médicas...)”

Pergunta: Aí são condicionalismos muito fortes?

Fortíssimos. Porque tem um conjunto de profissionais que esperam essa estabilidade e isto que proponho é instável no bom sentido do termo. Se tem uma comunidade humana tudo o que é estável deteriora-se porque tudo muda.” **Luís Filipe Pereira**

O antigo ministro da saúde do PSD sublinha que para implementar a mudança anterior “precisava de tempo” pois “nestes sectores o objectivo não é vencer mas sim convencer”. Admitindo que é muito mais fácil conseguir mudanças na gestão de uma empresa do que no Estado (onde “os condicionamentos fazem a diferença”), Luís Filipe Pereira acredita que “as reformas para serem consolidadas têm de ser aceites e a saúde é uma das áreas mais delicadas porque uma ruptura mais violenta pode por em causa um aspecto crítico que é os cuidados para a população”.

À esquerda, Correia de Campos admite que “tem-se tendência a pensar que não se tem o poder que se julgava necessário para dominar os acontecimentos”, mas sublinha que o poder não pode ser absoluto porque não é possível “passar por cima da opinião pública ou dos eleitos locais ou dos órgãos do partido” sob pena de vivermos numa “ditadura ou autoritarismo”: “O

poder para talhar a eito não existe e tem-se poder para um estatuto negocial forte o que é muitíssimo importante”.

Outro ex-ministro, Vieira da Silva, acredita que a autonomia de um governante está muito dependente “dos momentos”, da “conjuntura”, mas defende que até 2008-2009 (crise financeira) os governos tinham “níveis relativamente elevados de autonomia” apesar das diferenças significativas conforme as áreas.

Abordada a questão da alegada convergência ideológica e da falta de autonomia ou poder dos governos, qual foi a importância atribuída pelos antigos ministros à ideologia nas políticas públicas que seguiram enquanto estiveram no governo? Mais uma vez surgem percepções diferentes: existem entrevistados, sobretudo à esquerda, que atribuem uma significativa relevância à ideologia; outros, mais à direita, pelo contrário, dizem que esta teve pouca ou nenhuma importância no desempenho do cargo.

Silva Peneda afirma claramente que mais do que a ideologia aquilo que sentiu no tempo em que foi ministro foi “pragmatismo” e acrescenta que “as decisões daquele tempo do professor Cavaco Silva tinham um pensamento estrutural claramente social-democrata mas tinham um pragmatismo evidente e isso nota-se nos programas eleitorais”. “A ideologia”, explica o antigo ministro e dirigente do PSD, “vinha do tempo do Sá Carneiro e no sentido de libertar a sociedade civil”, mas “contava mais o pragmatismo”. A principal componente ideológica do partido, segundo Silva Peneda, “era a necessidade de alterar as coisas que não estavam bem na sociedade portuguesa, com reformas profundas numa via reformista muito grande mas não revolucionária – o ímpeto reformista, de alterar as coisas, é a ideologia do PSD”, sem liberalismo, em algo “muito próximo da social-democracia mas feito à nossa moda”.

Semelhante posição à anterior é manifestada por Miguel Beleza que admite que a ideologia do partido estaria “mais ou menos imbuída nas nossas próprias cabeças”, mas não “se sentia”, não era “evidente”. O antigo ministro do PSD dá alguns exemplos: “nas privatizações o PS era a favor; na história do 14º mês para os pensionistas, o que é que o PS podia dizer...; como sempre nos debates no parlamento havia uma catadupa de propostas de mais despesa da oposição” – e continua o ex-governante, “o PSD na oposição também nunca propõe austeridade ou bom senso num orçamento do PS...”.

Miguel Beleza prefere falar em “realismo” e acrescenta: “eu sei que as ideologias contam, mas para nos defendermos da globalização a ideologia é indiferente (os capitais são móveis quer sejam socialistas, comunistas ou social-democratas), portanto, muitas das coisas importantes eram à margem”, ou seja, “isto é assim, não posso discutir”.

A inevitabilidade de se seguirem políticas semelhantes é claramente contestada por outros antigos ministros. Um exemplo, Ferro Rodrigues sublinha que “é evidente que tem de haver preocupação com a sustentabilidade dos sistemas sociais” mas isso não leva inevitavelmente a

uma convergência ideológica” porque “é possível ter políticas completamente diferenciadas”. O antigo governante sublinha que a ideologia foi importante quando teve funções executivas nomeadamente na “prioridade ao social” com “políticas modernizadoras” num momento de ruptura ideológica com a direita e também com a esquerda tradicional em Portugal.

Bagão Félix, pelo contrário, refere que, sobretudo na área das finanças, “a diferença se faz mais pela competência, experiência e determinação” do que pela ideologia, sobretudo porque estamos integrados numa UEM. O ex-ministro admite diferenças entre partidos, mas diz que estas estão essencialmente no “discurso”, por exemplo em relação ao papel e dimensão do Estado: depois “a máquina é tão poderosa que acaba por deixar as nossas diferenças para a mesa-de-cabeceira, quando vamos à noite para casa... Eu tinha muitas intenções...”.

As diferenças ideológicas sentem-se, contudo, em algumas medidas como a mudança do antigo Rendimento Mínimo Garantido (RMG) para Rendimento Social de Inserção (RSI) implementada durante o mandato de Bagão Félix. O antigo ministro admite que o nome foi uma escolha sua e neste caso sentiu o peso da ideologia:

“Senti muito. Por duas razões. Primeira porque tinha de amaciar um pouco o excesso da crítica do partido que de algum modo estava a representar²²² – que era um subsídio à preguiça, etc.. Mas também não alinhava na ideia do rendimento universal, como estava. O que tentei fazer (e de algum modo consegui, por isso lhe chamei de inserção e social e não garantido) foi uma prestação que é um direito-dever (não só direito). Procurei afastar esse estigma – já existe o estigma de ser pobre, não é preciso adicionar o de ser preguiçoso. Tentei reformular e aprofundar a medida no sentido de juntar a eficácia social da prestação à gestão eficiente dos dinheiros públicos.” **Bagão Félix**

O antigo ministro diz que estamos a falar de “pormenores”, mas destaca algumas outras mudanças marcadas pela sua ideologia. Por exemplo, o aumento da idade mínima para poder ser titular do RSI só a partir dos 25 anos (“Começar aos 18 anos é estimular a ‘subsidiodependência’, a mesada do contribuinte”) ou o fim da sua renovação automática sujeitando o beneficiário a nova prova de condição de recursos, evitando “a eternização da subsidiodependência” (numa mudança que, acrescenta, acabou por ser mais tarde alterada por um governo do PS o que denota outra influência ideológica).

Voltando a um ex-ministro à esquerda, Correia de Campos conta que baseava a sua acção no seu “conhecimento técnico, académico e científico, mas também numa ideologia universal e num SNS baseado em princípios de coesão social e defesa do interesse público em detrimento do privado, considerando que o mercado em saúde tem muitas falhas e limitações e que deve ser o Estado a colmatá-las”.

Pelo contrário, à direita, Luís Filipe Pereira sublinha várias vezes a necessidade de “eficiência” mas acrescenta que por detrás das suas propostas há uma ideologia: “Quando digo

²²² Independente, Bagão Félix foi indicado para o governo pelo CDS-PP.

que mudaria de Serviço Nacional Saúde para Sistema Nacional de Saúde introduzindo a iniciativa privada e social isto é uma opção ideológica porque há outra opção da extrema-esquerda que defende que tudo deve ser público”.

A terminar, uma referência para o papel dos partidos nas políticas públicas desenvolvidas pelos antigos ministros entrevistados. Sendo complexo separar o partido de vários dos governantes (que ocuparam cargos, em paralelo, no executivo e nas estruturas partidárias), todos dizem que este tinha um papel menor ou quase nulo. Vários entrevistados sublinham que os partidos que suportavam o executivo preocupavam-se essencialmente com a colocação de pessoas em lugares na administração pública – as políticas públicas seguidas pelo governo eram uma preocupação claramente secundária.

Silva Peneda recorda que existia “aquele que quer aquele emprego, aquele lugar, interesses de natureza partidária, o partido quer por os seus boys” (pressões a que tentava resistir), mas quem contava nas decisões sobre as políticas desenvolvidas era “o governo, claramente” – “o partido estava ali para o apoiar”.

O antigo ministro e dirigente do PSD não se recorda de o partido ter mudado uma decisão importante da governação e, perante aquilo que diz ser a tradição nacional de não existirem gabinetes de estudo, ministros sombra, reflexões partidárias, “o PSD serviu” essencialmente “para ganhar as eleições” – “A política partidária é arranjar um lugar para o amigo, o primo... Há isso e quando se está nessa componente tão rasteira é difícil afectar as políticas”.

Questionado sobre o significativo aumento das despesas públicas em 1991 e de uma eventual relação com as eleições legislativas desse ano, Miguel Beleza aceita a ideia de que pode ter existido uma influência, mas do seu lado não foi uma opção consciente e esteve muito dependente de decisões anteriores a ter assumido o cargo (em 1990). As eleições legislativas e a vontade de as ganhar podem ter tido relevância, por exemplo, na decisão em atribuir o 14º mês aos pensionistas²²³: “Era um projecto recorrente e é possível, não sendo ingénuo, bastante provável, que a proximidade das eleições tenha tornado o assunto mais imediato”²²⁴.

²²³ Uma decisão contestada pelo então ministro das finanças e que acabou por ter de ser aplicada recorrendo a um aumento de impostos. Miguel Beleza recorda que “é um bocadinho uma pedra no sapato que eu tenho, não porque não gostasse que as pessoas o tivessem, mas porque é o tipo de despesa que era muita massa e era permanente.”

²²⁴ Outra entrevista realizada permite-nos apresentar outra versão da decisão de atribuir o 14º mês aos pensionistas. Silva Peneda explica que foi dele a iniciativa de propor a medida ao primeiro-ministro depois de “fazer umas contas e chegar à conclusão que o sistema da SS tinha essa possibilidade”. O antigo ministro recorda que a primeira reacção que teve de Cavaco Silva foi dizer que “com esta temos outra maioria absoluta”. O anúncio da medida ficou guardado durante meses e acabou por ser feito, propositadamente, no dia em que o novo líder do PS tomou posse. Silva Peneda não nega que pensou nas eleições, mas sublinha que esta era uma decisão justa – “toda a gente tinha o 14º mês, porque não os pensionistas se descontavam 14 meses”, ainda por cima porque “o país estava a crescer bem”. Silva Peneda admite, contudo, que “é evidente que um governo governa, também, para ganhar eleições. Naquele tempo queria ganhar uma segunda maioria e esta medida teve um impacto muito grande”.

Contudo, apesar deste caso, o antigo ministro das finanças explica que nunca sentiu pressões do partido para decidir neste ou naquele sentido – “estas coisas tratavam-se basicamente com o primeiro-ministro e secretário de Estado”. “Às vezes”, concretiza Miguel Beleza, “havia uma coisa que me afligia imenso e que era o partido decidir que me ia ajudar na assembleia – tinha que pedir encarecidamente às pessoas do grupo parlamentar para que lhes dissessem que tivessem quietos porque tipicamente era uma chatice ter propostas que eu achava idiotas...”.

Para além dos depoimentos anteriores, outros antigos ministros, à esquerda ou à direita, sublinham a pouca importância do partido nas decisões tomadas pelo governo.

“O partido... é um bocadinho iconoclasta dizer isto (sobretudo para quem foi secretário-geral do PS...), mas quando estava no governo teve pouca influência sobre a estratégia e as medidas políticas até porque há pouco tempo para os ministros irem ao partido. Apesar de muitas vezes ter ido falar com os militantes, ouve-se muitos problemas pessoais, questões que é difícil colocar num nível de abstracção que permita transformar em medidas concretas. O partido onde tinha pretensão de ter mais influência era na colocação de pessoas em determinadas áreas sobretudo ao nível dos distritos.” **Ferro Rodrigues**

Não senti isso [a tendência dos partidos para agradar à maioria e assim ganhar as eleições]. Muito honestamente. (...) Devo dizer uma coisa: como ministro das finanças nunca fui pressionado para tomar uma decisão diferente do que pensava. Senti, como ministro da Segurança Social e Trabalho, uma coisa terrível: a gula dos partidos para as nomeações. Eu costumo dizer e é verdade: é tão tranquilo nomear um director-geral, ninguém pergunta se é ou não do partido... Agora, nomear um tipo em Fornos de Algodres ou Ílhavo, Caminha, no Centro Distrital da Segurança Social de Braga...

Pergunta: Portanto, o partido preocupava-se mais com as nomeações. Ninguém perguntava pelas políticas?

Não, não, não, ninguém. Isso é uma coisa terrível em Portugal.

Pergunta: O partido acabava por ser um clube de fãs?

Era e continua a ser. Ao nível mais meso ou micro só se discutem pessoas.” **Bagão Félix.**

“Devo dizer que nunca o partido me impôs ‘isto é assim’. Não escondo que há pressões das concelhias, distritais, mas quando chegava a mim ou eu achava que o que estavam a propor era bom, correcto, estava de acordo ou se achava que não dizia que não. O decisivo era o que eu achava. Mas o partido teve grande influência sobre as políticas públicas no programa.” **Luís Filipe Pereira.**

São minoritários os antigos ministros que apontam alguma relevância aos partidos na definição das políticas públicas seguidas pelos governos. Vieira da Silva admite que o primeiro-ministro português tende a ter um poder forte, mas acrescenta que, até como militante do PS, achava “muito útil” ter, enquanto ministro, “algumas imersões na realidade partidária (não na nomenclatura), nas secções para debater as políticas com as pessoas muito próximas do que diz o povo”.

Correia de Campos admite que sentiu a tendência partidária para procurar políticas que captem os votos da maioria, “populistas”, e acrescenta que “o partido não contava nas decisões, mas contava na crítica”, o que o levava a, “sempre que ia a um sítio”, ter uma reunião com os responsáveis locais “porque achava muito importante esse esclarecimento” também como forma de ajuda na tomada de decisões.

VIII.4 Conclusões do capítulo

O capítulo que agora se conclui teve como objectivo perceber quais são as causas da alegada convergência ideológica entre os maiores partidos portugueses nomeadamente nas políticas públicas que estes seguiram quando estiveram no governo, bem como a relevância da ideologia na acção dos governantes. A estratégia seguida passou por um conjunto de entrevistas semi-estruturadas a antigos decisores políticos. Foram inquiridos ex-ministros de governos liderados pelo PS e PSD de 1985 a 2010 que assumiram lugares nas áreas da segurança social, trabalho, saúde e finanças, ou seja, temas centrais no Estado social.

O principal constrangimento destacado pelos entrevistados foi a integração europeia que por norma surge associada às mudanças suscitadas pela globalização – esses condicionamentos externos foram, de uma forma geral, percebidos como mais relevantes que outros. Contudo, vale a pena salientar que nenhum dos entrevistados falou em constrangimentos externos negativos mas essencialmente em limitações que, no fundo, eram, de alguma forma, vistas como inevitáveis e que por vezes até permitiam implementar políticas que de outra forma dificilmente seriam aceites.

As citações apresentadas revelam que a UE é interpretada enquanto um fenómeno externo, ligado à internacionalização das formas de governança que actua de forma impositiva no âmbito de uma transferência de soberania negociada em que Portugal aceitou a harmonização internacional de certas políticas no âmbito de uma cooperação mais vasta entre Estados, apesar de também se distinguirem decisões influenciadas pela chamada competição regulatória (entre países) bem como pela comunicação que vai ocorrendo entre representantes dos diferentes Estados²²⁵.

Aquilo a que chamámos constrangimentos internos também condicionou as decisões dos governos mas de uma forma percebida como menos significativa. A complexidade e especialização crescentes da sociedade, bem como a pressão da comunicação social e os grupos de interesse são factores que os ex-ministros dizem ter tido alguma importância, mas muito menor do que, por exemplo, a integração europeia. Há, contudo, uma excepção: na área da saúde os antigos governantes inquiridos dão particular destaque aos constrangimentos internos,

²²⁵ Ver as distinções de Knill e Tosun (2011) sobre as formas que levam a internacionalização a afectar as políticas domésticas.

sobretudo aos motivados pelos grupos de interesse que neste sector foram bastante mais relevantes do que os condicionamentos externos.

Para além dos factores anteriores existem outros dois que também foram identificados por alguns dos entrevistados e que assumem importância nos factores que influenciaram a alegada convergência ideológica entre os maiores partidos portugueses: a evolução demográfica e os constrangimentos financeiros, sendo que estes últimos se conjugam com as limitações externas e são particularmente sublinhados por ministros da última década.

Para além de relatos sobre os constrangimentos que sentiram e que os condicionaram durante as suas experiências governativas, procurámos inquirir os entrevistados sobre as percepções em relação ao tema em estudo. Fazem sentido, para quem ocupou uma posição política cimeira no sistema político, as teses que falam da convergência ideológica dos maiores partidos de governo e da progressiva falta de poder dos executivos?

Em primeiro lugar, a maioria dos antigos ministros tende efectivamente a dizer que os constrangimentos que limitam a actividade dos executivos nacionais, nomeadamente os portugueses, aumentaram e reforçaram-se nas últimas décadas, sejam eles os externos (integração europeia e globalização), mas também alguns internos como os financeiros, demográficos ou a pressão crescente da comunicação social e dos grupos de interesse.

Alguns entrevistados são drásticos na análise e acreditam que os constrangimentos são tão fortes que mesmo no tempo em que foram governantes foi muito pequena a sua capacidade de mudar o rumo dos acontecimentos. Outros, no entanto, admitem a existência de uma série de condicionamentos mas sublinham que foi possível agir e implementar políticas diferentes daquelas que foram seguidas por outras personalidades ou outros partidos de matriz ideológica distinta. Em alguns depoimentos os ex-ministros admitem que, mais do que da ideologia, essa mudança nas políticas desenvolvidas estava mais dependente das características pessoais dos governantes – capacidades de gestão ou vontade de reformar a área para onde foram nomeados.

É visível, em várias respostas, que essa capacidade de mudança tendeu a ser bastante mais fácil quando as políticas pretendidas envolviam o aumento da despesa pública. Pelo contrário, as tentativas de controlo desses gastos eram bastante mais difíceis não apenas pela pressão dos ministros sectoriais (vejam-se os relatos dos ex-ministros das finanças entrevistados), mas também dos grupos de interesses. As conclusões anteriores vão de encontro às teses que destacam a importância da dependência do percurso (*path dependence*), ou seja, que as políticas aplicadas no passado acabam por condicionar fortemente as decisões do presente, nomeadamente porque criam hábitos, afectam a distribuição de poder e recursos na sociedade criando interesses específicos (Andersen, 2011).

Revelando o facto de estarmos perante opiniões e interpretações dos entrevistados sobre a realidade que os rodeia, a importância da ideologia no desempenho de um cargo governativo é um ponto que os divide: uns dizem que foi muito relevante para as políticas que desenvolveram;

outros destacam sobretudo a ideia de um pragmatismo que se vai adaptando aos constrangimentos e desenvolvimentos da sociedade.

A ideologia nunca deixou, contudo, de ter pelo menos alguma relevância que tende a ser claramente mais importante para os antigos ministros situados à esquerda do espectro político, enquanto à direita ‘pragmatismo’ ou ‘realismo’ são das palavras mais ouvidas em várias respostas, num cenário que leva a que não seja surpreendente que sejam os antigos responsáveis de executivos do PS que tendem a dizer que apesar dos constrangimentos e momentos ou áreas de maior convergência, as ideologias ainda contam e fizeram a diferença nas políticas prosseguidas. Ou seja, a própria interpretação dos constrangimentos e da possibilidade de os contrariar é ela própria ideológica.

A conclusão anterior não surpreende tendo em conta que as ideologias são, por definição, não apenas prescritivas mas também descritivas, ou seja, um conjunto crenças e valores que orientam as posições pessoais sobre as melhores políticas públicas, bem como uma certa visão do comportamento humano e da sociedade que acaba por ser interpretada à luz das posições ideológicas de cada um.

Recorde-se, aliás, que as ideias sobre o fim das ideologias têm sido classificadas como ideológicas por conterem em si mesmas certas assunções sobre o comportamento humano associadas à defesa de uma certa cientifização das políticas e de uma espécie de pragmatismo liberal (Vincent, 1995: 12-13), numa ideia que leva a que se compreenda que sejam os antigos ministros à direita aqueles que mais subscrevem a ideia de convergência entre os diferentes governos.

Uma posição intermédia é assumida por alguns antigos ministros que admitem a existência da alegada convergência entre os maiores partidos de governo em muitas e importantes áreas, mas sublinham que ainda há algum espaço para decidir políticas públicas diferentes mesmo que em muitos casos sejam medidas de impacto limitado ou pouco mais que simbólico.

Vários depoimentos recolhidos nestas entrevistas levam-nos ainda a reforçar a conclusão de que os dois maiores partidos políticos portugueses se incluem naquilo que Katz e Mair (1995) classificam como partido-cartel. Em Portugal os partidos enquanto organizações têm muito pouca relevância na definição das políticas públicas desenvolvidas pelos executivos. Uma clara maioria dos entrevistados destacaram essa característica e acrescentaram que aquilo que identificam como o partido estava muito mais preocupado em colocar os seus membros neste ou naquele cargo estatal do que propriamente com as políticas desenvolvidas. O partido parece ser apenas um ‘clube de fãs’, num cenário em que, como foi teorizado pelos autores citados, a democracia parece restringir-se a pouco mais do que a realização regular de eleições.

CONCLUSÃO

Começámos por apresentar esta tese com uma proposta de trabalho: tentar questionar, recorrendo aos métodos das Ciências Sociais, a percepção bastante difundida de que os maiores partidos de governo tendem a agir em Portugal de forma semelhante ou mesmo igual. Chegados a este ponto, será útil recordar as perguntas, as hipóteses e os resultados.

- **PS e PSD estão mais próximos do que acontece entre os maiores partidos de outros países europeus, nomeadamente nos programas eleitorais e nas avaliações dos eleitores ou especialistas?**

A primeira análise desta tese começou por testar a hipótese de que a tantas vezes alegada convergência ideológica se reflecte numa convergência dos programas eleitorais do PS e do PSD, bem como da avaliação que os eleitores e os especialistas fazem do seu posicionamento, nomeadamente na escala esquerda-direita. Tentámos evitar a potencial subjectividade escolhendo métodos sistemáticos de classificação.

A revisão da literatura feita no capítulo I começou por descrever dois partidos com organizações e estruturas fracas, pouco desenvolvidas, onde os líderes são fundamentais na definição das estratégias eleitorais e captação de votos. PS e PSD são considerados por inúmeros autores como interclassistas, pragmáticos, centristas, com ideologias flexíveis e estão entre os partidos europeus em que as clivagens de classe e religião menos contam na decisão de voto. As explicações para estas características são várias, mas uma das mais referidas pelos autores consultados é a rápida transição para a democracia que não deu tempo para desenvolver organizações partidárias com mais do que ligeiras ligações à sociedade. Outras apontam para a estratégia eleitoral *catch-all* ou direccionada para o eleitorado centrista. A exclusão permanente dos partidos da esquerda (PCP e BE) do governo é outra das razões apontadas pelos efeitos que isso terá tido numa espécie de enviesamento à direita das políticas públicas desenvolvidas.

Os primeiros capítulos desta tese relatam ainda inúmeros casos de cooperação entre PS e PSD em várias das principais decisões políticas tomadas nas últimas décadas.

A literatura consultada sobre Portugal tende a não referir outros factores da evolução das sociedades modernas e democráticas que também podem influenciar e motivar a alegada convergência ideológica, tais como certas mudanças sociais, os conceitos de nova política ou de novas formas de governança (mais alargadas), o impacto da globalização e a crescente reflexividade associada à importância das opiniões dos técnicos.

Passando para a análise mais original desta tese, os dados recolhidos no capítulo VI não confirmam a ideia de igualdade: PS e PSD são partidos diferentes que assim se inserem no seu tradicional espaço ideológico. Apesar da conclusão anterior, os resultados confirmam que estes dois partidos são mais semelhantes do que ocorre noutros países europeus. O resultado anterior

é comum a todos os tipos de análise da ideologia dos dois partidos – avaliações dos especialistas, dos eleitores ou dos programas eleitorais.

Entre os eleitores existe alguma estabilidade na análise, mas os especialistas percebem, de facto, PS e PSD como partidos cada vez mais semelhantes ou menos divergentes (sobretudo na área económica e bastante menos nos costumes), apesar de essa progressiva proximidade não ser o resultado a que chegámos na análise dos programas eleitorais onde os dois partidos se distinguem, aliás, de forma cada vez mais visível num assunto particularmente importante para a divisão esquerda-direita: a ênfase dada ao Estado social.

Se fizermos um retrato dos princípios de acção enunciados nos programas do PS e PSD de 1991 a 2009 podemos dizer que os dois convergem e apresentam, essencialmente, os mesmos objectivos para Portugal. Essa igualdade de objectivos não é no entanto sinónimo de igualdade ideológica porque as diferenças sentem-se nas fórmulas propostas para alcançar essas metas que são efectivamente distintas – mesmo que por vezes seja difícil perceber se não estamos perante simples diferenças de retórica.

Para melhorar as condições de vida dos portugueses, fazer crescer a economia e aproximar Portugal dos patamares de desenvolvimento de outros países da UE, a integração europeia é um meio prioritário para ambos os partidos, mas encontra-se desacordo quando se olham para as propostas relacionadas com o papel do Estado.

É verdade que PS e PSD defendem uma economia de mercado para atingir os objectivos que têm para Portugal, mas os socialistas atribuem ao Estado um papel catalisador e primordial (não mínimo), enquanto o PSD revela a sua posição liberal ao vincar repetidas vezes, com cada vez mais frequência, a necessidade de reduzir o Estado e dar espaço à sociedade civil ou iniciativa privada. As diferenças entre os dois partidos sentem-se cada vez mais nas propostas sobre o Estado social ou o papel do sector público no combate às desigualdades e pobreza.

As propostas do PS e PSD medidas pelos programas também divergem de forma clara na área dos costumes ou na importância dada às questões relacionadas com o défice público.

Numa comparação europeia, os programas de ambos estiveram de facto mais próximos nas últimas décadas do que aconteceu na média dos maiores partidos de outros sistemas partidários, apesar de não se confirmar a eventual progressiva aproximação, sobretudo ao nível do Estado social onde a divergência é cada vez mais nítida.

- **A alegada convergência ideológica reflecte-se numa convergência de políticas públicas em vários países europeus e ainda mais em Portugal?**

A ideologia conta na concretização das políticas públicas pelos maiores partidos de governo? São significativas essas diferenças e vão de encontro ao que seria de esperar tendo em conta a posição à esquerda ou à direita dos seus programas eleitorais?

Procurámos responder à questão anterior olhando para as variações médias e medianas de inúmeros indicadores relacionados com a evolução das contas públicas que são interpretados como ‘retratos’ simplificados do Estado social num conjunto de vários países europeus (capítulo VII). Partimos do pressuposto que para saber se as diferenças existentes em Portugal foram significativas é preciso ter um ponto de comparação com outros países do espaço geocultural com que este normalmente se compara.

Observando um conjunto de uma dezena de países da UE, a primeira conclusão foi que nenhuma generalização é válida: em alguns a política e os partidos estão associados a variações num vasto número de indicadores que vão de encontro ao que seria de esperar de acordo com a ideologia dos governos em exercício (à esquerda ou à direita), enquanto noutros essa variável independente político-partidária não parece ter qualquer impacto.

Reforçando a solidez dos resultados, essas diferenças sentem-se mais, como seria de esperar, em indicadores que à partida são mais susceptíveis às opções políticas dos governos. Mesmo assim, os dados agregados desses países europeus levam-nos a concluir que foi pouca, nos últimos 30 anos, a influência da ideologia que domina o governo sobre os vários indicadores analisados, numa divergência que surgiu um pouco maior quando fizemos uma análise que olhou para a variação desses indicadores a longo prazo ou que teve em conta a conjuntura internacional.

Há, no entanto, circunstâncias em que as diferenças se acentuam e tendem a confirmar a influência da ideologia do governo sobre as políticas públicas prosseguidas, nomeadamente quando estamos perante executivos de maioria absoluta, bem como em países com democracias e Estados sociais consolidados numa diferença clara entre as democracias mais antigas e o que se passou nos últimos 30 anos na Europa do Sul (Portugal, Espanha e Grécia) onde esse Estado social teve um desenvolvimento tardio.

Numa análise agregada dos 10 países europeus observados, recorrendo às ferramentas da estatística avançada, o poder explicativo da variável ideológica é, contudo, quase nulo²²⁶, existindo factores muito mais relevantes para a evolução das contas públicas, nomeadamente a distinção entre Europa do Sul e o resto da Europa Ocidental, a variação média noutros países europeus (indicador que mede a conjuntura internacional) ou a existência de eleições legislativas nesse ano.

A análise multivariada, a nível agregado, de quase todos os indicadores, revelou que a variável independente com mais relevância é a variação desse mesmo indicador, nesse ano, num conjunto de outros países europeus, numa conclusão que parece confirmar as teses da globalização que defendem que existe uma crescente interdependência entre países com os Estados a serem uma espécie de entidades semi-soberanas.

²²⁶ Resultado de distribuições assimétricas ou com demasiados *outliers*.

Nas jovens democracias do Sul da Europa os factores anteriores também aparecem como mais importantes do que a ideologia do principal partido do executivo, uma conclusão que não impede que se conclua igualmente que este grupo de países teve uma evolução particular, diversa, do Estado social, o que acaba por influenciar toda a análise da relevância das variáveis ideológicas e partidárias.

A compreensão do que se passou nos últimos 30 anos em vários países da Europa permitiu interpretar melhor o que aconteceu em Portugal onde quase todos os indicadores analisados relacionados com as contas públicas contrariam as hipóteses ideológicas. Ou seja, são os governos do PSD que mais estão associados a crescimentos das receitas públicas (nomeadamente da carga fiscal), mas também das despesas públicas sejam elas sociais ou com as remunerações dos funcionários públicos. No entanto, não foi indiferente ter um ou outro partido (PS ou PSD) na liderança dos governos.

O longo período dos governos de Cavaco Silva cruzou-se não apenas com o ciclo económico mais favorável da democracia e o início da chegada de fundos europeus, mas também com uma época em que os vários Estados sociais da Europa Sul cresceram de encontro aos patamares que já se encontravam há muito no resto da Europa Ocidental com o objectivo de alcançar os níveis de desenvolvimento desses países – os resultados do PSD estão muito dependentes desse ciclo governativo.

É preciso não esquecer que a expansão do Estado social foi durante muitos anos um dos principais temas dos programas eleitorais do PSD, numa prioridade que só diminuiu a partir do novo milénio quando os números do sector público português já se aproximavam das médias da União Europeia.

Algumas análises de legislação sobre políticas sociais (Viegas, 1996: 178-285; Rodrigues et al, 1999) revelam, aliás, como foram inúmeras as medidas promovidas pelos governos de Cavaco Silva que criaram novos benefícios sociais e aumentaram aqueles que já existiam²²⁷. A prática governativa desses anos não seguiu apenas as ideias liberais que se notavam em algumas decisões na área económica e que acabaram por ser mitigadas com políticas sociais que procuravam travar alguns dos efeitos negativos desse tipo de medidas (Viegas, 1996).

Grande parte do Estado social português acabou por ser concretizado por um governo daquele que é o maior partido de direita do sistema partidário, mesmo que esses tempos não tenham ficado marcados por grandes reformas mas acima de tudo pela efectivação de uma estrutura definida em governos anteriores através das respectivas leis base (por exemplo, na segurança social ou na saúde). Há muito previsto, esse Estado social nunca tinha sido totalmente

²²⁷ Entre outros exemplos, o alargamento do subsídio social de desemprego em 1989, o 14º mês para os pensionistas em 1990, a limitação do horário semanal de trabalho para 44 horas em 1991 e várias legislações ou programas no âmbito do combate à pobreza, formação profissional e desemprego (Rodrigues et al, 1999: 45-59).

concretizado devido a uma austeridade quase constante a partir de 1976 que só cessou após 1985 quando voltou a existir capacidade orçamental para fazer crescer de forma clara as despesas sociais (Gibentif, 1997; Guillén et al, 2003: 255-258).

As divergências entre os dois partidos, nomeadamente nos programas eleitorais, começam a sentir-se a partir do momento em que o que está em causa passa a ser não tanto a construção de um Estado social mas até onde deve ir a sua dimensão.

Recorde-se como, apesar do crescimento económico e do Estado social, os resultados apurados por Rodrigues têm revelado que os anos de 1985 a 1994, com governos do PSD, ficaram marcados por um aumento das desigualdades (nomeadamente as salariais), numa divergência que, mesmo não se tendo invertido completamente, travou e diminuiu um pouco a partir de 1995. O agravamento dessas desigualdades regressou de 1999 a 2005 mas voltou a atenuar-se, mesmo que ligeiramente, a partir desse ano, numa tendência que nos parece associada à evolução do salário mínimo nacional que é claramente maior nos governos do PS.

Os estudos de Rodrigues apontam ainda uma diminuição da pobreza motivada pelas políticas sociais promovidas (pelo PS) a partir de 1995 ou 2005, nomeadamente devido ao Rendimento Mínimo Garantido (RMG) e ao Complemento Solidário para Idosos (CSI), apesar de essa descida (sobretudo entre os mais idosos) também ter ocorrido com executivos do PSD (Rodrigues, 2007 e 2012; Rodrigues et al, 2011).

Não será por acaso que as duas medidas anteriores, várias vezes avaliadas como as mais emblemáticas inovações recentes da política social em Portugal num crescimento dos esquemas de apoio não-contributivos, foram criadas por governos socialistas apesar dos constrangimentos financeiros que já na altura se faziam sentir. Veja-se, por exemplo, como algumas análises das políticas públicas (Guillén et al, 2007; Carmo et al, 2012: 316-317) classificam o período que se cruzou com os governos de Guterres como uma época de expansão clara de novos direitos e políticas sociais. O RMG²²⁸ é mesmo visto por alguns como uma das mais importantes mudanças nas últimas décadas na protecção social em Portugal (Pereirinha, 1997: 213-215; Rodrigues et al, 1999: 44)²²⁹, numa medida que apesar das recomendações europeias só foi aplicada quando houve vontade político-partidária (Silva, 2011).

Silva (2010: 52-55) acrescenta que a última década e meia, maioritariamente dominada por governos do PS, assistiu, apesar da austeridade, à consolidação de uma “rede de mínimos

²²⁸ Esta prestação social seria substituída em 2003, por um governo PSD-CDS, pelo Rendimento Social de Inserção (nome que se mantém até hoje) numa Lei (13/2003 de 21 de Maio) proposta pelo executivo e que só foi votada favoravelmente pelos dois partidos da maioria. A nova legislação limitou o acesso a esta prestação acrescentando novas obrigações aos beneficiários com o objectivo deliberado de transformá-la numa espécie de “direito-dever”. Ver, por exemplo, o subcapítulo VIII.3.3 para um relato do ministro da época sobre as motivações ideológicas que estiveram por detrás destas mudanças.

²²⁹ Recorde-se que é também desta época a lei aprovada na Assembleia da República mas com origem no governo que diminuiu o tempo normal de trabalho para 40 horas por semana (Lei nº 21/96 de 23 de Julho), bem como um novo alargamento do período de concessão do subsídio social de desemprego (Decreto-Lei n.º 57/96 de 22 de Maio).

sociais” que combateu de forma efectiva, mesmo que não total, a pobreza mais severa aumentando a cobertura social, nomeadamente através de quatro medidas: alargamento do subsídio social de desemprego, criação do RMG e do CSI, bem como aumentos acima da inflação do salário mínimo nacional.

As medidas anteriores não contrariam a ideia de que o PS seguiu políticas “moderadas”, “pragmáticas” e “realistas” (Lobo e Magalhães, 2005: 205-209; Lisi, 2009: 173-176), mas revelam que apesar destas tendências, que marcam os dois maiores partidos portugueses, não deixam de existir pelo menos algumas diferenças práticas e com motivações ideológicas.

Aliás, apesar das medidas anteriores que distinguem os governos socialistas, quando olhámos para os números agregados que retratam a evolução das contas públicas, as comparações entre o que aconteceu nos executivos do PSD e PS revelam que os primeiros aumentaram mais as despesas que os segundos devido, em parte, à convergência do Estado social português com o resto da Europa que se efectivou, de forma mais acelerada, durante os governos de Cavaco Silva, num projecto apoiado pelos dois partidos.

Se avançarmos alguns anos podemos no entanto dizer que entre 2002 e 2005, numa altura em que o Estado social já estava mais consolidado e que o PSD já se destacava do PS por menos referências à sua expansão, os resultados da execução orçamental dos executivos de Durão Barroso e Santana Lopes revelam dos crescimentos médios mais elevados não apenas das receitas públicas mas também da maioria das categorias de despesas do Estado, o que volta, apesar das diferenças programáticas que já se registavam, a contrariar a hipótese ideológica.

Os resultados até aqui apresentados levam-nos a dizer, como já tinham concluído outros autores (Guillén et al, 2003), que as diferenças entre os dois partidos nas políticas sociais serão mais qualitativas do que quantitativas.

PS e PSD distinguem-se, contudo, de acordo com o que seria de esperar tendo em conta a sua família política, pelos governos socialistas revelarem défices estruturais primários médios mais elevados. É verdade que esse valor está muito dependente do excepcional ano de 2009, em que o aumento dos défices foi comum a vários países europeus em resposta à crise económica internacional, mas mesmo se retirarmos esse ano das contas a diferença diminui mas continua a existir²³⁰. Além disso, essa diferença seria, tudo indica, ainda mais elevada se fosse possível contabilizar ao certo os mecanismos de desorçamentação que vários economistas dizem ter sido mais recorrentes no último ciclo dos executivos do PS (nomeadamente as PPPs). De qualquer forma, conclusões mais assertivas em relação a este indicador ou respectivas divergências partidárias (e suas causas) serão sempre controversas devido aos efeitos positivos do crescimento económico, da conjuntura internacional e dos fundos estruturais que marcaram vários anos dos governos de Cavaco Silva.

²³⁰ O agravamento dos défices estruturais primários foi uma tendência europeia em 2009, mas em Portugal essa subida foi ainda mais acentuada do que em quase todos os outros países da Europa Ocidental.

Globalmente, tal como no resto da Europa, a variação dos indicadores portugueses relacionados com as contas públicas parece mais associada à maturação do respectivo Estado social, à conjuntura internacional ou à existência de eleições legislativas nesse ano, do que à ideologia que domina o governo.

Finalmente, as diferenças ideológicas que dificilmente se detectam entre os dois partidos portugueses naquilo a que chamamos macro-indicadores (que no fundo reflectem agregados de despesas, receitas ou saldos do Estado) encontram-se com mais frequência e de forma muito mais clara em algo que identificámos como micro-indicadores e que representam, de novo quantitativamente, algumas políticas concretas desenvolvidas ao longo dos últimos 25 anos em Portugal.

Por exemplo, apesar de parte das mexidas nos impostos ter resultado acima de tudo de necessidades financeiras e não de considerações ideológicas, existem certas mudanças em que a cor partidária do executivo parece ter relevância: referimo-nos, nomeadamente, à tendência socialista para dar uma maior progressividade aos impostos sobre o rendimento, mas também taxas mais elevadas para quem tem maiores rendimentos.

As diferenças entre PS e PSD são muito visíveis na variação do salário mínimo nacional onde o PS está claramente associado em todos os ciclos governativos e em quase todos os anos a aumentos mais significativos do salário mais baixo da economia, numa opção a favor dos trabalhadores em detrimento das empresas, diminuindo as desigualdades salariais ao aumentar (acima da inflação) os rendimentos de quem ganha menos. Este é um indicador particularmente importante porque ao contrário da maioria dos outros analisados neste trabalho não foi afectado pelos vários condicionamentos que se sabe que afectaram as contas públicas portuguesas das últimas décadas, bem como porque tudo indica que teve algum impacto na atenuação das desigualdades salariais. As diferenças ideológicas também se sentem nos aumentos dos salários dos funcionários públicos que tendem a subir mais com executivos socialistas.

As divergências anteriores não se detectam, contudo, nos aumentos das pensões mínimas nem nas mudanças das leis laborais, apesar de neste último caso alguns autores detectarem diferenças quando recorrem a uma análise qualitativa e não quantitativa (Silva e Pereira, 2012).

Resumindo, as diferenças detectadas entre as actuações dos governos do PS e PSD referem-se a questões que, quando comparadas com a evolução das contas públicas, se podem classificar como de menor relevância. Contudo, num cenário de clara aproximação do Estado social português com o que já se passava noutros países da Europa Ocidental e em que a fase de maior crescimento das despesas e receitas coincidiu com governos social-democratas²³¹, dificilmente podíamos ter chegado a outro resultado até porque mesmo em democracias mais

²³¹ Um crescimento impulsionado pela adesão à CEE, vontade de convergência com o exemplo europeu e um contexto económico favorável.

consolidadas são com frequência mínimas ou quase inexistentes as diferenças entre os *outputs* de governos liderados por partidos de esquerda e de direita quando medidas apenas pela observação das contas públicas.

A falta de influências ideológicas nas variações dos macro-indicadores portugueses é semelhante ao que ocorreu noutros países europeus. As diferenças claras detectadas na evolução de certas medidas concretas e em alguns micro-indicadores são no entanto sinal de que existem pelo menos algumas divergências nas políticas públicas seguidas pelo PS e PSD.

- **Que razões justificam a alegada convergência ideológica?**

O último capítulo deste trabalho procurou, através de uma metodologia diferente, qualitativa, perceber as causas da muitas vezes alegada convergência ideológica nas políticas seguidas pelos dois maiores partidos portugueses, mas também até que ponto é ou não relevante a ideologia na acção de um decisor político.

Com esses dois objectivos entrevistámos ex-ministros de governos liderados pelo PS e PSD de 1985 a 2010 que assumiram lugares em áreas relacionadas com o Estado social. Os resultados confirmam que a ideologia ainda tem relevância no discurso dos decisores, mas existem vários constrangimentos identificados previamente pela literatura que de facto levam os governos a actuar, na prática, de forma mais semelhante do que na retórica.

A integração europeia, que por norma surge associada às mudanças suscitadas pela globalização, é, sem dúvida, o principal factor interpretado pelos entrevistados como condicionador e motivador da alegada convergência. Contudo, vale a pena salientar que nenhum dos entrevistados identifica estes constrangimentos externos como negativos mas essencialmente como inevitáveis, numa inevitabilidade que tende a ser percepcionada como mais forte entre os antigos ministros de governos de direita – confirmando que as próprias teses da convergência têm elas próprias algum carácter ideológico o que pode estar relacionado com o menor papel que este lado tende a dar ao Estado na solução dos problemas económicos, bem como à defesa de um certo pragmatismo liberal.

Os constrangimentos internos também limitaram as decisões dos entrevistados mas de uma forma percepcionada como menos significativa (a área da saúde é uma excepção). Contudo, a complexidade e especialização crescentes da sociedade, a pressão da comunicação social ou os grupos de interesse são factores que também têm alguma importância.

Vários entrevistados destacaram ainda outros condicionamentos que levaram os dois principais partidos portugueses a actuar várias vezes de forma semelhante: com cada vez mais impacto, a evolução demográfica e os constrangimentos financeiros.

Tal como sublinha grande parte da literatura consultada e apresentada nos primeiros capítulos desta tese, a maioria dos antigos ministros diz que os constrangimentos que limitam a

actividade dos executivos aumentaram e reforçaram-se nas últimas décadas. Uma parte dos entrevistados admite que estes são tão fortes que na prática os governos de diferentes partidos tendem a seguir políticas muito semelhantes, mas existem outros que negam essa ideia e defendem que foi e é possível agir e implementar políticas diferentes conforme a ideologia do partido à frente do executivo.

Em detrimento de distinções ideológicas, a capacidade de mudança ou de implementar certas políticas é por vezes mais associada às características pessoais dos governantes e às suas capacidades de gestão.

Ficou claro em vários relatos que foi sempre mais fácil implementar políticas públicas motivadas por considerações ideológicas quando estas significavam o aumento da despesa, ao contrário daquelas que envolviam o seu corte e eram limitadas pelos efeitos que tinham sobre este ou aquele grupo afectado – o que aponta para uma forte dependência do percurso.

A importância da ideologia no desempenho de um cargo governativo é um ponto que divide os entrevistados: uns dizem que esta foi muito importante para as políticas que desenvolveram; outros destacam sobretudo a ideia de um pragmatismo que se vai adaptando aos constrangimentos e desenvolvimentos da sociedade.

A ideologia tende a ser claramente mais importante para os antigos ministros situados à esquerda do espectro político, enquanto à direita o pragmatismo é uma palavra ouvida em várias respostas. Vários antigos ministros garantem que as ideologias ainda contam e fizeram a diferença nas políticas que seguiram quando estiveram no cargo, mas existem alguns que de facto não lhe atribuem, de forma consciente, qualquer relevância.

A forma como se encaram os constrangimentos de que temos falado nesta tese, nomeadamente os externos, bem como a possibilidade de os contornar, parece ser um ponto que divide esquerda e direita.

Posição intermédia é assumida por alguns entrevistados que admitem a existência da alegada convergência entre os maiores partidos de governo em muitas e importantes áreas, mas sublinham que ainda há algum espaço para decidir políticas públicas diferentes mesmo que em muitos casos sejam medidas de impacto limitado ou não tão relevantes para se detectarem na evolução das contas públicas.

- **Notas finais**

Iniciámos esta tese com a ideia de que pretendíamos, recorrendo aos métodos sistemáticos proporcionados pelas Ciências Sociais, testar a percepção bastante difundida de que os principais partidos que governaram Portugal nas últimas décadas tenderam, na prática, mesmo que tenham discursos diferentes, a seguir políticas públicas semelhantes ou mesmo idênticas. Será útil, agora, resumir, num quadro síntese, as conclusões a que chegámos.

Quadro A Convergência ideológica e de políticas públicas entre PS e PSD? Síntese das principais conclusões

Níveis de análise da convergência ideológica (metodologia)	Resultados
Avaliações dos especialistas (quantitativa na escala esquerda-direita)	Para os especialistas, na comparação com outros países europeus, PS e PSD surgem ao lado dos partidos mais centristas. Não se detecta contudo aproximação mas sobretudo uma deslocação em paralelo para a direita, essencialmente nos assuntos económicos.
Avaliações dos eleitores (quantitativa na escala esquerda-direita)	PS e PSD surgem de novo mais próximos do que acontece entre grande parte dos maiores partidos de outros países europeus, mas a sua distância na escala esquerda-direita não teve grandes oscilações.
Programas partidários (análise qualitativa e quantitativa na escala esquerda-direita e de acordo com os temas mais salientes nos programas eleitorais)	A análise quantitativa revelou que PS e PSD estão mais próximos do que os maiores partidos de outros países europeus, mas essa distância não tem diminuído. Números do Manifesto Project revelam essencialmente uma deslocação comum para a direita. No que se refere ao Estado social os dois partidos até estão mais distantes. A análise qualitativa revelou diferenças nos meios propostos para alcançar os objectivos que PS e PSD apresentam para o país, nomeadamente no tamanho e papel do Estado na sociedade e na economia.
Políticas públicas (análise essencialmente quantitativa de vários indicadores relacionados com o Estado social, complementada com revisão da literatura sobre a evolução do caso português)	Encontraram-se diferenças em várias medidas desenvolvidas e que se revelam na evolução de alguns indicadores ou políticas públicas concretas. Estas diferenças não foram contudo suficientes para afectar de forma clara a variação de indicadores agregados que retratam a evolução das contas públicas nacionais e que estiveram muito mais dependentes do crescimento tardio do Estado social do que da mudança do partido que lidera o governo. A evolução das contas públicas portuguesas e no grupo de países europeus analisados depende mais da conjuntura internacional do que da ideologia que domina o governo.
Ideologias das elites (análise qualitativa recorrendo a entrevistas semi-estruturadas a antigos ministros)	As elites ministeriais tendem a admitir a existência de cada vez mais constrangimentos que limitam a acção política concreta, especialmente os constrangimentos externos (globalização e, sobretudo, a integração europeia) mas também, com menor impacto, os internos (entre outros, a pressão dos grupos de interesse ou a evolução financeira e demográfica). A alegada possibilidade de contrariar ou não as tendências de convergência parece estar associada, contudo, à ideologia do próprio entrevistado.

O desenvolvimento de um estudo que procurou no fundo perceber se a ideologia e os partidos de governo acabam por contar mais ou menos em Portugal do que noutros países europeus revelou-se um desafio e essas dificuldades estão espelhadas nas páginas que nos precedem.

Comparando com o que aconteceu em alguns países europeus, o caso português não é muito diferente, ou seja, a alternância de governos de partidos ideologicamente distintos não significou, de facto, grandes mudanças nas políticas públicas desenvolvidas se as medirmos quantitativamente de um ponto de vista orçamental.

Tal como em vários países da UE, as diferenças entre as práticas dos dois partidos portugueses não são visíveis na variação dos macro-indicadores agregados que retratam a evolução das contas públicas (receitas, despesas ou saldos). A esse nível, parece ser curta a margem de manobra dos governos para os influenciar em Portugal mas também no resto da Europa, pelo menos de encontro ao que seria de esperar de acordo com a respectiva ideologia. A evolução desses indicadores nos países europeus analisados esteve claramente mais dependente do grau de desenvolvimento do respectivo Estado social e da conjuntura internacional do que da ‘cor política’ dos executivos nacionais.

Os resultados apontam ainda para uma forte interdependência entre países europeus confirmando as teses da globalização que defendem que os Estados são hoje uma espécie de entidades semi-soberanas com uma autonomia progressivamente mais limitada que reduz a margem de diferença entre os maiores partidos de governo (Mair, 1995).

Como já tinham dito Caul e Gray (2000), a conclusão anterior leva a pensar que as grandes mudanças nas políticas desenvolvidas estão menos dependentes da última eleição nacional do que das condições internacionais, o que nos leva a subscrever as preocupações de autores como Held (1997) ou Burns (2004) que salientam uma certa disfuncionalidade da democracia: os governos são altamente responsabilizados pelo que acontece na vida dos cidadãos, mas a possibilidade de mudança, na prática política, parece estar muito limitada o que naturalmente acaba por motivar decisões distintas das vontades dos eleitores (ver capítulo I).

Concluimos ainda, tal como já tinha dito Esping-Andersen (1993), que foi devido à democracia que se ficou a dever, em grande medida, o aumento permanente do nível dos gastos sociais em Portugal – a composição partidária dos governos não é uma variável decisiva. Parece também existir uma certa dependência do percurso que leva a que as políticas decididas ou aplicadas no passado (nomeadamente de aumento da despesa e dos défices) condicionem fortemente as decisões do presente.

Mesmo autores que defendem que as mudanças da cor política do governo em Portugal significam “invariavelmente alterações profundas nas políticas públicas” (Rodrigues e Silva, 2012: 18-23), admitem alguma “continuidade” entre os diferentes executivos, num fenómeno a que não será estranha, segundo afirmam, uma “larga convergência no reconhecimento” dos problemas que travam o crescimento económico do país – entre outros, o défice de qualificação, as desigualdades sociais ou a rigidez das regras do mercado de trabalho.

Quadro B Causas da aproximação dos dois maiores partidos portugueses: síntese das principais conclusões

Comuns a outras democracias	Específicas do caso português
<ul style="list-style-type: none"> • Integração europeia que significou uma espécie de soberania partilhada. • Globalização, nomeadamente na área económica e também através das várias organizações internacionais que tentam influenciar as políticas públicas nacionais. • Crescente reflexividade e dependência dos técnicos. • Crescimento dos grupos de interesse e outras organizações independentes do Estado que tentam influenciar as políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tendência centrista e <i>catch-all</i> dos dois maiores partidos e que vários autores dizem ter fracas bases sociais. • Democratização e crescimento tardio do Estado social, um objectivo comum do PS e PSD. • Ideologia híbrida e flexível do PSD que ficou associado a períodos de forte expansão do Estado social. • Pragmatismo e realismo que vários autores atribuem à prática governativa do PS que se cruzou com vários períodos de austeridade e que tem fracas ligações às organizações sindicais. • Falta de cooperação entre o PS e os partidos à sua esquerda.

Depois, a tendência de proximidade das políticas públicas foi, por diversas razões, ainda maior em Portugal do que noutros países europeus. Entre elas, destacamos o carácter ideologicamente híbrido e flexível do maior partido de direita (o PSD) que mistura correntes liberais e social-democratas, a par do pragmatismo e realismo que vários autores atribuem ao maior partido à esquerda (o PS). Também foi muito importante a democratização tardia a que esteve associado o crescimento de vários indicadores da acção do Estado para patamares que caracterizavam há vários anos as democracias da Europa Ocidental.

O desenvolvimento (tardio) do Estado social português pode ser, aliás, um factor que ajuda a explicar a frequente percepção de que existe uma maior convergência entre os maiores partidos nacionais tendo em conta que a fase de crescimento mais acelerado (se olharmos apenas para a evolução dos números das despesas), com vários novos benefícios, coincidiu com um governo liderado pelo PSD tradicionalmente colocado à direita do espectro ideológico. Além disso, recorde-se que a expansão do Estado social foi durante muito tempo um objectivo prioritário da classe política e comum aos maiores partidos nacionais (Viegas, 1996: 248-253; Amaral, 2010: 50-66).

As entrevistas conjugadas com a revisão da literatura previamente consultada apontam ainda para a existência de vários outros constrangimentos ou circunstâncias que também condicionaram os governos portugueses nas últimas décadas e que os levaram a ter uma actuação percebida pelos eleitores como demasiado semelhante.

Primeiro é preciso destacar o já referido processo de expansão do Estado social português (à semelhança de outros países da Europa do Sul) de encontro àquele que era o patamar de outros países da Europa Ocidental, pelo que é normal que as divergências práticas ocorressem

apenas quando o que passou a estar em causa foi até onde deve ir a expansão e actuação desse mesmo sector público – numa diferença que se passou a detectar nos programas eleitorais.

Os governos de Cavaco Silva diminuíram o peso do Estado nas empresas (através sobretudo das privatizações), mas em paralelo aumentaram o peso global do Estado na economia medido através das receitas e despesas públicas em percentagem do PIB.

Se recuarmos mais no tempo e procurarmos saber o que se passou com a despesa pública em anos que ficam fora do âmbito temporal desta tese, reparamos que entre 1974 e 1985 as épocas de maiores aumentos coincidiram com os primeiros governos provisórios do pós-revolução mas também com os executivos da AD, liderados pelo PSD, de 1980 a 1983 (Mozzicafredo, 1997: 33). Pelo contrário, o principal período de travagem e até de descida desses gastos aconteceu num governo liderado pelo PS mesmo que no âmbito do Bloco Central com o PSD e de uma intervenção externa do FMI para equilibrar as finanças públicas²³².

Depois, sobretudo na década de 1980, a convergência de políticas entre PS e PSD foi também motivada por aquilo que um antigo ministro identificou, numa interpretação claramente ideológica, como a herança de esquerda do PREC (com origem no pós-revolução) que levou os dois partidos a colaborar para fazer alterações na Constituição de encontro aos modelos político-económicos de outros países da Europa Ocidental.

Apesar de não ser referido pelas elites ministeriais, existe um factor que tem sido destacado como relevante na tendência de maior proximidade entre os dois maiores partidos portugueses. Referimo-nos à exclusão do PCP (e mais recentemente do BE) das soluções de governo, a par das fracas ligações do Partido Socialista à classe trabalhadora (sindicatos), enviando para a direita, segundo Freire (2005 e 2012), as políticas seguidas. A falta de acordos à esquerda tem levado o PS, recorrentemente, em governos de minoria, a precisar do PSD e do CDS em momentos decisivos como a aprovação dos Orçamentos do Estado²³³.

A falta de cooperação à esquerda em Portugal será ainda mais relevante quando se sabe que noutros países europeus tem sido possível esse tipo de alianças, nomeadamente depois da queda do Muro de Berlim, e que a natureza da competição partidária e o tipo de governo (minorias ou maiorias; coligações ou não) tende a afectar as políticas seguidas por outros partidos socialistas europeus travando, quando existem esses acordos, políticas mais liberais ou menos centristas (Merkel et al, 2008: 27-30; 241-244).

²³² A primeira intervenção externa do FMI, na segunda metade da década de 70, também já tinha sido negociada e aplicada, em parte, por um governo liderado pelo PS, num cenário que segundo Sablosky (1997: 68-70) levou o partido a abandonar boa parte da política económica que tinha apresentado nas eleições legislativas de 1976.

²³³ Exemplo claro da afirmação anterior é o facto de os Orçamentos do Estado dos governos minoritários do PS serem por norma viabilizados pelas abstenções (e por vezes os votos favoráveis) do PSD ou CDS-PP – vejam-se os documentos de 1996 a 2000, mas também de 2010 e 2011. (ver, entre outros, “*CDS lidera apoio a governos minoritários*”, *Jornal de Negócios*, 18-01-2010, disponível em http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/cds_lidera_apoio_a_governos_minoritaacuterios.html)

Contudo, no caso português esta possibilidade de compromisso dos partidos da esquerda parece distante devido, entre outras razões, à falta daquilo que Freire (2012: 217-243) identifica como falta de “vontade efectiva” para cooperar, nomeadamente, nos últimos anos, do lado comunista e bloquista. Em paralelo, o mesmo autor salienta outro factor importante: a distância ideológico-programática que separa o PS do PCP e do BE (maior do que aquela que separa o PS do PSD). Esta divergência é maior, sobretudo, nas questões económicas ou financeiras, fundamentais em qualquer governo (nomeadamente pela influência que têm nas relações com a União Europeia), apesar de existir um menor desacordo em questões relacionadas com os costumes o que tem permitido cooperações pontuais na aprovação de alguma legislação como a descriminalização da interrupção voluntária da gravidez ou o casamento civil entre pessoas do mesmo sexo²³⁴.

Para além da dinâmica entre partidos, em Portugal a convergência entre as maiores forças políticas foi ainda motivada por aquilo a que chamámos constrangimentos externos, nomeadamente a globalização e a integração europeia (vistas como dois fenómenos interligados) que limitaram de forma substancial várias opções governativas. As limitações impostas pela pertença à CEE (depois UE) são de acordo com as entrevistas realizadas o factor mais relevante e constante enquanto condicionador das políticas públicas portuguesas, levando, como disse Barreto (1994), a uma espécie de soberania partilhada.

Estas limitações externas não são, no entanto, linearmente impostas do exterior. A participação no projecto europeu é uma decisão tomada pelas próprias elites políticas, de comum acordo, dos dois maiores partidos portugueses, que sabiam que essa pertença ia trazer limites à sua acção. No caso português estes constrangimentos podem ter sido maiores devido à pequena dimensão do país e à forma como os dois maiores partidos ‘abraçaram’ o projecto europeu como um dos principais objectivos do novo regime democrático.

A par das limitações externas, identificámos ainda uma série de constrangimentos internos que também condicionaram a acção dos governos. Estas limitações estão ligadas, essencialmente, ao funcionamento das sociedades democráticas contemporâneas. As entrevistas a antigos ministros revelaram o papel constrangedor da multiplicidade de grupos de interesses que se manifestam e pressionam no espaço público, mas também uma certa relevância de factores relacionados com a crescente complexidade da sociedade e das decisões políticas, bem como da mediatização que coloca muitas decisões sob um escrutínio tão elevado que limita a capacidade de decisão.

Colocamos a hipótese de que os constrangimentos internos anteriores tenham tido um papel mais relevante em Portugal devido à indefinição ideológica, fracas bases sociais e forte

²³⁴ Veja-se, por exemplo, nos anexos, as diferentes classificações do PS na escala esquerda-direita, segundo os especialistas, nas áreas económicas ou das liberdades democráticas e direitos.

dose de pragmatismo do PS e do PSD aquando no executivo, bem como à elevada presença de independentes em cargos governativos e aposta no eleitorado centrista para ganhar eleições²³⁵.

As características antes descritas não significam, contudo, que os dois partidos tenham actuado de forma idêntica quando estiveram no governo e, apesar das metodologias diferentes, as análises das políticas públicas (com uma abordagem quantitativa) e das causas da alegada convergência ideológica (numa abordagem qualitativa) revelaram resultados coincidentes e complementares.

Explicando melhor: recorde-se que em vários indicadores da análise das contas públicas concluímos que, mais do que de ideologia, estas tendem a ser mais afectadas por factores como as eleições, o desemprego e, sobretudo, a conjuntura internacional, dando razão às teses da globalização que falam numa crescente interdependência entre países. Foi possível detectar diferenças claras entre as políticas dos dois maiores partidos portugueses, mas sobretudo em indicadores específicos como os salários dos funcionários públicos, o salário mínimo nacional ou certas medidas emblemáticas que reforçaram a política social como o Rendimento Mínimo Garantido ou Complemento Solidário para Idosos.

Do outro lado, também a abordagem qualitativa revelou que os constrangimentos externos (a globalização e, sobretudo, a integração europeia) são percebidos pelos decisores políticos como os factores mais relevantes e condicionadores. No entanto, em paralelo, os mesmos entrevistados defendem que ainda há alguma margem de manobra para prosseguir políticas ideologicamente distintas, apesar de vários admitirem que essas divergências apenas se podem fazer sentir em decisões de âmbito limitado e não estrutural.

Em resumo, PS e PSD não são partidos iguais. Têm propostas (medidas pelos programas partidários mas também pela forma como são percebidos pelos eleitores e especialistas) diferentes para o país e no que se refere ao Estado social, principal foco de análise nesta tese, essas diferenças aumentaram mesmo na última década.

PS e PSD desenvolveram, de facto, políticas que podem ser vistas como parecidas quando estiveram no governo e estas são efectivamente mais semelhantes na prática do que transparece nos programas eleitorais – vejam-se, por exemplo, os sucessivos aumentos de impostos nos pós-eleições legislativas apesar das promessas em contrário.

Os dados recolhidos parecem confirmar uma hipótese já levantada por outros autores: desde a década de 1980 que os principais partidos parecem estar de acordo no essencial. Contudo, o pragmatismo e a flexibilidade apontados ao PS e ao PSD não significam que estes tenham desenvolvido políticas iguais ou ideologicamente neutras – em alguns indicadores essas

²³⁵ Veja-se, por exemplo, como vários antigos ministros entrevistados disseram que os partidos tinham pouca influência na definição das políticas públicas seguidas, preocupando-se mais com a colocação dos militantes neste ou naquele cargo público.

diferenças são visíveis, significativas, e vão de encontro ao que seria de esperar de acordo com as suas diferenças programáticas.

Há áreas onde a convergência de políticas públicas é forte e outras onde é fraca. Além disso, essa proximidade também tem causas diferentes conforme o sector em análise.

As divergências mais visíveis nas políticas seguidas ficam-se por questões que para uma grande parte da população podem ser consideradas pormenores, num cenário em que podem acabar por ser mais relevantes as competências de boa ou má gestão (típicas da competição entre partidos *catch-all* ou cartel) do que as diferenças ideológicas entre esquerda e direita.

Os dois partidos desenvolveram de facto, como têm dito inúmeros autores, políticas moderadas, mais centristas do que especialmente viradas para os extremos do espectro ideológico. Contudo, existem algumas diferenças, pelo que a maior ou menor distância entre PS e PSD dependerá, com frequência, do ponto de vista do próprio observador numa percepção que parece estar muito dependente da predisposição e posição ideológica de quem vê para ver um ‘copo’ que pode ser avaliado como estando meio cheio ou meio vazio.

É importante salientar que as conclusões que apresentámos se referem a um dos pontos mais importantes de discórdia na divisão entre esquerda e direita, mas a discussão política não se esgota no Estado social ou mesmo no papel, intervenção e tamanho do Estado na sociedade e na economia. Tudo indica que a proximidade entre os dois maiores partidos portugueses não é tão significativa noutras áreas.

Sabemos, nomeadamente, que outra divisão importante entre a esquerda e a direita se encontra na área dos comportamentos individuais ou dos costumes (Freire, 2011: 186-188). Estes não foram, contudo, o objecto neste estudo sobre as políticas públicas promovidas por partidos de diferentes famílias ideológicas, mas a análise feita aos programas eleitorais do PS e PSD e às avaliações dos especialistas, bem como as posições em relação a algumas mudanças legislativas emblemáticas, levam-nos a ter a forte suposição que nesta área as diferenças foram muito mais relevantes.

Vejam-se, por exemplo, os processos legislativos e os debates sobre a interrupção voluntária da gravidez que resultaram nos referendos de 1998 e 2007; as posições sobre a legalização do casamento civil entre pessoas do mesmo sexo aprovada em 2010; mas também as leis de reconhecimento e protecção das uniões de facto de 1999 (Lei n.º 135/1999) e 2001 (Lei n.º 7/2001 e Lei n.º 6/2001), bem como as legislações que facilitaram e agilizaram os processos de divórcio em 1998 (Lei n.º 47/98) e 2001 (Decreto-Lei n.º 272/2001). Sublinhe-se, aliás, que estamos perante mudanças que foram sempre promovidas durante mandatos de governos do PS e em que por norma os socialistas votaram ao lado da sua esquerda parlamentar (PCP e BE) e com a oposição ou abstenção da direita (PSD e CDS-PP), ao contrário do que acontece em diversos temas económicos.

Ainda nas pistas para investigação futura, acrescente-se que, devido à abrangência de temas abordados, foram várias as áreas onde não foi possível, mesmo no caso português, ir além de uma abordagem exploratória (entre outras, leis laborais, fiscalidade, pensões, benefícios no desemprego ou remunerações dos funcionários públicos). É possível que abordagens menos quantitativas e mais qualitativas detectem diferenças mais significativas entre as políticas dos dois maiores partidos portugueses.

O crescimento tardio do Estado social português também dificultou várias das comparações entre ciclos governativos, pelo que é provável que uma abordagem semelhante detecte mais divergências se for feita daqui a 20 ou 30 anos. Esse eventual estudo no futuro terá ainda a vantagem de poder contar com indicadores que permitam medir de forma mais precisa não apenas os *outputs* (nomeadamente as decisões) mas também os *outcomes* (resultados) de sistemas políticos dominados por diferentes famílias ideológicas (entre outras, variáveis relacionadas com a evolução da pobreza, da desigualdade ou os efeitos das despesas sociais)²³⁶.

Finalmente, a terminar, uma nota para o momento histórico em que se desenvolveu a tese que acaba de se concluir: esta estuda uma época diferente daquela que vivemos actualmente. Quando começou a ser planeada, em 2009, a crise financeira que hoje afecta vários Estados europeus ainda estava no início e Portugal estava longe de pedir, a meio de 2011, um empréstimo à UE, BCE e FMI que condicionará durante vários anos as políticas públicas portuguesas.

O período analisado, de 1986 a 2010, corresponde por isso a uma época distinta da actual e entre dois programas de austeridade negociados (em 1983 e 2011) com credores internacionais que para garantirem esses empréstimos ao Estado português impuseram condições. A partir de 2011 o desenvolvimento das políticas públicas passou a contar com uma nova e relevante variável cujo real impacto é muito difícil de medir. As conclusões a que chegámos dificilmente se podem replicar para o presente. Contudo, acreditamos que as páginas que nos precedem são um contributo para caracterizar e compreender a democracia portuguesa dos últimos 30 anos, bem como muitos dos constrangimentos, externos ou internos, que limitam e vão continuar a limitar a actuação dos governos.

²³⁶ Como explicámos no capítulo em que esquematizámos a metodologia desenvolvida nesta tese, no planeamento inicial procurámos analisar esse tipo de indicadores. Contudo, essa tarefa revelou-se impossível pois não existem com frequência dados que cubram os 25 anos em análise.

FONTES

Bases internacionais de dados estatísticos:

AMECO, Annual macro-economic database of the European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs, actualização semestral de Novembro de 2011. Disponível em: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm

OCDE, base de dados estatísticos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. Disponível em: <http://stats.oecd.org/>, dados recolhidos ao longo de 2011.

Eurostat, base de dados estatísticos da União Europeia. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, dados recolhidos ao longo de 2011.

European Social Survey, Round 4 (2008). Data file edition 1.0. Norwegian Social Science Data Services.

Fontes para classificação ideológica de cada governo (explicada no capítulo VII.2): Siaroff, 2000, até ao final do século passado. Para os anos mais recentes usámos várias outras fontes como a International Foundation for Electoral Systems (IFES, <http://www.electionguide.org/>). As mesmas bases de dados serviram de fonte para a classificação de cada governo como minoritário ou maioritário, bem como se envolveu ou não aquilo a que normalmente se chama uma grande coligação (entre os dois maiores partidos do sistema partidário).

Sobre as actualizações dos salários dos funcionários públicos: Decreto-Lei n.º 40-A/85; Decreto-Lei n.º 20-A/86; Portaria n.º 780/86; Decreto-Lei n.º 26/88; Decreto-Lei n.º 98/89; Portaria n.º 904-B/89; Portaria n.º 53/91; Portaria n.º 77-A/92; Portaria n.º 1164-A/92; Portaria n.º 79-A/94; Portaria n.º 1093-A/94; Portaria n.º 101-A/96; Portaria n.º 60/97; Portaria n.º 29-A/98; Portaria n.º 147/99; Portaria n.º 239/2000; Portaria n.º 80/2001; Portaria n.º 88/2002; Portaria n.º 303/2003; Portaria 205/2004; Portaria 42-A/2005; Portaria 229/2006; Portaria 88-A/2007; Portaria 30-A/2008; Portaria 1553-D/2008; Portaria 1458/2009; Lei 55-A-2010.

Sobre a evolução das despesas do Estado por funções: Contas Gerais do Estado de 1976 a 2010, publicadas em Diário da República.

Sobre as votações de leis na Assembleia da República e posição de cada partido: www.parlamento.pt, nomeadamente a secção Atividade Parlamentar e Processo Legislativo.

Sobre a evolução do salário mínimo nacional e respectivos diplomas legislativos: Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho, DGERT.

Disponível em: http://www.dgert.mtss.gov.pt/trabalho/rendimentos/evolucao_smn.htm

Programas eleitorais:

PS (1985), Programa de Governo 1985/9, Um pacto de progresso para 4 anos de governo.

PS (1987), Programa para um Governo do Partido Socialista, 1987, Portugal para todos, Para um Portugal moderno e solidário.

PS (1991), Programa de Governo do Partido Socialista.

PS (1995), Programa Eleitoral de Governo, Do PS e da Nova Maioria.

PS (1999), Programa do Partido Socialista e da Nova Maioria para a legislatura 1999-2003.

PS (2002), Programa do governo do Partido Socialista.
PS (2005), Bases Programáticas do PS, legislativas de 2005.
PS (2009), Programa de governo do Partido Socialista, Avançar Portugal, 2009-2013.
PSD (1985), Programa Eleitoral do PSD.
PSD (1987), Programa Eleitoral do PSD, Portugal não pode parar.
PSD (1991), Programa Eleitoral do PSD, Portugal no Bom Caminho.
PSD (1995), Programa Eleitoral do PSD.
PSD (1999), Programa Eleitoral de Governo do PSD, É Tempo de Governar Portugal.
PSD (2002), Programa de governo do PSD, Compromisso de Mudança.
PSD (2005), Manifesto Eleitoral do PPD/PSD, Um Contrato com os Portugueses.
PSD (2009), Programa Eleitoral do PSD, Compromisso de verdade.

BIBLIOGRAFIA

- Adema, Willem e Mazime Ladaïque (2009), “How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* (92).
- Adema, Willem, Pauline Fron e Maxime Ladaïque (2011), “Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 124. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg2d2d4pbf0-en>
- Afonso, António (2001), “Efeitos das consolidações orçamentais na UE-15: o caso de Portugal”, *Working Paper*, Direcção-Geral de Estudos e Previsão, Ministério das Finanças.
- Afonso, António e João Tovar Jalles (2011), “Assessing fiscal episodes”, *Working Paper n° 15*, ISEG. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/3584>
- Alexander, Jeffrey C. (1987), “What is theory?”, em Jeffrey C. Alexander, *Sociological Theory Since 1945*, Londres, Hutchinson: 1-21.
- Almeida, João Ferreira de (1994), *Sociologia*, Lisboa, Universidade Aberta.
- Almeida, João Ferreira de, Luís Antunes Capucha, António Firmino da Costa, Fernando Luís Machado, Isabel Nicolau e Elizabeth Reis (1994), *Exclusão Social: factores e tipos de pobreza em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Almeida, João Ferreira de e José Madureira Pinto (1982), *A Investigação nas Ciências Sociais*, Lisboa, Editorial Presença.
- Amaral, Luciano (2010), *Economia Portuguesa, As Últimas Décadas*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Andersen, Jorgen Goul (2011), “The impact of public policies”, em Caramani, Daniele, *Comparative Politics*, Oxford, New York, Oxford University Press: 408-426.
- Archer, Margaret (1995), *Realist Social Theory. The Morphogenetic Approach*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bacalhau, Mário (1994), *Atitudes, opiniões e comportamentos políticos dos portugueses: 1973-1993, cultura política e instituições políticas, evolução e tipologia do sistema partidário, afinidade partidária e perfil dos eleitores*, Lisboa, Edição do Autor.
- Bacalhau, Mário (1997), “The Political Party System in Portugal: Public Opinion Surveys and Election Results”, em Thomas C. Bruneau (eds.), *Political Parties and Democracy in Portugal: Organizations, Elections and Public Opinion*, Oxford, Westview Press: 112-137.
- Bahry, Donna L. (2002), “Crossing Borders: the practice of Comparative Research”, em Jarol B. Manheim et al, *Empirical political analysis: research methods in political science*, New York, Longman: 197-211.
- Barreto, António (1994), “Portugal, a Europa e a democracia”, *Análise Social*, XXIX, (129): 1051-1069.
- Barroso, José Durão (1986), “Les conflits entre le Président portugais et la majorité parlementaire de 1979 à 1983”, em Duverger, Maurice, *Les Régimes semi-présidentiels*, Paris, Presses Universitaires de France: 237-255.
- Bartolini, Stefano e Peter Mair (2001) “Challenges to Contemporary Political Parties”, in Larry Diamond e Richard Gunther, *Political parties and democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press: 327-344.

- Belchior, Ana e André Freire (2009), “Representação política em Portugal. Congruência entre deputados e eleitores em termos de preferências de políticas”, André Freire e José Manuel Leite Viegas (orgs.), *Representação Política: O Caso Português em Perspectiva Comparada*, Lisboa, Sextante: 255-286.
- Benoit, Kenneth e Michael Laver (2006), *Party policy in modern democracies*, London, Routledge.
- Bento, Vítor (2011), *Perceber a crise para enfrentar o caminho*, Bnomics, Lisboa.
- Beyme, Klaus von (1986), *Los Partidos Politicos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociologicas.
- Biezen, Ingrid van (2003), *Political parties in new democracies: party organization in Southern and East-Central Europe*, Hampshire, Palgrave MacMillan.
- Blais, André, Donald Blake e Stéphane Dion (1993), “Do Parties Make a Difference? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies”, *American Journal of Political Science*, 37, (1): 40-62
- Blyth, Mark e Richard S. Katz (2005), “From Catch-all Politics to Cartelisation: The Political Economy of the Cartel Party”, *West European Politics*, 28, (1): 33-60.
- Borre, Ole, e Michael Goldsmith (1995), “The Scope of Government”, em Ole Borre, e Elinor Scarbrough, *The scope of government*, Oxford, Oxford University Press: 1-22
- Braz, Cláudia, Maria Manuel Campos, Jorge Correia da Cunha, Sara Moreira e Manuel Coutinho Pereira (2009), “Finanças públicas em Portugal: tendências e desafios”, em *A Economia Portuguesa no Contexto da Integração Económica, Financeira e Monetária*, Departamento de Estudos Económicos do Banco de Portugal: 339-422.
- Bronchi, Chiara e José C. Gomes-Santos (2001), “Reforming the tax system in Portugal”, *Economics department working papers*, 302, OCDE.
- Bruneau, Thomaas C., P. Nikiforos Diamandouros, Richard Gunther, Arend Lijphart, Leonardo Morlino e Risa A. Brooks (2001), “Democracy, Southern European Style”, em P. Nikiforos Diamandouros e Richard Gunther, *Parties, Politics and Democracy in the New Southern Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press: 16-82
- Bruneau, Thomas C. (1997) (ed.), *Political Parties and Democracy in Portugal: Organizations, Elections and Public Opinion*, Oxford, Westview Press.
- Bryman, Alan (2001), *Social Research Methods*, Oxford, Oxford University Press.
- Budge, Ian (2001), “Theory and Measurement of Party Policy Positions”, em Ian Budge et al, *Mapping policy preferences, estimates for parties, electors, and governments 1945-1998*, New York, Oxford: 76-90.
- Budge, Ian e Judith Bara, “Manifesto-based Research: A Critical Review”, em Ian Budge et al (2001), *Mapping policy preferences, estimates for parties, electors, and governments 1945-1998*, New York, Oxford: 51-73.
- Budge, Ian e Hans-Dieter Klingemann (2001), “Finally! Comparative Over-Time Mapping of Party Policy Movement”, em Ian Budge et al, *Mapping policy preferences, estimates for parties, electors, and governments 1945-1998*, New York, Oxford University Press: 19-50.
- Budge, Ian, Hans-Dieter Klingemann, Andrea Volkens, Judith Bara e Eric Tanenbaum (2001), *Mapping policy preferences, estimates for parties, electors, and governments 1945-1998*, New York, Oxford University Press.
- Burns, Tom R. (2004), “O futuro da democracia no contexto da globalização e da nova política: desafios e dilemas”, em José Manuel Leite Viegas et al (orgs.), *Democracia, novos desafios e novos horizontes*, Oeiras, Celta Editora: 125-160.

- Burstein, Paul e April Linton (2002), “The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns”, *Social Forces*, 81, (2): 381-408.
- Cadilhe, Miguel (1990), *Factos e enredos: quatro anos no Ministério das Finanças*, Porto, Edições Asa.
- Campos, A. Correia de (1991), “Estado-providência, perspectivas e financiamento. O caso da saúde”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 9: 9-26.
- Campos, António Correia de (2000), *Solidariedade sustentada: reformar a segurança social*, Lisboa, Gradiva.
- Canas, Vitalino (2005), “O PS: que partido é?”, em Canas, Vitalino (org.), *O Partido Socialista e a democracia*, Oeiras, Celta Editora: 3-28
- Carlisle, Rodney P. (2005), *The Encyclopedia of Politics: The Left and the Right*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- Carmo, Renato, Frederico Cantante e Margarida Carvalho (2012), “Políticas públicas para a diminuição das desigualdades”, em Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva, *Políticas Públicas em Portugal*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, ISCTE-IUL, Lisboa: 313-326.
- Castles, Francis G. e Deborah Mitchel (1993), “Worlds of Welfare and Families of Nations”, em Castles, Francis G. (ed.), *Families of Nations: patterns of public policy in western democracies*, Aldershot, Dartmouth.
- Castles, Francis G. (1993), *Families of Nations: patterns of public policy in western democracies*, Aldershot, Dartmouth.
- Castles, Francis G. (2000), *Comparative public policy: patterns of post-war transformation*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Castles, Francis G. (2004), *The future of the welfare state: crisis myths and crisis realities*, Oxford, University Press.
- Castles, Francis G. (2006), “The growth of the post-war public expenditure state: long-term trajectories and recent trends”, *TranState working papers*, 35. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/24948>
- Castles, Francis G. (2008), “What Welfare States Do: A Disaggregated Expenditure Approach”, *Journal of Social Policy*, 38: 45-62.
- Catarino, João Ricardo (1999), *Para uma teoria política do tributo*, Lisboa, Centro de Estudos Fiscais.
- Caul, Miki L. e Mark M. Gray (2000), “From Platform Declarations to Policy Outcomes: Changing Party Profiles and Partisan Influence Over Policy”, em Russell Dalton e Martin P. Wattenberg, *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Cazzola, Franco (2011), *O que resta da Esquerda: mitos e realidades das Esquerdas no governo*, Lisboa, Cavalos de Ferro.
- Coelho, César, Francisco José Veiga e Linda G. Veiga (2006), “Political business cycles in local employment: Evidence from Portugal”, em *Economics Letters*, 93, (1): 82-87.
- Costa, António Firmino da (1992), *Sociologia*, Lisboa, Difusão Cultural.
- Cot, Jean-Pierre e Jean-Pierre Mounier (1976), *Para uma Sociologia Política*, Amadora, Bertrand.
- Cunha, Jorge Correia da e Cláudia Braz (2009), “The main trends in public finance, developments in Portugal: 1986-2008”, *Occasional Papers*, 1, Banco de Portugal.
- Cusack, Thomas R. (1997), “Partisan politics and public finance: Changes in public spending in the industrialized democracies, 1955–1989”, *Public Choice*, 91: 375–395.

- Cusack, Thomas R. (1999), "Partisan Politics and Fiscal Policy", *Comparative Political Studies*, 32, (4): 464-486.
- Dahl, Robert (1978), "Pluralism Revisited", *Comparative Politics*, 10, (2): 191-203.
- Dornelas, António (coord.), Antonieta Ministro, Fernando Ribeiro Lopes, José Luís Albuquerque, Maria Manuela Paixão, Nuno Costa Santos (2011), *Emprego, Contratação Colectiva de Trabalho e Protecção da Mobilidade Profissional em Portugal*, Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP), Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Lisboa.
- Dornelas, António (coord.) (2006), *Livro verde das relações laborais*, Ministério do Trabalho e Solidariedade Social. Disponível em: <http://www.gep.msss.gov.pt/edicoes/outras/livroverde.pdf>
- Dornelas, António, e Mariana Vieira da Silva (2012), "Políticas públicas de regulação do mercado de trabalho", em Maria de Lurdes Rodrigues e Pedro Adão e Silva, *Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, ISCTE-IUL: 155-165.
- Downs, Anthony (1957), *An economic theory of democracy*, New York, Harper Collins.
- Durkheim, Émile (1980), *As regras do método sociológico*, Lisboa, Editorial Presença.
- Duverger, Maurice (1970), *Os partidos políticos*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Eatwell, Roger e Noël O'Sullivan (1990), *The Nature of the right: American and European politics and political thought since 1789*, Boston, Twayne Publishers.
- Eco, Umberto (1998), *Como se faz uma tese em ciências humanas*, Lisboa, Editorial Presença.
- Elgie, Robert (1999), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Erne, Roland (2011), "Interest associations", em Caramani, Daniele, *Comparative Politics*, Oxford, New York, Oxford University Press: 259-274.
- Esping-Andersen, Gosta (1991), "As três economias políticas do Welfare State", *Lua Nova*, 24.
- Esping-Andersen, Gosta (1993), "Orçamentos e democracia: o Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986", *Análise Social*, 122: 589-606.
- Esping-Andersen, Gosta (1995), "O futuro do welfare state na nova ordem mundial", *Lua Nova*, 35: 73-111.
- Etzioni-Halevy, Eva (1993), *The elite connection: problems and potential of western democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Evelyne, Huber, Charles Ragin e John D. Stephens (1993), "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure and the Welfare State", *The American Journal of Sociology*, 99: 711-49.
- Ferrera, Maurizio (1997), "General introduction", em Ascoli, Ugo et al (cord.), *Comparing social welfare systems in Southern Europe: Florence Conference, France - Southern Europe, sine loco e sine nomine*: 13-24
- Ferrera, Maurizio (1999), "A reconstrução do Estado social na Europa meridional", *Análise Social*, 151-152: 457-475.
- Ferrera, Maurizio, Anton Hemerijck e Martin Rhodes (2000), *O Futuro da Europa Social: repensar o trabalho e a protecção social na nova economia*, Oeiras, Celta Editora.
- Ferrera, Maurizio, Anton Hemerijck e Martin Rhodes (2001), "The future of the European 'social model' in the global economy", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 3, (2): 163-190.
- Filipe, António (2002), *As Oposições Parlamentares em Portugal: Práticas e Intervenções (1976-2000)*, Lisboa, Vega Editora.

- Flora, Peter e Jens Alber (1982) (eds.), “Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe”, em Peter Flora e Arnold J. Heidenheimer, *The development of welfare states in Europe and America*, New Brunswick, Transaction Publishers: 37-80.
- Flora, Peter e Arnold J. Heidenheimer (eds.) (1982), “The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State”, em Peter Flora e Arnold J. Heidenheimer, *The development of welfare states in Europe and America*, New Brunswick, Transaction Publishers: 17-34
- Fortes, Braulio Gómez (2007), “Os eleitores de esquerda perante o Partido Socialista: duros e pragmáticos”, em Freire, André et al (orgs.), *Eleições e Cultura Política: Portugal no contexto europeu*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Frain, Maritheresa (1997), “The Right in Portugal: the PSD and the CDS/PP”, em Bruneau, Thomas C. (ed.), *Political Parties and Democracy in Portugal: Organizations, Elections and Public Opinion*, Oxford, Westview Press: 77-111.
- Frain, Maritheresa (1998), *PPD/PSD e a Consolidação do Regime Democrático*, Lisboa, Editorial Notícias.
- Freire, André (2001), *Recrutamento Parlamentar: Os Deputados Portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*, Lisboa, STAPE.
- Freire, André (2001b), *Modelos do Comportamento Eleitoral: Uma Breve Introdução Crítica*, Oeiras, Celta Editora.
- Freire, André (2004), “Votos por temas: políticas públicas, desempenho do governo e decisão eleitoral”, em André Freire et al, *Portugal a Votos. As Eleições Legislativas de 2002*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais: 159-192.
- Freire, André (2005), “Party system change in Portugal, 1974–2005: the role of social, political and ideological factors”, *Portuguese Journal of Social Science*, 4, (2): 81-100.
- Freire, André (2006), *Esquerda e Direita na política europeia: Portugal, Espanha e Grécia em perspectiva comparada*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Freire, André (2007), “Identidades ideológicas: Portugal, Espanha e Grécia em perspectiva comparada”, em Viegas, José Manuel Leite, et al, *Portugal no Contexto Europeu: Instituições e Política*, Oeiras, Celta Editora: 37-58.
- Freire, André (2009), “A esquerda europeia ante os dilemas da imigração”, *Sociologia*, 19: 255-279.
- Freire, André (2010), “Democracia, representação e participação”, em Carvalho, Arons de, et al, *Socialismo no Séc. XXI*, Lisboa, Esfera do Caos: 111-137.
- Freire, André (2011), “Afim o que é que resta da esquerda em Portugal e na Europa?”, posfácio em Cazzola, Franco, *O que resta da Esquerda: mitos e realidades das Esquerdas no governo*, Lisboa, Cavalo de Ferro: 167-205.
- Freire, André (2012), “A esquerda radical em Portugal”, em Luke March e André Freire, *A Esquerda Radical em Portugal e na Europa – Marxismo, Mainstream ou Marginalidade?*, Vila do Conde, QuidNovi: 105-243.
- Freire, André e Ana Belchior (2011), “What left and right means to Portuguese citizens”, *Comparative European Politics*, 9, (2): 145-167.
- Freire, André e António Costa Pinto (2005), *O poder dos presidentes: a República Portuguesa em debate*, Lisboa, Campo da Comunicação.
- Freire, André, Marina Costa Lobo, Pedro Magalhães e Ana Espírito Santo (2003), *As eleições legislativas de 2002: inquérito pós-eleitoral*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

- Freire, André, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães (2004) (org.), *Portugal a votos: as eleições legislativas de 2002*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Freire, André, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães (2009) “The Clarity of Policy Alternatives, Left-Right and the European Parliament Vote in 2004”, *Journal of European Integration*, 31, (5): 665-683.
- Freire, André e Pedro Magalhães (2002), *A abstenção eleitoral em Portugal*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Fuchs, Dieter e Hans-Dieter Klingemann (1990), “The Left-Right Schema”, em Jennings, M. Kent, et al, *Continuities in Political Action: A Longitudinal Study of Political Orientations in Three Western Democracies*, Berlin/New York, Walter de Gruyter: 203-234.
- Gallagher, Michael, Michael Laver e Peter Mair (2006), *Representative government in modern Europe*, Boston, McGraw-Hill.
- Garrett, Geoffrey (1998), *Partisan politics in the global economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gauthier, Benoît (2003), “A estrutura da prova”, em Gauthier, Benoît, *Investigação Social: da problemática à colheita de dados*, Loures, Lusociência: 143-174.
- Giddens, Anthony (1997), *Sociologia*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Giddens, Anthony (1997b), *Para além da Esquerda e da Direita: o Futuro da Política Radical*, Oeiras, Celta Editora.
- Giddens, Anthony (1999), *O mundo na era da globalização*, Lisboa, Editorial Presença.
- Giddens, Anthony (2007), *A Europa na era global*, Lisboa, Editorial Presença.
- Glyn, Andrew (2003), “Aspirations, Constraints and Outcomes”, em Andrew Glyn (ed.), *Social Democracy in Neoliberal Times: The Left and Economic Policy since 1980*, Oxford, Oxford University Press: 1-20.
- Goldsmith, Michael (1995), “The Growth of Government”, em Borre, Ole, e Elinor Scarbrough, *The scope of government*, Oxford, Oxford University Press: 25-54
- Guedes, Nuno (2006), “O partido-cartel: Portugal e as leis dos partidos e financiamento de 2003”, *CIES e-Working Paper*, 17.
- Guedes, Nuno (2007), *Quem lidera os governos europeus? A carreira dos primeiros-ministros, 1946-2006*, tese de mestrado em Política Comparada no Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa.
- Guerrero, Tersa Jurado e Manuela Naldini (1997), “Is The South so Different?: Italian and Spanish Families in Comparative Perspective”, em Rhodes, Martin (ed.), *Southern european welfare states: between crisis and reform*, London, Frank Cass: 42-66.
- Guibentif, Pierre (1997), “The Transformation of the Portuguese Social Security System”, em Rhodes, Martin (ed.), *Southern european welfare states: between crisis and reform*, London, Frank Cass: 219-239.
- Guillén, Ana M. e Santiago Álvarez (2001), “Globalization and the Southern Welfare States”, em Sykes, Robert et al (ed.), *Globalization and European welfare states: challenges and change*, New York, Palgrave: 103-126.
- Guillén, Ana, Santiago Álvarez e Pedro Adão e Silva (2003), “Redesigning the Spanish and Portuguese Welfare States: The Impact of Accession into the European Union”, *South European Society and Politics*, 8, (1-2): 231-268.

- Gunther, Richard (2004), “As eleições portuguesas em perspectiva comparada: partidos e comportamento eleitoral na Europa do Sul”, em Freire, André et al, *Portugal a Votos: As Eleições Legislativas de 2002*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais: 35-86.
- Gunther, Richard, P. Nikiforos Diamandouros e Hans-Jurgen Puhle (1995), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- Habermas, Jurgen (1973), *Legitimation Crisis*, London, Heinemann.
- Hampson, Jack (1997), “Social protection and social insurance in Portugal”, em Clasen, Jochen (ed.), *Social insurance in Europe*, Bristol, The Policy Press.
- Heclo, Hugh (1982), “Toward a New Welfare State?”, em Flora, Peter, e Arnold J. Heidenheimer, *The development of welfare states in Europe and America*, New Brunswick, Transaction Publishers: 345-382.
- Heimer, Franz-Wilhelm, Jorge Vala e José Manuel Leite Viegas (1990), “Padrões de cultura política em Portugal: atitudes em relação à democracia”, *Análise Social*, 105-106: 31-56.
- Held, David (1997), *Democracy and the global order: from the modern state to cosmopolitan governance*, Cambridge, Polity Press.
- Hespanha, Pedro, e Graça Carapinheiro (orgs.) (2002), *Risco social e incerteza: pode o Estado social recuar mais?*, Porto, Edições Afrontamento.
- Hespanha, Pedro, Alcina Monteiro, A. Cardoso Ferreira, Fernanda Rodrigues, M. Helena Nunes, M. José Hespanha, Rosa Madeira, Rudolph van den Hoven, Sílvia Portugal (2000), *Entre o estado e o mercado: as fragilidades das instituições de protecção social em Portugal*, Coimbra, Quarteto.
- Heywood, Andrew (2000), *Key concepts in politics*, New York, Palgrave.
- Heywood, Andrew (2003), *Political ideologies: an introduction*, London, Palgrave MacMillan.
- Hibbs, Douglas A. (1977), “Political Parties and Macroeconomic Policy”, *The American Political Science Review*, 71, (4): 1467-1487.
- Higley, John, e Michael Burton (2003), “Elites, classes políticas e democracia no século XXI”, em Pinto, António Costa e tal (dir.), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta: 277-294.
- Hix, Simon e Christopher Lord (1997), *Political parties in the European Union*, Londres, MacMillan.
- Hooghe, Liesbet, Ryan Bakker, Anna Brigeovich, Catherine de Vries, Erica Edwards, Gary Marks, Jan Rovny e Marco Steenbergen (2010), "Reliability and Validity of Measuring Party Positions: The Chapel Hill Expert Surveys of 2002 and 2006", *European Journal of Political Research*, (4): 684-703. Disponível em http://www.unc.edu/~hooghe/data_pp.php
- Huber, John e Ronald Inglehart (1995), “Expert interpretations of party space and party locations in 42 societies”, *Party Politics*, 1, (1): 73-111.
- Huseby, Beate M., (1995), “Attitudes towards the Size of Government”, em Borre, Ole, e Elinor Scarbrough, *The scope of government*, Oxford, Oxford University Press: 87-118.
- Inglehart, R., e Hans-Dieter Klingemann (2010), “Party Identification, ideological preference and the left-right dimension among Western mass publics”, em Budge, Ian et al, *Party identification and beyond: representations of voting and party competition*, Colchester, ECPR Press: 243-273.
- Jalali, Carlos (2001), “A evolução do sistema de partidos de Portugal – do pluralismo polarizado ao pluralismo moderado e bipolarização”, em *A Reforma do Estado em Portugal: problemas e perspectivas, actas do I Encontro Nacional de Ciência Política*, Lisboa, Editorial Bizâncio: 363-383.

- Jalali, Carlos (2004), “As mesmas clivagens de sempre? Velhas clivagens e novos valores no comportamento eleitoral português”, em Freire, André, et al, *Portugal a Votos: As Eleições Legislativas de 2002*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais: 87-124.
- Jalali, Carlos (2007), *Partidos e Democracia em Portugal, 1974-2005: da Revolução ao Bipartidarismo*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Jalali, Carlos (2007b), “Velhas clivagens em novas democracias: a consolidação do comportamento eleitoral português desde 1974”, em Freire, André et al (orgs.), *Eleições e cultura política: Portugal no contexto europeu*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais: 199-226.
- Javeau, Claude (1998), *Lições de sociologia*, Oeiras, Celta Editora.
- Katz, Richard S. (1997), *Democracy and Elections*, New York and Oxford, Oxford University Press.
- Katz, Richard S. e Peter Mair (1994), *How parties organize: change and adaptation in party organizations in western democracies*, London, Sage Publications.
- Katz, Richard S. e Peter Mair (1995), “Changing models of party organization and party democracy: The Emergence of the cartel party”, *Party Politics*, 1, (1): 5-28.
- Katz, Richard e Peter Mair (2002) “The ascendancy of the party in public office: party organizational change in twentieth-century democracies”, em Gunther, Richard et al (eds), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford, Oxford University Press.
- Katz, Richard S. e Peter Mair (2009), “The Cartel Party Thesis: A Restatement”, *Perspectives on Politics*, 7, (4): 753-766.
- Keane, John (2009), *Vida e Morte da Democracia*, Lisboa, Edições 70.
- Kiewiet, D. Roderick (1983) *Macro-economics and micro-politics: the electoral effects of economic issues*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Kim, Hee-Min e Richard C. Fording (2001), “Extending Party Estimates to Governments and Electors”, em Budge, Ian et al, *Mapping policy preferences, estimates for parties, electors, and governments 1945-1998*, New York, Oxford: 157-177.
- Kitschelt, Herbert, Peter Lange, Gary Marks e John D. Stephens (1999), “Convergence and divergence in advanced capitalist democracies”, em Kitschelt, Herbert, et al, *Continuity and change in contemporary capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press: 427-460
- Klingemann, Hans-Dieter, Andrea Volkens, Judith Bara, Ian Budge e Michael McDonald (2006), *Mapping policy preferences II, estimates for parties, electors, and governments in Eastern Europe, European Union and OECD 1990-2003*, New York, Oxford University Press.
- Knill, Christoph e Jale Tosum, “Policy-making”, em Caramani, Daniele, *Comparative Politics*, Oxford, New York, Oxford University Press: 373-388.
- Kohl, Jurgen (1982), “Trends and Problems in Postwar Expenditure Development in Western Europe and North America”, em Peter Flora e Arnold J. Heidenheimer, *The development of welfare states in Europe and America*, New Brunswick, Transaction Publishers: 307-344.
- Kraft, Michael E. e Scott R. Furlong (2010), *Public policy: politics, analysis, and alternatives*, Washington, CQ Press.
- Ladrech, Robert e Philippe Marlière (1999), *Social democratic parties in the European Union: history, organisation, policies*, Houndmills, Macmillan Press.
- Landman, Todd (2003), *Issues and methods in comparative politics: an introduction*, Oxon, Routledge.
- Lane, Jan-Eric e Svante O. Ersson (1999), *Politics and society in Western Europe*, London, Sage Publications.

- Laponce, Jean (1981), *Left and Right: the topography of political perceptions*, Toronto, University of Toronto Press.
- Larch, Martin e Alessandro Turrini (2009), “The cyclically-adjusted budget balance in EU fiscal policy making: A love at first sight turned into a mature relationship”, *Economic Papers*, European Comission. Disponível em http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14644_en.pdf
- Lijphart, Arend (1971), “Comparative Politics and the Comparative Method”, *The American Political Science Review*, 65, (3): 682-693.
- Linz, Juan J. (2002) “Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes”, em Gunther, Richard et al (ed.), *Political parties: old concepts and new challenges*, Oxford, Oxford University Press: 291-317.
- Lipset, Seymour Martin (1987), *El hombre politico: Las bases sociales de la política*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Lipset, Seymour Martin (2001), “The Americanization of the European Left”, em Larry Diamond e Richard Gunther (eds.), *Political parties and democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 52-66.
- Lipset, Seymour Martin, e Stein Rokkan (1992 [texto original de 1967]), “Estruturas de clivagem, sistemas partidários e alinhamentos de eleitores”, em Seymour Martin Lipset, *Consenso e Conflito*, Lisboa, Gradiva: 161-259.
- Lisi, Marco (2009), *A Arte de Ser Indispensável: Líder e organização no Partido Socialista português*, Lisboa Imprensa de Ciências Sociais.
- Lobo, Marina Costa (2000). “Governos Partidários numa Democracia Recente: Portugal 1976-95”, *Análise Social*, XXXV, (154/55): 135-161.
- Lobo, Marina Costa (2007), “A União Europeia e os Partidos Políticos Portugueses: da Consolidação à Qualidade Democrática”, em Marina Costa Lobo e Pedro Lains (orgs.), *Em Nome de Europa: Portugal em Mudança (1986-2006)*, Estoril, Principia.
- Lobo, Marina Costa (2007b). “Partidos e Líderes: Organização Partidária e Voto no Contexto Europeu”, em Freire, André et al (eds.), *Eleições e Cultura Política*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais: 253-273.
- Lobo, Marina Costa (2009), A escolha de um primeiro-ministro: os efeitos de líder nas legislativas portuguesas de 2005, em Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães (eds.), *As Eleições Legislativas e Presidenciais 2005-2006. Campanhas e Escolhas Eleitorais num Regime Semipresidencial*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais: 225-244
- Lobo, Marina Costa e Pedro C. Magalhães (2005), “Da terceira vaga à terceira via: A Europa e os socialistas portugueses (1974-1999)”, em Canas, Vitalino (org.), *O Partido Socialista e a democracia*, Oeiras, Celta Editora: 205-217.
- Lopes, Fernando Farelo (2004), *Os partidos políticos: modelos e realidades na Europa Ocidental e em Portugal*, Lisboa, Celta Editora.
- Lopes, José da Silva (2002), *A economia portuguesa desde 1960*, Lisboa, Gradiva.
- Machado, Fernando Luís (2009), “Meio século de investigação sociológica em Portugal: uma interpretação empiricamente ilustrada”, *Sociologia*, 19: 283-343.

- Magalhães, Pedro (2004), “Democratas, Desafectos e Descontentes: as Atitudes dos Portugueses em Relação ao Sistema Político”, em Magalhães, Pedro et al (eds.), *Portugal a Votos: As Eleições Legislativas de 2002*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais: 333-362.
- Magone, José (1998), “The logic of party system change in southern Europe”, in *Parties, Party Systems and Policy Effects*, em Paul Pennings e Jan-Erik Lane (ed.), *Comparing Party System Change*, Routledge, London.
- Mair, Peter (1994), “Party Organizations: From Civil Society the State”, em Richard S. Katz e Peter Mair (eds.), *How parties organize: change and adaptation in party organizations in western democracies*, London, Sage Publications: 1-22.
- Mair, Peter (1995), “Political parties, popular legitimacy and public privilege”, *West European Politics*, 18, (3): 40-57.
- Mair, Peter e Francis G. Castles (1997), “Revisiting Expert Judgements”, *European Journal of Political Science*, 31: 150-57.
- Mamede, Ricardo Paes (2008). “Impacto do Aumento do Salário Mínimo em 2008: uma Estimativa Baseada na Estrutura Salarial das Empresas Portuguesas”. *Boletim Mensal de Economia Portuguesa*. Disponível em: http://iscte.pt/~rpme/RPM_2008_BMEP.pdf
- Manalvo, Nuno (2001), *PSD: A marca dos líderes*, Lisboa, Editorial Notícias.
- March, Luke, e André Freire (2012), *A esquerda radical em Portugal e na Europa: marxismo, mainstream ou marginalidade?*, Vila do Conde, Quidnovi.
- Maroco, João (2007), *Análise Estatística - Com Utilização do SPSS*, Edições Silabo, Lisboa.
- Martell, Luke (2010), *The sociology of globalization*, Cambridge, Polity Press.
- Martins, Manuel Meirinho (2004), *Participação Política e Democracia - O Caso Português (1976-2000)*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Martins, Manuel Meirinho (2005), “Os ‘custos da democracia’ em Portugal”, *Eleições*: 29-38.
- May, Tim (2001), *Social Research: issues, methods and process*, Berkshire, Open University Press.
- McCombs, Maxwell E., e Donald L. Shaw (1972), “The agenda-setting function of mass media”, *The Public Opinion Quarterly*, 36, (2): 176-187.
- McDonald, Michael D., Silvia M. Mendes e Myunghee Kim (2007), “Cross-temporal and cross-national comparisons of party left-right positions”, *Electoral Studies*, 26: 62-75.
- Merkel, Wolfgang, Alexander Petring, Christian Henkes e Christoph Egle (2008), *Social democracy in power: the capacity to reform*, London, Routledge.
- Mishra, Ramesh (1995), *O estado-providência na sociedade capitalista: estudo comparativo das políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália*, Oeiras, Celta Editora.
- Mishra, Ramesh (1999), *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Monteiro, Alcides A. (2004), *Associativismo e novos laços sociais*, Lisboa, Quarteto.
- Moreno, Carlos (1998), *Finanças Públicas: Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos*, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa.
- Morlino, Leonardo (1995), “Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe”, em Gunther, Richard et al, *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press: 315-388.
- Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Naurin, Elin (2009), *Promising Democracy: Parties, Citizens and Election Promises*, University of Gothenburg, Faculty of Social Sciences, Tese de doutoramento em Ciência Política.

- Neto, Octavio e Marina Costa Lobo (2009), “Portugal's Semi-Presidentialism (Re)Considered: An Assessment of the President's Role in the Policy Process, 1976-2006”, *European Journal of Political Research*, 48: 234-255.
- Newton, Kenneth, e Jan W. Van Deth (2005), *Foundations of Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge, University Press.
- OCDE (2009), *Economic Policy Reforms 2009, Going for Growth*, OCDE.
- OCDE (2010), *OECD Economic Surveys: Portugal, 2010*, OCDE.
- OCDE (2011), *Government at a Glance 2011*, OCDE.
- Offe, Claus (1982), “Some contradictions of the modern welfare state”, *Critical Social Policy*, 2, (5): 7-16
- Offe, Claus (1996), “Democracia de competencia entre partidos y el Estado de Bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y de desorganización”, em Offe, Claus, *Partidos politicos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema: 55-88.
- Parry, Geraint (2003), *Political elites*, Oxford, ECPR Press.
- Pasquino, Gianfranco (2001), “The New Campaign Politics in Southern Europe”, em P. Nikiforos Diamandouros e Richard Gunther, *Parties, Politics and Democracy in the New Southern Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press: 183-223.
- Pasquino, Gianfranco (2002), *Curso de Ciência Política*, Cascais, Principia.
- Pennings, Paul (2000), *Parliamentary Control of the Executive in 47 Democracies*, paper apresentado na ECPR Joint Sessions em Copenhaga.
- Pennings, Paul, Hans Keman e Jan Kleinnijenhuis (2006), *Doing Research in Political Science: An Introduction to Comparative Methods and Statistics*, London, Sage.
- Pereira, José Santana (2007), *O Poder da Imprensa, Agenda Setting no Contexto das Legislativas de 2005*, tese de mestrado, ICS-UL.
- Pereira, Álvaro Santos (2011), *Portugal na hora da verdade*, Lisboa, Gradiva.
- Pereira, Paulo Trigo (1997), “A teoria da escolha pública (*public choice*): uma abordagem neoliberal?”, *Análise Social*, , XXXII, (141): 419-442.
- Pereira, Paulo Trigo (2012), *Portugal: Dívida Pública e Défice Democrático*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Pereira, Paulo Trigo, António Afonso, Manuela Arcanjo e José Carlos Gomes Santos (2005), *Economia e Finanças Públicas*, Lisboa, Escolar Editora.
- Pereirinha, José A. (1997), “Welfare States and Anti-Poverty Regimes: The Case of Portugal”, em Rhodes, Martin (ed.), *Southern european welfare states: between crisis and reform*, London, Frank Cass: 198-218.
- Persson, Torsten, e Guido Tabellini (2001), “Political Institutions and Policy Outcomes: What are the Stylized Facts?”, *CESifo Working Paper Series*, 459. Disponível em <http://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/459.html>
- Persson, Torsten, e Guido Tabellini (2002), “Do electoral cycles differ across political systems”, *Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research, Working Paper Series*, 232. Disponível em <ftp://ftp.igier.uni-bocconi.it/wp/2003/232.pdf>
- Pestana, Maria Helena, e João Nunes Gageiro (2005), *Descobrimo a Regressão com a Complementaridade do SPSS*, Lisboa, Edições Silabo.
- Pestana, Maria Helena, e João Nunes Gageiro (2008), *Análise de Dados para Ciências Sociais - A Complementaridade do SPSS*, Lisboa, Edições Silabo.

- Pierson, Christopher (2006), *Beyond the welfare state?: the new political economy of welfare*, Cambridge, Polity Press.
- Pierson, Paul (2001), “Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies”, em Pierson, Paul (eds), *The new politics of the welfare state*, Oxford, Oxford University Press: 410-456.
- Pinho, Maria Manuel (2008), “The political economy of public spending composition: evidence from a panel of OECD countries”, *FEP Working Papers*, 295. Disponível em http://www.fep.up.pt/investigacao/workingpapers/08.10.03_wp295.pdf
- Pinto, Carlos Gouveia (1997), “Health care systems, equity and social welfare”, em Ascoli, Ugo et al, *Comparing social welfare systems in Southern Europe*, France - Southern Europe, Florence Conference: 141-154.
- Poguntke, Thomas e Paul Webb (2005), *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Portugal, Pedro (1999), “Volatilidade do Emprego, Protecção ao Emprego e Desemprego”, *Boletim Económico do Banco de Portugal*. Disponível em http://www.bportugal.pt/pt-PT/BdP%20Publicaes%20de%20Investigao/AB199908_p.pdf
- Prior, Pauline M. e Robert Sykes (2001), “Globalization and the European Welfare States: Evaluating the Theories and Evidence”, em Sykes, Robert et al (ed.), *Globalization and Europe welfare states: challenges and change*, New York, Palgrave: 195-210.
- Puhle, Hans-Jurgen (2001), “Mobilizers and Late Modernizers: Socialist Parties in the New Southern Europe”, em P. Nikiforos Diamandouros e Richard Gunther, *Parties, Politics and Democracy in the New Southern Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press: 268-328.
- Putnam, Robert D. (1976), *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Ragin, Charles C. (1987), *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*, Berkeley, University of California Press.
- Raunio, Tapio (2002), “Why European integration increases leadership autonomy within political parties”, *Party Politics*, 8, (4): 405-422.
- Rhodes, Martin (1997), “Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform”, em Rhodes, Martin (ed.), *Southern european welfare states: between crisis and reform*, London, Frank Cass: 1-22.
- Rhodes, Martin e Bruno Palier (1997), “General Conclusion”, em Ascoli, Ugo et al, *Comparing social welfare systems in Southern Europe*, Florence Conference, France - Southern Europe: 561-566.
- Ribeiro, José Joaquim Teixeira (1989), *Lições de Finanças Públicas*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Rodrigues, Carlos Farinha (2007), *Distribuição do Rendimento, Desigualdade e Pobreza: Portugal nos Anos 90*, Coimbra, Almedina.
- Rodrigues, Carlos Farinha (2009), “Efficacy of Anti-poverty and Welfare Programs in Portugal: the Joint Impact of the CSI and RSI”, *Working Paper 42/2009/DE*, ISEG-UTL, Department of Economics.
- Rodrigues, Carlos Farinha (coord.), Rita Figueiras, Vítor Junqueira (2011), *Desigualdade em Portugal, conclusões preliminares*, Fundação Francisco Manuel dos Santos. Disponível em <http://www.ffms.pt/estudo/19/desigualdade-em-portugal>.
- Rodrigues, Carlos Farinha (2012), *Desigualdade Económica em Portugal*, apresentação ao Conselho Económico e Social do estudo com o mesmo nome. Disponível em <http://www.ffms.pt/upload/docs/7ec3b257-f6d8-4aee-8898-492bc1e77d1a.pdf>.

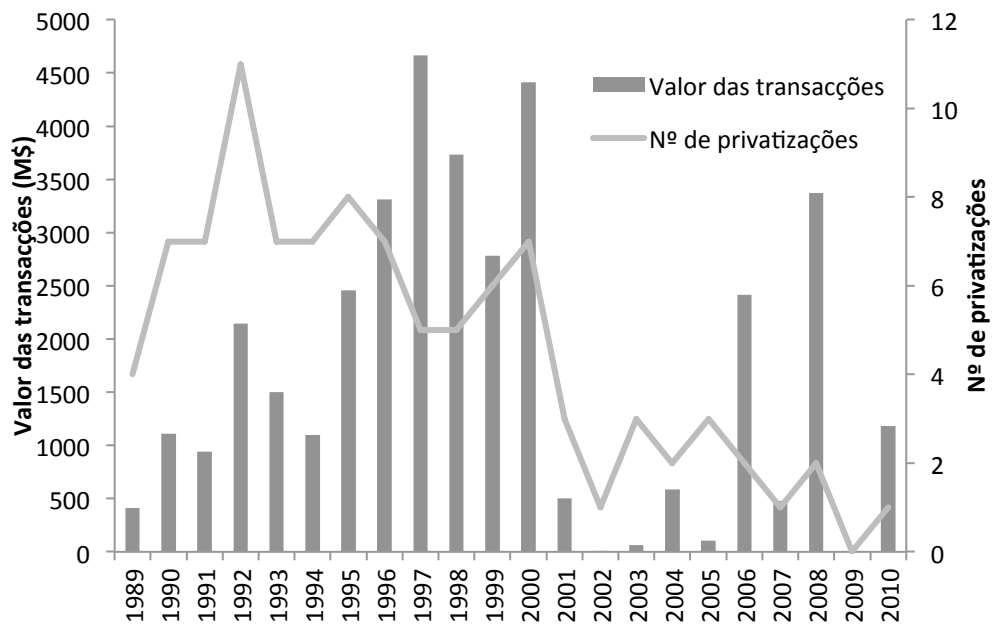
- Rodrigues, Eduardo Vítor, Florbela Samagaio, Hélder Ferreira, Maria Manuela Mendes e Susana Januário (1999), “Políticas Sociais e Exclusão em Portugal”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 31: 39-67.
- Rodrigues, Fernanda (2002), “Assistência Social: Uma política reticente em tempo de globalização”, em Pedro Hespanha e Graça Carapinheiro (orgs.), *Risco social e incerteza: pode o Estado social recuar mais?*, Porto, Edições Afrontamento: 263-300.
- Rosanvallon, Pierre (1981), *A crise do estado-providência*, Lisboa, Editorial Inquérito.
- Rush, Michael e Phillip Althoff (1971), *An Introduction to Political Sociology*, London, Nelson's University Paperbacks.
- Sablosky, Juliet Antunes (1997), “The Portuguese Socialist Party”, em Bruneau, Thomas C. (ed.), *Political Parties and Democracy in Portugal: Organizations, Elections and Public Opinion*, Oxford, Westview Press: 55-76.
- Sablosky, Juliet Antunes (2000), *O PS e a transição para a democracia: relações com os partidos socialistas europeus*, Lisboa, Editorial Notícias.
- Samuelson, Paul A. e William D. Nordhaus (1999), *Economia*, Lisboa, McGraw-Hill.
- Santos, Boaventura de Sousa (1990), *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa e Sílvia Ferreira (2002), “A reforma do Estado-Providência entre globalizações conflitantes”, em Pedro Hespanha e Graça Carapinheiro (orgs.), *Risco social e incerteza: pode o Estado social recuar mais?*, Porto, Edições Afrontamento: 177-225.
- Sapelli, Giulio (1995), *Southern europe since 1945: tradition and modernity in Portugal, Spain, Italy, Greece and Turkey*, London, Longman.
- Schmitter, Philippe (1999), *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Schwartz, Herman (2001), “Round Up the Usual Suspects! Globalization, Domestic Politics, and Welfare State Change”, em Pierson, Paul (eds), *The new politics of the welfare state*, Oxford, Oxford University Press: 17-44.
- Schweisguth, Etienne (2004), “Convergência ideológica e declínio do interesse público”, em Viegas, José Manel Leite et al (orgs.), *Democracia, novos desafios e novos horizontes*, Oeiras, Celta Editora: 257-276.
- Siaroff, Alan (2000), *Comparative european party systems: an analysis of parliamentary elections since 1945*, New York, Garland.
- Siaroff, Alan (2003), “Comparative presidencies: The inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction”, *European Journal of Political Research*, 42: 287-312.
- Silva, Augusto Santos e José Madureira Pinto (2001) (orgs.), *Metodologia das ciências sociais*, Porto, Afrontamento.
- Silva, Cavaco (1982), *Finanças públicas e política macroeconómica*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa.
- Silva, Pedro Adão e (1997), “Estado-Providência: O Modelo Político do Estado Moderno”, *Finisterra*, (24-25): 37-59. Disponível em <http://finisterra.fundacaopublica.pt/revista/24-25.pdf>
- Silva, Pedro Adão e (2002), “O modelo de ‘welfare’ da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 38: 25-59.
- Silva, Pedro Adão e (2010), “Políticas Sociais”, em Carvalho, Arons de, et al, *Socialismo no Séc. XXI*, Lisboa, Esfera do Caos: 51-59.

- Silva, Pedro Adão e (2011), “The Europeanisation of social policies in Portugal”, *Portuguese Journal of Social Science*, 10, (1): 3-22.
- Silva, Pedro Adão e, e Mariana Trigo Pereira (2012), “As políticas de protecção no desemprego em Portugal”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 70: 133-150.
- Smelser, Neil J. (1976), *Comparative methods in the social sciences*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Sørensen, Georg (2011), “Globalization and the nation-state”, em Caramani, Daniele, *Comparative Politics*, Oxford, New York, Oxford University Press: 451-466.
- Steenbergen, Marco e Gary Marks (2007), “Evaluating Expert Surveys”, *European Journal of Political Research*, 46, (3): 347–366. Disponível em http://www.unc.edu/~hooghe/data_pp.php.
- Stephens, John D., Evelyn Huber e Leonard Ray (1999), “The welfare state in hard times “, em Kitschelt, Herbert et al, *Continuity and change in contemporary capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press: 164-193.
- Stock, Maria José (1988), “A imagem dos partidos e a consolidação democrática em Portugal — resultados dum inquérito”, *Análise Social*, XXIV, (100): 151-161.
- Stock, Maria José (2005), “O PS de 1973 a 1983: trajectória de uma década”, em Canas, Vitalino (org.), *O Partido Socialista e a democracia*, Oeiras, Celta Editora: 129-159.
- Teixeira, Maria da Conceição Pequito, *O Povo Semi-Soberano: partidos políticos e recrutamento parlamentar em Portugal (1990-2003)*, Coimbra, Almedina.
- Torcal, Mariano, Richard Gunther e José Ramón Montero, Anti-Party Sentiments in Southern Europe, em Gunther, Richard et al (ed.), *Political parties : old concepts and new challenges*, Oxford: Oxford University Press: 257-290.
- Tufte, Edward R. (1978), *Political control of the economy*, Princeton, University Press.
- Vassallo, Francesa, e Clyde Wilcox (2006), “Party as a Carrier of Ideas”, em Richard S. Katz e William Crotty, *Handbook of Party Politics*, Londres, Sage Publications: 413-421.
- Veiga, Linda e Henry Chappell (2002), “Politics and Unemployment in Industrialized Democracies”, *Public Choice*, 110, (3/4): 261-282.
- Veiga, Linda Gonçalves e Francisco José Veiga (2005), “Eleitoralismo nos municípios portugueses”, *Análise Social*, 177: 865-889.
- Viegas, José Manuel Leite (1996), *Nacionalizações e Privatizações: Elites e cultura política na história recente de Portugal*, Oeiras, Celta Editora.
- Viegas, José Manuel Leite, António Costa Pinto e Sérgio Faria (2004), *Democracia, novos desafios e novos horizontes*, Oeiras, Celta Editora.
- Viegas, José Manuel Leite, Helena Carreiras e Andrés Malamud (2007) (orgs.), *Instituições e Política (Portugal no Contexto Europeu, vol. I)*, Lisboa, Celta Editora.
- Vincent, Andrew (1995), *Modern political ideologies*, Malden, Blackwell Publishing.
- Vitorino, António (1989), “O controlo parlamentar dos actos do Governo”, em Coelho, Mário Baptista (coord.), *Portugal O Sistema Político e Constitucional, 1974-1987*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, Universidade Nova de Lisboa: 369-386.
- Volkens, Andrea, Onawa Lacewell, Sven Regel, Henrike Schultze e Annika Werner (2010), *The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR)*, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Disponível em: <http://manifestoproject.wzb.eu/>
- Wagschal, Uwe (1998), “Parties, Party Systems and Policy Effects”, em Paul Pennings e Jan-Erik Lane (ed.), *Comparing Party System Change*, London, Routledge: 62-78.

- Ware, Alan (1996), *Political parties and party systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Wilensky, Harold L. (1982), "Leftism, Catholicism, and Democratic Corporatism: The Role of Political Parties in Recent Welfare State Development", em Peter Flora e Arnold J. Heidenheimer, *The development of welfare states in Europe and America*, New Brunswick, Transaction Publishers: 345-382.
- White, John K. (2005), "What is a political party?", em Richard S. Katz e William J. Crotty, *Handbook of Party Politics*, Londres, Sage Publications: 5-15.
- Zahariadis, Nikolaos (1997), *Theory, case, and method in Comparative Politics*, Fort Worth, Harcourt Brace College Publishers.

ANEXOS

Figura 0-1 Privatizações em Portugal: número e receitas, 1989-2010



Fonte: Privatization Barometer em <http://www.privatizationbarometer.net/database.php>

Quadro 0-1 Posições ideológicas na escala esquerda-direita, segundo os especialistas, de vários partidos na Europa Ocidental (1999)

1999		Posição ideológica geral na escala esquerda-direita	Posição ideológica em assuntos económicos	Posição ideológica na área das liberdades democráticas e direitos
Alemanha	CDU	5,9	5,7	6,3
	SPD	4,0	4,1	3,6
	Diferença	1,9	1,6	2,7
Áustria	OVP	6,2	6,2	6,5
	SPO	4,0	4,2	4,0
	Diferença	2,2	2,0	2,5
Dinamarca	V	7,1	7,7	5,6
	SD	3,9	3,4	0,0
	Diferença	3,3	4,3	5,6
Espanha	PP	6,6	6,6	6,7
	PSOE	4,1	4,5	3,9
	Diferença	2,5	2,1	2,8
Finlândia	KESK	5,6	5,4	7,6
	SSDP	3,4	3,4	4,6
	Diferença	2,2	2,0	3,0
França	RPR	7,2	6,4	7,3
	PS	3,4	3,6	3,7
	Diferença	3,8	2,9	3,6
Grécia	ND	6,6	7,4	7,1
	PASOK	5,0	5,4	3,7
	Diferença	1,6	2,0	3,4
Irlanda	FF	6,5	5,3	7,0
	FG	6,5	6,3	5,2
	Diferença	0,0	1,0	1,8
Itália	FI	6,8	7,3	6,8
	PDS	3,0	3,3	2,8
	Diferença	3,8	4,0	4,0
Holanda	CDA	5,2	5,3	6,7
	PvdA	3,8	4,4	3,6
	Diferença	1,4	0,9	3,1
PORTUGAL	PPD/PSD	5,6	6,0	6,8
	PSP	3,6	4,4	3,2
	Diferença	2,0	1,6	3,6
Reino Unido	Conservadores	6,9	7,7	7,1
	Labour	4,7	4,9	4,5
	Diferença	2,2	2,8	2,6
Suécia	M	7,7	8,3	6,0
	SAP	3,4	4,1	5,5
	Diferença	4,2	4,2	0,5

Fonte: 1999-2006 Chapel Hill expert survey: Steenbergen e Marks, 2007; Hooghe et al, 2010, em http://www.unc.edu/~hooghe/data_pp.php

Quadro 0-2 Posições ideológicas na escala esquerda-direita, segundo os especialistas, de vários partidos na Europa Ocidental (2002)

2002		Posição ideológica geral na escala esquerda-direita	Posição ideológica em assuntos económicos	Posição ideológica na área das liberdades democráticas e direitos
Alemanha	CDU	5,9	5,9	6,6
	SPD	4,0	3,6	4,6
	Diferença	1,9	2,3	2,1
Áustria	OVP	7,0	7,6	8,3
	SPO	3,8	3,4	3,4
	Diferença	3,3	4,1	4,9
Dinamarca	V	7,4	7,9	4,9
	SD	4,0	3,7	4,4
	Diferença	3,4	4,2	0,5
Espanha	PP	6,9	7,7	7,6
	PSOE	4,0	4,2	3,7
	Diferença	2,9	3,5	3,9
Finlândia	KESK	6,1	4,9	7,2
	SDP	3,7	3,9	3,9
	Diferença	2,4	1,0	3,3
França	RPR	7,0	5,9	7,3
	PS	3,9	4,1	3,2
	Diferença	3,2	1,8	4,1
Grécia	ND	6,3	6,3	6,5
	PASOK	3,9	4,6	3,9
	Diferença	2,4	1,7	2,6
Irlanda	FG	5,9	5,4	6,3
	FF	5,6	5,3	7,1
	Diferença	0,3	0,1	0,9
Italia	FI	6,9	7,9	6,3
	DS	3,1	3,4	2,5
	Diferença	3,8	4,5	3,8
Holanda	CDA	6,1	6,2	6,9
	PvdA	4,0	3,8	3,3
	Diferença	2,1	2,4	3,6
PORTUGAL	PSD	6,4	7,3	7,0
	PS	4,0	3,9	3,4
	Diferença	2,4	3,4	3,6
Reino Unido	Conservadores	7,7	8,1	8,2
	Labour	5,2	5,3	4,8
	Diferença	2,5	2,8	3,3
Suécia	M	7,8	8,6	4,6
	SAP	3,5	3,7	4,8
	Diferença	4,3	4,9	0,2

Fonte: 1999-2006 Chapel Hill expert survey: Steenbergen e Marks, 2007; Hooghe et al, 2010, em http://www.unc.edu/~hooghe/data_pp.php

Quadro 0-3 Posições ideológicas na escala esquerda-direita, segundo os especialistas, de vários partidos na Europa Ocidental (2006)

2006		Posição ideológica geral na escala esquerda-direita	Posição ideológica em assuntos económicos	Posição ideológica na área das liberdades democráticas e direitos
Alemanha	CDU	6,4	6,8	6,9
	SPD	3,6	3,4	4,5
	Diferença	2,8	3,5	2,5
Áustria	OVP	7,0	6,8	7,7
	SPO	3,4	2,8	3,5
	Diferença	3,6	4,0	4,2
Dinamarca	V	7,2	6,6	4,9
	SD	4,1	3,6	4,1
	Diferença	3,1	3,0	0,8
Espanha	PP	8,0	7,9	8,5
	PSOE	3,6	3,9	2,2
	Diferença	4,4	4,0	6,3
Finlândia	KESK	5,5	5,0	6,9
	SDP	3,6	3,0	5,0
	Diferença	1,8	2,0	1,9
França	UMP	7,4	7,0	7,1
	PS	2,9	2,1	2,8
	Diferença	4,6	4,9	4,4
Grécia	ND	6,4	6,9	6,3
	PASOK	4,1	4,2	3,3
	Diferença	2,3	2,7	3,0
Irlanda	FG	6,6	6,9	6,2
	FF	6,2	6,3	6,6
	Diferença	0,4	0,6	0,3
Itália	DS	2,7	3,0	2,9
	FI	7,1	7,7	7,0
	Diferença	4,4	4,7	4,1
Holanda	CDA	6,1	5,6	6,7
	PvdA	3,7	3,6	3,7
	Diferença	2,4	2,0	3,0
PORTUGAL	PSD	6,7	7,0	7,0
	PS	4,3	4,8	3,8
	Diferença	2,4	2,2	3,2
Reino Unido	Conservadores	6,6	7,0	6,0
	Labour	4,9	4,4	4,7
	Diferença	1,7	2,6	1,3
Suécia	M	7,8	7,9	6,0
	SAP	3,6	3,2	4,2
	Diferença	4,0	4,7	1,8

Fonte: 1999-2006 Chapel Hill expert survey: Steenbergen e Marks, 2007; Hooghe et al, 2010, em http://www.unc.edu/~hooghe/data_pp.php

Quadro 0-4 Atitudes perante o Estado social: as responsabilidades do Estado para os eleitores dos partidos portugueses (2008)

País e partido em que votou		Garantir emprego para os que querem trabalhar	Garantir cuidados de saúde adequados aos doentes	Garantir um nível de vida digno aos idosos	Garantir um nível de vida digno aos desempregados	Garantir serviços de cuidados às crianças para os pais que trabalham	Licença do trabalho paga para quem tem de tomar conta de familiares doentes	Índice de responsabilização global do Estado ²³⁷
PCP-PEV	Média	7,55	8,67	9,00	7,65	8,41	8,35	8,27
	N	66	66	66	65	66	66	
	D. padrão	2,2	2,0	1,5	2,3	2,0	1,8	
BE	Média	6,71	8,75	8,71	6,75	8,03	8,45	7,90
	N	33	33	33	33	33	33	
	D. padrão	2,2	1,4	1,3	1,7	1,4	1,2	
PS	Média	7,43	8,80	8,89	7,25	8,21	8,28	8,14
	N	565	568	570	567	564	563	
	D. padrão	2,3	1,8	1,7	2,2	1,9	1,9	
PSD	Média	7,34	8,74	8,93	7,22	8,17	8,00	8,07
	N	286	288	288	287	285	287	
	D. padrão	2,1	1,8	1,6	2,0	1,7	2,1	
CDS/PP	Média	7,15	9,35	9,58	7,65	8,38	8,11	8,36
	N	35	36	36	36	36	36	
	D. padrão	2,5	1,1	1,0	2,1	2,0	2,5	
Branco/nulo	Média	8,13	9,05	9,15	8,20	8,89	8,85	8,73
	N	56	56	56	54	56	56	
	D. padrão	2,0	1,7	1,6	2,0	1,3	1,3	
Total	Média	7,44	8,82	8,95	7,31	8,25	8,25	8,17
	N	1058	1063	1065	1058	1056	1057	
	D. padrão	2,2	1,7	1,6	2,1	1,8	1,9	
Média europeia*		6,86	8,71	8,52	6,71	7,76	7,75	7,72
0 a 10 = Nenhuma responsabilidade a total responsabilidade								

Fonte: European Social Survey Round 4, cálculos próprios.

Legenda: * Países incluídos na média europeia: Bélgica, Bulgária, Suíça, Chipre, Alemanha, Dinamarca, Estónia, Espanha, Finlândia, França, Reino Unido, Noruega, Polónia, Portugal, Rússia, Suécia e Eslovénia.

²³⁷ Os resultados das seis questões anteriores foram depois conjugados num índice a que chamámos responsabilização global do Estado. As seis questões apresentam uma consistência interna adequada para a construção deste índice (0,823, medido pelo coeficiente alpha de Cronbach). Neste e noutros quadros as amostras do inquérito são ponderadas com as variáveis *design weight* nas análises feitas a um país isoladamente e com *population design weight* nas análises globais europeias ou comparação entre países.

Quadro 0-5 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, por ideologia do maior partido do governo: Portugal, Espanha e Grécia, 1981-2010

	Três novas democracias																								
	Portugal, 1986-2010							Espanha							Grécia										
	Esquerda			Direita				N	Eta	Esquerda			Direita				N	Eta	Esquerda			Direita			
	Mé- dia	Media- na	DP	Mé- dia	Media- na	DP	Mé- dia			Media- na	DP	Mé- dia	Media- na	DP	Mé- dia	Media- na			DP	Mé- dia	Media- na	DP	Mé- dia	Media- na	DP
Receitas totais do Estado (AMECO)	0,8	0,6	2,2	2,4	2,8	4,8	23	-1,0	1,7	5,4	0,1	-0,2	1,3	13	1,5	2,1	3,3	2,1	3,4	4,2	20				
Receita estrutural (AMECO)	0,3	0,3	1,6	2,5	2,4	5,5	23	0,1	1,4	4,5	-0,4	-0,3	1,6	13	1,7	2,2	3,7	2,8	2,1	4,1	20				
Receita corrente (AMECO)	0,5	0,2	2,0	1,8	1,2	4,7	23	-0,6	2,1	5,3	0,1	0,1	1,0	13	1,4	2,2	2,9	1,9	3,1	3,6	20				
Carga fiscal sem contribuições sociais (AMECO)	0,4	0,4	2,3	1,1	0,5	4,4	23	-1,2	1,7	6,3	0,6	0,8	1,3	13	1,8	2,6	3,3	1,3	2,0	4,2	20				
Carga fiscal com contribuições sociais (AMECO)	0,4	0,9	1,8	1,7	1,4	4,1	23	-0,9	1,7	5,8	0,4	0,7	1,2	13	1,6	2,8	3,1	1,1	1,8	3,9	20				
Despesa total do Estado (AMECO)	1,3	0,4	3,8	1,4	2,3	3,9	23	2,8	1,0	5,1	-1,7	-1,4	1,4	13	-0,9	-0,8	3,3	3,5	5,3	5,4	20				
Despesa pública primária (AMECO)	2,0	0,9	4,1	1,8	1,2	3,5	23	3,0	1,3	5,0	-0,7	-1,0	1,3	13	0,4	1,7	5,4	2,5	3,8	4,9	20				
Despesa corrente total (AMECO)	1,0	0,2	3,4	1,9	1,5	4,6	23	3,3	1,1	5,1	-1,9	-2,1	1,2	13	-0,5	-1,4	2,5	3,4	5,1	3,9	20				
Despesa corrente total primária (AMECO)	1,7	1,9	3,5	2,5	1,3	3,8	23	3,5	1,0	5,0	-0,8	-1,0	1,2	13	1,1	1,1	3,6	2,2	2,0	4,3	20				
Despesa estrutural (AMECO)	1,3	0,4	3,8	1,4	2,4	3,9	23	2,7	1,1	4,8	-1,6	-1,4	1,3	13	-0,9	-0,7	3,4	3,4	5,3	5,5	20				
Despesa estrutural primária (AMECO)	2,0	1,0	4,0	1,8	1,3	3,4	23	2,9	1,4	4,8	-0,7	-1,0	1,2	13	0,4	1,7	5,4	2,4	3,7	4,9	20				
Benefícios e transferências sociais (AMECO)	1,8	1,1	3,7	3,3	2,5	3,2	23	4,1	1,7	5,7	-1,3	-1,6	1,5	13	1,7	1,9	1,7	3,4	5,2	3,7	20				
Despesa pública social (OCDE)	1,7	1,8	2,7	5,0	5,1	5,2	20	1,7	1,1	0,6	0,7	0,1	3,0	25	2,0	2,1	2,9	4,6	3,4	3,6	25				
Despesa com terceira idade (OCDE)	2,4	2,9	2,3	6,2	7,0	4,5	20	2,1	1,3	8,7	0,8	-0,9	3,8	25	3,3	1,5	6,8	3,2	2,0	9,7	25				
Despesa com saúde (OCDE)	2,6	0,8	6,2	4,9	5,7	8,5	20	1,6	1,6	4,6	1,3	-0,2	4,0	25	-0,4	0,7	7,0	8,5	8,0	13,1	25				
Rácio despesa pública social no total despesa pública (OCDE)	1,9	1,6	2,6	3,7	5,2	3,7	20	0,8	0,2	2,8	0,5	0,7	2,6	25	1,4	-0,2	5,2	1,1	1,7	4,7	25				
Remunerações dos empregados públicos (AMECO)	-0,2	1,1	3,8	2,3	2,1	4,1	23	2,9	1,2	4,5	-1,5	-1,7	1,1	13	0,2	-0,2	5,3	0,5	-0,1	5,8	20				
FBCF (AMECO)	1,5	4,2	9,9	1,5	3,4	6,8	23	1,9	4,9	9,8	2,1	1,2	4,3	13	1,4	0,0	7,1	-0,1	-0,1	13,1	20				
Saldo orç. global (AMECO) *	-0,3	0,4	2,2	0,2	0,5	2,0	23	-1,5	0,3	4,0	0,7	0,4	0,7	13	1,0	0,7	2,0	-0,9	-1,0	2,8	20				
Saldo orç. primário (AMECO) *	-0,5	-0,2	2,2	0,2	-0,2	1,8	23	-1,6	0,2	3,9	0,3	0,2	0,6	13	0,5	-0,5	2,6	-0,4	0,0	2,7	20				
Saldo orç. estrutural (AMECO) *	-0,5	-0,1	1,8	0,3	0,4	2,0	23	-1,1	0,2	3,2	0,5	0,4	0,5	13	1,1	0,5	2,4	-0,7	-1,1	2,5	20				
Saldo orç. estrutural primário (AMECO) *	-0,7	-0,4	1,9	0,2	-0,3	1,7	23	-1,1	0,1	3,2	0,1	0,3	0,4	13	0,6	-0,7	2,9	-0,1	0,7	2,4	20				
Dívida pública (AMECO)	2,6	1,9	7,4	2,7	3,8	6,0	18	5,8	1,9	17,0	-4,5	-4,9	2,0	13	1,1	-0,6	5,3	7,8	5,6	8,3	19				
Dívida Pública do governo central (OCDE)	1,8	0,4	6,4	2,0	2,3	5,7	23	7,0	3,7	13,4	1,9	-3,1	12,8	28	2,3	0,7	5,5	3,4	1,8	7,0	16				
Variáveis que vão de encontro à hipótese	Média: 6 em 24 / Mediana: 3 em 24							Média: 19 em 24 / Mediana: 21 em 24							Média: 5 em 24 / Mediana: 6 em 24										

Legenda e fonte: igual ao Quadro VII-4. Na maioria dos indicadores os anos observados vão de 1981 a 2010. No entanto, em alguns casos os resultados disponíveis não correspondem a todo esse período. Para Portugal analisamos apenas o período de 1986 a 2010.

Quadro 0-6 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, por ideologia do maior partido do governo: França, Alemanha e Reino Unido, 1981-2010

	França							Alemanha							Reino Unido										
	Esquerda			Direita				N	Eta	Esquerda			Direita				N	Eta	Esquerda			Direita			
	Mé-dia	Media-na	DP	Mé-dia	Media-na	DP	Mé-dia			Media-na	DP	Mé-dia	Media-na	DP	Mé-dia	Media-na			DP	Mé-dia	Media-na	DP	Mé-dia	Media-na	DP
Receitas totais do Estado (AMECO)	0,3	0,5	1,2	0,4	0,4	1,3	24		-0,5	-0,8	1,8	0,0	0,4	1,5	28		0,4	1,3	3,0	-0,6	-0,6	2,3	28	0,20	
Receita estrutural (AMECO)	0,0	0,1	1,8	0,8	0,5	1,5	24		0,1	0,8	2,3	0,0	0,1	2,9	28	0,042	0,7	0,8	2,9	-0,6	-0,9	3,2	28	0,21	
Receita corrente (AMECO)	0,5	0,5	1,1	0,4	0,7	1,2	24		-0,4	-0,3	1,8	0,1	0,3	1,6	28		0,4	0,9	2,2	-1,0	-0,5	1,9	22	0,35	
Carga fiscal sem contribuições sociais (AMECO)	0,3	0,1	1,3	0,4	0,6	1,5	24		-0,7	-0,2	2,0	0,2	0,5	1,6	28		0,2	1,1	3,2	-0,5	-0,6	2,1	28	0,22	
Carga fiscal com contribuições sociais (AMECO)	0,3	0,0	1,2	0,4	0,6	1,3	24		-0,7	-0,3	1,9	0,3	0,5	1,6	28		0,1	1,1	3,2	-0,5	-0,7	2,1	28	0,22	
Despesa total do Estado (AMECO)	0,5	1,0	1,9	0,4	0,0	2,1	24	0,239	-0,1	0,5	3,3	0,1	-0,7	5,1	28		2,1	2,2	4,6	-0,7	-1,0	4,1	28	0,36	
Despesa pública primária (AMECO)	0,3	0,6	1,8	0,5	-0,1	2,5	24		-0,1	0,5	3,5	0,1	-0,7	5,4	28		2,6	2,3	5,0	-0,5	-1,2	4,5	28	0,40	
Despesa corrente total (AMECO)	0,6	0,9	2,0	0,6	0,3	2,2	24		0,3	0,4	1,7	0,2	-0,7	3,0	28	0,129	1,6	1,8	2,9	-0,4	-1,2	3,9	22	0,31	
Despesa corrente total primária (AMECO)	0,4	0,5	1,9	0,6	0,3	2,6	24		0,2	0,0	1,5	0,2	-0,7	3,2	28		2,0	2,1	3,2	-0,1	-2,0	4,6	22	0,36	
Despesa estrutural (AMECO)	0,5	1,0	1,8	0,4	0,0	2,0	24	0,228	-0,2	0,4	3,2	0,0	-0,4	2,5	28		2,1	2,1	4,6	-0,5	-1,2	3,7	22	0,39	
Despesa estrutural primária (AMECO)	0,4	0,7	1,8	0,4	-0,1	2,4	24		-0,2	0,4	3,4	0,0	-0,4	2,6	28		2,6	2,3	4,9	-0,2	-1,6	4,2	22	0,43	
Benefícios e transferências sociais (AMECO)	0,5	0,6	1,7	0,8	0,5	2,2	24		0,5	0,9	1,8	0,3	-0,5	3,6	28	0,168	1,6	0,9	3,8	0,9	-0,6	4,8	28	0,21	
Despesa pública social (OCDE)	1,5	0,9	4,5	0,4	0,2	1,3	21	0,181	0,6	0,4	1,5	0,1	0,0	3,1	25	0,162	1,0	0,7	1,8	1,2	0,0	4,7	26		
Despesa com terceira idade (OCDE)	1,7	2,0	3,9	1,2	1,3	0,4	21	0,081	1,1	1,5	0,9	0,7	0,6	2,6	25	0,125	0,5	0,9	2,2	2,0	-0,5	8,2	26		
Despesa com saúde (OCDE)	0,5	0,7	2,4	1,3	0,4	3,7	21		0,2	0,9	2,2	0,6	0,3	4,4	25		2,7	3,1	1,7	0,9	-0,2	3,6	26	0,50	
Rácio despesa pública social no total despesa pública (OCDE)	1,0	0,1	4,0	0,8	0,8	0,9	21		0,8	0,4	3,2	0,4	-0,1	6,7	15	0,037	0,2	-0,4	3,1	1,6	2,0	2,8	26		
Remunerações dos empregados públicos (AMECO)	0,2	0,2	1,5	0,1	-0,1	2,1	24	0,067	-0,8	-0,9	0,9	-1,0	-1,7	2,9	28		1,3	1,6	2,8	-1,2	-1,3	3,0	28	0,45	
FBCF (AMECO)	0,6	0,3	3,8	-0,2	0,3	4,7	24		-5,3	-5,8	4,4	-1,6	-1,8	6,0	28		15,0	5,2	4,9	-2,5	-3,6	12,8	28	0,28	
Saldo orç. global (AMECO) *	-0,1	-0,2	0,7	0,0	0,5	1,5	24	0,312	-0,2	0,4	1,9	0,0	0,4	2,6	28		-0,8	0,0	2,5	0,1	0,5	1,8	28	0,30	
Saldo orç. primário (AMECO) *	0,0	0,0	0,6	0,0	0,5	1,6	24		-0,1	0,2	1,9	0,0	0,4	2,5	28	0,070	-0,9	0,0	2,6	0,0	0,4	1,8	28	0,35	
Saldo orç. estrutural (AMECO) *	-0,2	-0,1	0,5	0,2	0,3	1,0	24	0,430	0,1	0,5	1,8	0,0	0,3	1,1	28		-0,6	-0,4	2,0	-0,1	0,3	1,5	22	0,32	
Saldo orç. estrutural primário (AMECO) *	-0,2	-0,1	0,5	0,2	0,3	1,1	24	0,364	0,2	0,4	1,8	0,0	0,3	1,1	28		-0,8	-0,3	2,0	-0,3	0,2	1,5	22	0,39	
Dívida pública (AMECO)	4,1	2,8	5,3	5,6	5,5	5,2	24		1,8	2,7	2,8	5,4	5,0	5,8	19		3,4	2,2	11	7,7	7,2	6,5	18		
Dívida Pública do governo central (OCDE)	1,5	1,8	1,6	5,4	3,9	5,7	15		8,2	3,6	10	2,7	2,3	4,3	28										
Variáveis que vão de encontro à hipótese	Média: 11 em 24 / Mediana: 15 em 24							Média: 9 em 24 / Mediana: 13 em 24							Média: 19 em 23 / Mediana: 21 em 23										

Legenda e fonte: igual ao Quadro VII-4. Na maioria dos indicadores os anos observados vão de 1981 a 2010. No entanto, em alguns casos os resultados disponíveis não correspondem a todo esse período.

Quadro 0-7 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, por ideologia do maior partido do governo: Áustria e Holanda, 1981-2010

	Áustria								Holanda							
	Esquerda			Direita			N	Eta	Esquerda			Direita			N	Eta
	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP			Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP		
Receitas totais do Estado (AMECO)	0,3	-0,4	1,8	-0,9	-1,2	1,6	28	0,295	-1,4	-1,1	2,3	0,4	0,4	2,3	28	
Receita estrutural (AMECO)	0,5	-0,1	2,6	-0,7	-1,7	2,5	28	0,284	-1,8	-1,4	2,1	0,6	1,0	3,0	28	
Receita corrente (AMECO)	0,3	-0,4	1,8	-0,9	-1,3	1,6	28	0,294	-1,4	-1,1	2,2	0,4	0,4	2,3	28	
Carga fiscal sem contribuições sociais (AMECO)	0,5	0,1	2,0	-0,6	-1,2	2,6	28	0,242	-1,4	-1,1	2,6	0,4	0,2	2,7	28	
Carga fiscal com contribuições sociais (AMECO)	0,5	0,2	1,9	-0,7	-1,4	2,3	28	0,284	-1,4	-1,2	2,5	0,3	0,2	2,5	28	
Despesa total do Estado (AMECO)	0,7	0,5	2,5	-0,9	-1,2	3,9	28	0,300	-2,2	-1,8	5,7	0,6	0,1	3,3	28	
Despesa pública primária (AMECO)	0,6	0,2	2,5	-0,6	-1,0	4,2	28	0,286	-1,7	-1,4	6,2	0,5	-0,2	3,4	28	
Despesa corrente total (AMECO)	0,9	0,9	2,5	-1,0	-1,3	1,3	28	0,419	-2,7	-3,3	1,5	0,8	0,4	3,0	28	
Despesa corrente total primária (AMECO)	0,9	0,5	2,4	-0,8	-1,3	1,6	28	0,417	-2,1	-2,1	2,1	0,7	0,8	3,1	28	
Despesa estrutural (AMECO)	0,7	0,5	2,5	-0,9	-1,4	3,9	28	0,299	-2,2	-3,5	2,3	0,5	0,0	2,8	28	
Despesa estrutural primária (AMECO)	0,6	0,2	2,4	-0,7	-1,1	4,2	28	0,284	-1,6	-2,6	2,8	0,4	0,0	2,9	28	
Benefícios e transferências sociais (AMECO)	0,9	0,6	2,7	-0,4	-0,9	1,3	28	0,310	-3,0	-3,1	1,8	0,8	0,4	3,5	28	
Despesa pública social (OCDE)	1,5	1,2	2,2	0,2	0,1	1,5	15	0,509	-3,1	-3,4	1,6	0,2	-0,2	3,0	25	
Despesa com terceira idade (OCDE)	1,6	1,1	1,8	0,7	0,5	1,3	15	0,364	-1,4	-2,0	1,8	0,0	-0,5	3,1	25	
Despesa com saúde (OCDE)	1,4	1,2	2,9	0,4	0,7	1,2	25	0,231	-2,1	-1,9	3,6	1,5	1,3	3,1	25	
Rácio despesa pública social no total despesa pública (OCDE)	1,0	0,7	2,2	1,0	1,6	3,9	15		-0,7	-0,1	5,1	0,3	0,4	2,3	25	
Remunerações dos empregados públicos (AMECO)	0,4	0,7	2,9	-2,7	-1,6	4,2	28	0,408	-1,7	-1,5	1,7	-0,9	-1,5	3,3	28	
FBCF (AMECO)	-3,1	-2,8	7,4	-4,8	-5,4	10,7	28	0,209	0,5	1,9	5,9	-0,8	0,4	5,3	28	
Saldo orç. global (AMECO) *	-0,2	-0,2	1,3	0,0	-0,3	2,0	28	0,156	0,5	0,6	4,0	-0,1	0,2	1,8	28	
Saldo orç. primário (AMECO) *	-0,2	-0,2	1,2	-0,1	-0,4	2,1	28		0,1	0,3	3,9	0,0	0,3	1,8	28	
Saldo orç. estrutural (AMECO) *	-0,1	-0,3	1,2	0,1	-0,2	2,1	28	0,070	0,2	0,1	1,3	0,0	0,1	1,5	28	
Saldo orç. estrutural primário (AMECO) *	-0,1	-0,2	1,2	0,0	-0,5	2,2	28		-0,1	-0,2	1,3	0,1	0,0	1,5	28	
Dívida pública (AMECO)	3,0	3,5	4,3	-1,0	-0,9	1,2	18	0,550*	-5,5	-5,7	4,1	2,6	1,0	9,5	18	
Dívida Pública do governo central (OCDE)	4,9	4,4	4,0	-0,2	-0,3	1,7	28	0,611*	-4,5	-5,3	4,0	5,7	2,5	9,5	28	
Variáveis que vão de encontro à hipótese	Média: 22 em 24 / Mediana: 22 em 24								Média: 2 em 24 / Mediana: 2 em 24							

Legenda e fonte: igual ao Quadro VII-4. Na maioria dos indicadores os anos observados vão de 1981 a 2010. No entanto, em alguns casos os resultados disponíveis não correspondem a todo esse período.

Quadro 0-8 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, por ideologia do maior partido do governo: Dinamarca e Suécia, 1981-2010

	Dinamarca							Suécia								
	Esquerda			Direita			N	Eta	Esquerda			Direita			N	Eta
	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP			Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP		
Receitas totais do Estado (AMECO)	-0,4	-0,8	1,1	0,1	0,2	2,4	22		-0,8	-0,7	2,5	-0,8	-0,7	1,1	12	
Receita estrutural (AMECO)	-0,3	0,3	2,0	0,4	0,6	2,8	22		-1,2	-1,3	2,6	-0,2	-1,3	4,2	12	
Receita corrente (AMECO)	-0,4	-0,8	1,1	0,1	0,0	2,4	22		-0,8	-0,7	2,6	-0,8	-0,8	1,1	12	
Carga fiscal sem contribuições sociais (AMECO)	-0,3	-0,4	1,2	0,1	0,1	2,5	22		0,0	0,6	2,5	-0,9	-1,8	1,4	12	0,199
Carga fiscal com contribuições sociais (AMECO)	-0,3	-0,5	1,1	0,0	0,2	2,3	22		0,0	0,5	2,5	-0,9	-1,8	1,5	12	0,171
Despesa total do Estado (AMECO)	-0,4	-1,5	3,6	0,4	0,1	3,9	22		-2,3	-2,4	2,3	-0,5	-3,0	4,4	12	
Despesa pública primária (AMECO)	-0,2	-0,8	2,7	0,5	0,2	3,9	22		-1,8	-2,0	2,4	-0,4	-3,5	5,1	12	
Despesa corrente total (AMECO)	-0,4	-1,5	3,7	0,4	0,3	4,2	22		-2,2	-2,0	2,2	-0,2	-1,1	4,2	12	
Despesa corrente total primária (AMECO)	-0,2	-0,7	2,8	0,5	-0,5	4,1	22		-1,7	-1,9	2,2	-0,1	-2,1	4,8	12	
Despesa estrutural (AMECO)	-0,4	-1,3	3,2	0,3	0,3	3,3	22		-2,2	-2,0	2,1	-0,7	-2,7	3,5	12	
Despesa estrutural primária (AMECO)	-0,3	-0,7	2,3	0,4	0,5	3,4	22		-1,7	-1,7	2,3	-0,5	-3,1	4,4	12	
Benefícios e transferências sociais (AMECO)	-0,5	-1,2	3,2	0,5	-0,1	4,2	22		-1,2	-1,7	2,5	-0,6	-3,1	5,3	12	
Despesa pública social (OCDE)	-1,3	-1,8	1,9	0,4	0,1	2,2	19		-0,2	-0,5	3,3	1,2	1,3	4,9	21	
Despesa com terceira idade (OCDE)	-1,6	-1,5	2,1	0,2	0,0	1,8	19		-0,3	0,2	2,7	3,9	1,4	8,0	21	
Despesa com saúde (OCDE)	0,4	0,8	3,4	0,1	0,8	4,4	19		-0,6	-1,3	2,7	-1,5	0,5	3,4	21	
Rácio despesa pública social no total despesa pública (OCDE)	-1,0	0,3	3,1	1,3	0,7	2,2	19		1,3	1,3	4,1	-0,8	-0,5	2,6	21	0,232
Remunerações dos empregados públicos (AMECO)	0,5	0,3	2,4	0,1	-1,4	4,0	22	0,063	-1,1	-1,4	2,6	-1,5	-1,6	2,9	12	0,066
FBCF (AMECO)	0,3	-1,1	8,3	0,0	-3,5	11,4	22	0,130	-2,0	0,4	6,2	4,2	7,2	5,0	12	
Saldo orç. global (AMECO) *	0,1	0,9	1,8	-0,2	-0,2	2,4	22		0,9	1,6	2,0	0,0	0,8	2,2	12	
Saldo orç. primário (AMECO)	-0,1	0,4	1,2	-0,2	-0,4	2,4	22		0,6	1,0	2,0	-0,1	0,7	2,5	12	
Saldo orç. estrutural (AMECO) *	0,1	0,2	0,9	0,0	-0,3	1,5	22		0,6	0,8	1,8	0,3	0,8	0,9	12	
Saldo orç. estrutural primário (AMECO) *	0,0	-0,2	0,4	-0,1	-0,4	1,7	22		0,2	0,2	1,9	0,3	0,1	1,1	12	
Dívida pública (AMECO)	-6,0	-5,5	1,9	2,2	0,6	13,3	22		-3,8	-2,3	5,3	-2,8	-5,3	9,1	12	
Dívida Pública do governo central (OCDE)	-0,1	-4,9	13,3	1,2	-0,8	10,7	19		-2,8	-2,9	7,7	6,9	7,1	13,8	21	
Variáveis que vão de encontro à hipótese	Média: 2 em 24 / Mediana: 2 em 24							Média: 5 em 24 / Mediana: 12 em 24								

Legenda e fonte: igual ao Quadro VII-4. Na maioria dos indicadores os anos observados vão de 1981 a 2010. No entanto, em alguns casos os resultados disponíveis não correspondem a todo esse período.

Quadro 0-9 Determinantes da variação da receita estrutural do Estado, sem Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Variáveis independentes	Variação da receita estrutural do Estado			
	Beta	ΔR^2	F	gl
1º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	0,045			
		0,002	0,353	(1,173)
2º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	0,015			
Ano de eleições (1) vs anos sem eleições (0)	-0,116			
Variação média de outros países europeus	0,488**			
		0,263	30,605**	(2,171)
	R ² ajustado	0,252	20,561**	(3,171)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$ Tolerância > 0,981

Fonte dos dados da variável dependente: AMECO. N: 175. Países: Alemanha, Áustria, Dinamarca, França Holanda, Suécia e Reino Unido.

Quadro 0-10 Determinantes da variação da receita estrutural do Estado, na Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Variáveis independentes	Variação da receita estrutural do Estado			
	Beta	ΔR^2	F	gl
1º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	0,181			
		0,033	1,961	(1,58)
2º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	0,181			
Ano de eleições (1) vs anos sem eleições (0)	-0,047			
Variação média de outros países europeus	0,020			
		0,002	0,067	(2,56)
	R ² ajustado	-0,017	0,678	(3,56)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$ Tolerância > 0,949

Fonte dos dados da variável dependente: AMECO. N: 60. Países: Portugal, Espanha, Grécia.

Quadro 0-11 Determinantes da variação da despesa estrutural primária, sem Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Variáveis independentes	Variação da receita estrutural do Estado			
	Beta	ΔR^2	F	gl
1º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,006			
		0,000	0,006	(1,165)
2º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,103			
Ano de eleições (1) vs anos sem eleições (0)	0,098			
Variação média de outros países europeus	0,669**			
Variação da taxa de desemprego	0,111			
		0,525	59,716**	(3,162)
	R² ajustado	0,513	44,790**	(4,162)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$ Tolerância > 0,759

Fonte dos dados da variável dependente: AMECO. N: 167. Países: Alemanha, Áustria, Dinamarca, França, Holanda, Suécia e Reino Unido.

Quadro 0-12 Determinantes da variação da despesa estrutural primária, na Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Variáveis independentes	Variação da receita estrutural do Estado			
	Beta	ΔR^2	F	gl
1º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,020			
		0,000	,024	(1,58)
2º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,067			
Ano de eleições (1) vs anos sem eleições (0)	0,290*			
Variação média de outros países europeus	0,354*			
Variação da taxa de desemprego	0,054			
		0,262	6,508*	(3,55)
	R² ajustado	0,209	4,889*	(4,55)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$ Tolerância > 0,589

Fonte dos dados da variável dependente: AMECO. N: 60. Países: Portugal, Espanha, Grécia.

Quadro 0-13 Determinantes da variação da despesa com benefícios e transferências sociais, sem Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Variáveis independentes	Variação da despesa com benefícios e transferências sociais			
	Beta	ΔR^2	F	gl
1º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	0,065			
		0,004	0,720	(1,171)
2º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,020			
Ano de eleições (1) vs anos sem eleições (0)	0,069			
Variação média de outros países europeus	0,606**			
Variação da taxa de desemprego	0,282**			
		0,620	92,525**	(3,168)
	R² ajustado	0,616	69,863**	(4,168)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$ Tolerância > 0,708

Fonte dos dados da variável dependente: AMECO. N: 173. Países: Alemanha, Áustria, Dinamarca, França, Holanda, Suécia e Reino Unido.

Quadro 0-14 Determinantes da variação da despesa com benefícios e transferências sociais, só Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Variáveis independentes	Variação da despesa com benefícios e transferências sociais			
	Beta	ΔR^2	F	gl
1º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,011			
		0,000	0,007	(1,58)
2º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	-0,039			
Ano de eleições (1) vs anos sem eleições (0)	0,145			
Variação média de outros países europeus	0,461*			
Variação da taxa de desemprego	0,217			
		0,407	12,591**	(3,55)
	R² ajustado	0,364	9,446**	(4,55)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$ Tolerância > 0,619

Fonte dos dados da variável dependente: AMECO. N: 60. Países: Espanha, Grécia, Portugal.

Quadro 0-15 Determinantes da variação do saldo estrutural primário, sem Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Variáveis independentes	Variação da receita estrutural do Estado			
	Beta	ΔR^2	F	gl
1º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	0,048			
		0,002	0,390	(1,167)
2º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	0,108			
Ano de eleições (1) vs anos sem eleições (0)	-0,188*			
Variação média de outros países europeus	0,376**			
		0,184	18,699**	(2,165)
	R ² ajustado	0,172	12,624**	(3,165)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$ Tolerância > 0,976

Fonte dos dados da variável dependente: AMECO. N: 169. Países: Alemanha, Áustria, Dinamarca, França Holanda, Suécia e Reino Unido.

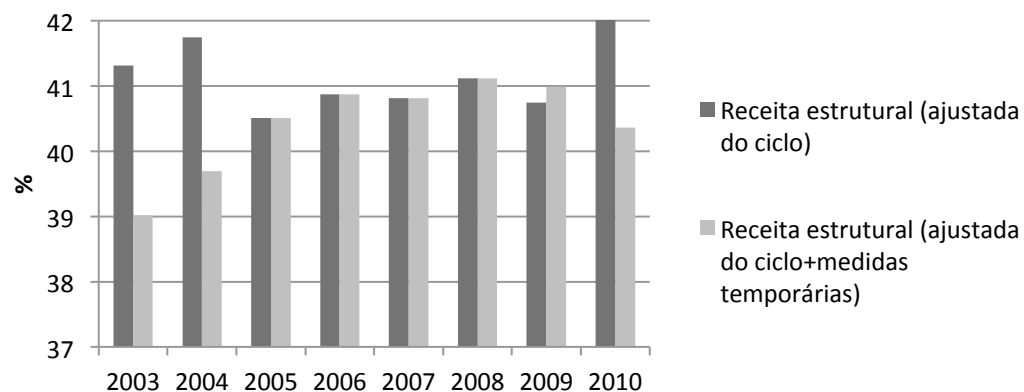
Quadro 0-16 Determinantes da variação do saldo estrutural primário, na Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Variáveis independentes	Variação da receita estrutural do Estado			
	Beta	ΔR^2	F	gl
1º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	0,097			
		0,009	0,553	(1,58)
2º Bloco				
Direita (1) vs Esquerda (0)	0,120			
Ano de eleições (1) vs anos sem eleições (0)	-0,280*			
Variação média de outros países europeus	0,265*			
		0,155	5,175	(2,56)
	R ² ajustado	0,119	3,661	(3,56)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,001$ Tolerância > 0,991

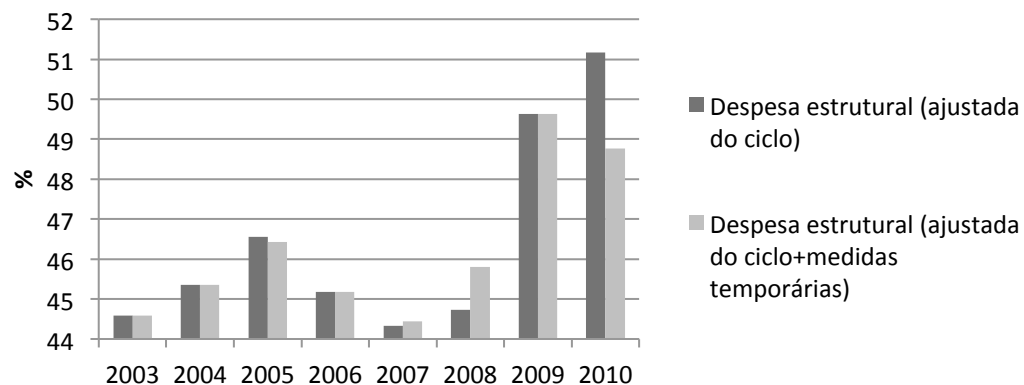
Fonte dos dados da variável dependente: AMECO. N: 60. Países: Portugal, Espanha, Grécia.

Figura 0-2 Receita estrutural ajustada do ciclo económico com ou sem medidas extraordinárias, Portugal, 2003-2010 (% do PIB)



Fonte e Legenda: AMECO. Ao contrário de todos os outros dados citados neste trabalho (que têm por fonte a base de dados da AMECO, actualização de Novembro de 2011), aqueles que surgem neste gráfico vêm da actualização de Maio de 2012. Assinale-se que as actualizações semestrais revelam, por vezes, mudanças de alguns pontos percentuais. Veja-se, por exemplo, as diferenças para Portugal no saldo estrutural ajustado do ciclo económico (Net borrowing cyclically adjusted) entre a actualização de Novembro de 2011²³⁸ e a de Maio de 2012²³⁹. Os indicadores que têm em conta as medidas temporárias não estão disponíveis no site da AMECO e foram disponibilizados por e-mail pelos serviços desta base de dados.

Figura 0-3 Despesa estrutural ajustada do ciclo económico com ou sem medidas extraordinárias, Portugal, 2003-2010 (% do PIB)



Fonte e Legenda: igual à figura anterior. .

²³⁸ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/2011-11-10-stat-annex_en.pdf

²³⁹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/2012-05-11-stat-annex_en.pdf

Figura 0-2

Figura 0-4 Comparação entre a variação da receita estrutural num país e na média de outros países europeus

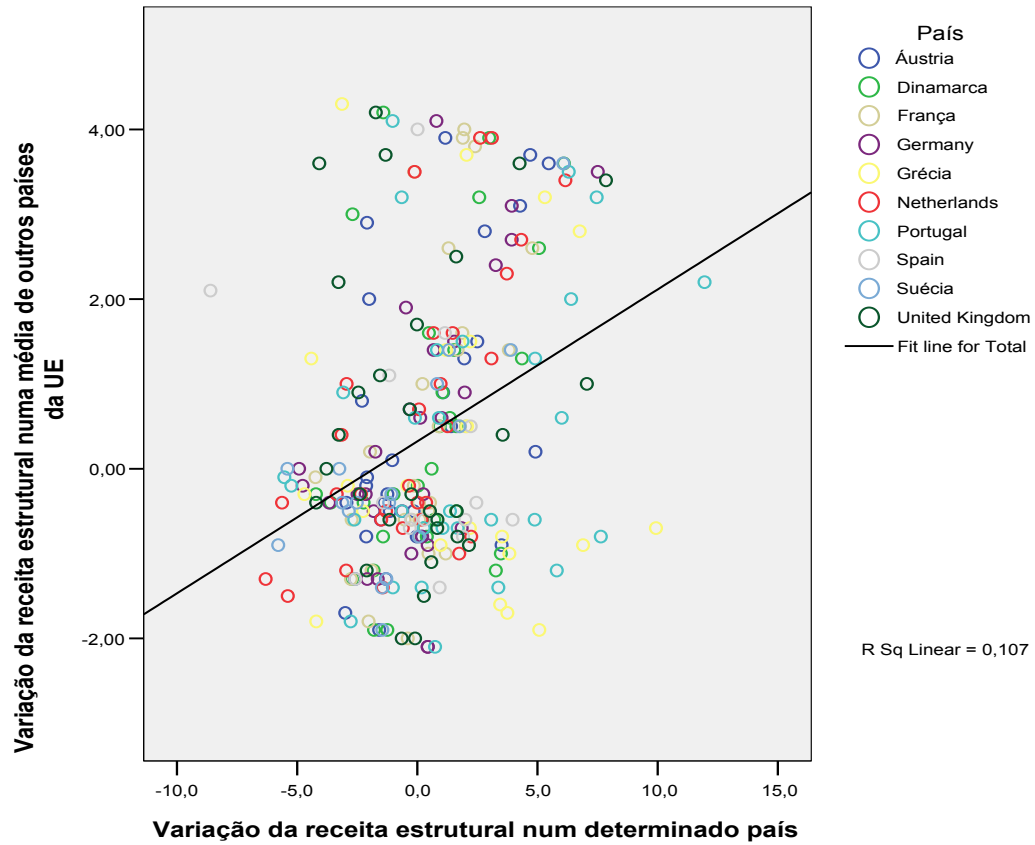


Figura 0-5 Comparação entre a variação da despesa estrutural primária e dos benefícios e transferências sociais num país e na média de outros países europeus

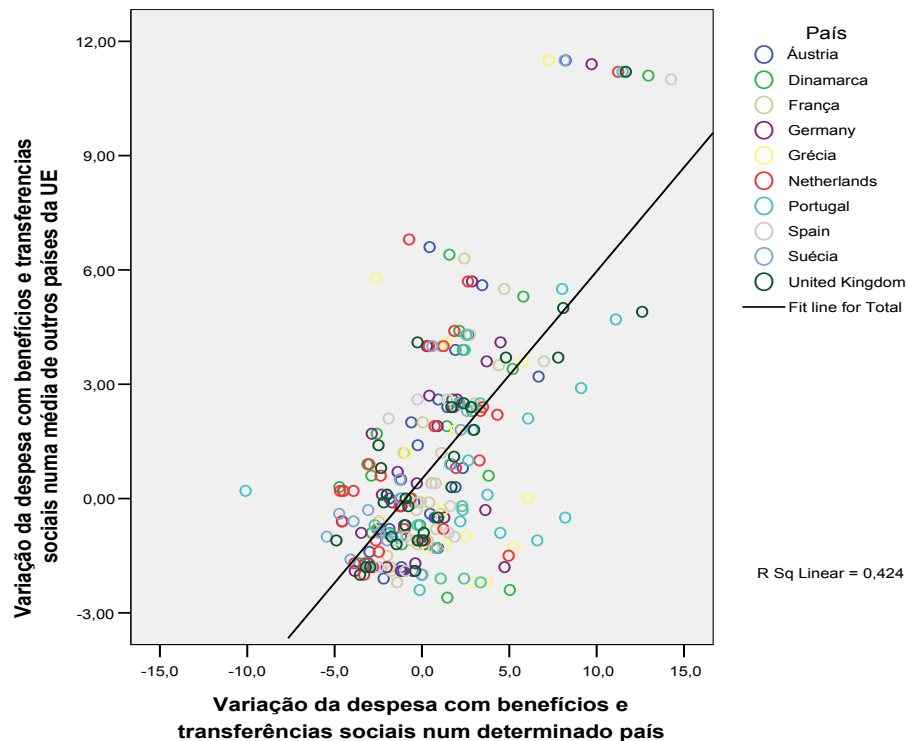
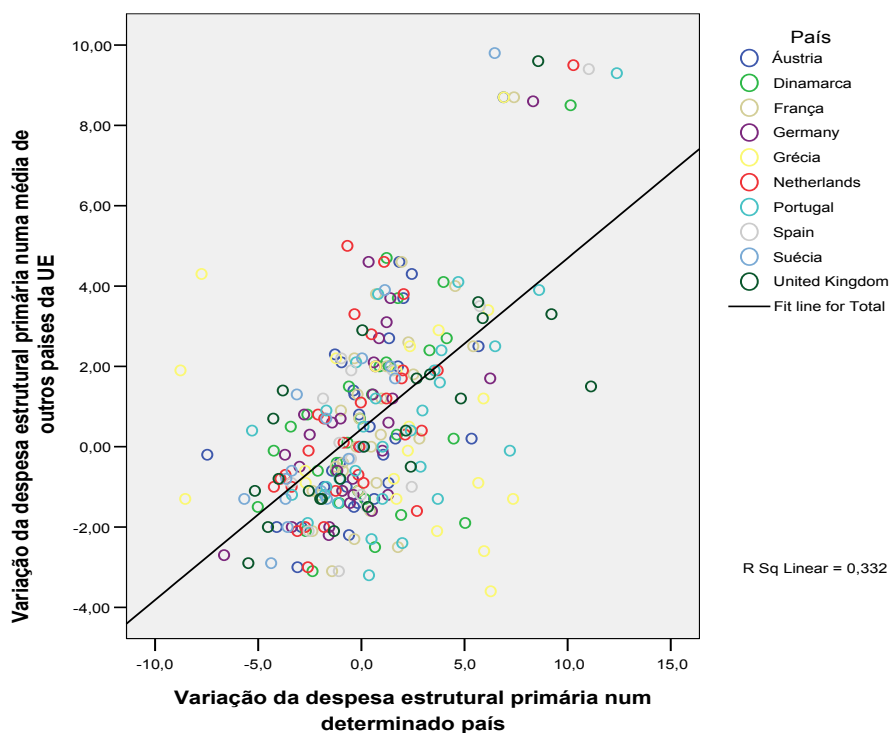
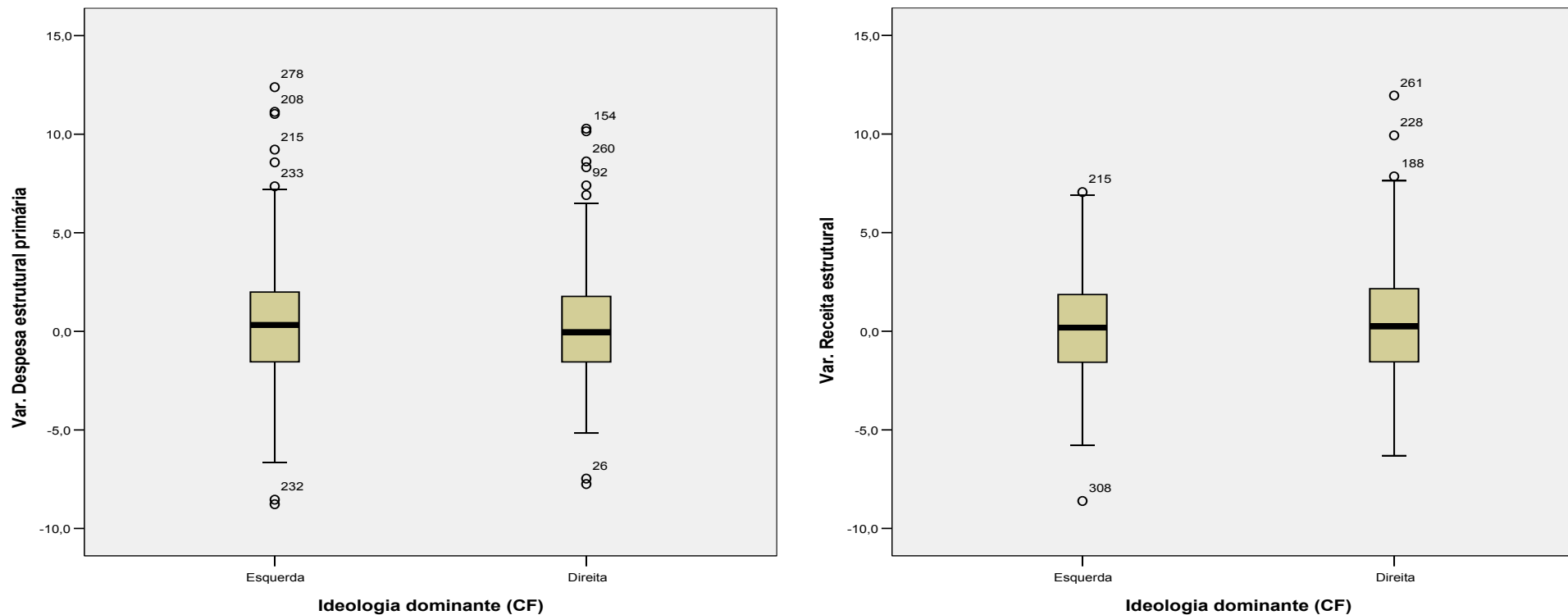


Figura 0-6 Variação da receita estrutural e da despesa estrutural primária, por ideologia que domina o governo, 10 países europeus, caixa de bigodes, 1981-2010



Fonte: AMECO, cálculos próprios.

Quadro 0-17 Variações anuais médias de 24 indicadores relacionados com as contas públicas, anos com e sem eleições, 1981-2010

Ano de eleições legislativas	Portugal		Espanha		Grécia		França		Alemanha		Reino Unido		Áustria		Holanda		Suécia		Dinamarca	
	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Varição anual em % dos seguintes indicadores	Média		Média		Média		Média		Média		Média		Média		Média		Média		Média	
Receitas totais do Estado (AMECO)	2,0	1,0	0,6	-2,0	1,4	1,5	0,5	-0,3	-0,1	-0,2	0,0	-0,4	0,4	-1,1	0,0	-1,0	-0,6	-1,3	0,4	0,3
Receita estrutural (AMECO)	2,0	1,4	0,8	-2,0	1,5	2,0	0,5	-0,2	-0,2	0,6	0,2	-0,6	0,7	-1,6	0,1	-0,7	-0,2	-2,6	0,4	0,6
Receita corrente (AMECO)	1,5	1,6	0,6	-1,7	1,4	1,2	0,5	-0,5	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,4	-1,1	0,0	-1,0	-0,6	-1,3	0,4	0,3
Carga fiscal sem contribuições sociais (AMECO)	1,6	0,4	0,7	-1,6	1,1	1,2	0,4	-0,5	0,0	-0,3	0,0	-0,1	0,7	-1,0	0,0	-0,7	0,1	-1,0	0,4	0,4
Carga fiscal com contribuições sociais (AMECO)	1,6	1,1	0,6	-1,5	0,9	1,2	0,4	-0,5	0,0	-0,3	-0,1	-0,1	0,7	-1,0	-0,1	-0,9	0,1	-1,1	0,3	0,5
Despesa total do Estado (AMECO)	1,3	2,3	0,1	0,6	-0,6	4,2	0,5	1,4	-0,5	1,1	0,1	0,9	0,4	-0,2	-0,4	0,2	-1,6	-2,0	0,3	0,6
Despesa pública primária (AMECO)	1,2	2,7	0,7	0,9	0,1	4,0	0,5	1,3	-0,6	1,2	0,3	1,0	0,3	-0,2	-0,3	0,4	-1,1	-2,1	0,4	0,9
Despesa corrente total (AMECO)	1,5	2,4	0,1	1,2	-0,1	3,6	0,6	1,4	-0,3	1,4	0,5	0,7	0,5	0,0	-0,4	0,4	-1,7	-1,4	0,4	0,7
Despesa corrente total primária (AMECO)	1,4	2,8	0,8	1,6	0,7	3,2	0,6	1,2	-0,4	1,5	0,8	0,6	0,5	0,0	-0,3	0,6	-1,1	-1,4	0,5	0,9
Despesa estrutural (AMECO)	1,3	2,3	0,1	0,6	-0,6	4,3	0,5	1,4	-0,5	0,9	0,4	1,1	0,3	-0,2	-0,4	0,1	-1,7	-1,8	0,2	0,6
Despesa estrutural primária (AMECO)	1,2	2,6	0,7	0,9	0,1	4,0	0,5	1,3	-0,6	1,0	0,7	1,1	0,3	-0,1	-0,4	0,2	-1,1	-1,8	0,4	0,8
Benefícios e transferências sociais (AMECO)	2,9	2,8	0,8	1,9	1,8	3,1	0,7	1,1	0,0	1,0	1,0	0,8	0,6	0,2	-0,6	0,8	-0,8	-1,6	0,4	0,6
Despesa pública social (OCDE)	3,0	3,5	0,1	0,1	1,4	3,1	1,1	1,5	0,2	0,3	0,6	1,7	0,7	0,5	-1,3	0,3	-0,4	1,3	0,2	0,4
Despesa com terceira idade (OCDE)	3,1	7,1	1,5	1,6	2,2	5,1	1,5	1,3	0,7	0,9	1,6	0,7	1,0	1,4	-0,7	-0,2	1,0	-0,1	-0,6	1,6
Despesa com saúde (OCDE)	3,1	2,6	1,6	0,8	1,0	5,8	0,9	1,5	0,4	0,5	1,0	2,3	1,3	0,7	0,1	1,6	-0,5	-1,4	0,3	1,4
Rácio despesa pública social no total despesa pública (OCDE)	2,0	2,3	1,2	-0,8	2,0	-0,1	0,9	0,1	0,5	0,8	1,1	0,5	0,9	1,1	0,0	0,1	0,0	2,9	0,9	-0,3
Remunerações dos empregados públicos (AMECO)	0,5	2,3	0,2	1,1	-0,3	3,4	0,2	0,2	-1,2	-0,3	-0,5	0,3	-0,6	0,0	-1,0	-1,1	-0,6	-2,6	0,3	0,3
FBCF (AMECO)	0,4	-1,2	3,1	-7,6	1,9	-1,4	0,1	-0,6	-3,3	-2,2	7,2	-7,2	-4,9	-0,9	0,5	-1,5	-1,4	2,8	-0,2	-1,5
Saldo global (AMECO) (p.p.) *	0,1	-0,7	0,2	-1,0	0,8	-1,4	0,0	-0,9	0,2	-0,6	-0,1	-0,4	0,0	-0,4	0,2	-0,6	0,7	0,5	0,0	-0,1
Saldo primário (AMECO) (p.p.) *	0,2	-0,7	-0,1	-1,2	0,5	-1,1	0,0	-0,8	0,2	-0,6	-0,2	-0,4	0,1	-0,5	0,2	-0,7	0,3	0,5	0,0	-0,2
Saldo estrutural (AMECO) (p.p.) *	0,1	-0,5	0,3	-1,0	0,9	-1,3	0,0	-0,8	0,2	-0,1	-0,2	-0,4	0,2	-0,7	0,3	-0,4	0,9	-0,4	0,1	0,0
Saldo estrutural primário (AMECO) (p.p.) *	0,2	-0,5	0,0	-1,1	0,6	-0,9	0,0	-0,7	0,2	-0,1	-0,3	-0,4	0,2	-0,8	0,2	-0,5	0,5	-0,4	0,0	0,0
Dívida pública (AMECO)	1,8	6,0	-0,2	1,8	1,6	9,0	5,0	4,2	3,9	4,8	5,1	4,4	1,0	2,3	-0,3	-1,6	-2,7	-6,0	1,6	-9,3
Dívida Pública do governo central (OCDE)	2,7	6,9	4,1	7,8	1,7	4,8	4,7	5,7	4,6	4,5	5,8	4,8	2,9	4,7	2,6	3,0	0,3	-0,3	2,6	-1,9
Variáveis que vão de encontro à hipótese	22		22		20		20		23		16		16		22		14		16	

Legenda: Os números a cinzento assinalam casos em que as médias vão de encontro à hipótese do ciclo eleitoral. Na maioria dos indicadores os anos observados vão de 1981 a 2010. No entanto, em alguns casos os resultados disponíveis não correspondem a todo esse período. ** Todos os indicadores surgiam, na fonte original, em % do PIB. Com base nesses resultados, calculámos a variação percentual de cada ano em relação ao ano anterior. Apenas nos indicadores relacionados com os saldos esta variação foi calculada em pontos percentuais (p.p.).

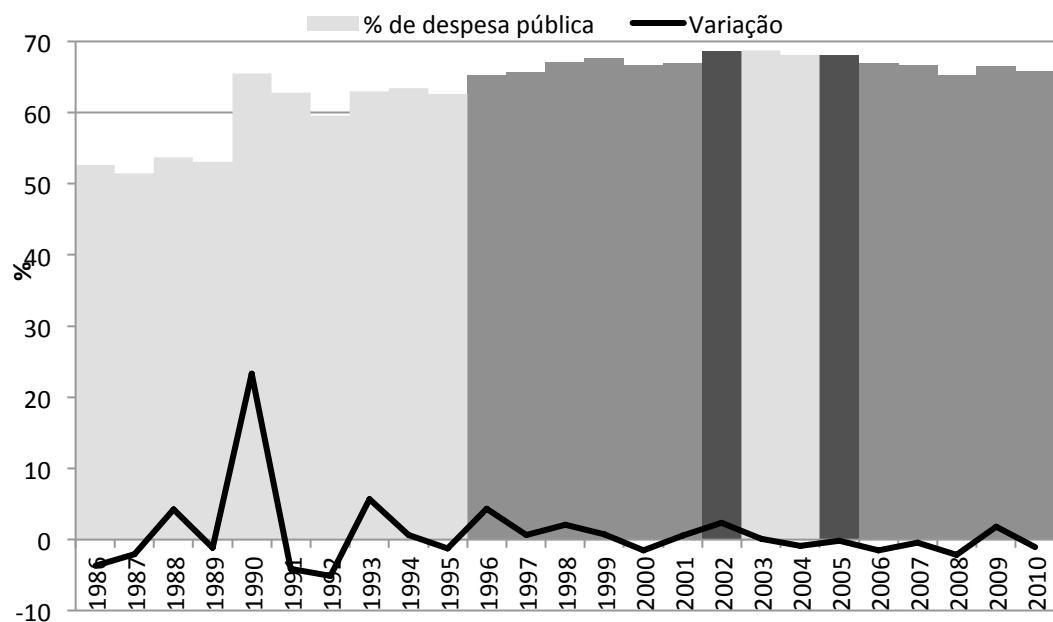
Fontes: Assinaladas em cada indicador, cálculos próprios.

Quadro 0-18 Variação da despesa pública em % da despesa total nacional com saúde, por partido e por ciclo governativo, Portugal, 1986-2010

PSD			PS								
Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP						
1,3	-1,0	7,6	0,3	0,6	1,9						
PSD, Cavaco			PS, Guterres			PSD-CDS, DB/PSL			PS, Sócrates		
Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP	Média	Mediana	DP
1,7	-1,2	8,4	1,2	0,7	1,9	-0,4	-0,4	0,7	-0,6	1,1	1,5

Fonte: OCDE, Health Data 2012, cálculos próprios.

Figura 0-7 Despesa pública com saúde em % da despesa total nacional com saúde, por partido, Portugal, 1986-2010



Legenda: 1995 e 2000 são anos com quebra de série. A cinzento-claro estão os anos cuja responsabilidade da execução orçamental é atribuída ao PSD; a cinzento-escuro os executivos do PS; a negro os anos classificados como de transição.

Fonte: OCDE, Health Data 2012, cálculos próprios.

Quadro 0-19 Variáveis independentes usadas na análise estatística: classificação ideológica de cada ano, eleições, PIB, desemprego e idosos

Fontes:

- Ideologia do maior partido de governo, tipo de governo e maiorias ou minorias: Siaroff, 2000, para os anos até essa data. A partir daí recorreremos a várias outras fontes e sobretudo ao site www.electionguide.org da International Foundation for Electoral Systems.

- As restantes fontes surgem indicadas em cada indicador (PIB, desemprego e idosos).

Notas metodológicas:

- Classificamos cada governo à esquerda ou direita de acordo com a ideologia do seu maior partido (segundo os resultados das últimas eleições legislativas). Contudo, sabendo que os executivos não são todos iguais, fizemos depois uma distinção entre governos de maioria ou minoria e que incluem, ou não, os dois maiores partidos do sistema partidário.

- Sendo vários os critérios seguidos pelos autores que fizeram trabalhos com objectivos semelhantes ao nosso, todos partem da ideia de que é possível associar os indicadores de um determinado ano a um governo de um partido ou de uma coligação classificando-o numa ou noutra família ideológica. Optámos por um critério que se pode resumir na seguinte ideia: ligamos as variações de um ano a uma força político-ideológica se esta foi responsável pela elaboração do Orçamento do Estado (OE) e também pela sua execução durante pelo menos 9 meses do ano. Os casos em que há mudança de partido e em que o critério anterior não ocorre são classificados como ano de transição e não são contabilizados nas análises estatísticas que fizemos. Contudo, se no caso português foi possível perceber o que se passou em cada transição de executivo (nomeadamente ao nível de orçamentos e respectivos rectificativos), nos outros países europeus revelou-se mais complicado fazer esse historial. A solução adoptada pressupõe que se um governo esteve, pelo menos, os 9 primeiros meses do ano no cargo foi ele o responsável pelo OE e por grande parte da sua execução. Todos os anos em que o novo executivo tomou posse já com o ano em curso, mesmo que em Janeiro, são classificados como anos de transição devido a um OE que em princípio estará muito influenciado pelo governo/partido anterior.

- Lógica igual à anterior é seguida na classificação por tipos de governo e dos executivos de maioria ou minoria.

- Variação da população com mais de 65 anos: indicador calculado de acordo com a fórmula $[(\% \text{ da população com mais de 65 anos} - \% \text{ da população com mais de 65 anos no ano anterior}) / \% \text{ da população com mais de 65 anos no ano anterior} \times 100]$

País	Ano	Ideologia do maior partido de governo	Governo de maioria absoluta?	Tipo de governo	Ano de eleições legislativas	Variação do PIB (OCDE)	Taxa de desemprego (AMECO)	Variação em % da população com mais de 65 anos (Eurostat)
Alemanha	1980	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	1,4	8	.
Alemanha	1981	Esquerda	Ano de transição	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	0,5	10,8	-0,7
Alemanha	1982	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-0,4	12,5	-1,8
Alemanha	1983	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Sim	1,6	13,9	-1,8
Alemanha	1984	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,8	15,5	-1,7
Alemanha	1985	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,3	16,8	0,4
Alemanha	1986	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,3	16,8	1,7
Alemanha	1987	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	1,4	16,6	1,4
Alemanha	1988	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,7	16,2	1,4
Alemanha	1989	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,9	14,7	0,3
Alemanha	1990	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	5,3	13,4	-0,5
Alemanha	1991	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	5,1	5,3	-2,6
Alemanha	1992	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,2	6,3	0,3

Alemanha	1993	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-0,8	7,6	0,3
Alemanha	1994	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	2,7	8,2	1,1
Alemanha	1995	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,9	8	1,2
Alemanha	1996	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1	8,7	1,2
Alemanha	1997	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,8	9,4	0,7
Alemanha	1998	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	2	9,1	0,8
Alemanha	1999	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2	8,2	0,8
Alemanha	2000	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,2	7,5	2
Alemanha	2001	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,2	7,6	2,4
Alemanha	2002	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	0	8,4	2,5
Alemanha	2003	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-0,2	9,3	2,5
Alemanha	2004	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,2	9,8	2,9
Alemanha	2005	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	0,8	11,2	3,5
Alemanha	2006	Direita	Maioria	Grande coligação	Não	3,4	10,3	3,3
Alemanha	2007	Direita	Maioria	Grande coligação	Não	2,7	8,7	2,9
Alemanha	2008	Direita	Maioria	Grande coligação	Não	1	7,5	1,5
Alemanha	2009	Direita	Maioria	Grande coligação	Sim	-4,7	7,8	.
Alemanha	2010	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,6	7,1	.
Áustria	1980	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,8	1,1	.
Áustria	1981	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-0,1	1,5	-1,3
Áustria	1982	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,9	2,4	-2,5
Áustria	1983	Esquerda	Maioria	Ano de Transição	Sim	3	3	-2,5
Áustria	1984	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	0,1	2,9	-2,5
Áustria	1985	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,5	3,1	-0,4
Áustria	1986	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	2,3	3,3	0,9
Áustria	1987	Esquerda	Maioria	Ano de Transição	Não	1,3	3,5	1,3
Áustria	1988	Esquerda	Maioria	Grande coligação	Não	2,9	3,3	1,5
Áustria	1989	Esquerda	Maioria	Grande coligação	Não	3,7	2,9	1,1
Áustria	1990	Esquerda	Maioria	Grande coligação	Sim	4,2	3,1	0,6
Áustria	1991	Esquerda	Maioria	Grande coligação	Não	3,3	3,4	0,3
Áustria	1992	Esquerda	Maioria	Grande coligação	Não	1,9	3,4	-0,2
Áustria	1993	Esquerda	Maioria	Grande coligação	Não	0,4	4	-0,2
Áustria	1994	Esquerda	Maioria	Grande coligação	Sim	2,2	3,8	0,4
Áustria	1995	Esquerda	Maioria	Grande coligação	Sim	2,5	3,9	0,8
Áustria	1996	Esquerda	Maioria	Grande coligação	Não	2,2	4,3	0,8
Áustria	1997	Esquerda	Maioria	Grande coligação	Não	2,1	4,4	0,5
Áustria	1998	Esquerda	Maioria	Grande coligação	Não	3,6	4,5	0,6
Áustria	1999	Esquerda	Maioria	Grande coligação	Sim	3,3	3,9	0,3

Áustria	2000	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Não	3,7	3,6	0,1
Áustria	2001	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	0,5	3,6	0,1
Áustria	2002	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	1,6	4,2	0,4
Áustria	2003	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	0,8	4,3	-0,4
Áustria	2004	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,5	4,9	0,3
Áustria	2005	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,5	5,2	3
Áustria	2006	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	3,6	4,8	3,1
Áustria	2007	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Não	3,7	4,4	2,7
Áustria	2008	Esquerda	Maioria	Grande coligação	Não	2,2	3,8	1,5
Áustria	2009	Esquerda	Maioria	Grande coligação	Não	-3,9	4,8	1,4
Áustria	2010	Esquerda	Maioria	Grande coligação	Não	2	4,4	1,5
Dinamarca	1980	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-0,5	4,9	
Dinamarca	1981	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	-0,9	7,9	0,9
Dinamarca	1982	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Não	3,7	8,4	1
Dinamarca	1983	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,7	8,4	1
Dinamarca	1984	Ano de transição	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	4,2	7,9	1
Dinamarca	1985	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	4	6,7	0,6
Dinamarca	1986	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	4,9	5	1,3
Dinamarca	1987	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Sim	0,3	5	1
Dinamarca	1988	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Sim	-0,1	5,7	0,6
Dinamarca	1989	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	0,6	6,8	0,6
Dinamarca	1990	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	1,6	7,2	0,4
Dinamarca	1991	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,3	7,9	0
Dinamarca	1992	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2	8,6	-0,1
Dinamarca	1993	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Não	-0,1	9,6	-0,4
Dinamarca	1994	Ano de transição	Ano de transição	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	5,5	7,7	-0,6
Dinamarca	1995	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,1	6,7	-0,7
Dinamarca	1996	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,8	6,3	-1,1
Dinamarca	1997	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,2	5,2	-0,8
Dinamarca	1998	Ano de transição	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	2,2	4,9	-0,6
Dinamarca	1999	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,6	5,2	-0,5
Dinamarca	2000	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,5	4,3	-0,3
Dinamarca	2001	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	0,7	4,5	-0,2
Dinamarca	2002	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	0,5	4,6	0
Dinamarca	2003	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	0,4	5,4	0,2
Dinamarca	2004	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,3	5,5	0,5
Dinamarca	2005	Ano de transição	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	2,4	4,8	0,7
Dinamarca	2006	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,4	3,9	1

Dinamarca	2007	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	1,6	3,8	1,1
Dinamarca	2008	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-1,1	3,3	1,7
Dinamarca	2009	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-5,2	6	2
Dinamarca	2010	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,7	7,4	2,7
Espanha	1980	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,2	11,5	
Espanha	1981	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-0,1	14,2	3,9
Espanha	1982	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	1,2	16	1,4
Espanha	1983	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,8	14,3	1,3
Espanha	1984	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,8	16,7	1,5
Espanha	1985	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,3	17,8	1,7
Espanha	1986	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	3,3	17,4	2
Espanha	1987	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	5,5	16,8	2,2
Espanha	1988	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	5,1	15,8	2,5
Espanha	1989	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	4,8	13,9	2,6
Espanha	1990	Esquerda	Ano de transição	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,8	13	2,7
Espanha	1991	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,5	13	2,6
Espanha	1992	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	0,9	14,7	2,3
Espanha	1993	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	-1	18,4	2,3
Espanha	1994	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,4	19,5	2,4
Espanha	1995	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,8	18,4	2,3
Espanha	1996	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Sim	2,4	17,8	2,4
Espanha	1997	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,9	16,7	2,2
Espanha	1998	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	4,5	15	2,2
Espanha	1999	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	4,7	12,5	1,9
Espanha	2000	Direita	Ano de transição	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	5	11,1	1,7
Espanha	2001	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,6	10,3	0,9
Espanha	2002	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,7	11,1	0,4
Espanha	2003	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,1	11,1	-0,4
Espanha	2004	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Sim	3,3	10,6	-0,2
Espanha	2005	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,6	9,2	-0,4
Espanha	2006	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	4	8,5	-0,6
Espanha	2007	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,6	8,3	-0,3
Espanha	2008	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	0,9	11,3	-0,3
Espanha	2009	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-3,7	18	0,2
Espanha	2010	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-0,1	20,1	1,2
França	1980	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,6	6,1	
França	1981	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Sim	1	7,1	-1,5
França	1982	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,4	7,7	-2,6

França	1983	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,2	7,7	-2,2
França	1984	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,5	9,2	-1,8
França	1985	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,6	9,6	-1,1
França	1986	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Sim	2,3	9,7	2
França	1987	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,4	9,8	1,8
França	1988	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Sim	4,7	9,3	1,7
França	1989	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	4,2	8,8	1,6
França	1990	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,6	8,4	1,4
França	1991	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1	8,9	1,6
França	1992	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,5	9,8	1,6
França	1993	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Sim	-0,7	11	1,5
França	1994	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,2	11,6	1,5
França	1995	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2	11	1,6
França	1996	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,1	11,5	1,7
França	1997	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Sim	2,2	11,5	1,4
França	1998	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,4	11	1,4
França	1999	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,3	10,4	1
França	2000	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,7	9	0,9
França	2001	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,8	8,3	0,7
França	2002	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Sim	0,9	8,6	0,7
França	2003	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	0,9	9	0,6
França	2004	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,5	9,3	0,4
França	2005	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,8	9,3	0,7
França	2006	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,5	9,2	0,2
França	2007	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	2,3	8,4	-0,2
França	2008	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-0,1	7,8	0,4
França	2009	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-2,7	9,5	0,6
França	2010	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,5	9,8	0,7
Grécia	1980	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	0,7	2,7	
Grécia	1981	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	-1,6	4	0,4
Grécia	1982	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-1,1	5,8	0,4
Grécia	1983	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-1,1	7,1	0,4
Grécia	1984	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2	7,2	-0,1
Grécia	1985	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	2,5	7	0,6
Grécia	1986	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	0,5	6,6	-1,6
Grécia	1987	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-2,3	6,7	0,8
Grécia	1988	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	4,3	6,8	0,9
Grécia	1989	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Sim	3,8	6,7	1,2

Grécia	1990	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	0	6,4	1,2
Grécia	1991	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,1	7,1	1,2
Grécia	1992	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	0,7	7,9	2,1
Grécia	1993	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	-1,6	8,6	2,2
Grécia	1994	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2	8,9	1,9
Grécia	1995	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,1	9,2	1,9
Grécia	1996	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	2,4	9,6	1,9
Grécia	1997	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,6	9,8	1,9
Grécia	1998	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,4	10,8	1,9
Grécia	1999	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,4	12	1,9
Grécia	2000	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	4,5	11,2	1,9
Grécia	2001	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	4,2	10,7	2
Grécia	2002	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,4	10,3	2,4
Grécia	2003	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	5,9	9,7	1,9
Grécia	2004	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Sim	4,4	10,5	1,9
Grécia	2005	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,3	9,9	1,5
Grécia	2006	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	5,2	8,9	2,3
Grécia	2007	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	4,3	8,3	0,2
Grécia	2008	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1	7,7	0,4
Grécia	2009	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	-2	9,5	0,2
Grécia	2010	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-4,5	12,6	1,5
Holanda	1980	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,3	5,3	
Holanda	1981	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	-0,8	7,7	0,8
Holanda	1982	Direita	Ano de transição	Grande coligação	Sim	-1,2	10,6	1
Holanda	1983	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,1	8,3	0,8
Holanda	1984	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,1	8,1	0,8
Holanda	1985	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,6	7,3	0,8
Holanda	1986	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	2,8	6,5	1,7
Holanda	1987	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,9	6,3	1,4
Holanda	1988	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,4	6,2	1,3
Holanda	1989	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	4,4	5,7	1,4
Holanda	1990	Direita	Maioria	Grande coligação	Não	4,2	5,1	0,9
Holanda	1991	Direita	Maioria	Grande coligação	Não	2,4	4,8	0,7
Holanda	1992	Direita	Maioria	Grande coligação	Não	1,7	4,9	0,6
Holanda	1993	Direita	Maioria	Grande coligação	Não	1,3	5,5	0,6
Holanda	1994	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Sim	3	6,2	0,5
Holanda	1995	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,1	7,1	0,7
Holanda	1996	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,4	6,4	0,9

Holanda	1997	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	4,3	5,5	0,6
Holanda	1998	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	3,9	4,3	0,7
Holanda	1999	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	4,7	3,5	0,3
Holanda	2000	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,9	3,1	0,3
Holanda	2001	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,9	2,5	0,2
Holanda	2002	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Sim	0,1	3,1	0,4
Holanda	2003	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	0,3	4,2	0,4
Holanda	2004	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,2	5,1	1
Holanda	2005	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2	5,3	1,4
Holanda	2006	Direita	Ano de transição	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	3,4	4,4	1,6
Holanda	2007	Direita	Maioria	Grande coligação	Não	3,9	3,6	1,5
Holanda	2008	Direita	Maioria	Grande coligação	Não	1,9	3,1	1,7
Holanda	2009	Direita	Maioria	Grande coligação	Não	-3,9	3,7	1,9
Holanda	2010	Direita	Maioria	Grande coligação	Sim	1,8	4,5	2,1
Portugal	1980	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	4,6	7,6	
Portugal	1981	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,6	7,3	2,4
Portugal	1982	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,1	7,2	0,9
Portugal	1983	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Sim	-0,2	8,2	0,8
Portugal	1984	Esquerda	Maioria	Grande coligação	Não	-1,9	8,9	0,2
Portugal	1985	Esquerda	Maioria	Grande coligação	Sim	2,8	9,1	0,7
Portugal	1986	Direita	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	4,1	8,8	2,1
Portugal	1987	Direita	Ano de transição	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	6,4	7,2	2,1
Portugal	1988	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	7,5	5,8	2,3
Portugal	1989	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	6,4	5,2	2,5
Portugal	1990	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	4	4,8	3
Portugal	1991	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	4,4	4,2	2,9
Portugal	1992	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,1	4,1	2,4
Portugal	1993	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-2	5,5	1,9
Portugal	1994	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1	6,8	1,8
Portugal	1995	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	4,3	7,2	1,9
Portugal	1996	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,7	7,2	2
Portugal	1997	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	4,4	6,7	1,7
Portugal	1998	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	5	5,6	1,9
Portugal	1999	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	4,1	5	1,6
Portugal	2000	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,9	4,5	1,4
Portugal	2001	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2	4,6	2
Portugal	2002	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Sim	0,7	5,7	1,1
Portugal	2003	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-0,9	7,1	0,8

Portugal	2004	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,6	7,5	0,8
Portugal	2005	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Sim	0,8	8,6	1,1
Portugal	2006	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,4	8,6	0,7
Portugal	2007	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,4	8,9	0,7
Portugal	2008	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	0	8,5	1
Portugal	2009	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	-2,5	10,6	1,2
Portugal	2010	Esquerda	Minoria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,3	12	1,3
Reino Unido	1980	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-2,1	5,6	
Reino Unido	1981	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-1,2	8,8	0,8
Reino Unido	1982	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,2	10,1	0,3
Reino Unido	1983	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	3,7	10,8	-0,3
Reino Unido	1984	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,7	10,9	-0,6
Reino Unido	1985	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,6	11,2	0,7
Reino Unido	1986	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	4	11,2	1,6
Reino Unido	1987	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	4,6	10,3	1,2
Reino Unido	1988	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	5	8,5	0,8
Reino Unido	1989	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,3	7,1	0,6
Reino Unido	1990	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	0,8	6,9	0,4
Reino Unido	1991	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-1,4	8,6	0,2
Reino Unido	1992	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	0,1	9,8	0,2
Reino Unido	1993	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,2	10,2	0,2
Reino Unido	1994	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	4,3	9,3	0
Reino Unido	1995	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,1	8,5	0,1
Reino Unido	1996	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,9	7,9	0,1
Reino Unido	1997	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Sim	3,3	6,8	0
Reino Unido	1998	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,6	6,1	0
Reino Unido	1999	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,5	5,9	-0,1
Reino Unido	2000	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,9	5,4	-0,1
Reino Unido	2001	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	2,5	5	0,1
Reino Unido	2002	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,1	5,1	0,3
Reino Unido	2003	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,8	5	0,3
Reino Unido	2004	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3	4,7	0,3
Reino Unido	2005	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	2,2	4,8	0,1
Reino Unido	2006	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,8	5,4	0
Reino Unido	2007	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,7	5,3	0,1
Reino Unido	2008	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-0,1	5,6	0,6
Reino Unido	2009	Esquerda	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-4,9	7,6	1
Reino Unido	2010	Ano de transição	Ano de transição	Ano de transição	Sim	1,4	7,8	1,1

Suécia	1980	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,7	2	.
Suécia	1981	Direita	Ano de transição	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-0,2	2,5	1,1
Suécia	1982	Direita	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	1,2	3,2	1,1
Suécia	1983	Esquerda	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,8	3,7	1,2
Suécia	1984	Esquerda	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	4,3	3,3	1
Suécia	1985	Esquerda	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	2,2	2,9	0,9
Suécia	1986	Esquerda	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,9	2,7	1,9
Suécia	1987	Esquerda	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,5	2,2	1,3
Suécia	1988	Esquerda	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	2,7	1,8	0,7
Suécia	1989	Esquerda	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,8	1,6	0,2
Suécia	1990	Esquerda	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1	1,7	0,1
Suécia	1991	Esquerda	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	-1,1	3,1	-0,2
Suécia	1992	Direita	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-1,2	5,6	-0,3
Suécia	1993	Direita	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-2,1	9,1	-0,4
Suécia	1994	Direita	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	4	9,4	-0,5
Suécia	1995	Esquerda	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,9	8,8	-0,6
Suécia	1996	Esquerda	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,6	9,6	0
Suécia	1997	Esquerda	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,7	9,9	-0,1
Suécia	1998	Esquerda	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	4,2	8,2	-0,1
Suécia	1999	Esquerda	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	4,7	6,7	-0,4
Suécia	2000	Esquerda	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	4,5	5,6	-0,4
Suécia	2001	Esquerda	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	1,3	5,8	-0,3
Suécia	2002	Esquerda	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	2,5	6	-0,2
Suécia	2003	Esquerda	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	2,3	6,6	-0,2
Suécia	2004	Esquerda	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	4,2	7,4	0,1
Suécia	2005	Esquerda	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,2	7,7	0,4
Suécia	2006	Esquerda	Minoría	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	4,3	7,1	0,3
Suécia	2007	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	3,3	6,1	0,3
Suécia	2008	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-0,6	6,2	0,9
Suécia	2009	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Não	-5,3	8,3	1,5
Suécia	2010	Direita	Maioria	Um partido ou outro tipo de coligação	Sim	5,7	8,4	1,8

ANEXOS COM DADOS COMPLEMENTARES ÀS REGRESSÕES

Quadro VII-10 Determinantes da variação da receita estrutural do Estado, dez países europeus, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Model Summary^c

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,080 ^a	,006	,002	3,0581	,006	1,508	1	233	,221	
2	,412 ^b	,170	,155	2,8138	,163	15,072	3	230	,000	2,282

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Europa do Sul vs resto, Ano de eleições, Variação da receita estrutural numa média de outros países da UE

c. Dependent Variable: Variação da receita estrutural num determinado país

ANOVA^c

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	14,101	1	14,101	1,508	,221 ^a
	Residual	2179,075	233	9,352		
	Total	2193,175	234			
2	Regression	372,102	4	93,026	11,749	,000 ^b
	Residual	1821,073	230	7,918		
	Total	2193,175	234			

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Europa do Sul vs resto, Ano de eleições, Variação da receita estrutural numa média de outros países da UE

c. Dependent Variable: Variação da receita estrutural num determinado país

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		Correlations			Collinearity Statistics		
		B	Std. Error	Beta	t	Sig.	Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	,149	,290		,513	,608					
	Direita	,491	,400	,080	1,228	,221	,080	,080	,080	1,000	1,000
2	(Constant)	-,262	,305		-,861	,390					
	Direita	,375	,370	,061	1,012	,312	,080	,067	,061	,986	1,014
	Ano de eleições	-,804	,443	-,109	-1,813	,071	-,115	-,119	-,109	,995	1,005
	Europa do Sul vs resto	1,581	,422	,226	3,750	,000	,206	,240	,225	,997	1,003
	Variação da receita estrutural numa média de outros países da UE	,593	,110	,326	5,382	,000	,325	,334	,323	,986	1,014

a. Dependent Variable: Variação da receita estrutural num determinado país

Residuals Statistics^a

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-2,193	3,887	,408	1,2610	235
Residual	-10,3687	9,4542	,0000	2,7897	235
Std. Predicted Value	-2,062	2,759	,000	1,000	235
Std. Residual	-3,685	3,360	,000	,991	235

a. Dependent Variable: Variação da receita estrutural num determinado país

Quadro VII-11 Determinantes da variação da receita total do Estado, dez países europeus, 1981-2008 (regressão linear por blocos)

Model Summary^c

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,057 ^a	,003	-,001	2,82657	,003	,790	1	241	,375	
2	,361 ^b	,130	,116	2,65717	,127	11,569	3	238	,000	2,155

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Ano de eleições, Europa do Sul vs resto, Variação da Receita total do Estado numa média da UE OCDE

c. Dependent Variable: Variação da Receita total do Estado OCDE

ANOVA^c

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	6,314	1	6,314	,790	,375 ^a
	Residual	1925,463	241	7,989		
	Total	1931,777	242			
2	Regression	251,368	4	62,842	8,900	,000 ^b
	Residual	1680,409	238	7,061		
	Total	1931,777	242			

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Ano de eleições, Europa do Sul vs resto, Variação da Receita total do Estado numa média da UE OCDE

c. Dependent Variable: Variação da Receita total do Estado OCDE

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		Correlations			Collinearity Statistics		
		B	Std. Error	Beta	t	Sig.	Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	,325	,248		1,309	,192					
	Direita	,323	,364	,057	,889	,375	,057	,057	,057	1,000	1,000
2	(Constant)	-,123	,284		-,433	,666					
	Direita	,311	,344	,055	,903	,367	,057	,058	,055	,985	1,015
	Ano de eleições	-1,108	,408	-,164	-2,717	,007	-,151	-,173	-,164	,998	1,002
	Europa do Sul vs resto	1,454	,367	,240	3,957	,000	,226	,248	,239	,994	1,006
	Variação da Receita total do Estado numa média da UE OCDE	,584	,159	,224	3,680	,000	,214	,232	,222	,987	1,013

a. Dependent Variable: Variação da Receita total do Estado OCDE

Residuals Statistics^a

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-2,3393	2,9843	,4749	1,01917	243
Residual	-11,94423	8,18248	,00000	2,63512	243
Std. Predicted Value	-2,761	2,462	,000	1,000	243
Std. Residual	-4,495	3,079	,000	,992	243

a. Dependent Variable: Variação da Receita total do Estado OCDE

Quadro VII-12 Determinantes da variação da receita estrutural do Estado, sem Europa do Sul e apenas para governos majoritários e que não reúnem os dois maiores partidos, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Model Summary^{c,d}

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,050 ^a	,002	-,007	2,6671	,002	,249	1	100	,619	
2	,413 ^b	,170	,145	2,4568	,168	9,925	2	98	,000	2,211

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Variação da receita estrutural numa média de outros países da UE, Ano de eleições

c. Dependent Variable: Variação da receita estrutural num determinado país

d. Europa do Sul vs resto = Não, maioria = maioria, grandes coligações = um partido e outras coligações

ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	1,768	1	1,768	,249	,619 ^a
	Residual	711,326	100	7,113		
	Total	713,093	101			
2	Regression	121,580	3	40,527	6,714	,000 ^b
	Residual	591,514	98	6,036		
	Total	713,093	101			

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Variação da receita estrutural numa média de outros países da UE, Ano de eleições

c. Dependent Variable: Variação da receita estrutural num determinado país

d. Europa do Sul vs resto = Não, maioria = maioria, grandes coligações = um partido e outras coligações

Coefficients^{a,b}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Correlations			Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	,044	,427		,103	,918					
	Direita	-,271	,543	-,050	-,499	,619	-,050	-,050	-,050	1,000	1,000
2	(Constant)	,144	,406		,355	,723					
	Direita	-,349	,506	-,064	-,689	,492	-,050	-,069	-,063	,979	1,022
	Ano de eleições	-,1284	,606	-,196	-,2117	,037	-,225	-,209	-,195	,984	1,016
	Variação da receita estrutural numa média de outros países da UE	,604	,161	,348	3,749	,000	,354	,354	,345	,985	1,016

a. Dependent Variable: Variação da receita estrutural num determinado país

b. Europa do Sul vs resto = Não, maioria = maioria, grandes coligações = um partido e outras coligações

Residuals Statistics^{a,b}

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-2,756	2,679	-,123	1,0972	102
Residual	-6,0491	6,3065	,0000	2,4200	102
Std. Predicted Value	-2,400	2,554	,000	1,000	102
Std. Residual	-2,462	2,567	,000	,985	102

a. Dependent Variable: Variação da receita estrutural num determinado país

b. Europa do Sul vs resto = Não, maioria = maioria, grandes coligações = um partido e outras coligações

Quadro VII-13 Determinantes da variação da despesa estrutural primária do Estado, dez países europeus, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Model Summary^c

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,014 ^a	,000	-,004	3,5048	,000	,047	1	225	,828	
2	,647 ^b	,419	,406	2,6955	,419	39,851	4	221	,000	1,972

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Europa do Sul vs resto, Ano de eleições, Var. Desemprego (AMECO)24, Variação da despesa estrutural primária numa média de outros países da UE

c. Dependent Variable: Variação da despesa estrutural primária num determinado país

ANOVA^c

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	,578	1	,578	,047	,828 ^a
	Residual	2763,819	225	12,284		
	Total	2764,397	226			
2	Regression	1158,722	5	231,744	31,897	,000 ^b
	Residual	1605,675	221	7,265		
	Total	2764,397	226			

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Europa do Sul vs resto, Ano de eleições, Var. Desemprego (AMECO)24, Variação da despesa estrutural primária numa média de outros países da UE

c. Dependent Variable: Variação da despesa estrutural primária num determinado país

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Correlations			Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	,556	,336		1,657	,099					
	Direita	-,101	,466	-,014	-,217	,828	-,014	-,014	-,014	1,000	1,000
2	(Constant)	-,414	,294		-1,408	,161					
	Direita	-,616	,367	-,088	-1,676	,095	-,014	-,112	-,086	,950	1,052
	Ano de eleições	1,275	,433	,151	2,941	,004	,159	,194	,151	,992	1,008
	Europa do Sul vs resto	1,327	,406	,168	3,266	,001	,176	,215	,167	,997	1,003
	Variação da despesa estrutural primária numa média de outros países da UE	,739	,077	,575	9,589	,000	,595	,542	,492	,731	1,369
	Var. Desemprego (AMECO)24	,197	,195	,060	1,010	,314	,364	,068	,052	,734	1,362

a. Dependent Variable: Variação da despesa estrutural primária num determinado país

Residuals Statistics^a

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-2,983	9,627	,504	2,2643	227
Residual	-11,6250	9,0952	,0000	2,6655	227
Std. Predicted Value	-1,540	4,029	,000	1,000	227
Std. Residual	-4,313	3,374	,000	,989	227

a. Dependent Variable: Variação da despesa estrutural primária num determinado país

Quadro VII-14 Determinantes da variação da despesa total do Estado, dez países europeus, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Model Summary^c

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,042 ^a	,002	-,002	3,77954	,002	,429	1	239	,513	
2	,622 ^b	,387	,374	2,98724	,385	36,898	4	235	,000	2,291

^a. Predictors: (Constant), Direita

^b. Predictors: (Constant), Direita, Var. Desemprego (AMECO)24, Europa do Sul vs resto, Ano de eleições, Variação da despesa total do Estado numa média da UE OCDE

^c. Dependent Variable: Variação da despesa total do Estado OCDE

ANOVA^c

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	6,134	1	6,134	,429	,513 ^a
	Residual	3414,093	239	14,285		
	Total	3420,227	240			
2	Regression	1323,175	5	264,635	29,656	,000 ^b
	Residual	2097,052	235	8,924		
	Total	3420,227	240			

^a. Predictors: (Constant), Direita

^b. Predictors: (Constant), Direita, Var. Desemprego (AMECO)24, Europa do Sul vs resto, Ano de eleições, Variação da despesa total do Estado numa média da UE OCDE

^c. Dependent Variable: Variação da despesa total do Estado OCDE

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		Correlations			Collinearity Statistics		
		B	Std. Error	Beta	t	Sig.	Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	,162	,334		,484	,629					
	Direita	,320	,488	,042	,655	,513	,042	,042	,042	1,000	1,000
2	(Constant)	-,564	,316		-1,784	,076					
	Direita	-,383	,396	-,051	-,965	,335	,042	-,063	-,049	,946	1,057
	Ano de eleições	1,473	,464	,163	3,172	,002	,189	,203	,162	,988	1,013
	Europa do Sul vs resto	1,478	,414	,183	3,572	,000	,182	,227	,182	,994	1,006
	Variação da despesa total do Estado numa média da UE OCDE	,704	,088	,461	7,990	,000	,532	,462	,408	,784	1,276
	Var. Desemprego (AMECO)24	,748	,216	,197	3,467	,001	,405	,221	,177	,811	1,234

^a. Dependent Variable: Variação da despesa total do Estado OCDE

Residuals Statistics^a

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-4,0754	7,7991	,3116	2,34803	241
Residual	-10,70071	16,34133	,00000	2,95596	241
Std. Predicted Value	-1,868	3,189	,000	1,000	241
Std. Residual	-3,582	5,470	,000	,990	241

^a. Dependent Variable: Variação da despesa total do Estado OCDE

Quadro VII-15 Determinantes da variação da despesa estrutural primária do Estado, sem Europa do Sul e apenas para governos majoritários e que não reúnem os dois maiores partidos, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Model Summary^{c,d}

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,130 ^a	,017	,006	3,23 13	,017	1,62 1	1	94	,206	
2	,668 ^b	,447	,422	2,46 37	,430	23,5 66	3	91	,000	1,906

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Var. Desemprego (AMECO)24, Ano de eleições, Variação da despesa estrutural primária numa média de outros países da UE

c. Dependent Variable: Variação da despesa estrutural primária num determinado país

d. maioria = maioria, grandes coligações = um partido e outras coligações, Europa do Sul vs resto = Não

ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	16,931	1	16,931	1,62 1	,206 ^a
	Residual	981,510	94	10,442		
	Total	998,441	95			
2	Regression	446,072	4	111,518	18,3 72	,000 ^b
	Residual	552,368	91	6,070		
	Total	998,441	95			

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Var. Desemprego (AMECO)24, Ano de eleições, Variação da despesa estrutural primária numa média de outros países da UE

c. Dependent Variable: Variação da despesa estrutural primária num determinado país

d. maioria = maioria, grandes coligações = um partido e outras coligações, Europa do Sul vs resto = Não

Coefficients^{a,b}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		t	Sig.	Correlations			Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta				Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	,639	,517			1,236	,220					
	Direita	-,855	,672	-,130		-1,273	,206	-,130	-,130	-,130	1,000	1,000
2	(Constant)	,300	,408			,735	,464					
	Direita	-1,249	,517	-,190		-2,416	,018	-,130	-,246	-,188	,981	1,019
	Ano de eleições	,741	,624	,093		1,188	,238	,068	,124	,093	,985	1,015
	Variação da despesa estrutural primária numa média de outros países da UE	,789	,121	,594		6,522	,000	,630	,564	,509	,732	1,366
	Var. Desemprego (AMECO)24	,374	,335	,102		1,117	,267	,403	,116	,087	,736	1,359

a. Dependent Variable: Variação da despesa estrutural primária num determinado país

b. maioria = maioria, grandes coligações = um partido e outras coligações, Europa do Sul vs resto = Não

Residuals Statistics^{a,b}

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-3,05 1	8,70 3	,132	2,16 69	96
Residual	-6,87 04	8,90 06	,000 0	2,41 13	96
Std. Predicted Value	-1,46 9	3,95 6	,000	1,00 0	96
Std. Residual	-2,78 9	3,61 3	,000	,97 9	96

a. Dependent Variable: Variação da despesa estrutural primária num determinado país

b. maioria = maioria, grandes coligações = um partido e outras coligações, Europa do Sul vs resto = Não

Quadro VII-16 Determinantes da variação da despesa com benefícios e transferências sociais, dez países europeus, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Model Summary^c

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,032 ^a	,001	-,003	3,5819	,001	,232	1	231	,630	
2	,762 ^b	,581	,572	2,3398	,580	78,592	4	227	,000	1,468

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Europa do Sul vs resto, Ano de eleições, Var. Desemprego (AMECO)24, Variação da despesa com benefícios e transferências sociais numa média de outros países da UE

c. Dependent Variable: Variação da despesa com benefícios e transferências sociais num determinado país

ANOVA^c

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	2,979	1	2,979	,232	,630 ^a
	Residual	2963,742	231	12,830		
	Total	2966,721	232			
2	Regression	1724,003	5	344,801	62,983	,000 ^b
	Residual	1242,718	227	5,475		
	Total	2966,721	232			

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Europa do Sul vs resto, Ano de eleições, Var. Desemprego (AMECO)24, Variação da despesa com benefícios e transferências sociais numa média de outros países da UE

c. Dependent Variable: Variação da despesa com benefícios e transferências sociais num determinado país

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		t	Sig.	Correlations			Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta				Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	,779	,343			2,272	,024					
	Direita	,227	,470	,032		,482	,630	,032	,032	,032	1,000	1,000
2	(Constant)	-,504	,256			-1,972	,050					
	Direita	-,138	,314	-,019		-,438	,662	,032	-,029	-,019	,956	1,046
	Ano de eleições	,715	,372	,083		1,923	,056	,102	,127	,083	,993	1,007
	Europa do Sul vs resto	2,192	,351	,269		6,243	,000	,270	,383	,268	,997	1,003
	Variação da despesa com benefícios e transferências sociais numa média de outros países da UE	,644	,059	,556		10,921	,000	,672	,587	,469	,713	1,403
	Var. Desemprego (AMECO)24	,789	,167	,239		4,714	,000	,534	,299	,203	,720	1,389

a. Dependent Variable: Variação da despesa com benefícios e transferências sociais num determinado país

Residuals Statistics^a

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-3,166	14,062	,900	2,7260	233
Residual	-8,4405	8,7462	,0000	2,3144	233
Std. Predicted Value	-1,492	4,828	,000	1,000	233
Std. Residual	-3,607	3,738	,000	,989	233

a. Dependent Variable: Variação da despesa com benefícios e transferências sociais num determinado país

Quadro VII-17 Determinantes da variação do saldo estrutural primário, dez países europeus, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Model Summary^c

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,061 ^a	,004	-,001	1,6281	,004	,824	1	223	,365	
2	,416 ^b	,173	,150	1,5002	,169	8,928	5	218	,000	2,091

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Europa do Sul vs resto, Ano de eleições, Var. Desemprego (AMECO)24, Variação do saldo estrutural primário numa média de outros países da UE, Variação da % da população com mais 65 anos

c. Dependent Variable: Variação do saldo estrutural primário num determinado país

ANOVA^c

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	2,184	1	2,184	,824	,365 ^a
	Residual	591,089	223	2,651		
	Total	593,273	224			
2	Regression	102,652	6	17,109	7,602	,000 ^b
	Residual	490,622	218	2,251		
	Total	593,273	224			

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Europa do Sul vs resto, Ano de eleições, Var. Desemprego (AMECO)24, Variação do saldo estrutural primário numa média de outros países da UE, Variação da % da população com mais 65 anos

c. Dependent Variable: Variação do saldo estrutural primário num determinado país

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		Correlations			Collinearity Statistics		
		B	Std. Error	Beta	t	Sig.	Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	-,117	,156		-,753	,453					
	Direita	,197	,217	,061	,908	,365	,061	,061	,061	1,000	1,000
2	(Constant)	,070	,167		,421	,674					
	Direita	,283	,209	,087	1,358	,176	,061	,092	,084	,920	1,087
	Ano de eleições	-,888	,243	-,226	-3,646	,000	-,233	-,240	-,225	,991	1,009
	Europa do Sul vs resto	-,073	,242	-,020	-,301	,764	-,022	-,020	-,019	,876	1,142
	Variação do saldo estrutural primário numa média de outros países da UE	,686	,137	,331	5,002	,000	,331	,321	,308	,864	1,157
	Var. Desemprego (AMECO)24	-,050	,099	-,033	-,507	,613	-,152	-,034	-,031	,882	1,134
	Variação da % da população com mais 65 anos	,095	,104	,063	,910	,364	,003	,062	,056	,782	1,279

a. Dependent Variable: Variação do saldo estrutural primário num determinado país

Residuals Statistics^a

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-2,459	1,468	-,016	,6770	225
Residual	-4,1571	7,8375	,0000	1,4800	225
Std. Predicted Value	-3,610	2,192	,000	1,000	225
Std. Residual	-2,771	5,224	,000	,987	225

a. Dependent Variable: Variação do saldo estrutural primário num determinado país

Quadro VII-18 Determinantes da variação do saldo estrutural primário do Estado, sem Europa do Sul e apenas para governos majoritários e que não reúnem os dois maiores partidos, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Model Summary^{c,d}

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,100 ^a	,010	-,001	1,4258	,010	,942	1	93	,334	
2	,479 ^b	,230	,186	1,2857	,220	6,343	4	89	,000	2,146

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Var. Desemprego (AMECO)24, Ano de eleições, Variação do saldo estrutural primário numa média de outros países da UE, Variação da % da população com mais 65 anos

c. Dependent Variable: Variação do saldo estrutural primário num determinado país

d. maioria = maioria, grandes coligações = um partido e outras coligações, Europa do Sul vs resto = Não

ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	1,915	1	1,915	,942	,334 ^a
	Residual	189,072	93	2,033		
	Total	190,987	94			
2	Regression	43,859	5	8,772	5,306	,000 ^b
	Residual	147,128	89	1,653		
	Total	190,987	94			

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Var. Desemprego (AMECO)24, Ano de eleições, Variação do saldo estrutural primário numa média de outros países da UE, Variação da % da população com mais 65 anos

c. Dependent Variable: Variação do saldo estrutural primário num determinado país

d. maioria = maioria, grandes coligações = um partido e outras coligações, Europa do Sul vs resto = Não

Coefficients^{a,b}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		t	Sig.	Correlations			Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta				Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	-,256	,228			-1,120	,266					
	Direita	,289	,297	,100		,971	,334	,100	,100	,100	1,000	1,000
2	(Constant)	-,141	,214			-,657	,513					
	Direita	,401	,274	,139		1,463	,147	,100	,153	,136	,956	1,046
	Ano de eleições	-,891	,333	-,256		-2,676	,009	-,250	-,273	-,249	,945	1,058
	Variação do saldo estrutural primário numa média de outros países da UE	,676	,178	,371		3,797	,000	,379	,373	,353	,908	1,102
	Var. Desemprego (AMECO)24	-,138	,154	-,085		-,895	,373	-,161	-,094	-,083	,954	1,048
	Variação da % da população com mais 65 anos	,101	,127	,079		,795	,429	-,032	,084	,074	,874	1,144

a. Dependent Variable: Variação do saldo estrutural primário num determinado país

b. maioria = maioria, grandes coligações = um partido e outras coligações, Europa do Sul vs resto = Não

Residuals Statistics^{a,b}

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-1,938	1,383	-,086	,6831	95
Residual	-3,7811	3,0179	,0000	1,2511	95
Std. Predicted Value	-2,712	2,150	,000	1,000	95
Std. Residual	-2,941	2,347	,000	,973	95

a. Dependent Variable: Variação do saldo estrutural primário num determinado país

b. maioria = maioria, grandes coligações = um partido e outras coligações, Europa do Sul vs resto = Não

Quadro VII-20 Determinantes da variação da receita estrutural do Estado subtraída de uma média europeia, em 10 países europeus, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Model Summary^c

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,021 ^a	,000	-,004	2,96715	,000	,102	1	229	,750	
2	,274 ^b	,075	,054	2,87986	,074	4,523	4	225	,002	2,247

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Europa do Sul vs resto, Ano de eleições, Var. Desemprego (AMECO)24, Variação da % da população com mais 65 anos

c. Dependent Variable: Variação no país da Receita Estrutural - Variação média UE

ANOVA^c

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	,897	1	,897	,102	,750 ^a
	Residual	2016,113	229	8,804		
	Total	2017,011	230			
2	Regression	150,958	5	30,192	3,640	,003 ^b
	Residual	1866,053	225	8,294		
	Total	2017,011	230			

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Europa do Sul vs resto, Ano de eleições, Var. Desemprego (AMECO)24, Variação da % da população com mais 65 anos

c. Dependent Variable: Variação no país da Receita Estrutural - Variação média UE

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		Correlations			Collinearity Statistics		
		B	Std. Error	Beta	t	Sig.	Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	-,049	,284		-,171	,864					
	Direita	,125	,391	,021	,319	,750	,021	,021	,021	1,000	1,000
2	(Constant)	-,358	,319		-1,120	,264					
	Direita	,133	,393	,022	,338	,736	,021	,023	,022	,931	1,075
	Ano de eleições	-,826	,462	-,115	-1,788	,075	-,108	-,118	-,115	,993	1,007
	Europa do Sul vs resto	1,543	,462	,229	3,339	,001	,238	,217	,214	,875	1,143
	Var. Desemprego (AMECO)24	-,122	,177	-,045	-,688	,492	-,049	-,046	-,044	,982	1,018
	Variação da % da população com mais 65 anos	,117	,193	,043	,604	,546	,122	,040	,039	,821	1,218

a. Dependent Variable: Variação no país da Receita Estrutural - Variação média UE

Residuals Statistics^a

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-1,5483	1,8442	,0173	,81015	231
Residual	-10,65966	9,93071	,00000	2,84838	231
Std. Predicted Value	-1,932	2,255	,000	1,000	231
Std. Residual	-3,701	3,448	,000	,989	231

a. Dependent Variable: Variação no país da Receita Estrutural - Variação média UE

Quadro VII-21 Determinantes da variação da receita estrutural do Estado subtraída de uma média europeia, sem Europa do Sul e apenas para governos maioritários e que não reúnem os dois maiores partidos, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Model Summary^{c,d}

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,096 ^a	,009	-,001	2,53255	,009	,921	1	99	,340	
2	,229 ^b	,053	,013	2,51484	,043	1,466	3	96	,229	2,088

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Var. Desemprego (AMECO)24, Ano de eleições, Variação da % da população com mais 65 anos

c. Dependent Variable: Variação no país da Receita Estrutural - Variação média UE

d. maioria = maioria, grandes coligações = um partido e outras coligações, Europa do Sul vs resto = Não

ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	5,905	1	5,905	,921	,340 ^a
	Residual	634,966	99	6,414		
	Total	640,872	100			
2	Regression	33,727	4	8,432	1,333	,263 ^b
	Residual	607,145	96	6,324		
	Total	640,872	100			

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Var. Desemprego (AMECO)24, Ano de eleições, Variação da % da população com mais 65 anos

c. Dependent Variable: Variação no país da Receita Estrutural - Variação média UE

d. maioria = maioria, grandes coligações = um partido e outras coligações, Europa do Sul vs resto = Não

Coefficients^{a,b}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		Correlations			Collinearity Statistics		
		B	Std. Error	Beta	t	Sig.	Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	-,131	,406		-,322	,748					
	Direita	-,497	,518	-,096	-,960	,340	-,096	-,096	-,096	1,000	1,000
2	(Constant)	,102	,419		,243	,809					
	Direita	-,336	,526	-,065	-,640	,524	-,096	-,065	-,064	,956	1,046
	Ano de eleições	-,143	,631	-,184	-,1813	,073	-,205	-,182	-,180	,956	1,046
	Var. Desemprego (AMECO)24	,039	,274	,014	,142	,888	,010	,014	,014	,991	1,009
	Variação da % da população com mais 65 anos	-,165	,237	-,071	-,694	,489	-,119	-,071	-,069	,934	1,070

a. Dependent Variable: Variação no país da Receita Estrutural - Variação média UE

b. maioria = maioria, grandes coligações = um partido e outras coligações, Europa do Sul vs resto = Não

Residuals Statistics^{a,b}

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-1,9041	,5532	-,4356	,58075	101
Residual	-7,44771	6,08560	,00000	2,46403	101
Std. Predicted Value	-2,529	1,703	,000	1,000	101
Std. Residual	-2,962	2,420	,000	,980	101

a. Dependent Variable: Variação no país da Receita Estrutural - Variação média UE

b. maioria = maioria, grandes coligações = um partido e outras coligações, Europa do Sul vs resto = Não

Quadro VII-22 Determinantes da variação da despesa estrutural primária do Estado subtraída de uma média europeia, em 10 países europeus, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Model Summary^c

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,135 ^a	,018	,014	2,86971	,018	4,115	1	223	,044	
2	,325 ^b	,106	,085	2,76333	,088	5,375	4	219	,000	1,925

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Europa do Sul vs resto, Ano de eleições, Var. Desemprego (AMECO)24, Variação da % da população com mais 65 anos

c. Dependent Variable: Variaçãoo país da Despesa Estrutural Primária - Variação média UE

ANOVA^c

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	33,890	1	33,890	4,115	,044 ^a
	Residual	1836,460	223	8,235		
	Total	1870,350	224			
2	Regression	198,068	5	39,614	5,188	,000 ^b
	Residual	1672,282	219	7,636		
	Total	1870,350	224			

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Europa do Sul vs resto, Ano de eleições, Var. Desemprego (AMECO)24, Variação da % da população com mais 65 anos

c. Dependent Variable: Variaçãoo país da Despesa Estrutural Primária - Variação média UE

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		Correlations			Collinearity Statistics		
		B	Std. Error	Beta	t	Sig.	Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	,112	,275		,407	,684					
	Direita	-,777	,383	-,135	-2,029	,044	-,135	-,135	-,135	1,000	1,000
2	(Constant)	-,423	,307		-1,378	,170					
	Direita	-,728	,383	-,126	-1,900	,059	-,135	-,127	-,121	,924	1,082
	Ano de eleições	1,374	,448	,197	3,063	,002	,186	,203	,196	,991	1,009
	Europa do Sul vs resto	1,526	,445	,234	3,430	,001	,211	,226	,219	,877	1,141
	Var. Desemprego (AMECO)24	-,156	,174	-,058	-,900	,369	-,021	-,061	-,058	,978	1,022
	Variação da % da população com mais 65 anos	-,221	,187	-,083	-1,178	,240	-,019	-,079	-,075	,818	1,223

a. Dependent Variable: Variaçãoo país da Despesa Estrutural Primária - Variação média UE

Residuals Statistics^a

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-2,0148	2,2907	-,2884	,94034	225
Residual	-11,90023	8,40887	,00000	2,73231	225
Std. Predicted Value	-1,836	2,743	,000	1,000	225
Std. Residual	-4,306	3,043	,000	,989	225

a. Dependent Variable: Variaçãoo país da Despesa Estrutural Primária - Variação média UE

Quadro VII-23 Determinantes da variação da despesa estrutural primária do Estado, subtraída de uma média europeia, sem Europa do Sul e apenas para governos majoritários e que não reúnem os dois maiores partidos, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Model Summary^{c,d}

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,237 ^a	,056	,046	2,50364	,056	5,542	1	93	,021	
2	,357 ^b	,127	,088	2,44754	,071	2,437	3	90	,070	1,845

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Var. Desemprego (AMECO)24, Ano de eleições, Variação da % da população com mais 65 anos

c. Dependent Variable: Variação no país da Despesa Estrutural Primária - Variação média UE

d. maioria = maioria, grandes coligações = um partido e outras coligações, Europa do Sul vs resto = Não

ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	34,741	1	34,741	5,542	,021 ^a
	Residual	582,944	93	6,268		
	Total	617,686	94			
2	Regression	78,546	4	19,637	3,278	,015 ^b
	Residual	539,139	90	5,990		
	Total	617,686	94			

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Var. Desemprego (AMECO)24, Ano de eleições, Variação da % da população com mais 65 anos

c. Dependent Variable: Variação no país da Despesa Estrutural Primária - Variação média UE

d. maioria = maioria, grandes coligações = um partido e outras coligações, Europa do Sul vs resto = Não

Coefficients^{ab}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		t	Sig.	Correlations			Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta				Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	,344	,401			,857	,394					
	Direita	-1,229	,522	-,237		-2,354	,021	-,237	-,237	-,237	1,000	1,000
2	(Constant)	,367	,408			,900	,371					
	Direita	-1,097	,522	-,212		-2,100	,039	-,237	-,216	-,207	,956	1,046
	Ano de eleições	1,094	,634	,175		1,727	,088	,097	,179	,170	,945	1,058
	Var. Desemprego (AMECO)24	,044	,287	,015		,153	,879	,020	,016	,015	,996	1,004
	Variação da % da população com mais 65 anos	-,559	,236	-,243		-2,368	,020	-,245	-,242	-,233	,922	1,085

a. Dependent Variable: Variação no país da Despesa Estrutural Primária - Variação média UE

b. maioria = maioria, grandes coligações = um partido e outras coligações, Europa do Sul vs resto = Não

Residuals Statistics^{a,b}

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-2,3920	1,8455	-,3811	,91411	95
Residual	-5,40800	8,01191	,00000	2,39490	95
Std. Predicted Value	-2,200	2,436	,000	1,000	95
Std. Residual	-2,210	3,273	,000	,978	95

a. Dependent Variable: Variação no país da Despesa Estrutural Primária - Variação média UE

b. maioria = maioria, grandes coligações = um partido e outras coligações, Europa do Sul vs resto = Não

Quadro VII-31 Determinantes da variação real dos salários dos funcionários públicos, Portugal, 1986-2010 (regressão linear múltipla)

Model Summary^b

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,797 ^a	,635	,583	1,00205	,635	12,175	3	21	,000	2,108

a. Predictors: (Constant), Ano de eleições, PIB Variação (OCDE), Direita

b. Dependent Variable: VarRealSalariosFP

ANOVA^b

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	36,674	3	12,225	12,175	,000 ^a
	Residual	21,086	21	1,004		
	Total	57,760	24			

a. Predictors: (Constant), Ano de eleições, PIB Variação (OCDE), Direita

b. Dependent Variable: VarRealSalariosFP

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Correlations			Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	-,736	,357		-2,059	,052					
	Direita	-2,120	,407	-,697	-5,214	,000	-,623	-,751	-,688	,974	1,027
	PIB Variação (OCDE)	,201	,080	,336	2,519	,020	,231	,482	,332	,978	1,023
	Ano de eleições	1,270	,447	,375	2,840	,010	,329	,527	,374	,996	1,004

a. Dependent Variable: VarRealSalariosFP

Residuals Statistics^a

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-3,2672	1,3555	-,9600	1,23615	25
Residual	-2,37739	1,46007	,00000	,93733	25
Std. Predicted Value	-1,866	1,873	,000	1,000	25
Std. Residual	-2,373	1,457	,000	,935	25

a. Dependent Variable: VarRealSalariosFP

Quadro 0-9 Determinantes da variação da receita estrutural do Estado, sem Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Model Summary^{c,d}

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,045 ^a	,002	-,004	2,6586	,002	,353	1	173	,553	
2	,515 ^b	,265	,252	2,2948	,263	30,605	2	171	,000	2,217

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Ano de eleições, Variação da receita estrutural numa média de outros países da UE

c. Dependent Variable: Variação da receita estrutural num determinado país

d. Europa do Sul vs resto = Não

ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	2,494	1	2,494	,353	,553 ^a
	Residual	1222,826	173	7,068		
	Total	1225,320	174			
2	Regression	324,831	3	108,277	20,561	,000 ^b
	Residual	900,489	171	5,266		
	Total	1225,320	174			

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Ano de eleições, Variação da receita estrutural numa média de outros países da UE

c. Dependent Variable: Variação da receita estrutural num determinado país

d. Europa do Sul vs resto = Não

Coefficients^{a,b}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		t	Sig.	Correlations			Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta				Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	-,089	,295			-,302	,763					
	Direita	,239	,403	,045		,594	,553	,045	,045	,045	1,000	1,000
2	(Constant)	-,201	,272			-,738	,461					
	Direita	,079	,349	,015		,225	,822	,045	,017	,015	,992	1,008
	Ano de eleições	-,746	,424	-,116		-1,760	,080	-,169	-,133	-,115	,985	1,015
	Variação da receita estrutural numa média de outros países da UE	,776	,105	,488		7,374	,000	,502	,491	,483	,982	1,018

a. Dependent Variable: Variação da receita estrutural num determinado país

b. Europa do Sul vs resto = Não

Residuals Statistics^{a,b}

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-2,498	3,137	,039	1,3663	175
Residual	-6,7525	6,4790	,0000	2,2749	175
Std. Predicted Value	-1,857	2,268	,000	1,000	175
Std. Residual	-2,943	2,823	,000	,991	175

a. Dependent Variable: Variação da receita estrutural num determinado país

b. Europa do Sul vs resto = Não

Quadro 0-10 Determinantes da variação da receita estrutural do Estado, na Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Model Summary^{c,d}

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,181 ^a	,033	,016	3,8195	,033	1,961	1	58	,167	
2	,187 ^b	,035	-,017	3,8824	,002	,067	2	56	,935	1,674

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Ano de eleições, Variação da receita estrutural numa média de outros países da UE

c. Dependent Variable: Variação da receita estrutural num determinado país

d. Europa do Sul vs resto = Sim

ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	28,612	1	28,612	1,961	,167 ^a
	Residual	846,143	58	14,589		
	Total	874,755	59			
2	Regression	30,645	3	10,215	,678	,569 ^b
	Residual	844,110	56	15,073		
	Total	874,755	59			

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Ano de eleições, Variação da receita estrutural numa média de outros países da UE

c. Dependent Variable: Variação da receita estrutural num determinado país

d. Europa do Sul vs resto = Sim

Coefficients^{a,b}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		t	Sig.	Correlations			Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta				Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	,792	,697			1,136	,261					
	Direita	1,381	,986	,181		1,400	,167	,181	,181	,181	1,000	1,000
2	(Constant)	,878	,749			1,172	,246					
	Direita	1,384	1,018	,181		1,359	,180	,181	,179	,178	,970	1,031
	Ano de eleições	-,425	1,203	-,047		-,354	,725	-,029	-,047	-,046	,970	1,031
	Variação da receita estrutural numa média de outros países da UE	,046	,301	,020		,152	,880	,043	,020	,020	,950	1,053

a. Dependent Variable: Variação da receita estrutural num determinado país

b. Europa do Sul vs resto = Sim

Residuals Statistics^{a,b}

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	,374	2,430	1,483	,7207	60
Residual	-9,1566	9,5896	,0000	3,7825	60
Std. Predicted Value	-1,538	1,315	,000	1,000	60
Std. Residual	-2,358	2,470	,000	,974	60

a. Dependent Variable: Variação da receita estrutural num determinado país

b. Europa do Sul vs resto = Sim

Quadro 0-11 Determinantes da variação da despesa estrutural primária, sem Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Model Summary^{c,d}

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					Durbin-Watson
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	
1	,006 ^a	,000	-,006	3,1621	,000	,006	1	165	,940	
2	,725 ^b	,525	,513	2,1991	,525	59,716	3	162	,000	1,841

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Var. Desemprego (AMECO)24, Ano de eleições, Variação da despesa estrutural primária numa média de outros países da UE

c. Dependent Variable: Variação da despesa estrutural primária num determinado país

d. Europa do Sul vs resto = Não

ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	,057	1	,057	,006	,940 ^a
	Residual	1649,811	165	9,999		
	Total	1649,868	166			
2	Regression	866,428	4	216,607	44,790	,000 ^b
	Residual	783,440	162	4,836		
	Total	1649,868	166			

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Var. Desemprego (AMECO)24, Ano de eleições, Variação da despesa estrutural primária numa média de outros países da UE

c. Dependent Variable: Variação da despesa estrutural primária num determinado país

d. Europa do Sul vs resto = Não

Coefficients^{a,b}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		t	Sig.	Correlations			Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta				Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	,156	,356			,438	,662					
	Direita	-,037	,490	-,006		-,075	,940	-,006	-,006	-,006	1,000	1,000
2	(Constant)	-,333	,262			-1,270	,206					
	Direita	-,648	,346	-,103		-1,877	,062	-,006	-,146	-,102	,973	1,028
	Ano de eleições	,751	,417	,098		1,800	,074	,072	,140	,097	,983	1,017
	Variação da despesa estrutural primária numa média de outros países da UE	,788	,073	,669		10,769	,000	,703	,646	,583	,760	1,317
	Var. Desemprego (AMECO)24	,375	,208	,111		1,800	,074	,428	,140	,097	,772	1,295

a. Dependent Variable: Variação da despesa estrutural primária num determinado país

b. Europa do Sul vs resto = Não

Residuals Statistics^{a,b}

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-3,300	8,060	,136	2,2846	167
Residual	-6,8384	9,5260	,0000	2,1724	167
Std. Predicted Value	-1,504	3,468	,000	1,000	167
Std. Residual	-3,110	4,332	,000	,988	167

a. Dependent Variable: Variação da despesa estrutural primária num determinado país

b. Europa do Sul vs resto = Não

Quadro 0-12 Determinantes da variação da despesa estrutural primária, na Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Model Summary ^{c,d}

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,020 ^a	,000	-,017	4,2117	,000	,024	1	58	,877	
2	,512 ^b	,262	,209	3,7155	,262	6,508	3	55	,001	2,490

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Ano de eleições, Variação da despesa estrutural primária num a média de outros países da UE, Var. Desemprego (AMECO)24

c. Dependent Variable: Variação da despesa estrutural primária num determinado país

d. Europa do Sul vs resto = Sim

ANOVA ^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	,427	1	,427	,024	,877 ^a
	Residual	1028,821	58	17,738		
	Total	1029,248	59			
2	Regression	269,970	4	67,493	4,889	,002 ^b
	Residual	759,278	55	13,805		
	Total	1029,248	59			

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Ano de eleições, Variação da despesa estrutural primária num a média de outros países da UE, Var. Desemprego (AMECO)24

c. Dependent Variable: Variação da despesa estrutural primária num determinado país

d. Europa do Sul vs resto = Sim

Coefficients ^{a,b}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		t	Sig.	Correlations			Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta				Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	1,611	,769			2,095	,041					
	Direita	-,169	1,087	-,020		-,155	,877	-,020	-,020	-,020	1,000	1,000
2	(Constant)	,701	,740			,948	,347					
	Direita	-,554	1,047	-,067		-,529	,599	-,020	-,071	-,061	,840	1,191
	Ano de eleições	2,838	1,151	,290		2,466	,017	,338	,316	,286	,971	1,030
	Variação da despesa estrutural primária numa média de outros países da UE	,517	,216	,354		2,395	,020	,419	,307	,277	,615	1,627
	Var. Desemprego (AMECO)24	,162	,452	,054		,359	,721	,271	,048	,042	,590	1,695

a. Dependent Variable: Variação da despesa estrutural primária num determinado país

b. Europa do Sul vs resto = Sim

Residuals Statistics ^{a,b}

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-1,190	8,788	1,526	2,1391	60
Residual	-10,9037	7,2777	,0000	3,5874	60
Std. Predicted Value	-1,270	3,395	,000	1,000	60
Std. Residual	-2,935	1,959	,000	,966	60

a. Dependent Variable: Variação da despesa estrutural primária num determinado país

b. Europa do Sul vs resto = Sim

Quadro 0-13 Determinantes da variação da despesa com benefícios e transferências sociais, sem Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Model Summary^{c,d}

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,065 ^a	,004	-,002	3,3481	,004	,720	1	171	,397	
2	,790 ^b	,625	,616	2,0741	,620	92,525	3	168	,000	1,594

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Var. Desemprego (AMECO)24, Ano de eleições, Variação da despesa com benefícios e transferências sociais numa média de outros países da UE

c. Dependent Variable: Variação da despesa com benefícios e transferências sociais num determinado país

d. Europa do Sul vs resto = Não

ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	8,072	1	8,072	,720	,397 ^a
	Residual	1916,842	171	11,210		
	Total	1924,913	172			
2	Regression	1202,185	4	300,546	69,863	,000 ^b
	Residual	722,728	168	4,302		
	Total	1924,913	172			

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Var. Desemprego (AMECO)24, Ano de eleições, Variação da despesa com benefícios e transferências sociais numa média de outros países da UE

c. Dependent Variable: Variação da despesa com benefícios e transferências sociais num determinado país

d. Europa do Sul vs resto = Não

Coefficients^{a,b}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		Correlations			Collinearity Statistics		
		B	Std. Error	Beta	t	Sig.	Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	,097	,377		,259	,796					
	Direita	,434	,511	,065	,849	,397	,065	,065	,065	1,000	1,000
2	(Constant)	-,516	,249		-2,072	,040					
	Direita	-,135	,320	-,020	-,423	,673	,065	-,033	-,020	,982	1,019
	Ano de eleições	,564	,388	,069	1,452	,148	,048	,111	,069	,981	1,019
	Variação da despesa com benefícios e transferências sociais numa média de outros países da UE	,667	,062	,606	10,791	,000	,747	,640	,510	,709	1,411
	Var. Desemprego (AMECO)24	,991	,196	,282	5,061	,000	,602	,364	,239	,718	1,392

a. Dependent Variable: Variação da despesa com benefícios e transferências sociais num determinado país

b. Europa do Sul vs resto = Não

Residuals Statistics^{a,b}

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-3,664	9,432	,333	2,6438	173
Residual	-4,5387	8,2987	,0000	2,0499	173
Std. Predicted Value	-1,512	3,442	,000	1,000	173
Std. Residual	-2,188	4,001	,000	,988	173

a. Dependent Variable: Variação da despesa com benefícios e transferências sociais num determinado país

b. Europa do Sul vs resto = Não

Quadro 0-14 Determinantes da variação da despesa com benefícios e transferências sociais, só Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Model Summary^{c,d}

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,011 ^a	,000	-,017	3,7733	,000	,007	1	58	,934	
2	,638 ^b	,407	,364	2,9835	,407	12,591	3	55	,000	1,708

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Ano de eleições, Variação da despesa com benefícios e transferências sociais numa média de outros países da UE, Var. Desemprego (AMECO)24

c. Dependent Variable: Variação da despesa com benefícios e transferências sociais num determinado país

d. Europa do Sul vs resto = Sim

ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	,099	1	,099	,007	,934 ^a
	Residual	825,789	58	14,238		
	Total	825,888	59			
2	Regression	336,321	4	84,080	9,446	,000 ^b
	Residual	489,567	55	8,901		
	Total	825,888	59			

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Ano de eleições, Variação da despesa com benefícios e transferências sociais numa média de outros países da UE, Var. Desemprego (AMECO)24

c. Dependent Variable: Variação da despesa com benefícios e transferências sociais num determinado país

d. Europa do Sul vs resto = Sim

Coefficients^{ab}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		t	Sig.	Correlations			Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta				Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	2,575	,689			3,738	,000					
	Direita	-,081	,974	-,011		-,083	,934	-,011	-,011	-,011	1,000	1,000
2	(Constant)	1,774	,596			2,978	,004					
	Direita	-,286	,852	-,039		-,336	,738	-,011	-,045	-,035	,818	1,223
	Ano de eleições	1,268	,932	,145		1,361	,179	,233	,181	,141	,955	1,047
	Variação da despesa com benefícios e transferências sociais numa média de outros países da UE	,531	,151	,461		3,518	,001	,592	,429	,365	,629	1,591
	Var. Desemprego (AMECO)24	,583	,354	,217		1,647	,105	,463	,217	,171	,620	1,613

a. Dependent Variable: Variação da despesa com benefícios e transferências sociais num determinado país

b. Europa do Sul vs resto = Sim

Residuals Statistics^{a,b}

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-,554	11,526	2,535	2,3875	60
Residual	-7,5809	7,2888	,0000	2,8806	60
Std. Predicted Value	-1,294	3,766	,000	1,000	60
Std. Residual	-2,541	2,443	,000	,966	60

a. Dependent Variable: Variação da despesa com benefícios e transferências sociais num determinado país

b. Europa do Sul vs resto = Sim

Quadro 0-15 Determinantes da variação do saldo estrutural primário, sem Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Model Summary^{c,d}

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,048 ^a	,002	-,004	1,4172	,002	,390	1	167	,533	
2	,432 ^b	,187	,172	1,2873	,184	18,699	2	165	,000	2,269

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Ano de eleições, Variação do saldo estrutural primário numa média de outros países da UE

c. Dependent Variable: Variação do saldo estrutural primário num determinado país

d. Europa do Sul vs resto = Não

ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	,783	1	,783	,390	,533 ^a
	Residual	335,394	167	2,008		
	Total	336,177	168			
2	Regression	62,757	3	20,919	12,624	,000 ^b
	Residual	273,420	165	1,657		
	Total	336,177	168			

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Ano de eleições, Variação do saldo estrutural primário numa média de outros países da UE

c. Dependent Variable: Variação do saldo estrutural primário num determinado país

d. Europa do Sul vs resto = Não

Coefficients^{a,b}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Correlations			Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	-,107	,157		-,680	,497					
	Direita	,136	,218	,048	,624	,533	,048	,048	,048	1,000	1,000
2	(Constant)	,041	,151		,271	,787					
	Direita	,305	,200	,108	1,524	,129	,048	,118	,107	,980	1,020
	Ano de eleições	-,641	,240	-,188	-2,666	,008	-,213	-,203	-,187	,992	1,008
	Variação do saldo estrutural primário numa média de outros países da UE	,664	,126	,376	5,290	,000	,376	,381	,371	,977	1,024

a. Dependent Variable: Variação do saldo estrutural primário num determinado país

b. Europa do Sul vs resto = Não

Residuals Statistics^{a,b}

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-2,088	1,342	-,036	,6112	169
Residual	-3,7447	3,7377	,0000	1,2757	169
Std. Predicted Value	-3,357	2,255	,000	1,000	169
Std. Residual	-2,909	2,904	,000	,991	169

a. Dependent Variable: Variação do saldo estrutural primário num determinado país

b. Europa do Sul vs resto = Não

Quadro 0-16 Determinantes da variação do saldo estrutural primário, na Europa do Sul, 1981-2010 (regressão linear por blocos)

Model Summary^{c,d}

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics					
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change	Durbin-Watson
1	,097 ^a	,009	-,008	2,1589	,009	,553	1	58	,460	
2	,405 ^b	,164	,119	2,0185	,155	5,175	2	56	,009	2,249

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Variação do saldo estrutural primário numa média de outros países da UE, Ano de eleições

c. Dependent Variable: Variação do saldo estrutural primário num determinado país

d. Europa do Sul vs resto = Sim

ANOVA^{c,d}

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	2,579	1	2,579	,553	,460 ^a
	Residual	270,327	58	4,661		
	Total	272,905	59			
2	Regression	44,744	3	14,915	3,661	,018 ^b
	Residual	228,161	56	4,074		
	Total	272,905	59			

a. Predictors: (Constant), Direita

b. Predictors: (Constant), Direita, Variação do saldo estrutural primário numa média de outros países da UE, Ano de eleições

c. Dependent Variable: Variação do saldo estrutural primário num determinado país

d. Europa do Sul vs resto = Sim

Coefficients^{a,b}

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		Correlations			Collinearity Statistics		
		B	Std. Error	Beta	t	Sig.	Zero-order	Partial	Part	Tolerance	VIF
1	(Constant)	-,283	,394		-,718	,476					
	Direita	,415	,557	,097	,744	,460	,097	,097	,097	1,000	1,000
2	(Constant)	,135	,393		,344	,732					
	Direita	,513	,523	,120	,982	,330	,097	,130	,120	,994	1,006
	Ano de eleições	-1,412	,619	-,280	-2,283	,026	-,282	-,292	-,279	,992	1,008
	Variação do saldo estrutural primário numa média de outros países da UE	,702	,324	,265	2,170	,034	,277	,279	,265	,998	1,002

a. Dependent Variable: Variação do saldo estrutural primário num determinado país

b. Europa do Sul vs resto = Sim

Residuals Statistics^{a,b}

	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	N
Predicted Value	-2,892	1,210	-,076	,8708	60
Residual	-3,9397	7,7073	,0000	1,9665	60
Std. Predicted Value	-3,234	1,477	,000	1,000	60
Std. Residual	-1,952	3,818	,000	,974	60

a. Dependent Variable: Variação do saldo estrutural primário num determinado país

b. Europa do Sul vs resto = Sim